

MARIA PREZIOSO

I NUOVI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE PER UN GOVERNO SOSTENIBILE E INTEGRATO

Introduzione. – L'incremento dei processi che consentono di produrre e distribuire beni e servizi su scala mondiale, la globalizzazione, richiede l'avvio di una riflessione sulla natura interdisciplinare dei contenuti progettuali che le politiche, i programmi, i progetti devono acquisire per dare risposta alla domanda di sviluppo coeso, e allo stesso tempo competitivo, di regioni e territori ⁽¹⁾, anche urbani, diversi tra loro.

In questa visione l'economia e il territorio sono divenuti i punti critici di un'organizzazione imperniata sulla circolazione e sullo scambio di risorse umane, informazioni, conoscenze, e orientano le scelte di pianificazione e organizzazione territoriale alla scala d'area vasta in ambito locale (i piani territoriali e urbani), dando luogo a diverse interpretazioni, cui gli aggregati territoriali europei hanno risposto con molti modelli (fordista e post-fordista, della *civitas* coesa e consapevole di cittadini ecc.), che mostrano oggi la necessità di essere rivisitati alla luce dei nuovi e più precisi indirizzi geopolitici dettati dall'Unione Europea (il federalismo), basati sui principi di coesione, sostenibilità e sussidiarietà.

Dato il suo rapporto diretto, formale e sostanziale con il modello possibile dell'economia, il territorio è il luogo della sperimentazione e può ancora essere pianificato ⁽²⁾, ponendo in atto una serie di diverse e prioritarie azioni di conoscenza, la cui natura varia per contenuto (economico, sociale, ambientale, territoriale), per settore (trasporti, insediamenti, servizi) per scopi (conservazione, gestione, sviluppo), per scale (locale, urbana, comunale, vasta, provinciale, regionale) anche politico-amministrative.

La pianificazione come processo e il territorio come riserva/prodotto sono per l'Unione Europea: *a)* elementi fondamentali nella programmazione strutturale 2000-2006 a partire dai risultati ottenuti, attraverso il coinvolgimento di ministeri e agenzie, dalla Commissione Europea nel 1998 con *Lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, completato nel 1999 con la *Prospettiva europea di sviluppo territoriale (ESDP)* per la pianificazione territoriale degli ambiti metropolitani, secondo obiettivi di sviluppo sostenibile, competitività equilibrata, coesione sociale, risanamento urbano, buona governabilità;

(1) Il territorio è un concetto comunque artificiale, un'entità sintetica di riferimento alla realtà concreta, stante a indicare la proiezione di uno spazio dato su una superficie terrestre geograficamente e storicamente individuabile su cui agiscono forze naturali e artificiali, disegnando, gestendo e organizzando questo spazio.

(2) La pianificazione rappresenta un atto di indirizzo prospettico.

b) strumenti del modello gestionale delle permanenze e delle trasformazioni dell'economia per il raggiungimento di un modello condiviso di *sviluppo sostenibile* ⁽³⁾.

Questa visione, ancora innovativa per molti contesti, considera l'ambiente un'interionalità del sistema economico-territoriale locale, punta al raggiungimento di un miglioramento qualitativo continuo, implica l'accettazione di valori sociali e naturali, mira a garantire l'equilibrio degli ecosistemi di riferimento conservandone l'equilibrio generale (naturale e antropico) e dei valori socio-culturali ed economici (*milieu* in senso lato), ridefinendo strumenti e procedure di intervento; inserendo ⁽⁴⁾ tecniche di monitoraggio e valutazione preventiva delle politiche, dei programmi e dei progetti.

Essendo la pianificazione riferibile sia alle politiche e ai programmi (indiretta) sia ai progetti (diretta), la pianificazione sostenibile necessita della ridefinizione di obiettivi, contenuti, procedure, tecniche alla scala urbana e territoriale, muovendo dal principio ordinatore della sostenibilità, di cui il piano rappresenta l'occasione e l'obiettivo.

Da cosa trae origine la nuova concezione della pianificazione? – Da un confronto tra le diverse impostazioni metodologiche con cui si è proceduto fino a oggi ad analizzare (sul piano operativo) la sostenibilità per desumerne principi e regole utili a orientare nuove economie di scala esterne (la pianificazione), l'ambiente emerge quale variabile discriminante l'assetto (programmato o spontaneo) del territorio; facendo ritenere utile superare il conflitto tra sviluppo economico e protezione naturale (si veda il *Rapporto Bruntland*, l'evoluzione dei programmi di azione comunitari, l'*Agenda 21 locale* ecc.). Sembra essere di questo avviso sia la programmazione 2000-2006 dell'UE sia la programmazione dei singoli ministeri – nel caso nazionale quelli del Bilancio e del Tesoro, dell'Ambiente, dei Lavori Pubblici – che stentano ancora a operare attraverso la valutazione ambientale strategica (VAS) nella fase di programmazione socioeconomica, e la valutazione d'impatto ambientale (VIA) nella fase di progetto e di concertazione (programmi di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile del territorio – PRUSST), per sancire inequivocabilmente l'acquisizione alla cultura nazionale del principio di sostenibilità, come orientamento etico del patto Stato/cittadini alle diverse scale: nazionale, regionale, provinciale, locale.

Molteplici sono le discipline chiamate a realizzare il piano sostenibile (economia, geografia, sociologia, pianificazione, urbanistica ecc.), e per tutte l'approccio sistemico ⁽⁵⁾ sembra essere il comune denominatore attraverso cui dialogare, reso operativo dall'introduzione dei *Geographical Information Systems* (GIS). L'esperienza ormai più che decennale in Italia sulla valutazione ambientale non può quindi non divenire riferimento cogente anche nelle operazioni di pianificazione territoriale, sino al punto da spingere la Commissione Ambiente dell'UE a preordinarne nel prossimo futuro un'intensa sperimentazione. Il riferimento alla pianificazione *di scala (o d'area) vasta* è diventato inevitabile

(3) Richiamando anche in questo caso il concetto di sviluppo sostenibile (dai «limiti dello sviluppo» del 1970 alla Commissione Bruntlandt del 1987, al *Summit* di Rio del 1992), «uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze».

(4) Dalla Dichiarazione di Dublino del 1990, passando per le convenzioni internazionali come quelle di Rio del 1992 e di Kyoto del 1996 o quella macroregionale di Maastricht del 1992, fino all'adozione di programmi politici e d'azione come quello dell'Unione Europea a favore dello sviluppo sostenibile (*Programma Quadro e Agenda 2000-2006*).

(5) Evolutosi sulla base elaborata da Von Bertalanffy nel 1969, con il contributo disciplinare di autori come Vallega, Blanquet ecc.

per l'UE, come inevitabile è il rifuggire dall'approccio gerarchico degli anni Sessanta, che ha decretato l'insuccesso di *authorities* metropolitane scarsamente legittimate «dal basso». Prendendo a base di riferimento i principi dell'organizzazione territoriale europea, e in particolare il *principio della sostenibilità*, nella pianificazione d'area vasta (che in Italia si identifica con il piano territoriale provinciale), la città e l'area metropolitana sostenibili si pongono in aperto conflitto con soluzioni pianificatorie di tipo deregolamentativo e rafforzano il ruolo della pianificazione di medio-lungo periodo. Negli anni Novanta, la matrice ambientale nelle scelte economico-territoriali è già cruciale ai livelli superiori e nell'operatività di quelli inferiori, ma si scontra con la concezione che ha pervaso tutti gli anni Ottanta (il piano strategico), prima abbandonando una linea municipalista co-operativa e poi applicando alla città modelli di pianificazione strategica di derivazione aziendale ⁽⁶⁾.

Sono molti quindi i termini che il lessico della pianificazione chiede oggi di ridiscutere: i modelli politico-istituzionali e le relative forme di governo, gli attori e le politiche «a geometria variabile», il principio di sussidiarietà, le scale territoriali pertinenti alle politiche, l'ampiezza e le peculiarità assunte dai processi di diffusione insediativa e dalla mobilità, i livelli dell'integrazione nei rapporti «dall'alto» e «dal basso» per governare la complessità di modelli interattivi.

La comparazione tra modelli nell'Unione Europea: analogie e differenze. – Il campo di sperimentazione più interessante sembra inizialmente collegarsi alle *visions* delle sette aree transnazionali europee, per la cui futura programmazione l'*ESDP* ha riaperto la questione tra città e area metropolitana: *a*) l'area urbana principale, o *città-regione*, considerata sin dagli anni Ottanta il motore trainante dello sviluppo economico europeo, si deve oggi inevitabilmente confrontare con le città minori, che pure accoglievano gran parte della popolazione e sembravano *perdenti* se non collegate al centro principale; *b*) si chiede alle regioni e alle province di dichiararsi metropolitane e di adottare e modellare le strategie urbane su un'impostazione policentrica che scatena un'immediata competizione tra città.

L'*ESDP* riconosce che le macro-regioni europee devono concepire progetti di sviluppo socioeconomico condivisi oltre il nucleo costituito dall'area metropolitana del Nord-ovest, incentivando a perseguire questa direzione in ambiti sub-regionali (Italia del Nord e Francia del Sud, ad esempio) dove già esistono forme affioranti di cooperazione metropolitana.

La stessa *ESDP* impone, tuttavia, di trovare altri indicatori per descrivere l'urbanità di una città ⁽⁷⁾ o di un'area vasta, impiegando definizioni non solo geografiche, econo-

(6) Privilegiando la deregolamentazione urbanistica per rispondere al declino economico delle grandi città, si sono affinati gli strumenti (la pianificazione per progetti, il *city enterprising*, il *marketing* urbano) per migliorare la posizione economica delle singole città in un contesto di competizione internazionale, ma non si è misurato il limite che impone di governare le forze spontanee presenti sul mercato ponendo vincoli al consumo di risorse (antropiche e naturali), adottando criteri di allocazione efficiente ed equa di lungo termine, traducendoli in piani e progetti coerenti e condivisi alla scala appropriata.

(7) Un elemento sostanziale è quello che potremmo chiamare «la visione globale della città metropolitana», cioè il risultato millenario di rapporti più che decennali economico-sociali e fisici. Ancora troppo impreciso, il concetto è valido se accompagnato da quello di «permanenza» della «fabbrica urbana» – visto che in Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Grecia, Austria una grande metropoli domina il sistema urbano nazionale.

niche, morfologiche, ma anche politico-sociali, basate ad esempio sul concetto di confine (dominio) anche ambientale, sottintendendo il rifiuto di una classificazione per *city user* di derivazione globale e privilegiando caratteri più vicini alle realtà dei diversi paesaggi urbani metropolitani ⁽⁸⁾.

La rassegna dei sistemi urbani europei da un lato li analizza separatamente per ri-aggrupparli secondo nuove tassonomie; dall'altro li allontana dai problemi reali. In questa posizione, la città è assunta essenzialmente come monocentrica ed eccessivamente legata al proprio *Hinterland*. È quindi costretta a considerare sempre più il mercato globale, le sue strategie sembrano destinate a operare alla scala regionale, superando la distinzione urbano/rurale, servendo da stimolo alla partecipazione della comunità locale.

L'ESDP riconosce che la competizione globale richiede di sviluppare gruppi di attività economica in zone strategicamente integrate, fondate su alleanze tra aree urbane collegate tra loro (sul tipo della «Global Integration Zone» metropolitana del Nord-ovest), ma al contempo propone di lavorare ricercando i sistemi policentrici equipotenziali in ambito locale, cooperativi in ambito intraregionale e competitivi in ambito transnazionale. Si può quindi giungere a parlare di città e aree urbane e metropolitane come di due forme di cooperazione trans-areale a scale diverse (intraurbana la prima, infraurbana la seconda) e sotto diverse prospettive (anche regionale, come nel caso delle euroregioni), ma anche di una forma di cooperazione transfrontaliera (che implica in ogni modo l'esistenza di un confine non necessariamente politico), forse la più incisiva tra gli esempi regionali europei, esercitata secondo vari schemi e livelli.

La cooperazione a livello sub-nazionale può essere *formale* o *informale* (in quest'ultimo caso è bene parlare di coordinamento piuttosto che di cooperazione), ma in ogni caso alla base del suo manifestarsi c'è il decentramento dei poteri (federalismo), cui la nozione di *governance* dà corpo quando una società tende all'ingovernabilità a causa del complessificarsi della rete delle relazioni socio-politiche dovuta anche all'aumento dell'autonomia a livello locale.

Trattata come evoluzione dell'attuale forma di *local government* o come strumento economico strategico, la *governance* è una manifestazione del comportamento attivo piuttosto che reattivo sia della città sia dell'area metropolitana di fronte alla fase di transizione innescata dal decentramento dei poteri grazie alla posizione assunta da alcuni soggetti con il decentramento amministrativo. Per cui essa ha un senso se è capace di aumentare la partecipazione e la diversità degli attori, pubblici e privati, incoraggiare il sistema degli accordi e la partecipazione allargata alle politiche urbane, chiarendo come l'urbanità sia il luogo in cui ha origine l'aumento delle relazioni orizzontali e il massiccio intervento della popolazione nelle scelte ordinarie dello Stato.

La *governance* non attiene alle sole relazioni/scelte dell'arena pubblico/privato locale, ma esprime la struttura dei poteri che un'istituzione si dà in relazione a un ambiente divenuto complesso e ingestibile, a imitazione di quanto già avvenuto nell'ambito dell'organizzazione d'impresa ⁽⁹⁾.

(8) Questo sembra emergere quando la struttura metropolitana è generalmente caratterizzata da fattori quali la continuità fisica, la crescita delle attività terziarie e la propulsività culturale, ma anche quando le città rivelano quella che è stata definita «una cultura deregolamentativa» (partecipazione alla programmazione negoziata) e una forte immigrazione rurale da ancora significato alla classificazione della popolazione residente, *versus* quella basata sui servizi all'utente e al consumo (*service users*).

(9) Senza entrare nel merito dei problemi che scaturiscono dallo scontro tra poteri in sede locale, in questa concezione l'amministratore che gestisce al meglio la struttura contrattuale

La nozione di *governance* è stata quindi di recente ridefinita per sostenere le trasformazioni dell'attuale realtà urbana e metropolitana, rilevando in particolare due caratteri-simbolo negativi della *governance*: lo scarso coinvolgimento della popolazione nelle politiche pubbliche locali (in Francia questo accade solo a Nancy, mentre in Germania a tutti i livelli) e la debole partecipazione degli attori privati. Questi caratteri sono comuni in Italia e in Francia, e lasciano spazio al prevalere di «attori-chiave» (sindaci, presidenti di amministrazioni, esperti ecc.), alla loro influenza, al loro potere come nei casi di Lione e Parigi e di Torino nell'ambito della pianificazione delle strategie urbane (piano strategico). È in parte anche il caso di Roma, dove è ancora scarsa la partecipazione industriale, bancaria e finanziaria, della grande distribuzione commerciale, del servizio avanzato, dei cittadini o delle forze sindacali. Il caso irlandese è del tutto diverso, in quanto vi operano solo due livelli (nazionale e locale), senza l'intermediazione regionale; come diverso è quello spagnolo, dove il sistema locale ha molti poteri (alto rango di funzioni soprattutto in materia infrastrutturale e di gestione ordinaria dei servizi). Questa idea è molto diffusa anche nella concezione britannica in generale, in quanto è derivata da una riforma istituzionale e legislativa in materia di finanza locale, di privatizzazione dei servizi. Le elaborazioni del Comitato di Sviluppo Spaziale si sono articolate su questi temi particolari ⁽¹⁰⁾ e, dopo una prima esperienza esclusivamente cittadina, è su questa base che si torna a parlare di *rete delle regioni e delle aree metropolitane europee* (METREX) ⁽¹¹⁾.

Cosa si intende oggi per pianificazione urbana e territoriale: i criteri, le prescrizioni irrinunciabili, la procedura adottata per il nuovo PTGP della Provincia di Roma. – Obiettivo prioritario dell'azione di pianificazione sostenibile è la definizione di un modello istituzionale di governo del territorio capace di valorizzare (alle diverse scale) lo sviluppo delle identità locali presenti, in parte già attive, nell'ambito dei limiti e dei rispettivi perimetri d'azione naturali e antropici per l'attuazione della *governance*. Ciò significa per gli enti locali e regionali puntare a ottenere un'equipotenzialità dell'organizzazione territoriale delle politiche e dei programmi, pure diversi e mirati, di sviluppo socioeconomico, avendo a base la misura dell'ammissibilità (la sostenibilità) delle scelte a partire dalla definizione dei valori di compatibilità ambientale preliminare, ossia della sensibilità del territorio, nelle sue componenti naturali e antropizzate, calcolata *ex ante* rispetto all'azione progettuale.

Questa visione ha rivisitato, alle diverse scale, criticamente: *a)* l'idea di un decentramento amministrativo teso ad aumentare la sola «partecipazione» quantitativa degli enti locali alla disponibilità finanziaria europea, nazionale e regionale; *b)* i «principi-guida»

della propria impresa viene paragonato al sindaco di una città o al presidente di una provincia o di un'area metropolitana, la cui prerogativa principale è quella di gestire in modo globale la delega politica agli occhi della popolazione che lo ha eletto.

(10) Rigenerazione con interventi integrati di quartieri in crisi; partecipazione dei cittadini alle scelte di pianificazione e di progettazione urbana; gestione strategica della riqualificazione del centro-città attraverso la figura del *Town Centre Manager*; scambio di esperienze (European Urban Initiative da presentare nella prossima riunione informale dei ministri a Glasgow) di *best practice* nelle politiche urbane.

(11) METREX è attualmente composta da 26 regioni e aree metropolitane, rappresentate da 39 enti che si sentono metropolitani, avendo in comune la *diffusione spaziale* e la definizione di un *livello metropolitano* (9 città in Italia, 6 aree in Francia, 10 in Germania, 8 contee in Gran Bretagna, 5 aree nei Paesi Bassi, 6 comunità in Spagna).

tradizionali che impongono di distinguere le competenze del centro da quelle della periferia; c) i modi con cui individuare le *centralità* come *identità* che integrano la scala locale dell'azione di governo territoriale (dal quartiere in ambito cittadino, al municipio in ambito metropolitano) a quella macro e regionale; d) il ruolo che una visione sistemica e non solo funzionale può giocare nell'individuazione delle entità urbane, determinandone i nuovi confini non sulla base delle attuali divisioni (circostrizionali, distrettuali, amministrative) ma di un'ibrida combinazione dei segni che individuano suddivisioni naturali e antropiche; e) l'idea di una *forma urbis* preordinata nei piani fino ad oggi prodotti.

Nel campo della pianificazione economico-territoriale del nostro paese, un rigido impianto procedurale e normativo ha spinto gli enti locali a perseguire nell'ultimo decennio l'adozione di un modello di piano strategico (strutturale e programmatico di terza generazione), che proiettava alla scala d'area vaste logiche, procedure e azioni tipiche della scala comunale, in cui il livello intermedio (la provincia, ad esempio) trova spazio solo in proposte (peraltro mai portate a compimento) di attuazione di specifiche normative (si veda, ad esempio, la questione dell'area metropolitana romana dalla legge 142/90 a oggi o degli uffici di co-pianificazione).

Secondo questa impostazione, in parte leggibile anche in quella che ha orientato molte leggi regionali sul governo del territorio, sarebbero i comuni ad assumere di fatto quelle funzioni spettanti all'ente intermedio Provincia – strategiche di pianificazione territoriale e amministrativa, della viabilità, dei servizi pubblici; operative di primo livello (partecipazione *a priori* alla rete dei grandi servizi) – ponendo in ombra una storia socioeconomica che, come nel caso delle province, può essere riletta nei suoi valori attuali solo da un punto di vista più ampio.

Alla luce della sperimentazione europea e delle responsabilità che gli enti locali hanno assunto, i *criteri adottati per la delimitazione* degli ambiti progettuali per l'attuazione di programmi complessi in corso di sperimentazione (PRUSST, patti territoriali, accordi d'area, patti di pianificazione ecc.) appaiono insoddisfacenti. Essi, infatti, non introducono all'area vasta (nel caso romano, metropolitana) e alla sostenibilità (intesa solo come compatibilità economico-finanziaria), risultando inadeguati, come il principio di *omogeneità* su cui si è basato il ragionamento sulla dimensione, o non appropriati quando l'identità sociale e la centralità dei luoghi è dedotta *a priori* dalla *denominazione* (toponomastica).

Il riferimento allo sviluppo sostenibile può, al contrario, progressivamente orientare le attività di governo del territorio, a qualunque scala esse siano state esercitate, nella direzione di: a) salvaguardare l'integrità e l'interazione degli ecosistemi, intese come capacità di mantenimento delle condizioni fisiologiche di riproduzione delle relazioni tra elementi naturali e umani; b) pervenire a un modello di efficienza dell'economia, intesa come costituzione di regole di produzione e consumo tenendo conto delle esternalità negative e, in particolare, puntando a evitare la distruzione di risorse non riproducibili; c) realizzare azioni di equità territoriale, intesa come garanzia di accesso a opportunità di vita per tutta la popolazione, comprese le generazioni future.

Nel caso di Roma è apparso, quindi, necessario procedere alla definizione di una nuova concezione delle politiche e delle decisioni che hanno come oggetto piani e programmi (nonché singoli progetti) in coerenza con gli obiettivi dello sviluppo in atto (domanda/offerta territoriale), accettando il presupposto che la tematica ambientale non sia uno degli aspetti prioritari voluti dal piano (come nella precedente esperienza), ma assuma il ruolo di collettore primario dell'insieme delle azioni, con carattere di trasversalità nei diversi settori di investimento oggetto della pianificazione.

In tali condizioni la Provincia di Roma ha fissato i seguenti assunti/obiettivi di piano:

- a) agire in termini di nuova ricompartimentazione gestionale dell'esistente, ossia sulla base della domanda di intervento ammissibile espressa dal territorio (individuazione di sub-sistemi coesi e del loro valore ambientale iniziale);
- b) ricompartimentare le unità locali partendo dai problemi e dalla scala appropriata di lettura per darne una soluzione mirata (sussidiarietà e modello autocentrato);
- c) suddividere l'area vasta in sub-sistemi, in cui le relazioni tra i soggetti attivi del sub-sistema e con altri sub-sistemi siano orientate da dichiarazioni esplicite (il patto sottoscritto nello statuto degli enti: di congruenza/coesione ambientale, economica, sociale o, al contrario, di disparità o, ancora, di interesse contingente);
- d) verificare la presenza nei sub-sistemi dell'area vasta di un gruppo di individui/enti locali appartenenti a un solo gruppo, ossia un sistema formato da enti autonomi integrabili sulla base di principi coesivi (fattori della scelta per la composizione del sub-sistema);
- e) mostrare per il sub-sistema preventivamente l'interazione raggiunta tra i membri del gruppo (patti, progetti, programmi, conflitti ecc.), affinché questi rappresentino la struttura a tempo (triennale, ad esempio) per il governo della sub-regione (PEG, obiettivi comunitari ecc.);
- f) misurare l'interazione applicando procedure valutative preventive integrate e sistemiche del tipo valutazione ambientale strategica preventiva e valutazione d'impatto ambientale.

Le leggi regionali sul «governo del territorio» dimostrano per il nostro paese come la seconda esperienza di decentramento amministrativo avviata dal 1994 sia ancora da realizzare, perché l'impronta politico-culturale che l'ha generata (le leggi e decreti di attuazione della l. 142/90) ha perseguito implicitamente un modello istituzionale che volutamente limita il ruolo dell'area vasta (coincidente con la provincia) e, in deroga alla normativa nazionale, il relativo livello sussidiario di operatività e responsabilità.

La pianificazione sostenibile d'area vasta tende, quindi, anche a contrastare un decentramento amministrativo e non di poteri, che mortifica il processo di autonomia e di rinnovamento in corso e la partecipazione della popolazione al processo decisionale; e il perseguimento di obiettivi politico-centralisti che annullano, di fatto, l'iniziativa «dal basso» allo sviluppo voluta dall'UE. Tutto ciò coinvolge sia la città di Roma sia l'area metropolitana sia la «questione della Capitale» in un nuovo dibattito sui compiti che esse dovranno svolgere, contrastandone il predominio deregolamentativo degli anni Novanta attraverso la proposizione di modelli di «pianificazione dal basso» e l'estensione agli enti subregionali (la provincia) della gamma dei poteri di gestione e controllo, trovando un valido aiuto nella valutazione ambientale strategica (VAS) legata ai fondi strutturali 2000-2006. Seguendo questa via, l'ente sussidiario Provincia si è avvicinato sempre più alla pratica della sostenibilità, muovendo dalla quale si comincia anche a ipotizzare una riorganizzazione perequata del sistema fiscale in sede locale, agendo su una nuova concezione degli strumenti d'intesa tra gli enti locali e di esercizio del coordinamento di funzioni (12).

Non va inoltre dimenticato il riferimento alle leggi 112/99, 265/99 e 267/00 che hanno recepito e ordinato nei territori regionali sia il dettato delle autonomie locali (dalla 142/90 in poi) sia il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali per la realizzazione del decentramento propedeutico alla riforma costituzionale dello Stato (federalismo o

(12) Pur potendo le regioni definire specifiche modalità di cooperazione nell'ambito e in applicazione di quanto previsto dagli artt. 19 e 20 al capo II della l. 265/99 ed emanare in via preventiva, in accordo con gli enti di pianificazione territoriale subregionali, programmi integrati (come quelli previsti dalla l. 40/99 sulle aree integrate per la gestione dei beni culturali).

governi simili). Quest'ultima considerazione sottomette l'organizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi ai principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, unicità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria dei costi, autonomia organizzativa e regolamentare, responsabilità. Tutti criteri, questi, che segnano inequivocabilmente la procedura e la struttura dello studio metodologico per la realizzazione di una pianificazione sostenibile come di tipo sistemico-qualitativo.

Implementando, parallelamente, il dialogo tra enti locali e strutture regionali in materia di co-pianificazione, nonché la prassi della concertazione con i soggetti portatori di iniziative (domanda di sviluppo economico-territoriale) e con la popolazione interessata sotto diversi aspetti all'azione di governo (inchieste pubbliche, incontri con la popolazione e con gli enti per il recepimento di osservazioni, contrattazione/negoziazione preventiva dal basso), la metodologia che si suggerisce di seguire ipotizza di trattare il piano come un progetto d'opera. Premettendo l'analisi di compatibilità ambientale – derivante a grandi linee da: direttive comunitarie 85/337, 96/61, e 97/11; in Italia, l. 377/88 e dpCM 27/12/88 e 12/04/96; e inoltre da: norme ISO 14000; Vision 2000; leggi e decreti Bassanini; dpR 447/98 (sportello unico) – se ne stimerà l'impatto sull'ambiente in termini di scenario potenziale *ex ante* delle mutazioni endogene cui sarebbero soggetti i sistemi locali a fronte dell'inserimento di nuove, a volte inattese, occasioni di sviluppo economico. Si stimerà, cioè, il grado o la capacità del contesto territoriale di porsi nuovamente in equilibrio parziale rigenerando risorse da impiegare nel futuro dopo l'intervento di piano, coerentemente con la scala dello studio, per simulare ipotesi correttive.

L'analisi ambientale *ex ante* viene, quindi, a svolgere un duplice ruolo: riduce l'incertezza derivante dalle scarse informazioni sulla reazione (effetto) che componenti e indicatori mostrano nei confronti di elementi che ne perturbano lo stato di equilibrio iniziale; suggerisce i campi su cui agire in modo preventivo per realizzare forme di sviluppo sostenibile in accordo con i dettami comunitari e nazionali.

Generalmente la pianificazione è intesa come un'attività di tipo decisionale, le cui scelte sono orientate a definire interventi utili al futuro. Se, allora, la *sostenibilità* viene assunta come primo principio ordinatore di questa utilità, le attività di adeguamento e pianificazione potranno seguire due processi distinti e nel contempo strettamente interrelati: definire e delineare la filosofia e gli obiettivi necessari affinché in un tempo ritenuto congruo si concretizzino le aspettative desiderate, puntualizzando le modifiche ammissibili dall'esistente per realizzare le trasformazioni utili ad accogliere gli interventi; verificare che le trasformazioni previste migliorino il sistema interessato nel rispetto delle interdipendenze esistenti, delineando gli interventi possibili. Dalla dinamicità dialettica del processo di pianificazione si trae, quindi, l'opportunità di considerare la realtà ambientale non più come parte del contesto con cui verificare gli obiettivi di piano, ma come vero e proprio elemento politico-progettuale generatore di esigenze, aspettative, alternative possibili.

Appendice

Il PTGP della Provincia di Roma

Il Piano Territoriale Generale Provinciale sostenibile della Provincia di Roma (documento di indirizzo di piano), approvato dal Consiglio Provinciale di Roma il 26 luglio 2001, pubblicato nel «BUR Lazio», 30 ottobre 2001.

Stato di elaborazione del Piano: in corso; data prevista di conclusione: giugno/luglio 2002.

Invarianti di Piano: sostenibilità, coesione, sussidiarietà, perequazione per l'integrazione europea.

Obiettivo politico-istituzionale: modello istituzionale policentrico equipotenziale metropolitano «Roma Capitale».

Normativa di Riferimento: legge regionale 38/99, legge 267/99 e testo unico 265/00, Titolo V riforma costituzionale: la Provincia ha compiti di pianificazione in materia di sviluppo del territorio in quanto ente sussidiario intermedio tra le Regioni e i Comuni e ridefinisce i compiti dei tre livelli di governo locale delineando un sistema di rapporti non di tipo gerarchico bensì partecipato.

Strumenti di attuazione e gestione: vedi tab. 1.

Numero comuni interessati: 122 (Roma compresa).

Parole chiave. – Sostenibilità. Sia la programmazione 2000-2006 dell'Unione Europea sia la programmazione dei singoli ministeri italiani (Ministero del Bilancio e del Tesoro, dell'Ambiente, dei Lavori Pubblici), sanciscono inequivocabilmente l'acquisizione del principio della sostenibilità come orientamento etico del patto Stato-cittadini alle diverse scale: nazionale, regionale, provinciale.

Sussidiarietà. Alla base della *governance* provinciale e metropolitana romana vi sarà la sussidiarietà, cioè un sistema di governo e sviluppo locale capace di rendere operativa la competizione territoriale, facendo leva sul trasferimento dei poteri messo in atto dal processo di decentralizzazione.

Partecipazione. La Provincia incoraggia e sostiene la partecipazione (*partnership*) degli attori allo sviluppo attraverso forme di concertazione partecipata all'interno del sistema stesso. Proprio per questo non si vogliono coinvolgere solo i soggetti pubblici (Provincia, Comuni, Regione), ma si vogliono attivare rapporti interlocali con i privati per la realizzazione di programmi complessi di portata sovralocale. Il problema della *governance* provinciale viene posto come nuovo termine del rapporto tra pubblica amministrazione con se stessa o con i soggetti privati. I soggetti privati coinvolti in questo processo saranno, nei diversi livelli, le imprese globali, i gestori di servizi, gli investitori locali.

Modello bottom-up. L'unico modello che potrà orientare l'organizzazione di questo rapporto sarà quello *bottom-up*, conseguentemente il problema della *governance* si pone come struttura della coerenza tra finalità, obiettivi generali, obiettivi specifici, strumenti, progetti/politiche/programmi (a seconda del livello), attuazione, gestione. In quest'ottica la pubblica amministrazione, avendo fini di carattere generale, deve gover-

nare il processo che rende possibile l'accordo dettando le regole e i principi guida e verificandone la coerenza nelle diverse fasi.

Obiettivi generali (quasi coincidenti con gli strumenti): sostenibilità; sussidiarietà; perequazione; assenza di *standards* preordinati; congruenza e conformità con gli strumenti alle altre scale; verifica sull'attendibilità dei tempi di attuazione e degli effetti desiderati per il mantenimento del risultato atteso; co-pianificazione; consultazione continua.

Il PTGP della Provincia di Roma. – Il Piano Territoriale Generale Provinciale (PTGP) è la parte applicativa del modello di *governance* istituzionale che la Provincia intende porre in atto. Il Piano sarà dunque il piano delle regole che mettono in risalto l'identità dei luoghi e i relativi potenziali di risorse, il piano «dal basso», quello che rende sostenibili le relazioni di equilibrio (economico) tra le diverse identità territoriali affrontando temi di livello progettuale complesso: le infrastrutture a sostegno dei nuovi insediamenti previsti dai Comuni, il decentramento dei grandi servizi metropolitani, la valorizzazione del patrimonio provinciale. Il Piano (che si farà) ha come tema di sfondo la coesione a partire dal concetto di sostenibilità ambientale, cioè da un obiettivo di misura preventiva dei progetti ammissibili per realizzare crescita sociale ed economica senza esaurire i potenziali (le riserve) capaci di garantire uguale crescita alle generazioni future. Il PTGP si propone di misurare il livello di coesione dei sub-sistemi e la loro identità socioeconomica in termini di sostenibilità, intendendo con il termine un limite di soglia oltre il quale si perderebbero irrimediabilmente i fattori dell'interazione (le risorse locali) che hanno reso possibile identificare il sub-sistema stesso e i suoi potenziali (progetti) di sviluppo.

Competitività. Guardando alla competizione sul territorio si è guardato alla posizione delle nostre città nel contesto internazionale, valutandone la scala sopranazionale, oltre quella mediterranea, nell'ambito del dibattito in corso sulle funzioni di servizio internazionali (piattaforme logistiche, aeroporti, nodi polifunzionali, centri di eccellenza, aree d'integrazione per la gestione del patrimonio culturale ecc.).

Flessibilità. Il PTGP deve da una parte declinare le linee generali di assetto del territorio provinciale e gli strumenti di pianificazione e programmazione e dall'altra deve agire sulla base delle proposte dei Comuni e degli enti locali. Deve quindi permettere il raccordo e il collegamento funzionale con le scelte contenute a diversi livelli di programmazione e decisione, in un quadro di funzionalità, coerenza e interdipendenza tra i vari livelli programmatici. Deve accompagnare flessibilmente l'evoluzione dell'area di riferimento e del contesto esterno (nelle diverse componenti sociali, economiche, sociali, istituzionali e amministrative) introducendo progressive ricalibrature degli interventi e degli stessi obiettivi.

Partecipazione. Si basa prioritariamente sulla partecipazione all'attuazione delle amministrazioni locali, dei soggetti pubblici o con finalità pubbliche operanti sul territorio, delle imprese, delle organizzazioni portatrici d'interessi e finalità legate all'ambiente, al lavoro, ai grandi temi sociali. Di tali soggetti il PTGP ha il compito di suscitare, orientare, qualificare e coordinare la progettualità, prevedendo meccanismi trasparenti ed efficaci.

Valori. – Il PTGP, costituendo l'atto di programmazione generale con cui la Provincia gestisce la coerenza con le politiche, i programmi, i progetti di scala superiore e inferiore, avrà valore di: *a)* accordo su un pacchetto di opzioni condivise dai soggetti che si riconoscono nell'idea di sviluppo sostenibile e dal basso; *b)* *corpus* unitario dell'azione di programmazione tra istituzioni di governo locale e diversi livelli della pubblica amministrazione, operatori economici, soggetti portatori d'interessi collettivi e/o diffusi, istituzioni culturali, cittadini/elettori, utenti e utilizzatori anche temporanei, extracomunitari con o senza fissa dimora; *c)* strumento d'innescio e di gestione per lo sviluppo economico e sociale coeso; *d)* garanzia della *partnership* pubblico/privato, attribuendo alla Provincia il ruolo di legante del patto sussidiario Stato/cittadini sull'attuabilità del livello d'accordo raggiunto; *e)* luogo dell'esercizio dei poteri sussidiari.

Temi. – Attraverso il PTGP la Provincia intende aprire la discussione e la verifica d'ammissibilità su temi di grande interesse collettivo per la competizione trans-locale quali: *a)* i grandi progetti di localizzazione di funzioni metropolitane; *b)* localizzazione e rilocalizzazione integrata dei sistemi produttivi e recupero dei valori socioeconomici e di produttività; *c)* le reti e le infrastrutture di trasporto, la *carrying capacity* del territorio, la verifica degli impatti ambientali e sociali; *d)* la loro dimensione e capacità trasformativa rispetto alle risorse intergenerazionali; *e)* il controllo di qualità continuo sui mutamenti degli *standards* di vita e della capacità reddituale dei luoghi da cui far derivare la scelta dei pesi insediativi per la programmazione economico finanziaria; *f)* l'appropriatezza della scala d'intervento e l'abbattimento di metodi coercitivi nell'individuazione della ragione sociale programmatica e progettuale, favorendo il ruolo di gestore trasparente del programma strategico e del dialogo con i cittadini. In quest'ottica si considerano strumenti utili al raggiungimento dello scopo: i patti di contrattazione; i patti di copianificazione; la strumentazione fiscale e tributaria; la valutazione ambientale e strategica preventiva del luogo; l'impiego e la diffusione di un appropriato sistema informativo territoriale e geografico; la certificazione del processo di piano ai sensi della norma Vision 2000.

Cosa soddisfa. – Il Piano consente inoltre di soddisfare le responsabilità di cui la Provincia è fatta oggetto: la Protezione Civile; il controllo e la protezione ambientale (ISO 14000-EMAS); la diffusione di una cultura coesa per lo sviluppo e la crescita consapevole degli enti locali (Comuni); il controllo della spesa e degli investimenti per dare certezza temporale alla base imprenditoriale; la certificazione di processo per il riconoscimento dell'efficacia e dell'efficienza della gestione provinciale (ISO 9000); il sistema informativo territoriale per la gestione e la conoscenza trasparente del territorio e dell'economia; la regimentazione e l'adeguamento degli strumenti di partecipazione e cooperazione (PRUSST, patti territoriali, accordi d'area, patti di pianificazione ecc.); la questione dell'area metropolitana romana come applicazione a scala d'area vasta dei principi del federalismo.

Metodologia. – La metodologia ipotizza di trattare il piano territoriale come un progetto d'opera, per cui premettendo a esso l'analisi di compatibilità ambientale, se ne stimerà l'impatto sull'ambiente in termini di scenario potenziale *ex ante* delle mutazioni endogene cui sarebbero soggetti i sistemi locali a fronte dell'inserimento di nuove, a volte inattese, occasioni di sviluppo economico. Si stimerà, cioè, il grado o la capacità del contesto territoriale di ricollocarsi in equilibrio parziale rigenerando risorse da impiegare nel futuro dopo l'intervento di piano, coerentemente con la scala dello studio, per simulare ipotesi correttive.

La VAS di Piano. La procedura atta a valutare la compatibilità ambientale di piani e programmi viene correntemente chiamata strategica (VAS) ed è considerata la base fondamentale per le politiche di sviluppo sostenibile. Essa consiste, infatti, in un sistematico processo per la valutazione delle conseguenze ambientali di politiche, programmi e piani, in modo da assicurare che tali conseguenze entrino il prima possibile nel processo decisionale insieme, e con pari dignità, alle considerazioni di ordine sociale ed economico. L'integrazione della VAS con procedure di VIA, di valutazione economica e sociale costituisce la base per la valutazione di congruenza con lo sviluppo sostenibile.

Processo dinamico. – Affinché la pianificazione s'identifichi in un processo dinamico, in grado di far convergere attraverso un iter dialettico i processi, è necessario: un procedimento atto a ottimizzare il rapporto tra gli obiettivi possibili e probabili e gli obiettivi desiderati e ottimali, realizzando l'equilibrio necessario tra ottimizzazione dell'offerta e soddisfazione della domanda; pensare a una progettazione come a un procedimento dialettico di successivi affinamenti e verifiche, confermandola come una dinamica ripetizione di momenti di analisi e di sintesi dove ogni componente, articolata in se stessa negli elementi che la compongono, si correla in una struttura più complessa, nella ricerca del livello di sintesi adeguato al momento decisionale di cui è parte.

L'applicazione del metodo sistemico qualitativo. – Il PTGP si trova a dover fronteggiare problematiche di tipo economico-gestionale, idrogeomorfologiche, ma anche approfondite analisi settoriali di tipo naturalistico, paesaggistico, legate all'inquinamento, alla salute pubblica o ai rischi eco-tossicologici. Tutto ciò ha evidenziato la necessità dell'individuazione di sistemi di analisi che permettano di controllare l'intero processo. Ne deriva quindi la necessità della costruzione di un approccio per sistemi alla problematica della pianificazione territoriale provinciale.

Ambito di riferimento. – La pianificazione avviene allora all'interno di un macrosistema (inteso come il sistema ambientale fatto di elementi antropici e naturali che, mossi da un unico processo, tendono a raggiungere uno stesso scopo – convenzionalmente in fase di partenza il macrosistema ambientale di riferimento coincide con il territorio provinciale), frutto dell'aggregazione dei sottosistemi interessati dalle azioni previste dal piano, basandosi sul presupposto che ogni informazione modifica o altera il suo significato nel momento in cui non viene trattata nel suo contesto generatore. A fronte di ogni intervento deve essere possibile, nei momenti di sintesi, affrontare tutti gli elementi che compongono il contesto reale d'azione, e questi devono far parte della struttura del sistema a cui il progetto fa riferimento. Le componenti ambientali devono assumere il giusto rilievo nella progettazione fin dalla prima impostazione del lavoro. Dalla dinamicità dialettica del processo viene tratta l'opportunità di considerare la realtà ambientale non più come parte del contesto con cui verificare gli obiettivi di piano, ma come vero e proprio elemento progettuale generatore di esigenze ed aspettative. Nel procedimento di formulazione del piano le problematiche che interessano possono esser ricondotte a due sistemi di riferimento precisi. Il primo riguarda, con i metodi e i criteri più adeguati, la ricerca delle funzionalità intrinseche e delle caratteristiche fisico-tecniche necessarie alla formulazione degli interventi per il raggiungimento degli obiettivi desiderati. Il secondo interesserà tutte le realtà che si prevede dovranno sostenere le trasformazioni generate dagli interventi proposti. Ci si interesserà della realtà ambientale che dovrà accogliere l'opera, articolandosi all'interno delle varie discipline che, nel loro insieme, permettono di darne una definizione sufficiente ed esaustiva in relazione alla peculiarità

del contesto interessato, comunque letto indipendentemente dal tipo di intervento per cui si sta formulando la soluzione. Una logica di tipo sequenziale non permetterebbe di trattare la problematica in maniera adeguata; deve quindi essere possibile trattare i due sistemi in modo tale da evidenziare le loro interrelazioni, utilizzando l'uno come elemento progettuale dell'altro.

I quadri di riferimento. – La normativa europea e nazionale (dal 1985 a oggi) ha come scopo la realizzazione di politiche, programmi e progetti sostenibili e prevede di estendere al piano d'area vasta l'articolazione in tre quadri: programmatico, progettuale e ambientale. Questo tipo di approccio è alla base della scelta metodologica che accompagna la revisione del Piano Territoriale Provinciale Generale di Roma. La prima fase di un iter procedurale sistemico consiste nel definire e rappresentare la situazione di riferimento *ante operam*, vista sotto l'aspetto sia qualitativo sia delle interrelazioni esistenti all'interno delle varie componenti e tra componenti stesse.

Quadro ambientale. Premessa fondamentale è l'interpretazione dell'ambiente come interrelazione di componenti appartenenti alla realtà fisica: atmosfera; ambiente idrico; geologia; morfologia; flora e fauna; paesaggio naturale; paesaggio antropizzato; socioeconomia; salute pubblica; rumore e vibrazioni; radiazioni. Tramite una sua interpretazione, mediante un procedimento di modellazione, si arriva alla definizione di una serie di sistemi – idrico; geomorfologico; del paesaggio naturale; storico e del paesaggio antropico; insediativo; naturalistico delle aree protette – relazionati tra loro, che riflettono la realtà stessa e le sue relazioni.

Analisi al tempo T₀. Si analizzano i singoli sistemi e, riferendosi a un momento storico predeterminato (tempo T₀), si rilevano per tutte le componenti ambientali sia lo stato ultimo sia l'eventuale tendenza alla variazione, in modo tale che supponendo la congruenza tra comportamento futuro e comportamento passato di una data componente, si possa determinare il suo andamento in termini di variazione.

Indicatori. Appare evidente che ciascuna componente sarà suscettibile di acquisire aspetti e valori diversi a seconda del sistema analizzato e si caratterizzerà quindi tramite indicatori specifici che verranno misurati in funzione della loro localizzazione (georeferenziazione), quei «portavoce» cioè che, avendo la capacità di riassumere in valori o giudizi limitati situazioni complesse e impossibili da formalizzare, siano anche in grado di attivarsi modificando il loro stato nel momento in cui dovessero ricevere un impatto: indicatori-ricettori.

Unità del ragionamento geografico. L'analisi del territorio per sistemi conduce, per ciascuno di essi, all'individuazione di parti di territorio con caratteristiche di congruità: unità territoriali; cioè parti di territorio caratterizzate dallo stesso livello di relazionalità o di qualità nei confronti del sistema in esame. Sono stati definiti due tipi di unità territoriali: microaree – rappresentano quegli elementi puntuali o quelle aree di piccola dimensione che all'interno del sistema assumono degli aspetti di particolare criticità; macroaree – sono parti di territorio più estese che sono caratterizzate dalla compresenza al loro interno di aree critiche, di caratteristiche prevalenti e di relazioni sinergiche tra i vari indicatori utilizzati.

Sistema informativo geografico. L'applicazione di questa procedura implica la realizzazione di un sistema informativo geografico (SIG) per la raccolta, elaborazione e comunicazione delle informazioni, partendo dall'acquisizione dei dati sulla realtà ambientale esistente. L'utilizzo di carte tematiche, la loro sovrapposizione (*overlay mapping*) e l'analisi delle correlazioni tra i vari settori esaminati sono finalizzati alla creazione di un qua-

dro conoscitivo della situazione iniziale, punto di partenza di successive elaborazioni miranti a un controllo continuativo delle variabili territoriali e progettuali. La struttura del SIG deve essere innanzitutto realizzata in funzione di un ambiente più ampio di cui quello analizzato è parte, tenendo conto delle possibili differenze geoeconomiche che concorreranno a definirne la *sensibilità*, funzione del grado di vulnerabilità e di criticità, intendendo per *vulnerabilità* la capacità di contenere o meno una pressione esercitata dall'esterno su un macrosistema di cui non siano note *a priori* le modalità di risposta, e per *criticità* i valori e le modalità di risposta suggeriti dal comportamento degli indicatori. Altro carattere è la *durata* del monitoraggio: un progetto può avere effetti di breve, medio, lungo periodo, dal che discende la necessità di un'architettura d'aggiornamento continuo del sistema stesso.

Quadro programmatico. Viene sviluppata l'analisi degli aspetti che portano alla definizione dell'attualità e delle motivazioni del progetto di piano. La visione ambientale dei problemi è ricompresa nell'ottica della pianificazione e della programmazione economico-territoriale, e acquista un suo spazio nel caso in cui il governo locale è in possesso di adeguati strumenti tecnici e di programmazione ambientale. Il quadro di riferimento progettuale fornisce gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra la progettualità del piano e gli atti di programmazione e pianificazione territoriale e settoriale in atto e di verifica relazionale e di coerenza. I contenuti del quadro riguardano: descrizione del piano in relazione agli stati di attuazione degli strumenti pianificatori territoriali e di settore; descrizione dei rapporti di coerenza del piano con gli obiettivi perseguiti da altri strumenti pianificatori; indicazione dei tempi di attuazione dell'intervento e delle eventuali infrastrutture a servizio e complementari. Il quadro descrive inoltre: attualità del piano e motivazione delle eventuali modifiche apportate dopo la sua originaria concezione; eventuali disarmonie di previsione contenute nei distinti strumenti programmatici interessati dal piano e dagli interventi.

Quadro progettuale. Individua le relazioni tra le opere previste e progettate all'interno del territorio di riferimento e gli indirizzi pianificatori del PTGP: individuazione degli atti di pianificazione e programmazione che prevedono le opere; descrizione dei rapporti di coerenza del progetto con gli obiettivi perseguiti dal piano; puntualizzazione di eventuali disarmonie; fattibilità realizzativa dei progetti; valutazione; parametri tecnici; parametri economici; parametri ambientali.

La II fase o post operam. – **Quadro programmatico.** Definizione dell'intervento: analisi dei piani di settore esistenti; individuazione e collocazione dei programmi d'intervento rispetto ai piani suddetti; verifica rispetto alla pianificazione sovraordinata; verifica dell'attualità, delle motivazioni dell'intervento e degli effetti per la mancata attuazione; verifica della fattibilità tecnico-economica; analisi economica costi-benefici; formulazione degli *standards* tecnici; individuazione dei parametri tecnici ed economici per il confronto delle alternative. Gli obiettivi di questa fase possono riassumersi nell'identificazione degli scopi dell'intervento, delle sue caratteristiche progettuali e delle diverse alternative possibili in funzione della localizzazione.

Quadro ambientale. Costruzione dello scenario ambientale: individuazione delle componenti ambientali interessate; definizione per ciascuna di esse dei criteri e dei parametri da assegnare alle funzionalità e agli obiettivi; individuazione delle microaree; definizione delle macroaree per ogni componente individuata; definizione della sensibilità delle macro aree e del relativo rischio di compromissione in funzione del piano.

Tab. 1 – Schema sintetico dei livelli, delle scale, delle procedure e degli strumenti messi a punto per il nuovo Piano Territoriale Generale Provinciale della Provincia di Roma

Fasi progettuali di piano	Scala	Indirizzi di pianificazione	Strumenti di pianificazione	Procedure e tecniche
Prefattibilità	<i>Politiche:</i> UE, Stato, Regioni	Programmi Quadro comunitari PON POR Politiche di settore PSM Legislazione comunitaria Legislazione nazionale Legislazione regionale	QCS 2000-06 QRT/PTGR PTP PdB PRUSST PN Programmi comunitari Programmi regionali	Sistemi di gestione Costi efficacia Valutazione sostenibilità Agenda 2000 Politiche di coesione libro bianco <i>governance</i>
Preliminare	<i>Programmi</i> Province Comunità montane GAL Aree e città metropolitane	PTPG PSSE	PN PTPG PRUSST PSSE Patti di pianificazione Accordo di programma Conferenza di servizi	<i>Benchmarking</i> SWOT Analisi dei rischi VAS <i>Governance</i> ISO processo EMAS Profili di compatibilità ambientale Comunicazione <i>Marketing</i> territoriale
Definitivo	<i>Piani/Progetti</i> Province Comuni Privati STU		Accordo di programma Piano d'area Conferenza di servizi PRG PP/progetti urbani Piani di attuazione <i>Business plan</i>	<i>Benchmarking</i> <i>Governance</i> <i>Project financing</i> ISO prodotto VIA ACB Tecnologia <i>Marketing</i> di prodotto
Esecutivo/ gestionale	<i>Gestione</i> Soggetti promotori STU		Pareri Concessioni Bandi Strumenti agevolativi <i>Business plan</i>	ISO gestione Comunicazione VIA in corso d'opera Comunicazione

Quadro progettuale. Sarà necessario individuare le azioni di progetto e correlarle con le fasi di costruzione e le tipologie costruttive che le generano attraverso l'analisi tecnica dell'intervento. Quest'ultima è particolarmente importante per la definizione degli effetti sull'ambiente: *impatti certi* – è funzione del parametro ambientale che lo individua, il carattere di criticità esprime già al suo interno sufficienti informazioni per quantificare l'impatto in quanto all'interno della definizione di criticità resta definito il grado di preclusione o di incompatibilità all'uso dell'area per altri scopi; *impatti potenziali* – si riferisce ad aree di territorio piuttosto ampie e dal punto di vista delle caratteristiche ambientali è oggetto di aggregazioni che ne esprimono la propensione al rischio. L'impatto potrà essere quantificato attraverso una matrice di correlazione tra il grado di propensione al rischio e le tipologie generatrici di azioni previste dall'intervento. La scelta finale potrà essere realizzata o con criteri logici e deduttivi utilizzando sistemi descrittivi delle considerazioni effettuate sulle diverse problematiche che la determinano, o con procedimenti decisionali di tipo più tecnico che possono dare risultati piuttosto rigidi e quindi poco adatti alla concertazione.

L'ipotesi di grado zero. Questo modo di procedere permette inoltre di includere, come caso limite dell'equilibrio tra ottimizzazione e soddisfazione, l'ipotesi di non intervento, intesa non soltanto dal punto di vista protezionistico o conservativo, ma come effettiva soluzione di migliore equilibrio tra i fattori considerati. Il procedimento sarà in grado di garantire questa scelta nella misura in cui si saranno rispettati i presupposti di ripercorribilità dell'intero processo (trasparenza).

Riferimenti di maggior dettaglio al PTGP della Provincia di Roma e al modello di pianificazione di IV generazione sono contenuti nella tabella 1.

NEW TOOLS OF THE URBAN AND TERRITORIAL PLANNING TOWARDS A SUSTAINABLE AND INTEGRATED GOVERNANCE. – The article considers rapidly the most recent ideas about urban planning in Italy and Europe, and proposes an examination of the general territorial sustainable plan, adopted by the Province of Rome in 2001.

Università di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Studi Economici, Finanziari e Metodi Quantitativi

maria.prezioso@uniroma2.it