



Provincia di Modena



AGENZE 21 LOCALI ITALIANE



Comune di Modena



/ area programmazione e pianificazione territoriale / documenti /

PERCORSI PARTECIPATI NELLA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA

Atti del Workshop nazionale
Modena 17 febbraio 2006

QUALITÀ URBANA E DEL TERRITORIO



Provincia di Modena



AGENDE 21 LOCALI ITALIANE



Comune di Modena

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

PERCORSI PARTECIPATI NELLA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA
Atti del Workshop nazionale

Venerdì 17 febbraio 2006
Sala del Consiglio Provinciale
Viale Martiri della Libertà 34, Modena



Provincia di Modena



AGENDE 21 LOCALI ITALIANE



Comune di Modena

Percorsi partecipati nella pianificazione d'area vasta

Atti del Workshop nazionale – Modena 17 febbraio 2006

Cura editoriale del volume:

Alessandro Ghinoi, Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" e Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena

Coordinamento:

Catia Mazzeri, responsabile dell' Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena

Il volume presenta gli atti del workshop "Percorsi partecipati nella pianificazione d'area vasta", tenutosi a Modena il 17 febbraio 2006, presso la sala del Consiglio Provinciale della Provincia di Modena. Il workshop è stato ideato e organizzato dal Gruppo di Lavoro nazionale A21 "Città sostenibili" che ha come obiettivo quello di sviluppare il confronto su aspetti culturali ed esperienze per l'integrazione delle politiche urbanistiche, territoriali ed ambientali.

Coordinamento:

Mauro Tesauro, consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i Piani di azione locale di Agenda 21

Responsabilità scientifica:

Vanni Bulgarelli

Gruppo di lavoro:

Vanni Bulgarelli, responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro;

Alessandro Ghinoi, collaboratore del Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" e dell'Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena;

Maurizio Maletti, Assessore alle Politiche Urbanistiche e Qualità del Territorio e Vicepresidente della Provincia di Modena;

Catia Mazzeri, responsabile dell' Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena;

Giovanni Franco Orlando, Assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Modena;

Eriuccio Nora, direttore dell'area Pianificazione e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena;

Nadia Paltrinieri, dirigente responsabile del Settore Ambiente del Comune di Modena;

Ana Maria Solis, responsabile Agenda 21 del Comune di Modena;

Mauro Tesauro, consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i Piani di azione locale di Agenda 21.

Settembre 2006

Si ringraziano per la collaborazione gli Enti che compongono il Gruppo di Lavoro nazionale "Città sostenibili" il cui elenco completo è pubblicato nel sito web del progetto all'indirizzo: www.cittasostenibile.it. Allo stesso indirizzo web si potrà scaricare la versione informatizzata degli atti del workshop.

AREA PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Viale Martiri della Libertà, 34 – 41100 Modena

Tel. 059 209 350 – Fax 059 209 284

E-mail: nora.e@provincia.modena.it

<http://www.provincia.modena.it>

UFFICIO RICERCHE E DOCUMENTAZIONE SULLA STORIA URBANA DEL COMUNE DI MODENA

Via Scudari, 20 – 41100 Modena

Tel. 059 203 2114/2113 – Fax: 059 203 2627

E-mail: catia.mazzeri@comune.modena.it

<http://www.cittasostenibile.it/storiaurbana/index.html>

ASSOCIAZIONE COORDINAMENTO AGENDE 21 LOCALI ITALIANE

c/o Provincia di Modena

Viale Martiri della Libertà, 34 – 41100 Modena

Segreteria nazionale: Tel. 059 209 434 – Fax 059 209 398

E-mail: coordinamento.agenda21@provincia.modena.it

Sito web: <http://www.a21italy.it>

Grafica ed impaginazione, copertina e stampa:

U.O. Grafica e Centro Stampa, Provincia di Modena

PRESENTAZIONE

Il governo del territorio è da tempo uno dei compiti più ardui per le istituzioni pubbliche locali. La destinazione delle aree per gli insediamenti residenziali e produttivi o per collocare impianti industriali ed energetici complessi, la scelta dei corridoi per le infrastrutture della mobilità e le molteplici problematiche della riqualificazione delle città impattano in vario modo con il mantenimento delle aree agricole e forestali, con gli ecosistemi esistenti, con le esigenze della loro tutela e con le preoccupazioni dei cittadini residenti.

L'uso del territorio costituisce una delle leve essenziali dello sviluppo delle comunità, una opportunità da governare, nel quadro di strategie di sostenibilità riconosciute e condivise. Il 5° *Aalborg commitment. Pianificazione e progettazione urbana*, 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 risorse ambientali. Anche per questo i progetti urbanistici vanno per un verso inquadrati in un contesto di area vasta, perché dalla scala più ampia dipendono in modo sempre più forte le loro implicazioni sistemiche e ambientali, quindi il loro successo; in secondo luogo richiedono una partecipazione attiva dei cittadini alle scelte, per evitare incomprensioni e per sostenere con il consenso e l'assunzione di responsabilità diffuse, nuove prospettive territoriali di sviluppo. Questo è ancora più necessario quando si intende realizzare, anche attraverso la pianificazione, l'integrazione delle trasformazioni urbanistiche e territoriali, con la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi locali, consapevoli della portata della sfida che investe gli organi di governo locali.

La complessa tematica è stata affrontata nel corso del *workshop: Percorsi partecipati nella pianificazione di area vasta* organizzato nella Sala del Consiglio Provinciale di Modena lo scorso 17 febbraio 2006, dal Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" dell'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, che ha come *leader* il Comune di Modena e *co-leader* la Provincia di Modena, enti tra i fondatori dell'Associazione.

Tale appuntamento prosegue l'impegno del Gruppo, e attraverso questi dell'Associazione, sui temi della partecipazione dei cittadini nei processi di progettazione urbana e di pianificazione territoriale, che aveva avuto un primo significativo appuntamento con l'iniziativa *Pianificare con l'ambiente*. In particolare, l'interesse dell'Amministrazione Provinciale di Modena coincide con la fase preparatoria del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che per metodo e contenuti intende incrociare in modo originale gli strumenti e gli obiettivi della programmazione, con il

metodo e gli strumenti della partecipazione propri dell'Agenda 21 locale. I processi partecipativi dell'Agenda 21 locale in Italia si sono misurati con il tema della pianificazione territoriale di area vasta, solo in pochissime occasioni. In questo senso il *workshop* nazionale ha rappresentato una opportunità di confronto di alto profilo e una tappa di quel percorso, i cui contenuti vengono qui messi a disposizione di chi, a quella sfida, non intende sottrarsi.

VICEPRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI MODENA
ASSESSORE ALLE POLITICHE URBANISTICHE
E QUALITÀ DEL TERRITORIO
(Maurizio Maletti)

PRESIDENTE COORDINAMENTO A21 L ITALIANE
(Emilio D'Alessio)

INDICE

Saluti

GIOVANNI FRANCO ORLANDO, Assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Modena 9

Apertura

MAURO TESAURO, Coordinatore del Gruppo di Lavoro “Città sostenibili”,
consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i Piani di azione locale di Agenda 21 11

Intervento

MAURIZIO MALETTI, Assessore alle Politiche Urbanistiche e Qualità del
Territorio e Vicepresidente della Provincia di Modena 13

Introduzione

VANNI BULGARELLI, Responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro “Città sostenibili” 15

LE ESPERIENZE 23

Provincia di Modena “*Modalità di gestione di un processo partecipato intersettoriale per la programmazione territoriale d’area vasta. Il caso del Forum P.T.C.P. della Provincia di Modena*”

ERIUCCIO NORA, Direttore Area Pianificazione e Programmazione Territoriale della
Provincia di Modena e WALTER SANCASSIANI, FocusLab – Consulente Area Pianificazione
e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena 25

Provincia di Foggia “*P.T.C.P. di Foggia: i forum con le comunità locali*”

GIOVANNA CARATÙ, Ufficio di Piano della Provincia di Foggia 33

Provincia di Prato “*Il P.T.C.P. di Prato tra partecipazione valutazione ed attuazione*”

DANIELE MAZZOTTA, Responsabile del P.T.C.P. di Prato, del S.I.T. e dell’Osservatorio
Provinciale sul Governo del Territorio 39

Provincia di Chieti “*La sperimentazione della VAS applicata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*”

LUCIANO NELLI, Assessore all’Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Provincia
di Chieti; ANTONIO DI CHIACCHIO, Dirigente Settore Urbanistica della Provincia di Chieti;
VALERIO URSINI, Responsabile Settore Pianificazione Territoriale della Provincia di Chieti 48

Provincia di Bologna “*Dalla VALSAT del P.T.C.P. alla VALSATA dei Piani di Settore: ovvero la partecipazione nel governo del territorio*”

GABRIELE BOLLINI, Responsabile del Settore Valutazione di Sostenibilità Ambientale e
Territoriale (VALSAT) della Provincia di Bologna 57

I CONTRIBUTI 67

“*Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione di area vasta*”

MARIO PANIZZA, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia 69

“*Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta*”

ANNA MARSON, Istituto Universitario di Architettura – Venezia 75

“*Infrastrutture e grandi opere tra pianificazione e consenso*”

MARIA ROSA VITTADINI, Istituto Universitario di Architettura – Venezia 85

Introduzione

Il Comune e la Provincia di Modena, con l'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 locali e il coordinamento operativo dell'Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana del Comune di Modena, hanno organizzato 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 stato 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 ha messo 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.

Tra le esperienze delle province italiane che hanno intrapreso percorsi partecipati nella realizzazione dei propri piani territoriali di coordinamento provinciale, oltre a quella di Modena sono state selezionate quelle delle province di Foggia, Chieti, Prato e Bologna.

Contributi importanti alla discussione e all'approfondimento di alcuni temi specifici sono stati offerti dagli interventi di alcuni esperti che da anni svolgono ricerche su piani urbanistici, infrastrutture, rischi e pericolosità naturali e valutazione d'impatto ambientale strategica.

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

Il Gruppo di Lavoro "Città sostenibili"

Saluti

Giovanni Franco Orlando

Assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Modena

In qualità di Assessore all'Ambiente del Comune di Modena vorrei innanzitutto ringraziare il Coordinamento A21 Locale Nazionale e il Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" per aver organizzato questo workshop così interessante e partecipato.

Nel portare il saluto dell'Amministrazione Comunale non posso non sottolineare l'attiva e la proficua collaborazione che si è sviluppata in questi anni, confermata in questa occasione e che non ho dubbi potrà svilupparsi anche nell'avvenire.

Nell'affrontare il tema della pianificazione di area vasta ritengo che la Pubblica Amministrazione debba sempre più essere parte attiva nel trovare il giusto equilibrio tra lo sviluppo economico del territorio e la salvaguardia e tutela dell'ambiente, promuovendo occasioni di partecipazione (e non solo di concertazione) e favorendo percorsi di dialogo, confronto e condivisione delle politiche del territorio con i cittadini. Per questo l'opportunità offerta dal workshop di mettere a confronto esperienze di territori e realtà diverse è sicuramente utile per il Comune di Modena in quanto consente di trarre spunti e idee per iniziative importanti nella programmazione e gestione del territorio.

In questo senso molte delle questioni che sono oggetto di azioni specifiche avviate dall'Ufficio A21 anche del Comune di Modena, debbono essere inserite in una riflessione ed in una visione più ampia soprattutto quando si affrontano temi fondamentali quali: la presenza sul territorio di attività che possono creare rischi e pericoli per l'ambiente e per la salute dei cittadini; la progettazione di importanti infrastrutture di carattere nazionale; l'impatto sull'area vasta della forte antropizzazione e della crescita urbanistica soprattutto attraverso gli insediamenti residenziali.

Se così non viene fatto il rischio è che l'equilibrio salti e si determinino situazioni di grande difficoltà per il territorio.

Faccio a tal proposito un esempio partendo da difficoltà concrete che abbiamo dovuto affrontare recentemente anche nel nostro territorio relativamente ai problemi derivanti dell'assetto idrogeologico della città di Modena e connessi alla gestione dei canali in un'epoca di forti cambiamenti meteorologici. Tali situazioni, che hanno determinato importanti allagamenti di zone della città, sono emblematici circa la necessità di individuare per tempo linee di sviluppo che tengano conto a monte delle ricadute sul territorio di alcune scelte di politica urbanistica che rischiano di complicare e compromettere la vivibilità e la sicurezza del nostro territorio.

Di converso, la necessità di dare risposta efficace a problematiche proprie delle nostre città (ad esempio in tema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani) richiedono l'avvio di percorsi decisionali partecipati per evitare che scelte anche importanti e difficili (ad esempio l'apertura di una discarica piuttosto che l'attivazione di un inceneritore) aprano contenziosi difficili da gestire.

Una chiara consapevolezza delle implicazioni ambientali delle scelte di sviluppo urbanistico associata alla concreta attivazione di percorsi partecipati nei processi decisionali favoriscono un corretto ed armonico sviluppo delle nostre città.

Sono certo che dal confronto e dalle esperienze che emergeranno nei lavori di questo workshop emergeranno importanti valutazioni ed indicazioni in questo senso.

Apertura

Mauro Tesauro

Coordinatore del Gruppo di Lavoro "Città sostenibili", consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i Piani di azione locale di Agenda 21L

Vorrei tracciare, in questa breve introduzione, il percorso del gruppo di lavoro "Città sostenibili", che si è costituito sul progetto omonimo proposto dal Comune (leader) e dalla Provincia di Modena (co-leader), con il coordinamento del sottoscritto e con la consulenza di Vanni Bulgarelli, coordinatore scientifico del progetto "Le città sostenibili" del Comune di Modena.

Il Gruppo di Lavoro ha sviluppato, nella prima fase del proprio progetto, alcuni temi relativi al rapporto tra pianificazione urbanistica e ambiente, orientato all'informazione dei cittadini, per attivare percorsi di partecipazione fondati sulla conoscenza e sulla cultura urbana e della sostenibilità. I riferimenti sono stati raccolti nel *Report finale: "Pianificare con l'ambiente. Urbanistica, ambiente, territorio: idee e strumenti delle Agende 21 locali per una pianificazione sostenibile"* a cura di Vanni Bulgarelli, e proposti nell'omonimo convegno nazionale di presentazione del documento, svolto a Modena nel Novembre 2004.

Nel corso del 2005 sono stati organizzati tre incontri del Gruppo di Lavoro. Nel primo incontro del 3 marzo 2005, a Bologna, nell'ambito dell'Assemblea dell'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, sono state individuate le linee di lavoro tradotte in un Documento di Progetto disponibile sul sito www.cittasostenibile.it. Il secondo incontro del 23 giugno 2005 ha avuto lo scopo di verificare le condizioni operative dell'attività del Gruppo e di confrontare le proposte di sviluppo del progetto avanzate al Direttivo dell'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21L Italiane sulla base della rielaborazione di quanto discusso nella precedente riunione di Bologna e raccolto nel Documento di Progetto. Nel terzo incontro del 23-24 settembre 2005, tenuto conto delle forze e delle risorse disponibili e delle indicazioni successivamente formulate dal *coordinamento operativo* nel frattempo costituito, sono state precisate le linee di lavoro che ora riprenderò in modo molto sintetico.

Si dovranno innanzitutto definire (e cominceremo a farlo oggi, in occasione del workshop) le linee, i criteri generali e la strumentazione per l'integrazione tra pianificazione di area vasta e le matrici ambientali, gli aspetti economici e sociali, ricordando che non vi può essere sostenibilità ambientale se non c'è giustizia sociale.

Proveremo poi, in un successivo appuntamento, ad articolare e definire gli strumenti per adeguare l'informazione rivolta ai cittadini circa le trasformazioni urbane, con l'obiettivo di favorire la conoscenza e la comprensione dei processi in atto.

Cercheremo in seguito di approfondire la definizione di linee guida per il recupero delle aree industriali dismesse e per il risanamento socio-ambientale.

Verificheremo gli aspetti di gestione ambientale urbana in aree fragili, esposte a rischio naturale e/o tecnologico.

Vorrei infine ribadire il punto centrale di questo workshop: il confronto tra esperienze compiute, non più solo teoriche, incentrate sulla pianificazione d'area vasta con

attenzione ai percorsi di partecipazione. Tra le esperienze che verranno presentate mi preme sottolineare come le province centro-meridionali si siano particolarmente distinte, segnando un'inversione di tendenza rispetto allo stereotipo di efficienza attribuito alle aree del nord dell' Italia .

Concludo richiamando l'attenzione del pubblico al sito web che informa sulle attività del nostro Gruppo di Lavoro, www.cittasostenibile.it, per un costante aggiornamento sulle attività del gruppo, augurando a tutti un proficuo lavoro, e ringraziando tutti coloro, province, docenti universitari, esperti, che hanno accettato di fornire un prezioso contributo al nostro percorso.

Intervento

Maurizio Maletti

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

Il workshop può essere di grande utilità per la Provincia di Modena, che si è data come obiettivo di aggiornare il proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale in due anni di lavoro: dal 2006 al 2007. I primi sei mesi dovranno servire, tra le altre cose, a sperimentare forme di partecipazione e, per questo, da gennaio 2006 sono stati attivati i forum.

La pianificazione d'area vasta è sempre più necessaria, ma i risultati non sono scontati: 47 singole scelte giuste dei 47 Comuni della Provincia non è detto che portino ad un risultato equilibrato dal punto di vista provinciale. Proprio per questo sono necessarie forme più stringenti di partecipazione e di copianificazione, prima di tutto tra gli enti Locali, e la Legge Regionale sull'urbanistica (20/2000) va in questa direzione.

Resta il tema di come innescare la partecipazione su livelli che solitamente sono meno avvertibili immediatamente (perché lontani) dai cittadini.

Il problema della partecipazione dei cittadini può essere risolto, ma generalmente viene relegato sempre all'ultimo posto nella scala delle priorità.

E la partecipazione viene solitamente affrontata con strumenti di informazione a posteriori: diviene un modo con cui gli amministratori cercano di assolvere democraticamente alle proprie funzioni quando hanno comunque già consolidato gli obiettivi che vogliono perseguire. Sono necessarie forme nuove di coinvolgimento.

Non esistono, né la Provincia di Modena le possiede, certezze o metodologie consolidate che possano far credere che l'obiettivo della partecipazione sia facilmente raggiungibile: stiamo provando seriamente a lavorarci e già cogliamo luci ed ombre, potenzialità e difficoltà.

Viene certamente in aiuto alla Provincia la strutturazione della legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna, che offre opportunità (se la si segue in modo corretto) per costruire i piani, avendo chiaro non solo il risultato da conseguire, ma anche le modalità con cui costruire il quadro conoscitivo, la pratica di copianificazione, la valutazione preventiva.

Gli strumenti che una Provincia può mettere in campo sono diversi e utili: strumenti di trasparenza, di informazione e di coinvolgimento (non si parla ancora di partecipazione). Molto lavoro è stato fatto sul quadro conoscitivo: l'informatica aiuta ad informare sui dati e sui risultati e, in un certo senso, induce facilmente a credere che il dovere sia, in questo modo, completamente assolto, ma non è così.

Il "costruire", come stiamo facendo in modo aperto e con seminari di confronto, i singoli segmenti che portano al consolidarsi di un quadro conoscitivo che, piano piano, prende corpo è stato per la Provincia un'esperienza felice e di grande scambio con i saperi esperti, con le professioni, con qualche comitato, ma non ancora con i cittadini.

Devono ricercarsi meccanismi di coinvolgimento e di informazione in corso d'opera: è più proficua questa operazione *in progress* che il presentarsi davanti ai vari

interlocutori a fatto compiuto. E' un meccanismo di *semina continua* che non dà certezza di sapere quando si raccoglie e se si raccoglie, ma che richiama costantemente alla coerenza perché ad ogni assemblea c'è sempre qualcuno che ricorda le premesse da cui si è partiti, che richiama alle responsabilità assunte.

La copianificazione è un'altra pratica importante. Dalla Provincia viene perseguita da tempo, per quanto riguarda i Piani di Settore e le politiche di area vasta: per i rifiuti, per la montagna, per il commercio, per l'assetto idrogeologico. Si è cercato di estendere maggiormente i soggetti coinvolti, non solo quelli istituzionali, ma anche associazioni portatrici d'interessi, comitati ecc. Si sono raggiunte delle convergenze, ma non sempre il consenso. Alla fine, le decisioni sono state comunque prese e, sicuramente, la copianificazione e la partecipazione hanno aiutato gli amministratori ad essere più responsabili delle scelte che hanno portato a termine.

La Valutazione Strategica Ambientale Territoriale (VALSAT) è un ulteriore strumento che può portare a confronti preventivi tra dati, analisi e alternative possibili assolutamente interessanti, sebbene, ultimamente, si viva un clima generale non certo favorevole.

Ora stiamo sperimentando il Forum per il P.T.C.P. Con i forum abbiamo registrato qualche interesse, qualche velleità ideologica, qualche diffidenza, qualche normale approccio: siamo solo agli inizi e cerchiamo di coglierne gli elementi di positività. E' presto per fare un bilancio. In merito a questo si devono fare alcune sottolineature:

- la partecipazione ha senso e produce risultati solo se è elemento continuativo, non chiuso in un contenitore (è una critica all'ideologia del forum: o esprime una continuità di lavoro oppure non può funzionare); deve far percepire che anche il parere di un singolo cittadino sarà colto, tenuto in considerazione anche se non condiviso. Il sito web del forum è strumento pensato proprio per questo: anche un singolo cittadino può partecipare al processo;
- deve esserci un colloquio continuo coi saperi esperti e una messa a disposizione continua e larga degli elementi di conoscenza che si hanno: obbliga gli amministratori alla trasparenza, offre strumenti ai cittadini per misurare la responsabilità e richiamare alla coerenza.

Tentare e, se funziona, sistematizzare: è il metodo pragmatico che verrà utilizzato dalla Provincia nei percorsi partecipati che abbiamo avviato; forse non sarà corretto dal punto di vista culturale e scientifico, ma certo porta a non indugiare su di un unico metodo predefinito che, per quanto perfetto possa presentarsi, non porta sempre a risultati ottimali per ogni realtà.

E mentre qualcuno teorizza, noi preferiamo sperimentare concretamente, come con il Forum partecipativo, e mettere a disposizione di tutti - come in questo workshop - il nostro lavoro, magari per migliorarlo nelle tappe successive.

Introduzione

Vanni Bulgarelli

Responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro “Città sostenibili”

Una pianificazione partecipata per un governo integrato e sostenibile delle trasformazioni territoriali¹

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”². 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*,³ 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

¹ Il workshop è stato ideato e realizzato dal Gruppo di lavoro “Città sostenibili”, con la collaborazione dell’Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana dell’Assessorato alla Cultura del Comune di Modena diretto da Catia Mazzeri e del dott. Alessandro Ghinoi. L’Area Programmazione e Pianificazione Territoriale della Provincia di Modena diretta da Eriuccio Nora ha inserito l’appuntamento tra le iniziative di supporto al percorso partecipato di aggiornamento del proprio PTCP.

² 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.

³ 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.

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 PTCP⁴, 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-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 sintetizzandoli⁵ 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"*.

⁴ 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).

⁵ 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.

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 cogenza, 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 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 sospinge 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.⁶

⁶ Per la VAS il riferimento normativo è la Direttiva 2001/42/CE e le leggi nazionali di recepimento, rese meno incisive da recenti modifiche.

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 2001.⁷

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 dati circa gli impatti, ambientali e sanitari in particolare. Comporta l'adozione di precisi e contestuali meccanismi compensativi sul piano ambientale e socio-economico.⁸

⁷ 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, Milano, Franco Angeli, 2004; vedi inoltre F. La Camera, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2004.

⁸ Interessante è stata la strumentazione adottata per la Valutazione di Impatto Ambientale della tratta Milano-Firenze delle nuove linee ferroviarie ad alta capacità.

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-ecologici⁹;
- **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 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

⁹ 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.

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, né con la tutela di istanze soggettive puntuali giuridicamente garantite.

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. A 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, in 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.

LE ESPERIENZE

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

Modalità di gestione di un processo partecipato intersettoriale per la programmazione territoriale di area vasta. Il caso del Forum P.T.C.P. della Provincia di Modena

La partecipazione nel processo di redazione del nuovo P.T.C.P. di Modena

L'idea di rafforzare la partecipazione nei processi di pianificazione territoriale in Emilia Romagna non è solo un obiettivo assunto dalla nuova legge regionale n. 20/2000 sulla pianificazione territoriale che prevede nuove fasi di concertazione attraverso la convocazione di apposite conferenze di pianificazione o la stipula di appositi accordi o intese di programmazione.

Il Consiglio Provinciale con apposita delibera n. 160 del luglio 2005, nel dettare le proprie linee di indirizzo per la variante generale del P.T.C.P., ha specificato il seguente orientamento:

“il processo di formazione del nuovo P.T.C.P. si avvia con la redazione di un quadro conoscitivo condiviso, accompagnato dalla definizione e dalla selezione di problemi, opportunità, obiettivi specifici e target costruiti assieme al forum P.T.C.P. provinciale”.

Questa è la novità del processo di pianificazione introdotto dalla Provincia di Modena in una fase cioè in cui la partecipazione concorre alla costruzione del quadro conoscitivo, della relazione preliminare, della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale.

La fase che riguarda il raggiungimento di un quadro conoscitivo condiviso si svilupperà in due modi: uno, mettendo a disposizione tutte le conoscenze di banche dati e cartografie tematiche disponibili nei siti web della Provincia, nelle pagine del sistema informativo statistico ed in quelle sul portale cartografico del Sistemonet (www.modenastatistiche.it; www.sistemonet.it; www.provincia.modena.it).

Un secondo momento più interattivo è consistito nella organizzazione di n.14 incontri di approfondimento denominati “*seminario verso il nuovo P.T.C.P.*” su vari temi di attualità, per ognuno dei temi è stato prodotto un apposito quaderno all'interno della collana dei documenti dell'Area Programmazione e Pianificazione Territoriale resi disponibili ai partecipanti del forum.

Per quanto riguarda l'organizzazione del forum P.T.C.P., si rimanda alle note che seguono.

Queste due parti caratterizzano la partecipazione nella fase preliminare della costruzione dei documenti di pianificazione così come previsti dalla L.R.20/2000.

Seguirà una seconda fase che potremmo chiamare della concertazione a valle della presentazione della Giunta Provinciale dei documenti preliminari e si concretizzerà attraverso la convocazione di Conferenze e la stesura di accordi di pianificazione e precederà la redazione della variante del P.T.C.P. vera e propria.

Una volta discussa ed adottata questa proposta da parte del Consiglio Provinciale, si avvia una terza fase della partecipazione, quella più tradizionale, che consiste nel deposito della variante agli albi pretori della Provincia, e dei Comuni affinché il cittadino, le categorie economico/sociali possano avanzare proprie osservazioni formali.

Seguirà l'istruttoria delle osservazioni attraverso l'elaborazione di controdeduzioni che verranno discusse in Consiglio Provinciale prima della approvazione finale.

La redazione della variante generale del P.T.C.P. viene quindi strutturata in modo che tutte e tre le fasi di elaborazione dei documenti di piano vengano accompagnate da una specifica fase di partecipazione, considerando quest'ultima non solo un elemento di democraticità formale ma occasione vera e propria per migliorare la qualità intrinseca dei prodotti del piano.

Elenco quaderni della collana dei documenti dell'Area Programmazione e Pianificazione Territoriale della Provincia di Modena:

- 1) L'attuazione della Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000 (Attivazione di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena) – gennaio 2005, aggiornamento gennaio 2006 (disponibile su supporto DVD rom);
- 2) Il patrimonio informativo della Provincia di Modena (Rilevazione degli archivi esistenti presso l'Ente e dei sistemi informativi di riferimento) - febbraio 2005;
- 3) L'integrazione delle politiche sanitarie e di pianificazione territoriale per uno sviluppo sostenibile (I supporti di ricerca. Esperienze sulla mobilità casa-scuola dei bambini e delle bambine di Argenta (Fe), di Bassano del Grappa (Vi), Bolzano e Modena) - marzo 2005;
- 4) Sviluppo urbano e previsioni urbanistiche in provincia di Modena attraverso i Piani regolatori Generali dei Comuni – 1986/2003) – aprile 2005;
- 5) Valutazioni della sostenibilità per la provincia di Modena (Indicatori sociali, economici ed abitativi di "qualità della vita") – maggio 2005;
- 6) Edifici ed abitazioni in provincia di Modena (Un'analisi dei dati censuari) - settembre 2005;
- 7) La sostenibilità urbanistica ed edilizia in provincia di Modena (Gli incentivi proposti e le disposizioni normative adottate negli strumenti urbanistici) - settembre 2005;
- 8) COS.E.BIO Costi Edificio BIOedile (Valutazione comparativa dei costi di un edificio in bio-edilizia) – ottobre 2005;
- 9) La qualità della vita nella percezione dei cittadini modenesi (Indagine demoscopica presso le famiglie residenti in provincia di Modena) – novembre 2005;

- 10) Identità e riconoscibilità del paesaggio negli strumenti di pianificazione (La provincia di Modena come laboratorio di nuove esperienze) – novembre 2005;
- 11) Osservatorio demografico 2004 (La popolazione modenese. I cittadini residenti stranieri) – dicembre 2005;
- 12) Fenomeni e tendenze del sistema abitativo modenese (Rapporto provinciale 2005) – gennaio 2006;
- 13) Giardini storici e parchi urbani in provincia di Modena (Un patrimonio da conoscere, tutelare e frequentare) – febbraio 2006 – disponibile su supporto DVD rom;
- 14) PRODEM: studio di nuovi strumenti regolamentari degli enti locali atti ad agevolare l'applicazione di sistemi per il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili - marzo 2006 – disponibile su supporto CD rom);
- 15) L'attuazione della Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000 (Attivazione di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena) aggiornamento gennaio 2006 (disponibile su supporto DVD rom);

Questa fase di aggiornamento del P.T.C.P. 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 P.T.C.P. 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 Verso il nuovo P.T.C.P.

Al di là delle fasi di lavoro istituzionali previste dalle normative di settore per l'aggiornamento del P.T.C.P., la Provincia ha attivato volontariamente a gennaio 2006 un Forum di consultazione intersettoriale, di supporto al percorso di aggiornamento del P.T.C.P., attualmente in corso.

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 P.T.C.P.;
- 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 de I Forum e dei focus group

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

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



Figura 1 - Struttura del processo di consultazione nel forum P.T.C.P. della Provincia di Modena.

I 4 incontri per ogni focus group tematico sono articolati su una partecipazione e consultazione strutturata di discussione articolata secondo la seguente sequenza di lavoro:

- possibili scenari, strategie di intervento,
- potenziali ostacoli,

- condizioni,
- priorità,
- livelli di coerenza con criteri di sostenibilità UE,
- 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.



Figura 2 - Riunione di un focus group

- Introduzione tecnica al tema con dati di base;
- Domande di supporto alla discussione;
- Lavoro individuale dei partecipanti;
- Presentazione delle proposte dei singoli partecipanti;
- Discussione di gruppo;
- Sintesi convergenze e divergenze;
- Utilizzo di matrici di supporto alla visualizzazione in diretta degli interventi dei partecipanti come registrazione trasparente dei vari interventi;
- materiali informativi-schede tecniche di supporto ai lavori dei focus group;
- Verbali dopo ogni Focus group.



Figura 3 - Facilitatore al focus group

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 20 focus group tematici.

Comunicazione per la promozione e coinvolgimento (stakeholders engagement)

Per la fase di consultazione sono stati utilizzati diversi strumenti di comunicazione unidirezionali e bi-direzionali:

VERSIL NUOVO P.T.C.P.: FORUM PTCP

Provincia di Modena

Verso il nuovo P.T.C.P.

forum PTCP

Idee, scenari e strategie per il territorio provinciale al 2015
Innovazione e sostenibilità economica, sociale e territoriale
Percorso di consultazione per l'aggiornamento del
Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

<<< home

> Focus group tematici

Focus group:

1. Qualità della Vita Urbana
2. Qualità della Vita nei piccoli centri e nel territorio rurale
3. Qualità Ambientale e Sicurezza del Territorio
4. Coesione Sociale
5. Cumpellività dei Sistemi Imprese e Territori locali

> Calendario degli incontri, orari e sedi

> Documenti

> Forum PTCP on-line

> Contatti per Informazioni

> Credits

FORUM PTCP: VERSO IL NUOVO P.T.C.P.

- Ascolto, confronto ed elaborazione partecipata per il nuovo PTCP
- Obiettivi del Forum PTCP
- Opportunità del Forum PTCP
- Ambiti tematici di elaborazione di idee, scenari e strategie

ASCOLTO, CONFRONTO ED ELABORAZIONE PARTECIPATA PER IL NUOVO PTCP [INIZIO]

La Provincia di Modena sta iniziando un percorso di lavoro per l'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in applicazione della Legge urbanistica regionale n.20/2000.

Ogni Provincia deve approvare il suo PTCP per coordinare i suoi vari **Piani di Settore** (es. Piano Localizzazione Emittenze Radio e Televisive, Piano Gestione Rifiuti, **Piano Industrie a Rischio Incidente Rilevante**, Piano Attività Estrattive). Al PTCP devono coordinarsi a loro volta coerentemente tutti i Comuni con i loro PSC (ex Piani Regolatori Generali).

Questa fase rappresenta l'occasione più significativa di *governance* territoriale che la Provincia promuove per realizzare **strumenti di governo sostenibile del territorio, sempre più efficaci in relazione alle nuove esigenze economiche, sociali e territoriali per i prossimi anni, espresse dalla società civile modenese.**

Al di là delle fasi di lavoro istituzionali previste dalle normative di settore, la Provincia intende volontariamente attivare un apposito **Forum PTCP di consultazione intersettoriale**, di supporto al percorso di aggiornamento del PTCP, come **fase di ascolto, confronto ed elaborazione partecipata, di idee, scenari e strategie per il nuovo PTCP.**

Il percorso per l'approvazione della Variante al PTCP (file pdf 68 Kb)

OBIETTIVI DEL FORUM PTCP [INIZIO]

Gli obiettivi del Forum PTCP mirano a consultare, in modo strutturato e nuovo, i **vari portatori di interesse specifici di settore e i vari portatori**

Figura 4 - Portale web del Forum P.T.C.P. della provincia di Modena

- Kit informativo per i partecipanti di supporto alla partecipazione nei focus group e Forum
- Schede tecniche informative
- Memorandum di lavoro
- Programma domande di discussione per tutto il percorso
- Cronoprogramma
- Rapporti tematici-verbali
- Sito web informativo e di consultazione www.provincia.modena.it/forumP.T.C.P.
- Sezione Forum Web “Progetta il futuro territorio della tua Provincia” con il coinvolgimento di 47 URP dei comuni per stimolare la partecipazione a distanza via telematica (e-governance - democrazia telematica)

Chi è stato invitato a partecipare?

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

120 rappresentanti di associazioni invitate formalmente rappresentative di 10 categorie di portatori di interesse generali e specifici: 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).

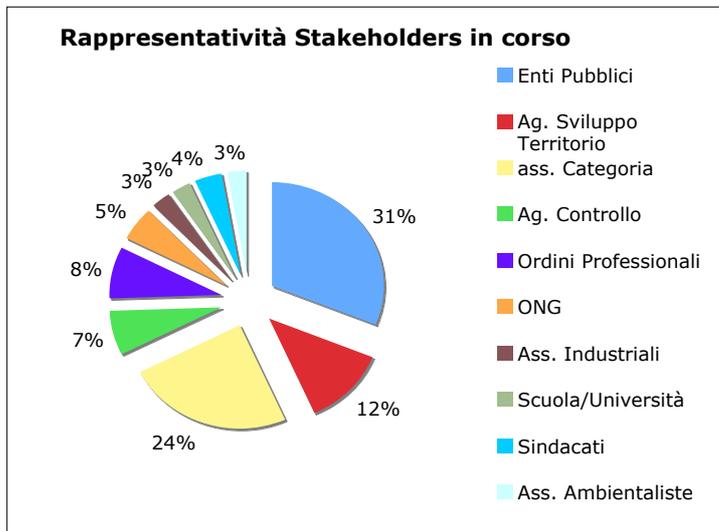


Figura 5 - Percentuali dei soggetti partecipanti.

Risultati derivanti dal percorso di consultazione

I risultati finali dei vari focus group tematici e del Forum, costituiranno un prodotto-documento di riferimento e orientamento per la Giunta e il Consiglio Provinciale, e per l'iter di aggiornamento del P.T.C.P.

I risultati del percorso dei focus group P.T.C.P. sono di vario tipo.

Positività

- Maggiore circolazione delle informazioni su ambiti strategici su scala provinciale;
- Ottimo clima di lavoro e confronto;
- Ampia rappresentanza e rappresentatività (10 settori presenti);
- Maggiore approfondimento con dati aggiornati e testimonianze diversificate;
- Maggiore ricchezza di idee, maggiore confronto, maggiore creatività per scenari strategici;
- Passaggio da visioni di settore a visioni;
- 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, competenze e relazioni dei vari attori (*Capacity Building*);
- Applicazione e coerenza con nuovi indirizzi UE e ONU su politiche di governance e Responsabilità Sociale Territoriale, d'Impresa e di Cittadinanza;
- Report di obiettivi strategici e interventi per 5 assi strategici, risultato di un processo partecipato intersettoriale;
- Applicazione e sperimentazione tra le prime su scala nazionale di processo di consultazione strategica dalle fasi iniziale di elaborazione.

Criticità

- Difficoltà a coinvolgere categorie di stakeholders sottorappresentate quantitativamente nonostante numerosi inviti (in particolare Terzo Settore e volontariato) fin dalle fasi iniziali di progettazione.

- Difficoltà a rendere di facile “appetibilità” e comprensione le implicazioni strategiche di strumenti di programmazione di aree vasta come il P.T.C.P. di lungo periodo e su temi trasversali;
- Difficoltà per molti attori a cogliere opportunità di progettazione partecipata dalle fasi iniziali;
- Conferma delle difficoltà a superare abitudini consolidate, trasversali a molti attori organizzati e non, ad incontri bilaterali e su aspetti monotematici di interesse immediati e di settore, rispetto a temi complessi e di carattere generale;
- “Congestione” parallela di numerosi tavoli pubblici di consultazione rivolti agli stessi soggetti;
- Limiti intrinseci ad una partecipazione diffusa, costante e strutturata su strumenti di programma territoriali complessi.

Informazioni e adesioni

Email: forumP.T.C.P.@provincia.modena.it

www.provincia.modena.it/forumP.T.C.P.

Giovanna Caratù

Ufficio di Piano della Provincia di Foggia

P.T.C.P. di Foggia: i forum con le comunità locali

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 (P.T.C.P.), 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 del P.T.C.P., 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 (P.T.C.P.), 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 P.T.C.P., 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, è stata data ampia diffusione alla Bozza di Piano costituita da cinque studi di settore con le relative analisi (sistema idro-geomorfologico, sistema della mobilità, sistema insediativo e dei beni culturali, sistema agroforestale e paesaggio, sistema socio-economico), oltre che da un documento di sintesi. In particolare, quest'ultimo, individuate le maggiori criticità e risorse dell'intero sistema provinciale, è stato concepito 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.

Piuttosto impegnativa in un processo interattivo di area vasta come quello condotto per il P.T.C.P., 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 P.T.C.P., 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 organizzate 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

¹Le 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

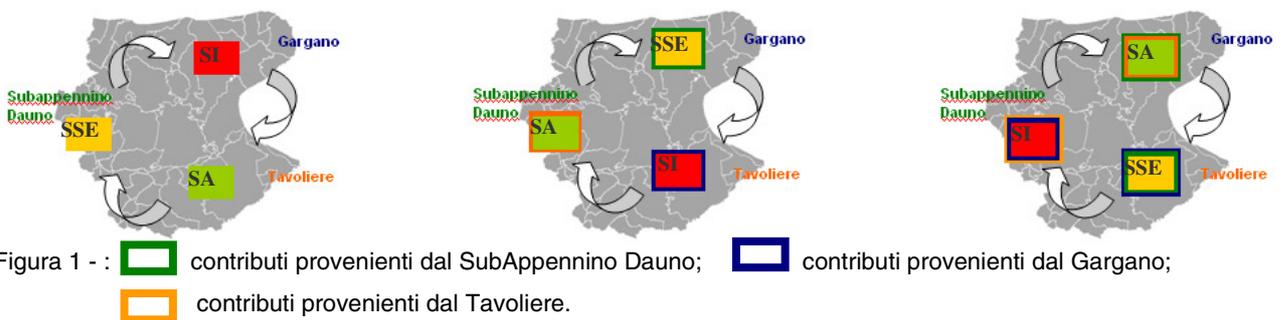
²Accessibili via web all'indirizzo <http://www.territorio.provincia.foggia.it/>

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.



Tale impostazione di carattere iterativo sia nel tempo che nello spazio (rispetto ai tre luoghi in cui si sono tenuti gli incontri), ha voluto tentare di dare una risposta ad alcune questioni più propriamente legate alle attività di partecipazione in area vasta. Queste hanno a che fare in primo luogo con l'estrema distribuzione delle conoscenze oggetto di indagine e i conseguenti problemi di rappresentatività dei soggetti coinvolti che ne derivano; in secondo luogo con la casualità di ingresso degli attori e la difficoltà che ciascuno di essi partecipi all'intero processo. Quindi, tenere traccia e mostrare l'evoluzione cognitiva generata nel corso del processo può aiutare ad orientare tutti gli attori rispetto agli incontri pregressi.

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 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.

³Il tool impiegato per la creazione delle mappe cognitive è stato Inspiration®

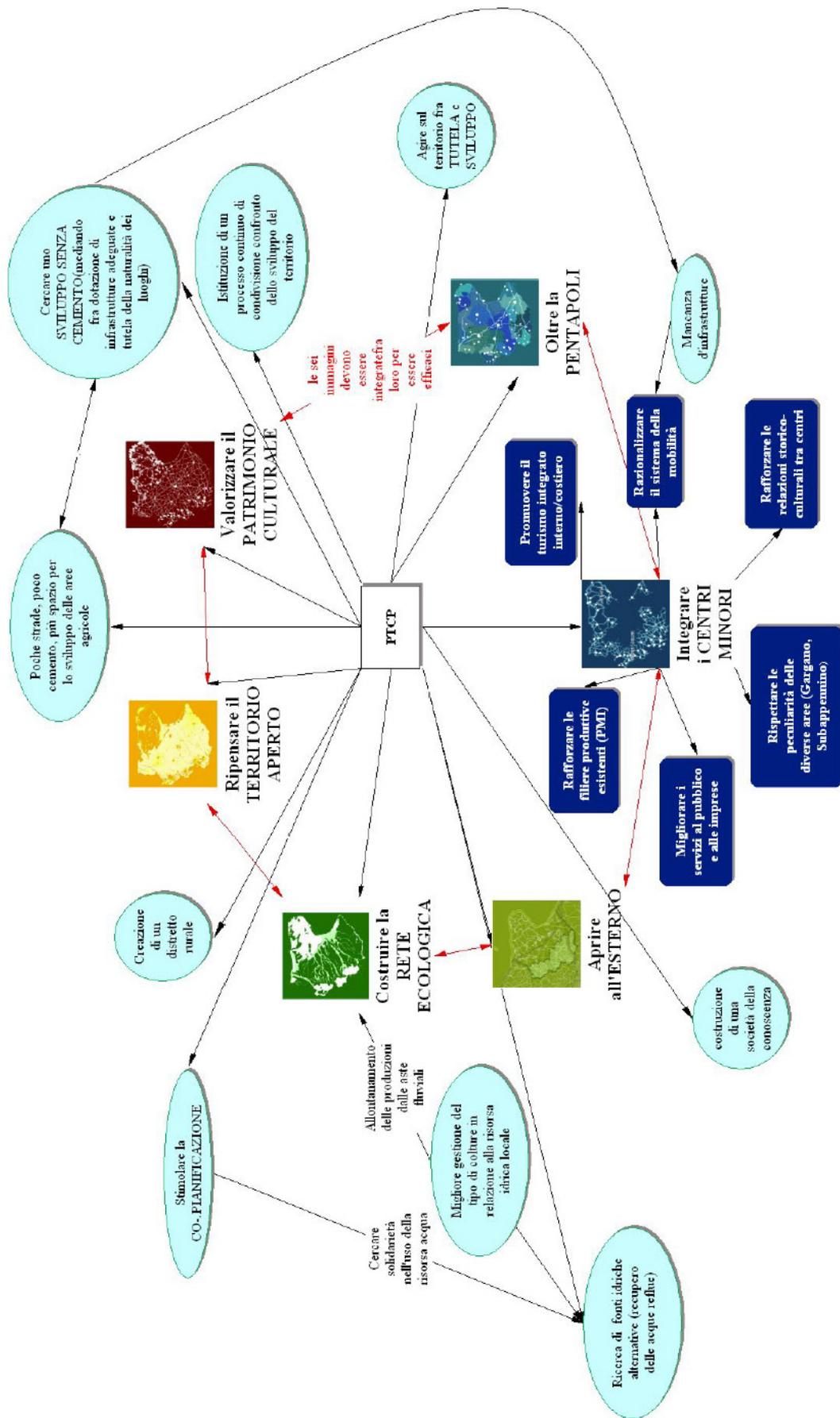


Figura 2 - Mappa cognitiva riveniente da uno dei primi incontri.

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, quindi, esprime in maniera sintetica l'intervento generato da un attore ma permette anche di entrare nel dettaglio dell'intervento stesso oltre che consentire ulteriori livelli di approfondimento attraverso collegamenti ipertestuali di varia natura.

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, il dialogo avviato ha permesso alle comunità e agli enti locali di prendere coscienza di uno strumento di pianificazione prima sconosciuto, che ha quindi rappresentato l'indispensabile premessa al riconoscimento del ruolo di coordinamento della Provincia. Si tratta di un riconoscimento che in realtà sta avvenendo per step successivi e in cui la partecipazione messa in campo ha giocato una funzione determinante.

In realtà, un riscontro immediato si è verificato soprattutto nel confronto con gli attori istituzionali che hanno preso parte al processo, i quali in più di un'occasione hanno fatto richiesta esplicita alla Provincia di coordinare alcune azioni territoriali messe in campo da consorzi, lasciando intravedere l'importante funzione che in tale direzione l'amministrazione provinciale potrà svolgere.

D'altro canto, vale la pena sottolineare come nelle battute iniziali del processo, la discussione non è entrata subito nel merito delle scelte strategiche, ma si è gradatamente orientata verso gli obiettivi iniziali per mezzo di fasi di apprendimento differenziate. Infatti, se in prima istanza l'attenzione era concentrata alla comprensione dell'iter di pianificazione avviato dall'amministrazione, solo dopo ci si è confrontati con visioni al futuro e conoscenze di grandi sistemi, per scendere via via di scala fino al raggiungimento di alcune questioni maggiormente specifiche.

Inoltre 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.

Tra le esigenze emerse con maggiore chiarezza durante i forum, poi, 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 emerse nel corso degli incontri e del ruolo di servizio che la Provincia deve svolgere nei confronti degli Enti sott'ordinati.

Infine nella seconda fase di redazione del P.T.C.P., 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 P.T.C.P. 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.

Rimane comunque aperta la questione legata alla ripetuta mobilitazione degli attori locali soprattutto istituzionali, che il legislatore, con sempre maggiore frequenza, chiama a raccolta. È un problema che maggiormente si avverte in processi di pianificazione di area vasta per i quali oltre ai costi in termini di tempo si associano i già citati problemi di accessibilità e di rappresentatività.

⁴Maciocco G. (2004), *P.T.C.P. di Cagliari*

Daniele Mazzotta

Responsabile del P.T.C.P. di Prato, del S.I.T. e dell'Osservatorio Provinciale sul Governo del Territorio*.

Il P.T.C.P. di Prato tra partecipazione valutazione ed attuazione

La partecipazione ed il contesto normativo toscano.

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Prato è stato approvato il 3 dicembre del 2003, durante la vigenza della L.R. 5/95 sul governo del territorio, legge poi sostituita dall'attuale L.R. 1/2005. Lo spazio che la L.R. 5/95 dedicava alla partecipazione era decisamente limitato essendo affidato al solo art.18 che nell'introdurre la figura del *garante dell'informazione*, sul piano adottato, gli attribuiva il compito, tra gli altri, di adottare *le forme più idonee per favorire la partecipazione dei cittadini singoli o associati*. Di tutt'altro tenore è l'attenzione prestata dal nuovo testo normativo regionale al tema: la L.R. 1/2005 infatti dedica l'intero Capo III agli "Istituti della Partecipazione", affermando in particolare che "*Comuni, Province e Regione garantiscono la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento*". Inoltre il Garante dell'Informazione diviene *Garante della Comunicazione*, al quale gli Enti Locali assicurano "*adequate risorse ai fini dell'esercizio effettivo ed efficace*". Si tratta di indicazioni normative importanti che aprono la strada, in Toscana, ad una nuova fase del governo del territorio che si configurerà sempre più partecipata, grazie al Capo III, nonché comunicata e concertata, grazie alla filosofia globale della L.R. 1/2005 adeguata al Titolo V della Costituzione ed alla sua nuova impostazione a-gerarchica nei rapporti tra gli Enti, al principio di sussidiarietà, alla necessità/possibilità di collaborazione tra le strutture tecniche e politiche comunali, provinciali e regionali, all'apertura di canali di comunicazione interistituzionali sin dall'Avvio del procedimento di atti urbanistici.

La partecipazione nell'ambito del procedimento di formazione del P.T.C.P. di Prato.

Assume quindi maggiore rilievo l'aver attivato un processo partecipato durante la fase di formazione del P.T.C.P. di Prato in un contesto normativo, per non dire di quello operativo, allora ancora lontano da consuetudini di informazione e garanzia molto diverse da quelle imposte nel 1942 dalla L. 1150¹.

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Prato, anticipando alcuni contenuti della nuova L.R. 1/2005, allora in formazione, che estendevano il principio della pianificazione strutturale, definito dalla L.R. 5/95 per il solo piano comunale, ai

* L'intero gruppo di lavoro del P.T.C. di Prato e tutti i suoi elaborati, pubblicati in modalità G.I.S.-WEB, sono visualizzabili sul Sito Internet del S.I.T. Provinciale: http://mapserver.provincia.prato.it/prv_po/index.cfm; la regia del Piano ha visto l'impegno in prima persona dell'Assessore all'Assetto del Territorio, Nadia Baronti, del Direttore dell'Area Pianificazione e Gestione del Territorio, Ing. Aldo Ianniello, di chi scrive e del Prof. Alberto Magnaghi.

¹Si tratta quindi di un indubbio merito che va riconosciuto innanzitutto all'Amministrazione Provinciale, ed in particolare all'Assessore Nadia Baronti, ed al responsabile del Progetto, Prof. Alberto Magnaghi ed in secondo luogo ai membri dello Staff di progettazione, ai collaboratori ed ai consulenti esterni che sono stati coinvolti nell'iter partecipativo e tra i quali corre l'obbligo di citare l'Arch. Mauro Giusti, esplicitamente incaricato per la conduzione di questa fase e recentemente scomparso. Per un esteso resoconto della fase partecipativa del Piano e dei risultati attesi da parte del Progettista si veda: Alberto Magnaghi, *Esercizi di pianificazione identitaria, statutaria e partecipata: il PTC della provincia di Prato*, in **Urbanistica**, n.125, settembre-dicembre 2004, pp. 34-60.

tre livelli di piano (provinciale, comunale e regionale), venne articolato, sia pur “implicitamente”, in *Conoscenza* (il Quadro Conoscitivo “orientato” dal Documento Preliminare di Indirizzo dell’Amministrazione Provinciale), *Statuto* (Sistemi Territoriali e Funzionali, Obiettivi, Invarianti Strutturali e Prescrizioni di Tutela delle Risorse) e *Strategia* (le Prescrizioni, gli Indirizzi e le Azioni di Governo su Città ed Insediamenti, Territorio Rurale ed Infrastrutture). Quindi il P.T.C.P. suddivide il territorio provinciale in tre Sistemi Territoriali Locali (montano: quello della Valdibisenzio; di pianura: quello della Piana pratese; collinare: quello del Montalbano); per ognuno di essi esprime obiettivi ed invarianti strutturali; per ogni obiettivo esprime prescrizioni di governo in relazione alle risorse (Città ed Insediamenti, Territorio Rurale ed Infrastrutture); definisce quattro Sistemi Funzionali allo sviluppo: Ambiente, Tessile-Moda, Mobilità e Fruizione del Patrimonio; per ogni risorsa naturale ed antropica (acqua, aria, suolo e sottosuolo, documenti della cultura, paesaggio, flora, fauna) detta prescrizioni di tutela; definisce una serie di progetti integrati come azioni ausiliarie, partecipate, condivise ed istituzionalizzate per il raggiungimento di alcuni obiettivi.

Quindi il processo decisionale che ha definito l’orizzonte strategico del Piano si è basato su:

- Binomio Quadro Conoscitivo/Indirizzi Programmatici dell’Amministrazione, quindi il quadro conoscitivo “orientato” verso gli obiettivi programmatici dell’Ente.
- Fasi Partecipative delle Conferenze d’Area e della Banca Progetti, che vedremo oltre.
- Fasi Programmatiche Intersettoriali, incontri con i settori dell’Ente per definire strategie comuni e coordinare la pianificazione settoriale.
- Fasi Concertative con Comuni, Regione ed Enti Statali (Soprintendenze, Autorità di Bacino, Corpo Forestale dello Stato) delle Conferenze di Programmazione (due momenti istituzionali previsti dalla L.R. 5/95 come obbligatori per la formazione del P.T.C.P.) e delle Conferenze dei Servizi (strumento utilizzato, soprattutto, per attribuire al P.T.C.P. anche valore di Piano Paesistico).

Le modalità dell’esperienza partecipativa, cioè gli strumenti utilizzati per condividere i contenuti del Piano con i portatori d’interesse, sono state le seguenti:

- *Conferenze d’Area* con EE.LL., Associazioni di Categoria, imprese no-profit, terzo settore, associazioni ambientali, comitati di cittadini, reti di commercio equo e solidale, e così via, organizzate per Sistema Territoriale (Valdibisenzio, Piana, Montalbano), tenute in due sessioni, una in fase di elaborazione delle conoscenze per il S.I.T. ed una dopo la redazione del Progetto Preliminare di Piano.
- *Archivio della Progettualità Sociale*, o Banca Progetti sulla progettualità diffusa nel territorio intorno a temi d’interesse effettivo o potenziale per il Piano.
- *Sito WEB del P.T.C.P.*, nel quale venivano pubblicati documenti informativi sul Piano e i documenti preparatori ed i verbali delle Conferenze d’Area. *Incontri ed interviste*, con specifici portatori d’interesse o esperti o associazioni, su particolari temi. I benefici attesi dal processo partecipativo, come esplicitamente riportato nella *Relazione Generale*², erano i seguenti:

²Curata dal Prof. Alberto Magnaghi.

- Rafforzamento dell'efficacia dell'apparato normativo del Piano a seguito della preliminare condivisione.
- Costruzione condivisa dell'orizzonte strategico del Piano.
- Potenziamento del ruolo pro-attivo della società locale.

Partendo dal basso e saltando l'ultimo punto effettivamente un po' pretenzioso, rispetto al quale c'è stato sicuramente il tentativo di coinvolgimento della società locale (ma il potenziamento del ruolo pro-attivo, almeno in relazione ai temi ed agli interessi del P.T.C.P., non si può dire che ci sia stato), la fase partecipativa per la costruzione condivisa della strategia del Piano merita un approfondimento in relazione a quanto su accennato riguardo alla pianificazione strutturale. Mentre è indubbio il contributo della partecipazione, quale elemento di *conoscenza*, alla definizione del contenuto *strategico* del Piano, la delimitazione dei contenuti *statutari* è stata un'operazione decisamente progettuale e demiurgica, pur sicuramente "interpretativa" di un potenziale sentire comune, ma non condotta con tecniche di partecipazione estensive, in quanto quest'ultima non ha mai riguardato la "comunità" locale nella sua interezza o un campione decisamente rappresentativo.

Ma per avere una visione più chiara dei benefici effettivi, in generale del processo di formazione del Piano, e delle criticità rilevate sarà bene accennare alle fasi della valutazione e dell'attuazione del P.T.C.P.

La Valutazione sperimentale degli effetti ambientali del P.T.C.P.

In relazione alla Direttiva Comunitaria 2001/42/CE sulla valutazione ambientale dei piani, in merito alla quale la Regione Toscana, che partecipava al progetto europeo ENPLAN INTERREG III sulla costruzione di linee guida sulla Valutazione Ambientale, aveva individuato nel P.T.C.P. di Prato uno strumento per attivare una sperimentazione ed invitato l'Amministrazione Provinciale ad offrire la propria collaborazione, la Provincia di Prato mise a punto ed avviò una procedura sperimentale di valutazione³ del P.T.C.P. Una prima fase di tale procedura si concluse anteriormente all'approvazione del Piano (avvenuta con D.C.P. n.116 del 3/12/2003) con l'elaborazione della metodologia di valutazione e con la sua applicazione esemplificativa su una sola risorsa: la risorsa acqua. Gli elaborati relativi sono stati approvati insieme agli altri costitutivi del P.T.C.P. e sono stati inseriti come allegati alle Norme Tecniche di Attuazione (Allegato1bis e suoi sotto-allegati). Si è ritenuto, quindi sia da parte della Regione Toscana che da parte della Provincia, comunque significativo ed interessante avviare un'esperienza di valutazione, che come noto dovrebbe concludersi prima dell'adozione dei piani, anche indipendentemente dall'iter procedurale di approvazione dello strumento urbanistico provinciale: visti i tempi ristretti (la Direttiva Comunitaria è intervenuta, sul piano dei contenuti, posteriormente alle fasi di impostazione del P.T.C.P. e, dal punto di vista giuridico, posteriormente all'approvazione del Piano stesso) ed il valore sperimentale della procedura.

³La sperimentazione in oggetto fu condotta da chi scrive con la collaborazione, per le esigenze di sviluppo software, dell'Ing. Lorenzo Cipriani, Collaboratore a Progetto del S.I.T. provinciale.

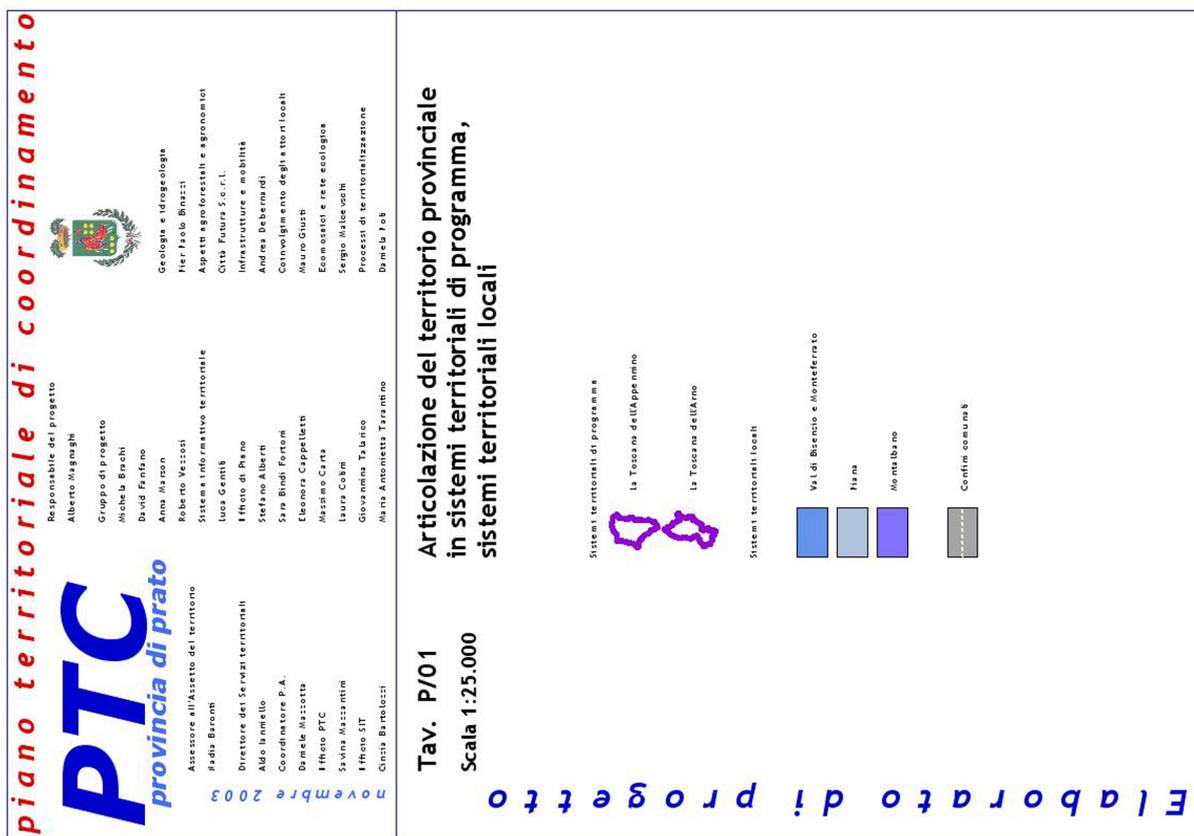
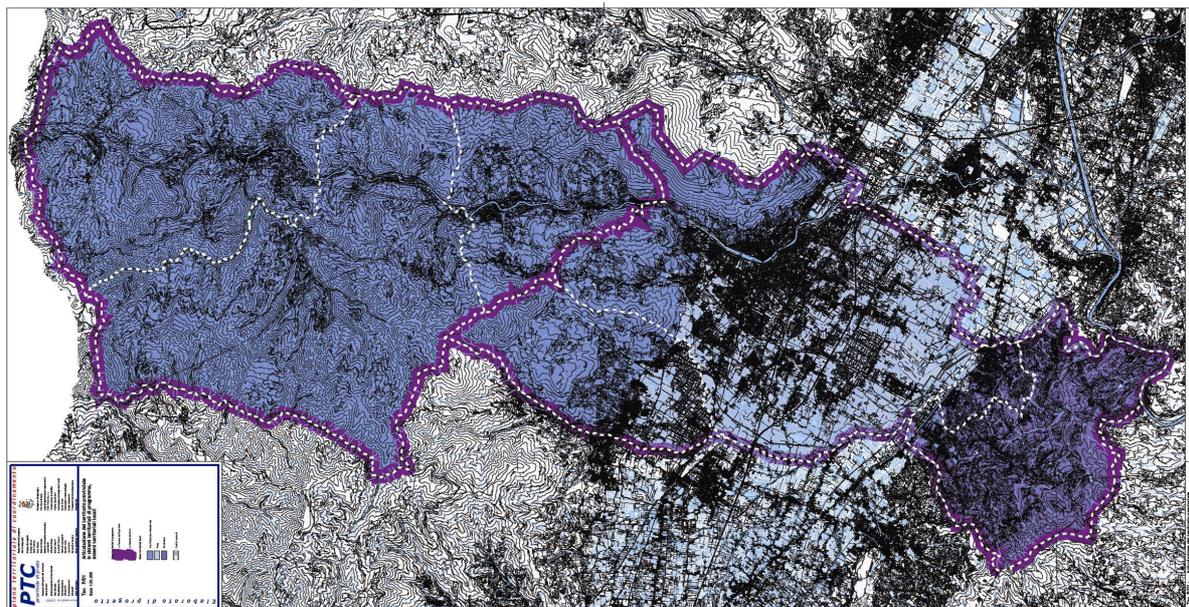


Figura 1 - Provincia di Prato, P.T.C., 2003, Tavola P/01, Sistemi Territoriali Locali e legenda.

I risultati complessivi di questa sperimentazione (conclusa nel novembre 2004) sono visualizzabili nel Rapporto Ambientale integralmente pubblicato sul Sito WEB del S.I.T. Provinciale⁴, al quale si rimanda anche per la descrizione metodologica della Valutazione.

Volendo trarre delle conclusioni si può affermare, in prima battuta, che il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Prato ha retto sostanzialmente bene

⁴http://mapserver.provincia.prato.it/prv_po/ptc_valutazione/index.cfm

all'impatto di una valutazione applicata ex post, per la quale il Piano non era stato "preparato" ad hoc. Peraltro, se la valutazione fosse stata applicata prima dell'adozione, molte delle criticità rilevate si sarebbero potute correggere con uno sforzo relativamente modesto; altre, tuttavia, sarebbero state di ardua risoluzione quando legate a verticalizzazioni conoscitive impegnative. Si devono ritenere comunque estremamente interessanti anche le criticità rilevate in quanto affrontabili nell'ambito di una prossima revisione del Piano e "orientative" rispetto a scelte di approfondimento del Quadro Conoscitivo, che sono poi state condotte nell'ambito del S.I.T. provinciale.

Guardando più nel dettaglio i risultati si evince una bassa capacità del Piano di intercettare e finalizzare le norme e i vincoli sovraordinati: è sicuramente un elemento sul quale lavorare in futuro. Analogamente, il non aver pensato per tempo alla congiunzione tra obiettivi, da un lato, e prescrizioni per il loro raggiungimento, dall'altro, pone non pochi problemi di coerenza interna delle norme, in quanto il coefficiente complessivo relativo, pari ad 1,05, quindi "verificato" in quanto superiore ad 1, va affiancato ai due coefficienti scorporati eccessivamente bassi relativi alle infrastrutture (0,76) e, soprattutto, a città ed insediamenti (0,41). Anche questa criticità comunque sarebbe facilmente risolvibile essendo tutta interna alla scrittura del testo normativo.

RISORSE	COEFFICIENTE DI VALUTAZIONE PER RISORSA
ACQUA	0,61
ARIA	1
BENI MATERIALI	0,51
BIODIVERSITA'	1,2
CLIMA	1,2
FAUNA	0,81
FLORA	1
PAESAGGIO	1,32
PATRIMONIO CULTURALE	1,75
POPOLAZIONE	1,41
SALUTE UMANA	1,6
SUOLO	0,96
COEFFICIENTE DI SOSTENIBILITA' COMPLESSIVA DEL P.T.C.	1,11

Tabella 1 - Valutazione degli effetti del P.T.C.P. sulle Risorse – intervallo dei valori: -2/+2.

Testo che peraltro si comporta estremamente bene dal punto di vista della sostenibilità, sia sul piano progettuale che su quello di tutela delle risorse. Basta guardare alle azioni indotte dal Piano per vedere come questo se da un lato è fortemente orientato al recupero, alla riqualificazione, alla conservazione (325 riferimenti, nelle azioni del Piano, in tal senso, ai quali vanno aggiunti 79 riferimenti di tutela paesistica), a scapito del nuovo consumo di suolo (12 riferimenti che riguardano i completamenti e le nuove urbanizzazioni, peraltro compensati da ben 215 riferimenti di miglioramento degli standard, dei servizi, delle attrezzature), dall'altro dedica notevoli sforzi alla produzione, alle infrastrutture, nonché alla

promozione di economie alternative come l'agricoltura, il turismo, la fruizione diffusa del territorio. Di particolare interesse è lo spazio dedicato dal Piano alla promozione della valutazione degli effetti ambientali nell'ambito dei Piani Strutturali (178 riferimenti). Questa dimensione strategica del P.T.C.P., che si può quindi considerare ben pesata, è confermata non solo dagli effetti "progettuali" sulle tre risorse città ed insediamenti, territorio rurale, infrastrutture per la mobilità, ma anche dagli effetti ambientali sulle risorse previste dalla Direttiva Comunitaria 2001/42/CE, dove l'equilibrio tra azioni di tutela e azioni di sviluppo è ben rappresentato dal valore pari a 0,51 del coefficiente di valutazione per la risorsa beni materiali, dato sicuramente notevole per un piano orientato alla tutela ambientale, come dimostrato dal valore sempre superiore delle altre risorse. Valore che spesso risente di azioni di tutela, nella parte delle N.T.A. dedicata all'integrità delle risorse, non del tutto strutturate, lasciate cioè più alle conseguenze indirette dell'impianto di governo del P.T.C.P., elemento indubbiamente positivo, che alla descrizione di una disciplina di tutela più puntuale (con le dovute eccezioni riguardo ad alcune risorse come il patrimonio culturale e il paesaggio). Tuttavia il valore, pur largamente indicativo, del **coefficiente di sostenibilità complessiva del Piano**, pari a **1,11** rispetto ad un intervallo $-2/+2$, rappresenta bene la valutazione degli effetti sulle risorse, valutazione "verificata", anche da un dato numerico più che sufficiente, che riassume come totalmente positivi gli effetti ambientali del P.T.C.P. sulle risorse, ma migliorabile, soprattutto sulla base di più accurate indagini conoscitive su alcune risorse (fauna, flora, suolo, acqua, aria) e, conseguentemente, di più puntuali norme di tutela.

L'Attuazione del P.T.C.P.

Dei sette Piani Strutturali dei Comuni che compongono la Provincia di Prato tre (Poggio a Caiano, Montemurlo, Carmignano) risultano adeguati al P.T.C.P., uno risulta coerente in quanto formato in parallelo al Piano provinciale (Vaiano), uno non è ancora stato adottato (Vernio) e due, tra i quali quello del capoluogo, sono stati approvati prima del P.T.C.P. e devono essere ancora adeguati (Cantagallo e Prato). Si può dire quindi che il P.T.C.P. ed il suo impianto normativo si stiano comportando sufficientemente bene, tuttavia il "*rafforzamento dell'efficacia dell'apparato normativo del Piano a seguito della preliminare condivisione*", tra i benefici attesi dal processo partecipativo, ma in realtà maggiormente oggetto di quello concertativo, non ha prodotto un generale abbattimento della conflittualità tra gli strumenti: le fasi di adeguamento alle prescrizioni del Piano provinciale sono delicate ed onerose da entrambe le parti, anche se, sino ad ora, sempre andate a buon fine.

Una generale mancanza di convergenza tra i vari elementi alla base dei Progetti Integrati (strategie di sviluppo originate dalla partecipazione), dovuta sia alla carenza di volontà interistituzionali che ad un mancato collegamento con gli strumenti di programmazione e di finanziamento della Provincia, non ha consentito, sino ad ora, la loro attuazione.

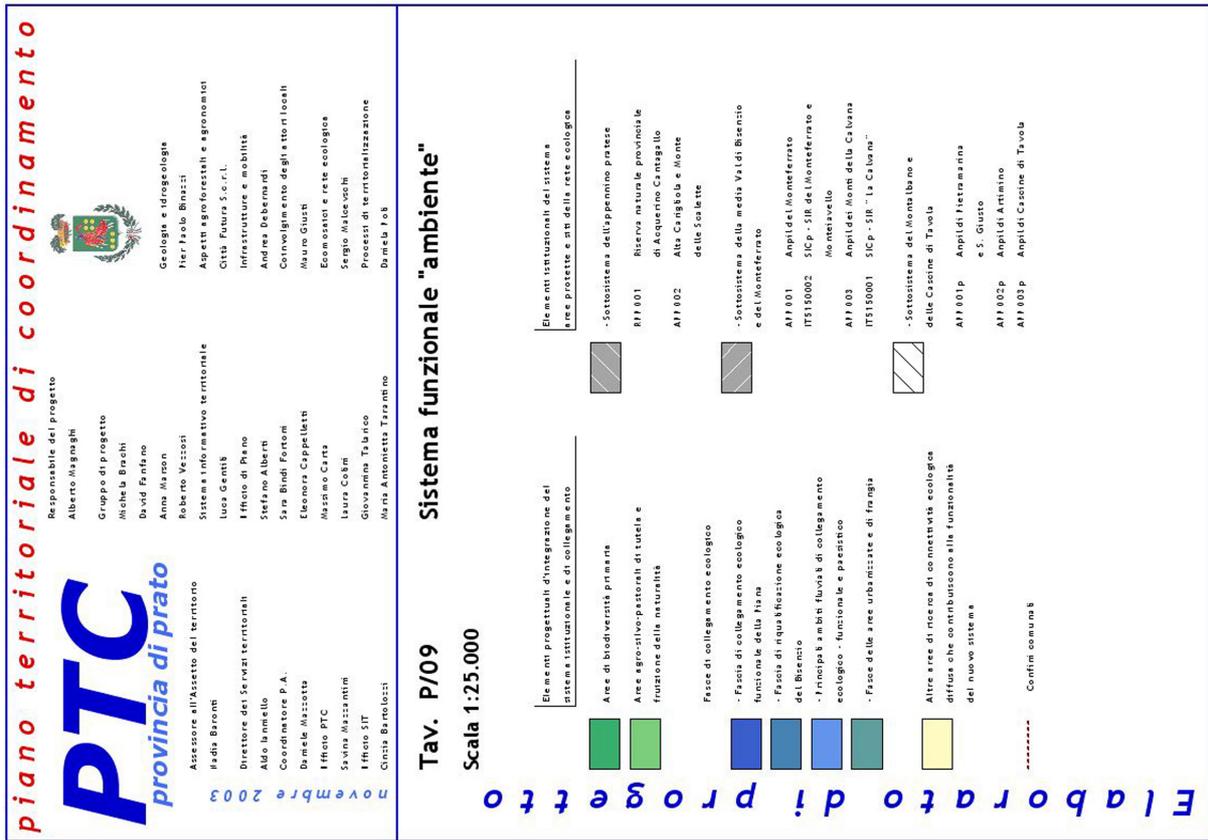
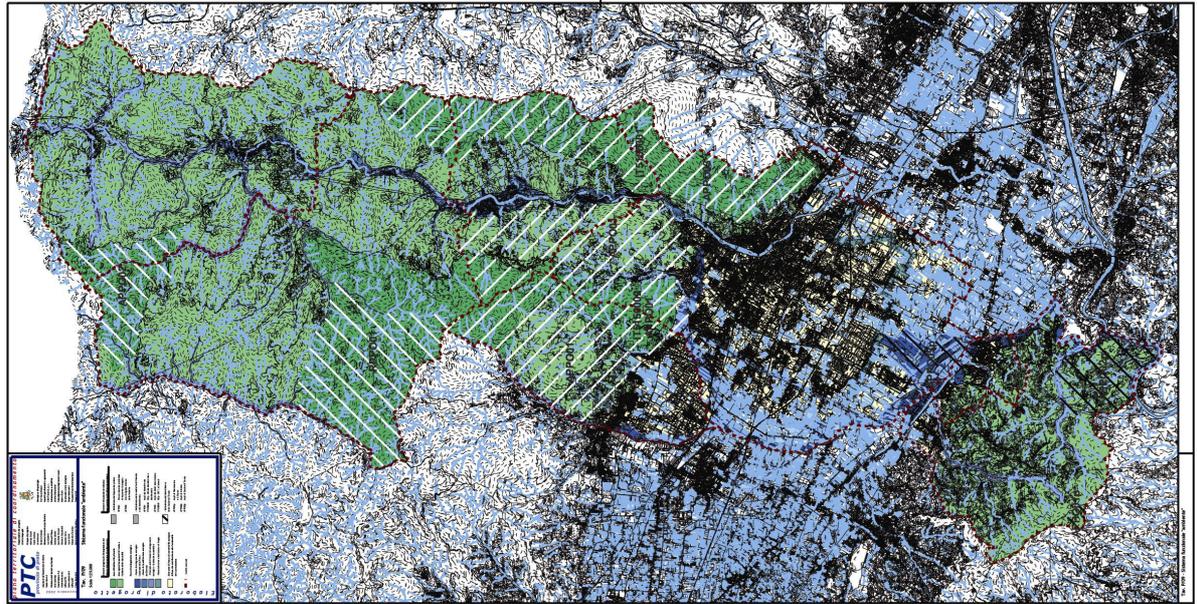


Figura 2 - Provincia di Prato, P.T.C., 2003, Tavola P/09, Sistema Funzionale Ambiente e legenda.

Tuttavia, al di là degli elementi positivi e negativi suaccennati, è ancora presto per verificare l'efficacia del P.T.C.P. ed i suoi effetti reali (e non asetticamente "valutati") sulle risorse. Per avere un costante monitoraggio dello stato delle risorse e dello stato di attuazione delle strategie del Piano e del raggiungimento dei suoi obiettivi è stato istituito, alla fine del 2005, l'Osservatorio Provinciale sul Governo del Territorio, con compiti di monitoraggio ambientale ed urbanistico e di ausilio alle decisioni di governo dell'Ente, supportato in questi compiti dall'azione conoscitiva permanente

svolta dal *Sistema Informativo Territoriale Provinciale* che costruisce e gestisce le numerose banche dati sullo stato di fatto e di diritto del territorio e le pubblica in modalità G.I.S.-WEB (cioè georiferite e dinamicamente interrogabili dall'utente) su Internet.

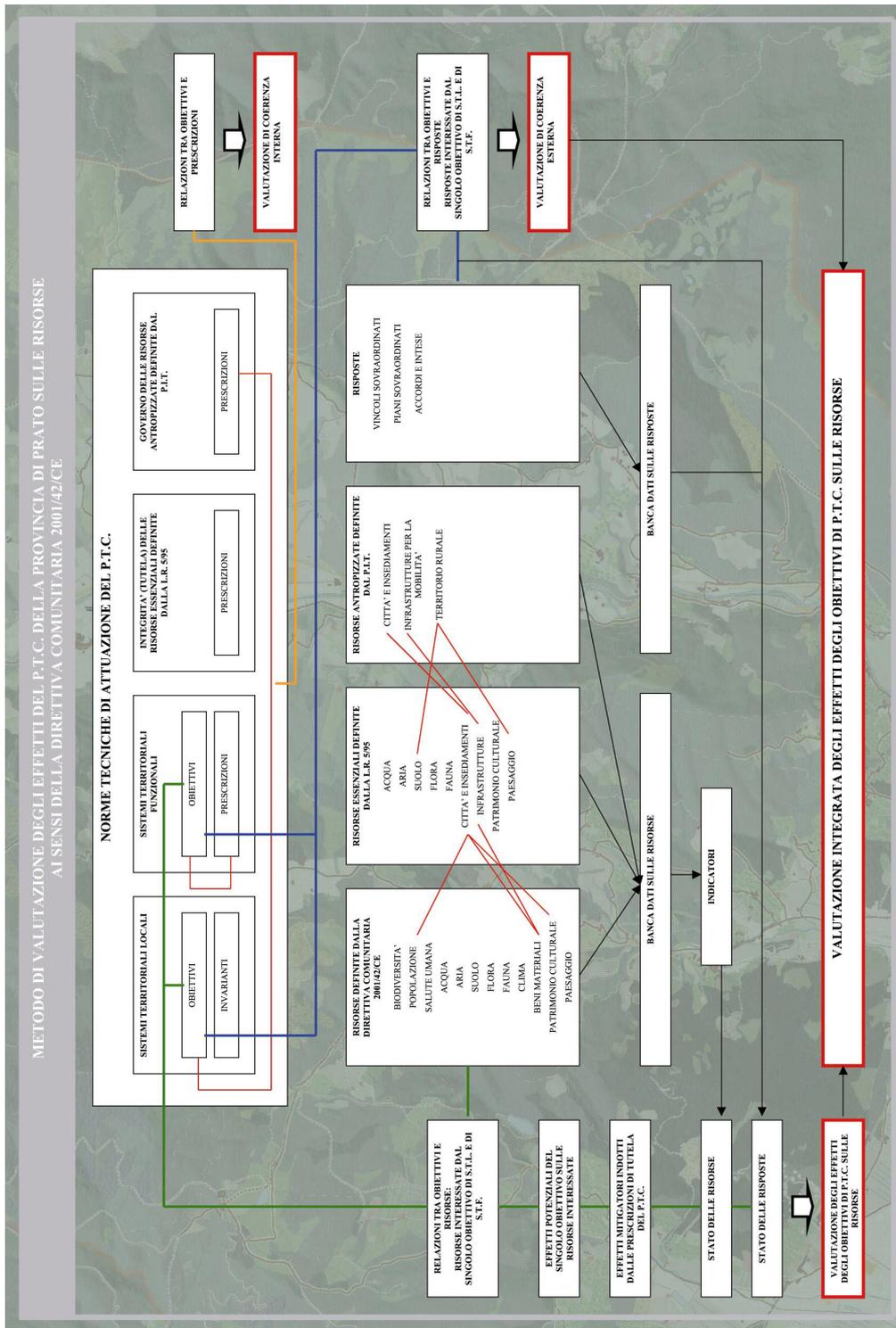


Figura 3 - Provincia di Prato, Valutazione Sperimentale degli Effetti Ambientali del P.T.C.P., 2004, Schema metodologico del processo valutativo.

Il processo partecipativo del P.T.C.P. è stato una prima esperienza di pianificazione partecipata nella redazione degli strumenti dell'Ente; questa esperienza ha portato a

ricercare e sperimentare modalità più efficaci di partecipazione che, nell'ambito di un processo di Agenda 21, sono state applicate alla redazione di alcuni piani di settore provinciali.

A seguito della Valutazione degli effetti ambientali del Piano Territoriale di Coordinamento e dell'evidenziata carenza conoscitiva sulle risorse flora, fauna e biodiversità è stata varata una diffusa informatizzazione dei dati originati da studi specifici promossi negli anni dalla stessa Provincia sulle specie vegetali ed animali, creando corpose banche dati georiferite. Queste conoscenze sono state integrate da un forum, appositamente attivato sulle Aree Protette, condotto nell'ambito del processo di Agenda 21 Provinciale e che ha portato alla definizione di una serie di obiettivi che stanno ora informando la redazione di due fondamentali strumenti di settore: il *Piano di Sviluppo Economico e Sociale delle Aree Protette* ed il *Regolamento della Riserva Naturale Provinciale Acquerino-Cantagallo*.

In conclusione si deve quindi evidenziare l'importanza, al di là degli obblighi *ex lege*, dell'attivazione di processi partecipativi nella redazione di piani di scala provinciale, non solo a vantaggio della democrazia, della trasparenza amministrativa e della promozione di una cittadinanza attiva, ma anche a vantaggio della forza politica delle scelte strategiche dell'Amministrazione, ora tanto più importante visto l'attuale clima istituzionale a-gerarchico indotto dalle modifiche del Titolo V della Costituzione. Se a questo percorso partecipato si legheranno conoscenze adeguate, concertazioni interistituzionali, sinergie intersettoriali e strategie legate ai documenti programmatici e finanziari degli Enti, il tutto armonizzato da un corpo normativo del Piano ben impostato e valutato, si avranno gli strumenti per l'elevazione dell'efficacia, dell'efficienza, della condivisione e della coerenza dell'azione di governo del territorio di livello provinciale.

Luciano Nelli

Assessore all'Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Provincia di Chieti

Antonio Di Chiacchio

Dirigente Settore Urbanistica della Provincia di Chieti

Valerio Ursini

Responsabile Settore Pianificazione Territoriale della Provincia di Chieti

La sperimentazione della VAS applicata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

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 (P.T.C.P.) a Valutazione Ambientale Strategica.

La sperimentazione, promossa 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, si è conclusa nel maggio 2004, e 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, recentemente avvenuta con il Decreto Legislativo n. 152/2006.

Questa procedura di valutazione 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 equipe di esperti ricercatori provenienti da diverse Università italiane, coordinati dall'Università di Chieti-Pescara, e ha visto la collaborazione dei settori Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Provincia.

Più in dettaglio, la VAS applicata al P.T.C.P. 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 P.T.C.P. della Provincia di Chieti è stato solo apparentemente sottoposto a VAS dopo la sua approvazione, e non fin dal suo avvio, come suggerisce la Direttiva.

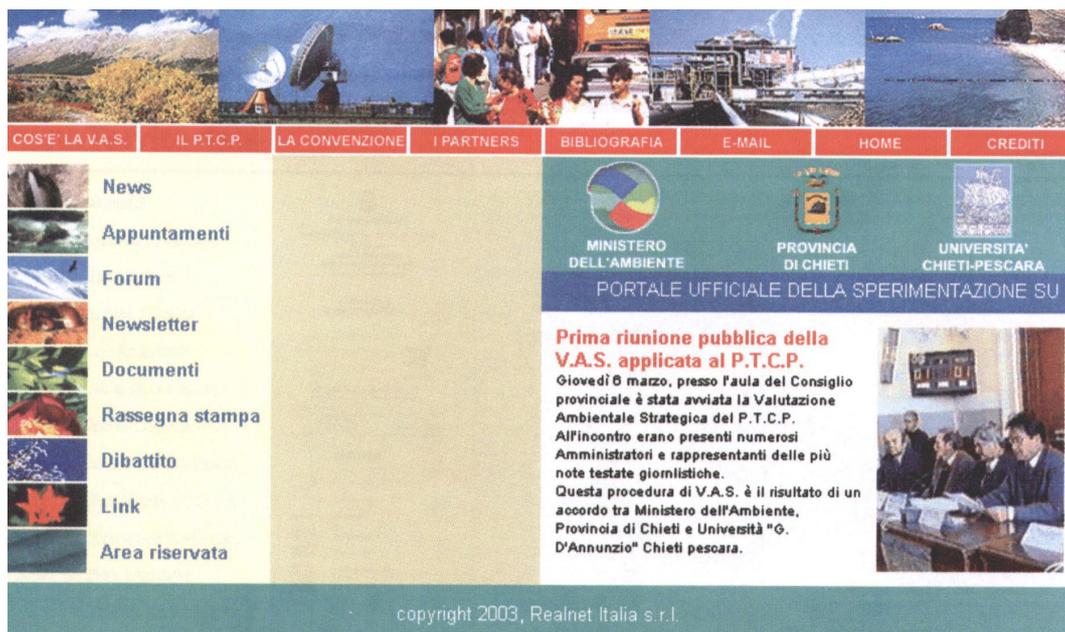


Figura 1 – Locandina e portale internet interattivo del progetto di sperimentazione VAS alla pianificazione territoriale della Provincia di Chieti

In realtà il P.T.C.P. 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 P.T.C.P. ri-orienta i propri obiettivi, li integra, li perfeziona e li definisce ulteriormente, anche grazie all'applicazione della VAS fin dal processo decisionale. In questo quadro la VAS è stata applicata a tre progetti strategici (e di conseguenza al P.T.C.P. 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 ha comportato inoltre 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, e 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 P.T.C.P. 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 nel dicembre 2004;
- la partecipazione al Convegno sulla VAS di Belluno, nel febbraio 2005;

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

Lo stato attuale del Processo: il P.T.C.P. e le iniziative in atto

Il P.T.C.P. 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, e per ognuno di essi la procedura ha fornito indicazioni operative di indirizzo, delineando importanti approfondimenti regolativi alla Normativa tecnica di attuazione del P.T.C.P..

Appare indispensabile, allo stato attuale delle cose, andare oltre il lavoro realizzato e soffermarsi sui temi emersi durante la fase di sperimentazione, evidenziando alcune "criticità" e/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 regionale. 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 perfezionabile 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 e 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 anche a seguito della vigenza del D.Lgs 152/2006, 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 urgentemente, riguarda la pianificazione urbanistica di livello comunale. Infatti 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 P.T.C.P. 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 l'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 per tali piani.

Occorre probabilmente ragionare su livelli diversi, quello dell'effettiva incidenza delle trasformazioni territoriali in tali realtà, e quello del "servizio" che la 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, intesi come momento strategico di "servizio" al territorio.

La copianificazione è disciplinata dall'Art. 58 delle NTA del P.T.C.P. 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."

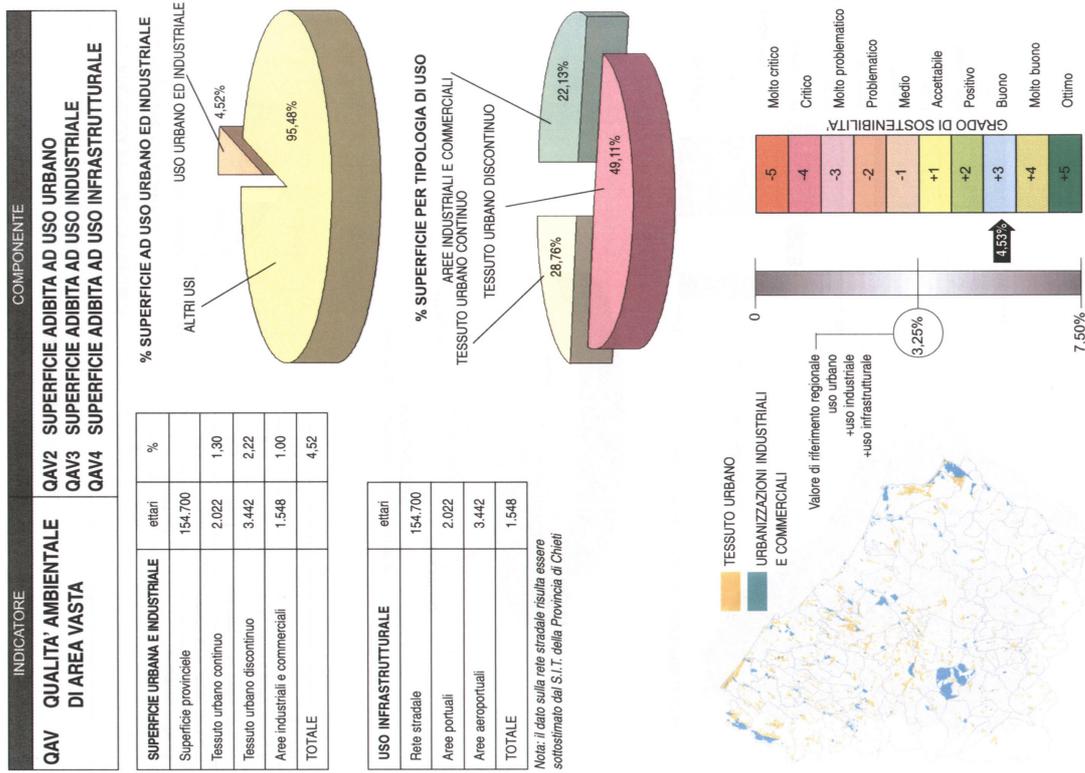
Già dal testo della norma appare evidente il carattere di "Servizio" che la Provincia intende offrire ai Comuni, mettendo tra l'altro a disposizione degli stessi non solo il bagaglio conoscitivo delle analisi e delle ricerche tematiche territoriali condotte fino ad ora, ma anche la professionalità tecnica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

L'obiettivo è che il P.T.C.P. stesso, già sottoposto a VAS, diventi la condizione conoscitiva di base per l'assolvimento degli obblighi derivanti dall'applicazione del citato D.Lgs 152/2006, da implementare localmente dei necessari approfondimenti da effettuarsi a livello comunale e intercomunale, anche con il sostegno finanziario della Provincia, su momenti condivisi di criticità urbana e territoriale. Una occasione è rappresentata dal progetto del Piano Strategico per le Comunità Montane, che avvia la procedura di VAS nel processo di aggiornamento dei Piani di Sviluppo Socioeconomico, e che intende costruire l'implementazione del quadro conoscitivo e delle criticità ambientali per ambiti territoriali di area vasta, indispensabile per la VAS a livello comunale.

INDICAZIONI OPERATIVE QUALITA' AMBIENTALE DI AREA VASTA

VALUTAZIONE		FATTORI DI PRESSIONE		OSSERVAZIONI	
<p>I principali fattori di pressione sono ascrivibili agli insediamenti urbani, agli agglomerati industriali, alla agricoltura e zootecnica ex, più in generale, allo sfruttamento del territorio. La peculiarità della qualità ambientale alla scala vasta deriva dalla composizione e dalla sinergia tra attività che manifestano singolarmente i loro effetti anche a scala locale.</p>		<p>La natura degli indicatori utilizzati consente di effettuare considerazioni in merito al rapporto tra la quantità di superfici di suolo che perdono il loro carattere "originario" per essere sottoposte alle trasformazioni necessarie allo svolgimento di attività antropiche, soprattutto in termini di mobilità, la residenza, la produzione.</p> <p>E tuttavia possibile effettuare considerazioni ulteriori in merito ad altri fattori di pressione, da altri indicatori, in particolare la qualità delle acque, soprattutto quelle superficiali che risentono degli effetti di dilavamento delle scorie (polveri, residui di pneumatici, ecc.) depositati sulle aree rese impermeabili e del loro riversamento nei corsi d'acqua superficiali.</p>		<p>Il progetto tematico sulla rete ecologica deve fornire indicazioni di maggiore dettaglio al fine di proteggere la qualità dei suoli, e considerare una ricerca inquadabile. L'utilizzo e la diffusione (attraverso apposite campagne di informazione) di strumenti specifici di autovalutazione, quali il Dashboard o l'impronta ecologica, può aiutare a diffondere una cultura di protezione delle risorse naturali. Certamente può contribuire alla realizzazione di quella trasversalità della protezione ambientale propugnata dalla UE.</p> <p>Un ulteriore elemento da considerare nella fase operativa è la definizione puntuale delle azioni ritenute compatibili con il mantenimento della qualità del sistema ambientale d'area vasta, piuttosto che fornire vincoli generici difficilmente rispettati, e opportuno fornire una griglia di valutazione delle compatibilità.</p>	
<p>Uno degli aspetti più rilevanti si fa di fatto, attraverso gli strumenti ordinari di pianificazione presentati, di fatto, una contraddizione operativa: se da un lato, la dimensione d'area vasta appare la più consona per la descrizione e il monitoraggio dei fenomeni derivati dalla pressione antropica, dall'altro lato, le azioni specifiche di riduzione della pressione non possono che esplicarsi in sede locale (comune) pur se all'interno di una cornice più ampia.</p> <p>Il problema della pianificazione rispetto ai temi di area vasta rimanda dunque con maggiore evidenza alle pratiche di pianificazione operativa, alla sussidiarietà cooperativa. Azioni coerenti con la protezione della qualità d'area vasta sono certamente quelle che individuano progetti strategici condivisi, anticiclici e multidisciplinari: in altre parole, la coerenza si rivela laddove scelte che possono determinare effetti su piani a scala diversi siano elaborate con un proporzionato livello di articolazione di soggetti decisori e attuatori.</p>		<p>La partecipazione, intesa qui nel senso della partecipazione territoriale (si confronti, ad esempio, la relazione sviluppata nel settore della produzione industriale nella elaborazione del P.T.C.P. di Bologna), appare uno strumento indispensabile per coniugare le esigenze di protezione dell'ambiente a scala vasta con le politiche di sviluppo territoriale basate sulla localizzazione di funzioni produttive o di servizio, nonché sulla creazione di opportunità per i microstrutture il servizio delle funzioni localizzate. Oltre a questo senso anche l'esperienza sviluppata in Francia con gli SCoT.</p>		<p>Il progetto tematico sulla rete ecologica deve fornire indicazioni di maggiore dettaglio al fine di proteggere la qualità dei suoli, e considerare una ricerca inquadabile. L'utilizzo e la diffusione (attraverso apposite campagne di informazione) di strumenti specifici di autovalutazione, quali il Dashboard o l'impronta ecologica, può aiutare a diffondere una cultura di protezione delle risorse naturali. Certamente può contribuire alla realizzazione di quella trasversalità della protezione ambientale propugnata dalla UE.</p> <p>Un ulteriore elemento da considerare nella fase operativa è la definizione puntuale delle azioni ritenute compatibili con il mantenimento della qualità del sistema ambientale d'area vasta, piuttosto che fornire vincoli generici difficilmente rispettati, e opportuno fornire una griglia di valutazione delle compatibilità.</p>	
<p>La possibilità di perseguire azioni che contemperino lo sviluppo e la salvaguardia della qualità ambientale risiede sostanzialmente nella valutazione preventiva degli effetti cumulati generati a scala vasta da azioni attuate a scala locale.</p> <p>Ciò comporta la necessità di elaborare strumenti urbanistici importanti tra enti e soggetti collaboratori su scale diverse. Appare dunque indispensabile che il P.T.C.P. faccia propria questa dimensione cooperativa del governo. Certamente, l'articolazione del Piano territoriale provinciale in programmi specifici può favorire, laddove opportunamente governata, processi di pianificazione specifica.</p> <p>Occorre infine considerare che, sebbene l'area vasta sia un concetto che riguarda la riduzione delle pressioni sull'ambiente d'area vasta, la definizione di un quadro di riferimento "trasversale" che legni preventivamente i temi dello sviluppo (infrastrutture, produzione, ecc) con quelli della protezione, in questo senso, alcune esperienze sviluppate in Europa potrebbero essere di riferimento (tra queste, il già citato SCoT, ma anche le azioni di pianificazione del Piano Agorà dell'EEDE in Inghilterra, ecc).</p>		<p>L'azione determinata dalla produzione agricola può rappresentare un significativo fattore di pressione. Ciò non solo in relazione agli effetti ambientali, ma anche in considerazione delle decisioni annuali (peraltro, raramente verificabile) come concime, quanto piuttosto dagli effetti negativi determinabili attraverso le azioni indirette: ad esempio, nella mancata manutenzione del territorio rurale, nell'impoverimento dei biotipi, nello scarso ricorso a pratiche produttive più attente alla qualità ambientale e agroalimentare, nello spreco delle risorse idriche, e altro ancora. Lo spazio dei programmi progettuali nel territorio extrarurale che, da un lato, riducono le condizioni di rischio presenti e, dall'altro, consentono di valorizzare e proteggere il territorio rurale.</p>		<p>Il governo tematico sulla rete ecologica deve fornire indicazioni di maggiore dettaglio al fine di proteggere la qualità dei suoli, e considerare una ricerca inquadabile. L'utilizzo e la diffusione (attraverso apposite campagne di informazione) di strumenti specifici di autovalutazione, quali il Dashboard o l'impronta ecologica, può aiutare a diffondere una cultura di protezione delle risorse naturali. Certamente può contribuire alla realizzazione di quella trasversalità della protezione ambientale propugnata dalla UE.</p> <p>Un ulteriore elemento da considerare nella fase operativa è la definizione puntuale delle azioni ritenute compatibili con il mantenimento della qualità del sistema ambientale d'area vasta, piuttosto che fornire vincoli generici difficilmente rispettati, e opportuno fornire una griglia di valutazione delle compatibilità.</p>	
<p>La possibilità di perseguire azioni che contemperino lo sviluppo e la salvaguardia della qualità ambientale risiede sostanzialmente nella valutazione preventiva degli effetti cumulati generati a scala vasta da azioni attuate a scala locale.</p> <p>Ciò comporta la necessità di elaborare strumenti urbanistici importanti tra enti e soggetti collaboratori su scale diverse. Appare dunque indispensabile che il P.T.C.P. faccia propria questa dimensione cooperativa del governo. Certamente, l'articolazione del Piano territoriale provinciale in programmi specifici può favorire, laddove opportunamente governata, processi di pianificazione specifica.</p> <p>Occorre infine considerare che, sebbene l'area vasta sia un concetto che riguarda la riduzione delle pressioni sull'ambiente d'area vasta, la definizione di un quadro di riferimento "trasversale" che legni preventivamente i temi dello sviluppo (infrastrutture, produzione, ecc) con quelli della protezione, in questo senso, alcune esperienze sviluppate in Europa potrebbero essere di riferimento (tra queste, il già citato SCoT, ma anche le azioni di pianificazione del Piano Agorà dell'EEDE in Inghilterra, ecc).</p>		<p>L'azione determinata dalla produzione agricola può rappresentare un significativo fattore di pressione. Ciò non solo in relazione agli effetti ambientali, ma anche in considerazione delle decisioni annuali (peraltro, raramente verificabile) come concime, quanto piuttosto dagli effetti negativi determinabili attraverso le azioni indirette: ad esempio, nella mancata manutenzione del territorio rurale, nell'impoverimento dei biotipi, nello scarso ricorso a pratiche produttive più attente alla qualità ambientale e agroalimentare, nello spreco delle risorse idriche, e altro ancora. Lo spazio dei programmi progettuali nel territorio extrarurale che, da un lato, riducono le condizioni di rischio presenti e, dall'altro, consentono di valorizzare e proteggere il territorio rurale.</p>		<p>Il progetto tematico sulla rete ecologica deve fornire indicazioni di maggiore dettaglio al fine di proteggere la qualità dei suoli, e considerare una ricerca inquadabile. L'utilizzo e la diffusione (attraverso apposite campagne di informazione) di strumenti specifici di autovalutazione, quali il Dashboard o l'impronta ecologica, può aiutare a diffondere una cultura di protezione delle risorse naturali. Certamente può contribuire alla realizzazione di quella trasversalità della protezione ambientale propugnata dalla UE.</p> <p>Un ulteriore elemento da considerare nella fase operativa è la definizione puntuale delle azioni ritenute compatibili con il mantenimento della qualità del sistema ambientale d'area vasta, piuttosto che fornire vincoli generici difficilmente rispettati, e opportuno fornire una griglia di valutazione delle compatibilità.</p>	

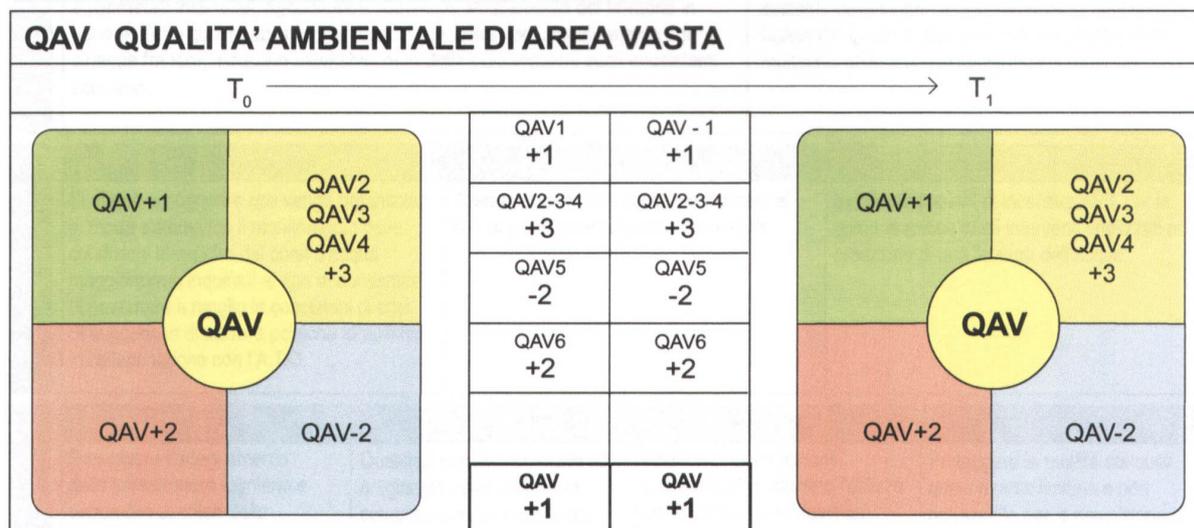
Figura 3 – Qualità ambientale di area vasta ed indicazioni operative.



Fonte dei dati: Regione Abruzzo, Atlante del territorio rurale abruzzese, 1998

SCHEDE OPERATIVE DI VALUTAZIONE

VALUTAZIONE DELLO STATO DELL'AMBIENTE



SCHEDA OPERATIVA

GRADO DI SOSTENIBILITA'		
T0	T1	TENDENZA
+1	+1	😊

T0, analisi dello stato di fatto; T1, proiezione temporale della tendenza.

😊 Tendente verso la sostenibilità 😐 Stabile 😞 Tendente verso la insostenibilità

VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI

INDICATORE QUALITA' AMBIENTALE AREA VASTA	OBIETTIVI DEL P.T.C.P.							OBIETTIVI SPECIFICI DEL P.T.A.P.							OBIETTIVI SPECIFICI DEL PRO.T.AGRI.							OBIETTIVI SPECIFICI DELLA RETE ECOLOGICA							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
COMPONENTI																													
Sup. agricola utilizzata	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Superficie adibita ad uso urbano	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Superficie adibita ad uso industriale																													
Superficie adibita ad uso infrastrutturale																													
Percentuale impermeabilizzazione suolo	😞	😞	😞	😞	😞	😞	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Inquinamento idrico superficiale	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊
TOTALI	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊

😊 POSITIVO 😞 NEGATIVO 😐 INDIFFERENTE = INDICATORE MANCANTE

Figura 4 – Scheda operativa di valutazione della qualità ambientale di area vasta.

Oltre a ciò, e per completare il quadro degli elementi conoscitivi a disposizione della Provincia e dei Comuni, si sta predisponendo uno strumento integrato per la definizione delle condizioni di “rischio localizzativo degli insediamenti umani”, a scala provinciale.

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.

Gabriele Bollini

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

Provincia di Bologna - Dalla VALSAT del P.T.C.P. alla VALSAT dei Piani di Settore: ovvero la partecipazione nel governo del territorio.

Perché è importante e utile la partecipazione: un'introduzione all'argomento

Comunque la si prenda, quella della partecipazione dei *portatori di interesse* alle politiche dell'Ente è una questione spinosa: va fatta "perché è giusto farla", perché può creare consenso, perché può diminuire i possibili conflitti, crea conoscenza (e questo vale sia per i tecnici che per i cittadini), perché potrebbe dare legittimità a una decisione, a una politica o ad un piano, perché è vantaggiosa, perché non è detto che la soluzione "tecnica" sia quella più ragionevole nel contesto sociale, perché favorisce l'emergere di nuove soluzioni e, non ultimo, perché in certi casi si deve fare per legge.

Questo è vero a patto che:

- dietro l'invito a partecipare ci sia un progetto che definisca tempi, modi, mezzi, obiettivi e destinatari delle forme di coinvolgimento che si intende attuare;
- il processo sia gestito in modo trasparente;
- ci si intenda sulle accezioni del termine (dall'informazione alla negoziazione, alla consultazione, alla partecipazione vera e propria);
- si impieghino risorse (tempo, soprattutto);
- sia chiaro a tutte le parti il modo in cui si terrà conto dei contributi del processo.

A partire dall'avvio del processo di Agenda 21 provinciale nel 2000, la Provincia ha avviato un grosso lavoro sia interno che esterno volto a favorire ed integrare forme di partecipazione all'interno delle politiche e delle scelte strategiche dell'ente, per dare spessore all'obiettivo dichiarato della sostenibilità intesa come equilibrio di medio-lungo periodo tra le dimensioni dello sviluppo economico-sociale ed ambientale.

Il forum di Agenda 21, in qualità di espressione autonoma della società organizzata è diventato il luogo di discussione e ratifica dell'attività di programmazione e pianificazione perlomeno del settore Ambiente.

Ma la partecipazione non può risolversi esclusivamente negli appuntamenti fissi del forum sia perché – nel nostro come nella maggioranza dei casi - non è esaustivo degli interessi (in)espressi dalla società, sia perché, soprattutto nei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale e di VALSAT dei piani di Settore entrano in gioco interessi di parte di volta in volta diversi e particolari di cui è necessario tenere conto.

In quest'ottica, ed in linea con la convenzione di Aarhus e con la legge regionale 20/2000 che definiscono l'obbligo e la necessità di istituire momenti pubblici (di solito limitati a forme di consultazione), si è vista la necessità di strutturare processi ad hoc sulla valutazione di progetti e piani.

Alcuni passi in questa direzione sono stati già fatti.

Sul fronte interno si è aperto dal 2000 ad oggi un canale di collaborazione con l'Università di Venezia e con il Laboratorio di Simulazione della Facoltà di Architettura di Sassari (LAMP) che ha portato nel 2003 ad un corso teorico-pratico su

Democrazia e partecipazione (Bologna-Porretta Terme), ad aprire momenti di riflessione nell'ambito del forum (*Agenda 21 e consuetudini mediterranee - Quale ruolo per Agenda 21 nelle pratiche di governo degli enti locali*, Sala Bolognese), alla costruzione di un set di strumenti web interattivi (C.I.T.A. – *Comunicazione Interattiva Telematica per l'Ambiente*) e a sperimentare strumenti di aiuto alla decisione all'interno del Piano di Risanamento della Qualità dell'Aria (il software denominato *Macchina del Tempo*), infine alla scelta di integrare tutti gli strumenti che abbiamo a disposizione in un progetto di politica partecipata sul Piano di Gestione della Qualità dell'Aria e sul Piano di Gestione dei Rifiuti.

Quello che stiamo vivendo nel nostro contesto e nella nostra attività di pianificatori (PGQA, PPGR, PEAP, PTA) e valutatori (VAS-VALSAT, VIA, IPPC-AIA), in simbiosi con l'Agenda 21, è un vero e proprio processo evolutivo della partecipazione ai processi decisionali dalla VALSAT del P.T.C.P. (2002) alla VAS-VALSAT dei piani di settore (al momento: Piano di Gestione della Qualità dell'Aria, Piano di Gestione dei Rifiuti; entro il 2006: Piano di Tutela delle Acque, Piano della Mobilità Provinciale).

La Valsat del P.T.C.P. di Bologna

L'elaborazione della Valsat del P.T.C.P. di Bologna sconta alcune difficoltà di ordine metodologico ed operativo. In primo luogo, essa ha preso l'avvio nel 2001 in assenza di un quadro di riferimento certo e codificato, fatto che ne giustifica in parte il carattere "sperimentale" e, in un certo senso, "frammentario".

In secondo luogo, la complessità, l'interdisciplinarietà e l'elevato grado di interrelazione delle tematiche affrontate dal piano, nonché il loro carattere strategico e strutturale, hanno reso estremamente complessa l'applicazione della metodologia di valutazione così come è stata definita, che presenta quindi alcune lacune, in particolare per quello che riguarda la fase di valutazione quantitativa. Infatti, poiché non è stato possibile arrivare alla definizione di scenari alternativi di piano sufficientemente codificati, la valutazione quantitativa degli scenari non è stata condotta, demandando al monitoraggio in itinere il compito di verificare la sostenibilità delle scelte effettuate.

Si ritiene tuttavia che tale esempio costituisca un interessante riferimento per la Valsat dei piani di settore e dei piani strutturali comunali attualmente in corso di definizione per lo sforzo metodologico che essa rappresenta.

Per l'articolazione della Valsat del P.T.C.P. si rinvia al nostro capitolo nel libro "Città e Ambiente tra storia e progetto" a cura di Vanni Bulgarelli, FrancoAngeli, 2004.

La VAS-VALSAT del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria

Concertazione e consultazione sul documento preliminare del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria, ovvero istruzioni per l'uso e "regole del gioco" della partecipazione (per la Conferenza di Pianificazione e per il Forum di Agenda 21)

La Provincia di Bologna ha avviato l'iter di discussione del documento preliminare del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria con l'approvazione da parte della Giunta degli elaborati "preliminari" del piano (Quadro Conoscitivo, Documento Preliminare,

Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale) e con l'indizione da parte della Presidente della Conferenza di Pianificazione, così come previsto dalla legge regionale di "disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" (LR 20/2000).

Il quadro conoscitivo del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano.

Il documento preliminare del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria presenta i seguenti contenuti:

- le indicazioni in merito agli obiettivi generali che si intendono perseguire con il piano e alle scelte strategiche di assetto della mobilità, del trasporto delle persone e delle merci, del territorio;
- l'individuazione di massima di limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio.

La VALSAT (Valutazione preventiva della Sostenibilità Ambientale e Territoriale) del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria ha lo scopo di evidenziare i potenziali impatti negativi delle scelte operate e di indicare le misure atte a impedirli, ridurli o compensarli, al fine di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte e delle azioni individuate dal piano stesso.

La discussione del quadro conoscitivo, del documento preliminare e della VALSAT del PGQA avviene in parallelo, da un lato, con gli enti e le istituzioni (chiamata dalla legge regionale "metodo della concertazione istituzionale") e, dall'altro, con la società civile e le associazioni economiche e sociali.

La **concertazione istituzionale** con gli enti e le amministrazioni interessate ("dall'esercizio delle funzioni di pianificazione") e competenti al rilascio di pareri, intese e atti di assenso, avviene nella **Conferenza di Pianificazione** (vedi art.14 della legge regionale). (La Conferenza di Pianificazione ha natura istruttoria, essendo diretta a mettere a disposizione dell'Amministrazione procedente (la Provincia di Bologna), nel momento in cui avviene la predisposizione del piano da adottare, significativi contributi collaborativi in merito agli elaborati presentati (QC, DP, VALSAT) nonché prime valutazioni e proposte in merito agli obiettivi e alle scelte generali di pianificazione delineate nel documento preliminare.)

La prima sessione della seduta istitutiva della Conferenza di Pianificazione si è tenuta venerdì 29 luglio, mentre la seconda sessione si è tenuta lunedì 12 settembre. Hanno partecipato alla Conferenza di Pianificazione: Regione, Comuni della provincia, Comunità Montane, Circondario di Imola, Province contermini, AUSL, ARPA, Società Autostrade, ANAS, TAV, Trenitalia, RFI, FER, ATC, Hera, Interporto, CCIAA, Ente Fiera, Società Aeroporto G. Marconi.

La **consultazione e la partecipazione** della società civile avviene all'interno del **Forum di Agenda 21 provinciale**, nel quale sono presenti sia in forma associata che individuale i rappresentanti delle diverse realtà (componenti) della società civile (economiche, sociali, ambientali, culturali, formative, di consumatori ecc.) (nella legge regionale sono richiamate (generiche) forme di consultazione "dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi"; vedi art. 8).

Il Forum è il momento partecipativo previsto e attivato nell'ambito del processo di Agenda 21 Locale. È uno strumento di partecipazione per la definizione di politiche di sviluppo sostenibile a livello locale. Coinvolge tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi legittimi e rappresentativi della realtà sociale, culturale, ambientale ed economica del territorio (*stakeholders*) su cui si sta svolgendo il processo di Agenda 21. Il Forum è generalmente la struttura operativa che attua la partecipazione ed ha il compito di essere soggetto attivo e di orientamento nel processo di elaborazione del Piano d'Azione Locale. Diventa quindi il luogo per definire in modo partecipato e condiviso le risorse che ogni parte può mettere in gioco, individuando e proponendo un rimedio agli eventuali conflitti tra interessi diversi. Per tutti questi motivi viene individuato il luogo nel quale, e attraverso il quale, attivare la partecipazione della società civile al processo decisionale pianificatorio e programmatico: in particolare, in questo caso, sul tema della gestione della qualità dell'aria.

Al fine di realizzare la più ampia e completa acquisizione delle valutazioni e delle proposte sul documento preliminare emerse in sede di concertazione e di consultazione, è utile prevedere un'apposita sessione di lavoro della Conferenza ovvero l'organizzazione di uno o più incontri, iniziative seminariali ecc., che vedano il coinvolgimento diretto e congiunto dei partecipanti (*stakeholders*) al Forum di Agenda 21 e dei soggetti istituzionali presenti nella Conferenza di Pianificazione. Appare inoltre opportuno prevedere lo svolgimento di almeno una seduta successiva all'esperimento della consultazione/concertazione di entrambi i processi, Conferenza di Pianificazione e Forum, per l'esame dei relativi esiti.

La Provincia di Bologna, nella predisposizione e adozione del PGQA, tiene comunque conto dei contributi conoscitivi e delle valutazioni espresse in sede di concertazione nella Conferenza di Pianificazione (comma 8, art.14) e di consultazione nel Forum di Agenda 21. A tal proposito, in particolare, è necessario che i contributi valutativi espressi in Conferenza di Pianificazione siano motivati e articolati esplicitando le eventuali prescrizioni o le condizioni cui viene subordinata la valutazione positiva degli elaborati portati all'esame della Conferenza di Pianificazione.

Estratto da “Invito a partecipare alla Consultazione sul Piano di Gestione della Qualità dell’Aria attraverso il Forum di Agenda 21”

(...) Ora si apre la discussione sul Piano, che dovrà portare entro dicembre alla sua versione definitiva.

La discussione avviene in parallelo, da un lato, con gli enti e le istituzioni e, dall'altro, con la società civile e le associazioni economiche e sociali.

(...) Il Forum è uno strumento di partecipazione volontaria per la definizione di politiche di sviluppo sostenibile a livello locale e coinvolge tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi legittimi e rappresentativi della realtà sociale, culturale, ambientale ed economica del territorio.

Per favorire la consultazione sul Piano attraverso il Forum di Agenda 21, la Provincia di Bologna:

- rende disponibili i documenti e tutti i dati necessari ad approfondire i temi trattati;
- organizza forum tematici ai quali saranno presenti anche i tecnici che hanno elaborato la bozza del Piano;

- organizza e facilita il lavoro dei gruppi;
- coordina i lavori del Forum con i lavori della Conferenza di Programmazione.

Nei mesi da settembre a dicembre 2005 saranno organizzati 7 incontri del Forum, ognuno dedicato ad un aspetto specifico del Piano di Gestione. Gli incontri si svilupperanno in parallelo con le sedute della Conferenza di Pianificazione.

La partecipazione al Forum *Aria* Agenda 21 è aperta a tutti gli abitanti della provincia di Bologna.

Per facilitare il lavoro degli organizzatori è richiesta un'iscrizione ai forum *Aria* e al gruppo tematico di interesse.

In questa fase preliminare vengono proposti tre possibili gruppi tematici:

Gruppo 1: Azioni legate alla limitazione della mobilità privata.

Gruppo 2: Azioni per promuovere l'utilizzo del trasporto pubblico.

Gruppo 3: Commercio, attività produttive e distribuzione delle merci.

Durante il primo incontro (venerdì 16 settembre), i partecipanti potranno proporre l'attivazione di altri gruppi. I gruppi verranno attivati solo se raggiungeranno una congrua quota di partecipanti iscritti.

(...) La Provincia di Bologna, nella predisposizione e adozione del Piano di Gestione della Qualità dell'*Aria*, terrà conto dei contributi e delle valutazioni espresse in sede di concertazione nella Conferenza di Pianificazione e di consultazione nel Forum di Agenda 21. (...)

La VAS-VALSAT del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti: il progetto “non rifiutarti di partecipare”

L'idea è quella di attivare un tavolo di lavoro esterno composto da rappresentanti della società civile organizzata, a supporto dell'elaborazione del Piano Rifiuti della Provincia, ancora prima della definizione compiuta del Documento preliminare, con cui condividere e mettere a punto gli obiettivi strategici e specifici del piano a partire dal quadro di riferimento strategico e normativo dell'Unione Europea e dalla conoscenza dello stato di fatto rappresentato dal Rapporto sui Rifiuti. In questa ipotesi, i contributi elaborati dal tavolo di lavoro (alias forum tematico rifiuti) vengono presi in considerazione nell'elaborazione del documento preliminare e “preparano il terreno” per il lavoro successivo di consultazione e concertazione in Conferenza di Pianificazione e nel Forum di A21L. lavoro che verterà sulla definizione delle azioni di concertazione sui contenuti del Documento Preliminare, che, p.e., potrebbe anche sfociare in una serie di accordi attuativi dei contenuti veri e propri del piano, da farsi in contemporanea con l'adozione del piano stesso da parte della Provincia.

Il lavoro interno preparatorio da parte degli uffici Rifiuti e Agenda 21 serve a strutturare il processo di piano: modi, tempi, obiettivi, ruolo del processo partecipato rispetto all'iter del piano. Serve inoltre a preparare gli strumenti e i documenti utili al lavoro successivo (p.e. RappRifiuti, contesto normativo e strategie UE ecc.).

In particolare vanno stabiliti:

- i temi da sviluppare, alcuni obiettivi rispetto a quelli europei (quadro di riferimento normativo);
- in che modo gli orientamenti del gruppo di lavoro vanno ad influire nelle politiche dell'ente;
- le risorse (umane/economiche);

- chi sono gli stakeholder da coinvolgere nel processo (organizzazioni economiche e sociali, "addetti ai lavori").

1° COMUNICAZIONE/ATTIVITA'

Destinatari: gli stakeholder in qualità di "esperti".

Obiettivo: generare attenzione sulla volontà politica della Provincia di attivare un tavolo di lavoro in fase preparatoria del Documento Preliminare del piano per permettere l'invio di contributi e proposte in termini di obiettivi strategici da parte della società organizzata; avviare il tavolo/tavoli di lavoro --- > consultazione o co-pianificazione?

Strumento: un convegno/workshop aperto al pubblico e l'iscrizione al tavolo di lavoro riservata ai soggetti selezionati dall'amministrazione: potenzialmente 500 persone tra i 300 iscritti al forum Agenda 21 + 200 tra addetti ai lavori ed interessati.

Contenuti:

- normativa e obiettivi europei (il quadro del piano) >> distribuzione materiale;
- documenti tecnici di riferimento (la cornice del piano), ex: Rapporto rifiuti >> distribuzione materiale;
- Alcune esperienze riuscite in termini di analisi costi/benefici; ex. porta a porta >> distribuzione DVD, presentazioni dei partecipanti.

Modalità di avvio: richiesta di iscrizione al tavolo di lavoro e possibile sondaggio per acquisire informazioni sul sapere generale: quali argomenti sono percepiti meno importanti (sui quali la comunicazione dovrà insistere di più).

BOZZA DEL DOCUMENTO PRELIMINARE

- i Tavoli di lavoro producono contributi;
- l'amministrazione raccoglie i contributi e li valuta per integrarli (o meno, motivandone il rifiuto) nel Documento Preliminare;- approvazione della Giunta del Documento Preliminare e apertura Conferenza di Pianificazione.

2° COMUNICAZIONE/CONSULTAZIONE-CONCERTAZIONE

Destinatari: gli stakeholder in qualità di "attori".

Obiettivo: informare e aprire la 2° fase del lavoro.

Strumenti: produrre un quaderno del documento preliminare approvato dalla Giunta; gli stakeholder discutono le azioni che implementano la visione dell'Amministrazione (Doc. Preliminare) ---> concertazione attraverso:

- Conferenza di pianificazione,
- Forum Agenda 21 + invitati.Modalità di lavoro: GRUPPI DI LAVORO DIVISI PER FILIERE E AMBITI
- i tavoli di lavoro lavorano 3 mesi. Il loro compito è costruire strumenti volontari, meccanismi premianti, organizzare la chiusura dei cicli di produzione in locale (meno imballaggi a monte...) ecc;
- Sono gruppi di supporto alla raccolta integrata dei rifiuti con l'obiettivo di diventare permanenti --> per questo alla fine del processo è opportuno formalizzare con loro un accordo.

3° COMUNICAZIONE/AZIONE-INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Destinatari: cittadini.

Obiettivi:

- comunicare il piano per attivare comportamenti virtuosi --- > scegliere alcuni target;
- comunicare a tutti i cittadini i contenuti del piano, ex. con un gioco di simulazione/ruolo. NB: la comunicazione del piano deve essere uno degli elementi INTERNI al piano.

E per finire, alcune considerazioni metodologiche

Come pianificatore di formazione e valutatore di professione mi piacerebbe tanto che il monitoraggio e più in generale la VAS fossero considerati nella pratica quotidiana del governo dell'ambiente e del territorio così come riporta la manualistica, come richiede la Direttiva comunitaria, come abbiamo sentito questa mattina, come in ogni occasione sostengono Elliot Laniado e Mariarosa Vittadini.

Ma nella sostanza e vista la pratica quotidiana, spesso mi viene un dubbio: interessa davvero agli amministratori/decisori avere "strumenti che li aiutino a gestire processi decisionali sempre più articolati e complessi"?

Sono perfettamente d'accordo e convinto che la valutazione e il monitoraggio dei piani potrebbe giocare un ruolo determinante per rendere i processi decisionali più efficaci, integrando strumenti di valutazione e pianificazione. Appunto potrebbe ma

Così come sono perfettamente d'accordo con quanto scrive il mio amico Jochen Jesinghaus (del Joint Research Centre di Ispra, della Commissione Europea) nel suo pezzo "Indicatori e decisioni politiche" contenuto nell'utile libro "La natura nel conto" del 2000, circa la necessità di mettere a punto e fornire ai decisori un Indice di Performance Politica, al fine di metterli in grado di prendere "buone decisioni" e di fare un "buon lavoro". D'altra parte "è solo quando le decisioni nascoste diventano esplicite che si può cominciare a discutere"; di qui poi la necessità/problema di arrivare a una "teoria" accettabile di attribuzione dei "pesi".

In una società democratica, il cittadino (e non solo il politico) ha il diritto di essere informato sulle politiche in corso in modo da:

- potersi formare una opinione sull'importanza di una data questione e sul giusto modo di gestirla;
- poter giudicare se il governo/amministrazione agisce nel modo che si preferisce e quindi decidere se sostenere o meno i politici che l'hanno costituito.

È mia convinzione - e del mio amico Arnaldo "Bibo" Cecchini, al quale spesso mi richiamo e che coinvolgo quando mi trovo a tentare di affrontare questi aspetti - che alcune decisioni, su alcuni argomenti, su alcune questioni, debbano essere decisioni prese attraverso processi partecipativi e che questi processi partecipativi non sono

solamente lo stimolare le energie che esistono all'interno della società, il sentire le voci diverse, ma sono processi che devono concretizzarsi in atti formali; le persone non possono essere prese in giro più di una volta; se vengono coinvolte in un processo partecipativo, le persone devono poter sapere che l'esito di quel processo conta.

La partecipazione ha un senso se è partecipazione al processo decisionale: c'è una differenza di fondo tra partecipazione e costruzione del consenso, anche se, molto spesso, quando i professionisti della partecipazione parlano di partecipazione intendono –almeno se giudichiamo dalle cose che essi fanno - nient'altro che “costruzione del consenso”.

Che un'amministrazione pubblica provveda e voglia provvedere alla costruzione del consenso è cosa buona e giusta, non è un aspetto negativo, non è criticabile, al contrario è necessario che lo faccia, ma è un'altra cosa dalla partecipazione.

Nel caso della pianificazione (ambientale, territoriale o urbanistica che sia), rispetto al passato, l'applicazione della VAS, della partecipazione, del monitoraggio ecc., la renderanno un processo più partecipato, più flessibile, più reversibile, più sensibile (ambientalmente e socialmente).

La partecipazione significa che i cittadini contribuiscono in modo definito e preciso al processo decisionale che decide l'assetto della città o del territorio.

Se ci pensiamo, il processo decisionale più importante che esiste nel governo della città e del territorio – in mano davvero agli Enti locali, almeno ancora per il momento - è quello della pianificazione territoriale e ambientale: quello è il processo decisionale chiave, o meglio è il processo decisionale intorno al quale le altre scelte – che pure sono scelte importanti per la vita quotidiana - ricevono sostanza e durata. (Oltre ad essere la leva in mano al potere locale che sposta maggiori quantità di denaro).

Ma siamo davvero sicuri che nella sostanza ci sia un interesse reale da parte degli amministratori verso “strumenti che aiutino a gestire processi decisionali sempre più articolati e complessi”?

Faccio solo un esempio per tentare di farmi capire: non si può certo non concordare sulla buona dotazione di strumenti conoscitivi e di piani, soprattutto di area vasta, ma osservando però il territorio, l'impressione è che pur avendo buoni piani, negli ultimi 10 anni non sia cambiato quasi nulla, ad esempio per i nostri fiumi.

E non sono certo che una buona valutazione e un buon monitoraggio avrebbe cambiato il destino e il futuro nostro e dei nostri territori!

E allora? Non vorrei che al di là di nuovi assetti lessicali (sostenibilità, governance, agende 21 ecc.) la sostanza sia sempre la stessa e le decisioni vengano poi di fatto prese sempre nel tradizionale modo di rapportarsi con i poteri forti (che guarda caso, quasi mai “partecipano” e presenziano ai tavoli e ai forum!) e con/per altri interessi. Dov'è finito il governo pubblico, nel senso di governo collettivo degli Enti pubblici territoriali? Perché è così forte l'impressione che le decisioni che contano vengano prese sempre altrove?

In parecchi fra quelli che si occupano di ambiente e territorio, c'è la convinzione che l'ambiente abbia bisogno della politica, ovvero che la cultura ambientale debba trovare una piena integrazione nella politica. Non nella "politica ambientale", ma nella politica in senso lato, intesa come garanzia di rappresentatività e di democrazia nella distribuzione delle risorse, naturali o artificiali che siano.

Questa convinzione ne implica un'altra, logicamente simmetrica: la politica ha bisogno dell'ambiente. Oggi la politica è chiamata ad affrontare nuovi problemi sociali, economici e ambientali che emergono dallo scenario mondiale, ma che diventano concreti e urgenti anche dentro le singole realtà locali, nella vita di ogni giorno.

È sempre più importante valorizzare le risorse della natura e della società, e integrare armonicamente le diverse culture che ormai convivono sotto un tetto comune. Ed è qui che la politica ha bisogno di ambiente: per assimilare fino in fondo la nuova visione proposta dalla sostenibilità e allargare, in un approccio più "sistemico", il ventaglio dei temi sul tappeto e degli strumenti da adottare.

Malgrado l'apparente evidenza di questo ragionamento, a tutt'oggi sono ancora molti i fattori che impediscono una naturale integrazione tra ambiente e politica. Una cosa è certa: per favorire questa integrazione occorrono strumenti adeguati che costringano la politica e l'ambiente a parlare la stessa lingua, mettendo in comune i valori di riferimento e coinvolgendo i medesimi soggetti.

È logico quindi che negli anni più recenti sia nato un intenso dibattito sugli "strumenti per lo sviluppo sostenibile": strumenti di valutazione, indicatori, strumenti per i decisori, strumenti di gestione, strumenti di trasparenza, strumenti di partecipazione. (Questi temi e aspetti vengono affrontati nel bel libro "Ambiente condiviso. Politiche territoriali e bilanci ambientali", curato da Fausto Giovannelli, Ilaria Di bella e Roberto Coizet, Edizioni Ambiente, 2005).

Oggi tuttavia si sente l'esigenza di affrontare il problema in termini diversi. Il passaggio alla sostenibilità impone scelte e responsabilità che sono prima di tutto di natura politica e i mezzi vanno scelti di conseguenza valutando caso per caso la loro efficacia rispetto ai fini.

Tutti gli strumenti fanno qualcosa, ma non vanno nella stessa direzione.

Ogni governo locale ha (o dovrebbe avere) una propria visione di come vadano gestite le risorse ambientali in rapporto alla collettività, ed è questo il punto centrale da cui derivano i piani, gli investimenti e i programmi. Gli strumenti scelti dovrebbero rappresentare con chiarezza questa visione, interpretarla nei fatti e renderla trasparente nei risultati, facilitando così il consenso o il dissenso dei cittadini sulle politiche adottate.

Se invece gli strumenti non rispecchiano le politiche e sono soltanto testimonianza di una generica attenzione alla sostenibilità, allora la questione ambientale viene tacitamente esclusa dal confronto democratico, come un fiore all'occhiello senza conseguenze.

Per questo penso che sia necessario proseguire la riflessione sugli strumenti (anche di monitoraggio, ma non solo) per l'intervento locale, ma questa volta concentrando l'attenzione sul "perché" anziché sul "come".

L'uso in rapporto agli obiettivi.

Gli strumenti per la sostenibilità a disposizione delle autorità locali non sono tutti uguali e, anzi, essi non possono essere utilizzati in modo intercambiabile, pur avendo le stesse finalità.

Presentano una diversa attitudine in relazione alla capacità di supportare il processo decisionale sotto quattro profili: la responsabilità politica, le scelte economiche, l'intersectorialità e la partecipazione.

Responsabilità politica: chi usa cosa, chi assume oneri e onori

Per comprendere appieno quali obiettivi ciascun strumento è in grado di centrare è necessario porsi due domande: chi ne fa uso all'interno dell'amministrazione locale? Quali responsabilità è in grado di investire?

Molti strumenti producono "cimiteri di dati", ovvero molte informazioni che finiscono con l'aver scarso peso politico, perché sono estranee al processo decisionale oppure non lo supportano adeguatamente, o ancora perché rimangono esclusivo appannaggio del livello gestionale della pubblica amministrazione.

Il tema centrale resta comunque quello di assumere compiutamente il tema della sostenibilità nell'agenda politica e quindi di ricercare e perseguire una "visione" diversa dello sviluppo.

I limiti di un approccio tecnocratico e scienziato sempre più spesso si traducono nel sottrarre le decisioni relative all'ambiente alla sfera dell'esercizio della democrazia.

"La questione centrale diventa quindi quella dei metodi per ricostruire una razionalità di processo e di merito alle scelte; e in generale sembra di poter notare attualmente una forte convergenza nel riconoscere in nuove forme di *democrazia deliberativa* la possibile soluzione." E qui si aprirebbe un'altra pagina che potremmo anche chiamare "Democrazia locale e politiche ambientali" (e territoriali) riprendendo il titolo del capitolo del libro "Ambiente condiviso" a firma di Alberto Magnaghi e Anna Marson.

I CONTRIBUTI

Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione di area vasta

Vorrei avviare questo mio intervento in modo pragmatico, 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. Qui di seguito alcuni esempi.

Rischio sismico: caratteristiche sismotettoniche, suscettibilità sismica ecc.;
Rischio idraulico: caratteristiche meteo-climatiche, tipologia del bacino idrografico ecc.;

Rischio da frane: caratteristiche geo-litologiche, cause innescanti (antropiche, sismiche ecc.) ecc.;

Rischio tecnologico: caratteristiche dell'impianto strutturale o infrastrutturale, contesto ambientale ecc.;

Questi esempi ed altri ancora indicano come le aree d'influenza del rischio non possano essere definite con limiti amministrativi.

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.

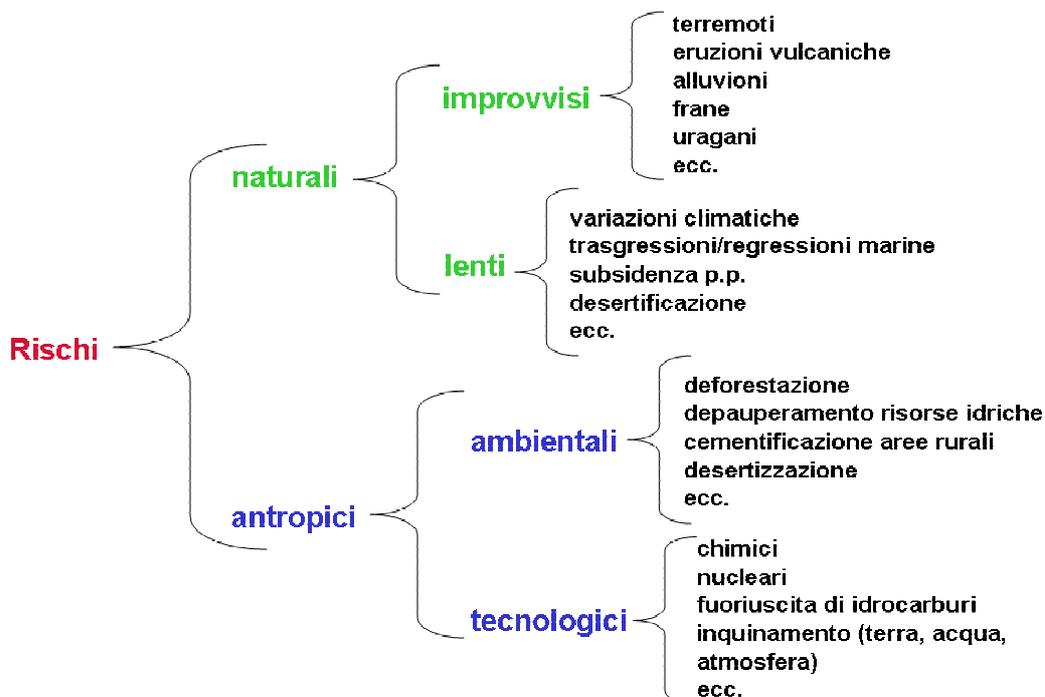


Figura 1 – Schema di suddivisione dei rischi.

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** s'intende la probabilità che avvenga un fenomeno di dissesto in una certa area ("susceptibilità"), con una certa "frequenza" e di una data "intensità".

Ove per **vulnerabilità** s'intende l'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.

Il **rischio totale** è concepito come la 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.

Se si considera la variabilità nel tempo dei rischi naturali, si può constatare un loro progressivo aumento negli ultimi cinquant'anni, valutabile intorno ad una media del 5% all'anno. Questa tendenza sembra essere collegata a varie cause: l'aumento della popolazione mondiale, concentrata soprattutto in aree e città più "esposte" a pericolosità (per esempio il Bangladesh alle alluvioni, Città del Mexico ai terremoti); l'addensamento turistico in zone di nuova espansione, anch'esse più "esposte" a pericolosità (per esempio quelle d'alta montagna alle valanghe, le aree costiere dell'Oceano Indiano al recente tsunami); gli interventi antropici (deforestazione, cementificazione, abbandono di pendici coltivate ecc.), che favoriscono i processi d'erosione, di alluvionamento, di frana ecc.; l'aumento dei mezzi d'informazione ed il perfezionamento delle relative tecnologie, che offrono una maggiore e più precisa diffusione di notizie sui disastri che avvengono in ogni parte del mondo.

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.

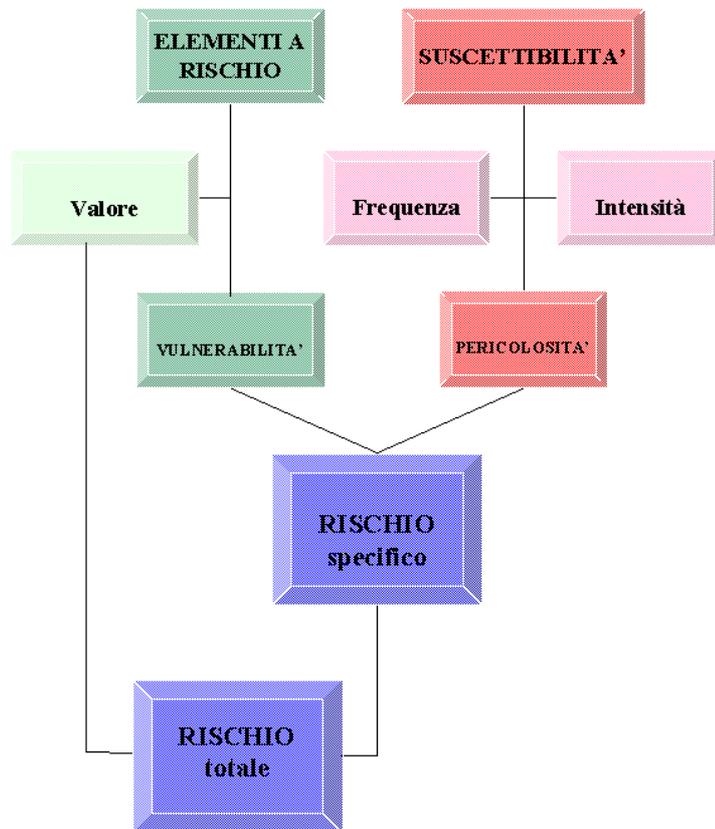


Figura 2 – Schema dei rapporti tra Rischio, Vulnerabilità, Pericolosità e Suscettibilità (D. Piacentini).

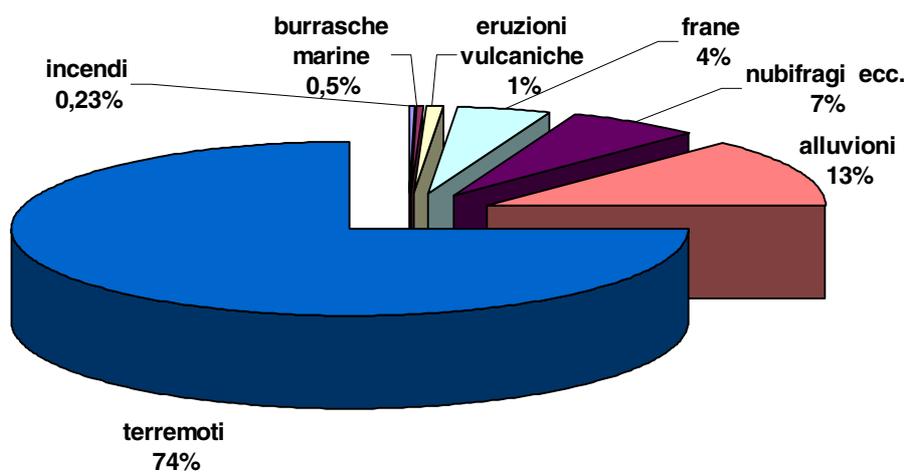


Figura 3 - distribuzione percentuale delle vittime in funzione della tipologia di disastro naturale in Italia, negli ultimi 500 anni.

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.

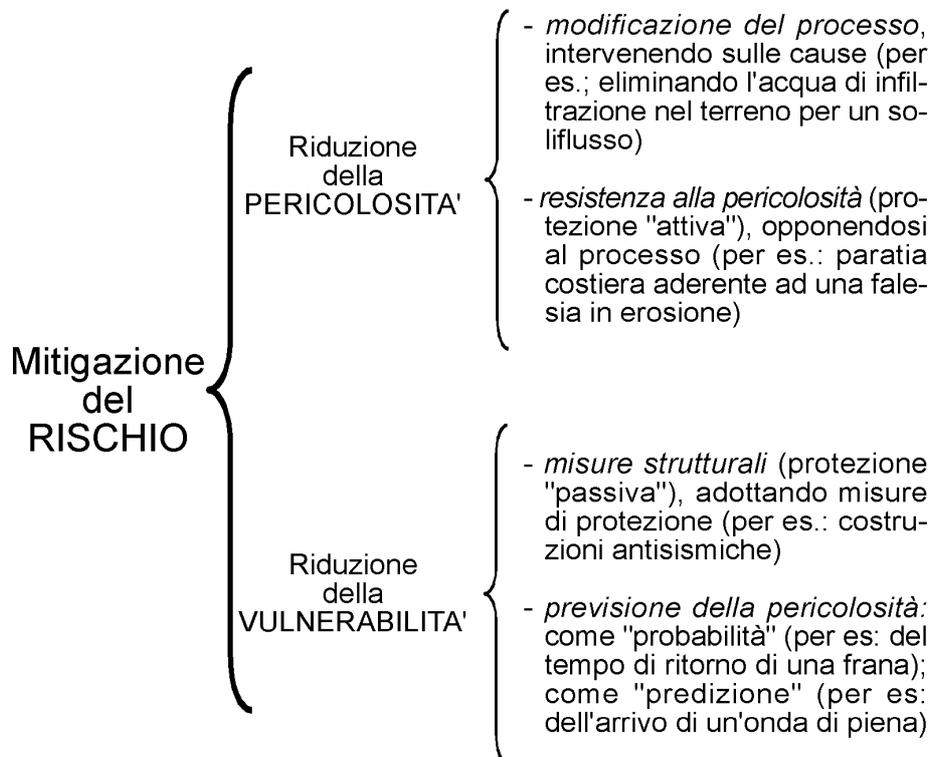


Figura 4 – Schema concettuale dei metodi di mitigazione del rischio.

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 altre 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. Ritengo che gli enti locali possano disporre di una sufficiente mole di documenti scientifici di tipo ambientale per acquisire un'adeguata conoscenza di base sui rischi naturali. Per quanto riguarda Modena e il mio campo di competenza, posso citare, come esempio, la dettagliata e moderna cartografia geologica regionale, gli approfonditi studi sulle frane o la ricerca sulla suscettibilità sismica del territorio provinciale, o ancora l'innovativo "Atlante storico-ambientale" della città di Modena. Oltre a questi esiste un'innomerevole quantità di altri documenti redatti da enti, organismi, tecnici ecc.

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 comunque 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. Attualmente siamo entrati nella cosiddetta "società della conoscenza", in cui una risorsa primaria è l'apprendimento, che deve essere un vero apprendimento, non un suo simulacro; ogni conoscenza è carica di valori rispetto ai bisogni e alle esperienze dell'umanità. Perciò 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 e delle fasi di attuazione non può prescindere da un'azione costante, continua e diffusa d'informazione ed educazione, in grado di dare ai cittadini gli opportuni strumenti di partecipazione.

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 intuitive, 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.

Bibliografia

Panizza, M. e Piacente, S. (2003) – Geomorfologia culturale. Pitagora, Bologna, 350 pp.

Panizza, M., a cura di (2005) – Manuale di geomorfologia applicata. F. Angeli, Milano, 530 pp.

Anna Marson

Istituto Universitario di Architettura – Venezia

Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta

Perché aprire la costruzione delle politiche pubbliche a forme di effettiva partecipazione sembra necessario, utile e urgente

La percezione dei *limiti delle forme di democrazia delegata* da un lato, e delle forme di concertazione istituzionale dall'altra, nel costruire politiche pubbliche capaci di *cogliere l'effettiva domanda sociale*, articolata in relazione alle specificità di ciascun territorio e delle relative comunità plurime (di vita, di lavoro, di cura, d'uso temporaneo scandito in diversi modi/frequenze), e capaci di *attivare le diverse energie presenti o potenziali finalizzabili ad azioni di interesse collettivo*, è ormai ampia e diffusa.

Anche quando le rappresentanze della democrazia delegata (sindache/-i o presidenti, consigliere/-i, assessore/-i) sono equilibrate rispetto ai territori di provenienza (piuttosto che ai collegi elettorali), e possono contare su persone preparate e portatrici di interessi collettivi, le informazioni e le conoscenze di cui esse dispongono sono comunque umanamente limitate, e i cinque anni del mandato elettorale sono lunghi. In questo tempo è dunque necessario prevedere altre forme di rapporto con la società locale che costituisce il referente privilegiato delle politiche promosse dall'ente. Queste forme sono tanto più 'democratiche' quanto la loro attivazione non sia discrezionale e basata su reti informali di rapporti personali, ma caratterizzata da regole trasparenti e potenzialmente aperta alla partecipazione di tutte e tutti.

La forma della concertazione, caratterizzata dalla interazione sistematica con un insieme di lobbies, tende a rendere subordinato a queste il ruolo della pubblica amministrazione; mentre la partecipazione, intesa come co-definizione degli obiettivi e co-progettazione delle azioni insieme ai portatori di interessi diffusi sul territorio, rafforza il ruolo dell'ente pubblico e l'aiuta a superarne l'immagine di autoreferenzialità.

L'esternalizzazione di molte delle funzioni all'origine del ruolo dei Comuni nella loro configurazione moderna (fornitura di servizi pubblici), e la loro trasformazione in beni soggetti dalle regole di mercato e gestiti da società per azioni i cui bilanci sono generalmente superiori a quelli degli stessi enti pubblici territoriali locali, fa inoltre osservare come in generale questi ultimi si trovino a essere sempre più di frequente 'catturati' da interessi privati particolari. Il riequilibrio di questa 'cattura' con una più ampia partecipazione degli interessi diffusi della società locale alla definizione dei problemi di interesse collettivo e alle possibili soluzioni sembra quindi non soltanto utile, ma essenziale. La pratica da parte degli enti territoriali di forme di partecipazione più allargata non solo non toglie potere ai Consigli, esautorati nelle loro competenze da ben altri processi, ma può contribuire ad aumentarne la legittimazione politica.

Inoltre, se la prima funzione di una più ampia partecipazione è la costruzione condivisa dell'agenda dei problemi che l'ente pubblico territoriale può e deve trattare, la definizione condivisa dei problemi può consentire l'attivazione di energie e risorse sociali per la costruzione delle stesse politiche pubbliche.

In un contesto di progressiva riduzione delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato, di domanda di sussidiarietà e di necessario approccio pro-attivo e integrato alla individuazione dei problemi e delle relative soluzioni, il superamento di azioni concepite con modalità settoriali e burocratiche è urgente e indispensabile, non ultimo per mantenere (o ricreare, prima che sia ulteriormente distrutto) un rapporto tra sfera della vita quotidiana e sfera della politica, tra azioni individuali e interessi collettivi. Politiche 'pubbliche' non più soltanto perché promosse dall'ente pubblico (in questa accezione dovremmo definire 'pubbliche' le 'privatizzazioni' dei servizi o dei beni degli enti pubblici), ma in quanto rispondenti a bisogni e interessi collettivi, e costruite con l'apporto più ampio possibile di chi può rappresentare in prima persona questi interessi. La presenza di forme di partecipazione strutturate nella costruzione dei progetti potrebbe essere assunta, in analogia con quanto avviene per molti progetti promossi e co-finanziati dall'Unione Europea, quale parametro per la valutazione delle graduatorie e delle priorità di finanziamento.

E' lecito naturalmente chiedersi quali siano le forme di partecipazione più allargata che un ente quale la Provincia, che sconta in modo particolare un'immagine sovraordinata nei confronti soprattutto dei Comuni, possa effettivamente e utilmente promuovere e praticare. Se già le Province incontrano spesso problemi nel relazionarsi con i Comuni, e i Comuni con le cittadine/-i, perché mai le Province dovrebbero essere in grado di attivare dei processi partecipativi e dovrebbero essere interessate a farlo?

Le pratiche partecipate e partecipative finora sperimentate anche nel contesto italiano (bilanci partecipati o partecipativi, contratti di quartiere, città dei bambini e delle bambine, piani urbanistici e territoriali, agende 21 e relativi coordinamenti intercomunali, costruzione partecipata di altre politiche, suddivisione dei Comuni più ampi in municipalità dotate di competenze e risorse più ampie dei quartieri) sono finora in effetti declinate prevalentemente a livello comunale, livello al quale sembra più naturale porsi il problema di attivare forme di interazione diretta con le/i cittadine/i e le loro associazioni, e più semplice praticarlo.

Eppure, anche le Province stanno cambiando, ed evidenziano una nuova consapevolezza relativa all'importanza di attivare forme di partecipazione.

Se le prime azioni provinciali 'partecipate' sono state generalmente le Agende 21, per la prima volta nel mandato elettorale in corso alcune Province hanno istituito e assegnato deleghe, quando non addirittura assessorati, alla partecipazione (per esempio Milano, Lodi e Ascoli Piceno), e insieme ad altre stanno promuovendo un approfondimento comune in merito alle forme di partecipazione direttamente (come ente Provincia) o indirettamente (attraverso i Comuni) attivabili, e agli attori di cui facilitare il coinvolgimento (associazioni che rappresentino interessi diffusi piuttosto che singole cittadine e cittadini). Attivare forme di partecipazione rivolte a questi attori significa per le Province allargare il proprio punto di vista, aprire un dialogo con altri interlocutori locali e, non ultimo, ampliare l'approccio settoriale con cui spesso i diversi progetti sono gestiti all'interno dell'ente.

Fin qui, in generale. Ma qualora si vogliano sperimentare processi partecipativi nei piani urbanistici e ancor più nei piani che regolano le trasformazioni territoriali in area vasta, con quale contesto specifico ci si confronta?

Il contesto regolativo vigente, e le interpretazioni prevalenti

Le leggi urbanistiche, o di governo del territorio, regionali

Rispetto a una suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni che attribuisce a queste ultime una competenza esclusiva in materia urbanistica¹, e concorrente in materia di governo del territorio, molte Regioni italiane hanno maturato negli anni recenti attraverso la propria attività legislativa significative innovazioni nella disciplina delle trasformazioni territoriali. Se nel merito delle singole innovazioni, ovvero della valutazione della loro rispettiva efficacia nel garantire un governo soddisfacente delle trasformazioni, le posizioni non sono certo concordi, è innegabile la presenza di una sorta di *mainstream*, di corrente comune a più ambiti regionali che sembra segnare la rotta del cambiamento.

I caratteri salienti di queste innovazioni, che in diverse Regioni sono presenti pur se con diversi livelli di effettiva attuazione, possono essere così riassunti:

- il riconoscimento dell'autonomia dei diversi livelli territoriali di governo delle trasformazioni, ovvero l'eliminazione di qualsiasi intervento sovraordinato diretto o ex-post; gli enti locali devono conformarsi agli indirizzi regionali, ma una volta garantita la conformità dei propri strumenti di pianificazione definiscono le proprie scelte in modo autonomo;
- il conseguente tentativo di perseguire l'integrazione tra livelli diversi non più attraverso la coercizione normativa e gerarchica, bensì prevedendo una necessaria auto-valutazione, a ciascun livello territoriale, degli esiti delle scelte;
- la previsione obbligatoria di momenti di concertazione e partecipazione nel processo di costruzione delle decisioni di piano;
- l'articolazione dei piani urbanistici in piani strutturali (esplicitazione delle strategie di medio-lungo periodo in relazione alla struttura complessa di ciascun territorio) e operativi (azioni di mandato);
- l'apertura alla sperimentazione di pratiche di perequazione sia tra proprietari dei suoli che fra Comuni (relative quindi ai diritti di edificazione, ma anche alla compensazione anche intercomunale dell'ICI ecc.).

La congiuntura (?) nazionale

A fronte del quadro regionale fin qui schematizzato, negli anni più recenti l'atteggiamento evidenziato dal governo nazionale relativamente al governo del territorio sembra andare nella direzione non tanto di innovazione nella concezione e negli strumenti del governo stesso, quanto di attuazione coerente di un paradigma del non-governo. Se ciò può essere riconosciuto almeno in parte come elemento congiunturale legato alla coalizione attualmente al governo, vi sono tuttavia alcuni elementi strutturali che spingono a una diversa riflessione.

L'elemento congiunturale è senza dubbio riconoscibile nei ricorrenti condoni, così come nelle altre numerose e ricorrenti interpretazioni della proprietà privata dei suoli come diritto a edificare *tout court*.

Gli elementi strutturali sono dati dall'ulteriore (e pertanto continua) licenza d'erosione dei beni comuni o collettivi residui (dalle comunanze di pascoli, boschi o suoli agricoli, alle acque e ai loro ambiti di divagazione, alle coste e spiagge) attraverso la loro privatizzazione e apertura allo "sfruttamento", spesso indiscriminato rispetto a

¹Intesa come disciplina d'uso dei suoli, a differenza del "governo del territorio" ovvero dell'integrazione fra azioni di governo del paesaggio, dell'ambiente, dell'assetto idrogeologico e dell'uso del suolo a fini edificatori. Su questo aspetto vedasi AA.VV., *La controriforma urbanistica*, Alinea Firenze 2005, e più in particolare i contributi rispettivamente di Paolo Urbani, e di Alberto Magnaghi e Anna Marson, ivi contenuti.

qualsiasi considerazione di sostenibilità ambientale o anche soltanto di benessere antropico. E' forse superfluo aggiungere che lo "sfruttamento" consiste solitamente in ulteriore edificazione, o in opere a ciò connesse come la regimazione artificiale e il trasporto delle acque a luoghi assai lontani dal punto di approvvigionamento. Vi è una considerazione spesso implicita sottesa alla legittimità da più parti riconosciuta a queste azioni, ovvero che l'edilizia sia in fin dei conti l'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 vada agevolata nel pubblico interesse. Il fatto che questa "industria" non risponda più ad alcun fabbisogno edilizio effettivo - data l'evidente incapacità di soddisfare i segmenti di domanda inevasa o 'strozzata' dal mercato rappresentata da immigrati, studenti, giovani coppie con lavori più o meno precari, anziani non autosufficienti - ma drena soltanto risparmi delle famiglie e investimenti che potrebbero essere utilizzati in modo assai più produttivo dal punto di vista dell'interesse pubblico, non sembra turbare più di tanto nessuno. Via libera dunque ai cosiddetti "immobiliaristi" legittimati come 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, "cacciatori di terreni", operatori che si muovono sul territorio alla ricerca delle migliori opportunità da sfruttare grazie alla disponibilità degli amministratori pubblici nel consentire loro di realizzare significativi incrementi di rendita fondiaria.

Il nuovo progetto di legge-quadro nazionale sul governo del territorio (la cosiddetta 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 non fa che supportare normativamente una pratica di fatto già relativamente diffusa e oltremodo contagiosa.

L'inquietante interrogativo che a questo punto inizia ad affiorare è il seguente: ma se così stanno le cose, che senso ha parlare di partecipazione? Rispetto a ciò, la partecipazione a che serve? Nei casi migliori può aumentare la legittimità di quegli amministratori ed enti locali che coraggiosamente vogliono continuare a governare il proprio territorio, anziché ritrovarsi vittime delle decisioni altrui. In molti casi rischia di essere uno strumento retorico che mima la costruzione di un controllo collettivo sul territorio proprio nel momento in cui gli strumenti tradizionali che precedentemente lo garantivano sono stati in gran parte demoliti.

La situazione degli enti locali

Come noto, la trasformazione più evidente nelle modalità del governo locale negli ultimi anni è stata la concentrazione dei poteri di rappresentanza istituzionale, e di assunzione delle relative decisioni, nel/-la Sindaco/-a. Ciò che è meno evidente è che a fronte di questa concentrazione di poteri precedentemente distribuiti tra Giunta e Consiglio, l'ente Comune ha complessivamente perso il livello di autonomia precedentemente posseduto.

A supporto di questa ipotesi, pur senza pretesa di esaustività, si possono menzionare i seguenti esempi di erosione delle autonomie locali: il già citato svuotamento delle funzioni all'origine del Comune moderno (gestione dei servizi pubblici) oggi controllate da Spa generalmente più potenti del Comune stesso; i tagli ricorrenti nel trasferimento dei finanziamenti pubblici dai livelli centrali di governo agli enti locali; il ricorso obbligato dei Comuni all'ICI come principale risorsa libera da vincoli di destinazione, e la conseguente corsa "drogata" all'estensione delle aree edificabili; lo 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); infine, il venir meno di qualsiasi potere di co-decisione in merito alle infrastrutture di interesse nazionale (grazie alla cosiddetta “legge obiettivo”), con la conseguente riduzione del potere di contrattazione dei Comuni alla sola possibile richiesta di opere viabilistiche complementari e relative nuove urbanizzazioni come compensazione (sigh!).

A fronte di questo stato di cose va notato come le competenze provinciali siano diverse da quelle comunali, più articolate e meno legate ai singoli portatori di interessi privati, e quindi non solo necessarie ma potenzialmente utili per integrare le prime, sia a fronte di poteri sovraordinati o esterni, così come di attori locali opportunisti. La collaborazione fra Comuni e Province appare tuttavia a tutt’oggi limitata 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

Materialmente, almeno fino all’eventuale entrata in vigore della “legge Lupi”, le trasformazioni nelle destinazioni d’uso dei suoli e la localizzazione di nuovi insediamenti sono a tutt’oggi oggetto delle previsioni dei piani urbanistici². Malgrado molte leggi regionali recenti³ obblighino tali piani a fare i conti con le molteplici dimensioni, in primo luogo quelle ambientali, della sostenibilità, l’integrazione sembra fermarsi nella maggior parte dei casi all’impiego retorico di un diverso linguaggio che si appropria di nuovi concetti. Nei fatti, quando si considerano i documenti di piano aventi efficacia normativa, si può dire che i piani urbanistici siano tuttora intesi essenzialmente come strumenti per prevedere nuovi volumi edificabili, evidenziando una forte discrasia fra linguaggio e contenuti direttamente o indirettamente operativi. La stessa partecipazione, laddove prevista dalle leggi regionali o comunque sviluppata per iniziativa autonoma, oltre a privilegiare la concertazione con gli attori istituzionali (e con i proprietari di terreni), tende ad assumere comunque il problema dello sviluppo edilizio come dato.

Rispetto ai piani urbanistici sovradimensionati degli anni ‘60 e ‘70, dove si poteva perlomeno dire che le previsioni eccessive di nuovi volumi edificati fossero basate su una situazione demografica in effettiva crescita (anche se interrottasi in anticipo rispetto a qualunque previsione di piano), le previsioni di sviluppo insediativo sono oggi ormai prive di qualsiasi relazione con il fabbisogno atteso o attendibile (peraltro sempre meno soddisfabile attraverso la previsione di generiche volumetrie), o con analisi di sviluppo socio-economico seriamente fondate. Si tratta di ulteriori espansioni urbanizzative che intervengono in contesti generalmente caratterizzati da urbanizzazioni a macchia d’olio che hanno già sfigurato la campagna, e da una disponibilità di volumetrie edificabili eccessive.

²Il disegno di legge Lupi prevede che gli accordi con i privati possano diventare piano urbanistico e successivamente variante al piano territoriale di coordinamento provinciale con la semplice procedura dell’intesa. Cfr. 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.

³La prima tra queste è stata senza dubbio la LR Toscana n.5/95, ora sostituita dalla LR 1/05. Ma vanno ricordate anche la LR Emilia-Romagna 20/2000, e perfino la LR Veneto 11/2004 (per quanto riguarda il testo di legge, non certo le ricorrenti deroghe alla stessa e molti atti di indirizzo successivi).

Le nuove leggi regionali avranno almeno il pregio di promuovere interventi più attenti, che evitino un ulteriore scempio di paesaggio e di campagna, oltre che numerosi problemi funzionali relativi al traffico indotto, alle infrastrutture a rete, al dissesto idrogeologico e così via? In teoria sì, i nuovi requisiti conoscitivi e valutativi richiesti dalle leggi regionali sono stati pensati a tal fine. Ma oltre ad essere spesso interpretati in modo burocratico da tutte le parti istituzionali in causa, sono spesso minati da infinite deroghe specifiche anche nei contesti più avanzati⁴.

Il quadro complessivo che si delinea relativamente ai piani urbanistici comprende dunque un ricorso generalizzato a varianti parziali, con le quali vengono assunte gran parte delle decisioni che contano in assenza di una valutazione integrata dei loro effetti sul territorio; una concertazione praticata in modo anche eccessivamente diffuso (specie con i proprietari dei terreni, e con i rappresentanti di interessi della promozione edilizia); una partecipazione vissuta come dovere (quando richiesta dalle leggi regionali), o come vetrina ben definita e controllata, peraltro solo in riferimento ai piani generali (e non a varianti spesso più rilevanti dei primi per quanto riguarda le trasformazioni previste direttamente o indotte a medio-lungo termine).

Le specificità del governo delle trasformazioni territoriali in area vasta

Competizione interistituzionale e ruolo delle “coalizioni per la crescita”

Considerando un territorio ampio, una cosiddetta “area vasta” (per distinguerla dal territorio comunale senza necessariamente riferirsi ai confini provinciali), chi governa le trasformazioni territoriali e i nuovi insediamenti? Formalmente (per ora) nell’ordine: Comuni, Provincia, Regione. Di fatto (già ora), molte delle operazioni di scala medio-grande, infrastrutturali o edilizie⁵ sono avviate e portate a buon fine da cosiddette *coalition for growth*⁶ formate da promotori edilizi, amministratori locali, referenti politici a vari livelli. Questi diversi attori, il cui ruolo dovrebbe essere differenziato e spesso contrapposto quale naturale conseguenza del rappresentare interessi diversi, si muovono invece in accordo (interno), e semmai in concorrenza con altri gruppi analoghi, a una scala che è senz’altro interna all’ambito regionale, ma non rispetta né i confini comunali né quelli provinciali, ricercando e costruendo le migliori opportunità localizzative ove esse si danno.

Gli esiti sono evidenti (generalmente, ahimè, con il senno di poi): 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. E tutto ciò, paradossalmente, non fa che evidenziare una fortissima domanda implicita di pianificazione d’area vasta.

I ricorrenti problemi a legittimare un coordinamento a livello di area vasta possono essere letti anche in questa chiave, come una sorta di rifiuto condiviso (fra alcuni attori politici chiave) a legarsi le mani in anticipo⁷, attraverso atti di programmazione

⁴In Toscana ad esempio, dove Comuni privi di piano strutturale ai sensi della decaduta LR 5/95, men che meno dunque ai sensi della nuova LR 1/05, possono ancora redigere Varianti ai vecchi PRG, cambiando ad esempio la distribuzione dei volumi (sovradimensionati) previsti senza disporre di un quadro conoscitivo relativo alle dimensioni ambientali del territorio e senza poter dunque auto-valutarne (dal momento che gli altri livelli di valutazione/approvazione sovraordinata sono stati aboliti) gli effetti prodotti.

⁵Sempre più spesso infrastrutturali ed edilizie, nel senso che progettazione dell’opera infrastrutturale e progettazione di nuovi insediamenti con accesso privilegiato alla stessa sono frutto di una programmazione (non pubblica, non trasparente) unitaria, anche se divengono di dominio pubblico con tempi sfasati e promotori ufficialmente differenti.

⁶Coalizioni di interessi aventi come oggetto sociale del loro stare insieme la promozione di operazioni di crescita immobiliare.

⁷A questo riguardo vedasi anche A.Marson, *Barba Zuchòn Town. Una urbanista alle prese col Nordest*, Angeli, Milano 2001.

o comunque sedi stabili di decisione condivisa, rispetto a operazioni estemporanee di sfruttamento delle opportunità e di sinergie con altri attori “imprenditoriali” (immobiliari) che di volta in volta possono darsi.

Dietro la competizione interistituzionale che nella maggior parte dei contesti ha finora impedito ai Piani territoriali di coordinamento provinciale non solo di pianificare nel senso estensivo del termine, ma anche di assicurare quel coordinamento della pianificazione in capo ai singoli Comuni richiamato dal titolo stesso, c'è dunque forse qualcosa di più del semplice rifiuto dei Comuni a vedersi imporre norme sgradite. L'assenza di sperimentazioni significative di compensazione territoriale dell'ICI all'interno di un'area vasta, le interpretazioni discordanti di ciò che può essere legittimamente governato attraverso i P.T.C.P. (dalle sole infrastrutture di competenza provinciale, alla disciplina paesaggistica e alle linee generali degli insediamenti, al ruolo del territorio nel futuro ipotizzabile di sviluppo locale), la stessa scarsa partecipazione degli amministratori comunali alla costruzione di piani d'area vasta che in ogni caso non possono limitarsi a essere la semplice somma dei piani urbanistici comunali, rappresentano indizi plurimi d'uno stato di cose in cui molti fra gli attori più dotati di risorse istituzionali, relazionali o finanziarie non sentono questo gran bisogno di azioni cooperative programmate in modo esplicito sul medio-lungo periodo.

Perché aprire alla partecipazione la pianificazione di area vasta

Perché mai dunque, date queste premesse, aprire alla partecipazione dei cittadini e degli attori collettivi meno rappresentati una pianificazione, quella d'area vasta, che già di suo si trova in una situazione non facile?

La prima ragione è quella di arricchire la conoscenza del territorio, dei suoi attori e delle rispettive progettualità. Per pianificare un territorio bisogna comprendere, oltre alla natura del luogo, le ‘razionalità’ d'azione degli attori che lo mantengono e trasformano. Proporsi di selezionare le progettualità locali sinergiche rispetto a un futuro sostenibile dei luoghi sembra un passaggio ovvio, ma richiede una interazione intensa e ripetuta con attori in molti casi diversi da quelli della abituale concertazione istituzionale, attori che raramente sono sollecitati a partecipare nella formazione di un piano, trovando ascolto adeguato ai loro punti di vista situati.

Introdurre nuovi attori nell'arena decisionale attuale (Sindaci, Regione, rappresentanti delle associazioni di categoria, in alcuni casi i sindacati), produce di per sé un cambiamento nella definizione dei problemi, nelle visioni prospettiche e nelle soluzioni specifiche. Intorno a queste ultime è più facile costruire “alleanze di progetto” per legittimare innovazioni altrimenti difficili, trasformando il P.T.C.P. da strumento tecnocratico a “patto” multiattoriale finalizzato a garantire interessi collettivi esplicitamente riconosciuti come tali.

Il coinvolgimento diretto o indiretto (attraverso le loro associazioni) dei cittadini da parte dell'ente Provincia appare in grado di svolgere un'importante funzione comunicativa nelle due direzioni: da un lato per far conoscere ai cittadini le competenze provinciali (quelle ambientali, ad esempio), dall'altro per portare i problemi percepiti dai cittadini a essere considerati nell'azione provinciale. Qualificare il ruolo della Provincia come soggetto politico significa intessere nuove relazioni, dare ascolto istituzionale ai problemi del territorio e ridefinirli progettualmente. La pianificazione territoriale dovrebbe rappresentare lo strumento più organico a tal fine, e aprirlo alla partecipazione non può che arricchirlo.

L'obbligo procedurale di attivare forme di partecipazione, contenuto in molte nuove leggi regionali, ancorché spesso formulato in modo ambiguo (con scarsa attenzione

alle differenze fra concertazione e negoziazione, e fra queste e partecipazione⁸) va dunque colto come opportunità per qualificare le forme di pianificazione finora praticate a livello d'area vasta, e per far conoscere i processi di pianificazione a un pubblico più vasto dei soli addetti ai lavori.

Partecipazione: qualche istruzione per l'uso nella pianificazione d'area vasta

Come aprire alla partecipazione la pianificazione

Vi sono una serie di regole generali, una sorta di galateo della buona partecipazione, indispensabile per non trasformare la partecipazione in comunicazione monodirezionale e/o manipolazione dell'insieme potenziale degli attori di riferimento. Queste regole prescindono dal fatto che la partecipazione si applichi alla pianificazione d'area vasta piuttosto che a quella locale, ma sembra comunque utile richiamarle⁹.

Tali regole richiedono che la partecipazione venga effettuata:

- dall'inizio del percorso di costruzione del piano, a partire dalla definizione del quadro conoscitivo e dei valori patrimoniali del territorio;
- 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 comunicate in anticipo a tutti i referenti potenziali;
- con la possibilità di discutere e decidere 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 relativi alla qualità della vita (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;
- garantendole mezzi adeguati e continuità nel tempo (oltre l'adozione e l'approvazione del piano).

Partecipazione in area vasta: ancora più difficile?

Se quelle fin qui richiamate sono regole generali, quali considerazioni specifiche è possibile fare sulla partecipazione nella pianificazione d'area vasta? A oggi, si danno pochi esempi documentati su cui poter costruire un quadro di riferimento ragionato. Sembrano comunque delinearsi due tipologie di intervento, tipizzabili nella contrapposizione tra strumenti o modelli partecipativi standard vs soluzioni specifiche su misura (dei territori e delle loro identità, delle questioni in gioco, degli attori presenti e di quelli da attivare o da scoprire). L'applicazione di strumenti standard, ovvero della scatola degli attrezzi di pratiche partecipative più o meno consolidate, il

⁸Intendendo per concertazione l'interazione fra le rappresentanze istituzionali, le categorie economiche e i sindacati dei lavoratori; per negoziazione l'interazione fra ente territoriale e proprietari (dei terreni, o dei diritti di edificazione progressi); per partecipazione l'interazione allargata a tutte le associazioni civiche e ai singoli cittadini.

⁹Per una discussione più approfondita di alcune fra queste regole vedasi 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.

più delle volte di matrice anglosassone, già applicate a molte esperienze di piani urbanistici comunali, tende a essere privilegiata perché garantisce tempi certi e procedure certe, consente l'esternalizzazione della prestazione a tecnici specializzati e riduce al minimo le interferenze con le procedure tradizionali di costruzione del piano. La contropartita negativa è quella di ridurre al minimo anche le opportunità di ridefinizione, grazie alle interazioni partecipative, del quadro conoscitivo e del progetto di piano.

Soluzioni specifiche su misura dei territori sono state sperimentate dall'interno di processi di costruzione del P.T.C.P. (Prato, Rieti), ma senza un investimento politico diretto dell'intera amministrazione (quale riscontrabile ad esempio nella più recente esperienza della Provincia di Ascoli Piceno) rischiano di presentare un saldo costi-benefici¹⁰ squilibrato a favore dei primi.

L'apparente dicotomia della scelta di "progettazione ex ante" o "progredir facendo" è superabile garantendo dall'inizio delle regole minime (vedi sopra) e lasciando spazio successivo alla definizione di soluzioni operative di interazione progettuale con i diversi attori.

Una buona soluzione è quella di progettare con modalità (relativamente) partecipate lo stesso percorso partecipativo del piano (come ha fatto ad esempio la Provincia di Venezia¹¹); fondamentale appare in ogni caso la dimensione riflessiva sul processo attivato, nel senso di un monitoraggio sostantivo per poterne correggere in divenire i difetti che man mano dovessero manifestarsi.

Alcune ulteriori indicazioni specifiche per la partecipazione nella pianificazione di area vasta, che tengano conto delle caratteristiche specifiche dell'ente Provincia rispetto ai Comuni, sono comunque possibili.

E' difficile per la provincia promuovere forme partecipative efficaci conservando un atteggiamento da ente sovraordinato, anziché sperimentare forme di federalismo effettivo che diano piena applicazione al principio di sussidiarietà. Ciò significa cedere laddove possibile potere ai Comuni, a condizione che questi a loro volta lo cedano alle municipalità e ai cittadini, responsabilizzando in primo luogo le amministrazioni comunali nell'attivazione di forme di partecipazione adeguata.

Più in generale, alla scala sovracomunale è necessario in primo luogo integrare le reti di partecipazione già esistenti (alla scala provinciale: le diverse consulte, agende 21 ecc.; alla scala comunale: le esperienze di partecipazione eventualmente già attive), prima di promuoverne eventualmente di nuove.

Rispetto alla partecipazione a scala comunale, è necessario far capire a tutti gli interessati qual è il ruolo e quali le competenze specifiche della Provincia. Per facilitare la partecipazione consapevole su temi spesso ostici o lontani dall'interesse diretto (e questo è spesso il modo in cui viene percepito un P.T.C.P.) è fondamentale comunicare ai cittadini e alle associazioni un quadro istituzionale chiaro di chi fa cosa, chi è competente a decidere cosa.

Nell'interazione partecipativa a scala sovracomunale è inoltre essenziale chiamare i partecipanti ad adottare un punto di vista sovralocale e traslocale, anche quando si discute d'un problema che interessa un luogo specifico e puntuale; naturalmente il

¹⁰In senso lato, considerando in primo luogo il tempo investito dai progettisti del piano a fronte dei progetti costruiti in modo partecipato effettivamente portati avanti dall'amministrazione una volta conclusa la redazione del piano. Nel caso della Provincia di Prato all'attivazione di tre conferenze d'area e di forum multisettoriali durante la redazione del P.T.C.P. non è ad esempio seguita la loro riattivazione a piano approvato.

¹¹Formando un gruppo nel quale erano presenti il Presidente del Consiglio, i diversi assessori interessati, il dirigente della pianificazione, gli esperti esterni.

punto di vista sovralocale non sarà necessariamente quello già definito dalla Provincia.

Infine, per la relativa distanza percepita dell'ente Provincia dai cittadini, particolare cura andrà posta nel garantire certezze di riscontro alle pratiche partecipative, e pieno accesso all'informazione, senza subordinarle a procedure burocratiche. Come noto esiste in proposito una direttiva comunitaria, che ancora troppo spesso è tuttavia interpretata in modo restrittivo rispetto al diritto ad una informazione paritaria tra elettori ed eletti, tra rappresentanze istituzionali e rappresentati, tra funzionari e dirigenti pubblici e collettività che rappresenta il pubblico di riferimento. Ecco, il pubblico siamo noi, è l'insieme dei cittadini che abita, paga le tasse e vota in un certo territorio, e non lo Stato o chi esercita in suo nome e delega una serie di poteri (sui cittadini). In fondo, è l'internalizzazione di questa consapevolezza a qualificare qualsiasi processo di partecipazione, ancor più in area vasta.

Infrastrutture e grandi opere tra pianificazione e consenso

Né pianificazione né consenso sembrano oggi caratterizzare la realizzazione delle grandi opere, soprattutto infrastrutturali: ed è lecito supporre che la mancanza dell'una stia alla base della mancanza dell'altro. In queste brevi note vorrei delineare alcune principali cause che, a mio parere, hanno contribuito a determinare la situazione attuale e avanzare qualche riflessione sui possibili rimedi.

La Legge Obiettivo: un dissenso ampio e generalizzato

La questione del ritardo infrastrutturale, soprattutto in materia di trasporti, è una vecchia storia nel nostro paese ed è stata oggetto in passato di leggi “speciali” di diverso genere, senza che se ne traessero reali benefici. In questi ultimi anni il tema è stato, se possibile, ancor più enfatizzato e ha dato luogo a procedure straordinarie di accelerazione delle autorizzazioni. La Legge Obiettivo e i successivi decreti di attuazione¹ hanno profondamente modificato le regole della decisione introducendo una nutrita schiera di innovazioni.

Dal punto di vista delle procedure, le innovazioni riguardano in sostanza il contingentamento dei tempi di progettazione e di decisione, l'anticipazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) al progetto preliminare e la marginalizzazione dei suoi significati di garanzia, la centralizzazione delle istruttorie presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai fini della presentazione dei progetti al CIPE, le modalità di assunzione a maggioranza della decisione conclusiva dell'iter di autorizzazione.

Le nuove regole procedurali hanno avuto profondi effetti sulla sostanza delle decisioni. La “corsia privilegiata” aperta dalle nuove norme, che avrebbe dovuto riguardare un ristrettissimo numero di opere “strategiche” largamente condivise, progettualmente definite e completamente finanziate, si è progressivamente allargata a comprendere un numero amplissimo di opere di dubbia utilità, di insufficiente progettazione, di costo sottostimato e comunque in assenza delle risorse per la loro realizzazione.

L'insieme delle opere approvate forma così un coacervo di opere “singole”, svincolato da qualsiasi obiettivo d'insieme di carattere funzionale o economico e privo di qualsiasi valutazione sui complessivi effetti ambientali. Ma anche dal punto di vista delle singole opere le nuove procedure indeboliscono ogni forma di partecipazione e di garanzia: spesso si tratta di opere prive anche di pur preliminarissimi studi di fattibilità, oggettivamente non prioritarie, se non altro per via del loro esorbitante numero, la cui approvazione da parte del CIPE “ipoteka” risorse finanziarie per molti decenni a venire. Quando si tratta di opere sottoposte a Valutazione di impatto ambientale la riduzione della procedura al solo progetto preliminare svuota anche la VIA della sua funzione di trasparenza e di garanzia. In questo quadro l'applicazione della Legge Obiettivo ha sollevato ondate di dissenso

¹Legge 21 dicembre 2001 n. 443; Legge 166/2002; D.Lgs. 190/2002

senza precedenti, spesso coinvolgendo nell'opposizione movimenti, Regioni ed Enti locali.

Come ha potuto aver luogo una simile disastrosa esperienza politica e amministrativa?

Infrastrutture senza piani

Il fatto è che la Legge Obiettivo riprende ed enfatizza un antico problema mai risolto nel nostro paese. Ovvero il fatto che le infrastrutture, specialmente le infrastrutture cosiddette "di interesse nazionale," sono promosse dai soggetti che realizzano e gestiscono le infrastrutture medesime senza che il preteso interesse nazionale risponda a qualche esplicito e condiviso disegno. Ciascun soggetto agisce in regime di monopolio e cerca di accaparrarsi le risorse pubbliche secondo logiche, quando va bene, di tipo settoriale e aziendalistico oppure, spesso, con logiche di pura spartizione politica. L'ottica è il potenziamento della loro rete, il rafforzamento del loro potere, senza alcun obiettivo di sistema del settore dei trasporti e senza alcuna strategia territoriale concertata con gli enti e le collettività sul cui territorio l'infrastruttura si colloca. La responsabilità dei Governi che si sono succeduti in questo stato di cose è enorme: nessuno di essi ha trovato la forza di modificare la struttura monopolistica del settore e la debolezza delle ragioni della domanda rispetto agli interessi e alla forza di pressione dell'offerta.

I tentativi di riforma, settoriali o sotto forma di Piani Generali dei Trasporti, non sono mancati. Ma né il primo Piano Nazionale dei Trasporti (PGT 1986) né il secondo Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica (PGTL 2001) sono riusciti a rimuovere le pesanti incrostazioni monopolistiche presenti in ciascuna modalità di trasporto.

Il primo PGT non si è neppure cimentato con il problema, finendo per confezionare un Piano formato dalla sommatoria dei "desiderata" di tutti i costruttori e gestori di infrastrutture. Un piano irrealizzabile proprio perché privo delle caratteristiche proprie di un piano: ovvero senza scelte circa l'utilizzazione delle risorse scarse (finanziarie, economiche e sociali) e senza indicazione di priorità nel loro uso. Il primo PGT ha consentito il rafforzamento dei monopoli e l'irrigidimento delle distorsioni presenti nel sistema dei trasporti. Nonostante l'investimento di risorse, peraltro ingenti, le condizioni del sistema non sono oggi migliori di quelle degli anni Ottanta.

Il secondo PGTL, alla fine degli anni Novanta, ha invece avuto il coraggio di indicare le riforme strutturali, i nodi da sciogliere e taluni strumenti necessari per farlo: come ad esempio il completamento della riforma ferroviaria, la riforma della gestione dei servizi di trasporto pubblico, delle gestioni aeroportuali, delle concessioni autostradali ecc. Tutte riforme intese a introdurre forme di concorrenza "nel mercato" o "per il mercato" e comunque tutte orientate a rendere possibile una reale capacità di programmazione e controllo da parte della amministrazione pubblica. Il PGTL ha insistito molto sull'assoluta necessità di sviluppare un sistema di pianificazione integrato tra Stato e Regioni capace di riportare gli investimenti infrastrutturali all'interno di un quadro condiviso di strategie nazionali e di scelte locali, così da innescare una nuova responsabilizzazione nell'uso delle risorse e da promuovere consapevoli opportunità di sviluppo connesse alle nuove condizioni di accessibilità. Purtroppo alle dichiarazioni di principio orientate in questo senso non ha fatto seguito nessuna pratica applicazione. Lo stesso PGTL si conclude, un po' ingloriosamente, con un elenco di opere frettolosamente indicate sotto la spinta

dell'urgenza elettorale, prima delle riforme e prima della elaborazione di un qualunque solido e condiviso disegno programmatico. Ha avuto buon gioco la Legge Obiettivo, messa in campo immediatamente dopo la vittoria del Governo di centro destra, ad aumentare a dismisura quell'elenco, con gli esiti disastrosi ai quali si accennava più sopra.

Verso nuove forme di piano

La Legge Obiettivo ha portato dunque all'estremo la mancanza di piano dell'insieme delle iniziative infrastrutturali. Ma gli esiti non sono stati quelli sperati dai suoi fautori. La mancanza di piano mina infatti alla base il senso stesso delle opere e la loro necessità e costituisce un potente alimento del dissenso. Il dissenso vuol dire ritardo, processi decisionali continuamente messi in forse, interventi della magistratura, disordini sociali, incertezza e sfiducia sulla reale possibilità di realizzare le opere e quindi impossibilità del sistema economico di cogliere le opportunità che la loro realizzazione potrebbe mettere in campo.

Se si condivide questa diagnosi appare evidente la necessità del piano come matrice dell'infrastruttura. Solo in un adeguato processo di piano è infatti possibile definire la sua necessità dal punto di vista della domanda, cercare la convergenza di interessi anche conflittuali, stabilire gli obiettivi funzionali sociali ed ambientali ai quali essa deve rispondere, governare la distribuzione sociale dei costi e dei benefici. Nel processo di piano si costruisce la collaborazione tra enti e la convergenza dell'azione dei molti soggetti coinvolti verso l'obiettivo desiderato e, con la partecipazione, si costruisce il consenso. Consenso che non riguarda evidentemente solo l'opera in sé, ma il significato delle trasformazioni che giustificano l'opera.

Tuttavia costruire buoni piani non è cosa rapida, né facile, né priva di conflitti. E bisogna ammettere che le concrete esperienze condotte in passato non hanno dato risultati soddisfacenti. Taluni partono proprio da questa insoddisfazione per giustificare il consenso verso la pura e semplice abolizione dei piani sperimentata in questo quinquennio con la Legge Obiettivo. Tuttavia i risultati, come si è detto, non danno loro ragione e mostrano che si tratta di semplificazioni controproducenti da tutti i punti di vista.

E' possibile oggi pensare a forme di piano che possano sensatamente proporsi come strumento adeguato alla complessità della situazione e dunque efficaci nel produrre gli effetti desiderati? Una risposta piena di speranza viene dalle esperienze dei metodi di decisione sviluppati negli ultimi anni sotto la spinta dei nuovi paradigmi della sostenibilità e della partecipazione.

Gli elementi che possono concorrere al rinnovamento sostanziale della costruzione del piano e della sua efficacia sono assai numerosi e consistenti. Ci si riferisce alla riforma del Titolo V della Costituzione e alle conseguenti innovazioni nei rapporti tra i diversi livelli di governo, alle esperienze di Agenda 21 alle diverse scale, alla teorizzazione della *governance* come modalità di governo della frammentazione dei poteri e degli interessi, all'avanzamento delle regole comunitarie in materia di sussidiarietà e di diritto dei cittadini alla partecipazione alle decisioni che li riguardano, al rafforzamento delle procedure di valutazione ambientale dei progetti (VIA) e alla introduzione di nuovi strumenti finalizzati alla sostenibilità delle

trasformazioni, come la Valutazione Ambientale dei piani e dei programmi (VAS)². Soprattutto una accorta applicazione di quest'ultima sembra potenzialmente in grado di aprire, anche per quanto riguarda il tema delle grandi infrastrutture, reali possibilità di miglioramento del processo decisionale, all'insegna della credibilità e della riconquista della fiducia necessarie ad uscire dal vicolo cieco imboccato dalla Legge Obiettivo.

La VAS e i nuovi piani

La VAS rappresenta una sfida importante per la razionalità del processo decisionale e per il suo orientamento verso la sostenibilità. Giova qui ricordare che il concetto di sostenibilità comprende aspetti ambientali, economici e sociali. La costruzione partecipata delle decisioni è lo strumento principale per la sostenibilità sociale, mentre strumenti del tipo analisi costi/benefici dovrebbero orientare il piano verso la sostenibilità economico-finanziaria e la Valutazione ambientale dovrebbe farsi carico della sostenibilità ambientale degli effetti delle trasformazioni. Per quanto riguarda quest'ultima componente, in un ideale processo di pianificazione ciascun piano è tenuto ad assumere obiettivi ambientali generali e specifici coerenti con quelli dei piani delle altre amministrazioni che agiscono nel medesimo contesto. Ciascun piano è tenuto a garantire che le azioni proposte siano in grado di conseguire tali obiettivi. Ciascun piano è tenuto infine a verificare, nella fase di attuazione, che obiettivi ed azioni conseguano la prevista coerenza; correggendo, se del caso, le tendenze indesiderate. La Valutazione ambientale è l'ambito nella quale tale coerenza va costruita attraverso processi di concertazione e negoziazione tra i diversi livelli di governo e tra i diversi soggetti pubblici e privati e va verificata attraverso le analisi di coerenza e il monitoraggio.

Un tale sistema di pianificazione introduce una innovazione cruciale fino ad oggi mancata: la flessibilità del piano senza che venga meno la sua capacità di indirizzo dell'azione. Infatti nell'attuale contesto socio-economico, i piani devono possedere una forte capacità di governo di realtà in rapida trasformazione. Ai piani viene richiesto di essere "flessibili", ovvero di internalizzare meccanismi e procedure di "attualizzazione" che non ne snaturino l'efficacia riguardo al conseguimento degli obiettivi stabiliti. L'integrazione della Valutazione Ambientale nei piani risponde a tale esigenza introducendo uno schema iterativo di valutazione-decisione, attuazione, monitoraggio degli effetti, periodica verifica e riallineamento dei contenuti di piano. L'introduzione della VAS si configura così non solo come uno strumento di innovazione "di contenuto", ma anche come un significativo contributo alla sostanziale innovazione "di metodo" per l'elaborazione e l'attuazione dei piani.

In tale contesto gli obiettivi ambientali orientati alla sostenibilità concorrono, al pari degli obiettivi sociali ed economici, a determinare i contenuti dei piani. La loro esplicitazione in un processo partecipato, trasparente e scientificamente attrezzato contribuisce potentemente alla prevenzione del dissenso. Il monitoraggio degli indicatori ambientali nell'attuazione del piano permette il controllo degli effetti ed è determinante per gli eventuali processi di ri-allineamento delle azioni di piano. Il monitoraggio assume così un ruolo di primaria importanza e introduce un vero e proprio rovesciamento nelle logiche della pubblica amministrazione. Il momento della redazione del Piano mantiene la sua centralità, ma non è più l'unico momento di decisione. Il monitoraggio dell'attuazione e la verifica del raggiungimento degli

²Direttiva 2001/42/CE

obiettivi sono altrettanti momenti chiave di decisione, di assunzione di responsabilità e di miglioramento cumulativo dell'efficacia del piano.

La partecipazione del pubblico, in tutte le sue strutturazioni, assume un ruolo fondamentale nel nuovo processo di piano. Da un lato essa consente all'amministrazione di conoscere quali sono le esigenze a cui il piano è chiamato a dare risposta, dall'altro contribuisce alla condivisione e trasparenza delle scelte e delle loro motivazioni. In questo modo i contenuti del piano sono per quanto possibile condivisi, verificati da una pluralità di soggetti con competenze e interessi differenti, ciascuno dei quali apporta il suo contributo alla garanzia della correttezza tecnica del processo e delle scelte effettuate, nonché alla loro equità sociale ed economica. La responsabilità politico-istituzionale della scelta resta ovviamente dell'Amministrazione che pianifica, ma il processo di piano risulta straordinariamente più solido ed efficace.

La consultazione come processo continuo, allo stato delle cose, non fa parte delle consuetudini operative della pubblica amministrazione, se non per rare eccezioni. Tuttavia essa è parte fondamentale della innovazione nelle pratiche della pianificazione e attualmente essa tende ad essere istituzionalizzata attraverso la nuova generazione di norme regionali di governo del territorio. Tali pratiche raccolgono e valorizzano la straordinaria esperienza dei processi di Agenda 21 condotti in questi anni introducendo al tempo stesso un più diretto ed efficace collegamento tra i risultati della partecipazione, tradotti in piani, e le azioni dell'amministrazione verificate attraverso il monitoraggio.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006 n 152: un'occasione mancata

Le nuove regole di pianificazione richiedono un ampio mutamento culturale e sicuramente tempi non brevi per essere internalizzate nelle procedure e condivise dagli amministratori e dai tecnici. E richiedono in primo luogo un profondo riordino e rinnovamento delle norme che definiscono i ruoli, le responsabilità e gli strumenti dei piani e della loro attuazione. Proprio su questo fronte il recentissimo decreto legislativo 3 aprile 2006 di riordino delle leggi ambientali mostra una complessiva mancanza di comprensione dei termini del problema. E' appena il caso di ricordare che tale decreto costituisce il recepimento da parte dello Stato italiano della direttiva 2001/42/CE: un recepimento che avviene con grave ritardo e che ha sollevato l'unanime dissenso delle amministrazioni regionali. Tale dissenso riguarda un'ampissima gamma di contenuti, ma nell'economia di queste note sembra importante richiamare solo la questione della Valutazione ambientale dei piani e programmi e della sua possibilità di svolgere le funzioni sopra accennate.

Il decreto tende ad uniformare le procedure di VIA, di VAS e l'Autorizzazione ambientale ai sensi della direttiva IPPC in uno schema unificato per procedure, finalità, criteri di applicazione. Il modello assunto è quello della Valutazione di Impatto Ambientale, ovvero una procedura di autorizzazione fondata sul giudizio di compatibilità ambientale espresso, previa istruttoria tecnica, da una Autorità competente per la valutazione, differente dall'amministrazione responsabile del piano. La trasformazione della VAS in una autorizzazione di compatibilità ambientale del piano, analoga alla VIA, contrasta profondamente con lo spirito della direttiva comunitaria e con i contenuti della nuova generazione di leggi regionali di governo del territorio, che hanno introdotto la VAS come componente dei piani territoriali alle diverse scale. Secondo queste esperienze la VAS non è un'autorizzazione applicata

ai piani rilasciata da un soggetto specializzato e “terzo” rispetto all’amministrazione che pianifica, ma una componente strutturale del piano, gestita dall’amministrazione precedente e resa trasparente ed attendibile proprio attraverso la sistematicità dell’informazione, l’ampiezza dei processi di partecipazione e di consultazione delle autorità esterne, la trasparenza delle decisioni e dei risultati del monitoraggio.

Nonostante l’autoreferenzialità sia un rischio assai grave, che potrebbe vanificare il senso stesso del processo di VAS, la razionalità di una procedura di valutazione dei piani e programmi affidata alla responsabilità dell’amministrazione stessa che pianifica si giustifica in base alla natura stessa dei processi di piano. Il piano è infatti un atto squisitamente politico, nel quale coloro che sono stati eletti assumono responsabilità in materia di prospettive e di risultati dei processi di cambiamento. La trasformazione della VAS in una procedura autorizzativa a valle della redazione e adozione del Piano, come quella adombrata dal decreto legislativo 152/2006, impedisce che essa possa assumere i significati di rinnovamento del processo decisionale delineati più sopra. Appare dunque urgente riprendere le fila del rinnovamento delle norme ambientali, modificando i contenuti del decreto 152 e valorizzando le potenzialità della VAS come strumento per riprendere le fila di un più accettabile e condiviso stile di governo.

AREA PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE **DOCUMENTI**

Raccolta di documenti dell'Area Programmazione e Pianificazione Territoriale della Provincia di Modena

Curatore: dott. Eriuccio Nora

1. **L'attuazione della Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000**
Attività di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena. *Gennaio 2005*
2. **Il patrimonio informativo della Provincia di Modena**
Rilevazione degli archivi esistenti presso l'Ente e dei sistemi informativi di riferimento. *Febbraio 2005*
3. **L'integrazione delle politiche sanitarie e di pianificazione territoriale per uno sviluppo sostenibile**
I supporti di ricerca e di valutazione
Esperienze sulla mobilità casa-scuola dei bambini e delle bambine di Argenta (FE), Bassano del Grappa (VI), Bolzano e Modena. *Marzo 2005*
4. **Sviluppo urbano e previsioni urbanistiche in provincia di Modena attraverso i Piani Regolatori Generali dei Comuni – 1986 / 2003.** *Aprile 2005*
5. **Valutazione della sostenibilità per la provincia di Modena**
Indicatori sociali, economici ed ambientali di "qualità della vita". *Maggio 2005*
6. **Edifici ed abitazioni in provincia di Modena**
Un'analisi dei dati censuari. *Settembre 2005*
7. **La sostenibilità urbanistica ed edilizia in provincia di Modena**
Gli incentivi proposti e le disposizioni normative adottate negli strumenti urbanistici. *Settembre 2005*
8. **COS.E.BIO Costi Edificio BIOedile**
Valutazione comparativa dei costi di un edificio in bioedilizia. *Ottobre 2005*
9. **La qualità della vita nella percezione dei cittadini modenesi**
Indagine demoscopica presso le famiglie residenti in provincia di Modena. *Novembre 2005*
10. **Identità e riconoscibilità del paesaggio negli strumenti di pianificazione**
La Provincia di Modena come laboratorio di nuove esperienze. *Novembre 2005*
11. **Osservatorio Demografico 2004**
La popolazione modenesi. I cittadini stranieri residenti. *Dicembre 2005*
12. **Fenomeni e tendenze del sistema abitativo modenese**
Rapporto Provinciale 2005. *Gennaio 2006*
13. **Giardini storici e parchi urbani in provincia di Modena**
Un patrimonio da conoscere, tutelare e frequentare. *Febbraio 2006* (DISPONIBILE ANCHE SU SUPPORTO DVD ROM)
14. **P R O D E M :**
studio di nuovi strumenti regolamentari degli enti locali atti ad agevolare l'applicazione di sistemi per il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili. *Marzo 2006* (DISPONIBILE ANCHE SU SUPPORTO CD ROM)
15. **L'attuazione della Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000**
Attività di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena. AGGIORNAMENTO GENNAIO 2006. *Marzo 2006* (DISPONIBILE SOLAMENTE SU SUPPORTO CD ROM)
16. **Percorsi partecipati nella pianificazione d'area vasta**
Atti del Workshop nazionale – Modena 17 febbraio 2006. *Settembre 2006* (DISPONIBILE ANCHE SU SUPPORTO CD ROM)