

Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia

di Claudio Cupaiuolo

Con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, le Province sono di fatto diventate enti territoriali di livello intermedio tra le Regioni ed i Comuni, con proprie funzioni amministrative e, soprattutto, con rilevanti compiti di programmazione e di pianificazione. Le Regioni hanno, tra l'altro, il compito di disciplinare la cooperazione dei tre livelli istituzionali, al fine di realizzare un nuovo ed efficiente sistema delle autonomie, al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. Benché il quadro complessivo di attribuzione delle citate funzioni e dei compiti fosse ancora incompleto, in quanto la Regione Lombardia non aveva e non ha ancora assolto ai compiti che le derivano dalla legge, la Provincia di Brescia ha ritenuto necessario avviare comunque l'iter di formazione del proprio Piano territoriale di coordinamento per il ruolo e la responsabilità che l'ente intermedio ha per lo sviluppo della propria comunità provinciale.

Per poter assumere un ruolo attivo per la costruzione del Programma regionale di sviluppo e per i Piani regionali di settore è necessario definire un quadro di assetto territoriale che derivi dall'analisi e dalla valutazione delle esigenze e dei fabbisogni della propria comunità e conforme agli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale della Regione, ove esistenti. Rispetto a questo impegno, l'iniziativa del Piano territoriale di coordinamento provinciale si pone in termini di stretta coerenza; anche in assenza della Regione che, prima o poi, dovrà attivarsi sulle procedure di approvazione e sul concorso dei comuni alla formazione del Piano, gli studi preliminari potevano comunque essere avviati. Inoltre il processo di partecipazione dei Comuni e delle Comunità montane sarebbe, comunque, stato avviato nelle fasi significative della costruzione delle ipotesi di Piano territoriale di coordinamento.

Nel mese di ottobre del 1991 veniva predisposto il *Documento programmatico preliminare* che conteneva in prima approssimazione gli obiettivi da raggiungere e le procedure che si intendevano seguire. La strategia territoriale era orientata rispetto a due diversi modi di interpretare il ruolo del "sistema Brescia":

- verso l'esterno era stata individuata la necessità di una diversa e più coerente definizione del ruolo che la realtà bresciana doveva avere in un contesto lombardo allargato, in relazione alla capacità del suo sistema economico (produzione, diversificazione e innovazione) ed alla sua collocazione nell'area lombarda (triangolo Brescia-Verona-Mantova, quadrilatero di scorrimento merci ed alta velocità);

– verso l'interno era emersa la necessità di elevare il potenziale socio-economico e di migliorare la qualità della vita in termini soprattutto di possibilità di utilizzo delle strutture di base (sanità, istruzione superiore).

I rapporti verso l'esterno devono servire a fare recuperare competitività al sistema territoriale bresciano che, in questi ultimi anni, ha visto solamente la realizzazione di alcuni elementi infrastrutturali della viabilità, come adeguamento rispetto a mutate esigenze di mobilità: da questo punto di vista è, ora, indispensabile operare delle scelte di struttura che comprendano anche le potenzialità derivanti per il sistema ferroviario dalla gronda nord del quadrilatero di scorrimento merci previsto dalla Regione Lombardia, che vede in Brescia un vertice essenziale per le direzioni tirrenica e adriatica.

A ciò si aggiunge il recente ordine del giorno approvato in Consiglio regionale sul progetto Alta velocità ferroviaria: si ribadisce il concetto di un intervento organico per il quadruplicamento della linea Milano-Venezia che consenta di destinare il tracciato storico al Servizio ferroviario regionale per un sostanziale miglioramento dell'accessibilità ai poli lombardi attualmente in condizioni di saturazione e di caratterizzare la nuova linea per il trasporto veloce passeggeri e merci.

Questo nuovo quadro di riferimento offre ulteriori grandi opportunità territoriali alla provincia in quanto è stato previsto di interconnettere la stazione di Brescia al sistema alta velocità. Agli elementi strategici lineari vanno correlati i poli infrastrutturali che comportano un forte impulso economico e socio-culturale quali il Centro interscambio merci, il Centro fiera e l'aeroporto di Brescia-Montichiari e i poli capaci di aggregare funzioni di ordine superiore mancanti nella realtà bresciana, quali un Centro tecnologico di ricerca e di sperimentazione collegato al polo universitario, un Centro agroalimentare in relazione alla forza del settore primario bresciano e un Centro culturale e congressuale.

Ridurre le diseconomie di scala

La scelta di intervenire secondo questi criteri è di fondamentale importanza per rimanere all'interno del mercato lombardo allargato: significa ridurre le diseconomie di scala attualmente esistenti e creare le condizioni per realizzare quei servizi indispensabili al sistema produttivo attualmente non presenti per consentire una maggiore competitività all'economia bresciana.

Rispetto alla struttura socio-economica della provincia, le linee di intervento devono essere tali da garantire l'elevazione del potenziale socio-economico ed una diversa e migliore qualità della vita.

Dal punto di vista territoriale è già stato compiuto negli anni scorsi un notevole sforzo progettuale che ha portato alla definizione del Piano territoriale paesistico provinciale proposto come quadro di comportamento per la tutela differenziata dei valori paesistici ed ambientali presenti in provincia di Brescia. Per quanto concerne gli aspetti sociali si ritiene irrinunciabile garantire alla popolazione bresciana la fruizione dei servizi di base, con particolare attenzione a quelli indispensabili come la sanità e necessari come l'istruzione superiore: ciò comporta attivare tutte le iniziative che consentano di migliorare l'accessibilità ai poli di servizio in tempi prefissati con i mezzi di trasporto pubblico. In relazione a queste grandi strategie che caratterizzano il Piano territoriale di coordinamento, saranno definiti i successivi "progetti-obiettivo"

(previsti come funzioni dalla legge n. 142), che dovranno analizzare e proporre scelte compatibili e coerenti in un disegno organico in settori particolari quali i trasporti, la sanità, l'istruzione, il turismo, l'ambiente naturale, l'agricoltura, i beni culturali, l'idrografia, le attività estrattive, i rifiuti urbani ed industriali.

Particolare attenzione va posta per due progetti obiettivo: il primo è riferito all'analisi strutturale del sistema insediativo formatosi e consolidato nel corso degli ultimi cento anni e sulle previsioni di sviluppo previste dagli strumenti urbanistici vigenti; ciò consentirà di comprendere meglio le interrelazioni con gli altri progetti e di definirne le compatibilità con le scelte di ordine superiore indispensabili per realizzare il disegno generale di assetto territoriale, e di valutare le scelte di "prestigio" che non contribuiscono a realizzare il progetto di riequilibrio territoriale ma distolgono possibili risorse e spostano nel tempo la realizzazione delle opere necessarie; il secondo è riferito al problema dell'innovazione e dell'informazione nella pubblica amministrazione, derivante dalle funzioni attribuite alla Provincia dalla legge n. 142 ed ha come obiettivo quello di sensibilizzare gli Enti locali e le strutture pubbliche, comprese le Aziende di Stato e quelle regionali, per una gestione incisiva e qualitativamente elevata di tutte le incombenze che derivano dall'approvazione del Piano territoriale e, per la sua realizzazione.

Una struttura del territorio "dinamica"

Per quanto riguarda le scelte di ordine superiore, che non sono di diretta competenza della Provincia ma riguardano lo Stato e la Regione, compito fondamentale sarà quello di creare le condizioni per l'avvio delle iniziative prioritarie nel quadro strategico e di promuovere e stimolare le decisioni per concludere quelle già iniziate. Nel merito del livello provinciale le prime analisi hanno avuto come obiettivo quello di individuare una struttura del territorio "dinamica" determinata dalla localizzazione dei servizi presenti nei vari Comuni bresciani e dalla relativa possibilità d'uso dei servizi da parte della popolazione, e verificata con la valutazione di particolari indicatori socio-economici. È emersa una naturale gerarchia provinciale in relazione alla quantità ed alle tipologie di servizi presenti, come pure una consistente differenza di utilizzabilità dei servizi, in termini di accessibilità limite, soprattutto nelle aree montane ed in alcune zone della pianura. Inoltre è stata evidenziata una dinamica di utilizzazione del suolo a fini residenziali e produttivi particolarmente consistente che necessiterà di una attenta verifica di compatibilità territoriale rispetto agli obiettivi generali del Piano.

La formazione del Piano avverrà con il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali, in primo luogo con Comuni e Comunità montane titolari di competenze di pianificazione differenziate, e con le forze economiche e sociali per una organica definizione delle scelte. A questo proposito appare indispensabile, alla luce di quanto disposto dalla legge n. 142, coinvolgere la Regione Lombardia per definire di concerto il ruolo e le competenze che Regione, Provincia, Comuni e Comunità montane devono avere nella gestione del territorio, nell'ambito della legge da promulgare in adempimento ai disposti della legge n. 142.

La realizzazione del Piano sarà differenziata in relazione alla titolarità del processo decisionale: per i progetti di livello nazionale e regionale,

sarà opportuno attivare piani integrati di settore; per i progetti di livello provinciale, si dovranno, definire d'intesa con i soggetti interessati, priorità di settore e territoriali, con formazione anche di piani d'area, individuando le procedure, i soggetti, le risorse ed i tempi di realizzazione degli interventi.

Il Piano acquisterà piena efficacia con l'atto formale di approvazione. Da tale data si dovranno rendere operative le politiche e le strategie previste, con il coinvolgimento responsabile di tutti i soggetti territorialmente interessati. Inoltre si deve avviare il processo di controllo delle trasformazioni per verificare continuamente gli effetti del Piano rispetto alle dinamiche socio-economiche e territoriali. Il Piano dovrà definire, di conseguenza, la fattibilità di progetti di monitoraggio riferiti all'ambiente, alla realtà socio-economica ed alle trasformazioni territoriali. L'attivazione, anche differenziata nel tempo, di questi "osservatori" permetterà alla pubblica amministrazione e, soprattutto, alla Provincia di aumentare la propria efficienza come ente di coordinamento territoriale e di verificare la realizzabilità degli interventi strategici proposti per una diversa efficacia degli effetti diretti e indotti.
