

INU

La Provincia e la pianificazione intermedia dell'area vasta: nuovi scenari per il governo del territorio

Perugia, Sala dei Notari, 16 aprile 2012

Relazione introduttiva

Luciano Tortoioli¹

La decisione di dare vita ad un dibattito aperto sul **governo del territorio di area vasta**, nel bel mezzo di un delicato e difficile processo di riforma delle istituzioni territoriali che coinvolge in prima battuta le province, è un chiaro segnale dell'attenzione che l'INU vuol dedicare al tema stesso, per **confermare con nettezza** la propria linea culturale che è quella innanzitutto di salvaguardare e rafforzare il valore ed **il ruolo della gestione e pianificazione pubblica del territorio**, a prescindere da ogni nuova architettura istituzionale o modello di governo.

Nel momento in cui si aprono scenari di riforma che toccano la pianificazione e l'urbanistica (temi essenziali per uno sviluppo sostenibile delle città e dello spazio rurale) l'INU non può sottrarsi al confronto, né esimersi dal prendere posizione ed offrire il proprio contributo intellettuale al decisore finale. Piuttosto è quasi un dovere evidenziare le molteplici opportunità che potrebbe offrire una riforma del modello di governance territoriale, ma altrettanto segnalare puntualmente le **numerose criticità** che potrebbero manifestarsi se non venissero assicurate, ai nuovi soggetti incaricati della gestione dei processi, **autorevolezza, competenza ed efficienza**.

E' altresì evidente che per l'INU assume valore irrinunciabile **l'esercizio della funzione** (quella della pianificazione multiscalare, a più livelli) che deve essere sempre assicurato e che **prevale** su ogni considerazione che riguardi le istituzioni cui la stessa funzione verrà affidata.

La conformazione geografica e morfologica del paese, la tradizione amministrativa, storica e culturale, il diffuso policentrismo, la frammentazione ed il nanismo di molte istituzioni locali, richiedono un **governo del territorio articolato su diversi livelli**, anche se con alcuni, significativi, correttivi rispetto al sistema attuale, a partire da una **distinzione precisa dei ruoli** degli enti protagonisti, senza sovrapposizioni, basato su regole chiare, che limiti all'essenziale gli strumenti regolativi ed i piani, per ridurre anche i costi.

La riforma, velocizzata dall'autentico terremoto che ha investito l'economia occidentale, ha preso il via nel 2011, con il disegno di legge costituzionale approvato dal precedente Governo, ora in discussione al Parlamento, ed è proseguita con l'approvazione della legge 214/11, che all'art. 23 prevede la costituzione di nuove Province con "esclusive funzioni di indirizzo e coordinamento

¹ *Presidente Commissione nazionale Inu Cooperazione e coordinamento territoriale*

delle attività dei Comuni, in materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”. Nel frattempo è stato anche varato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge sulle modalità di elezione dei Consiglieri Provinciali.

Non v'è dubbio che una **norma di rango costituzionale** potrebbe sancire definitivamente il riordino delle istituzioni responsabili delle politiche pubbliche di ambito sovra comunale o di area vasta (Province, città metropolitane, enti associativi di comuni) e potrebbe superare positivamente ed efficacemente i numerosi ostacoli (tra cui anche i giudizi di incostituzionalità sollevati da alcune regioni) che invece si frappongono a quell'ordinato riassetto delle istituzioni locali che il paese richiede.

Spetta però al Parlamento, al Governo, alle forze politiche, alle istituzioni decidere come e quando concludere il percorso avviato, ben sapendo che questo riguarda un ampio complesso di funzioni e di materie, con risvolti anche gestionali non secondari (basti pensare all'ambiente, ai trasporti, ecc.).

All'INU non compete, come già detto, inserirsi in questo processo legislativo se non per dare voce all'istanza (che in questa sede più interessa) **di buon governo del territorio**, che si garantisce con autorevoli presidi istituzionali in grado di assicurare, insieme alla pianificazione strutturale di competenza del livello comunale, **un'efficace azione di coordinamento in area vasta**.

Le nostre riflessioni non possono che partire però dall'attuale quadro normativo, sebbene in evoluzione, che è segnato dall'articolo 23 della legge prima richiamata. Il “governo del territorio” è costituzionalmente materia di **interesse concorrente** tra Stato e regioni. Allo Stato spetta definire i principi generali entro cui esercitare la funzione ed alle leggi regionali stabilire norme di dettaglio, puntuali e calibrate sulle condizioni e sulle caratteristiche territoriali locali.

L'iniziativa legislativa dello Stato e poi quelle regionali, saranno quindi decisive per le sorti della pianificazione di area vasta ed è indispensabile che vengano coordinate, anche in fase preliminare. Potrebbe trattarsi di un'occasione irripetibile, almeno in tempi brevi, per migliorare un sistema che presta il fianco a qualche osservazione critica e che andrebbe aggiornato. L'INU potrebbe farsi promotore di un'azione di supporto tecnico-scientifico ai decisori istituzionali.

I sei punti cardine intorno a cui dovrebbe ruotare il processo di riforma, sono così sintetizzabili:

- riconoscere al territorio e quindi alla pianificazione un ruolo determinante per la crescita di competitività nelle sfide aperte a livello comunitario. In sintesi **territorializzare lo sviluppo**;
- assecondare il **processo di semplificazione** amministrativa già avviato, imprescindibile per l'ammodernamento del paese, che deve riguardare anche gli strumenti della pianificazione territoriale, il numero e contenuti dei piani settoriali (a cominciare da quelli regionali e di alcune amministrazioni statali), l'unificazione dei linguaggi, le gerarchie e le procedure di formazione ed approvazione;

- individuare una **governance autorevole** per ciascun livello di pianificazione stabilito dalla legge (compreso quello di area vasta), unica responsabile delle decisioni, seppure in un processo il più possibile condiviso;
- superare la **frammentazione comunale ed** individuare nell'unione dei comuni la sede della pianificazione di livello strutturale che deve riguardare la città effettiva, più che quella amministrativa;
- dare finalmente vita alle **città metropolitane**, riforma ancora sulla carta dal 1990 e pezzo determinante del nuovo sistema di governance territoriale;
- mantenere un **presidio istituzionale**, attualmente assicurato dalle province, che garantisca il coordinamento e la cooperazione tra territori, in primis sui temi della pianificazione urbanistica e dei servizi, anche con modelli non tradizionali.

Partendo da questi punti, che spero condivisi, pensiamo sia utile sviluppare una riflessione nella Commissione e poi nell'Istituto, da aprire anche all'esterno, per contribuire a sciogliere alcuni nodi ancora irrisolti, **astraendosi**, per quanto possibile, da **condizionamenti dettati dalla fase economica** contingente che impone una stretta sui costi della P.A. (che però la riforma tocca marginalmente) o dalla **difesa di posizioni di parte**.

Piuttosto **gli interrogativi cui la riforma avviata dovrà dare risposta** sono numerosi, a cominciare:

- da **quanti livelli** di pianificazione (di carattere strutturale e regolativa) saranno confermati;
- da come le leggi (statale e regionali) **declineranno la funzione di "coordinamento"** di area vasta;
- se l'area vasta sia riconducibile entro **confini amministrativi predeterminati e permanenti**, ovvero sia a geometria variabile, come avviene in altri paesi europei;
- se l'attività di coordinamento nell'area vasta sia equivalente a quella di una pianificazione urbanistica in senso ampio ovvero sia riconducibile a tematiche specifiche, magari in questi casi con compiti di regolazione più forte;
- se una pianificazione di area vasta, approvata da un ente dalle caratteristiche di quelle prefigurate dalla 214/11, possa avere efficacia **conformativa del diritto di proprietà**;
- a chi affidare il compito di **approvare i piani regolatori** dei comuni o delle loro unioni;
- se, infine, da questo processo di riordino istituzionale ne uscirà un quadro semplificato dei **numerosissimi enti, agenzie, consorzi** che operano a vario titolo sul territorio, come rileva anche il Rapporto INU 2010 .

Dal processo di riforma che si sta configurando non potranno uscire **indenni i piani di livello regionale e comunale**.

Per quanto concerne il **livello regionale** si dovrebbe puntare a qualificarne la funzione legislativa e programmatica, ricercando la coerenza tra le programmazioni settoriali e quella territoriale che,

pur mantenendo un'impronta fortemente strategica, è destinata ad arricchirsi di contenuti regolativi e di tutela, tipici della pianificazione paesaggistica condivisa con lo Stato. Si avverte inoltre la necessità di un **riavvicinamento dei vari modelli organizzativi, degli strumenti della pianificazione e delle pratiche operative che le regioni hanno prodotto nel tempo**, non sempre comparabili ed agganciate alle effettive esigenze delle amministrazioni territoriali e che diventano ancora più incerte se riferite alle politiche adottate per l'area vasta.

Anche la pianificazione comunale dovrebbe subire **un'evoluzione, rapida e incentivata**, verso il livello sovracomunale rappresentato dalle unioni preposte alla redazione di piani strutturali, fermo restando la parte operativa che spetterebbe ai singoli Comuni.

La diversa scala tra il piano regionale e quelli locali **dovrebbe comunque essere colmata**. Mentre per le aree metropolitane la soluzione è già implicita nell'attuazione della riforma della l.142, nel caso dei singoli comuni, in particolare quelli minori, o delle loro unioni si renderà necessaria comunque un'azione di coordinamento tra le politiche urbanistiche, quelle settoriali e dei servizi, nonché un'offerta di assistenza operativa e di conoscenza agli enti locali da parte delle nuove province, sulla base di indirizzi, criteri e modalità fissati dalla legge e dalla programmazione regionale.

L'obiettivo della **semplificazione è imposto dai rapidi cambiamenti in atto**, anche nei rapporti tra istituzioni e società civile, e dalle richieste pressanti che avanzano imprese, associazioni e cittadini, e mette a dura prova la capacità della P.A. di ripensare gli apparati normativi e programmatici stratificati nel tempo. Da questo punto di vista gli strumenti di pianificazione territoriale non sono esenti da difetti. Il riordino istituzionale è un'occasione unica per riflettere sul **numero dei piani, sui contenuti (a volte ridondanti), sui procedimenti prescritti per la loro formazione e sull'iter di approvazione**.

Anche lo **Stato non può dimenticare il ruolo** che avrebbe dovuto svolgere per uno sviluppo armonico del territorio: delineare scenari strategici complessivi e coerenti coi programmi della UE, dettare gli indirizzi generali e di presidio della politica di gestione del territorio, costruire il quadro di riferimento per la programmazione territoriale delle regioni. Da molti anni lo Stato ha rinunciato a questo compito che andrebbe recuperato a scapito di attività operativo-gestionali che invece a volte predilige e che si sovrappongono a quelle di competenza regionale o locale, generando conflittualità dannosa.

Pensando a forme di **cooperazione tra istituzioni**, si impone una riflessione sulla co-pianificazione Stato-Regione nella redazione dei PPR. Le esperienze in corso evidenziano oggettive difficoltà per arrivare ad una totale condivisione delle decisioni che si impongono nella formazione di un piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale. Occorrerà stabilire tempi certi per la co-pianificazione e prevedere comunque modalità di elaborazione dei piani anche nel caso di "scarsa" cooperazione di uno dei partner.

L'esperienza degli ultimi venti anni di pianificazione di Area Vasta, frutto dell'impegno, delle competenze e delle professionalità presenti in moltissime province italiane, **non va dispersa.**

L'attività di **coordinamento delle politiche locali è portatrice di valore aggiunto per il territorio:** ne è convinta la Commissione e potrà emergere anche nel prosieguo della mattinata con la presentazione dei casi di studio che testimonieranno di esperienze praticate in varie parti del paese e a diverse scale (da quella locale a quella sovra regionale), tutte molto interessanti anche perché originate da una volontà di collaborazione spontanea, non imposta, che lascia sperare per una rapida diffusione di buone pratiche. In particolare l'esperienza di cooperazione in corso tra le regioni del nord, seppure non conclusa, va vista con grande interesse ed anche, mi auguro, imitata da altre.

Dopo il convegno la Commissione proseguirà il suo lavoro secondo il programma approvato, con la ricognizione dei modelli di cooperazione e di costruzione di strumenti condivisi sperimentati in Italia ed in altri paesi europei, sperando in conclusione di testimoniare come sia possibile superare l'atteggiamento di scarsa collaborazione tra enti (a volte diffidenza) che si manifesta quando si affrontano temi legati al governo delle trasformazioni territoriali e alla pianificazione di Area Vasta.

La Commissione ha deciso di **costruire un Dossier** che raccolga i punti di vista di quanti nell'INU sono interessati a dare un contributo ad una riflessione documentata e ragionata che possa far emergere gli aspetti problematici del processo di riforma. Apriremo una fase di ascolto e di raccolta di documenti, proposizioni, contributi dalle altre Commissioni INU, dai gruppi di lavoro interessati, dalle Sezioni regionali e dai singoli soci da far confluire, una volta sistematizzati e sintetizzati, nel dossier . Ma daremo spazio anche a contributi di esperti oltrechè raccogliere il punto di vista di Regioni, Province e Comuni, immaginando di organizzare il documento in sezioni tematiche. A valle del convegno la Commissione organizzerà un incontro per discutere la proposta di Dossier e la sua impostazione.

Ci aspettiamo molto dal dibattito odierno, ben sapendo quanto sia difficile affrontare problematiche del genere in un momento di incertezza istituzionale. Ogni contributo o suggerimento che potrà essere fornito da tutti coloro che operano anche all'interno del gruppo di lavoro INU delle province, verrà utilizzato dalla Commissione per elaborare insieme ipotesi e proposte di forme di cooperazione e di coordinamento tra enti che, se ancorate saldamente a supporti normativi evoluti, da costruirsi nei prossimi mesi e che diano le necessarie certezze sui ruoli delle istituzioni territoriali, **possono concretamente aiutare lo sviluppo di nuovi modelli di pianificazione di area vasta.**