

Alcune questioni ancora molto aperte a proposito dei "nuovi piani"

Nicolò Savarese

La discussione sul "nuovo piano" contiene due tematiche apparentemente distinte, ma in realtà fortemente interrelate: la questione della cosiddetta *area vasta* e la *dimensione operativa* del piano. Una riflessione più approfondita su di esse rivela l'esistenza di preconcetti piuttosto radicati e ci porta ad una diversa formulazione delle sottostanti problematiche.

A partire dagli anni '70 si sono progressivamente manifestati due fenomeni che, col passare del tempo, hanno finito per modificare radicalmente il contesto entro cui urbanisti e territorialisti operano:

- i. il proliferare delle domande di pianificazione; questo fenomeno, strettamente legato a quello delle "pianificazioni separate", è da ascrivere al moltiplicarsi delle competenze e dei potenziali oggetti o contenuti dell'attività di pianificazione;
- ii. la crescente complessità sistemica dei piani d'intervento; questo fenomeno, variamente connotato in termini di "pianificazione complessa" o "integrata", non è che la conseguenza della sempre maggiore interconnessione di cause ed effetti nei sistemi socio-economici e territoriali.

A fronte di queste due evidenze, le risposte più frequentemente date sono: la *co-pianificazione* e il *coordinamento territoriale d'area vasta*; ed è su questo secondo punto che mi soffermerò nelle seguenti considerazioni.

La questione dell'area vasta

Al momento attuale, è prevalente l'identificazione dell'area vasta con l'ambito di pianificazione provinciale (e quindi dei piani di area vasta con i piani territoriali di coordinamento).

L'esigenza di una pianificazione che trascenda i confini di un comune o, più in generale, di una qualsiasi entità politico-amministrativa preconstituita, è un fatto che nessuno, credo, possa mettere in dubbio; ma è altrettanto indubitabile che ogni funzione urbana o territoriale, semplice o complessa che sia, genera un suo ambito territoriale di riferimento (e quindi di governabilità), generalmente corrispondente al suo specifico bacino di domanda o di utenza. Perché mai, allora, il governo di tali ambiti funzionali/territoriali dovrebbe essere affidato ad un unico ente - la Provincia - i cui confini sono stati peraltro definiti un secolo e mezzo fa?

Ed infatti, nella realtà, così non avviene¹. Questa evidenza poggia su una logica che – se vista da un punto di vista sistemico – fornisce la chiave per una corretta impostazione della problematica <area vasta>. Un sistema è infatti un insieme di componenti materiali ed immateriali, tra loro legate da relazioni funzionali; la natura (scolastica, sanitaria, commerciale, produttiva, ecc.) di tali relazioni disegna sul territorio ambiti ben definiti, una volta stabilita la soglia minima d'impatto. Il discorso non cambia se la funzione d'impatto è più complessa. In altri termini, l'ambito territoriale di un piano dipende dagli obiettivi inizialmente postulati e quindi dalle funzioni che tali obiettivi mettono in gioco; di conseguenza l'area vasta di un piano è definita dalla natura stessa del piano,

una volta formulati, in maniera coerente e consistente, gli obiettivi perseguiti attraverso il piano.

Due livelli di pianificazione

E' possibile che una futura soppressione delle province (ed una loro trasformazione in organi decentrati delle regioni), dettata più che altro da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di ridimensionamento della *casta* politica, consentirà di affrontare, senza schemi mentali precostituiti, la problematica di un corretto rapporto tra gli unici due livelli, concettualmente possibili, di pianificazione: la definizione delle politiche d'intervento sociali-economiche-territoriali e la definizione degli assetti urbani-territoriali. Esistono buone ragioni per ritenere che debbano essere le Regioni ad occuparsi della prima e i Comuni ad occuparsi della seconda. Che siano queste le due uniche entità istituzionali e politico-amministrative a doversi confrontare in tema di governo del territorio, non è solo dovuto ad esigenze di semplificazione istituzionale, ma anche alle caratteristiche storico-geografiche assolutamente peculiari del nostro paese, fondato sul policentrismo comunale e sul federalismo regionale (ancorché imperfetto).

La funzione dello Stato è quella di dettare le regole generali di tale confronto (come nel caso della legge di principi, che è alla base della discussione sul "nuovo piano"); nonché i criteri e le norme circa la prevalenza dell'uno o dell'altro potere, in assenza di accordo. Ma mentre nel rapporto Stato/Regioni è giusto che esistano competenze esclusive o concorrenti, l'assetto del territorio dovrebbe essere competenza in linea di principio esclusiva degli Enti locali; anche se ciò potrebbe sembrare un'eresia, quando sono in gioco competenze esclusive dello Stato, come in materia di beni culturali ed ambientali. L'eventuale imposizione autoritativa, nei confronti degli enti locali, dovrebbe rappresentare sempre l'atto estremo di un processo concertativo adeguatamente regolamentato, fondato però su una concezione sistemica e non settoriale della risorsa territorio. Un'affermazione così forte è d'altra parte giustificata da alcuni drammatici insuccessi dello Stato (come le recenti esperienze in materia di alta velocità e di emergenza rifiuti insegnano); ma anche dalle contraddizioni derivanti da certe impostazioni eccessivamente dirigistiche delle Regioni.

Il coordinamento delle politiche territoriali

In uno schema basato su due soli livelli di pianificazione, qual è allora il posto da assegnare alla pianificazione d'area vasta? Il fatto è che esistono diverse accezioni, esplicite o implicite, dei piani d'area vasta.

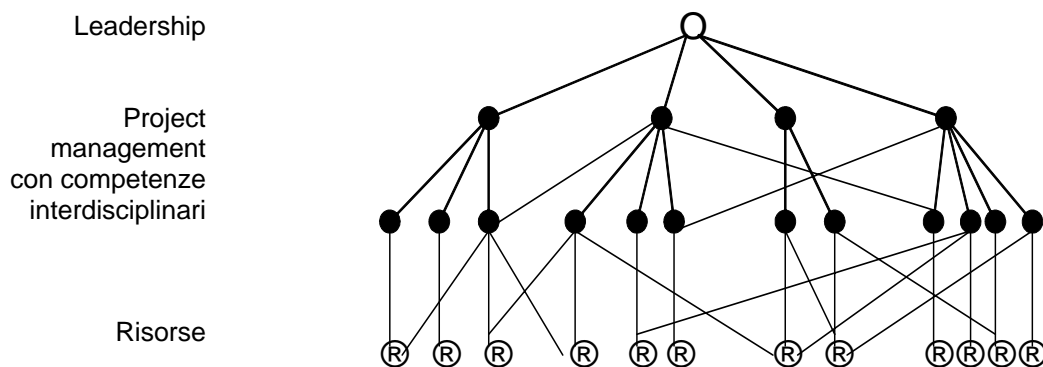
Cercherò, innanzi tutto, di dimostrare l'inutilità di un livello intermedio di pianificazione in capo ad altri enti che non siano i comuni o le regioni. Nello schema a due livelli – in cui solo i comuni sono titolari del governo effettivo del territorio – i piani d'area vasta sono, a tutti gli effetti, piani di coordinamento intercomunale ed originano dalla libera volontà associativa degli enti locali interessati. Laddove si manifestano reali problemi di messa in coerenza delle infrastrutture, dei servizi, delle politiche d'intervento o di quant'altro, le regioni dovrebbero avere tutti i poteri per: (a) attivare procedure di tipo

negoziale/concertativo con i comuni interessati; (b) stabilire *ope legis* il consorzio dei comuni nella redazione dei piani urbanistici; (c) procedere, in mancanza di ogni possibile accordo, con decisioni sovraordinate rispetto ai singoli comuni². In ogni caso non sembra esistere alcun valido motivo per creare un livello istituzionalizzato di pianificazione intermedia, che non possa essere esperito con atti e strumenti di tipo comunale, intercomunale o regionale. E' questo un caso in cui la semplificazione istituzionale dovrebbe essere assunta come buona regola per l'ottimizzazione dei processi decisionali. L'aver ricondotto la tematica dell'area vasta ad una più corretta dialettica tra Regioni e Comuni, non elimina però l'esigenza di piani – settoriali o intersettoriali – interessanti aree geografiche non coincidenti con il territorio di uno o più comuni. Questa esigenza non va tuttavia affrontata in termini di gerarchie e scale territoriali di competenza, ma piuttosto in termini di innovazione della pubblica amministrazione.

Modelli di governance

La struttura organizzativa prevalente, in tutti i livelli dell'amministrazione pubblica italiana, è basata su competenze settoriali (assessorili) di tipo verticale e gerarchico, tendenti all'eliminazione di qualunque interferenza orizzontale circa l'uso delle risorse disponibili.

Una struttura organizzativa alternativa è quella basata su obiettivi di tipo intersettoriale e su competenze di tipo interdisciplinare, tendenti ad un uso integrato e trasversale delle risorse.



In effetti, nei comuni maggiori comincia a diffondersi la creazione di uffici di scopo, dedicati tipicamente alla gestione di progetti speciali, progetti complessi e progetti comunitari. L'applicazione di questo modello ad un'intera struttura amministrativa, comporta la creazione di una vera e propria agenzia di scopo. Laddove il modello agenziale è stato adottato, i risultati sono stati molto interessanti, come insegna l'esperienza relativa alla pianificazione dello sviluppo locale.

E' abbastanza evidente che il secondo modello organizzativo si attaglia ad una pianificazione per progetti su larga scala (o d'area vasta) e presuppone una serie di condizioni organizzative ben note: una precisa definizione degli obiettivi; un piano-programma a carattere intersettoriale con forti e chiari contenuti strategici; una preliminare analisi di fattibilità tecnico-economica; una struttura autonoma di

governance; una durata temporale strettamente commisurata alla realizzazione del progetto; un efficiente project management, capace di integrare molteplici competenze interdisciplinari.

La dimensione operativa dei piani

A ben vedere, quando si parla di pianificazione d'area vasta, nella maggioranza dei casi abbiamo a che fare con piani motivati da e mirati ad obiettivi ben precisi; in cui la componente territoriale è strettamente funzionale al raggiungimento di quegli obiettivi. Siamo cioè di fronte a piani che – secondo i documenti prodotti dall'INU a proposito del "nuovo piano" – hanno tutte le caratteristiche di un piano operativo: prescrittività, conformatività, validità temporale, fattibilità economico-finanziaria, collaborazione pubblico/privato e così via.

Ciò che i documenti INU sul "nuovo piano" non dicono esplicitamente – ma che alcune delle legislazioni regionali contengono, come la Lombardia soprattutto, ma anche la Toscana – è una ulteriore proprietà tipica dei piani operativi: la loro ragion d'essere in funzione di progetti specifici e quanto più integrati possibile.

Se visti sotto questa ottica, la struttura concettuale del piano operativo e quella del progetto integrato tendono a confondersi. A mio parere, sarebbe questa un'acquisizione teorica e pratica molto importante per la disciplina urbanistica: perché recupererebbe in maniera corretta l'approccio tipico della pianificazione per progetti e la concezione del progetto come sistema integrato di azioni e interventi interrelati.

C'è però una certa difficoltà sia da parte degli urbanisti che degli economisti – per loro specifica formazione e cultura – a cogliere le necessarie distinzioni ed interazioni tra programmazione economica e pianificazione territoriale. Le politiche di sviluppo locale possono prescindere dalla specificità dei luoghi, così come l'assetto di ogni città e di ogni territorio può essere pensato e valutato solo in rapporto alla sua peculiare qualità ambientale e storico-culturale. Ma quando si applicano questi diversi approcci disciplinari ad un contesto reale e specifico, allora non è più pensabile che le variabili prese in considerazione da uno dei due modelli si trasformino in vincoli assoluti per l'altro.

Ancora una volta l'ambito concettuale – ed insisto a dire non dimensionale – entro cui l'interazione tra modelli territoriali e modelli economici si manifesta, è quello tutto operativo dei progetti d'intervento. Le maggiori criticità si riscontrano, tuttavia, sul versante dei criteri e delle regole che dovrebbero ispirare ed informare i due livelli. Le questioni su cui mi soffermerò brevemente, prima di concludere, sono: (i) la pianificazione di tipo strategico; (ii) la reale flessibilità dei piani di tipo strutturale; (iii) la possibilità di reintegrazione dei progetti complessi nella pianificazione di tipo operativo.

Le questioni ancora aperte

La prima questione riguarda l'approccio di natura strategica alla pianificazione urbana e territoriale, in rapporto sia al livello strutturale che a quello operativo. Pur senza soffermarsi qui sulle caratteristiche teorizzate per questo nuovo paradigma pianificatorio, un piano strategico si traduce, il più delle volte, in un insieme organico di progetti complessi (detti progetti bandiera) e in un piano d'azione che ne consenta l'attuazione. Di conseguenza, un piano strategico segue la logica della pianificazione per progetti e può in effetti disarticolarsi in un certo numero di progetti operativi. Al tempo stesso, però, esso tende ad organizzare tali progetti secondo una strategia

d'insieme (la *vision* di piano), che non può non informare di sé l'assetto di un territorio, più o meno vasto.

La seconda questione riguarda la reale flessibilità del piano strutturale, in rapporto ai progetti operativi d'intervento; i quali possono sì discendere dai piani strutturali – specie quando questi ultimi sono impostati in maniera strategica – ma possono anche derivare da programmi originariamente non preventivati: siano essi regionali, nazionali o comunitari. A fronte di questa crescente numerosità dei canali di potenziale finanziamento, non preventivabili dagli enti locali e capaci di modificarne le prospettive di sviluppo, le legislazioni regionali tendono a restringere sempre più i margini di flessibilità imposti alla pianificazione comunale, specie per i piccoli comuni, i cui piani strutturali potrebbero essere spesso fatti quasi per default.

La terza questione riguarda la possibilità di uniformare la pianificazione di tipo operativo con la progettazione integrata derivante da programmi innovativi nazionali e comunitari. Al di là degli aspetti normativi, esiste una tendenza ad interpretare il piano operativo come una specificazione di dettaglio del piano strutturale; semmai parzializzato in virtù dei più ristretti tempi di attuabilità delle destinazioni d'uso e dei vincoli d'esproprio. In questo modo, però, si finisce per traslare nel nuovo piano operativo il vecchio piano regolatore. Se si riuscisse, invece, a dare più flessibilità – anche nelle procedure di approvazione – al piano strutturale ed i piani operativi corrispondessero a progetti integrati d'intervento, non ci sarebbe più bisogno di considerare i cosiddetti programmi innovativi come alieni alla disciplina urbanistica.

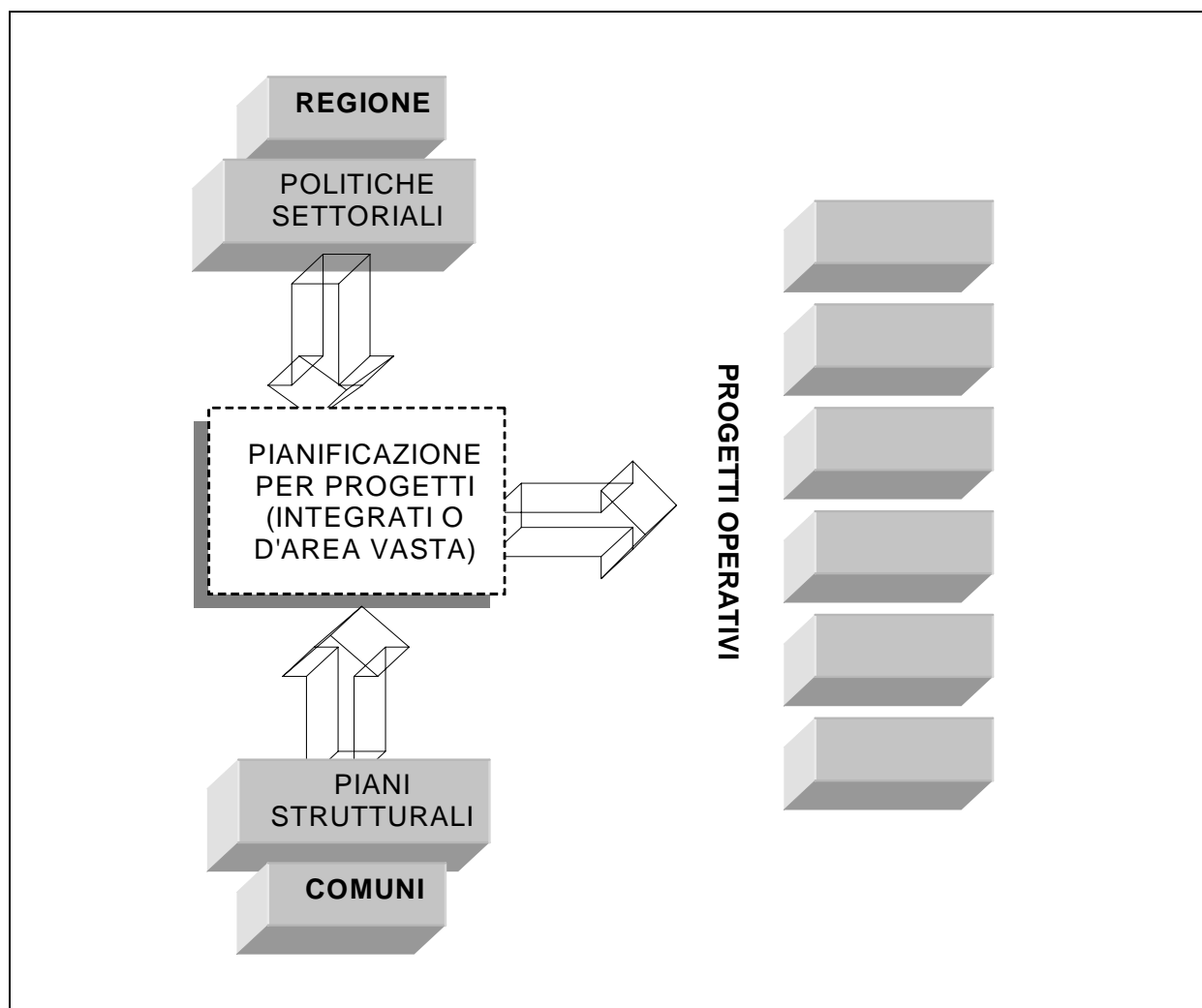
Una considerazione conclusiva

L'idea di pianificazione, derivante dalle precedenti riflessioni, può essere rappresentata, molto schematicamente, nel grafico finale. L'area della pianificazione per progetti (che potremmo ancora denominare d'area vasta, in riferimento alla geometria variabile delle sue applicazioni) vi appare come un campo non esattamente delimitabile, nell'ambito del quale si creano, di volta in volta, le strutture (agenzie di scopo) per la realizzazione e la gestione di piani e progetti a carattere operativo.

Il problema maggiore risiede nei contenuti che intendiamo dare alla pianificazione strutturale: limitandola ad un ambito strettamente fisico-spaziale ovvero caricandola di contenuti più ampi, inclusivi delle variabili demografiche, antropologiche, economiche e sociali delle comunità che vivono entro un determinato spazio territoriale. La possibilità di preservare, rinnovandola, una tradizione disciplinare che - nonostante la scarsa incidenza sui processi reali di trasformazione del territorio, dimostrata in questi ultimi anni - possiede comunque una grande e non infondata fiducia nella possibilità di controllo della forma che lo spazio fisico assume a seguito di tali processi, è molto legata alle risposte che si sapranno dare alle questioni ancora aperte ed ora appena accennate.

Che le risorse culturali ed ambientali delle città e dei territori siano divenute fondamentali – anche sotto il profilo economico - nel definirne l'identità, è un fatto indubitabile; e peraltro chi scrive è un forte assertore di questa tendenza, purché letta in chiave progettuale e non puramente conservativa. Talune normative urbanistiche regionali sembrano invece delineare un modello di piano che si limiti, fondamentalmente, a definire i gradi di trasformabilità del territorio, sulla base di parametri molto vincolanti o addirittura invariati. Se questa tendenza si consoliderà, il piano strutturale – qualunque sia la scala d'intervento – non potrà più incidere sulle dinamiche di sviluppo; le quali saranno completamente affidate a progetti speciali,

esogeni ed estranei ad una logica di pianificazione che parta dai territori. E poiché la sostenibilità di tali progetti potrà essere tollerata solo nell'ambito di grandi aree urbane o metropolitane – i cui piani hanno ovviamente margini di flessibilità molto maggiori - le aree rurali ne saranno totalmente escluse ed accresceranno sempre più la loro marginalità. Sarà così fatale la definitiva affermazione di quel modello di assetto territoriale – basato sulla concentrazione urbana e sul depauperamento rurale – che gli stessi assertori di politiche esclusivamente conservative sembrano paventare.



¹ Si può citare, al riguardo, un elenco non certo esaustivo di ambiti ricorrenti nella pianificazione urbanistica e territoriale, cui corrispondono enti dedicati, a partecipazione pubblica totale: aree naturali protette (ANP), enti di promozione turistica (APT), servizi intercomunali di protezione civile, aziende sanitarie locali (ASL), distretti scolastici, ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti, delle risorse idriche e altro, centri per l'impiego, comunità montane, sportelli unici, autorità di bacino sub-regionali, consorzi intercomunali per la gestione di servizi comuni; ovvero a partecipazione pubblica maggioritaria o comunque determinante: agenzie per lo sviluppo locale, patti territoriali, programmi leader (GAL), progetti territoriali integrati (PIT), bacini di utenza del trasporto pubblico locale (TPL), ecc.

² Talvolta, invece, l'intervento regionale risulta non necessario o addirittura prevaricante. Si possono citare, al riguardo, un paio di esempi: la gestione delle aree naturali protette e i sistemi turistici locali. Per quanto riguarda le ANP di istituzione regionale, i risultati migliori si sono registrati nei casi in cui i poteri gestionali sono rimasti ai comuni, evitando la creazione di enti autonomi, con competenze territoriali integrali, sottratte agli enti locali. Se la stessa impostazione verrà estesa anche ai siti d'interesse comunitario, finirà per provocare situazioni inaccettabili, con il totale esproprio di molti comuni dalla gestione del proprio territorio. Per quanto riguarda i Sistemi Turistici Locali, le Regioni tendono generalmente ad impedire o limitare l'associazionismo spontaneo dei comuni, benché giustamente ed espressamente previsto dall'art. 5 della L. 135/01, anche a livello interregionale.