PROVINCIA REGIONALE DI MESSINA

PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE

QUADRO CONOSCITIVO STRUTTURALE
QUADRO PROPOSITIVO STRATEGICO

RELAZIONE GENERALE

PRIMA PARTE

INTRODUZIONE - CONTENUTI E PERCORSI METODOLOGICI

SECONDA PARTE
QUADRO CONOSCITIVO SISTEMA AMBIENTALE

TERZA PARTE
QUADRO CONOSCITIVO SISTEMA INSEDIATIVO E RELAZIONALE

QUARTA PARTE
QUADRO PROPOSITIVO CON VALENZA STRATEGICA

PRIMA PARTE

LA FORMAZIONE DEL PTP

INTRODUZIONE - CONTENUTI E PERCORSI METODOLOGICI

CAPITOLO 1

LE ATTIVITÀ PRELIMINARI DEL PTP

In Sicilia la volontà di dotare le province di uno strumento di pianificazione nasce dall'istituzione della Legge 9/86 che riforma l'ente intermedio, attribuendo a questi maggiori poteri, soprattutto in ordine alle attività di programmazione e controllo del territorio. La legge prevedeva la formazione di uno strumento urbanistico d'area vasta, limitandolo comunque alle necessità prettamente istituzionali dell'Ente e affrancandolo da compiti di *coordinamento* della complessa griglia di soggetti e attori istituzionali interessati ai processi di trasformazione del territorio, prime fra tutte le municipalità locali. Il Piano, così concepito dall'art. 12 della stessa legge, sanciva contenuti prescrittivi in ordine alle sole prerogative e alle competenze attribuite alla stessa Provincia all'art. 13.
La spinta alla formazione del **P**iano **T**erritoriale **P**rovinciale nasce tuttavia solo dopo quasi un decennio dalla sua legge istitutiva. Ciò si deve sia alle accelerazioni impresse dal rinnovato quadro politico amministrativo sorto nella prima metà degli anni '90, ma, soprattutto, grazie alla avvio concreto che le altre province italiane daranno alla formazione del Piano introdotto dalla legge 142/90. Tuttavia, se l'esperienza italiana dei piani provinciali tende ad affidare ai Piani non solo funzioni strettamente settoriali, ma di coordinamento e controllo delle trasformazioni del territorio, i PTP delle province siciliane, non recependo del tutto la stessa legge si troveranno a confrontarsi con un supporto legislativo diverso, per alcuni aspetti limitativo, ma per altri con forti potenzialità operative.

Saranno queste le condizioni sulle quali nel 1997 la provincia di Messina avvia la formazione del **P**iano **T**erritoriale **P**rovinciale, dando vita ad un apposito Ufficio del Piano e affidando l'incarico ad un gruppo di professionisti esterno con compiti di affiancarne e condividerne l'operatività e la stessa progettualità. L'avvio di altre esperienze in Sicilia, in particolare della Provincia di Ragusa offrirà uno slancio ulteriore alla formazione del PTP della provincia di Messina.

In data 19/05/2000 veniva così definito lo "Schema di Massima" del PTP, è trasmesso al Consiglio Provinciale, per gli adempimenti relativi all'approvazione, atto necessario per il prosieguo e la redazione della fase definitiva ed operativa del Piano.
Il Consiglio Provinciale concluse il suo mandato elettivo nel 2003, senza essersi però determinato sulla proposta di approvazione dello stesso Schema di Massima.
In attesa del reinsediamento del nuovo Consiglio il processo di formazione e definizione del Piano subì così un sensibile rallentamento. Ciò è derivato, inoltre, dal fatto che nel corso dell'attesa che il Consiglio si pronunciasse sullo schema di massima sono intervenuti dei fatti che hanno obbligato ad avviare una sostanziale ridefinizione dell'impalcatura strategica e metodologica annunciata nei documenti preliminari del Piano, pur mantenendosi efficaci talune impostazioni e analisi sullo stato di fatto del territorio. Tali fatti si possono riassumere come di seguito:

1. Il mutamento sostanziale degli scenari strutturali intervenuti sul territorio, sia di livello socio-ecomomico che di livello demografico-insediativo, oltre alle dinamiche dei nuovi assetti produttivi ed ambientali. A seguito di tutto ciò si rendeva evidente un necessario aggiornamento ed una revisione dei dati analitico-statistici, operate nelle analisi territoriali del PTP
2. La nascita di nuovi atti di programmazione relativi ad interventi di trasformazione territoriale di livello sovraccomunale, programmati attraverso iniziative di co-pianificazione e programmazione negoziata e finanziati prevalentemente con risorse comunitarie.
3. La nascita di iniziative di aggregazione di territori comunali, tra essi aventi affinità strategiche e socio-economiche, intorno alla richiesta di fonti finanziarie di investimento offerte dal Quadro Comunitario di Sostegno ed in particolare riferimento ai *Progetti Integrati Territoriali* finanziati con *Agenda 2000*. Tali aggregazioni configurarono nuovi assetti relativamente ai bacini d'utenza dei servizi e alle infrastrutture di livello sovraccomunale.
4. La nascita di nuovi atti di pianificazione e programmazione di settore, su scala regionale che hanno prodotto strategie localizzative e infrastrutturali fortemente interagenti con i contenuti del PTP, tra le quali quelle relative alle nuove localizzazioni infrastrutturali nel documento direttorio del Piano Regionale dei Trasporti.
5. La maturazione degli atti progettuali e delle decisioni governative finalizzate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto e delle relative programmazioni delle opere connesse a terra, che richiederanno una definizione di dettaglio del quadro programmatico nell'Area dello Stretto e del relativo assetto territoriale e urbanistico.

I CONTENUTI DEI DOCUMENTI PRELIMINARI PREDISPOSTI PER IL PTP

In questi anni si è maturata ormai una coscienza politica e istituzionale capace di comprendere le forti potenzialità che il PTP possiede come strumento in grado di offrire una cornice chiara per ogni atto di programmazione e valorizzazione delle risorse territoriali presenti. Pertanto le attività che fino ad ora la Provincia ha svolto hanno riguardato la predisposizione del quadro analitico-conoscitivo con il supporto di una serie di attività di ricerca di cui la Provincia ha voluto dotarsi in chiave propedeutica. Tali attività hanno permesso di maturare la formazione delle "direttive" per il PTP, primo documento politico-programmatico del Piano, approvato in Consiglio provinciale nel 1999. In seguito alla emanazione delle direttive è stato redatto poi lo *schema di massima* con contenuti propositivi riguardanti prevalentemente il nuovo assetto infrastrutturale del territorio.

Le attività fin'ora cosi svolte possono pertanto così elencarsi:

a) elaborazione dello studio propedeutico del PTP definito nel 1997;
b) elaborazione del rapporto preliminare al progetto del PTP;
c) elaborazione e stesura del progetto di massima del PTP consegnato nel 2000.
Lo studio propedeutico ha assunto la funzione di costruire, secondo un'articolata metodologia di tematismi, il Quadro Conoscitivo relativamente alle seguenti aree tematiche:

1. *sistema fisico naturale*
2. *sistema antropico-funzionale e relazionale*
3. *sistema-istituzionale-amministrativo*

Sulla scorta di queste attività di conoscenza analitico-interpretativa del territorio lo studio propedeutico ha costruito un quadro strategico del Piano che può configurarsi nella:

a) individuazione degli ambiti territoriali del Piano, attraverso una metodologia di analisi interpretativa, mutuata sul modello dei sistemi locali, in riferimento alle aggregazioni produttive e alle affinità socio-economiche dei territori comunali e delle Unità Funzionali, per ciò che concerne le relazioni infrastrutturali e la mobilità interna al territorio provinciale. Attraverso questa analisi si sono individuate quelle che lo stdio propedeutico ha definito **Unita Territoriali** con caratteri Produttivi e socio/economici omogenei (UTP):

per l' Area metropolitana
- *città capoluogo*
- *conurbazione costiera tirrenica*
- *litorale ionico*
- *isole eolie*

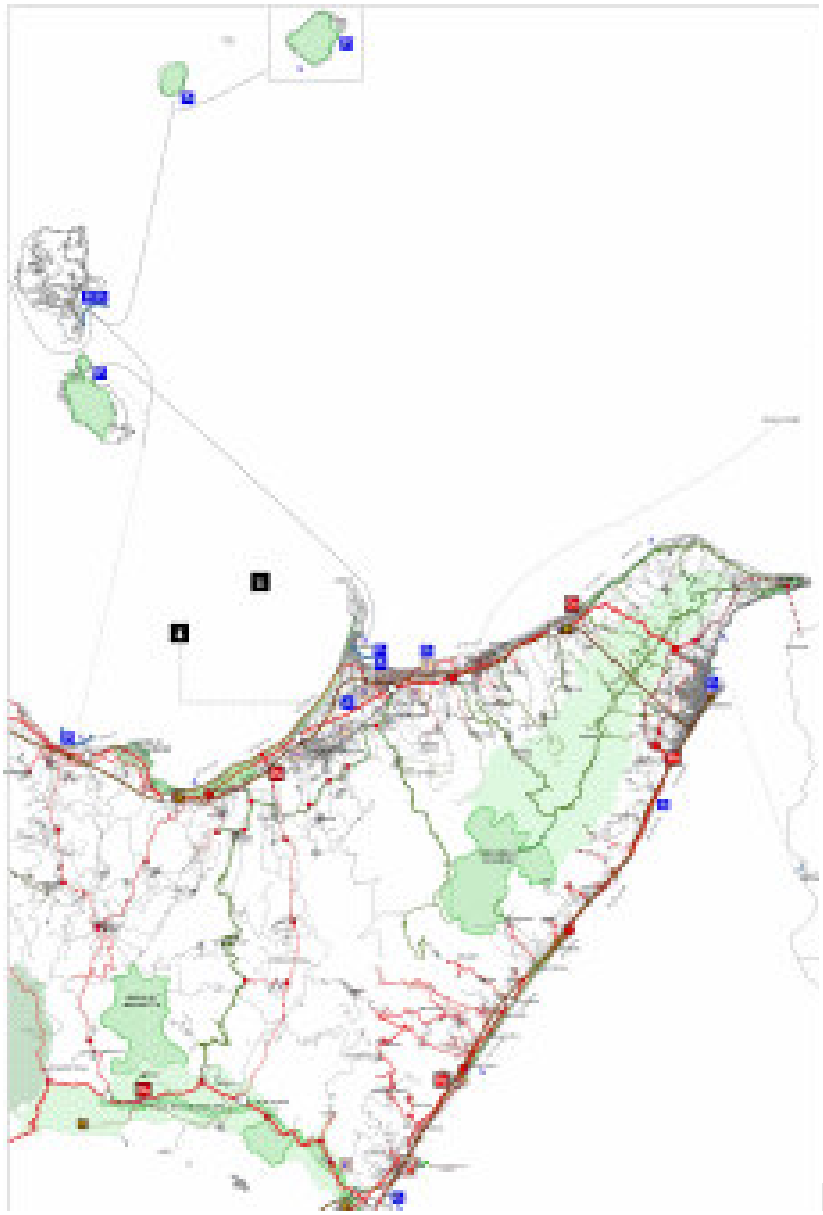
per l' Area nebroidea
- *insediamenti urbani costieri tirrenici*
- *insediamenti dei bassi Nebrodi*
- *Insediamenti degli alti Nebrodi*

b) articolazione della struttura del Piano, in ordine alle normative di tutela, salvaguardia e valorizzazione dei valori e delle risorse storico-antropiche, attraverso l'individuazione di **Contesti Territoriali**. I contesti territoriali si configurarono come ambiti delimitati al di fuori dei confini comunali amministrativi. La loro omogeneità è stata determinata dalla presenza di univoci ed comuni valori ambientali (fisico-naturali e storico-antropici). I **C**ontesti **T**erritoriali hanno fornito indicazioni per proporre ipotesi di relazioni tra le diverse Regioni fisiche del territorio provinciale: la regione Nebroidea, la regione Peloritana, l'Arcipelago Eoliano e le valli intermedie che penetrano dal mare verso l'interno (le valli dell'Alcantara e del Patrì).
Per ognuna di queste lo studio propedeutico al PTP ha così elencato, negli allegati presentati, il patrimonio ambientale e antropico connotante in modo da consentire al Piano di costruire il disegno degli interventi in coerenza con il patrimonio territoriale presente.
c) Definizione degli Schemi Strategici che proponevano il disegno dello sviluppo territoriale possibile e sostenibile, poi discusso in sede Politico-programmatica per la stesura delle direttive consiliari.
Tali ipotesi si fondavano sulle seguenti priorità strutturali ed infrastrutturali intendendo per strutturali gli elementi legati alla struttura fisica insediativa e produttiva del territorio, per infrastrutturali gli elementi legati al sistema relazionale e alla mobilità:

a) attrezzare i servizi per l' istituenda Area Metropolitana;
b) risolvere le questioni legati al decongestionamento delle conurbazioni costiere;
c) dotare di servizi e infrastrutture i territori del Parco dei Nebrodi

d) *collegare le aree turistiche ioniche con quelle tirreniche attraverso il potenziamento dei percorsi intervallivi.*

Lo studio propedeutico ha cosi fornito la base di dibattito per la elaborazione delle Direttive del Piano che sono state emanate nel 1999 dal Consiglio Provinciale, accompagnate da emendamenti e proposte integrative.le Suddette attività hanno dato corpo ad un primo approccio al quadro propositivo e sono state tramutate nel disegno di Piano della bozza di massima del PTP, consegnata nel luglio del 2000 e proposta successivamente al Consiglio Provinciale.



PROPOSTE PRELIMINARI DEL PTP PER L'AREA METROPOLITANA

IL NUOVO QUADRO NORMATIVO

INNOVAZIONI DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA NELLE ALTRE REGIONI

Le nuove leggi regionali si muovono nell'ottica di attribuire alle politiche territoriali risultanti dagli strumenti urbanistici d'area vasta una valenza generale, collocando le relative scelte e determinazioni in una posizione sovrastante rispetto alle azioni di settore.
Cio' nell'esplicazione di un ruolo che attribuisce alla provincia competenze generali e settoriali attinenti il territorio (v. art. 14 e 15, legge 142, nonche' le leggi regionali di delega e attributive di funzioni in tali ambiti) rispetto alle quali il PTCP e' chiamato ad assumere la funzione di strumento generale di definizione delle politiche e delle relative discipline, nonchè ad acquistare la necessaria forza ed efficacia per dispiegare effettivita' nei riguardi di tutti i soggetti che intervengono a vario titolo in tali settori.
Circa le competenze provinciali, essenziale fonte di riferimento sono ovviamente gli artt. 14 e 15 della legge 142. Suolo, ambiente (ivi compresi parchi e riserva naturali), risorse idriche ed energetiche, protezione della flora e della fauna, delineano un ambito di funzioni entro le quali possono ricondursi le discipline settoriali nelle materie: della difesa del suolo; della bonifica e della sistemazione idraulica; della tutela paesistica e delle zone protette sotto il profilo ambientale; della tutela (vincolo) idrogeologica. Tali ambiti di funzioni si esercitano secondo le scelte generali che, sempre secondo le previsioni della legge "142", spetta alla provincia definire in sede di PTCP, il quale fissa "le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque" (art. 15, c. 2, lett. c. legge 142), cioe' le specifiche discipline concernenti le risorse idriche, ambientali, culturali e di difesa del suolo.
Questo costituisce il sostrato di competenze e funzioni provinciali su cui vengono ad esercitarsi veri e propri poteri urbanistici da esplicarsi con il PTCP, i cui contenuti sono desumibili in via generale dalla 142 (v. art. 15, c. 2 lett. a."indicazione delle diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti" e lett. b. "la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione) e, nello specifico di alcune leggi regionali, scaturiscono alcuni tratti caratterizzanti quali:
a) una pregnante nozione di "governo del territorio";
b) la definizione di un sistema di poteri basati sulla piena responsabilizzazione di ciascun livello secondo competenze predeterminate;
c) la sovraordinazione degli atti generali di competenza di ciascun livello di governo (PUR, PTCP, PRG) rispetto a tutti gli altri strumenti settoriali nelle materie ovviamente che interagiscono con quelle rientranti nella nozione "governo del territorio"
Allo stesso tempo, pero', deve rilevarsi, riguardo ai campi riservati alla competenza del PTCP come si renda necessaria un'opera di ricostruzione sistematica per pervenire alla individuazione degli ambiti materiali di pertinenza provinciale, al fine di individuare il grado di incidenza delle potesta' provinciali - e quindi del PTP - riguardo alla tutela ed

alla utilizzabilita'/trasformabilita' delle risorse naturali nel rispetto del principio fondamentale dello sviluppo sostenibile

IL RUOLO DELLA PROVINCIA REGIONALE NEL DIBATTITO SULLA NUOVA LEGGE URBANISTICA

I processi di revisione ed innovazione legislativa che si stanno prospettando al livello regionale con la predisposizione di diverse iniziative parlamentari di riforma dell'ordinamento urbanistico, tra le quali il disegno di legge di iniziativa assessoriale già approvato in Giunta Regionale, ha individuano nella Provincia il nodo centrale del processo di pianificazione e controllo del territorio e di coordinamento delle attività di formazione dei piani urbanistici comunali. In questa prospettiva il PTP assume la connotazione di PIANO STRUTTURALE, cioè di strumento di riferimento della pianificazione urbanistica, chiamato a fornire il quadro delle *invarianti ambientali e normative multiosettoriali* dentro cui la pianificazione locale dovrà incanalarsi pur nel riconoscimento della sua piena autonomia progettuale. In tale cornice, Inoltre, il PTP assumerà il ruolo di DOCUMENTO STRATEGICO, non solo in ordine alle prerogative di offerta di servizi ed infrastrutture intercomunali che contraddistinguono le attività istituzionali dell'ente intermedio, ma in riferimento anche alle azioni e agli interventi del settore ambientale/paesaggistico, storico/culturale, produttivo/commerciale, insediativo/relazionale etc... Sono innovazioni normative che, come già posto in evidenza al paragrafo precedente, si incanalano dentro il solco delle nuove leggi urbanistiche ormai operanti in quasi tutte le regioni italiane.

In particolare la nuova legge urbanistica regionale approvata in Giunta assegna al PTP e dunque alla Provincia Regionale le seguenti prerogative:

"Il Piano Territoriale Provinciale (PTP) è strumento di governo del territorio provinciale di carattere prevalentemente strutturale e coordina la pianificazione di livello comunale. Esso definisce - anche in termini di regolamentazione degli usi del suolo di cui ai commi successivi gli indirizzi, le direttive e le prescrizioni del PTR, funzionali alle azioni concrete di trasformazione e di governo del territorio a scala provinciale, nonché gli obiettivi strategici in osservanza delle disposizioni del PTR";

"in quanto strumento di carattere prevalentemente strutturale - persegue l'obiettivo della costruzione di un quadro conoscitivo e valutativo delle risorse territoriali, dei vincoli e del patrimonio pubblico e demaniale, indirizzato a orientare, limitare o precludere le trasformazioni che incidono sull'uso del suolo in relazione ai vincoli e alle risorse, ai vincoli e alle risorse, avvalendosi del SITR e individuando gli indicatori

strutturali e strategici da implementare, monitorare e aggiornare nel SITR medesimo, anche per misurare e valutare la sostenibilità delle scelte e il livello di conseguimento degli obiettivi";
"in quanto strumento di indirizzi e orientamenti strategici discendenti dal PTR e strumento di regolamentazione degli usi del suolo per le scelte e le indicazioni funzionali alle azioni di scala provinciale - costituisce il sistema di verifica delle coerenze tra gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, generale o di settore, operativa o attuativa, e il documento di "Programmazione dello sviluppo economico e sociale provinciale", secondo un quadro di priorità";

"in quanto strumento di coordinamento attuativo delle iniziative di tutela attiva del sistema delle risorse culturali e naturalistiche - assume efficacia di Piano paesistico-ambientale ai sensi della D.Lgs. 22.01.2004 n. 41, recependo le risultanze dei piani d'ambito previsti dalle "Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale" (PTPR), approvati o in itinere. In virtù di tale efficacia, le prescrizioni contenute nel PTP, anche relativamente ai vincoli di tutela, devono essere recepite da parte dei piani urbanistici comunali";
"definisce l'assetto idrogeologico in ordine agli elementi della struttura fisica del territorio per la prevenzione dei rischi, per la valutazione e la mitigazione della vulnerabilità e per la difesa del suolo dai dissesti, sviluppando ed approfondendo i contenuti del PTR e assumendo altresì il valore e gli effetti dei rispettivi piani di settore. In tal senso il PTP assume carattere prescrittivo nei confronti dei piani urbanistici comunali che pertanto, per i suddetti aspetti, devono fare ad esso riferimento";

"definisce i limiti di compatibilità e sostenibilità ambientale degli effetti inquinanti sulla qualità dell'acqua, dell'aria, del suolo e del sottosuolo, sviluppando e approfondendo i contenuti del PTR per quanto attiene le attività insediative di tipo industriale e/o estrattivo, nonché di grandi impianti infrastrutturali, tecnologici e/o di servizio agli insediamenti urbani";
"definisce i criteri per il dimensionamento e la localizzazione delle reti infrastrutturali riguardanti il sistema della mobilità e il coordinamento tra tali criteri e le previsioni dei piani urbanistici comunali, nonché la verifica di coerenza e integrazione delle reti infrastrutturali provinciali con la pianificazione regionale. Il PTP può stabilire altresì il carattere prescrittivo e operativo di talune localizzazioni delle reti infrastrutturali aventi rilevanza sovracomunale, individuando i relativi corridoi tecnologici anche in termini di occupazione del suolo";

"costituisce quadro di riferimento, di coordinamento attuativo e di distribuzione strategica dei nodi di attrezzature, impianti e servizi di rilevanza sovracomunale, se così definiti dai piani urbanistici comunali e/o dal PTR. Eventuali localizzazioni areali per grandi insediamenti produttivi, commerciali, direzionali, infrastrutturali, e servizi di rilevanza e portata sovracomunale possono assumere nel PTP carattere prescrittivo/operativo in termini di incidenza sul regime edificatorio dei suoli, se così determinati";

"sviluppa e assume il carattere e le funzioni di Piano strutturale nei confronti della pianificazione comunale, anche in termini di dimensionamento prestazionale e classificazione tipologica per gli insediamenti storici e per gli impianti e le attrezzature di servizio, nonché di coordinamento e integrazione obbligatoria della pianificazione di settore che in esso dovrà confluire e per le iniziative di programmazione negoziata e di programmi complessi.
individua la struttura delle invarianti territoriali, distinguendo tra aree indisponibili, quindi preposte alla conservazione di specifiche risorse e funzioni, e aree disponibili per la trasformazione richiesta dalle strategie di sviluppo".

"Con riferimento alle linee di azione e/o di attuazione della pianificazione regionale;
a) indica, in coerenza con il documento di "Programmazione dello sviluppo economico e sociale" della Provincia regionale, le scelte e gli elementi essenziali per le azioni di trasformazione e di governo del territorio a scala provinciale, e definisce i criteri, gli indirizzi e il coordinamento per la pianificazione dei Comuni e/o di eventuali sistemi locali territoriali;
b) costituisce strumento attuativo d'ambito e di coordinamento per le iniziative, gli interventi, le azioni di tutela delle risorse paesistico-ambientali discendenti dalle "Linee guida del PTPR", così come recepito nel Piano territoriale regionale, assumendone i contenuti, la valenza e l'efficacia giuridica a tutti gli effetti".

Inoltre, con riferimento alle attività di raccordo e di verifica delle politiche settoriali di sviluppo e di indirizzo e coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale:
indica:
"gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale e le loro proiezioni territoriali, prospettando le conseguenti linee di assetto e utilizzazione del territorio, anche in attuazione degli obiettivi e dei contenuti del PTR, nonché proponendone le modifiche o integrazioni ritenute necessarie; a tal fine raccorda e verifica anche le previsioni dei piani di settore, la cui approvazione è demandata per legge all'Amministrazione provinciale";

"i criteri operativi e attuativi d'ambito provinciale per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e naturalistiche, prescrivendo le iniziative progettuali, gli interventi e le azioni vincolistiche, anche per tematismi specifici in sostituzione o integrazione della disciplina dei parchi regionali, delle aree protette e delle riserve naturali";
"i criteri operativi specifici per la tutela ambientale, l'assetto idrogeologico e la difesa del suolo, specificando i criteri generali del PTR e definendo la consistenza e la localizzazione delle risorse e dei sistemi ambientali, nonché il loro grado di riproducibilità e vulnerabilità, al fine del miglioramento e del riequilibrio ambientale";
"le condizioni di sostenibilità degli insediamenti rispetto al regime idrogeologico, alla sua criticità e/o rischio e alla capacità di smaltimento dei reflui;

gli indirizzi e le direttive per la dotazione di reti ecologiche e di spazi di rigenerazione e/o compensazione ambientale, anche negli ambiti urbani e periurbani";

LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA IN ITALIA
ASPETTI LEGISLATIVI E CONTENUTI

Nella griglia legislativa nazionale il Piano Territoriale di Coordinamento per le Province è prescritto dalla Legge 142/90 (PTCP), esso si colloca in un sistema di governo del territorio organicamente regolamentato da quasi tutte le nuove leggi regionali urbanistiche. Cosicchè, dalla Toscana alla Calabria, quasi tutte le 20 regioni obbligano le province a dotarsi del PTPC.
In questo quadro legislativo innovativo, costruito da molte Regioni , emerge un disegno rivolto ad attribuire un ruolo centrale alle province, per assicurare uno sviluppo, compatibile con le risorse territoriali, al governo del territorio, che quindi trova come riferimenti generali gli atti di programmazione e pianificazione d'area vasta (PIT e PTCP) e di pianificazione locale (PRG).
Il disegno di legge governativo attualmente in discussione al parlamento assume gli stessi principi e istituzionalizza il ruolo delle province come Enti con funzioni di COORDINAMENTO della pianificazione. Sotto il profilo contenutistico le regioni hanno attribuito alla nozione "governo del territorio" una portata molto ampia suscettibile, da una parte, di ricomprendere tutte le materie che abbiano ad oggetto le risorse del territorio e , dall'altra, di fornire strumenti per l'esplicazione di effettive potestà sull'uso di tali risorse attraverso l'esercizio di funzioni di programmazione, pianificazione e controllo nonchè della funzione generale volta ad assicurare "il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore".
Dal punto di vista istituzionale a ciascuno dei tre livelli di governo - regione, provincia, comune - sono attribuiti poteri e competenze in materia di governo del territorio che si esplicano in modo autonomo e che danno luogo ad un regime di atti non piu' ordinato (in parte) gerarchicamente, ma secondo un regime di competenze riservate.
All'accresciuta responsabilizzazione delle province si accompagna la previsione, ad esempio nella legge regionale toscana (L.R. n. 5/95), del sistema delle valutazioni dirette ad assicurare piu' rigorosi criteri di ponderazione degli aspetti ed elementi che rivestono un'incidenza fondamentale nella pianificazione.
La successione logica da seguire dai soggetti istituzionali di programmazione e di pianificazione e' cosi' rappresentabile:
a) individuazione degli obiettivi (scopi e risultati che si vuole raggiungere)

b) conseguenti azioni di trasformazione incidenti su risorse territoriali (urbane, extraurbane, infrastrutturali, ambientali, del suolo ed altre componenti naturali)

c) valutazione di compatibilita' ambientale nonche' rispetto alla programmazione di scala piu' ampia (con criteri e parametri predeterminati che il PTCP deve individuare e fissare tenendo conto che spettano alla regione le Istruzioni teniche in materia).

AMBITI DELLA FUNZIONE DI GOVERNO DEL TERRITORIO DI COMPETENZA PROVINCIALE

Le nuove leggi regionali si muovono nell'ottica di attribuire alle politiche territoriali risultanti dagli strumenti generali una valenza generale, collocando le relative scelte e determinazioni - che debbono rispondere ad un disegno che sia il frutto dell'attivita' di programmazione e pianificazione - in una posizione sovrastante rispetto alle azioni di settore.
Cio' nell'esplicazione di un ruolo che attribuisce alla provincia competenze generali e settoriali attinenti il territorio (v. art. 14 e 15, legge 142, nonche' le leggi regionali di delega e attributive di funzioni in tali ambiti) rispetto alle quali il PTCP e' chiamato ad assumere la funzione di strumento generale di definizione delle politiche e delle relative discipline nonchè ad acquistare la necessaria forza ed efficacia per dispiegare effettivita' nei riguardi di tutti i soggetti che intervengono a vario titolo in tali settori.
Circa le competenze provinciali, essenziale fonte di riferimento sono ovviamente gli artt. 14 e 15 della legge 142. Suolo, ambiente (ivi compresi parchi e riserva naturali), risorse idriche ed energetiche, protezione della flora e della fauna, delineano un ambito di funzioni entro le quali possono ricondursi le discipline settoriali nelle materie: della difesa del suolo; della bonifica e della sistemazione idraulica; della tutela paesistica e delle zone protette sotto il profilo ambientale; della tutela (vincolo) idrogeologica. Tali ambiti di funzioni si esercitano secondo le scelte generali che, sempre secondo le previsioni della legge "142", spetta alla provincia definire in sede di PTCP, il quale fissa "le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque" (art. 15, c. 2, lett. c. legge 142), cioe' le specifiche discipline concernenti le risorse idriche, ambientali, culturali e di difesa del suolo.
Questo costituisce il sostrato di competenze e funzioni provinciali su cui vengono ad esercitarsi veri e propri poteri urbanistici da esplicarsi con il PTCP, i cui contenuti sono desumibili in via generale dalla 142 (v. art. 15, c. 2 lett. a."indicazione delle diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti" e lett. b. "la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione) e, nello specifico di alcune leggi regionali, scaturiscono alcuni tratti caratterizzanti quali:

a) una pregnante nozione di "governo del territorio";

b) la definizione di un sistema di poteri basati sulla piena responsabilizzazione di ciascun livello secondo competenze predeterminate;

c) la sovraordinazione degli atti generali di competenza di ciascun livello di governo (PUR, PTCP, PRG) rispetto a tutti gli altri strumenti settoriali nelle materie ovviamente che interagiscono con quelle rientranti nella nozione "governo del territorio"

Allo stesso tempo, pero', deve rilevarsi, riguardo ai campi riservati alla competenza del PTCP come si renda necessaria un'opera di ricostruzione sistematica per pervenire alla individuazione degli ambiti materiali di pertinenza provinciale, al fine di individuare il grado di incidenza delle potesta' provinciali - e quindi del PTP - riguardo alla tutela ed alla utilizzabilita'/trasformabilita' delle risorse naturali nel rispetto del principio fondamentale dello sviluppo sostenibile.

Quadro di riferimento generale del PTCP introdotto dalla legge 142/90

I compiti del pianificatore provinciale, per la legge 142/90, presentano alcuni caratteri generali riguardo al tipo di "prescrizioni" che dovranno prevedersi nella proposta di PTCP: obiettivi prestazionali efficacemente definibili solo in scala vasta sovra-comunale, utilizzando una strumentazione giuridica capace di fornire linee guida per la concreta realizzazione degli obiettivi da parte del pianificatore comunale e degli altri soggetti che a vario titolo siano interessati all'uso delle risorse territoriali.
La "calibratura" delle prescrizioni (della regolamentazione/programmazione) dipende dai vari oggetti di intervento e dalle risorse considerate (sistemi degli insediamenti e territoriali; infrastrutture e sistemi di relazione; risorse ambientali; suolo e risorse idriche; nonche' le altre risorse essenziali elencate nella legislazione regionale) avuto riguardo, da una parte, al quadro di riferimento delle specifiche discipline e, dall'altra, alla programmazione in scala regionale risultante dal Piano Urbanistico Regionale. Peraltro, nel considerare le singole discipline settoriali poste a tutela, compresenti sul territorio (paesaggistico, forestale, idrogeologico, naturalistico per le zone protette, ecc.) va colto quell'indirizzo che tende a considerare come queste tutele che coesistono sul bene unitario "territorio" vengano, in effetti, ad implicarsi ed integrarsi reciprocamente.
La compenetrazione fra i diversi interessi, che corrisponde ad una visione polivalente ma unitaria del territorio, ha come conseguenza logica la unitarieta' della regolamentazione nel senso che, per esempio, la tutela della vegetazione e della fauna e' idonea a salvaguardare gli interessi paesistici e quelli delle zone agricole, le prescrizioni per le zone boschive realizzano sia la tutela paesistica che quella idrogeologica, e via proseguendo. Cio' evita il sovrapporsi di prescrizioni che e' tipico di una impostazione di tipo vincolistico (e settoriali).

IL PTP COME PIANO STRUTTURALE CON VALENZA STRATEGICA

In relazione alle nuove prospettive che dunque si aprono al ruolo della Provincia ed alle indicazioni emerse dalle iniziative e dalle direttive emanate dall'ARTA, si è voluto dare al Piano Provinciale un respiro di contenuti e di rilievo strategico e strutturale conseguentemente adeguato e si sono così assunti i percorsi metodologici e le fasi di maturazione ed approfondimento che di seguito verranno esplicitate, non prima di premettere che il percorso formativo del Piano Territoriale deve peraltro aspirare alla costruzione di un sistema di scelte in cui intervengono variabili di forte complessità individuabili:

1 nel processo di formazione delle scelte;

2.nel linguaggio della rappresentazione dell'oggetto del Piano, cioè del territorio, nella codificazione e classificazione dei segni fisici e non fisici che intervengono nella sua trasformazione, oltre che nella rappresentazione delle strategie progettuali;

3.nelle questioni organizzative e di gestione operativa del Piano.

La complessità di uno strumento di pianificazione d'area vasta é presente principalmente nella fase di formazione del Piano stesso e nel governo delle scelte che L'Ente dovrà formulare.
Tra i soggetti, sono individuate le Aziende Pubbliche e gli Enti non territoriali, le Municipalità e gli Enti Morali, tra cui le associazioni ambientaliste e le associazioni dell'imprenditoria. Tra gli oggetti, gli strumenti della programmazione e della pianificazione regionale ai quali il Piano va subordinato, i documenti della programmazione provinciale e gli atti delle conferenze di servizio preliminari con i Sindaci.

Le indicazioni fornite ai sensi della circolare assessoriale ARTA dell'11 aprile del 2002 relativa ai processi di co/pianificazione, dettano disposizioni metodologiche al fine di preordinare un quadro generale di coerenza tra la formazione degli strumenti di pianificazione strutturale e strategica ai vari livelli istituzionali. Il quadro metodologico offerto si inserisce nel clima di una innovativa e ormai matura disciplina della pianificazione urbanistica e territoriale che innanzitutto coglie due aspetti legati alla nuova stagione dell'urbanistica:
il primo principio della pianificazione ai vari livelli istituzionali e culturali che definisce la tendenza a superare l'idea della gerarchizzazione dei Piani per introdurre quelle della pianificazione cosi definita "orizzontale " ;

il secondo principio , che è poi conseguente al precedente, della dinamicità del Piano nel suo costante processo di attuazione e che introduce nei documenti dello stesso forti elementi di approccio metodologico e strategico, rinviando a successive e mutevoli azioni e strumenti l'attuazione delle scelte dello stesso Piano.
Pertanto l'approccio metodologico del Piano Territoriale Provinciale fa si che lo stesso si avvicini al ruolo di strumento di coordinamento, pur rimanendo invariate le azioni prescrittive individuate ai sensi dell'art. 12 della LR 9/86.
Rispetto dunque alla traccia metodologica e formativa del Piano proposta nelle fasi preliminari, il PTP si in quadrerà all'interno del seguente percorso formativo, cosi come individuato dalla circolare accennata:

A) Quadro conoscitivo con valenza strutturale
delle componenti (risorse, valori e vincoli) di interesse naturalistico e culturale quale approfondimento e verifica a
scala locale delle linee guida del PTPR;
delle strutture produttive artigianali, industriali, commerciali e turistiche;
della rete dei trasporti, delle infrastrutture tecnologiche e delle comunicazioni (compresa la rete delle
comunicazioni digitali come nuova infrastruttura strategica dello sviluppo);
dei servizi ed attrezzature sociali, culturali, sanita rie e della protezione civile di interesse sovracomunale;
dei programmi complessi di livello intercomunale (L.E.A.D.E.R., patti territoriali, P.R.U.S.S.T., accordi di programma, P.I.T.);
dell'articolazione, della gerarchia, delle relazioni e delle linee di evoluzione dei sistemi territoriali urbani, rurali e montani;
delle discariche di rifiuti solidi urbani e speciali, delle cave e miniere, dei corpi idrici e delle emissioni in atmosfera; rischi e vulnerabilità;
dei programmi di settore, della progettualità locale di livello intercomunale e della progettazione comunitaria (interreg, urban, recite, etc.);
degli strumenti urbanistici comunali (mosaico dei P.R.G.);
delle proprietà pubbliche e demaniali.
Il quadro conoscitivo a valenza strutturale costituirà parte essenziale della base informativa georeferenziata del nodo provinciale nel sistema informativo territoriale regionale previsto nella Misura 5.0.5 del P.O.R.

B) Quadro propositivo con valenza strategica
Definisce la sintesi del coordinamento, della razionalizzazione e della verifica di coerenza dei piani e programmi comunali e dei programmi provinciali;
il quadro strategico dovrà essere prodotto nell'ottica di un'analisi 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 socioeconomica, della pianificazione territoriale in atto.

C) Piano operativo

delle opere, servizi ed infrastrutture di peculiare competenza del Piano provinciale ai sensi dell'art 12 della legge regionale n. 9/86.
In considerazione della relativa contestualità dei due processi (regionale e provinciale), la formazione del Quadro conoscitivo e del Quadro propositivo dovra avere un carattere processuale necessario ad interagire ed interfacciarsi con il processo di formazione del Piano urbanistico regionale in uno scenario di co-pianificazione.

La circolare pertanto raccomanda che "la condizione perché la co-pianificazione sia una efficace devoluzione di competenze è che si identifichino, in modo condiviso, gli obiettivi ed i poteri dei piani ai diversi livelli, le opportune autonomie ma anche le necessarie interazioni e complementarietà". .... "Si tratta di suddividere in maniera non astratta poteri e competenze tra Regione e Province, e di costruire insieme efficaci poteri di indirizzo delle trasformazioni del territorio, agendo ciascuno al proprio livello di responsabilità politica ed amministrativa...".

Occorre comunque sottolineare che in atto il processo di co/pianificazione che dovrà vedere i due livelli istituzionali – Regione e Province - percorre in contemporaneità la formazione rispettivamente del Piano Urbanistico Regionale e dei Piani Provinciali, sembra attualmente essere vistosamente rallentato, per cui il livello di definizione strategica del Piano Provinciale dovrà trovare a breve termine il conforto e la coerenza con la formazione del PUR, all'atto non ancora definito ed approvato, ad eccezione dei suoi relativi documenti preliminari.

Rispetto al quadro metodologico così delineato il PTP definirà il quadro conoscitivo e le linee strategiche del quadro propositivo. Mentre il dettaglio delle scelte operative relative alla definizione degli strumenti attuativi, delle strategie configurate e delle opzioni l alle scale di dettaglio localizzativo, definiranno i contenuti del Quadro o Piano operativo del PTP di cui al terzo punto della circolare.

CRONISTORIA DELLE ATTIVITÀ PRELIMINARI DEL PTP.

Gli atti amministrativi avviati

La Giunta Provinciale con atto deliberativo n° 3684 del 30/12/1997, ha affidato l'incarico per la redazione del Piano Territoriale Provinciale ai seguenti professionisti: arch. Antonino LIGA (capogruppo), arch. Antonio CALIGIORE, arch. Giuseppe FALZEA, ing. Francesco SAVOJA, ing. Domenico Pellegrino, ing. Vincenzo FLERES;
Successivamente con deliberazione N° 95 del 28/06/1999 e parere del CORECO n° 6978/6578 del 05/08/1999, il Consiglio Provinciale aveva approvato le "Linee Guida", ex direttive della L.R. 15/91del PTP sulla scotta dello studio propedeutico del PTP definito nello stesso 1997.

- Il gruppo di progettazione costituito da uno staff esterno e da uno interno ha prodotto gli atti preliminari alla progettazione del Piano e con essi le indicazioni progettuali che hanno dato luogo alla redazione dello "Schema di Massima del Piano" trasmesso dagli stessi professionisti con nota n° 9448/7.1 del 13/03/2000;

In data 19/05/2000 lo "Schema di Massima" del PTP, è stato trasmesso al Consiglio Provinciale, per gli adempimenti relativi all'approvazione, atto necessario per il prosieguo e la redazione della fase definitiva ed operativa del Piano;
Il Consiglio Provinciale ha concluso il suo mandato elettivo nel 2003, senza essersi però determinato sulla proposta di approvazione dello stesso Schema di Massima.
In attesa del reinsediamento del nuovo Consiglio il processo di formazione e definizione del Piano subisce un sensibile rallentamento. Ciò è derivato inoltre dal fatto che nel corso dell'attesa che il Consiglio si pronunciasse sullo schema di massima sono intervenuti una serie di fatti che hanno obbligato ad avviare una sostanziale ridefinizione dell'impalcatura strategica e metodologica annunciata nei documenti preliminari del Piano, pur mantenendosi efficaci talune impostazioni e analisi sullo stato di fatto del territorio. Tali fatti si possono riassumere come di seguito:

a) Il mutamento sostanziale degli scenari strutturali intervenuti sul territorio, sia di livello socio-ecomomico che di livello demografico-insediativo, oltre alle dinamiche dei nuovi assetti produttivi ed ambientali. A seguito di tutto ciò, si è reso evidente un necessario aggiornamento ed una revisione dei dati analitico-statistici, per le quali si era operato alle analisi territoriali del PTP
b) La nascita di nuovi atti di programmazione relativi ad interventi di trasformazione territoriale di livello sovraccomunale, programmati attraverso iniziative di co-pianificazione e programmazione negoziata e finanziati prevalentemente con risorse comunitarie.
c) La nascita di iniziative di aggregazione di territori comunali, tra essi aventi affinità strategiche e socio-economiche, intorno alla richiesta di fonti finanziarie di investimento offerte dal Quadro Comunitario di Sostegno ed in particolare

riferimento ai Progetti Integrati Territoriali finanziati con Agenda 2000. Tali aggregazioni configurano nuovi assetti relativamente ai bacini d'utenza dei servizi e alle infrastrutture di livello sovraccomunale.

d) La nascita di nuovi atti di pianificazione e programmazione di settore, su scala regionale che hanno prodotto strategie localizzative e infrastrutturali fortemente interagenti con i contenuti del PTP, tra le quali quelle relative alle nuove localizzazioni infrastrutturali nel documento direttorio del Piano Regionale dei Trasporti.
e) La maturazione degli atti progettuali e delle decisioni governative finalizzate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto e delle relative opere connesse a terra. Ciò ha richiesto una definizione di dettaglio del quadro programmatico nell'Area dello Stretto e del relativo assetto territoriale e urbanistico.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA ATTIVATA

La stesura documenti preliminari al Piano Provinciale è stata predisposta da uno staff operativo costituito da un gruppo di lavoro interno, all'organico dell'Ente, e da un gruppo esterno di professionisti architetti e ingegneri.
Le professionalità impegnate hanno inoltre ricevuto un apporto consulenziale nei settori dei trasporti e mobilità, politiche turistiche, beni etno/antropici, con particolare riferimento alle condizioni e opportunità d'uso del patrimonio ferroviario storico, e nel settore agroforestale, attraverso la redazione di documenti e studi specialistici di sintesi.

L'ufficio del Piano riportava, inoltre, al suo interno, altre professionalità nella ricerca geologia, settore nel quale la Provincia ha prodotto un lavoro proficuo di monitoraggio e controllo, oltre che di ricerca, culminato nella predisposizione della carta geologica della Provincia redatta su scala 1/25.000.
La struttura operativa predisposta si è rivelata sufficiente ha operare le attività di ordine tecnico amministrativo connesse alla stesura del Piano. Anche se ha tuttavia registrato una oggettiva difficoltà a relazionarsi con la struttura politico/amministrativa dell'Ente e soprattutto con i dipartimenti afferenti alla programmazione e alle politiche comunitarie.

STUDI DI SETTORE DEL PIANO

Il Quadro conoscitivo del PTP fa riferimento alle attività propedeutiche attivate dalla Provincia ed in particolare allo studio propedeutico del Piano. Ad integrazione e supporto della formazione del PTP la Provincia Regionale ha attivato inoltre una serie di studi ad opera dei vari dipartimenti.
L'elenco generale dei suddetti studi è qui di seguito riportato:

---

1. *studio propedeutico del Piano Territoriale Provinciale 1997/98.*
2. *Programma operativo per la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.*
3. *Studi sui trasporti per la predisposizione del relativo Piano Provinciale dei Trasporti.*
4. *studio sul dissesto idrogeologico della provincia di Messina.*
5. *studio sulle valorizzazione delle tratte ferroviarie dimesse.*
6. *valutazioni, analisi tecniche e proposte operative riguardanti l'accessibilita' delle zone portuali della provincia di Messina, anche in riferimento alla previsione della nuova rete di porti turistici - 7° dipartimento.*
7. *Studio delle accessibilità delle Aree Interne della Provincia di Messina. Valutazioni, Ipotesi, Proposte Utili per un Complessivo Miglioramento delle Condizioni Generali di Fruibilità e di Sicurezza.*

Tali contributi sono stati consultati e valutati nella stesura del Quadro Conoscitivo e Propositivo del Piano. Essi costituiscono, relativamente ai settori di competenza, elementi di riferimento informativo ad integrazione delle ricerche condotte attraverso indagini e studi diretti e attraverso l'ausilio delle relative fonti riportate nelle appendici dei capitoli della relazione e nel quadro riepilogativo introdotto alla fine della seconda parte della relazione.

Pertanto gli studi suddetti costituiscono parte integrante del **Quadro Conoscitivo**

In particolare costituiscono parte integrante e appendice analitica del Quadro Conoscitivo lo **studio propedeutico** del PTP e lo studio **sul dissesto idrogeologico del territorio provinciale** relativamente alle analisi ed approfondimenti alle scale 1/50.000 del sistema fisico-naturale - componenti e annotazioni geologiche e geo-morfologiche.