

INU - Istituto Nazionale di Urbanistica

## 5° RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE

Venezia, 10-20 novembre 2004

### QUADRO CONOSCITIVO STRUTTURALE DEL PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE DI PALERMO

<b>Presidente della Provincia Regionale di Palermo</b>	On.le Avv. Francesco Musotto
<b>Assessore alla Pianificazione Territoriale</b>	Dott. Salvatore Fabio Guccione
<b>Dirigente Area Metropolitana e Dirigente Programmazione</b>	Arch. Mirella Calascibetta
<b>Responsabile scientifico e coordinamento Ptp</b>	Prof. Arch. Maurizio Carta
<b>Integrazioni con il Programma di Sviluppo Economico e Sociale</b>	
<b>Assessore alla Programmazione</b>	Dott. Giampiero Cangialosi
<b>Consulente scientifico e coordinamento Pses</b>	Dott. Maurizio Pirillo
<b>Inquadramento socio-economico</b>	Prof. Fabio Mazzola
<b>Gruppo di lavoro</b>	
<b>Responsabile unico del procedimento</b>	Arch. Mirella Calascibetta
<b>Progettista</b>	Arch. Domenico Seminara
<b>Progettista</b>	Arch. Anna Luisa Pirrone
<b>Studio geologico</b>	Dott. Francesco Vitale
<b>Compiti di supporto</b>	Arch. Fabio Costanzo
<b>Coordinamento processo di co-pianificazione con il Piano Territoriale Regionale</b>	Arch. Fabrizio Cimino (Dirigente) Arch. Giovanni Salemi
<b>Collaboratori alla consulenza scientifica</b>	Arch. Daniele Ronsivalle (responsabile operativo) Arch. Chiara Bucchieri, Arch. Daniele Gagliano, Arch. Claudio Schifani

Maurizio Carta<sup>1</sup>

#### **Il Piano territoriale della Provincia di Palermo.**

#### **Indirizzi strutturali e *governance* multilivello per la valorizzazione del territorio**

Il Piano territoriale provinciale, nelle esperienze in atto in Sicilia, supera i contenuti assegnatigli dalla LR 9/86 e si configura sempre più come un processo-prodotto complessivo che intercetta le vocazioni territoriali, che raccoglie le opzioni di più soggetti e che compone interessi territorialmente coerenti. Esso si fa carico della capacità di valutare le sostenibilità e le coerenze economiche, sociali, culturali e ambientali derivanti dal complesso delle scelte; proponendosi, oltre che come coordinatore, come "selezionatore" delle istanze di trasformazione concorrenti, come "compositore" dei bisogni e degli interessi in gioco. La pluralità delle esperienze in atto ci propone, come esito di questa attività interpretatrice e selezionatrice, una capacità del piano provinciale di produzione di "immagini del territorio" che, racchiudendo l'esito della conoscenza dell'evoluzione dell'ambiente naturale ed antropico, che si propongono come immagini connotate da una forte carica interpretativa che quindi sono capaci di offrirsi come "indirizzi per il futuro" delle comunità locali.

---

<sup>1</sup> Consulente scientifico e coordinatore del PTP, professore di pianificazione territoriale presso la Facoltà di Architettura di Palermo.

Il quadro delle competenze della Provincia richiede che essa possa attuare attraverso il piano una più generale *governance* multisettoriale e multilivello, potendo correlare le politiche di tutela a valorizzazione dei beni culturali con quelle di formazione ed istruzione (attuando una diffusione della conoscenza sul patrimonio culturale), con le politiche di produzione culturale (immettendo il governo del patrimonio storico nel più vasto circuito del governo culturale del territorio), con le politiche di sviluppo economico e sociale legate al turismo, ed infine con quelle di controllo ambientale e di sostenibilità ecologica dello sviluppo.

## **1. Verso una nuova dimensione strutturale e strategica: la *mission* del Ptp di Palermo**

Il processo di innovazione nella formazione dei Piani provinciali in Sicilia è stato accelerato e legittimato nel 2002 dall'emanazione di una Circolare del Dipartimento Regionale dell'Urbanistica, nel quadro dei più generali processi di innovazione della strumentazione di piano verso una capacità di orientamento strategico delle decisioni. La circolare risponde a numerose istanze poste dalle Province Regionali ed alle domande di innovazione poste dalla cultura urbanistica, attraverso una articolazione del Ptp in tre figure pianificatorie con diverso valore e cogenza, e attuabili con procedure differenti a seconda del diritto ad esse riconosciuto: a) il quadro conoscitivo strutturale, b) il quadro propositivo strategico, c) il piano operativo.

Il processo di pianificazione territoriale strategica ha assunto la finalità di progettare il territorio mettendo in moto un processo di co-pianificazione con il livello regionale (in fase di redazione del Piano territoriale urbanistico regionale) e con il livello comunale. L'obiettivo generale è la capacità del piano di chiamare tutti i soggetti responsabili, competenti e portatori di interessi alla partecipazione ad un'azione politico-technica – il piano territoriale strategico provinciale – esplicitamente rivolta alla costruzione di coalizioni efficaci intorno ad alcune strategie condivise, dotando tali partenariati operativi delle capacità e delle competenze necessarie e dotandoli degli strumenti adatti per mettere in atto la strategia individuata, per attuarne le azioni, per negoziare le decisioni, per rispettare i tempi e per comporre le economie necessarie.

La strada individuata – in attesa di una più generale riforma urbanistica regionale – è quella di assegnare nuovi ruoli e competenze al piano provinciale attraverso la modifica del suo processo di redazione e legittimazione, inserendolo in un più generale ambiente di *governance* territoriale. La produzione del “piano delle integrazioni territoriali” di livello provinciale, quindi, intende superare una logica di tipo gerarchico ed autoritativa a favore di un approccio di tipo orizzontale e cooperativo tra i diversi soggetti coinvolti nell'indirizzo ed attuazione delle trasformazioni territoriali, sia istituzionali che sociali. La *mission* assegnata al Ptp di Palermo è declinabile nei seguenti obiettivi:

- **indicare le linee fondamentali di assetto del territorio provinciale** definendo, attraverso l'individuazione di sistemi insediativi ed unità di interpretazione, gli elementi fondamentali di tutela delle strutture ambientali e culturali;
- **fornire gli elementi di conoscenza** necessari alla valutazione specifica delle azioni di trasformazione rilevanti alla scala provinciale, nonché quelli necessari alla valutazione delle scelte operate dai piani comunali;
- **assumere ruolo promotore, ordinatore e facilitatore** per le attività e le funzioni di competenza provinciale relative al territorio, e **carattere operativo** solo per gli interventi di diretta competenza provinciale o promossi attraverso accordi con gli enti locali, e comunque rilevanti rispetto “all'interesse provinciale”;
- **fornire indirizzi e "misure"** alla pianificazione di livello comunale ed esplicitare i criteri per il coordinamento della loro efficacia e per la verifica della loro coerenza in sede regionale.

Al carattere strutturale – interpretativo e valutativo – del Piano territoriale provinciale viene associata una rilevante valenza di indirizzo e di coordinamento, poiché sia la visione

d'area vasta che l'approccio multisettoriale consentono di individuare le strategie più efficaci di tutela, conservazione, valorizzazione e trasformazione per le armature territoriali (culturali e ambientali, produttive e urbane).

## **2. I mutamenti di scenario istituzionale e culturale e le funzioni di governo integrato del territorio della provincia regionale**

Le trasformazioni delle modalità di governo del territorio e la sperimentazione di procedure innovative di interpretazione, valutazione e gestione delle risorse territoriali hanno richiesto in maniera esplicita la costruzione di un modello di co-pianificazione partecipativo e dialogico tra i diversi livelli di governo del territorio. L'efficacia del modello di co-pianificazione viene garantita al Ptp attraverso la sua articolazione nelle tre figure pianificatorie, le quali possedendo diverso valore e cogenza, sono attuabili con procedure differenti a seconda del diritto ad esse riconosciuto e garantiscono l'efficacia dei diversi livelli e settori di co-pianificazione. Il Ptp di Palermo ha declinato in maniera precisa significati, ruoli e valori delle tre figure pianificatorie, proponendosi anche come contributo metodologico per l'applicazione della Circolare regionale del 2002. La redazione del piano è condotta da un Ufficio del Ptp diretto dall'arch. Mirella Calascibetta, in integrazione con il Servizio del Sit e con la consulenza di esperti; il coordinamento scientifico del processo è stato affidato al Prof. Maurizio Carta.

### *2.1. Il quadro conoscitivo con valenza strutturale del Ptp di Palermo*

Il Quadro strutturale definisce gli elementi di identità del territorio provinciale e consente di estrarre gli elementi utili alla costruzione delle vocazioni a partire dalla selezione degli elementi costitutivi le trame identitarie del territorio, in termini di ruoli prevalenti, gerarchie e relazioni. A partire dalla individuazione di questi elementi, il quadro strutturale consegna alla fase strategica del piano indicazioni e valutazioni utili alla costruzione di strategie ed all'individuazione di azioni specifiche capaci non solo di "non indebolire" la struttura territoriale, ma capaci di alimentarne le vocazioni, potenziarne gli effetti degli usi e massimizzarne i risultati sul sistema sociale ed economico.

### *2.2. Il quadro propositivo con valenza strategica*

Il quadro strategico assume le indispensabili funzioni di coordinamento, razionalizzazione e verifica di coerenza territoriale provinciale dei piani e programmi comunali e dei programmi di sviluppo provinciali, oltre che costituire verifica di coerenza della programmazione socio-economica regionale. Il quadro strategico è prodotto come esito di un processo multidisciplinare di individuazione e valutazione dei punti di forza e di debolezza delle risorse provinciali così come interpretabili dal Quadro conoscitivo strutturale, a cui dovrà essere correlata un'analisi delle opportunità e dei rischi così come interpretabili dalla interazione delle risorse endogene con fattori esogeni e con il complesso sistema delle decisioni politiche locali e sovralocali, della programmazione socio-economica, della pianificazione territoriale in atto.

Il Quadro strategico del Ptp dovrà disegnare un quadro di sviluppo caratterizzato da:

- una visione di grandi strategie territoriali espresse dal punto di vista dell'interesse provinciale, la quale costituirà l'indirizzo a cui coerentemente devono adeguarsi le realtà locali;
- un consenso sociale maturato attraverso impegno nella comunicazione e nell'interazione negoziale dell'amministrazione provinciale con i vari soggetti sociali ed un consenso istituzionale, guidato dalla cooperazione/negoziazione tra i vari livelli territoriali e tra i vari enti con responsabilità settoriali;
- una visione dinamica e monitorata del piano capace di costruire un programma pluriennale di attuazione in funzione delle gerarchie temporali delle azioni e delle effettive praticabilità;
- individuazione di politiche di natura non esclusivamente urbanistica: politiche

fiscali, politiche di compensazione sociale o ambientale, politiche energetiche, politiche di sviluppo dell'occupazione, etc.

### 3. Fase strutturale: produzione delle carte di sintesi

Alla prima fase di produzione dell'*Atlante territoriale* (2003) è seguita una fase interpretativa delle componenti territoriali, in cui sono stati estratti set di indicatori per la valutazione delle diverse componenti territoriali e le categorie conoscitive per la produzione delle carte di sintesi che contribuiscono alla individuazione o definizione di sistemi territoriali ed ambiti di pianificazione. Le carte di sintesi contengono l'articolazione, la gerarchia, le relazioni e le linee di evoluzione dei sistemi territoriali provinciali, nonché la definizione di ambiti territoriali e unità di interpretazione.

Il **Quadro conoscitivo con valenza strutturale** è composto di 21 elaborati molto complessi ma di chiara leggibilità, da una Relazione Generale e da una Relazione sintetica, oltre che da 7 Allegati di approfondimento tematico. In particolare sono stati prodotti i seguenti elaborati (rappresentati in scala 1:100.000):

- Carta macrozonale della suscettività geoambientale e geoantropica
- Carta della pericolosità sismica
- Carta strutturale del dominio culturale e naturalistico
- Carta dei Sistemi Culturali Locali
- Carta strutturale della Rete Ecologica Provinciale
- Carte delle risorse e dei valori territoriali (in scala 1:50.000)
- Carta dei Sistemi Insediativi Locali
- Carta dei Sistemi del Milieu Socio-Economico
- Carta strutturale delle dinamiche di urbanizzazione
- Carta strutturale dell'accessibilità e delle connessioni territoriali
- Carta delle unità di interpretazione e di paesaggio
- Carta delle valutazioni strutturali multidominio
- Carta delle invarianti territoriali derivanti dal regime vincolistico e regolamentario
- Carta degli scenari
- Carta di inquadramento strutturale
- Carta dell'agenda strategica in atto
- Relazione generale del quadro conoscitivo con valenza strutturale. Linee guida per la pianificazione territoriale strutturale e strategica

Le carte strutturali di dominio compongono una sintesi del quadro conoscitivo che produce una Carta di inquadramento strutturale, la quale offre la conoscenza ed interpretazione delle strutture territoriali provinciali, nonché la loro valutazione attraverso l'utilizzo di una metodologia di analisi denominata **RHOL** (*roles, hierarchies, opportunities and liaisons*)<sup>2</sup>, la quale utilizza alcune specifiche categorie interpretative dell'identità delle strutture territoriali finalizzate ad orientare l'individuazione di "obiettivi strutturali". Alla Carta di sintesi strutturale si accompagna la redazione dell'Agenda strategica in atto, la quale mostra i programmi ed i progetti di trasformazione del territorio provinciale già in atto o tendenziali, individuandone anche il sistema degli attori in gioco. Le strutture e le valutazioni delle risorse territoriali e la lettura dell'agenda strategica in atto consentono la produzione degli elementi di conoscenza utili per l'avvio della fase propositiva strategica del processo di pianificazione.

La carta di sintesi di **Inquadramento strutturale**, attingendo a tutte le conoscenze ed interpretazioni di dominio e leggendo gli esiti dell'*Analisi RHOL* multidominio, propone

---

<sup>2</sup> Il metodo dell'Analisi RHOL è stato messo a punto nell'ambito delle ricerche del Dipartimento Città e territorio sui sistemi culturali locali (responsabile scientifico Prof. Maurizio Carta). Cfr. M. Carta, *Pianificare nel dominio culturale. Strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia*, Palermo, Dct, 2003.

l'individuazione delle strutture territoriali articolate in macro-strutture che rappresentano le principali domande di conservazione e trasformazione compatibile per il Ptp:

- **Nodi dell'eccellenza territoriale**, formati dalle grandi centralità e dagli attrattori più potenti capaci di costituire i poli forti delle armature territoriali e le componenti propulsive dello sviluppo.
- **Armature territoriali portatrici di progetti integrati**, sulle quali attivare azioni di potenziamento o integrazione finalizzate al riequilibrio territoriale attraverso l'attivazione dell'adeguata massa critica di risorse e beni.
- **Componenti, identità e vocazioni**, individuate attraverso il riconoscimento di eccellenze, patrimoni, risorse legate alle culture locali, al paesaggio, alla trama storica del territorio, su cui attivare azioni di valorizzazione, attivazioni di sistemi e distretti e filiere di conservazione-valorizzazione-sviluppo.
- **Porte e corridoi**, finalizzati alla accessibilità e connettività territoriale provinciale e sovralocale.

Dall'articolazione per componenti sono stati estratti quattro **Obiettivi strutturali**, definiti come un primo quadro di indicazioni ed azioni che deriva direttamente dall'interpretazione strutturale del territorio provinciale. Altri obiettivi saranno individuati attraverso la fase concertativa e attraverso gli studi di settore da attivare. In una prima fase di indirizzo per il Ptp le componenti dei quattro Obiettivi strutturali vengono incrociate con le disponibilità finanziarie del Por 2000/06, individuando un set di misure che ne possa finanziare la realizzazione, con relativo budget complessivo, di cui la Provincia di Palermo può essere *beneficiario* finale o *attivatore* di progetti integrati o soggetto *facilitatore* che aiuta i soggetti territoriali nel negoziato regionale.

Gli indirizzi e le linee guida per il Ptp sono individuati anche attraverso la lettura delle trasformazioni in atto o tendenziali, la quale consente di interpretare nel presente le modalità attraverso cui il territorio verrà trasformato, ed i relativi soggetti, tracciando le prime direzioni di sviluppo, e quindi individuando le opportunità già offerte al territorio provinciale che il Ptp, nella sua fase strategica, dovrà intercettare e coordinare. L'agenda delle strategie in atto consente anche di verificare le eventuali condizioni di *incompatibilità* delle scelte rispetto alle risorse e alle strutture territoriali, o di *sovrapposizione* di interventi che seguono obiettivi differenti, o le situazioni di *conflittualità* delle azioni o degli obiettivi che si configurano come minacce per la riqualificazione e lo sviluppo provinciale.