

TOMO I - DESCRIZIONE FONDATIVA

RAPPORTO DI SINTESI

SEZIONE PRIMA- Il Sistema di Pianificazione e i contenuti del PTC

Capitolo 1 - Il Sistema di Pianificazione

1.1 Orientamenti Generali

Per presentare il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) è opportuno partire da alcune considerazioni sulla sua impostazione metodologica e sul suo quadro di riferimento territoriale: con spirito critico perché diventi possibile cogliere la congettura (in altre parole: i vincoli e le componenti attraverso i quali è rappresentata nel piano l'interpretazione che quest'ultimo offre del territorio come degli obiettivi e degli strumenti di politica territoriale da perseguire e forgiare attraverso la pianificazione) sullo sfondo della quale acquisterà concretezza o meno in misura oggi imprevedibile.

La filosofia e l'impostazione metodologica del PTC nascono, infatti, dalla crisi del "piano unico" - in quanto prodotto di una visione presunta oggettiva del mondo cui dare un indirizzo fondato su un'etica della convinzione assai più attenta ai principi che non alle conseguenze - e, soprattutto, dall'idea, maturata nel dibattito culturale e disciplinare nell'ultimo quarto di secolo e recentemente entrata nell'esperienza italiana, che il governo del territorio debba essere inteso come governo del conflitto fra gli interessi di vario ordine riconoscibili alle spalle di ogni intervento o azione avente incidenza territoriale; interessi di carattere socioeconomico, come culturali e antropologici, intrinseci al contesto che li avvolge nell'ambiente, umano e fisico, attraverso il territorio, i suoi abitanti e i suoi paesaggi.

Il conflitto è quindi considerato, non più un dato eccezionale, ma parte integrante e costitutiva della pianificazione.

Tale orientamento prende le distanze dal dirigismo proprio dei modelli tradizionali di politica del territorio, irrigiditi nella "sequenza" informazione - progetto (secondo obiettivi e strumenti dati o legiferabili) - comando (legittimato dalla presunta obiettività del "piano unico"), e la sostituisce nel nostro caso con un "piano di area vasta" diversamente concepito rispetto a quanto precedentemente fatto sulla base dell'ordinamento formatosi prima della Legge nazionale n. 142/1990 e della stessa Legge regionale n. 36/97: questo nuovo strumento si configura come un "piano possibile" esposto:

- a) all'esplicitazione di quella conflittualità, endemica all'entità territoriale e alle trasformazioni da essa sollecitate come animato;
- b) da una etica della responsabilità verso l'ambiente che la ospita che potremmo in buona parte ricondurre al progetto comunemente denominato della sostenibilità del nostro sviluppo cui fa fondamentale riferimento la Legge urbanistica regionale.

Lo diciamo, perché ambiente e paesaggio, a maggior ragione sul nostro territorio, sono indissolubilmente "legati" e costituiscono un insieme di memorie rispetto alle quali il progetto dello sviluppo sostenibile deve tenere conto di una identità multiculturale sempre più necessaria per assicurargli il successo del quale hanno soprattutto bisogno le generazioni future per potere, innanzitutto, sopravvivere.

Viene meno la «volontà di comando», improponibile e ingestibile in un sistema sociale che definiamo complesso per la proliferazione dei suoi attori sullo sfondo di un mutamento di questa sfera della nostra congettura irricognoscibile alla luce dei fondamenti del nostro sapere tradizionale, mentre cresce l'attenzione verso il suo ambiente, reso difficile da trasformazioni imparagonabili a quelle del passato che sollevano le minacce di scala planetaria cui il progetto della sostenibilità intende porre riparo.

Informazione – negoziazione - sviluppo sostenibile devono essere collocati entro una procedura necessariamente flessibile che implica:

- il ricorso a modalità di informazione avanzate nonché a forme di apprendimento e trasparenza in grado di circolare nel sistema sociale complesso;
- la costruzione del consenso attraverso le aspettative della sua "cittadinanza" (Enti territoriali, categorie sociali ed economiche, aziende pubbliche e operatori privati);
- il tutto alla luce di una "problematizzazione" aperta alla ricerca e all'impresa innovatrici anche al di fuori dello spazio del piano.

La promozione di eventi desiderati mediante la ricerca di operazioni costruite in modo creativo devono andare di pari passo con la cura del loro ambiente umano e fisico e dei suoi territori antropologici e geografici.

Intendiamo. L'Ente provinciale non ha alle proprie spalle una "vicenda di governo" del territorio nella quale abbia agito con interventi autoritari e non è, comunque, un compito dirigitico quello attribuitogli nel rinnovo degli statuti della nostra Repubblica in un quadro istituzionale tendenzialmente "equordinato".

In questa prima stagione della pianificazione provinciale il PTC deve operare fino dai suoi esordi come "agevolatore di intese"

fra gli attori in campo, accentuando il proprio ruolo di coordinamento verso i Comuni e verso ogni altro “erogatore di servizi” di natura pubblica e di interesse collettivo.

L'azione del PTC. assume dimensioni argomentative a supporto delle diverse scelte territoriali; prospetta attraverso la formazione del consenso diversi scenari progettuali e si accinge ad avviare una osservazione permanente (monitoraggio) del processo del “piano possibile”.

Per queste ragioni, la redazione del PTC cerca il confronto fin dal momento della Descrizione Fondativa e del Documento degli Obiettivi, richiestigli nella Legge Regionale, con il mondo degli attori sociali; lo sviluppa nelle Conferenze di pianificazione, dove di volta in volta sono chiamati al “conflitto” i soggetti pubblici (Comuni, Comunità Montane, Regione, Enti e Aziende di servizio) e i soggetti privati (Associazioni di categoria, Volontariato, Movimenti ambientalisti).

E' tramite questi attori che entrano in gioco i fattori della decisione complessa (costruita, intrecciando autorità, scambio, differenza attraverso norma, mercato, persuasione) ed è da questo contesto plurale che deve nascere la domanda di Piano: a costoro il soggetto Provincia offre le proprie strategie, a partire dalle peculiarità del territorio, fornendo informazioni e prospettive di ordine operativo che possano facilitare una soluzione, negoziata e condivisa, dei problemi e delle azioni da condurre per esperire il “piano possibile” e, più avanti, per riflettere sul suo corso e criticarlo attraverso l'osservazione permanente del processo che ha innescato.

1.2 Il quadro di riferimento regionale

La Legge Urbanistica Ligure n. 36/97 disciplina contenuti, struttura, efficacia e procedimento di formazione del PTC.

La Legge Urbanistica Regionale definisce i diversi livelli di governo del territorio coerentemente con quanto disposto nella Legge nazionale 142/90, oggi D.L. 18/08/2000 -Testo unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali, e, quindi, individua e riorganizza i poteri e gli strumenti di pianificazione degli Enti territoriali: fra questi ultimi è da annoverare il PTC.

In particolare il Titolo III del succitato provvedimento regionale tratta:

- dei contenuti del PTC;
- degli elaborati costitutivi di questo documento (Descrizione Fondativa, Documento degli Obiettivi, Struttura del Piano);
- dell'efficacia del Piano;
- delle procedure di approvazione, variante e aggiornamento del Piano stesso.

Dal nuovo quadro normativo esce rafforzata la correlazione fra ruolo istituzionale della Provincia e funzioni dello strumento urbanistico di riferimento che, identificato nel Piano Territoriale Regionale e nelle sue specificazioni settoriali e di ambito, implica a scala provinciale lo sviluppo delle sue indagini e dei suoi contenuti (si veda: art. 17, comma 2).

Il PTC è considerato “la sede di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale in coerenza con gli atti di programmazione” (si veda: art. 17, comma 1): detto strumento «assume come riferimento il Piano Territoriale Regionale e le specificazioni di cui sopra (art. 17, comma 2).

1.3 Il quadro di riferimento istituzionale

E' data per nota la riforma delle funzioni amministrative così come delineata nella legislazione nazionale. In tale contesto va considerato il ruolo assegnato alla Provincia nell'ambito del complessivo riassetto del decentramento di funzioni agli Enti locali nel settore della pianificazione territoriale, urbanistica e dell'ambiente.

In tal senso e conformemente alla succitata evoluzione del concetto di pianificazione, già la legge 8 giugno 1990, n. 142 aveva prodotto conseguenze salienti nelle politiche territoriali, introducendo un nuovo principio in materia di pianificazione come «strumento di governo» del territorio: quello della **cooperazione** in base al quale i rapporti fra Regione, Provincia e Comune dovranno essere basati sul **canone della cooperazione e sussidiarietà**.

Viene superato il vecchio rapporto gerarchico fra gli Enti (in cui il più alto prevale sul più basso) nella direzione di un assetto equordinato e, in particolare, la nozione stessa di pianificazione intesa come processo di imposizione di scelte amministrative a cascata, sempre dall'alto verso il basso.

Costituisce corollario diretto di tale principio l'attribuzione alla Provincia di un potere di pianificazione di livello intermedio, che deve assolvere entro l'ordinamento della pianificazione territoriale la funzione di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale in relazione al quadro offerto dalla pianificazione regionale.

La disciplina normativa di riferimento è costituita dall'art. 15 della Legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142 (oggi sostituito, con identica formulazione, dall'art. 20 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), dai quali possono essere ricavate alcune indicazioni circa i contenuti del PTC: con un riferimento particolare all'art. 57 del Decreto legislativo n. 112 del 1998, circa la funzione di raccordo organico tra pianificazione urbanistico-territoriale e piani di tutela settoriali che la Provincia, attraverso l'elaborazione del PTC, è in ogni caso chiamata a garantire.

Nella Regione Liguria, il disposto dell'art. 57 del Decreto legi-

slativo n. 112 del 1998 ha trovato attuazione con l'emanazione della Legge regionale 21 giugno 1999, n. 18, recante «Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia». In particolare, l'art. 8 del predetto corpo normativo stabilisce che i Piani di Settore "già approvati prima della formazione del PTC provinciale vengono recepiti e coordinati dallo stesso ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera f) della Legge regionale 36/97" (art. 8, comma 2, lett. a, della Legge regionale n. 18 del 1999).

I piani di settore approvati successivamente alla formazione del PTC "costituiscono specificazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale". Infine, l'art. 8 della Legge regionale n. 18 del 1999 afferma al comma 3 che "le indicazioni di carattere prescrittivo contenute nei Piani dell'ambiente, della difesa del suolo e delle aree protette vincolano la pianificazione territoriale".

1.4 L'Agenda XXI e la sostenibilità ambientale

La Legge urbanistica regionale configura il concetto della sostenibilità ambientale come principio guida di tutti gli elementi costitutivi del PTC (Descrizione Fondativa, Documento degli Obiettivi, Struttura del Piano) e, in generale, della pianificazione territoriale a tutte le scale, prescrivendo che le scelte contenutevi dovranno attenersi al minimo consumo delle risorse territoriali e paesistico-ambientali disponibili, con particolare riguardo a quelle irriproducibili e a quelle riproducibili a costi elevati e a lungo termine.

Il concetto in esame, inteso come politica di protezione e razionale uso del patrimonio ambientale, "persegue quindi finalità di qualificazione ambientale e funzionale del territorio ligure con prioritario riguardo alle esigenze di definizione di un complessivo progetto di ricomposizione e di riassetto ambientale comprensivo del recupero e della conservazione dei peculiari elementi qualitativi e della identità storico-culturale del paesaggio".

A questo proposito il documento *Agenda XXI* (sottoscritto dalle Nazioni Unite nel 1992) rappresenta lo strumento-guida per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile_cui è già stato fatto più volte riferimento in queste pagine: il documento definisce le finalità, gli obiettivi, gli strumenti e le azioni da intraprendere al fine di dare applicazione ai principi di **integrità dell'ecosistema**, di **equità sociale** e di **efficienza dell'economia**.

Con decisione della Giunta regionale del 10 Luglio 1998 la Liguria ha intrapreso l'elaborazione della propria Agenda XXI, accogliendo gli indirizzi internazionali, comunitari e nazionali in materia di sviluppo sostenibile: nella formazione del PTC questa iniziativa rappresenta un valido documento di indirizzo per la scelta dei campi dell'indagine ambientale e per la costruzione delle politiche, degli obiettivi e degli indicatori di sostenibili-

tà.

Province e Comuni dovranno attivarsi a propria volta nella stessa direzione: le valutazioni sull'ambiente, svolte nell'ambito della Descrizione Fondativa del PTC, diventeranno un riferimento di grande utilità nell'elaborazione delle Agende locali.

Un elemento, analogamente orientativo, può essere rintracciato nell'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, avente per oggetto "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica": esso detta disposizioni sulla valutazione della valenza naturalistica-ambientale dei siti di importanza comunitaria destinata a trovare applicazione in sede di pianificazione e programmazione territoriale.

Il Documento Politico Programmatico dell'Amministrazione Provinciale propone il "**Patto della Sostenibilità Ambientale**" e la cooperazione fra gli Enti locali, ribadendo l'indirizzo generale della sostenibilità dello sviluppo e proponendo il ricorso agli accordi volontari, per ridurre i carichi antropici, e alle valutazioni di impatto ambientale.

La Legge urbanistica regionale affida, quindi, al PTC il compito di illustrare il grado di stabilità ambientale e la suscettività alle trasformazioni dell'assetto territoriale: attraverso la Descrizione Fondativa diventano individuabili gli ambiti atti alla rigenerazione ecologica e al disegno di tutela e di conservazione ambientale e, di conseguenza, possono essere coordinati, confrontati e valutati gli interventi di trasformazione sul territorio tramite il Documento degli Obiettivi e la Struttura del Piano.

Il PTC assume, pertanto, i seguenti obiettivi generali:

regolare il consumo delle risorse sulla base della conoscenza sistematica del territorio, dell'ambiente e del paesaggio;

gestire le risorse ambientali, assicurandone la riproducibilità a lungo termine;

governare gli effetti delle trasformazioni territoriali in modo da ridurre gli squilibri ecologici e ambientali, affinché lo sviluppo delle comunità non comporti da oggi rischi elevati per le generazioni future.

1.5 La dimensione strategica del piano

Le cronache della pianificazione urbanistica e territoriale dimostrano come il rapporto fra strumenti di regolamentazione o regolazione dell'uso del suolo e programmazione economica è sempre apparso non soltanto "conflittuale" e "difficile" secondo la terminologia qui adottata, ma ingestibile soprattutto alla piccola scala; anzi, è stato molte volte giudicato privo di sbocchi politicamente praticabili.

Oggi la seconda preoccupazione sembra in procinto di essere superata, quantomeno nel dibattito disciplinare e in alcune recenti esperienze di politiche urbane e territoriali; i contributi in materia maggiormente significativi vedono dipendere il livello di efficacia delle politiche territoriali dal maggiore o minore coinvolgimento e partecipazione degli attori sociali.

Nel corso degli anni Novanta il profilo concettuale di questi processi è stato oggetto di non pochi ripensamenti in relazione ai temi della programmazione economica, della regolazione degli usi del suolo e delle questioni attinenti lo sviluppo locale. Argomenti come negoziazione, concertazione e partecipazione sono sempre più spesso affrontati e sviluppati nella pianificazione; cresce l'interesse verso politiche e progetti che migliorino le *performance* delle economie locali, valorizzando le molteplici specificità del territorio mediante l'attivazione di una pluralità di risorse, attori, strumenti. In molti contesti italiani e nelle più avanzate esperienze europee, casi di trasformazione urbana e di sviluppo territoriale, coronati da successo, risultano attuati attraverso metodologie di azione contraddistinte da questa "matrice pragmatica".

I rapporti fra pianificazione territoriale e dimensione economica dello sviluppo locale sono, del resto, messi in valore anche nella Legge regionale 36/1997, quando afferma che il PTC è "la sede di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale in coerenza con gli atti di programmazione" (si veda l'art. 17 al comma 1).

Il PTC deve riuscire a esprimere e comunicare le proprie valenze strategiche, puntando a svilupparle e rappresentarle lungo tre canali.

- a) Il primo va tracciato per distribuire un' *immagine delle azioni proposte* strutturata sulla codifica e la condivisione (l'una e l'altra concertate con gli attori locali) degli *obiettivi del piano*: devono essere chiare le priorità, le *mission* e le idee di futuro che l'Amministrazione provinciale intende perseguire, come praticabili e reperibili i processi, le politiche, le risorse economiche necessarie per dare corpo anche se non ancora definizione ai progetti privilegiati (fondi pubblici, capitali privati, finanziamenti regionali, europei e via dicendo). Emerge un risvolto (quello, dunque, della "progettualità" e della sua promozione) che diventa parte essenziale dello strumento sotto la spinta di un attento esame della congiuntura economica e delle proposte di trasformazione in atto sul territorio provinciale; censito attraverso la *Banca progetti*, viene articolato per interventi integrati in "aree" specifiche del territorio. In altri termini: le indicazioni del PTC, costruite dall'Ente che lo forma, non possono disgiungere obiettivi e azioni come devono garantire un *uso il più possibile efficace delle risorse disponibili*;
- b) Al secondo va attribuito il compito di dare visibilità alle scelte per renderle note, dibattibili e consapevolmente

condivise o meno. La trasformazione di certi assetti socio-economici del territorio passa attraverso momenti di consenso e di critica nei quali i soggetti locali (pubblici/privati, istituzionali/non istituzionali, formali/informali), una volta edotti dei caratteri del Piano mediante *azioni comunicative* (sito Internet e altri messaggi) e tramite *Conferenze di pianificazione*, diventano fornitori di risorse e di conoscenze e alimentano un' interazione dalla quale potranno scaturire ripensamenti, nuovi scenari e possibilità;

- c) Il terzo deve gettare luce sul *carattere non impositivo* del Piano. Il PTC manca della presunzione di tenere sotto controllo tutte le variabili del territorio, ma si propone di intervenire soltanto in quelle situazioni che lo richiedano sotto la pressione di una esigenza di coordinamento fra la progettualità latente in un comparto territoriale (si veda ancora la *banca progetti*) e gli obiettivi strategici della pianificazione territoriale (si vedano ora le *schede di coordinamento*) o per un vuoto di iniziative da colmare con la ricerca di altri mezzi. Il PTC diventa un luogo di sintesi fra i problemi di ciascun comparto e i progetti che lo coinvolgono; intende anche evitare o porsi il problema di gestire quel vuoto, aiutare attori (istituzionali e non) a crescere, a rielaborare e rinnovare obiettivi e strumenti della pianificazione.

1.6 L'obbligo di adottare il PTC.

La Legge urbanistica regionale definisce i contenuti del PTC, la sua efficacia, il procedimento di approvazione e di aggiornamento; fissa (si veda l'art. 79) in capo alle Province l'obbligo di dotarsene.

1.7 Contenuti ed efficacia minimi del PTC stabiliti nella Legge Urbanistica Regionale. n. 36/1997.

Quanto sopra premesso costituisce, dunque, il quadro sovraordinato di riferimento normativo, volto a fissare i presupposti giuridico-istituzionali per una pianificazione provinciale in grado di proporsi quale strumento concettualmente e metodologicamente nuovo anche alla scala della "area vasta".

Sotto il profilo concernente i contenuti del PTC, è la Legge regionale urbanistica ligure che provvede a individuarli in modo specifico; più particolarmente questi contenuti appaiono ricavabili dalla disciplina dei singoli elaborati che in base all'art. 17, comma 3, compongono, come è stato più volte scritto, il piano (si vedano la Descrizione Fondativa di cui nell'art. 18); il Documento degli Obiettivi di cui nell'art. 19); la Struttura del Piano di cui nell'art. 20).

La Descrizione Fondativa contiene gli indirizzi, gli obiettivi e le politiche che derivano dal Piano Territoriale Regionale, sviluppando e integrando il quadro descrittivo di quest'ultimo alla cui formazione partecipano le Province attraverso le Conferenze

di Pianificazione previste nella Legge Urbanistica: diventa, quindi, lecito presupporre che tali obiettivi possano essere condivisi a entrambi i livelli di governo nel momento che vede la Regione impegnata a redigere il Piano in questione.

La messa a punto degli obiettivi della Pianificazione Regionale va pertanto di pari passo con la redazione dei PTC.

Nella Descrizione Fondativa sono, inoltre, accolti gli aspetti, utili alla Pianificazione Territoriale, desumibili dai Piani di Bacino che forniscono il profilo geo-ambientale del territorio e l'indicazione dei fattori di rischio presenti su di esso.

La Descrizione Fondativa acquisisce, infine, ulteriori indagini, tratte dagli atti di programmazione e di pianificazione settoriali ed illustra il grado di stabilità ambientale e la suscettività alle trasformazioni del territorio provinciale.

Secondo quanto previsto nel soprammentato art. 19, il Documento degli Obiettivi esplicita i fini che il PTC intende perseguire: è la parte del Piano che deve essere proposta per prima ai Comuni allo scopo di discuterla e di farla ottenere consenso attraverso le Conferenze di Pianificazione e il coinvolgimento e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica anche tramite i *media*.

In particolare, il Documento degli Obiettivi, costruito sulla base della Descrizione Fondativa e attraverso la discussione consumata nelle Conferenze, provvede a:

- a. individuare e definire gli ambiti, gli elementi e i processi di organizzazione del territorio;
- b. definire gli indirizzi per un razionale sviluppo delle politiche di settore;
- c. codificare gli obiettivi da perseguire.

L'art. 20 della Legge Urbanistica Regionale impone, da ultimo, di ripensare ruolo e struttura della pianificazione; per superare l'idea che possa esaurirsi, soprattutto nell' "area vasta", in un "azzonamento" tradizionale corredato magari da un laborioso corpo normativo.

La Struttura del Piano deve, invece, essere costruita per foggare o, quantomeno, esperire uno strumento capace di promuovere, orientare e controllare le trasformazioni, sia fisiche che funzionali, riguardanti il territorio provinciale.

In ogni caso compito imprescindibile del PTC è quello di fornire:

- a. disposizioni volte a indirizzare e coordinare i Comuni nella redazione dei Piani Urbanistici Comunali (PUC);
- b. prescrizioni immediatamente operative che impongano ai Comuni l'adeguamento dei loro strumenti urbanistici;

ma principalmente di definire e rassegnare:

- c. livelli di efficacia delle previsioni di Piano;
- d. indicazioni operative e le modalità per attuarlo.

Gli elementi, fin qui indicati, costituiscono i **contenuti minimi necessari**, e cioè indicati dalla legge come elementi costitutivi e indispensabili.

1.8 Procedura di adozione del PTC

La Legge Urbanistica Regionale ligure disciplina tramite l'art. 22 la procedura di formazione del PTC, scandendone le fasi: la circolare della Regione Liguria n. 105068/936 del 23 settembre 1997 ne sottolinea gli aspetti salienti fra i quali:

- a. l'obbligo di ricorrere nella formazione del Piano alle Conferenze di Pianificazione di cui nell'articolo 6;
- b. l'individuazione di una speciale procedura per l'approvazione delle eventuali proposte di variante al Piano Territoriale Regionale;
- c. la natura di atto «semplice» attribuita al PTC, in quanto non sottoposto ad approvazione regionale, perché l'intervento della Regione resta circoscritto a un parere che diventa vincolante con esclusivo riferimento alle indicazioni prescrittive del Piano di sua competenza, alla valutazione delle eventuali proposte di variante di cui nel precedente paragrafo b), nonché, con riferimento allo stato degli atti di programmazione o di pianificazione regionale, in sede di formazione del primo PTC, qualora pervenga all'Amministrazione regionale nelle more di formazione del Piano Territoriale Regionale (si veda l'art. 79, comma 2, lett. c).

Infine, l'art. 23 definisce le procedure di aggiornamento, di verifica dell'adeguatezza e variazione del PTC anche in sede di formazione del PUC, in un quadro di reciproco adattamento fra un Piano e l'altro: sembra opportuno rilevare l'efficacia giuridica e la prescrittività di questi strumenti anche e soprattutto con riferimento alle fasi attraverso le quali si svolge il procedimento di Pianificazione Territoriale Provinciale.

Nel PTC devono essere, infatti, compresi le disposizioni e i contenuti strutturali del Piano stesso ed indicati i margini di flessibilità, le componenti modificabili ed i diversi livelli di efficacia delle sue indicazioni anche in relazione alle prescrizioni disciplinate nell'art. 21, comma 1, lett. c) e comma 2 e, ancora nell'art. 21, comma 4, della Legge Urbanistica Regionale che ricollega l'entrata in vigore di specifiche misure di salvaguardia a decorrere dalla notifica della deliberazione di adozione del PTC e fino alla sua approvazione ovvero all'adozione, non oltre il termine di tre anni, dei conseguenti atti di adeguamento nel caso di cui al comma 1, lettera c).

Tale disposizione legislativa stabilisce che successivamente:

- a. non potranno essere approvati PUC, PUO e strumenti urbanistici in genere, in tutto o in parte contrastanti con i contenuti prescrittivi del PTC come indicati nei commi 1, lettera c) e 2;
- b. sarà sospesa ogni determinazione nei confronti delle istanze relative a interventi edilizi che del pari contrastassero con tali contenuti.

PTC

Capitolo 2 - Contenuti del PTC

2.1 La Descrizione Fondativa

La Descrizione Fondativa del PTC (conformemente a quanto prescritto dall'art. 18 della LUR n. 36/1997) contiene le analisi conoscitive e le sintesi interpretative relative al territorio provinciale. Tali contenuti sono stati acquisiti in parte da atti di programmazione e di pianificazione settoriale.

Gli ambiti tematici che non offrivano un' adeguata documentazione conoscitiva sono stati invece maggiormente sviluppati ed aggiornati. Sono state predisposte indagini conoscitive sulle diverse componenti di organizzazione del territorio, in merito alle relazioni della Provincia con i territori esterni e alle relazioni interne tra i diversi ambiti.

Il territorio provinciale è articolato in quattro ambiti per i quali si è sviluppato ed approfondito il quadro descrittivo: Savonese, Bormide, Finalese, Albenganese.

La conoscenza degli aspetti fisici, naturali, insediativi, paesistici

Le analisi degli aspetti fisici, naturali, insediativi, paesistici, sviluppate in modo sistematico nella Descrizione Fondativa, sono finalizzate:

- alla formazione dell'espressione paesistica del PTC, anche attraverso la verifica, l'approfondimento e l'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP), in concomitanza con l'elaborazione del PTR;
- alla definizione degli obiettivi per le diverse componenti di organizzazione del territorio: il paesaggio, le componenti naturali del territorio, l'ambiente marino e costiero, le aree boscate e le politiche forestali, il territorio agricolo, i pericoli naturali e la difesa del suolo, la funzione ricreativa e turistica del territorio, gli insediamenti;
- alla definizione del grado di stabilità ambientale e della suscettività alle trasformazioni del territorio provinciale, nonché alla costruzione della *matrice della sostenibilità ambientale*, attraverso la quale sarà verificata la sostenibilità delle previsioni di piano.

In particolare le analisi e gli studi relativi al paesaggio rappresentano una lettura storico-critica delle regole morfologiche-insediative che hanno formato l'immagine del nostro territorio. Attraverso questa lettura sono state individuate le unità di paesaggio con riferimento anche agli "organismi territoriali" del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP). L'individuazione delle unità di paesaggio e la loro descrizione potranno costituire riferimento per i Comuni, nella redazione

della Descrizione Fondativa dei loro Piani Urbanistici Comunali (PUC).

Le valutazioni di sintesi della disciplina paesistica per l'*assetto insediativo* (carta dell'unità di paesaggio), *vegetazionale* (carta dei vincoli sulla vegetazione e carta della stabilità della vegetazione) e *geomorfologico* (carta delle criticità geoambientali e carta delle risorse geoambientali), opportunamente integrate con le carte di sintesi dell'*assetto ambientale* (carta delle risorse naturalistico-ambientali e carta delle pressioni antropiche), costituiranno la cosiddetta *matrice della sostenibilità ambientale* e consentiranno di definire quale sia *il grado di stabilità ambientale e la suscettività alle trasformazioni*.

Si delinea in tal modo un piano fondato su una concezione metodologica, che intende passare da una nozione settoriale del territorio, inteso come insieme di componenti quali il paesaggio, l'assetto idrogeologico, le aree protette, all'idea di un territorio come insieme di ecosistemi e di un ambiente concepito nella sua totalità e non per settori.

E' evidente che una conoscenza del territorio e dello stato dell'ambiente così concepita diviene il requisito fondamentale per una "pianificazione sostenibile", capace di definire la vocazione del territorio stesso e di individuare gli strumenti attraverso cui realizzare la sostenibilità. Il PTC della Provincia di Savona è quindi costruito non solo su una puntuale ricognizione delle esigenze dello sviluppo economico e sociale, ma soprattutto su una migliore conoscenza integrata del territorio e delle dinamiche ambientali.

In tale prospettiva l'individuazione delle "criticità" territoriali, paesaggistiche ed ambientali e la presenza di elementi peculiari, che conseguiranno dalle sintesi interpretative, saranno il punto chiave nella definizione del *sistema degli obiettivi della sostenibilità ambientale*. Il PTC, infatti, coerentemente agli obiettivi socio-economici, dovrebbe governare le trasformazioni e perseguire le finalità di salvaguardare le peculiarità e di ridurre le fragilità del territorio.

La Descrizione Fondativa ha delineato il quadro ambientale del territorio provinciale attraverso analisi e studi sistematici per le seguenti componenti:

le aree protette

l'ambiente marino e costiero

le risorse geoambientali e i rischi naturali

Per ognuna delle componenti sono state raccolte informazioni e dati relativi alla legislazione vigente, agli strumenti di pianificazione in atto o in itinere, alle specifiche competenze in materia da parte della Provincia, al consumo delle risorse e al fabbisogno della popolazione. Tali dati vanno costantemente incrementati e completati dai relativi studi e Piani di Settore. Sono state quindi messe in evidenza le maggiori problemati-

che ed emergenze con le quali gli obiettivi della pianificazione devono confrontarsi, anche in coerenza con quanto previsto dall'Agenda XXI regionale.

Ne deriva un percorso metodologico che, proprio a partire dai rilievi della Descrizione Fondativa, permette di definire coerentemente ad essa gli obiettivi di Piano e, sulla base degli stessi, di stabilire le scelte e valutare le alternative di trasformazione, attraverso la struttura del piano e le schede di coordinamento per interventi aventi incidenza territoriale.

Le elaborazioni cartografiche relative alla Descrizione Fondativa del PTC e quelle relative al Progetto di Piano sono state effettuate con software GIS dedicati. Le informazioni di base e cartografiche sono integrate con il SIT della Provincia di Savona e della Regione Liguria.

La cartografia è disponibile in formato digitale per i Comuni che procedono alla formazione dei rispettivi PUC anche ai sensi dell'art. 18, comma 2 della LUR n. 36/97.

La stessa cartografia è disponibile al pubblico dall'approvazione del Piano, sul sito Internet all'indirizzo www.provincia.savona.it nella sezione dedicata al PTC.

La conoscenza dello stato della pianificazione comunale

La conoscenza dello stato della pianificazione comunale è stata avviata nella fase della Descrizione Fondativa attraverso la mosaicatura e la lettura degli strumenti urbanistici generali dei Comuni.

A questo proposito è stato costituito l'Osservatorio Urbanistico.

La verifica dello stato di funzionalità delle infrastrutture

E' stata inoltre verificata la funzionalità del sistema delle vie di comunicazione costituito dal corridoio plurimodale longitudinale (ferrovia – autostrada – S.S. Aurelia), dai collegamenti trasversali verso l'interno (ferrovia – autostrada – strade statali), dalla rete di strade provinciali, dai porti di Savona e Vado Ligure e dall'aeroporto di Villanova d'Albenga.

E' stato evidenziato il ruolo del sistema locale rispetto al contesto di riferimento nazionale ed internazionale e alle politiche generali in materia di trasporti.

Sono stati in particolare approfonditi i seguenti specifici aspetti: Aurelia bis, in particolare nel tratto Savona – Albisole; la riorganizzazione dei caselli autostradali; lo spostamento a monte della linea ferroviaria nel ponente e il riutilizzo dell'attuale sedime; il progetto "Minitram"; l'accessibilità ai porti di Savona e Vado Ligure; l'aeroporto di Villanova d'Albenga.

L'analisi dei processi socioeconomici e le politiche comunitarie

Le principali caratteristiche dello sviluppo socio economico della Provincia di Savona sono delineate con riferimento alle dinamiche demografiche, dell'occupazione e del mercato del lavoro, all'andamento dei diversi settori dell'economia: agricoltura, industria manifatturiera, commercio, turismo, costruzioni, servizi, settori innovativi.

Le tendenze in atto per i diversi settori di attività, con riferimento alle specifiche realtà territoriali, sono state indagate attraverso il censimento della progettualità, rivolto agli Enti locali, alle categorie economiche e alle aziende pubbliche.

Tale censimento costituisce altresì la base informativa della Banca Progetti.

Linee di intervento e indicazioni strategiche sono state assunte dal Programma di Sviluppo socio – economico della Provincia di Savona e dai Programmi di Sviluppo delle Comunità Montane.

In tale contesto di programmazione, peraltro, anche gli strumenti finanziari di politica comunitaria e nazionale, gli strumenti di programmazione negoziata, forniscono un quadro di strategie ed azioni che sono state assunte dal PTC in termini di priorità.

Il quadro complessivo dei finanziamenti relativi alla valorizzazione del territorio può essere descritto evidenziando aspetti territoriali diversi:

- sono previsti interventi specifici per il territorio urbano, dalla riqualificazione di aree degradate, all'infrastrutturazione ed il potenziamento di servizi per la città;
- altri interventi sono mirati alla valorizzazione del territorio rurale, del patrimonio culturale, sociale, economico e naturale che lo caratterizzano;
- molte misure propongono interventi per le aree protette: ad esempio parchi, SIC (Siti di Interesse Comunitario) etc;

Inoltre, attraverso la predisposizione dei progetti integrati, possono essere finanziati anche molti interventi "di area vasta", ovvero atti a rafforzare le relazioni e le infrastrutture territoriali, le specificità di alcune aree geografiche e del paesaggio. Molte di queste aree hanno al proprio interno anche parti urbane e parti rurali, ma perseguono obiettivi trasversali alle caratteristiche dell'uno o dell'altro aspetto.

Infine è da sottolineare che la maggior parte dei finanziamenti che hanno ricadute indirette sul territorio, hanno come obiettivo principale l'ambiente.

Il quadro della pianificazione sovraordinata

La Descrizione Fondativa considera le indicazioni, le scelte e le previsioni contenute nei diversi strumenti della pianificazione sovraordinata e della pianificazione di settore di competenza della stessa Provincia, per ricondurle in un quadro unitario e coordinato di obiettivi e di interventi.

A questo proposito sono presi in considerazione gli strumenti della pianificazione regionale di settore attualmente vigenti, quali: Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, Piano Territoriale di Coordinamento Savonese Bormide, Piano Territoriale di Coordinamento della Costa.

Gli atti e gli strumenti di pianificazione di settore di competenza della Provincia sono stati da poco predisposti o sono in fase di redazione per la recente attribuzione di nuovi compiti e funzioni in materia. Sono stati approvati i Piani di Bacino, il Piano Faunistico Venatorio, il Piano Provinciale delle Aree Protette e dei Sistemi Ambientali, il Piano Provinciale dei Siti per lo smaltimento dei rifiuti. Sono in fase di redazione i Piani di Risanamento delle Acque, il Piano di Risanamento e tutela della qualità dell'aria, il Programma di Intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

In relazione al loro stato di elaborazione sono progressivamente assunti dal PTC quale indispensabile riferimento per i contenuti: componenti naturali del territorio, aree boscate e politiche forestali, pericoli naturali e difesa del suolo, carichi ambientali, approvvigionamento idrico, approvvigionamento energetico.

Per quanto riguarda il PTR esso non si considera propriamente uno strumento sovraordinato perché la formazione dello stesso è stata contemporanea alla formazione del PTC e sono state attivate numerose attività di coordinamento attraverso le Conferenze di pianificazione e gli incontri avvenuti in sede di Commissione Regionale costituita ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 36/97.

Tale coordinamento emerge dalla convergenza dei temi di fondo, presenti in entrambi gli strumenti.

I contenuti del PTR esposti nel capitolo 1.2 del presente documento, coincidono con alcune delle componenti del territorio individuate nella Descrizione Fondativa del PTC e codificati nel Documento degli Obiettivi; tali contenuti a volte ripercorrono le stesse indicazioni, linee guida ed azioni sul territorio, altre volte propongono delle azioni differenti. Questo significa che i due strumenti parlano lo stesso linguaggio ovvero hanno un approccio disciplinare analogo, ma non necessariamente dicono le stesse cose.

In particolare per quanto riguarda il territorio di competenza della Provincia di Savona il PTR definisce per ciascun obiettivo alcune azioni specifiche.

Per il rilancio dei capoluoghi propone la promozione del pro-

getto integrato di Savona, in gran parte coincidente con il progetto integrato proposto dal PTC provinciale denominato Progetto Integrato Porto – Città di Vado, riqualificazione del litorale e fronte mare nel Savonese – Innovazione del sistema turistico costiero.

Per il controllo dei fenomeni emergenti individua diversi ambiti di progetto: la Piana di Albenga, la Città delle Bormide, la Riviera del Beigua. I temi presenti nel PTR sono presenti anche nel PTC, anche se talvolta con interpretazioni leggermente differenti; possono essere rapportati a: progetto integrato denominato Riorganizzazione insediativa della piana di Albenga; progetto integrato denominato Città delle Bormide che mira alla riqualificazione ambientale e all'innovazione nei settori produttivi dell'area, in stretta relazione con il potenziamento del settore della logistica; progetto integrato Porto-Città di Vado, riqualificazione del litorale e fronte mare nel Savonese, innovazione del sistema turistico costiero; progetto integrato per la mobilità litoranea nel Savonese.

Per il rilancio turistico e la riqualificazione urbana delle conurbazioni turistiche costiere il PTR promuove un progetto integrato del Loane in gran parte coincidente con il progetto integrato per l'innovazione dell'offerta turistica della costa e dell'entroterra: Città turistica del Finalese, Alassio e Baie del Sole del PTC.

In merito alla realizzazione integrata delle grandi infrastrutture, il PTR propone il progetto integrato di interesse regionale Autostrade del mare a Savona, mentre nel PTC, il tema dei collegamenti infrastrutturali ha grande risalto ed è posto in relazione al rilancio economico ed occupazionale dell'area, ed il progetto Autostrade del mare si connette con il potenziamento delle funzioni logistiche costiere e verso l'entroterra con un ruolo preminente assunto dalla Val Bormida.

In relazione agli ultimi due obiettivi, sviluppo dello spazio rurale e promozione del sistema del verde, il PTR individua alcuni ambiti di progetto: Finalese, Valle Bormida, Sassellese-Giovo-Beigua, e promuove il progetto pilota di iniziativa regionale Colle del Melogno.

Il confronto tra questi ultimi punti del PTR ed il PTC si deve fare riferimento alle due carte denominate "Paesaggio, aree protette e rete ecologica, ambiente marino e costiero, innovazione rurale"; il territorio provinciale è suddiviso in ambiti territoriali omogenei (sotto il profilo ambientale e paesistico), per ciascun ambito il PTC individua possibili azioni e percorsi di sviluppo finalizzati al rilancio economico e sociale. Entrambi i piani (PTR Regionale e PTC Provinciale) individuano nel riequilibrio del rapporto costa-entroterra uno dei fattori determinanti per uno sviluppo equilibrato del territorio, nel campo turistico la "diffusione" delle presenze turistiche costiere sull'entroterra appare di fondamentale importanza.

Gli aspetti di similitudine e le differenze appaiono evidenti dal confronto.

Un particolare elemento di analogia riguarda l'attenzione di entrambi gli strumenti alla progettualità in atto sul territorio e la strumentazione (tra pianificazione e programmazione) chiamata a governare tali processi di trasformazione (Programmazione Negoziata, PRUSST, PRU, Progetti Comunitari URBAN, etc.)

Un elemento di differenza invece sembra riguardare la qualità urbana ed ambientale.

Il PTR affronta il tema in termini di verde urbano, strettamente connesso al tema del paesaggio.

Il PTR non esplicita alcun obiettivo direttamente correlato alle tematiche ambientali, a differenza di quanto propone il PTC (energia, carichi ambientali e sicurezza).

Il PTC invece affronta in modo distinto il tema del paesaggio rispetto a quello ambientale, riconoscendo a quest'ultimo, ed alla riflessione intorno alla sostenibilità, un ruolo essenziale per la vivibilità e la qualità urbana ed ambientale.

Per quanto riguarda le infrastrutture il PTR evidenzia solo gli aspetti settoriali di rilevanza sovralocale.

Il PTC invece fa una scelta molto diversa in merito alla rappresentazione dei diversi obiettivi, infrastrutture, turismo, assetti insediativi (innovativi e di riqualificazione) nel senso dell'integrazione degli stessi, in particolare per gli ambiti costieri, dove si concentrano le maggiori problematiche.

Il maggior numero di progetti integrati (di competenza provinciale) è presente ed attua l'obiettivo "La riorganizzazione infrastrutturale del corridoio litoraneo". Questi progetti compaiono, con tagli e letture lievemente differenti anche nel PTR, come promozione del progetto integrato di Savona, perseguendo l'obiettivo del rilancio dei capoluoghi; come promozione del progetto integrato del Loane, nella logica del rilancio turistico e della riqualificazione urbana delle conurbazioni costiere; come obiettivo il controllo dei fenomeni emergenti. Città diffusa, fondovalle, strade commerciali, nello specifico ambito della Piana di Albergà e della Riviera del Beigua.

Infine il PTC considera le opportunità che si presentano per il territorio provinciale nel campo dell'economia e costruisce un quadro di riferimento interpretativo circa la coerenza con gli obiettivi del piano e la sostenibilità degli interventi proposti. In questo senso il PTC valuta le diverse opzioni economiche e territoriali evidenziandone le problematiche e i conflitti.

Il tema del governo del conflitto è assunto come prassi operativa del piano, anche in relazione ai compiti istituzionali della Provincia, di collaborazione e cooperazione nonché di agevolatore di accordi con gli Enti locali per la realizzazione di interventi e progetti.

I settori per i quali sembra fondamentale il ruolo di coordinamento, inteso anche come governo del conflitto, sono per la Provincia di Savona la portualità e la logistica, l'energia e la movimentazione dei prodotti energetici, i grandi progetti infrastrutturali.

In effetti il territorio provinciale è interessato da incalzanti iniziative nel campo dell'energia per la realizzazione di nuove centrali e per lo sbarco di materiali energetici.

Il PTR non sembra assumere il governo del conflitto come elemento centrale delle azioni di piano e affronta solo parzialmente quelle componenti di organizzazione del territorio che presentano le problematiche più complesse quali la portualità, l'energia, i progetti infrastrutturali strategici.

2.2 Il rapporto esplicativo

La parte costitutiva del PTC è preceduta da un rapporto esplicativo che, pur privo di valore giuridico, ne costituisce il necessario compendio, contenendo tutto quanto è necessario per una approfondita lettura e comprensione del PTC medesimo e del relativo processo di pianificazione.

Tale rapporto esplicativo – paragonabile al messaggio che accompagna una legge – è riferito a tutti gli elementi che influenzano o determinano le scelte del PTC. Esso, partendo da un'analisi della situazione attuale, condotta con la Descrizione Fondativa, illustra segnatamente la politica per l'organizzazione territoriale e gli indirizzi per un razionale sviluppo delle principali politiche settoriali con effetti sul territorio e meglio delle politiche in materia di:

- organizzazione territoriale e competitività dei sistemi
- componenti naturali del territorio
- ambiente marino e costiero
- aree boscate e politiche forestali
- territorio agricolo
- pericoli naturali e difesa del suolo
- paesaggio
- funzione ricreativa e turistica del territorio
- insediamenti
- sistema dei servizi
- infrastrutture, mobilità e trasporti
- aree produttive

- sistema portuale

Il rapporto esplicativo contiene inoltre una sintesi, per Ambiti territoriali, degli studi di base e delle politiche generali e settoriali. Detta sintesi è un utile riassunto e permette una verifica delle scelte del PTC indotte dal modello di organizzazione del territorio e dalle singole politiche settoriali .

Il Rapporto Esplicativo contiene infine, in sintesi, la descrizione del coordinamento con le politiche comunitarie, con la Regione Liguria e le Regioni limitrofe, con i Programmi di sviluppo delle Comunità Montane.

2.3 Il Documento degli Obiettivi

L'elaborazione del Documento degli Obiettivi è conseguente al percorso conoscitivo condotto con la Descrizione Fondativa e considera le indicazioni, le politiche e le strategie formulate da atti e strumenti di programmazione e pianificazione vigenti, nonché dal Documento Politico Programmatico dell'Amministrazione Provinciale.

Gli obiettivi pianificatori provinciali sono definiti a partire dalle analisi della situazione attuale e delineano gli indirizzi per un razionale sviluppo delle politiche settoriali con effetti sul territorio. Gli obiettivi da perseguire, così definiti, sono codificati in norme dotate di un differente livello di efficacia vincolante che produrranno i loro effetti giuridici una volta che sarà adottato, da parte dell'Amministrazione Provinciale, il vero e proprio Progetto di Piano.

Gli obiettivi vanno ad aggiungersi e a dettagliare maggiormente a livello sovracomunale gli obiettivi ed i principi pianificatori regionali che saranno sanciti a livello di PTR e di programmazione regionale; essi costituiranno non solo la colonna vertebrale della pianificazione del territorio provinciale, ma altresì la base per il coordinamento e il filo conduttore e orientatore delle pianificazioni locali dei Comuni.

Gli obiettivi pianificatori provinciali dovranno – in altri termini – essere perseguiti ed attuati dagli Enti Locali con compiti d'incidenza territoriale: le future scelte di organizzazione del territorio promosse direttamente dalla Provincia o dai Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, dovranno dunque ispirarsi ad essi.

E' opportuno, allora, sottolineare che gli obiettivi saranno un punto di riferimento non solo per gli Enti locali, ma anche per la stessa Provincia: l'Amministrazione Provinciale sarà infatti chiamata non solo a verificare la congruenza delle scelte di pianificazione comunale con i propri obiettivi pianificatori, ma anche a conformare agli stessi la propria azione e gli interventi concreti.

2.4 La Struttura del Piano e le norme

La Struttura del PTC, ai sensi della LUR 36/97, coordina gli strumenti della pianificazione comunale; individua il grado di sensibilità ambientale del territorio e definisce il sistema delle aree protette; sviluppa la propria espressione paesistica coerentemente con le linee della pianificazione regionale; definisce i criteri di identificazione delle risorse territoriali da destinare ad attività agricole e alla fruizione attiva, anche ai fini del presidio ambientale e della funzione ricreativa e turistica.

Individua le preminenti caratteristiche dimensionali e tipologiche, nonché i principali livelli di prestazione funzionale da attribuire alla struttura insediativa in generale e alle strutture urbane ad alta densità abitativa, in particolare con riferimento ad ambiti territoriali omogenei di livello sovracomunale stabilendo in tale contesto l'organizzazione complessiva.

Inoltre "definisce le azioni di tutela e di riqualificazione degli assetti idrogeologici del territorio, recepisce ed integra ove necessario, a norma della vigente legislazione in materia, le linee di intervento per la tutela della risorsa idrica, per la salvaguardia dell'intero ciclo delle acque e coordina gli effetti dei piani di bacino sulla pianificazione locale".

La Struttura del Piano contiene pertanto il progetto di PTC, inteso come disegno di organizzazione del territorio, per le diverse componenti e in particolare per il sistema ambientale e delle aree protette, per il paesaggio, per il sistema delle infrastrutture della mobilità e dei trasporti, per la rete dei servizi, per l'organizzazione funzionale e la morfologia degli insediamenti, per la funzione ricreativa e turistica del territorio, per il sistema delle aree produttive, del porto e della logistica.

Tale progetto delinea quindi gli scenari per un migliore e più razionale assetto del territorio, per migliori livelli di funzionalità e di coesione interna, per la competitività del sistema Savonese nel contesto regionale ed europeo per migliori condizioni di vita (sicurezza, tutela ecologica, identità e qualità del paesaggio e delle città), da proporre alle comunità locali e da realizzare con migliori condizioni di efficacia e trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione.

In questo senso la Struttura del Piano è intesa come strumento in grado di coordinare, promuovere e verificare le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio della Provincia di Savona.

A questo proposito al Piano è affidato il compito del coordinamento inteso come governo del conflitto per le attività che hanno incidenza territoriale. Pertanto la parte concertativa del Piano è affidata alle schede di coordinamento, alle relative rappresentazioni grafiche e alle norme di attuazione.

Le "norme" sono intese, quindi, come regole da applicare per la gestione del piano e per effettuare in modo trasparente il coordinamento per gli interventi da attuare in conseguenza alle scelte di Piano.

Pertanto la parte normativa del PTC dovrà tradurre i contenuti strutturali del piano, indicandone i livelli di efficacia, i margini di flessibilità e le componenti modificabili.

Le norme di attuazione del PTC costituiscono ai sensi dell'art. 20 della LUR 36/97 elemento della Struttura di Piano. L'elaborazione di dette norme segue l'impostazione metodologica generale del Piano in cui si è privilegiata l'individuazione di specifici nodi strategici e di singoli progetti già in fase di elaborazione per rispondere alle problematiche territoriali ed urbanistiche di rilievo sovracomunale e di livello provinciale. In altri termini, l'impostazione delle norme di attuazione nel rispetto dell'indicazione dei singoli livelli di incidenza (in coerenza con la previsione dell'art. 21 LUR) è quella di fornire un impianto normativo essenziale, con l'indicazione dei livelli di incidenza delle previsioni di PTC correlate alle tavole di piano ed alle schede di coordinamento che costituiscono un utile strumento di attuazione e gestione del Piano e consentono alla Provincia di svolgere il suo ruolo di Ente intermedio che collabora con gli altri Enti locali per realizzare interventi e progetti in un quadro di programmazione e di pianificazione condiviso.

In altri termini le norme di attuazione:

- mirano ad offrire un corpo normativo di assoluta chiarezza e di agevole applicazione, impostato su poche linee generali, lasciando ai successivi procedimenti le integrazioni ed implementazioni necessarie ai fini della concreta attuazione dei progetti medesimi;
- nel rispetto dell'art. 21 della LUR definiscono i livelli di incidenza delle previsioni di PTC;
- tengono conto delle specificità delle impostazioni della Struttura del Piano;
- sono articolate per obiettivi – indicazioni di Piano e Progetti Integrati d'Ambito.

2.5 I Progetti Integrati

I Progetti Integrati costituiscono la struttura e il disegno del PTC per l'organizzazione di ambiti strategici del territorio provinciale e costituiscono altresì la componente operativa per l'attuazione degli obiettivi pianificatori provinciali. La loro concezione è mutuata dai "Programmi Complessi" e dagli strumenti della "Programmazione Negoziata" varati nel corso degli anni Novanta dalla legislazione nazionale (PRU, PRUSST, Patti Territoriali) per favorire interventi di riqualificazione urbana e di sviluppo locale. I Progetti integrati provinciali si propongono di attivare e indirizzare risorse pubbliche e private verso progetti di ambito sovracomunale, favorendo intese e partenariati fra gli attori locali e verificando congruenze e compatibilità delle diverse iniziative costituenti il singolo progetto integrato.

La Provincia svolge un ruolo di promozione, coordinamento e

regia nel favorire (nelle diverse sedi istituzionali) la strutturazione e la realizzazione del progetto integrato, in casi specifici tale ruolo può essere delegato ad Amministrazioni Locali aventi capacità e caratteristiche adeguate per condurre le attività di coordinamento (es. Comuni capofila o Comunità Montane). La Provincia svolge inoltre un ruolo di promozione, anche nei confronti dei soggetti privati per far emergere progettualità e risorse imprenditoriali che concorrano a promuovere lo sviluppo locale integrato superando l'approccio settoriale tipico di molte iniziative e politiche di intervento. I progetti integrati si contraddistinguono per un'attenzione alla fattibilità concreta delle iniziative, partecipano ai bandi statali e regionali destinati ai progetti di sviluppo e trasformazione urbana e possono usufruire di finanziamenti comunitari per la realizzazione dei progetti.

La Provincia svolge un ruolo di raccordo fra i diversi soggetti pubblici al fine di risolvere problematiche emergenti in fase di definizione o realizzazione del Progetto Integrato, assume un ruolo di mediazione in caso di possibili situazioni di conflitto, si impegna a perseguire obiettivi di semplificazione amministrativa e burocratica miranti ad accelerare il processo di realizzazione. In ogni Progetto Integrato sono evidenziati i progetti rilevanti per l'organizzazione del territorio e per valenza strategica. Sono inoltre contenute indicazioni con diversi livelli di efficacia da recepire negli strumenti urbanistici comunali. I livelli di efficacia sono indicati dall'articolo 21 della Legge Regionale 36/97.

2.6 Le schede di coordinamento e le rappresentazioni grafiche

Le particolari modalità di coordinamento – introdotte nel Piano quale contenuto formale – non costituiscono delle norme generali ed astratte, bensì misure concrete di gestione e di esecuzione per regolare le possibili conflittualità tra scelte aventi incidenze territoriali.

Nell'ambito dell'approccio metodologico predisposto per la redazione del Piano si sono quindi scelti, quali strumenti operativi, le rappresentazioni grafiche e le schede di coordinamento atte, le prime, a visualizzare l'insieme degli interventi previsti (nei loro nessi e nelle loro interferenze) e, le seconde, a completarne le indicazioni con testi scritti in modo tale che, congiunti, formino un'indicazione direttrice completa.

Con le schede e le rappresentazioni grafiche vengono, quindi, evidenziate le interferenze attuali o le possibili interferenze future tra le attività d'incidenza territoriale riferite a situazioni concrete – i conflitti – e viene delineato l'iter procedurale e materiale – vincolante per Autorità ben definite – atto a permettere il coordinamento delle stesse.

Le schede evidenziano il livello di definizione del coordinamento delle attività aventi incidenza territoriale secondo tre gradi:

- a. le attività che sono state coordinate e che quindi costituiscono per il Piano un dato acquisito;
- b. le attività per le quali il coordinamento è in corso perché vi sono elementi di conflittualità non ancora risolti;
- c. le attività per le quali il coordinamento deve ancora iniziare.

Nelle schede di coordinamento sono resi espliciti eventuali elementi di conflittualità presenti nel progetto:

- con gli obiettivi del piano;
- con i vincoli;
- con l'ambiente e il paesaggio così come appaiono dalla Descrizione Fondativa;
- con altri progetti;
- tra i diversi interessi in campo, pubblici o privati .

Nella scheda sono individuati i soggetti responsabili del coordinamento sulla base delle rispettive competenze di legge e sono indicate le fasi e le modalità del coordinamento.

Le schede di coordinamento e le rappresentazioni grafiche sono concepiti come strumenti atti a svolgere la funzione di coordinamento e a conferire al Piano maggiore operatività e concretezza.

2.7 Lo studio di sostenibilità delle previsioni del Piano

La LUR individua nello *studio di sostenibilità ambientale* un fondamentale strumento di supporto al processo pianificatorio.

Lo studio di sostenibilità ambientale del PTC che dovrà supportare le decisioni di trasformazione, viene suddiviso fondamentalmente in due fasi:

- analisi conoscitive della Descrizione Fondativa (disciplina paesistica e quadro ambientale);
- formulazione del giudizio di sostenibilità in relazione alle previsioni di trasformazione.

L'individuazione ed il confronto tra più soluzioni alternative dovrà, conseguentemente, consentire la valutazione e la scelta dell'opzione più sostenibile e capace pertanto di integrare le esigenze dello sviluppo economico con le esigenze della qualità ambientale per una corretta gestione del territorio.

Alla luce degli impatti che le trasformazioni previste potranno produrre sulle diverse componenti ambientali, lo studio di sostenibilità dovrà proporre le indicazioni relative ai criteri e agli

strumenti necessari a raggiungere gli obiettivi di qualità preposti. Eventuali interventi di mitigazione potranno essere individuati in questa fase.

In questo senso la valutazione delle caratteristiche dell'ambiente diventa preliminare rispetto alle scelte di trasformazione: si effettua dapprima lo studio del territorio e delle sue risorse, se ne valutano, poi, le condizioni (e quindi la suscettività alle trasformazioni) ed, infine, nell'ambito delle possibilità individuate, si stabiliscono le modificazioni realizzabili. Tale principio, che peraltro costituisce il fondamento della politica di sostenibilità, rappresenta un importante cambiamento nell'impostazione degli strumenti di pianificazione territoriale.

Questo approccio porta a delineare una *matrice della sostenibilità*: una sorta di "griglia a più strati" in cui ogni strato definisce il grado di sensibilità ambientale del territorio per ciascun assetto (insediativo, geomorfologico, vegetazionale ed ambientale). Su ogni strato vanno riportate e verificate le previsioni di interventi o di destinazioni d'uso con incidenza territoriale-ambientale. Sulla base della tipologia dell'intervento, della qualità delle risorse in cui ricadrà e dei livelli di rischio che esso comporterà, sarà possibile delimitare la zona che sarà potenzialmente impattata e definire gli eventuali "conflitti" esistenti per ciascun assetto. Individuate le problematiche, la quantificazione degli impatti potenziali e residuali e la definizione delle *azioni rimediali* consentiranno di giungere alla formulazione del giudizio "sostenibilità/insostenibilità" e di proporre, se necessario, l'impiego di alcune misure mitigative.

Di seguito sono rappresentate, in forma di schema, le procedure per la verifica della sostenibilità delle scelte di Piano.

DISCIPLINA PAESISTICA E QUADRO AMBIENTALE

1. *Sintesi interpretative della Descrizione Fondativa: la realizzazione di carte di sintesi della disciplina paesistica e dell'assetto ecologico nella Descrizione Fondativa (c. vincoli sulla vegetazione, c. stabilità della vegetazione, c. criticità geoambientali, c. risorse geoambientali, c. unità di paesaggio, c. risorse naturalistico - ambientali, c. pressioni antropiche) comporterà l'attribuzione di livelli di qualità ambientale delle aree considerate; l'individuazione di aree vulnerabili e/o degradate; la localizzazione degli elementi di valore e la valutazione dello stato delle risorse essenziali del territorio.*
2. *Individuazione delle aree suscettibili di trasformazione: sulla base delle sintesi interpretative della disciplina paesistica si potranno identificare le aree nelle quali siano possibili le trasformazioni.*
3. *Quadro conoscitivo della qualità ambientale: gli studi realizzati nell'ambito della disciplina paesistica andranno integrati con un quadro completo dello stato attuale dell'ambiente (aria, rumore, rifiuti...). Gli indicatori ambientali possono essere un utile strumento per la valutazione della qualità ambientale.*
4. *Definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale: la presenza di elementi di valore e/o di criticità ambientali permetterà di definire gli obiettivi necessari a salvaguardare le peculiarità del territorio e a ridurre le condizioni di criticità ambientale.*

PREVISIONE DI TRASFORMAZIONE

5. *Descrizione delle previsioni di trasformazione: allo scopo di effettuare la scelta fra più alternative.*
6. *Uso della matrice di sostenibilità: la sovrapposizione delle carte tematiche di sintesi (Vedere punto 1) costituirà la "matrice di sostenibilità" sulla quale si localizzerà la zona potenzialmente impattata (in base allo stato delle risorse, alla tipologia della trasformazione, ai livelli del rischio) e dalla quale emergeranno eventuali conflitti con la disciplina paesistica e il quadro ambientale. La presenza di conflitti può comportare il giudizio di insostenibilità o la necessità di opportune mitigazioni degli effetti sull'ambiente.*
7. *Verifica della coerenza delle proposte di trasformazione con gli obiettivi di sostenibilità ambientale: anche eventuali conflitti rispetto agli obiettivi di qualità ambientale potranno essere causa di giudizio di insostenibilità .*
8. *Individuazione e quantificazione degli impatti: una volta individuati i conflitti, si dovranno quantificare gli impatti della trasformazione (indicatori ambientali), derivare poi un giudizio insostenibilità/sostenibilità tramite l'uso di indicatori di sostenibilità e proporre eventuali misure mitigative.*
9. *Valutazione di sostenibilità socio-economica*

2.8 La Banca Progetti

Parallelamente alla formazione del PTC è stata costituita la Banca Progetti che ha il compito di:

- effettuare un censimento della progettualità rivolto agli Enti locali, alle aziende pubbliche e alle categorie economiche;
- collegare i progetti con le opportunità di finanziamento pubblico;
- gestire il PTC nella sua fase di attuazione dei progetti e di monitorarne lo stato di attuazione.

Il censimento della progettualità è stato effettuato nella fase di formazione della Descrizione Fondativa ed è stato successivamente aggiornato; rappresenta uno strumento essenziale di conoscenza dei processi e delle dinamiche in atto per i diversi settori dell'economia, di individuazione di problematiche e tematiche che il Piano deve affrontare, di conoscenza delle attese dei diversi soggetti coinvolti nel processo di pianificazione.

La Banca Progetti, costruita e gestita attraverso procedure informatiche, contiene informazioni relative alla progettualità e allo stato di attuazione dei progetti di interesse sovracomunale.

Tali informazioni sono alla base della formazione delle rappresentazioni grafiche e delle schede di coordinamento che costituiscono uno dei contenuti fondamentali del processo di piano e consentono alla Provincia l'attività di coordinamento delle azioni che hanno incidenza territoriale.

Essa offre inoltre una occasione importante per lo sviluppo di un più vasto e complesso sistema di servizi per lo sviluppo locale, che potrà rendere in futuro la Provincia protagonista di azioni promozionali e potrà realizzare convergenze con le istituzioni finanziarie e il mondo della consulenza e dei servizi alle imprese.

2.9 L'Osservatorio Urbanistico

La costruzione dell'Osservatorio Urbanistico è stata avviata nella fase della Descrizione Fondativa attraverso una sistematica acquisizione degli strumenti urbanistici generali a scala comunale, il trasferimento digitale delle tavole dello zoning, l'analisi ed interpretazione della struttura normativa del piano e l'omogeneizzazione dei legenda. Tali operazioni consentono la mosaicatura georeferenziata dei piani e il collegamento ai relativi data-base.

La base-dati così predisposta e strutturata si presta a molteplici ed immediate possibilità di applicazione.

In primo luogo possono essere individuate le istanze di orga-

nizzazione del territorio alla scala sovracomunale e la coerenza e compatibilità transcomunale delle scelte dei singoli piani.

L'Osservatorio consente un'utile verifica del riscontro delle indicazioni dei piani vigenti sovraordinati con i singoli strumenti comunali; può consentire anche una verifica circa l'attenzione degli strumenti urbanistici generali ai temi più attuali delle trasformazioni urbane e della sostenibilità ambientale.

La conoscenza e la verifica dello stato della pianificazione comunale consentono al PTC di definire il sistema degli obiettivi in modo specifico e circostanziato per le diverse parti di territorio e per le diverse componenti della sua organizzazione.

Inoltre l'Osservatorio consentirà, nella fase di attuazione e gestione del PTC, una verifica dell'attività di coordinamento svolta dal Piano stesso, evidenziando conflitti ed interazioni tra differenti interventi, tematiche, soggetti, per prefigurare, ove opportuno, la predisposizione di intese ed accordi, ai diversi livelli di governo del territorio.

La base-dati urbanistica può avere grande utilità in occasione di importanti funzioni amministrative cui la Provincia sarà chiamata, in sede istruttoria, per l'espressione di pareri e per la formulazione delle osservazioni sui Piani Urbanistici Comunali.

PTC