

Presentazione

Questo libro raccoglie i materiali del Piano Territoriale della Provincia Regionale di Ragusa.

Il progetto editoriale, voluto dalla Provincia di Ragusa per divulgare il suo Piano Territoriale, si completa con il Cd-Rom allegato al libro, che ne costituisce parte integrante raccogliendo l'apparato cartografico, e con il sito internet inserito all'interno del portale istituzionale della Provincia www.provincia.ragusa.it

Prima di entrare nel merito dei contenuti scientifici e degli elaborati del Piano Provinciale, può essere utile riassumere in queste note introduttive il percorso che ha portato alla formazione del Piano, riflettendo sui risultati raggiunti e sul lavoro ancora da fare nella fase di gestione per far sì che le azioni progettuali previste dal Piano si traducano in effettivi processi di trasformazione territoriale, all'interno del quadro di coerenze e di strategie definito.

Le fasi del lavoro

La formazione del PTP di Ragusa è avvenuta sostanzialmente in tre fasi distinte, a cui è stata fatta corrispondere la consegna di tre specifici elaborati riassuntivi del lavoro svolto. La prima fase (*Schema di Massima*) ha posto le basi per una metodologia di ascolto diventata in seguito uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti il Piano. Il sistematico programma di incontri con amministratori e tecnici dei dodici comuni della Provincia ha portato alla definizione di un quadro delle esigenze che è stato il punto di avvio dell'intero lavoro e ha permesso di delineare, fin da subito, un insieme definito di ipotesi progettuali da sottoporre a verifica nelle fasi successive. La seconda fase (*Rapporto Preliminare*) ha ulteriormente raf-

forzato l'obiettivo della partecipazione, completando il programma di incontri con tutte le componenti attive della società ragusana. Dal quadro, naturalmente, sono emerse situazioni anche conflittuali tra i diversi interessi in gioco, ma anche una sostanziale unitarietà di intenti che ha visto nello "sviluppo sostenibile" un obiettivo di larga accettazione. Gran parte del lavoro di questa seconda fase è consistito nell'approfondimento conoscitivo mirato sulle questioni emerse dalla precedente fase di ascolto: non un generico ed indifferenziato repertorio di analisi, quindi, bensì un preciso programma di approfondimenti conoscitivi indirizzato a verificare gli obiettivi progettuali che si erano delineati in prima battuta. Indispensabile il contributo dei consulenti di settore incaricati dall'Amministrazione per sviluppare specifici *Programmi di Settore* (uso della risorsa idrica; inquinamenti, smaltimento rifiuti aree degradate; agricoltura foreste e zootecnia; beni culturali; viabilità e trasporti; attrezzature collettive e protezione civile; cave e miniere; turismo; economia). La terza fase (*PTP - interventi e strategie*) ha visto la definizione di tutte le azioni progettuali del Piano Territoriale e l'articolazione delle stesse in specifiche schede di intervento progettuale (130 in totale). Il passaggio dal Preliminare al Piano definitivo è consistito, dunque, nell'approfondimento dei diversi tematismi inerenti gli interventi progettuali prefigurati e nel coordinamento, entro un quadro di compatibilità a scala territoriale, dei programmi elaborati dai diversi esperti di settore. Il risultato è stata una proposta progettuale complessa, articolata su azioni puntuali nei diversi settori ritenuti strategici.

Uno degli obiettivi prioritari del Piano Territoriale di Ragusa è consistito proprio nel voler essere, al tempo stesso, strumento innovativo, concreto ed immediata-

mente operativo. Gli interventi strategici proposti non vengono a costituire solo lo sfondo od il sistema di riferimento delle azioni prescrittive nelle materie direttamente assegnate dalla legislazione regionale, ma rappresentano il sistema delle interrelazioni e delle coerenze necessarie tra le une e le altre. Per rendere maggiormente evidente il carattere operativo, l'insieme delle proposte progettuali del Piano è stato sintetizzato nelle 130 schede di intervento riguardanti ciascuna un'azione specifica. Ogni scheda mette in evidenza voci confrontabili di immediata lettura quali: l'obiettivo dell'azione, lo sviluppo dell'azione in sub-fasi distinte, i dati quantitativi e qualitativi, i tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati, i costi presunti, la correlazione con altri interventi, gli uffici competenti dei procedimenti, etc. La scheda facilita l'uso del Piano da parte degli Uffici Provinciali deputati a programmare gli interventi sul territorio. Il tentativo è stato quello di avvicinarsi quanto più possibile un'idea di Piano inteso non solo come scenario teorico-culturale entro cui poter implementare le scelte strategiche di pianificazione, ma anche come strumento operativo di gestione ordinaria dell'assetto territoriale. Il Piano, dunque, come "serbatoio di idee" dal quale poter attingere nel corso della gestione dell'attività d'Ufficio.

L'approccio che il PTP si è proposto di assumere è stato quello di recepire le problematiche, valutare le diverse opzioni, mediare fra gli interessi in gioco, fino a giungere a selezionare soluzioni che spesso erano già state espresse dalla società ragusana in forma più o meno esplicita. Un lavoro di minuziosa ricostruzione delle istanze, delle idee, delle progettualità, nel tentativo di razionalizzarle ed inserirle all'interno di un sistema di coerenze a scala territoriale. L'eventuale prefigurazione di soluzioni non condivise da tutti gli attori del processo è stata sempre motivata dall'obiettivo primario della salvaguardia delle risorse ambientali e nella precisa definizione del confine tra azione prescrittiva e soluzione indicativa. Operando in questa logica è evidente la valenza di progetto politico che una simile idea di Piano conserva al suo interno. Il Piano non ha definito aprioristicamente le soluzioni progettuali, calandole sul territorio in modo impositivo, ma le ha selezionate, coordinate, razionalizzate all'interno di una strategia territoriale complessiva e ha cercato di renderle "credibili" attraverso un percorso di conoscenza e di partecipazione.

L'orizzonte ampio del dibattito disciplinare

L'attenzione con cui l'intero processo di elaborazione del PTP di Ragusa è stato seguito da parte degli enti locali, in particolare dalla Regione che lo ha inteso

come una sorta di "esperienza pilota" essendo il primo Piano Provinciale in Sicilia, induce, a conclusione di queste brevi note di premessa, a volgere lo sguardo al di fuori dello stretto orizzonte della legislazione regionale richiamando sinteticamente alcuni principi-guida del PTP che hanno un preciso riferimento nel dibattito disciplinare nazionale.

In primo luogo il tentativo di superare la logica di tipo gerarchico definita dalla legge 1150 del '42 a favore di un approccio di tipo orizzontale, collaborativo tra i diversi soggetti amministrativi coinvolti. La messa in discussione del tradizionale sistema a cascata (pur rimanendo, naturalmente, all'interno del quadro legislativo vigente) ha comportato per il PTP di Ragusa la ridefinizione del ruolo dei diversi enti ed una più generale revisione dei criteri di valutazione del processo di pianificazione. La legittimazione si è andata cercando nella dimensione partecipativa trasversale tra gli enti, che ha accompagnato (con tutte le difficoltà del caso) l'intero processo di formazione del Piano, e nella riconosciuta capacità di rendere le scelte concrete ed immediatamente operative.

La volontà di definire all'interno del processo di pianificazione una più chiara distinzione tra scelte strategiche e scelte operative, tra interventi prescrittivi ed azioni indicative. A tal fine anche il dibattito sulle competenze del Piano Provinciale in Sicilia in relazione all'art. 12 della LR 9/'86, ha giocato a favore dell'operatività del Piano stesso.

Il nuovo ruolo attribuito alla Provincia: da semplice soggetto prestatore di servizi, è venuta ad assumere un ruolo centrale nell'ambito del processo di pianificazione, portatore di una ben riconoscibile componente progettuale e di un compito importante di mediazione e di raccordo tra la programmazione regionale e l'attuazione comunale. Nell'esperienza di Ragusa la Provincia si è assunta non solo il compito di tradurre i programmi e gli indirizzi regionali alla scala comunale, ma anche di coordinare il livello comunale accogliendo, vagliando e prospettando le esigenze, ed organizzando proposte precise da inserire negli strumenti sopraordinati di governo del territorio. Questo compito ha portato a sottolineare l'importanza del processo di partecipazione: la Provincia è stata un soggetto attivo nella definizione delle scelte a livello regionale, ma soprattutto ha messo in atto specifiche metodologie di partecipazione dei comuni alla definizione dei propri indirizzi e delle proprie previsioni. Il riconoscimento di tale ruolo da parte dei comuni è risultato essere determinante per la proiezione operativa delle scelte adottate. In questa logica è da sottolineare anche il rapporto particolarmente proficuo che si è potuto instaurare con le Soprintendenze, che ha portato alla definizione

di un protocollo d'intesa per la stesura comune delle proposte per Agenda 2000. Il riconoscimento del contributo del privato al processo di sviluppo del territorio. E' questo un elemento non comune all'interno degli strumenti di pianificazione a scala vasta. La consultazione attraverso regole precise, eque e trasparenti degli interessi privati ha determinato la capacità da parte dell'Amministrazione di costruire riferimenti credibili per gli operatori economici, che hanno cominciato a vedere nella Provincia un interlocutore importante per la concertazione di complesse operazioni di politica territoriale che non riuscivano ad essere risolte sui tradizionali tavoli decisionali.

Il tentativo di superare la logica settoriale a favore di una concezione unitaria del processo di pianificazione. Il PTP di Ragusa è diventato luogo di verifica di compatibilità e coerenza dei tanti Piani di Settore. In particolare è emersa l'esigenza di superare inadeguata distinzione tra ambiente e territorio, attribuendo al Piano Provinciale la responsabilità di rappresentare tutte le tematiche ambientali, sia generali che settoriali.

L'aumentata sensibilità verso le tematiche ambientali, che ha portato alcune recenti proposte di Legge a parlare specificamente di "sviluppo sostenibile", ha rappresentato lo scenario entro cui sono state definite le scelte di trasformazione del territorio. E' soprattutto il tema della "esauribilità delle risorse" che è stato posto al centro dell'interesse di tutti e con esso il consenso sulle azioni di pianificazione atte a produrre sviluppo senza pregiudicare i delicati e al tempo stesso straordinari equilibri ambientali del territorio ibleo.

Merita infine di essere citata l'importanza emergente attribuita all'organizzazione delle informazioni relative allo stato di fatto e alle previsioni di trasformazione del territorio. A livello provinciale il Sistema Informativo Territoriale (elaborato parallelamente al PTP) non deve solo rappresentare un'istituzione disaggregata del centro regionale, ma deve soprattutto assumere il compito di coordinare le informazioni urbanistiche ed ambientali a livello comunale. La messa a regime del SIT dovrebbe avere incidenti ripercussioni, da un lato sull'operatività degli apparati tecnico amministrativi, dall'altro sulle relazioni tra i diversi enti territoriali coinvolti nel processo decisionale.

Alcune brevi riflessioni conclusive

La prima considerazione che viene in mente dopo aver rapidamente riflettuto sugli elementi ritenuti innovativi del PTP di Ragusa è che per quanto ci si sia sforzati di dare una rappresentazione obiettiva dei risultati ottenuti, l'enfasi descrittiva che

coglie gli autori quando sono chiamati a dar conto dei risultati del loro lavoro, temiamo non ci abbia risparmiato. Il Piano di Ragusa ha certamente posto in essere un insieme di importanti elementi innovativi, ma la strada da fare prima di poter concludere che sia stata un'esperienza di successo è ancora lunga e disseminata di insidie che possono addirittura vanificare gli sforzi profusi fino ad ora. Innanzitutto bisogna che si verifichino una serie di "circostanze favorevoli" non dipendenti né controllabili dal Piano: una buona congiuntura economica, una situazione politica stabile, che gli imprenditori facciano bene il loro mestiere di imprenditori, che gli amministratori facciano bene gli amministratori; che funzionari e tecnici possano occuparsi di qualità dei risultati e non essere assorbiti dalla quantità di procedure. Ma soprattutto bisogna "crederci" nel Piano; credere nelle sue innovazioni, che potranno essere perfezionate strada facendo, con l'aiuto di tutti, ma che hanno indicato un percorso preciso affinché la Provincia di Ragusa possa assumere un ruolo propositivo al tavolo delle strategie di pianificazione territoriale. Volendo trarre alcune conclusioni a partire dall'esperienza di Ragusa può essere utile seguire il solco di tre domande:

Esiste un modello di riferimento per il PTP di Ragusa?

Quale merito potrebbe essergli riconosciuto?

Quali sono i suoi limiti?

Il modello. Se lette a livello nazionale le esperienze di pianificazione territoriale provinciali sono oramai un numero considerevole, probabilmente sufficiente per cominciare a distinguere diversi "modelli teorici". Dire a quale modello faccia riferimento il PTP di Ragusa è compito arduo, non fosse altro che per la peculiarità della legislazione regionale entro cui si è mosso (non dimentichiamo che è la prima e per ora unica esperienza di pianificazione provinciale in Sicilia). Più facile, forse, è dire da quale modello si distanzia. Il PTP ibleo è distante dal modello "Grande Piano Regolatore", ossia da quel Piano territoriale che prendendo come riferimento le esperienze della pianificazione comunale tende ad essere omnicomprensivo facendo largo uso di strumenti impositivi e di vincoli nei confronti delle amministrazioni sottordinate. E' anche distante dal modello "tecnocratico", ossia da un Piano che si occupa esclusivamente di infrastrutture viarie e attrezzature, come per la verità, parrebbe averlo confinato una lettura restrittiva dell'art. 12 della legge regionale 9/'86. E' inoltre distante dal modello "iperanalitico", ossia quel Piano che spende la maggior parte delle energie in defatiganti indagini (dalle moderne analisi morfologiche alle tradizionali proiezioni statistiche) che non riescono ad avere ricadute sull'apparato propositivo proporzionali allo sfor-

zo profuso. Utilizzando una definizione non proprio originale può essere indicato come un "Piano Strutturale", dove la componente ecologico-ambientale riveste un ruolo importante, e la componente programmatica si fonda su un numero limitato di scelte strategiche di breve-medio periodo, rese credibili dalla concertazione con gli operatori e con gli altri enti di governo territoriale.

Il merito. Se un merito dovesse essere riconosciuto al PTP di Ragusa crediamo possa essere individuato nel suo carattere operativo. Le 130 azioni progettuali che scaturiscono da esso diventano il serbatoio di idee dal quale attingere per la definizione dei programmi di spesa ordinaria (in primo luogo il Programma Opere Pubbliche) e straordinaria della Provincia. L'obiettivo dell'operatività è stato trapiantato durante tutto l'evolversi del processo di formazione del Piano, dal progetto di partecipazione, all'uso di particolari tecnologie informatiche, fino all'editing sotto forma di schede delle azioni progettuali, divenute strumento di lavoro dei diversi Uffici provinciali prima ancora della definitiva approvazione regionale del Piano.

I limiti. I limiti di un lavoro così complesso come quello della formazione del Piano Territoriale di Ragusa sono molti, a partire dagli inevitabili errori materiali nelle rappresentazioni cartografiche, fino ai risultati che si sperava di ottenere e che non si sono potuti raggiungere.

Se per *limiti* si intendono invece i *rischi* che lo strumento porta in se, non c'è dubbio che quello più evidente riguarda la gestione e l'implementazione del Piano, per quanto concerne sia gli aspetti politici che l'organizzazione dell'Ufficio di Piano. In relazione a quest'ultimo, è noto come l'atavica carenza di organico specializzato negli Uffici tecnici delle Amministrazioni pubbliche italiane spesso abbia vanificato addirittura l'impegno finanziario profuso nell'acquisto di sofisticate attrezzature informatiche. Per come è stata pensata la sua gestione, il PTP di Ragusa ha invece assoluta necessità di un Ufficio organizzato, con competenze ed organico adeguati, capace di aggiornare i suoi dati in modo continuativo svolgendo un'indispensabile azione di monitoraggio a servizio del territorio. Per quanto riguarda gli aspetti più prettamente politici la scommessa è nella capacità della Provincia di saper diventare, insieme, il promotore ed il moderatore tra gli interessi della coalizione (di enti) che rappresenta e gli interessi che nella coalizione sono rappresentati. In altre parole la capacità di diventare il soggetto politico capace di interpretare alcuni grandi progetti individuali coagulandoli intorno ad una meta collettiva condivisa.

Non è cosa da poco.

ISTRUZIONI PER L'USO:

alcune indicazioni pededeutiche alla lettura degli elaborati tecnici del Piano

Il Ptp di Ragusa si muove all'interno di una legislazione regionale che presenta alcune incertezze sulle competenze provinciali in materia di pianificazione territoriale. L'art. 12 della L 9/'86, infatti, sembrerebbe confinare tali competenze ai soli aspetti riguardanti le infrastrutture e le attrezzature di scala sovracomunale. E' evidente, però, che per poter svolgere al meglio i compiti attribuiti dall'art. 12 non si possa prescindere dalla messa a punto di un'ipotesi complessiva di assetto funzionale ed ambientale del territorio provinciale. In tal senso sono orientati non solo i recenti sviluppi del dibattito disciplinare nazionale intorno al ruolo e alle competenze delle Province, ma anche un attento esame dei compiti che la stessa Regione Sicilia attribuisce alle Province Regionali; ci si riferisce, ad esempio, alle ampie funzioni amministrative in materia di organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente della citata Legge 9 e delle sue circolari di applicazione, o al ruolo di approfondimento delle tematiche contenute all'interno delle Linee Guida del Piano Paesistico Regionale. L'incertezza legislativa sulle competenze del PTP ha dato luogo, a Ragusa, all'insorgere di un dibattito che si è mantenuto acceso dall'approvazione dello Schema di Massima fino all'adozione del Piano, e che si è potuto risolvere solo confinando i livelli prescrittivi del Piano ai dettati dell'art. 12 (rete dei trasporti e delle attrezzature a scala territoriale), ed attribuendo agli altri interventi progettuali un carattere non immediatamente cogente sulla strumentazione urbanistica sottordinata.

Il Piano Provinciale di Ragusa si compone dei seguenti elaborati: lo Schema di Massima, il Rapporto Preliminare ed il PTC definitivo. Il Piano si articola in tre differenti tipi di interventi progettuali ognuno caratterizzato da metodologie e modalità di intervento specifiche: i programmi di settore, i piani d'area e i progetti speciali.

Ciascuna delle tre tipologie di intervento progettuale dà origine ad un insieme di azioni specifiche; ogni azione, sotto forma di scheda, riporta l'indicazione del livello di interrelazione con le altre azioni distinguendo quelle con valore di generazione di altri interventi (*azioni di coordinamento*), quelle con cogenza immediata sugli strumenti urbanistici sottordinati (*azioni dirette*), quelle che prima di diventare operative ed eventualmente cogenti devono essere soggette ad un processo

di concertazione con gli enti e le amministrazioni interessate (*azioni indirette*), quelle che non hanno alcuna coerenza rispetto agli strumenti urbanistici sottordinati, ma sono importanti ai fini dell'ottimizzazione dell'efficacia dei processi prefigurati (*azioni di supporto*)¹.

I *programmi di settore*. Riguardano argomenti specifici giudicati strategici in relazione alla loro capacità di generare sinergie tra le diverse componenti infrastrutturali e di servizio. I programmi sono stati redatti dai consulenti di settore; compito dell'equipe di progetto è stato il coordinamento degli stessi all'interno di un quadro complessivo di coerenze, e l'estrapolazione, dai programmi stessi, delle specifiche azioni progettuali. L'insieme delle azioni prefigurate dai diversi programmi di settore viene a costituire il quadro di riferimento delle strategie territoriali della Provincia; proprio per questo i programmi nascono con una logica di interrelazione trasversale che, nella loro peculiarità, li unisce entro un quadro complessivo comune di intervento sul territorio. Per quanto concerne i contenuti dei programmi di settore, sinteticamente: il *programma attrezzature* disciplina l'utilizzo dei fabbricati di proprietà o di interesse della Provincia (l'edilizia scolastica o sportiva ad esempio); il *programma beni culturali* si occupa della tutela dei beni, ma anche e soprattutto della ricerca di una loro collocazione all'interno del complessivo sistema territoriale affinché le ragioni dell'economia trovino una possibilità di dialogo con le ragioni di salvaguardia della memoria storica dei siti e della loro notevole potenzialità culturale; il *programma agricoltura, foreste e zootecnia* si pone l'obiettivo di riconoscere gli ambiti fondamentali del territorio rurale al fine di far corrispondere ad essi esplicite vocazioni all'uso, con le necessarie infrastrutture di servizio; il *programma cave e miniere* si occupa di ricollocare il sistema dei giacimenti entro logiche di compatibilità con le altre caratteristiche del territorio; il *programma uso della risorsa idrica* ed il *programma inquinamenti, smaltimento rifiuti, aree degradate* sono programmi di servizio tesi al miglioramento delle condizioni di utilizzo delle risorse ambientali; il *programma viabilità e trasporti* individua gli aggiornamenti necessari e le azioni di manutenzione del patrimonio di infrastrutture di collegamento del territorio ibleo; il *programma turismo* individua una serie di azioni (soprattutto sotto il profilo organizzativo e gestionale) affinché le rinnovate condizioni del territorio ibleo possano indurre economie nel settore.

I *piani d'area*. Il Piano Provinciale individua alcuni ambiti territoriali all'interno dei quali l'articolarsi dei problemi e delle necessità di intervento richiede un'operazio-

ne progettuale più complessa che il semplice coordinamento delle differenti azioni progettuali. Sono stati individuati due ambiti geografici, quello costiero e quello montano, ritenuti particolarmente delicati in ordine ai processi di trasformazione territoriale (carenza di sviluppo in quello montano, eccesso di sviluppo in quello costiero) per i quali è stato predisposto un insieme di interventi che diventa elemento propositivo di base utilizzabile per la formulazione di specifici accordi territoriali.

I *progetti speciali*. Sono i processi di trasformazione complessi, la cui importanza travalica i confini locali estendendosi all'ambito regionale, nazionale ed internazionale. Per questi temi, data la loro natura altamente strategica, le scelte del PTP sono avvenute non tanto attraverso una definizione specifica del loro contenuto progettuale, quanto piuttosto mediante l'individuazione del loro spettro di possibilità di sviluppo e di compatibilità con il sistema locale. Ciò al fine di permettere all'azione politica di disporre di un ventaglio di scenari possibili da approfondire e concordare nelle sedi necessarie, pur tuttavia all'interno di un quadro di coerenze ben strutturato. I progetti speciali individuati sono relativi al Piano di Sviluppo Industriale predisposto dal Consorzio ASI, alle prospettive riguardanti i futuri assetti del Porto di Pozzallo, al programma di riutilizzazione della ex base missilistica di Comiso. Quest'ultimo progetto ha dato luogo, già all'interno dei tempi di elaborazione del Piano, ad un approfondimento specifico attraverso lo studio di fattibilità "Konver", (finanziato da fondi europei in attuazione del Programma di Iniziativa Comunitaria "Misura 12 - Regione Sicilia") che ha portato all'individuazione di alcune ipotesi progettuali di riconversione ad usi civili della base stessa e la relativa valutazione della fattibilità tecnico-ingegneristica e della sostenibilità economica e finanziaria².

Note

¹ Per dare un'idea degli argomenti trattati nelle singole azioni se ne possono citare alcune, ad esempio: la B2b: istituzione della riserva naturale con valenza archeologica di Cava d'Ispica; la C2b: ampliamento della riserva naturale della foce del fiume Irmínio; la E1b: nuovo asse di collegamento viabilistico di connessione tra le statali SS 115 ed SS 514; la G2b: interventi di biofitodepurazione a flusso superficiale; la F4a: opere di bonifica, sistemazione idraulica ed ingegneria naturalistica; etc.

² La Base conserva al suo interno, oltre alla pista aeroportuale, un patrimonio edilizio considerevole, fatto di abitazioni e servizi che negli anni dell'utilizzo a pieno regime ospitava circa ottomila soldati americani. Più di recente si ricorderà l'utilizzo come centro di accoglienza per i profughi kosovari in fuga dalle atrocità della guerra nei Balcani.

Introduzione

Il codice inverso, dalle scelte alla verifica.

Gli elementi che contraddistinguono il Piano territoriale della Provincia di Ragusa risiedono, dunque, soprattutto nella sua caratteristica di grande operatività. Si è cioè colto della L.R. 6/89 l'aspetto interessante del pragmatismo: la norma prevede infatti che i Piani provinciali siano orientati ad individuare le opere di pertinenza dell'amministrazione provinciale, quali soprattutto le opere connesse alla viabilità e le attrezzature di interesse sovracomunale, per queste individuando anche la specifica localizzazione territoriale in scala di dettaglio tale da costituire direttamente variante ai Piani Regolatori Comunali. Tuttavia questa caratteristica di grande operatività è stata declinata non come atto impositivo di un'amministrazione superiore (la Provincia) verso enti sottordinati (i Comuni), ma come occasione di costruzione di una lettura territoriale di insieme capace di svelare le differenti vocazioni del territorio ibleo e le diverse scale di intersezione, dal locale minuto, al globale sovraordinato.

Così, in un certo senso, il Piano Territoriale di Ragusa ha acquisito i contenuti di insieme (vocazioni territoriali, struttura del sistema ambientale, qualità e dinamiche dei paesaggi) di un Piano territoriale di Coordinamento, divenendo perciò momento di una lettura generale del Sistema Ibleo nelle sue differenti tematiche, mantenendo però contemporaneamente la capacità strettamente operativa che ne ha garantito subito la possibilità di attuazione.

Si è riusciti a pervenire dunque ad un risultato articolato di correlazione tra fatti ed azioni concrete mirate localmente con dettaglio (le cosiddette *azioni progettuali*), e processi ed iniziative complesse di promozione e valorizzazione territoriale (definite dal Piano *azioni di coordinamento*, *azioni di supporto* e *azioni indirette*), in tempi relativamente brevi (inferiore ai 3 anni) e con un organigramma operativo di dimensioni tutto sommato contenute. Per arrivare a ciò fondamentale è stato il metodo di lavoro. L'attività di pianificazione si è mossa dalla convinzione che nella storia della realtà locale e nei suoi rappresentanti (interlocutori istituzionali e comunque portatori di interesse generale) risiedesse già la conoscenza (a volte esplicita, spesso implicita) degli argomenti principali oggetto dell'attività di piano. Si è dunque svolto, prima di qualsiasi costruzione di apparato analitico, un intenso lavoro di dialogo finalizzato all'enunciazione rapida (lo Schema di Massima è stato predisposto in 3 mesi) di 9 tesi progettuali sottoposte all'attenzione della realtà locale.

L'agire per tesi, in difetto di analisi, individuando necessariamente, come sintesi a priori, strutture di argomenti dalla strumentazione conoscitiva ancora largamente imperfetta, ha costretto da subito sia i pianificatori, ma soprattutto gli interlocutori locali, a misurarsi con temi specifici, tutt'altro che neutri, anzi chiaramente indirizzati al governo delle dinamiche di trasformazione territoriale. Il ragionamento alla scala vasta ha attinto dunque la sua opportunità di conoscenza dalla capacità di essere "orientato" fin dal suo inizio con risposte specifiche (ancorché all'inizio ovviamente generali) su temi spesso assai "caldi" per la realtà locale (si pensi ad esempio alla ex-base missilistica di Comiso per la quale gli elaborati di Piano fin da subito hanno sondato le possibilità di riconversione in struttura aeroportuale civile).

Rovesciando dunque il percorso dal consueto Analisi-Interpretazione-Sintesi al più agile (e stimolante) cammino Tesi-Verifica-Proposta di Piano, i tempi di elaborazione si sono vistosamente accorciati ed il Piano è apparso subito agli interlocutori locali come uno strumento capace di incidere nella realtà territoriale specifica e dunque come uno strumento credibile con cui valeva davvero la pena confrontarsi. Si sono poi avviati approfondimenti analitici ad hoc, riscontrando la ricchezza delle posizioni emerse nei dibattiti locali e dando perciò un significato effettivo (orientato alla conoscenza ed alla verifica più che alla ideazione) ai momenti di partecipazione programmati.

Aspetto degno di nota, anch'esso riscontrato a posteriori, è che alcuni dei temi affrontati dal Piano si ritrovano nelle tracce della letteratura locale (si pensi alla possibilità di valorizzazione del tracciato della ferrovia secondaria ed alle *Conversazioni siciliane* di Elio Vittorini) e nelle osservazioni dei viaggiatori dei secoli scorsi (le osservazioni di D'Amico sul Dizionario siciliano o la descrizione di cava d'Ispica di Vivant Denon). Gli "oggetti" di Piano sono dunque parsi non tanto gli elementi di inerzia territoriale utili ad un riconoscimento iperanalitico dell'insieme delle caratteristiche locali, quanto piuttosto depositi di opportunità per le possibili dinamiche di trasformazione. L'ambito operativo del Piano è stato dunque individuato caso per caso, non per categorie di beni o di elementi. Non è parso né necessario né utile attenersi rigidamente ai confini delle competenze "tradizionali" della Provincia (viabilità, attrezzature di scala vasta); è parso invece indispensabile promuovere anche ambiti di azione (oggetto nel PTP di specifici programmi di settore) riconosciuti come strategici per la realtà iblea anche se non direttamente prescrittivi. Esempi rilevanti di ciò sono sia il Programma Risorse Idriche, assolutamente rilevante per il contesto dell'economia ragusana fortemen-

te orientata nella filiera agro-floro-vivaistica ma con un deficit di bilancio idrologico di cui per la prima volta si sono individuate le dimensioni, che il Programma Turismo che prevede la messa a sistema dell'insieme delle straordinarie varietà di risorse culturali ed ambientali locali, che possono rappresentarsi ed essere valorizzate solo in una strategia a rete capace di accentuarne le singolarità, di evidenziarne l'appartenenza ad un *unicum* territoriale che può, se riconosciuto nel suo insieme, riverberare e disvelare sulle singolarità locali un più intenso significato di appartenenza al contesto.

In realtà se osserviamo la assai variegata panoramica dei Piani Territoriali italiani, questo approccio centrato sugli elementi della trasformazione non appare frequente. Sono molti i Piani che utilizzano un percorso di costruzione che si può definire deduttivo: redazione di un documento metodologico programmatico da sottoporre all'approvazione dell'ente preliminarmente all'avvio dei lavori; redazione di un rapporto preliminare in cui sono esposti i risultati della fase di analisi dello stato di fatto e di diritto del territorio, ne sono interpretati gli esiti e, solo talvolta, anticipati i principali contenuti; redazione del Piano Territoriale definitivo contenente le proposte progettuali. Di questi passaggi, tutti ovviamente molto importanti, di solito il primo viene compiuto con una certa sommarietà, sia per il desiderio di avviare i lavori con celerità, ma anche, spesso, per scarsità di indicazioni politico-programmatiche (l'amministratore è più attento alla necessità di comunicare l'avvio del Piano che alla valutazione delle sue opportune strategie). Occorre a tal fine considerare che il percorso di redazione di un Piano Territoriale contiene molti elementi di indeterminazione; mentre, infatti, le leggi e le consuetudini urbanistiche, per ciò che riguarda la pianificazione comunale, hanno ormai costruito un repertorio noto di tipologie di documenti, per la pianificazione a scala vasta non può dirsi la stessa cosa.

In genere buona parte del lavoro di Piano viene speso nella costruzione dell'apparato analitico, nella convinzione che quanto più questo è vasto, tanto più precise e motivate saranno le risposte progettuali. Il rischio insito in questa metodologia procedurale è che la vastità dell'apparato analitico possa distogliere il Piano da obiettivi di operatività progettuale. Il che non significa, ovviamente, auspicare che la pianificazione debba avvenire senza conoscenza dei luoghi e dei problemi ad essi collegati, ma che questo processo cognitivo debba essere precisamente finalizzato. Poiché, infatti, il contesto territoriale cambia in continuazione, il risultato di un apparato conoscitivo fine a se stesso è spesso quello di un irrigidimento della pianificazione territoriale e di una sua incapacità a fornire all'istitu-

zione ciò di cui ha bisogno: gli strumenti per governare i processi di trasformazione territoriale in relazione al mutarsi delle esigenze espresse dalle società locali. Ciò è ancor più grave in un periodo in cui è ormai chiaro che il ruolo degli enti intermedi, le Province, è sempre più un ruolo di servizio all'attività degli enti sottordinati, più che un ruolo sostitutivo. Diviene per essi perciò importante la capacità di predisporre strumenti negoziali, dotati di elasticità, sufficientemente precisi da saper mirare gli obiettivi territoriali, ma anche sufficientemente elastici da saper guidare le attività di spesa, i cui contorni sono sempre più incerti e soggetti a fluttuazioni poco prevedibili. In altre parole diviene strategico disporre di idee progettualmente mirate, per saperle poi attivare in rapporto ai canali di finanziamento ed alla disponibilità degli operatori pubblici e privati. Per fare ciò i progetti non possono essere episodici, costruiti solo sull'emergenza del finanziamento disponibile, o dell'occasione sopravvenuta (perché poi non attiverebbero, o lo farebbero malamente, i processi ad essi collegati), ma è opportuno che siano strutturati in un quadro di coerenze reciproche capaci di generare fra di essi positive influenze anziché elidersi vicendevolmente.

Ne consegue allora che il significato più attuale della pianificazione territoriale, a differenza di quanto praticato nei decenni scorsi, risiede nella capacità di organizzare *processi* progettuali e sostenere servizi informativi a servizio delle amministrazioni comunali, costruendo tavoli negoziali dove possano essere definite le strategie di area vasta dei territori di competenza.

Con questa consapevolezza allora nella relazione del Piano Territoriale della Provincia di Ragusa, anch'esso avviato sulla base di un primo documento metodologico-programmatico necessariamente generico, si è poi scelto di operare seguendo un "*codice inverso*", dando priorità alle *ipotesi di trasformazione* che una veloce, ma approfondita ed intensa, ricognizione del dibattito locale (con interviste ad attori territoriali e formazione di un compendio bibliografico) ha fatto emergere come salienti. Si è riusciti così a prefigurare da subito cosa significasse il Piano in formazione, suscitando reazioni, facendo emergere le posizioni latenti che il Piano ha poi potuto registrare ed ordinare. Così poi l'attività di analisi urbanistica ha verificato a posteriori, e quindi smentito o confermato sostanzialmente, le tesi progettuali avanzate. In tal modo il risultato, può forse aver peccato nella sua universalità e imparzialità, ma non certo nell'"operatività" e nella "leggerezza", riuscendo a fare del Piano della Provincia di Ragusa il primo piano territoriale siciliano portato in adozione. Il tutto con un periodo di redazione di complessivi 30 mesi (compresi i momenti politici intermedi).

Tuttavia il Piano affronta, ma non esaurisce, le tematiche del governo del territorio. Esso è una rappresentazione datata del quadro di insieme, costituisce un serbatoio di idee di cui si propone il controllo dell'assetto, necessariamente variabile, più che il coordinamento definitivo. Passo decisivo per la sua efficacia risiede dunque nel continuo processo di aggiornamento e verifica delle ipotesi progettuali e nella progressiva strutturazione delle sue base dati (necessariamente parziali all'avvio dell'iter di attuazione del Piano).

Ciò può avvenire solo proteggendo e valorizzando i segnali di *feed-back* ottenibili nella fase di gestione dagli interlocutori coinvolti, rafforzando dunque il ruolo dell'ente intermedio come ente di servizio, in quanto unico attore capace di affrontare, o anche solo di rappresentare, l'insieme di problematiche a scala vasta.

Per questa ragione il meccanismo dinamico del Piano è stato concepito assegnando ad ogni intervento progettuale il carattere di *azione* con un proprio *dominio* (dettagliato in una scheda esplicativa). Più l'azione è generale (di coordinamento o di supporto) meno incide direttamente nei livelli sott'ordinati, ma più diventa propulsiva di altre azioni con contenuto operativo (indirette, attuate cioè in accordo con altri enti, o dirette, cioè dotate di cogenza). La gestione del Piano, mediante la predisposizione del rapporto periodico di aggiornamento (contenuto nelle norme di Piano e necessario alla redazione del Piano delle Opere Pubbliche provinciale), diverrà dunque il momento della verità della sua efficacia nell'orientare realmente le trasformazioni del territorio ibleo.

I tempi istituzionali, ostacolo nella credibilità di un Piano

Non si può però evitare di segnalare che, a fronte di un percorso di redazione efficiente, il meccanismo istituzionale di approvazione del Piano da parte dell'ente regionale, pur confermando la qualità e la correttezza istituzionale delle scelte effettuate, ha richiesto un tempo non proporzionato alle necessità di operatività dello strumento ed alla sua caratteristica di attualità. Complessivamente dalla data di adozione alla data di approvazione sono trascorsi quasi 4 anni, un tempo addirittura superiore a quello che è stato necessario alla redazione del piano stesso. È inutile sottolineare che ogni strategia di pianificazione non è indifferente alla variabile temporale. La complessa rappresentazione territoriale del Piano fonda la sua credibilità anche nella capacità di restituire un quadro aggiornato delle principali tensioni di trasformazione in campo, implementando le novità e sapendo periodicamente riequilibrare la sua architettura. Quattro anni di fermo, pur trattando il piano spesso di processi trasformativi assai lenti (valutabili nei decenni),

lasciano però lo strumento orfano di quegli elementi di attualità programmatica senza i quali la sua visione territoriale rischia seriamente di non apparire più credibile e quindi di determinare la sua perdita di ruolo come elemento collettivo di espressione delle condizioni territoriali locali.

Intuendo anticipatamente questo pericolo, l'architettura del Piano di Ragusa è stata concepita dando grande importanza soprattutto a quegli elementi di carattere non prescrittivo, peraltro non previsti dalla LR 6/89, che si sono sostanziati nella individuazione delle azioni cosiddette *di coordinamento* e *di supporto*. In questo modo si è assegnata rilevanza strategica alle attività più intrinsecamente di mediazione istituzionale, scommettendo sulla capacità dell'ente provinciale di valorizzare il suo ruolo di ente intermedio, capace di concertare politiche territoriali senza bisogno di disporre della cogenza del vincolo territoriale. Il Piano è divenuto perciò uno strumento di rafforzamento delle espressioni di autonomia istituzionale dell'Amministrazione Provinciale che, dal momento della sua adozione, ha comunque potuto utilizzarlo come strumento vigente di orientamento delle proprie politiche territoriali.

Tuttavia questa capacità propulsiva del Piano come motore delle politiche istituzionali dell'ente non può durare a lungo. E' in questa fase attuale, successiva all'avvenuta approvazione regionale, che si esplicita nuovamente la *vision* territoriale dell'amministrazione locale: se sceglie di lasciare invecchiare questo strumento ad un destino, magari anche nobile, di materiale conoscitivo del territorio, si esprime implicitamente un giudizio di estraneità degli strumenti della pianificazione territoriale dalla complessa attività di governo e mediazione politica che regge l'Amministrazione (destino, questo, purtroppo assai diffuso in Italia); al contrario se si sostanzia il Piano con gli strumenti effettivi della sua operatività, quali il potenziamento delle strutture di gestione e l'aggiornamento e avvio delle complesse e faticose operazioni di coordinamento interistituzionale, si viene ad esprimere la fiducia nelle molteplici possibilità di governo positivo del territorio, affermando la capacità della Provincia di guidare le trasformazioni locali in modo che queste appaiano meno come emergenze e più come processi.

Il paradigma informatico

Lo scommettere su una "vision" dell'Amministrazione Provinciale, che apra spazi di fiducia alla pianificazione territoriale come strumento sofisticato di gestione della complessità dei processi di governo del territorio, non è la consueta operazione di bandiera cui pare storicamente condannata l'urbanistica italiana che, per

necessità di ruolo, è costretta a proporre positivamente soluzioni regolative ad un contesto istituzionale e politico usualmente refrattario a farsi regolare. L'ormai acquisita consapevolezza che l'agire politico-amministrativo è in grado, in poco tempo, di vanificare l'equilibrio progettuale raggiunto dal Piano, attraverso una lenta, ma inesorabile, sommatoria di inerzie, sviamenti, incomprensioni, non deve essere assunto come dato ineluttabile di una sicura e veloce obsolescenza dello strumento urbanistico.

In realtà l'opportunità di una rinnovata volontà di gestione attiva dei processi territoriali si fonda anche su un mutato quadro delle modalità di azione istituzionale dell'ente locale, i cui codici di comportamento amministrativo hanno negli ultimi anni raggiunto un grado di formalizzazione elevato al punto da risultare certamente più difficile la produzione di atti basati sull'estemporaneità delle scelte, tanto più in un momento in cui l'evidente riduzione delle risorse economiche a disposizione per l'azione dell'ente richiede di rendere maggiormente efficienti i propri dispositivi decisionali.

Ciò determina, o dovrebbe determinare in linea tendenziale, un'elevata inefficacia dell'azione politico-amministrativa non in grado di confrontarsi con la complessità delle regole del proprio gioco amministrativo.

In questo contesto saranno capaci di produrre performance virtuose solo quelle amministrazioni che sapranno coniugare un livello elevato dei propri obiettivi e della propria comunicazione politica con una strumentazione operativa adatta a governare la molteplicità e la complessità dei processi.

Il Piano Territoriale si pone dunque come strumento a disposizione dell'Amministrazione provinciale per raggiungere questo livello d'interazione politico-amministrativa. La sofisticata architettura di un Piano, come si vede ormai anche in diverse altre esperienze italiane, è inevitabilmente connessa alle molteplici possibilità che lo stato dell'arte dei sistemi informatici rendono disponibili. Così anche il Piano di Ragusa non sarebbe stato possibile se non giunto in un momento in cui la potenza della strumentazione informatica disponibile si è potuta incontrare con le prime serie di dati territoriali (ad esempio la contemporanea disponibilità del sistema dei dati delle Linee Guida del Piano Paesistico Regionale hanno di molto agevolato sia la vastità delle informazioni che la credibilità del Piano stesso) generando rappresentazioni di mappe che mostravano correlazioni difficilmente producibili solo qualche anno prima.

E' interessante qui ricordare che parte fondamentale della sua credibilità pubblica il Piano di Ragusa è riuscito ad ottenerla quando, volendo rappresentare i

primi sistemi di dati e lo sviluppo delle scelte progettuali contenute nel rapporto preliminare, non disponendo ancora della cartografia provinciale vettorializzata ed aggiornata, ed avendo come alternativa cartografica le sole tavolette IGM al 25.000 del 1966 (!), si è scelto di rappresentare i dati e le proposte georeferenziandole su fotografie satellitari. In quell'occasione, con l'esibizione della sua possibilità tecnica, il Piano ha reso evidente ai suoi interlocutori la sua potenziale capacità di strutturazione, fornendo ad essi un'immagine unitaria e nuova del proprio territorio, e ciò ha molto agevolato la credibilità del suo successivo percorso di perfezionamento.

E' dunque anche per queste ragioni che il P.T.P. ragusano ha fra le sue azioni principali un progetto per la costruzione di un S.I.T. (Sistema Informativo Territoriale) quale strumento di monitoraggio delle scelte e dei processi di trasformazione in atto.

Tuttavia per realizzare un SIT non basta far confluire nel sistema le principali informazioni utilizzate dai differenti servizi dell'ente, occorre che queste informazioni siano governate da personale preparato all'argomento e, soprattutto, che le informazioni siano continuamente aggiornate. Diversamente si rischia di ottenere un sistema scarsamente utilizzato e destinato perciò ad una rapida inutilità, con evidente spreco di risorse.

Si è ritenuto dunque che la fase di elaborazione del Piano Territoriale Provinciale, essendo un momento di valutazione di un insieme piuttosto vasto di fenomeni territoriali di natura differente, potesse costituire un'importante occasione per la costruzione di una parte importante del SIT, formando un'"isola informativa" sì autonoma, ma di rilevanza strategica per l'intero prodotto finale.

Inoltre, considerando che la formazione di un Piano Territoriale Provinciale è bene che avvenga parallelamente alla formazione o potenziamento di un "Ufficio di Piano" interno all'Ente, si è potuto contemporaneamente anche formare una certa consuetudine all'uso dello strumento informatico (il PTP informatizzato) da parte del personale interno che è già ora incaricato della sua gestione.

Già la prima informatizzazione del Piano Territoriale Provinciale, mediante la digitalizzazione strutturata dei suoi tematismi, ha perciò costituito l'embrione del futuro SIT, ovviamente non il Sistema finale. Infatti, essendo le elaborazioni del PTP soprattutto di natura sintetica, poggianti cioè su analisi mirate alla verifica delle proposte progettuali piuttosto che sull'acquisizione estesa e capillare di tutti i dati cui si riferisce, sono per loro natura necessariamente parziali e non bastano a "chiudere il cerchio" della realizzazione del Sistema complessivo.

Tale nucleo di dati, proprio per il carattere di novità che lo strumento di programmazione del PTP costituisce per l'attività della Provincia, non è stato costruito con una sua definizione "a priori", come manuale vorrebbe, ma è stato il risultato di una continua messa a punto della struttura del sistema di informazioni, sia in relazione a quanto emergeva dal dibattito dell'equipe di progettazione, sia in relazione ai dati effettivamente disponibili; gran parte della difficoltà dell'attività di pianificazione è consistita infatti nel reperimento dei dati di base, spesso non aggiornati o custoditi gelosamente, quali fossero tesori da conservare e non strumenti di supporto all'attività di programmazione dell'ente pubblico.

In primis, dunque, la formazione dell'"isola informativa" ha significato proprio questo, la sperimentazione della struttura non solo informatica, ma anche teorica, del Piano Territoriale, costituendo un parallelo evidente tra sistema dei dati e strategie dell'Ente. Si è cioè palesato come la difficoltà di costruzione del sistema dei dati corrispondesse ad una problematicità dell'individuazione delle strategie e degli obiettivi dell'Amministrazione Provinciale. L'essere perciò riusciti, pur con notevoli difficoltà, non previste né prevedibili, a costruire un insieme "formato e trattabile" di dati territoriali significa soprattutto aver la garanzia di disporre di un prodotto di Piano che, opportunamente gestito, può rivelarsi effettivamente incisivo (fatto non così scontato) per l'attività di programmazione dell'Ente.

Pertanto un sunto dell'esperienza informatica occorsa nella redazione del PTP rappresenterebbe soprattutto la descrizione, non da depliant ben confezionato e accattivante, delle difficoltà incontrate e degli stratagemmi, a volte artigianali, approntati per superarle.

Da qui l'importanza del lavoro successivo al completamento del Piano, in cui, parallelamente allo sviluppo dei processi decisionali per la sua gestione, si sono via via aggiunte nuove serie di informazioni, ben oltre ciò che è servito per la progettazione del Piano, proprio al fine di costituire degli insiemi di dati completi e verificabili.

Questo complesso di conoscenze territoriali, organizzato nel SIT, diviene così uno strumento base di un processo continuo di pianificazione territoriale; in quanto sistema unificante per la conoscenza del territorio ed il controllo continuo degli interventi settoriali o locali di pianificazione o di trasformazione territoriale.

Ciò che appare interessante di questa architettura logica di Piano sono le potenzialità che si aprono allo strumento di pianificazione in relazione agli scenari futuri di gestione del Piano stesso sia per quanto concerne l'aggiornamento dei suoi dati che in relazione all'aggiornamento delle sue competenze.

L'aggiornamento dei dati

Per ciò che attiene l'aggiornamento dei dati del Piano occorre valutare che l'operazione di revisione non va vista come mera attualizzazione dei singoli elementi della sua trascrizione, ma come analisi specifica delle variazioni intervenute. Le revisioni di Piano saranno tenute dunque non solo a correggere, ma soprattutto ad esplicitare come le singole variazioni di dati abbiano generato interferenze anche sul senso degli altri elementi apparentemente ancora attuali. L'operazione corretta di aggiornamento consiste perciò nell'utilizzo del concetto di *inferenza*¹ come operatore logico capace di controllare che il riassetto dei dati di Piano produca realmente una versione aggiornata alle nuove istanze espresse dalla società locale. Ad esempio lo stato di avanzamento del progetto del nuovo aeroporto civile di Comiso, così come delle strutture connesse, determina una rilevante variazione nel quadro territoriale locale; tale nuova situazione, ancorché sostanzialmente attuativa delle previsioni di Piano, dovrà essere analizzata in rapporto alle possibili ricadute che determinerà sulle opportunità di attuazione delle proposte e/o degli scenari contenuti nello strumento di programmazione territoriale.

Si tratta dunque di mettere in atto un processo analitico "a ritroso": in sede di redazione di Piano si sono valutati in via preliminare gli elementi territoriali che in qualche modo potevano condizionare il processo di riconversione al fine di individuare le strategie ed i vincoli all'interno dei quali muoversi, ora si tratterà invece di evidenziare quali tra le azioni previste dal Piano possano subire inferenze (o addirittura variazioni) a causa dell'avanzamento del progetto aeroportuale e delle altre funzioni connesse. E' infatti chiaro che un processo complesso, come quello della riconversione della base missilistica, modifica lo scenario di riferimento delle politiche territoriali locali e determina interrelazioni e sinergie con altri progetti di trasformazione territoriale, fra cui certamente non secondarie le molte azioni progettuali del Piano, parecchie delle quali possono essere da esso stimolate, divenire parzialmente superate, oppure valorizzate.

In un certo senso il progetto di riconversione, ed in primo luogo il progetto dell'aeroporto in esso incluso, appare per molte delle iniziative territoriali previste, davvero come il "catalizzatore" positivo del sistema delle reattività territoriali.

Così come per la ex-base di Comiso, in realtà anche per i restanti dati dei progetti territoriali occorre periodicamente questa ricostruzione del sistema delle reciproche interazioni, ed è quindi forse ora comprensibile perché il modello logico di Piano si rappresenti bene con la tecnica ipertestuale corrispondendo biunivocamente ad un modello di sistema informativo, ed è grazie a questa corrisponden-

za che è lecito pensare che la sua gestione nel tempo sia possibile, ovviamente se e quando coniugata con la volontà degli obiettivi politici.

L'aggiornamento delle competenze

La strutturazione del Piano diviene strumento di facilitazione anche per le necessità di implementazioni dovute a nuove competenze dell'ente o a nuove opportunità disciplinari. Ad esempio il ruolo rilevante del sistema delle risorse ambientali per il Piano, sia in quanto oggetto di specifiche competenze dell'ente provinciale, ma anche in quanto tema di emergenza per lo specifico del territorio ragusano (si ricordi ad esempio il tema della risorsa idrica e la sua imprescindibilità per qualsiasi scenario di evoluzione e qualificazione della filiera agro-alimentare), evidenzia una continua crescita delle competenze amministrative provinciali ed anche una variazione dello stato dell'arte delle discipline che vi afferiscono. Il Piano rispetto a questi temi sarà dunque chiamato non solo ad aggiornarne i contenuti, ma anche, probabilmente, ad aggiungere sia specifici programmi che ulteriori livelli di complessità. Ad esempio il necessario recepimento della Direttiva CEE 41/2000 riguardante la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, valutazione meglio conosciuta come VAS (Valutazione ambientale strategica)², comporterà la necessità di analizzare, attraverso l'utilizzo degli strumenti di contabilità ambientale disponibili in letteratura, (selezione di indicatori ambientali specifici, indice di biopotenzialità territoriale, ecc...) lo "stato di salute" del territorio ed il carico portato dai suoi differenti utilizzi, affinché la redazione degli strumenti di trasformazione territoriale siano coerenti con i principi dello "sviluppo sostenibile". Tale disciplina, oltre ai progetti di rilevanza territoriale si applicherà certamente anche ai Piani Territoriali ed ai Piani Regolatori Comunali. Ogni VAS richiederà un'analisi a sé ed un confronto con l'autorità che effettuerà la valutazione.

Poiché comunque, in sintesi, il metodo previsto dalla Direttiva Comunitaria consiste sostanzialmente nella ricerca dei dati ambientali interessanti il progetto, contestualmente alla sua redazione, nell'evidenziazione dunque degli indicatori ambientali utili per la definizione degli impatti, nell'adozione delle misure correttive conseguenti e in una procedura di consultazione sul rapporto adottato, la Provincia probabilmente rivestirà un ruolo rilevante nel definire le modalità attraverso cui pervenire alla definizione condivisa degli indicatori, sia, ovviamente, per il suo Piano, che, probabilmente, anche per gli strumenti urbanistici comunali. Pur essendo lo stato dell'arte in materia di metodi di contabilità ambientale

assolutamente in divenire, è già tuttavia chiaro fin d'ora che il PTP dovrà implementare nelle sue azioni un ulteriore livello di verifica di coerenza, portando il modello ad un nuovo livello di complessità. Anche in questo caso è chiaro come l'adozione del paradigma logico connesso all'utilizzo del sistema informativo giocherà un ruolo rilevante nell'effettiva possibilità di pervenire ad uno strumento realmente gestibile.

Se la redazione del Piano Territoriale della Provincia di Ragusa avesse semplicemente adottato l'architettura logica suggerita dalla mera applicazione della LR 6/89, probabilmente l'aggiornamento ai temi di contabilità ambientale genererebbe l'impossibilità di revisione e la necessità di una completa riprogettazione dello strumento di Piano, riavviando nuovamente il faticoso percorso di una sua nuova redazione, con i tempi imprevedibili della sua gestazione politica e della sua procedura di approvazione, e dunque con i connessi elevati rischi di stallo. Il modello attuale, che in realtà, pur essendo articolato in diversi livelli, mantiene comunque una strutturazione relativamente semplice e riconoscibile, pare tuttavia non solo poter sopportare l'introduzione di ulteriori articolazioni della sua strutturazione, ma risulta adatto, per la sua architettura intrinseca, a favorire anche strategie di verifica, divulgazione e costruzione del consenso attorno ai dati ambientali, quali ad esempio quelle connesse all'attivazione di *Agende 21 per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo* in conformità agli sviluppi della Conferenza ONU 1992 di Rio de Janeiro.

Il Piano si presta assai infatti alla implementazione di un rapporto generale sullo stato dell'ambiente ibleo ed all'adozione degli indicatori del tipo *pressione-stato-risposta* all'interno dei singoli programmi di settore³. Un altro esempio della potenza logica dell'architettura adottata risiede ad esempio nella possibilità di implementazione dei temi connessi alla certificazione di qualità.

La redazione di un Piano, attraverso il percorso della partecipazione, ottiene una sorta di collaudo in corso d'opera della sua rispondenza alle esigenze culturali ed alle istanze politiche poste dalla comunità. Tuttavia nel dibattito disciplinare si inizia a ritenere opportuno introdurre anche un momento di *collaudo tecnico-culturale* in modo che chi redige il Piano sia costretto, nei momenti salienti della sua produzione, ad esplicitare maggiormente le proprie motivazioni ed a confrontarsi con un soggetto terzo avente ruolo di verificatore di qualità, cioè di garante che il Piano, elaborato per elaborato, risponda ad uno specifico test di verifica attinente principalmente a: completezza e attendibilità delle informazioni utilizzate, coerenza intrinseca delle parti costitutive un elaborato, coerenza intrinseca dell'insie-

me delle scelte, corrispondenza delle tecniche utilizzate agli obiettivi perseguiti. La verifica di qualità costituisce dunque un'ulteriore possibile dimostrazione di una potenzialità di raffinamento del modello logico, ma anche un'opportunità, per l'istituzione provinciale, per promuovere, con i soggetti territoriali con cui concerta le proprie azioni, in primis i comuni, strategie volte a garantire lo sviluppo della qualità anche negli altri soggetti territoriali.

Il Piano e i suoi cittadini

Tuttavia l'elaborazione e la gestione di uno strumento urbanistico, se sono primariamente concentrate sull'elaborazione del modello teorico, rischiano di dimenticare che il fine ultimo dell'urbanistica risiede nel trovare risposte ai problemi dei cittadini, ponendosi l'obiettivo di semplificare e non di intralciare la loro esistenza. Pare un'ovvietà, ma vi sono molte interessanti esperienze di pianificazione italiane che si segnalano per l'estrema raffinatezza intellettuale dei modelli adottati, per la precisione notevole delle indicazioni preparate e spesso anche per la straordinaria qualità grafica delle rappresentazioni. Ma, sul loro percorso, trovano grandi, e spesso non sormontabili, ostacoli alla divulgazione delle proprie idee e delle proprie soluzioni, in una parola non riescono a parlare agli interlocutori territoriali. Divengono perciò velocemente degli strumenti arcani, di cui pochi depositari del codice esoterico ne garantiscono l'interpretazione, tuttavia sempre più criptica, quando non contraddittoria; fino all'inevitabile oblio, che lascia, però, come deposito, la reminiscenza di un vago rancore rispetto a tutto ciò che riguarda l'urbanistica e la definizione di regole per la comunità.

Sappiamo però che ogni Piano urbanistico, quando non si limita a riprodurre l'esistente o ad assecondare gli attori territoriali più forti, quando persegue obiettivi di qualità nei quali è riconoscibile quella necessaria tensione ideale a dispiegare al massimo le possibilità e le qualità di interazione sociale e culturale, si muove sul crinale del rischio di incomunicabilità citato. Tuttavia poiché la pratica urbanistica italiana sconta ormai decenni di isolamento sociale, dovuto ai ritardi del legislatore, alla diffusa impreparazione della classe politica media, alla ormai acquisita convinzione da parte della cittadinanza che, nell'agire sul territorio, la maggiore efficienza passi sovente dalle scorciatoie anziché dalla correttezza degli obiettivi e dei modi, è facile che la frustrazione indotta da questo stato di cose induca, per reazione, ad accentuare ancora maggiormente l'isolamento della pratica urbanistica predisponendo strumenti che, almeno nella autoreferenzialità del proprio dibattito disciplinare, ottengono quei risultati di notorietà che si sarebbero vicever-

sa dovuti ottenere principalmente incidendo realmente sui processi di governo del territorio.

Tuttavia vi sono, in qualche parte d'Italia e in diverse regioni d'Europa, territori ben pianificati, ove l'ordine del paesaggio rappresenta la qualità dell'agire umano, alle cui spalle stanno Piani urbanistici "semplici" rispetto alla raffinatezza delle esperienze prima citate, ma essi sono compresi, applicati e aggiornati, e riescono a partecipare delle proprie regole la cultura degli abitanti di quei territori. La qualità di un Piano risiede dunque anche nella sua capacità di contemperare due necessità: l'essere dotato di un suo chiaro bagaglio di tensione ideale e risultare strutturato (e dunque normato e disegnato) con modalità adatte ad essere comunicate ai suoi interlocutori. L'assenza di questo equilibrio è garanzia del suo fallimento. Il Piano Territoriale di Ragusa ha cercato questo equilibrio costruendo un modello articolato, ma al tempo stesso di facile rappresentazione, basato su azioni prescrittive e linee di intervento indicative.

Tuttavia perché a questa loro facile comunicabilità, dovuta alla evidente esistenza di un'idea condivisibile di territorio, corrisponda una reale effettualità, occorre che l'Amministrazione Provinciale sappia avviare quei processi di coordinamento con gli altri enti locali e territoriali necessari a dare una direzione condivisa all'agire di tutti gli attori territoriali.

Un riscontro interessante di questa capacità si può avere, ad esempio, nell'attenzione che sarà destinata ai due piani d'area, costiero e montano, corrispondenti a due azioni di coordinamento strategiche per gli orizzonti di sviluppo socioeconomico del territorio ibleo. Si segnalano questi temi perché essi, più di altri, richiedono di affinare la capacità di dialogo, di progettazione e di concertazione dell'ente provinciale.

Certo la Provincia, ne ha già dato prova, non ha atteso l'approvazione del Piano per portare ad avanzamento, quando non addirittura a compimento, le azioni dirette ed indirette riguardanti le attrezzature di interesse sovracomunale ed il potenziamento del sistema viario. Ma queste, in qualche misura, sono azioni che risultano da una competenza storica dell'ente, per le quali il Piano è forse visto solo come un utile, ma in fondo non così necessario, documento di cornice.

La capacità di innescare ulteriori processi di sviluppo risiede invece in modalità, quali quelle della progettazione territoriale e della concertazione istituzionale, per le quali l'ente provinciale è chiamato a sviluppare un proprio autonomo bagaglio di cultura amministrativa. Se si considera, ad esempio, la promozione di un piano d'area per la zona montana (comuni di Monterosso Almo, Giarratana e, parzial-

mente, Chiaramonte Gulfi) si nota come i processi di sviluppo riscontrati in questi decenni nel territorio ragusano abbiano inciso assai poco e male (abbandono, disordine insediativo, incompletezza infrastrutturale) nelle trasformazioni di questi luoghi. Le azioni di valorizzazione del territorio agricolo e naturale (si pensi al patrimonio forestale, alla ex- ferrovia secondaria) contenute nel PTP, rappresentano una prima risposta che però, a differenza di altri interventi come le citate azioni per le attrezzature e la viabilità, non si attua *da sola*, per competenza dei singoli uffici che, adempiendo al loro compito, prima o poi pervengono ad un risultato, ma richiede una capacità di marketing territoriale che solo la progettazione sovracomunale può attivare.

Questo ragionamento è ancora più evidente per ciò che concerne l'avvio della realizzazione del piano d'area della costa, dove, diversamente dai territori montani, le dinamiche di trasformazione sono risultate palesemente più impetuose e casuali.

L'antica corrispondenza tra città nell'entroterra e "*caricatori*" della costa ha prodotto, nello sviluppo edilizio del dopoguerra la formazione di vaste zone insediate per abitazioni, spesso di modesta qualità, ove la popolazione locale migra d'estate, spostando sulla costa i problemi infrastrutturali dell'interno (carenza d'acqua, viabilità insufficiente, etc.).

Questo fenomeno diffuso, e in un certo senso quasi uniforme, è chiaramente di scala vasta, superiore al livello comunale, ma fino ad ora nessun strumento urbanistico ha affrontato efficacemente la problematica. Le previsioni di PTP indirizzano dunque la Provincia di Ragusa ad assumere un ruolo di coordinamento, certamente tardivo rispetto alla dimensione ormai dispiegata del fenomeno, ma non privo di effettualità in ordine alle possibilità di valorizzazione territoriale.

Ad esempio, partendo dalla fascia litoranea, il risultato di un ambiente costiero più facilmente fruibile, protetto dai disturbi del traffico automobilistico, connotato dalla particolare attenzione progettuale delle sue infrastrutture, dotato dei servizi di comfort oltre che della protezione della sua naturalità, costituisce senza dubbio una valorizzazione del tessuto insediativo dell'immediato entroterra, portando con sé un possibile incremento dei valori fondiari della piccola proprietà, molto diffusa nel ragusano, connessa ad un aumento prevedibile della domanda turistica. Questo spinta alla valorizzazione può però essere colta appieno solo se il progetto di qualificazione dell'ambiente costiero è accompagnato da iniziative più diffuse di razionalizzazione e valorizzazione dell'entroterra.

In particolare parrebbe opportuno promuovere iniziative specifiche di qualifica-

zione dell'offerta di case in affitto, oggi spesso caratterizzata da un basso rapporto qualità/prezzo e da un conseguente sottoutilizzo del patrimonio immobiliare⁴. Un consorzio di promozione della costa iblea può perciò divenire strumento efficace per garantire all'ambiente costiero un entroterra di qualità, capace di rilanciare ed arricchire il valore dell'offerta. Il tutto ad evidente vantaggio della popolazione locale, in termini sia di servizi aggiuntivi disponibili, che di nuove occasioni di sviluppo socioeconomico connesse ai settori del turismo e delle produzioni tipiche.

Uno dei problemi principali del territorio costiero risiede nella diffusa mancanza di cura da parte dei suoi utilizzatori, che fra l'altro, abitano spesso nell'immediato entroterra. Si assiste perciò spesso al paradosso di un ambiente marino di elevata qualità e complessità cromatica ed olfattiva, su cui affaccia un ambiente costiero ricco invece di detriti dovuti all'incuria, laddove però crescono spontanee essenze profumate e la varietà geologica disegna ambienti sorprendenti.

Un intervento di promozione istituzionale, quale quello promosso dal Piano provinciale, ha dunque lo scopo di rompere questa catena viziosa e coinvolgere intorno all'aspettativa di un territorio di qualità, non solo i finanziamenti possibili, ma anche gli utenti locali, veicolando all'esterno l'idea di un luogo che vale la pena conoscere. Si tratta di passare dal circolo vizioso *incuria – degrado - disaffezione* al circolo virtuoso *ricchezza d'uso - tutela – fidelizzazione*. Ciò può costituire l'elemento di avvio delle connesse politiche territoriali di valorizzazione dell'entroterra, dove, in un contesto edificato, ove purtroppo la regola è stata spesso l'assenza di regole, si ritiene possibile cogliere le dinamiche spontanee esistenti di trasformazione dell'abitato per condurle entro i meandri di processi di trasformazione più controllata, con l'obiettivo che il minuto processo spontaneo di modificazione del territorio possa divenire un diffuso lavoro di miglioramento ambientale.

L'accento posto in queste note introduttive alle tematiche diffuse dei Piani d'Area non deve far pensare che il Piano non contenga azioni progettuali ben più complesse ed articolate, basti pensare a quelle dei Progetti Speciali (riconversione ex-base missilistica di Comiso, porto di Pozzallo e aree ASI) o la realizzazione della SS 115, o della ferrovia pedemontana. E' interessante però rilevare come i Piani d'area, a differenza dei progetti speciali, possano essere interamente riconducibili all'ambito dei rapporti Provincia-Comuni, senza necessità di concertazioni a scala superiore. Le opportunità di autonomia della Provincia vengono così ad essere esaltate dal Piano provinciale, e l'ente può fare un salto di qualità del suo agire istituzionale, ponendosi non più solo come erogatore di servizi (viabilità,

edilizia scolastica, ecc...) e attuatore di competenze (es. ambientali), ma anche come luogo di promozione di progetti di rilevanza territoriale, acquisendo per essi, tramite il supporto ed il dialogo con le amministrazioni comunali, anche la fiducia, quando non la delega, degli altri enti locali e più in generale dei cittadini che essi rappresentano.

Il Piano è un atto di fiducia

E' certo allora che il PTP di Ragusa esprime un gesto di fiducia nelle possibilità di autonomia culturale e amministrativa dell'Ente e nella capacità degli attori territoriali degli iblei di operare in un contesto amministrativo strutturato da regole condivise.

Non ci si nasconde, tuttavia, che in questo momento di grande cambiamento, non manca chi sostiene l'inutilità dei Piani urbanistici. In realtà il Piano è per una comunità forse l'unica occasione per un ripensamento complessivo del suo ruolo e delle sue prospettive. Tramite il lavoro paziente di redazione del Piano possono emergere e rappresentarsi tutte quelle istanze territoriali cui solitamente pertiene una scena parziale; viene data la possibilità di definire una sintesi orientata tra tutte le posizioni presenti nell'arena negoziale e, al tempo stesso, gli elementi di conflitto trovano un terreno di confronto. La critica costruttiva è infatti possibile solo di fronte ad ipotesi formalizzate: è forse proprio questo il ruolo principale del piano territoriale, riuscire a dare, come *tesi*, una rappresentazione complessiva del territorio locale e dei suoi possibili valori collettivi. Dal momento stesso in cui questa tesi è definita, sempre emergono le *antitesi*, che, se gestite in un corretto percorso dialettico, producono il continuo miglioramento del processo di Piano.

Sul solco di questa logica il Piano non deve essere inteso come uno strumento definitivo che traccia indelebili linee di sviluppo, ma come uno strumento necessariamente parziale di rappresentazione del territorio in questo momento ed in queste condizioni, che per il fatto stesso di divenire noto, suscita consensi e opposizioni, garantendo alla sua gestione *materiale dialettico* per il suo continuo miglioramento. L'aspetto decisivo perché questo percorso di implementazione possa avvenire con esiti positivi è dunque che il piano sia capace, per sua struttura interna, di ammettere correzioni, variazioni e ridefinizioni; ciò è paradossalmente tanto più possibile quanto più la struttura dello strumento urbanistico è formalizzata quanto più cioè il Piano si presenta con un telaio articolato di modelli e di regole, tanto più esso, se i modelli e le regole riescono ad essere intelligibili e condivisi, riesce ad essere aggiornato e ristrutturato nel corso della sua gestione.

La qualità dell'articolazione della struttura logica del Piano è dunque elemento indispensabile per perseguire obiettivi raffinati ed efficaci; ma, naturalmente, da sola non basta, richiede altrettanta qualità nell'azione amministrativa di gestione e verifica. E' questa la scommessa dei Piani urbanistici oggi, se realizzati come semplici strumenti di applicazione delle procedure di legge, non servono o servono poco e vengono comunque subito superati; se impostati invece come modelli di rappresentazione del territorio richiedono per la loro reale efficacia notevoli investimenti per la gestione, soprattutto in termini di capacità politica ed amministrativa. Scommettendo sulle qualità di questo territorio, sulle sue opportunità e sulla raffinata cultura di chi lo abita, la redazione di questo piano ha scelto la seconda strada.

Note

¹ Si consideri il dato di Piano come elemento necessario del progetto, e del progetto si ricordi la sua natura di "attore territoriale" che esso, nelle sue differenti accezioni e possibilità di sviluppo, riveste. A differenza del concetto di influenza, il concetto di inferenza suggerisce rapporti di cui è maggiormente possibile controllare il flusso, e ciò pare importante nello sviluppo delle politiche di governo del territorio. Naturalmente le inferenze sviluppano anche fenomeni di retroazione determinando complessivamente delle interazioni, ma ciò che qui va sottolineato, trattandosi dei rapporti tra elementi variabili (i dati da aggiornare) ed elementi costanti (i dati pseudo fissi) è la natura fittizia della costanza dei secondi.

² La DIR CEE 41/2001 infatti dispone che tutti i progetti aventi rilevanza di trasformazione territoriale siano accompagnati da strumenti di autovalutazione della loro incidenza sull'ambiente, attraverso usualmente l'individuazione di indicatori di riferimento. Tali progetti avranno dunque una sezione specifica denominata Valutazione Ambientale Strategica (VAS), tale valutazione deve essere resa nota e disponibile a tutti i soggetti interessati ad esercitare ruolo di controllo. I progettisti devono dimostrare nel loro percorso progettuale di aver considerato i dati ambientali come elementi fondamentali del progetto redatto.

³ Il "rapporto sullo stato dell'ambiente" costituisce, nelle ormai molteplici esperienze di Agenda 21, un documento fondamentale per la strutturazione del suo percorso di partecipazione. Molti di questi documenti organizzano gli indicatori selezionati, oltre che per temi, anche dividendoli, per ogni tema, nei tre gruppi: indicatori di pressione, indicatori di stato e indicatori di risposta. Il controllo periodico dei parametri, o dei livelli, di ogni indicatore permetterà alla comunità, solitamente esprimendosi attraverso un Forum civico, di avere cognizione dello stato di salute dell'ambiente e dunque di adottare le iniziative conseguenti

⁴ In questa direzione sono già state effettuate esperienze significative in altri territori costieri, dove l'ente pubblico, attraverso la forma di Consorzi di Promozione, ha assunto direttamente iniziative specifiche, ad esempio attraverso l'istituzione di albi di affittanze di qualità dove a fronte di impegni specifici da parte dei proprietari nella direzione del miglioramento dell'offerta (abitazioni ben tenute, con dotazioni complete e decorose) il consorzio svolge funzioni di interfaccia e garanzia di fronte al turista che sa di potere accedere (sempre più attraverso internet) ad immobili sottoposti a verifica e perciò qualitativamente certificati. Il risultato è l'incremento delle presenze, soprattutto nelle stagioni media e bassa.