

MEMORIA PER IL V° CONFERENZA NAZIONALE SIU  
FORMA DEL PIANO E FORMAZIONE DEGLI URBANISTI DI FRONTE AI MUTA-  
MENTI DELLA SFERA PUBBLICA  
Seconda sessione "Governance e innovazione nelle politiche urbane

ROMA 16-17 novembre 2000

Dipartimento Città e Territorio  
Palermo, P.zza Bologna, 13 –tel. 091-6079222-fax 091-6079244-Email gusta-  
voc@unipa.it

Prof. G. Cecchini, arch. M. Pagano

**Le necessita' d'innovazione nella pianificazione urbanistica e territoriale.  
Le forme strategico-strutturali per la costruzione del piano processo locale e  
d'area vasta e la forma operativa d'uso del suolo.**

*INDICE*

- 1. *Le motivazioni per l'innovazione nel piano locale*
- 2. *Alcune proposte sulle valutazioni di sostenibilità nella dimensione del piano territoriale di coordinamento provinciale*
  - 2.1 *La valutazione della domanda residenziale nei sistemi insediativi intercomunali*
  - 2.2 *La valutazione per un piano dei servizi per la scuola superiore nella dimensione provinciale e per ambiti distrettuali*
- 3. *Proposta per una procedura di formazione e valutazione del Piano strutturale-strategico nella dimensione dell'intercomunalità o della municipalità metropolitana*

Pur nella collaborazione reciproca, i paragrafi 1, e 3 sono da riferirsi al Prof. Gustavo Cecchini e i paragrafi 2, all'arch. Maria Pagano.

Il lavoro presentato è relativo ad alcuni risultati della ricerca nazionale sulle nuove forme del piano urbanistico, responsabile nazionale Prof. Elio Piroddi, e locale dell'unità di Palermo Prof. Gustavo Cecchini.

Alla redazione della campionatura, con esperimenti di procedure per la valutazione effettuata su 21 Prg di recente formazione in Sicilia, hanno collaborato, oltre all'arch. Pagano, anche gli architetti Nadia Bruno, Laura Fazioli, Pia Milano, Mario Pantaleo e gli allievi arch. Daniele Brucculeri, Mariano Frenca, Liborio La Rocca, ed Enzo Valentì.

Una parte del materiale è già stata pubblicata negli atti del convegno nazionale di Cagliari del 11 e 12 marzo 1999 su: "Le nuove forme del piano", in corso di pubblicazione a cura del Prof. G. Deplano.

Il lavoro completo teorico ed applicativo è già stato pubblicato dal Dipartimento Città e Territorio, in un numero ridotto di copie nell'agosto 2000, con allegato Cd-Rom ed è in corso di stampa nella versione definitiva.

## 1. Le motivazioni per l'innovazione nel piano locale

L'urbanistica e la pianificazione territoriale si trovano in un particolare momento di transizione e di mutazione determinato dalle diverse azioni che provengono dalla Comunità Europea (Fondi Strutturali, Pic, Agenda 21, Pop), dalla politica nazionale (Patti Territoriali, Prusst, ecc.), da una maggiore coscienza collettiva per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali e delle risorse ambientali e dalla consapevolezza che per risolvere i complessi problemi della società del secondo millennio occorre utilizzare la storia ed interpretare il futuro.

Lo spostare l'attenzione e la prassi politica verso il mercato hanno comportato:

- l'appiattimento dei comportamenti ed i vantaggi delle forze economiche e finanziarie dominanti,
- la necessità che la pubblica amministrazione diventi più efficiente ed efficace e si possa quindi rilanciare il ruolo degli Enti locali nella partecipazione, con le forze sociali e produttive, ad uno sviluppo autosostenibile.

Occorre pertanto riuscire a diffondere sviluppo e qualità ambientale, partendo dalla valorizzazione delle risorse locali (culturali, professionali, ambientali, produttive e sociali), in modo compatibile con il mantenimento dei beni e delle risorse esistenti, anzi facendo in modo che il miglioramento qualitativo degli stessi diventi occasione di sviluppo socio-economico.

Nel condurre quest'operazione occorrerà però considerare con cautela le innovazioni tecnologiche facendo in modo che possano coesistere forme di mantenimento dei caratteri "storici" (architettonici, urbanistici, etno-antropologici, culturali, produttivi, ecc.) con forme d'innovazione (reti e nodi infrastrutturali ed infostrutturali, energie alternative, riciclaggio dei rifiuti, riuso acque reflue, sistemi informativi territoriali, multimedialità agricoltura biologica, tecnologie biogenetiche, ecc.).

Ci si dovrà però rendere conto che, se gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale dovranno mantenere (o forse cominciare ad avere) un ruolo effettivo per la programmazione dello sviluppo e della qualità urbana e ambientale, occorrerà dare una nuova forma al piano locale (piano strutturale-strategico intercomunale e piani operativi d'uso del suolo comunali) in cui prevalga la componente del piano-processo e di contro il piano-progetto acquisti tutti i suoi veri connotati di progetto architettonico-urbanistico o di progetto ecologico-ambientale e/o territoriale.

Le innovazioni contenute nella riforma della strumentazione di piano locale dovranno portare ad un notevole ampliamento delle competenze culturali e disciplinari interessanti la progettazione urbanistica, territoriale ed ambientale e quelle relative alle componenti tecniche d'ausilio.

Nella visione realistica di partecipazione, non solo alla formazione del piano ma anche alla sua attuazione e gestione, che parta dalle comunità interessate, si dovranno integrare le competenze disciplinari urbanistiche almeno con i seguenti ambiti:

- Pianificazione territoriale ed ambientale
- Progettazione territoriale ed ambientale
- Ingegneria del Territorio
- Ecologia Ambientale
- Economia Ambientale
- Sociologia urbana ed ambientale
- Project Management
- Sistemi informativi territoriali
- Procedure e tecniche di valutazione

Il concetto di piano sostenibile è da riferire alle sei componenti: culturale, sociale, economica, ambientale, urbanistica e paesaggistica, valutate rispettivamente nelle dimensioni storiche, spaziali e temporali.

Occorre anche definire alcune diverse forme di piano: il piano dei “bisogni” (o delle domande sociali ed economiche), il piano delle qualità dei sistemi insediativi e del paesaggio agrario, idrografico e forestale, il piano delle “compatibilità” degli usi proposti con le fattibilità dei mercati, con le esternalità economiche ed ambientali (positive e negative), con la dinamica degli squilibri socio-economici, dei servizi e delle reti infrastrutturali ed infostrutturali, con le condizioni di carico sulle risorse ambientali e sui beni culturali, con la pianificazione della sicurezza rispetto ai rischi ambientali, con l’entità e l’efficacia della sfera pubblica e della sua allocazione finanziaria di bilancio, con la partecipazione dei mercati finanziari e degli investimenti privati, con le attese sociali ed economiche riferite anche alle generazioni future.

Alla complessità del reale è necessario contrapporre un’analoga complessità di simulazione e di virtualità che, per essere interpretabile e comunicabile, ha bisogno di metodi di lettura e di scomposizione per ambiti e per sistemi contrapponendo di volta in volta le diverse alternative ed opzioni, gli effetti diretti e indiretti sulle diverse componenti cui fanno riferimento la sostenibilità e quindi nella definizione degli obiettivi che si prefigge di ottenere in relazione alle sue fasi di programmazione e d’attuazione.

Sembra evidente pertanto che per affrontare la complessità delle suddette problematiche, introducendo il concetto della sostenibilità nella pianificazione urbana e territoriale, è irrisoria ed insufficiente l’attuale procedura regionale per la formazione delle “direttive” e dello “schema di Prg”.

Il piano sostenibile definito nei suoi obiettivi attraverso le alternative d’uso e gli scenari identificati deve però essere gestito e quindi attuato. L’attuazione non può essere soltanto l’organizzazione di una base normativa e procedurale astratta, indipendente dagli attori della realizzazione, dalle fonti finanziarie e dallo stato di fatto e di diritto, riferiti sia agli assetti antropici sia a quelli naturali e/o naturalizzati.

Deve necessariamente tenere conto degli interessi in gioco, delle attese temporali d’investimento, dei “valori” e delle priorità che la collettività assegna alle diverse componenti della sostenibilità

- lo sviluppo economico per la produzione e la commercializzazione dei beni ambientali e dei beni e servizi alle imprese ed alle famiglie
- lo sviluppo economico per l’innovazione tecnologica e la ricerca,
- lo sviluppo turistico-ambientale,
- il miglioramento della qualità urbana e del territorio,
- il consumo delle risorse ambientali ai fini dell’espansione periurbana e rururbana (soprattutto in ambiti costieri, lacuali o in presenza di beni storici o naturalistici),
- la prevenzione dai rischi ambientali,
- le opportunità legislative e di finanziamento pubblico,
- la produzione di servizi energetici ed ambientali
- il miglioramento dei sistemi nodali ed a rete delle infrastrutture del trasporto e delle infostrutture della comunicazione.

Gli attuali Prg non tengono conto delle forme e dei tempi d’attuazione (genericamente indicate con i piani attuativi o con la singola concessione ed in qualche raro caso riferibili ai programmi pluriennali d’attuazione), contrastano con palesi condizioni del mercato abitativo e delle aree produttive o s’inventano scenari d’accesso alla domanda turistica (o impensabili amplificazioni delle situazioni di fatto), al fine di so-

stenero una governance locale della rendita fondiaria, camuffando spesso la domanda d'edilizia stagionale con quella turistica.

Il piano dovrà quindi assumere una nuova dimensione che possa tenere conto della gestione e quindi delle sue attuazioni. Dovrà avere forme di flessibilità temporale e spaziale, con riferimento a procedure innovative e partecipative (pubblico-privato e pubblico-pubblico), che sono incompatibili con le attuali tempistiche regionali riferite ai tempi medi di formazione, adozione e approvazione dei Prg ed alle sue attuazioni, con le inconcepibili previsioni temporali di dimensionamento (ma quale e perché?), relative ad un convenzionale "ventennio", e con Prescrizioni esecutive (corrispondenti a piani particolareggiati d'attuazione), per un fabbisogno decennale, senza alcun obbligo temporale d'attuazione.

E' forse da interpretare come un contentino dato alla professionalità urbanistica per gli elevati costi di piano, non adeguatamente compensati dai contributi regionali, o ad una prevalente concezione culturale del piano-progetto sulla pianificazione urbana e quindi sul piano-processo.

Quasi tutte le P.E., nei piani esaminati, sono definite in aree d'espansione per l'edilizia residenziale primaria e/o secondaria, per le attività produttive o in alcuni casi per servizi locali e/o territoriali, raramente finalizzate al recupero ed alla riqualificazione urbana od ambientale.

Il piano locale deve essere gestibile e attuabile e non più atemporale, come "visione" futura attualizzata per la governabilità e per il compromesso fra interessi fondiari, tutele parallele forti e deboli, giustizie distributive da standard urbanistici e generiche possibilità d'aree produttive e/o turistiche, sarà necessario definire le procedure di partecipazione attiva e passiva delle collettività interessate, degli altri enti locali, della provincia e degli enti territoriali aventi competenze settoriali sulle trasformazioni urbane ed ambientali.

Le procedure per la partecipazione devono tenere conto delle tecniche elaborate nella teoria dell'organizzazione, provenienti dal mondo delle imprese, e adattarle alla logica della pubblica amministrazione riformata con le recenti disposizioni dei decreti legislativi "Bassanini".

Dovranno essere definite le fasi, le forme partecipative, i tempi per la ricerca delle soluzioni d'accordo, le eventuali retroazioni per i nodi d'incertezza conoscitiva o per una più attenta definizione delle strategie e quindi le forme finali degli accordi (protocolli d'intesa, convenzioni, concordati, programmi integrati, accordi di pianificazione, ecc.) e la loro efficacia rispetto alle diverse fasi del piano-processo.

Per una maggiore efficacia della partecipazione (pubblico-privata e pubblico-pubblico) è necessario che parallelamente si definiscano le procedure per la valutazione dei piani locali con riferimento alle singole componenti della sostenibilità

- Culturale (valori storici e naturalistici)
- Sociale (bisogni e attese delle collettività interessate)
- Economica (domande produttive del mercato locale e globale)
- Ambientale (domande di fruizione ambientale, sulla prevenzione dei rischi e sulla salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali e naturalizzate)
- Urbanistica (qualità locale e delle reti degli insediamenti urbani)
- Paesaggistica (qualità dei sistemi ecologico-ambientali e agricolo-forestali considerati nelle aree protette, nelle reti ecologiche e negli insediamenti agricoli).

I diversi aspetti delle valutazioni dovranno coordinarsi con le forme di partecipazione per permettere la definizione delle compatibilità delle conflittualità e delle sostenibilità nei diversi livelli, derivanti dagli indicatori di performance di tipo quantitativo e qualitativo (d'efficienza, efficacia, qualità e strategia), riconducibili alle diverse fasi del piano-processo.

E' altresì evidente che per ottenere in tempo reale il funzionamento del sistema complesso (dati alfanumerici, immagini, filmati, elaborazioni da modelli matematici, simulazioni bi e tridimensionali, cartografie tematiche, restituzioni da foto aeree e da satellite, ecc.) è necessaria la preventiva organizzazione di un sistema informativo territoriale, finalizzato alla specifica fruizione di supporto per la formazione e la gestione del piano-processo locale costituito dal Piano intercomunale strutturale e strategico, dal regolamento urbanistico ed ambientale, dai Programmi integrati d'intervento e dai piani operativi comunali d'uso del suolo.

Le forme di partecipazione e di valutazione dovranno essere condotte nelle diverse fasi del piano-processo e del piano-progetto (ex-ante, on going ed ex-post), per la formulazione delle politiche, degli scenari, degli obiettivi, delle strategie, degli schemi direttori e per l'adozione degli stessi.

Da quanto detto risultano irriskorie nell'attuale fase legislativa regionale, le procedure facoltative e senza alcun'efficacia delle consultazioni per la formazione delle direttive. Di fatto, la forma partecipativa è limitata nella fase "ex-ante", alla delega politica al Consiglio Comunale ed "ex-post" alle rivendicazioni degli stati di diritto od alle attese non corrisposte, mediante le osservazioni ed opposizioni al Prg.

Le domande provenienti dal sociale, dai comparti produttivi e dai servizi pubblici e privati, forniscono gli input per la definizione degli obiettivi strategici e strutturali, unitamente alle politiche urbane, territoriali ed ambientali che le amministrazioni pubbliche e parapubbliche hanno in corso o che vogliono intraprendere per il loro mandato elettorale o per le responsabilità operative che si sono assunte con i meccanismi di sussidiarietà di copianificazione multilivello.

E' quindi particolarmente importante poter procedere ad una valutazione delle suddette domande tenendo conto di parametri di riferimento "oggettivi", con indicatori di performance rilevabili da fonti statistiche ufficiali (Istat, Anagrafe Comunale o altri uffici locali, Catasto urbano e dei terreni, Camere di Commercio, Inps, Aci, Uffici finanziari, Iacp, Anas, Ferrovie, Enel, Uffici del turismo, statistiche pubbliche, indagini di mercato, ecc.).

Il cosiddetto "dimensionamento" del piano o le sue "misure" è stato spesso oggetto d'irritanti contrapposizioni o di sottovalutazioni, minimizzandone i contenuti e l'efficacia, ai fini di un controllo del piano già fin dalla fase della sua formazione.

Un'efficiente ed efficace valutazione delle domande d'uso del suolo, delle sue trasformazioni e/o ampliamenti ed espansioni, che tenga conto dei patrimoni abitativi e produttivi esistenti, dei vuoti urbani, delle aree produttive dismesse, del recupero funzionale d'attrezzature pubbliche non complete, non utilizzate o precariamente utilizzate, del patrimonio immobiliare pubblico, del pubblico demanio dei terreni, delle dinamiche demografiche ed economiche in corso, dei possibili scenari di tendenza nel breve e medio periodo, delle condizioni dei mercati abitativi, fondiari e produttivi locali, delle attività di volontariato e delle associazioni non-profit e dei sistemi globali cui le attività locali possono far riferimento, sono sicuramente una fase molto importante che è spesso sottovalutata e non adeguatamente documentata con il supporto di metodi, procedure e modelli adeguati alla complessità ed alla scientificità delle analisi da condurre.

Elementi di riferimento per un'autosostenibilità delle domande sociali, economiche ed ambientali devono essere la consapevolezza delle esternalità positive e negative che si formano per gli interventi di recupero e riqualificazione degli spazi d'uso pubblico, per gli eccessi d'uso del suolo e di carico antropico sulle risorse ambientali e sui beni culturali e per i costi economici ed ambientali, con riferimento alla qualità insediativa, alla qualità paesaggistica ed alla prevenzione dei rischi.

Un altro elemento è inoltre la consapevolezza dei costi opportunità d'investimento pubblico e che quindi se si vuole finanziarie il surplus del consumatore d'uso del suolo e delle risorse per permettere il formarsi dell'insediamento diffuso stagionale, fluttuante e/o turistico, occorre rinunciare ad altre opzioni di sviluppo.

Spesso questa diffusione residenziale non determina corrispondente diffusione di sviluppo economico, fatta salva la prima fase di costruzione (ma anch'essa con l'abusivismo diffuso ha avuto poca efficacia), e la successiva, in caso di decollo dell'ambito, di commercializzazione (anch'essa però sfruttando le convenienze localizzative e le esternalità positive dell'intervento pubblico in opere infrastrutturali e servizi pubblici senza nulla fornire in cambio).

Si crea di contro ulteriore diffusione dei mercati fondiari che, in vario modo, contribuisce a congestionare la zona e quindi a determinare criticità nella mobilità (problema dei posteggi e delle accessibilità inquinamento acustico e dell'area), con ulteriori forme d'abusivismo per il quale s'invoca nuovamente l'intervento pubblico in un continuo rincorrere di responsabilità e rivendicazioni.

Nei casi migliori, esaurita o in corso d'esaurimento la fase di sviluppo turistico, resta la sola componente stagionale che non porta però più alcuna fonte di reddito locale e quindi rende l'investimento pubblico poco efficace e produttivo, perché rischia di lasciare delle aree in degrado ambientale e paesaggistico.

Ulteriore elemento di riferimento è la presa di coscienza da parte delle amministrazioni locali che la soluzione al problema della più efficace ed efficiente localizzazione, allocazione e funzionalità dei servizi d'uso pubblico, (ma estendibile anche a quelli privati che possono integrarsi in un unico mercato, che dovrà però essere controllato nella sua distribuzione, nell'accessibilità e nella fruizione, in maniera da poter garantire l'uso pubblico, per i criteri di pari opportunità della popolazione indipendentemente dalle proprie condizioni di reddito) è quella dell'incremento dell'area di domanda locale, secondo le logiche del libero mercato, che comporta l'individuazione d'ambiti d'intercomunalità o di comprensorialità più vasta che possono arrivare, per alcuni servizi, a congiungersi con il livello provinciale.

Forme d'incentivo debbono pertanto essere fornite dalla regione e dalle province affinché si definiscano gli ambiti dei sistemi insediativi, i corrispondenti livelli di servizi, le forme integrative con gli investimenti privati, le integrazioni funzionali, spaziali, urbanistiche ed ambientali sostenibili e praticabili, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di copianificazione.

La proposta di un piano strutturale e strategico, nella dimensione del sistema territoriale dell'intercomunalità va in questa direzione e dovrebbe essere obbligatoria per avere efficacia, anche per quanto riguarda il problema della domanda residenziale (arrivando all'indifferenza localizzativa entro l'area dell'intercomunalità mediante il raggiungimento del policentrismo funzionale delle attività e dei servizi ed il miglioramento delle reti di comunicazione) e quella delle attività produttive d'interesse locale.

La domanda privata deve prendere coscienza che, superati i bisogni primari, per la residenza ed i servizi occorre partecipare in maniera consistente, se non addirittura esaustiva, ai costi d'insediamento, all'eventuale perdita di valore del bene ambientale o alla sua compromissione, anche per la sola diminuzione della disponibilità pubblica dello stesso ed alle esternalità "positive" di cui si può godere per investimenti pubblici infrastrutturali o di riqualificazione ambientale.

Per le attività turistiche alberghiere, villaggi, residence, multiproprietà ecc., valgono le stesse osservazioni fatte per la residenza secondaria con l'indicazione d'alcuni possibili incentivi con riduzioni del carico finanziario, considerando che si tratta d'attività produttive, trasformabili anche mediante perequazioni fondiari con realizzazioni di servizi da adibire ad uso pubblico nei periodi di non fruizione turistica e, nel

caso di vicinanza a centri urbani o frazioni, anche con cessione gratuita di terreni da adibire alla pubblica fruibilità (balneazione, attività creative e/o sportive, ecc.).

Per le attività turistiche diffuse (agriturismo, turismo rurale, case-albergo, ostelli, rifugi, ecc.) occorre invece fornire incentivi, soprattutto nel caso in cui si tratta di domande accompagnate da recupero d'architetture storiche o d'interesse storico, anche mediante annullamento, parziale o totale, degli oneri d'urbanizzazione e di costruzione ed esenzioni fiscali in quanto le esternalità "positive" sono in questo caso dalla parte pubblica, perché si recupera il patrimonio storico, culturale e/o ambientale, fatti salvi conguagli di bilancio d'esternalità e/o ripristini ambientali se sussistono o si prevedono esternalità negative per l'uso pubblico (cambiamenti d'uso, congestioni, ecc.) o positive per l'operatore economico nel caso d'investimenti pubblici in opere infrastrutturali.

Per le attività turistiche sarebbe opportuno definire gli ambiti specifici di distretto per un coordinamento pianificatorio e di programmazione.

Con riferimento alle attività del settore dei beni manifatturieri è da incentivare l'aggregazione della domanda su ambiti locali, nella dimensione dell'intercomunalità o del distretto produttivo, perché i costi ambientali sarebbero altrimenti a carico della collettività sotto la forma d'inquinamenti ambientali e quindi di necessità di tutela per le risorse interessate.

E' pertanto da ritenere negativa l'attuale fase di liberalizzazione, che investe le proposte effettuate attraverso i patti territoriali, che spesso permettono l'ampliamento o peggio ancora nuove attività in terreni dei richiedenti in verde agricolo e con l'inserimento d'opere infrastrutturali a carico pubblico.

Occorre avere una chiara pianificazione delle zone produttive, sul loro stato infrastrutturale e d'uso e quindi cercare di concentrare, in maniera strategica, la richiesta di nuove attività in quelle più attrezzate o che si ritiene, a livello intercomunale o di distretto, di attivare.

Per quanto riguarda il settore del commercio su ampie superfici (ipermercati, grandi supermercati, fiere, padiglioni per esposizioni, mercati all'ingrosso, ecc.) è opportuno che siano integrati nelle aree produttive in modo da costituire un mix di domanda che possa, con adeguate riqualificazioni ambientali, far coincidere in queste aree un'offerta polifunzionale e compatibile, che potrebbe rilevarsi utile anche per le economie d'agglomerazione che potrebbe fare nascere.

Le domande d'attività commerciali e servizi al dettaglio potranno invece essere organizzate per contribuire a progetti di riqualificazione urbana aventi l'obiettivo di realizzare aree commerciali pedonali con verde e posteggi adiacenti, sottopassi o parcheggi sotterranei, con riqualificazione e/o recupero dell'edilizia adiacente e rifunzionalizzazione dei piani terra per l'allocazione dei servizi suddetti.

In questo modo è possibile definire i vantaggi reciproci fra interventi pubblici, attività terziarie e residenze, in maniera da valutare le relative rendite posizionali che sono attivate e/o potenziate e le esternalità infrastrutturali di cui gli operatori economici e gli utenti residenziali possono avvantaggiarsi.

Da quanto detto è evidente che forse si profilano nuovi mestieri dell'urbanistica, che attengono alle nuove forme di pianificazione e progettazione urbanistica, territoriale ed ambientale, ai piani di settore, alle analisi specializzate, ai diversi tipi di valutazione, alle forme di partecipazione, che quindi coinvolgono anche le competenze della teoria dell'organizzazione e della comunicazione e del project management.

## **2. Alcune proposte sulle valutazioni di sostenibilità nella dimensione del piano territoriale di coordinamento provinciale**

### **2.1 La valutazione della domanda residenziale nei sistemi insediativi inter-comunali**

Occorre classificare i sistemi insediativi utilizzando due insiemi d'indicatori:

- quelli che fanno riferimento ai caratteri storici e geografici del sito, agli aspetti morfologici e tipologici del tessuto urbano, alla grandezza e alla forma degli insediamenti ed ai processi di trasformazione relativi alle parti regolate dagli strumenti urbanistici generali ed attuativi ed a quelle non regolate (abitazioni abusive o spontanee)
- quelli che fanno riferimento alle funzioni ed alle attività ai condizionamenti ambientali, alla rete infrastrutturale ed infostrutturale ed al ruolo comprensoriale e provinciale del sistema intercomunale analizzato.

Il Ptcp può fornire ai piani di livello inferiore soltanto delle indicazioni orientative che servono per sviluppare i contenuti operativi e la normativa urbanistica di loro specifica competenza, assicurandone la coerenza con la sua strategia generale, ma non possono entrare in dettagli di tipo cartografico e prescrittivo. Può avviare un processo di concertazione (Copianificazione) secondo i principi fondamentali della Sussidiarietà dello Sviluppo sostenibile e della Concertazione.

Sotto il profilo urbanistico-territoriale, tutte le indicazioni inerenti alla problematica residenziale e dei servizi, nel loro complesso, inducono a leggere una realtà articolata in sistemi o raggruppamenti di comuni che, per contiguità geografica, precedenti storico-culturali, relazioni funzionali e territoriali nella dimensione dell'urbano, per condizioni demografiche e di sviluppo locale, costituiscono o possono formare unità interattive.

Tali insiemi possiamo indicarli con il nome di "unità insediative" o ambiti dell'intercomunalità. Questa dimensione progettuale è adeguata alla scala territoriale provinciale ed alla sua funzione di coordinamento nel processo di pianificazione dal locale al regionale, indispensabile sia per la residenza ed i servizi sia per le attività produttive.

L'adozione delle unità insediative, come ambiti ottimali per le proposizioni del Ptcp in materia di residenza e servizi, costituisce un passo metodologico obbligato, per riferire correttamente le scelte nelle fasi strategico-strutturali ed in quelle operative d'uso del suolo, restando inteso che i comuni rimangono ovviamente unici depositari della pianificazione operativa ed attuativa che il Ptcp deve salvaguardare ed ai quali rimanda ogni responsabilità politico-amministrativa, progettuale-attuativa e di gestione in questi settori.

Il dimensionamento dei fabbisogni di residenza, servizi locali comunali, intercomunali e d'area vasta e per le attività produttive per singola unità insediativa, o intercomunalità consente non solo di dare indicazioni generali d'orientamento e di coordinamento alla pianificazione locale, ma anche di rendere più agevoli gli interventi provinciali in questi settori, nell'ambito delle competenze attuali e di quelle che in futuro la stessa potrà assumere in relazione anche alle proposte di riforma ancora oggi in corso.

Per la definizione di questi ambiti e di quelli relativi alle aree comprensoriali, da intendersi come ambienti insediativi, si possono valutare fattori come l'accessibilità la gravitazione scolastica superiore e nelle strutture sanitarie, integrandole con analisi geografiche, sociologiche e funzionali, sulla distribuzione dei servizi esistenti ed in previsione, gli ambiti storici della ripartizione del territorio provinciale, le aree del



mercato del lavoro, quelle dei servizi territoriali e della rete delle polarità delle connessioni.

L'efficacia di questi ambiti comprensoriali dovrà essere quella di costituire riferimento per eventuali proposte di nuove province, per la revisione delle aree per la programmazione e la gestione di servizi territoriali (distretti scolastici, sanitari, produttivi, turistici, della mobilità del traffico, dello smaltimento, stoccaggio e riciclaggio dei rifiuti solidi, ecc.), per il coordinamento dei programmi complessi d'area vasta (Patti territoriali, d'Area, Prusst, Urban, Leader, Por, ecc.).

Fermo restando che saranno ancora gli strumenti urbanistici comunali d'uso del suolo a specificare le zonizzazioni residenziali e dei servizi si possono fornire almeno i parametri essenziali di riferimento per le loro scelte:

Le valutazioni quantitative sui diversi scenari per i fabbisogni e quelle qualitative sulle strategie, che dovranno costituire riferimenti per le forme strutturali e strategiche dei piani intercomunali.

Le delimitazioni spaziali nelle quali le espansioni e/o riqualificazioni residenziali potranno espandersi per rendere sostenibili i consumi d'uso del suolo in relazione alle specifiche situazioni territoriali ed ambientali dei sistemi insediativi interessati.

Le forme d'attuazione (comparti per la perequazione fondiaria, lottizzazioni convenzionate, comparti edificatori, ecc.), da implementare, nella programmazione degli interventi, mediante i protocolli di partecipazione pubblico-privato e pubblico-pubblico, fra le amministrazioni interessate.

Occorre fornire alcuni vincoli esterni, la cui funzione è appunto di agire in negativo, in altre parole di operare per limiti e soglie: un modo certamente schematico per essere considerato esauriente, ma dotato di una certa efficacia.

Proponendo delle soglie, intese come livelli di riferimento per la formazione e il controllo dei Piani è possibile costruire il piano strutturale-strategico nella forma di piano-processo che, assicurando le adeguate procedure di partecipazione e con l'uso dei sistemi informativi territoriali (Gis), potrà permettere il realizzarsi delle forme di coordinamento e di copianificazione multilivello e d'integrazione pubblico-privato e pubblico-pubblico, favorendo l'operatività delle Conferenze territoriali ed urbanistiche.

Occorre fare la distinzione, per ambiti di sistemi insediativi, fra abitazioni "primarie" (per i residenti) e "secondarie" (per i non residenti e quindi essenzialmente stagionali o con fruizioni episodiche).

Nel primo caso è possibile definire dati relativamente oggettivi (la popolazione e le abitazioni principali sono grandezze misurabili con una buona approssimazione e valutabili nei loro trend di breve periodo), nel secondo i fabbisogni discendono da fattori più complessi, che dipendono da una domanda difficilmente prevedibile, dal punto di vista di un mercato che non è soltanto locale e di un'offerta poco identificabile negli strumenti di piano, in quanto spesso determinata da condizioni d'abusivismo ed a volte mescolata alla funzione abitativa principale.

La residenza stagionale, da taluni evidenziata anche come turistica, è spesso realizzata in aree a forte valenza ambientale (le coste, le isole, i boschi, i laghi ecc.) frammista o potenzialmente realizzabile con le attività più propriamente collegate al turismo (alberghiere e/o extralberghiere), con tutte le ripercussioni negative di questa larga interpretazione sulla condizione ambientale dei siti e sulla loro fruizione.

Il rapporto tra la residenza principale e quella secondaria risente ovviamente della diversità delle situazioni locali; un buon indicatore, che permette di individuare il legame fra le due variabili, è il "coefficiente di produzione" dell'edilizia principale che definisce, per ogni area, il numero d'alloggi che si sono costruiti in complesso per ciascuna nuova abitazione che è entrata a far parte del patrimonio residenziale primario. Assumendo che gli alloggi che sono stati costruiti senza diventare abitazioni

primarie siano in generale residenza secondaria, si è in grado di considerare queste ultime come frazione delle prime, in relazione anche ad eventuali legami con le fruizioni turistiche.

In relazione a quest'approccio sarà possibile identificare specifiche situazioni locali nella dimensione dell'intercomunalità e valutare, sulla base d'analisi storiche e di tendenze, leggibili attraverso la verifica degli strumenti urbanistici vigenti e/o in itinere e delle loro attuazioni, lo scostamento o la convergenza fra la pianificazione locale e quella provinciale.

Si può pertanto calcolare un saldo abitativo finale come fabbisogno d'abitazioni primarie, derivante dalla dinamica del rapporto fra componenti e dimensioni degli alloggi, per l'eliminazione dei casi di sovraffollamento ancora esistenti e aggiungendovi la domanda determinata dalle esigenze di miglioramento delle famiglie e quella dovuta agli scenari di previsione di nuovi nuclei familiari.

Si può così pervenire ad una domanda globale "teorica" d'abitazioni primarie. Da questa domanda si potranno sottrarre le disponibilità attuali e quelle che potranno prevedersi, nell'arco temporale di riferimento, per *turn-over* delle famiglie nelle abitazioni in relazione alle necessità abitative della dimensione del nucleo familiare e/o della sua età media.

Si può infine considerare una quota di "erosione" fisiologica del patrimonio abitativo primario esistente (abitazioni che man mano escono dal mercato per vetustà e stato d'abbandono), tenendo però anche conto di quella "positiva", in altre parole dei volumi attualmente non utilizzati, che potranno però esserlo in futuro come abitazioni primarie e della quota relativa agli scenari prevedibili sul movimento delle famiglie cancellate.

La disponibilità abitativa è anch'essa in realtà un'offerta "teorica", che potrà essere valutata sulla base d'indicatori di performance appropriati considerando le prerogative strutturali di ciascun'unità insediativa:

- la base economica,
- le caratteristiche del mercato e quelle socio-culturali delle comunità
- i caratteri urbanistici e edilizi fondamentali (dal punto di vista tipologico e morfologico, funzionale, distributivo, l'accessibilità ai servizi, ecc.),
- le propensioni degli utenti e la loro disponibilità al recupero ed alla riqualificazione del patrimonio abitativo esistente, in relazione anche agli scenari compatibili con i costi pubblici e privati di nuovo insediamento e/o di riurbanizzazione.

Da tali operazioni emerge un saldo, da intendere come fabbisogno pure "teorico" d'abitazioni primarie in ciascun'intercomunalità e per singolo comune, che interpreta una sintesi fra le categorie d'intervento del recupero, delle riqualificazioni e delle nuove edificazioni e dovrà pertanto essere uno dei primi punti di riferimento per il dimensionamento dei piani e per la loro verifica d'autosostenibilità

Le strategie che possono essere messe in atto potranno riguardare il raggiungimento d'alcune soglie d'ottimalità o subottimalità da assegnare alle singole intercomunalità e le politiche urbanistiche, fondiariale e fiscali che le amministrazioni potranno mettere in attuazione, da incentivare mediante agevolazioni finanziarie e con l'inserimento nella programmazione attuativa provinciale e regionale.

Volendo definire una soglia, che possa rappresentare un livello ottimale di produzione e di consumo, della residenza secondaria in relazione alla principale in un mercato efficiente, il suo valore massimo dovrebbe essere vicino all'unità

Questa soglia dovrà essere dimensionata sulla base di considerazioni attinenti al livello d'urbanità del centro (quantità d'attività d'attrezzature urbane, di nodi infrastrutturali territoriali ecc.) ed alla presenza di funzioni non prettamente residenziali

La problematica dei

La problematica dei servizi locali, intercomunali, comprensoriali e provinciali potrà essere affrontata successivamente a quella residenziale, anche se con questa ha strette correlazioni nelle strutture urbane e territoriali. Occorrerà pertanto definire delle procedure d'interazione che possono permettere la verifica di compatibilità delle rispettive forme strutturali e strategiche.

Successivamente potranno essere implementate le strategie per la distribuzione, all'interno degli ambiti dell'intercomunalità o del comprensorio relativo all'ambiente insediativo, delle soglie dimensionali assegnate e degli indicatori di performance per la valutazione delle strategie attuative e delle valutazioni di sostenibilità ambientale.

Mediante una procedura di valutazione per la congruenza e la compatibilità con il piano strutturale-strategico intercomunale, si potrà definire la forma di copianificazione e di sussidiarietà per la formazione degli schemi operativi d'uso del suolo comunali o, nel caso di varianti ai piani operativi comunali, limitatamente ai settori di competenza provinciale.

In Fig.4 si riporta uno schema relativo alle corrispondenze fra la domanda residenziale, quella stagionale e/o fluttuante e turistica in relazione al patrimonio esistente e programmabile delle abitazioni e dei servizi a rete e puntuali.

In Fig.5 si propone uno schema relativo alla procedura di valutazione della domanda residenziale principale.

**FIG. 4**

**FIG. 5**



## **2.2. La valutazione per un piano dei servizi per la scuola superiore nella dimensione provinciale e per ambiti distrettuali**

Per realizzare la connessione fra la forma strategico-strutturale e quella d'uso del suolo, o in altri termini fra il Piano-processo ed il Piano-progetto, utilizzando i principi della copianificazione e sussidiarietà fra il livello locale e quello della provincia regionale, occorre definire una forma di piano che permetta la separazione fra le due parti e stabilisca un rapporto reciproco d'interazione, con forme di partecipazione dei soggetti pubblici e privati interessati, con procedure di valutazione degli obiettivi e del loro conseguimento, con il monitoraggio degli indicatori di performance quantitative e qualitative, per la formazione e gestione del piano strutturale e strategico di settore, e di quello operativo d'uso del suolo e dei programmi integrati degli interventi previsti.

La partecipazione d'altri Enti pubblici interessati, nell'ipotesi progettuale d'integrazione del servizio scolastico con altre aree previste o da adibire a servizi compatibili per un'integrazione funzionale e complementare, può essere riferita alle Amministrazioni comunali, al Distretto scolastico, all'Università all'Azienda forestale per le piantumazioni e la gestione del verde di pertinenza ed al CONI per le attrezzature sportive, mentre i soggetti privati possono riferirsi ai proprietari fondiari ed agli operatori culturali e sportivi interessabili per i servizi complementari connessi all'intervento scolastico.

La procedura dovrà tenere conto, nella fase strategico-strutturale, della valutazione programmatica del fabbisogno esistente e prevedibile sulla base degli scenari demografici per classi d'età dei tassi di scolarità delle attese d'ingresso nel mercato del lavoro, della domanda di qualificazione, della formazione continua e del crescente livello di scolarizzazione, nonché dell'attuale struttura dell'offerta e delle valutazioni d'efficienza ed efficacia delle stesse.

Successivamente occorrerà definire i criteri e le procedure di valutazione per la sostenibilità sociale, economica, ambientale ed urbanistica per la costruzione dei possibili scenari di localizzazione ed allocazione della domanda, tenendo conto delle sinergie realizzabili nelle forme aggregative dell'intercomunalità e degli ambiti comprensoriali, che potrebbero permettere una ridefinizione delle aree territoriali dei distretti scolastici con la fusione in particolari zone di polarizzazione (anche in aree di marginalità) delle funzioni scolastiche, formative e più in generale di telecentri per la didattica, la formazione continua e per le teleconferenze.

Conseguentemente le aree così individuate potranno divenire centrali anche per le interrelazioni topologiche e funzionali con i servizi esistenti e programmabili, purché compatibili ed integrabili, progettando nuove centralità intercomunali o municipali in grado di coagulare interessi pubblici e privati, con riflessi positivi sulla qualità ambientale e sulla mobilità urbana e territoriale, proponendo la formazione di verde d'uso pubblico con attrezzature sportive e zone pedonali e d'intermodalità per il trasporto pubblico e privato.

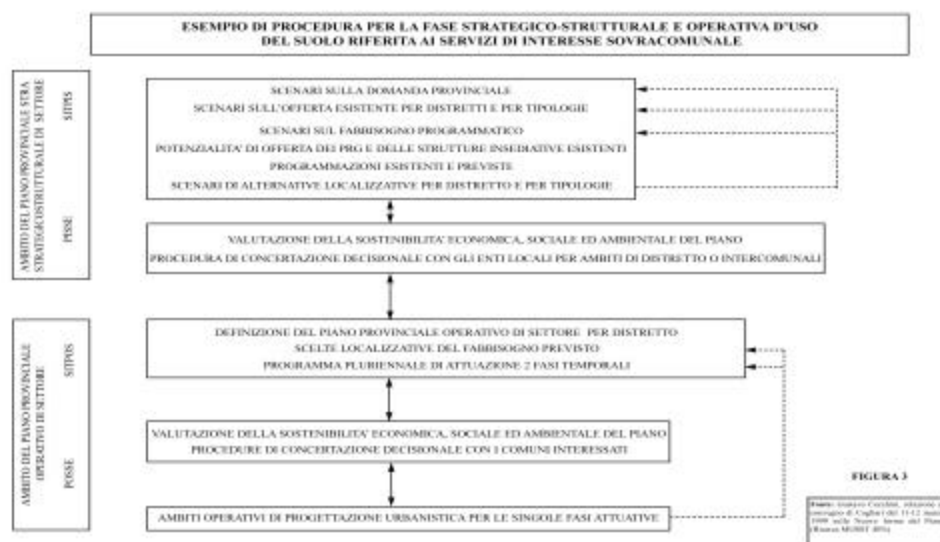
Per una corretta procedura di copianificazione e di sussidiarietà che possa innescare il Piano-processo, la forma di Piano strategico-strutturale provinciale dovrà condurre a definire, mediante procedure di valutazione, i possibili scenari sostenibili dei fabbisogni, delle localizzazioni ed allocazioni della domanda prevedibile, con l'indicazione degli ambiti in cui si potranno localizzare e programmare gli interventi ritenuti compatibili e sostenibili.

Questa valutazione potrà rientrare totalmente nelle competenze della provincia e dare luogo ad una prima fase di copianificazione, mediante forme di partecipazione e di corresponsabilizzazione, con gli enti locali interessati.

La successiva fase del Piano strategico-strutturale dovrà essere condotta in interazione diretta con le comunità locali e con gli altri eventuali operatori pubblici e privati, secondo gli scenari definiti nella prima parte, in modo da concorrere, mediante una procedura di valutazione per la congruenza e la compatibilità con il piano strutturale-strategico intercomunale, alla formazione degli schemi operativi d'uso del suolo comunali o, nel caso di varianti ai piani operativi comunali aventi validità temporale di cinque anni, limitatamente ai settori di competenza provinciale permettere una sufficiente dialettica distributiva e compensativa fra i servizi di competenza provinciale ed i diversi ambiti delle intercomunalità

Si potranno così integrare le diverse strategie dei piani intercomunali con quelle provinciali per una migliore sinergia attuativa. La fase finale della formazione del piano operativo d'uso del suolo di settore, avente anch'esso validità temporale quinquennale e valore prescrittivo di variante al piano operativo generale comunale, sarà in questo modo più facilmente realizzabile ed attuabile anche perché correlata ad una concreta partecipazione, corresponsabilizzazione alle scelte e ad una visione complessiva delle problematiche.

Si presenta in Fig.3 uno schema di procedura per la valutazione di sostenibilità dei servizi d'interesse sovracomunale di livello provinciale o di distretto scolastico. (G.Cecchini, 1997).





### **3. Proposta per una procedura di formazione e valutazione del Piano strutturale-strategico nella dimensione della intercomunalità della municipalità metropolitana**

Le necessità d'innovazione portano alla considerazione che per tentare di eliminare gli stati di conflitto che si originano sul Piano-forma progettato, frutto del compromesso fra una governance politica locale ed una cultura progettuale del piano (forte o debole secondo le competenze disciplinari e professionali interessate), dalle modifiche apportate dalle osservazioni ed opposizioni allo stesso, dall'approvazione regionale, dai Programmi complessi della pianificazione concertata, dalle varianti o in-varianti introdotte dai Piani della provincia regionale, è necessario pervenire ad una riforma urbanistica che possa separare la forma del piano strutturale e strategico da quell'operativa d'uso del suolo, permettendo di introdurre nella prima una processualità difficilmente compatibile con l'attuale struttura di formazione del Prg.

Le competenze tecnico-professionali, interessate in diverso modo alla formazione dei piani urbanistici, territoriali ed ambientali, sono da ampliare definendo meglio quelle progettuali interessate, in relazione alle due diverse forme di piano.

Le forme di partecipazione non devono essere costituite soltanto dalle deleghe politiche alle rappresentanze comunali ma, coinvolgendo attraverso la forma intercomunale o della municipalità metropolitana più Enti locali, la Provincia regionale, altri settori pubblici, l'imprenditoria privata e le forme associative d'interesse culturale, sociale ed economico non-profit, sarà necessario prevedere nuove forme di partecipazione in relazione anche all'inserimento, nelle fasi di formazione e gestione dei piani, di procedure di valutazione con le conseguenti forme di corresponsabilizzazione e di decisionalità

La struttura tecnica, al livello dell'intercomunalità della municipalità metropolitana, che dovrà garantire il funzionamento del sistema organizzativo e gestionale e la verifica del raggiungimento degli obiettivi (sia per i privati interessati sia per tutti gli enti pubblici coinvolti), in relazione allo scenario perseguito, dovrà essere l'Ufficio del Sistema informativo territoriale.

La fase della processualità del piano può essere riferita alle componenti strutturali rappresentate dalle forme organizzative e funzionali delle attività sociali ed economiche, dal sistema infrastrutturale ed infostrutturale delle reti e delle connessioni che le pongono a sistema, dal territorio che le supporta con i diversi ambienti insediativi, antropici, naturali e naturalizzati, che risultano coinvolti e che di volta in volta costituiscono risorse, valori, opportunità di sfruttamento, localizzazione ed allocazione d'attività e di flussi, in un succedersi d'interventi pubblici e privati.

L'insieme delle fenomenologie coinvolte è molto ampio e molto spesso supera i ristretti confini comunali; il piano strutturale intercomunale si deve far carico di descriverle, conoscerle nella loro dinamica storica e della prevedibilità dei possibili scenari tendenziali e quindi valutare le connessioni tra le fenomenologie, gli effetti reciproci, le compatibilità e le sostenibilità delle domande interessate e degli usi proposti in relazione alle tutele parallele forti e deboli, ai valori culturali, naturali, agricoli ed ai rischi ambientali.

Il concetto di processualità implica la definizione di una procedura per fasi, a ciascuna delle quali corrispondano forme di conoscenza, di valutazione, di partecipazione e di decisione, che abbia possibilità d'iterazione fra le stesse, in modo da poter permettere alcune condizioni di retroazione.

Questo è importante soprattutto nella considerazione che le forme strutturali, data la complessità dei sistemi coinvolti, le difficoltà di previsione sui loro andamenti e sul-

le probabilità d'attuazione, richiedono la formazione di diversi scenari cui fare riferimento.

La valutazione dei diversi scenari sostenibili e compatibili dovrà far parte della forma strutturale del piano e pertanto questo dovrà avere un riferimento di almeno quindici anni, per fornire le necessarie garanzie di continuità temporale, di salvaguardia delle forme "invarianti" e di formazione delle strategie per il medio e lungo periodo.

Gli elementi della forma strutturale divengono quindi riferimenti, mediante opportuni indicatori di performance quantitative e qualitative, entro cui valutare le forme d'attuazione, con riferimento ai possibili scenari configurati.

E' inoltre opportuno unire alla forma strutturale anche quella strategica, in quanto è necessario implementare i possibili scenari in relazione alla loro attuabilità e quindi alla gestione dei diversi sistemi interessati e delle loro relazioni reciproche.

L'introduzione della componente strategica dovrà coinvolgere nel rapporto pubblico-pubblico tutti gli Enti territoriali interessati, non soltanto per le competenze istituzionali o amministrative ma anche dal punto di vista finanziario, e nel rapporto pubblico-privato oltre all'imprenditoria anche le associazioni di categoria, quelle ambientaliste, i sindacati dei lavoratori e le diverse forme associative private (comitati di quartiere, di condominio, ecc.).

Potranno in questo modo essere definite le procedure di valutazione delle esternalità "positive" e "negative" che, nella fase attuativa del piano, possono coinvolgere a diverso titolo i privati e la pubblica amministrazione, per poterne così regolare le opportunità e le convenienze reciproche utilizzando anche forme di perequazione fondiaria, convenzioni, incentivi o disincentivi finanziari e/o fiscali.

Sia la componente strutturale del piano sia quella strategica non deve implicare la definizione delle scelte localizzative, aventi riferimento cartografico vincolante sull'uso del suolo, e quindi con effetti "positivi" o "negativi" sui proprietari delle aree interessate, ma devono essere semplicemente un riferimento generico (puntuale, lineare od aerea) indicativo d'opzioni in relazione agli scenari che possono essere attuati.

Sono pertanto proposte cinque fasi del piano-processo riferito alla componente strutturale e strategica:

1^ fase, del livello metastrategico, della conoscenza, delle criticità e delle opportunità di cambiamento

2^ fase, del livello strategico, delle politiche urbane, territoriali ed ambientali

3^ fase, del livello strategico, delle compatibilità con l'uso del suolo

4^ fase, del livello strategico-tattico, della sostenibilità delle domande e delle trasformazioni d'uso

5^ fase, del livello attuativo-gestionale, della definizione delle strategie operative ed attuative.

Il risultato di questa processualità dovrà essere la definizione di un Piano intercomunale strutturale-strategico (PISS) contenente diversi scenari perseguibili, compatibili e sostenibili, cui corrispondono alcuni possibili schemi di piani operativi d'uso del suolo comunali per permettere un collegamento con le fattibilità attuative.

Un regolamento urbanistico ed ambientale dovrà contenere le norme d'attuazione, valide soprattutto con riferimento agli interventi da attuarsi fuori delle aree normate dai piani operativi d'uso del suolo, mentre un programma integrato d'interventi potrà costituire la griglia di riferimento per l'attuazione degli schemi d'uso del suolo.

L'adozione dei suddetti strumenti di piano sarà fatta dai consigli comunali interessati, unitamente ai singoli schemi dei piani operativi d'uso del suolo, mentre

l'approvazione dovrà essere competenza della provincia regionale, ad eccezione degli schemi suddetti.

La successiva formazione dei piani operativi comunali d'uso del suolo (POCUS) potrà portare anche a varianti rispetto agli schemi d'uso del suolo definiti con il piano strutturale-strategico, da approvarsi da parte degli stessi comuni, purché non in variante al PISS, altrimenti dalla provincia regionale.

Il Pocus dovrà avere il carattere di progetto urbanistico, territoriale o ambientale ed avrà validità per cinque anni, trascorsi i quali perderà d'efficacia nei riguardi delle destinazioni d'uso, dei vincoli, delle procedure d'attuazione (perequazione fondiaria, convenzioni, accordi di programma, incentivi o disincentivi, ecc.) salvo ad essere ripreso ed eventualmente variato con un altro piano operativo.

Dato che il piano strutturale-strategico di medio e lungo periodo non definisce vincoli sull'uso del suolo e configura diverse scelte d'intervento secondo i possibili scenari sostenibili, con indicatori e range di variabilità dimensionale e di qualità urbanistica ed ambientale, sarà più facile collocare nuove proposte, derivanti dal complesso sistema legislativo e d'accesso ai fondi strutturali europei ed a quelli statali e regionali, purché congruenti con le strategie proposte nel PISS.

Le forme di partecipazione, correlate alle procedure di valutazione ed al S.I.T., che struttura ed organizza queste nuove forme di piano, dovranno garantire il processo democratico di corresponsabilizzazione, di giustizia distributiva e di pari opportunità che potrà lanciare una nuova etica del piano urbanistico nel rapporto fra città pubblica, libero mercato, sviluppo autosostenibile ed ecologia urbana.

Nel piano territoriale e ambientale l'attuazione di una nuova governance dei sistemi urbani e territoriali potrà permettere il controllo delle forme insediative diffuse, metropolitane e non, una nuova etica nel rapporto fra agricoltura ed ambiente, fra turismo ed ambiente, tra sviluppo autosostenibile, reti ecologiche e valorizzazione dei beni culturali e delle risorse ambientali.

Come si vede siamo lontani dal Piano-forma definito con validità dimensionale ventennale (ma nei fatti molto prima sconfessato), dal Piano-progetto, con validità decennale (le cosiddette Prescrizioni esecutive che accompagnano il piano), di cui sarà da scoprire l'efficacia e la qualità urbanistica ed ambientale e dalle interminabili fasi di formazione del Prg, o delle sue varianti generali, in quanto oggetto del raggiungimento di un equilibrio per una governance locale precaria e per un piano visionario che possa soddisfare le rendite fondiarie reali od attese, che dovrà però, data la sua rigidità attuativa e gestionale, essere sottoposto a varianti o ad essere considerato un ostacolo allo sviluppo e quindi alibi per un abusivismo legalizzato od illegale.

**INSERIRE NELL'ORDINE I SEGUENTI SCHEMI:**

**MULTILIVELLO  
SCHEMA GENERALE  
LIVELLI 1,2,3,4,5**



## Riferimenti bibliografici

Ashby W.R. (1962), "*Principles of Self-organizing Systems*"

Azzone G.F. (1994), "*Il senso della vita. Natura, scienza ed etica nell'evoluzione mediante il caso*", Laterza, Roma-Bari

Camagni R. (1993), "*Principi di economia urbana e territoriale*", NIS

Cecchini G. (1988), "*I sistemi urbani: articolazione dei diversi livelli di pianificazione e valutazione d'impatto economico e territoriale*", in Il recupero della qualità per lo sviluppo del territorio siciliano, Dossier INU-Sicilia, Priulla, Palermo

Cecchini G. (1997), "*I servizi e la scuola superiore a Palermo tra piano e progetto*", in Atti della XVIII Conferenza AISRe, Siracusa

Crosta P.L. (1998), "*Politiche, Quale conoscenza per l'azione territoriale*", F. Angeli, Milano

Forte F. e F. Girard, (1998), "*Valutazioni per lo sviluppo sostenibile e perequazione urbanistica*", Clean

Lombardi P. e Micelli E. (a cura di) (1999), "*Le misure del piano, temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*", F. Angeli, Milano

Magnaghi A. (1981) "*Il sistema di governo delle regioni metropolitane*", F. Angeli, Milano

Marescotti L., Bagini L., Alberti M., Puppo M. (1995), "*I sistemi informativi ambientali per l'urbanistica: metodologie di progetto e applicazioni*", Il Rostro, Milano

Mazza L. (1998), "*Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici*", in Urbanistica, Milano

Nijkamp P. e Fusco Girard L. (1997) a cura di, "*Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città del territorio*", F. Angeli, Milano

Potenza S. (1984), "*I costi globali di insediamento*", Marsilio, Venezia

Repetto R. (e altri) (1990), "*Il capitale della natura: introduzione alla contabilità ecologica*", ISEDI Petrini, Torino

Stanghellini S., (1996), "*La valutazione nel processo di piano*", Alinea

Urbani P. (2000), "*Urbanistica consensualé*", Bollati-Boringhieri