

3 aprile 2008

Alessandro Delpiano¹, Marco Pompilio²

AREA VASTA E PIANIFICAZIONE PROVINCIALE³

Definire l'ampiezza, le dimensioni, la scala ottimale per l' "area vasta" è sicuramente operazione difficile, che non porta ad un risultato univoco.

Il concetto di area vasta è vago, aperto, e strettamente legato alla contestuale dimensione della problematica cui viene riferito. I termini del problema variano inoltre nel tempo, e quindi l'area vasta è concetto piuttosto sfuggente, spazialmente e temporalmente.

Tuttavia, constatata l'evasività dell'aggettivo "vasta", è necessario cercare dei punti di riferimento, che ci permettano di affrontare la questione dal punto di vista pragmatico operativo, proprio perché quel "vasta" sta oggi diventando problema concreto per il governo del territorio.

Esiste una comune e sempre più insistente percezione che i problemi del territorio per essere affrontati, ed anche compresi, necessitano di un approccio che si spinga oltre gli stretti confini amministrativi del Comune.

I problemi di area vasta non sono in realtà una novità. Molti dei problemi ambientali richiedono da sempre un approccio che travalichi i confini comunali di area vasta. Si pensi ad esempio alle aste fluviali, che coinvolgono più comuni, e a volte anche più province o più regioni. A questi problemi si è cercato in qualche caso di dare risposta negli anni e decenni passati, per esempio con la creazione delle Autorità di Bacino.

Tuttavia è solo di recente che i temi insediativi, tradizionalmente di competenza quasi esclusiva della pianificazione comunale, hanno cominciato a manifestare in modo palese e sempre più frequente una dimensione di area vasta. Negli anni ottanta l'attenzione era tutta concentrata sui centri storici e sulle aree dismesse, ma nel corso degli anni novanta si è tornati a costruire all'esterno degli abitati, in modo massiccio ed estensivo, senza preoccuparsi degli effetti sui comuni confinanti.

Nelle zone densamente urbanizzate del Paese, nelle conurbazioni che ormai non interessano solo le aree metropolitane, ma anche numerose città e agglomerati di dimensioni medie, e talvolta medio-piccole, il problema diventa sempre più urgente, per il rilevante consumo di suolo e spezzettamento del territorio. Tanto urgente da indurre i comuni stessi a sollevare il tema, richiedendo a regione e provincia, oppure parchi e comunità montane ove esistenti, forme di controllo sull'operato dei vicini, regole eque e certe per il governo territoriale di area vasta.

Alcuni commentatori affermano che l'area vasta non può essere fatta coincidere con i confini della provincia e non può quindi essere affrontata tramite la pianificazione territoriale provinciale. Sulla prima parte dell'affermazione si può in parte anche concordare, mentre la seconda è a nostro parere da respingere, così come la concatenazione e consequenzialità delle due affermazioni non ha alcun fondamento.

I confini delle province sono nati quasi due secoli fa e in alcuni casi definiscono una dimensione territoriale che può in qualche modo essere assimilata a quella ottimale per l'area vasta, in altri

¹ Direttore Settore Pianificazione territorio territoriale e trasporti, Provincia di Bologna, componente direttivo INU nazionale

² Coordinatore Gruppo di lavoro INU sulla pianificazione provinciale

³ Queste pagine costituiscono una riflessione ed una replica all'opinione espressa da Nicolò Savarese sul ruolo della pianificazione provinciale nell'intervento "Questioni quasi chiuse e questioni molto aperte" pubblicato sul sito web INU tra gli spunti per il dibattito congressuale di Ancona

invece tale riscontro non è immediatamente percepibile. Se da un lato i confini comunali sono troppo ristretti, per potere affrontare il problema nella sua interezza, i confini provinciali sono a volte troppo ampi per costituire utile riferimento di area vasta. La dimensione provinciale non sempre corrisponde ad una comunità riconoscibile, e quindi il suo piano territoriale a volte non riesce ad essere espressione diretta di un progetto di territorio. Almeno così può apparire ad una prima lettura, e questo argomento viene utilizzato, dai commentatori di cui sopra, per arrivare alla conclusione affrettata che la pianificazione territoriale provinciale non serve, se ne può tranquillamente fare a meno, a favore di un modello a due livelli, l'assetto del suolo nel comunale e la programmazione economica e sociale nel regionale.

Tutto questo può apparire logico, metodologicamente e teoricamente. Tuttavia, se ci si ferma un attimo a riflettere, il ragionamento non quadra. Se si vuole fare urbanistica, se soprattutto si vuole incidere sui processi decisionali e sulle relative scelte, in altre parole se si vuole governare il territorio, si deve prima di tutto connettere la teoria con la realtà, per comprendere cosa possa essere tradotto in azioni operative, concretamente ed in tempo reale.

Vediamo quali alternative sono disponibili per affrontare in modo realistico ed efficace i problemi di area vasta.

I comuni che riconoscono di avere un problema di area vasta si aggregano e affrontano assieme il problema, promuovendo forme di pianificazione intercomunale. Può sembrare la soluzione più semplice, ovvia e appropriata, ma poi si scopre che vi sono diverse difficoltà nel tradurla in pratica:

- I comuni interni al bacino di area vasta dovrebbero tutti volontariamente aderire al progetto associato, che probabilmente comporterà vantaggi, ma anche oneri da suddividere e limitazioni alla propria libertà di azione. Se uno o più comuni non vogliono aderire all'inizio, potrebbe essere che aderiranno in seguito vedendo che rischiano di rimanere fuori da importanti benefici. Ma potrebbero anche rimanere fuori, agendo magari in modo tale da vanificare gli sforzi degli associati.
- Se anche tutti i comuni aderissero, per andare avanti è necessario un *leader*, una persona o un ente che faccia da riferimento e assuma, delegato o eletto dagli altri, il carico di coordinare il piano o progetto di area vasta, agendo in modo imparziale nel superiore interesse di tutti. Quando questi accordi riguardano la gestione dei servizi appare più semplice garantire la continuità nella fase attuativa. Si arenano invece davanti alle difficoltà e agli intoppi più banali quando riguardano decisioni strategico politiche di pianificazione.
- I progetti territoriali richiedono tempo e stabilità per essere sviluppati, condivisi, approvati e attuati. Il cambiamento di uno degli attori chiave, evento non raro in corrispondenza dei passaggi elettorali, comporta la modifica degli equilibri e il rischio di annullare tutto il lavoro fatto se non si è ancora arrivati ad un accordo sottoscritto che abbia valore legale.

Serve dunque un'ente che possa occuparsi dell'area vasta, e che possa dare stabilità e continuità ai processi intrapresi. Alcuni ipotizzano che possa essere la Regione. Non come vero e proprio riferimento di area vasta, visto che i suoi confini sono ancora più indeterminati di quelli delle province. Neppure come riferimento effettivo di progetto territoriale, visto che anche per le regioni è difficile trovare una comunità definita che vi si riconosca.

La Regione viene ipotizzata come ente che dall'alto sovrintende ai processi di collaborazione dei comuni sui temi di area vasta. Con i suoi poteri normativi dovrebbe dettare le regole di collaborazione, e magari formare *ope legis*, o con il supporto di finanziamenti e incentivazioni mirate, i raggruppamenti di comuni per affrontare i temi di area vasta nei casi in cui i comuni non provvedano spontaneamente. Ma questo significa cercare di correggere le debolezze del nuovo modello di governo del territorio, tendenzialmente a carattere negoziale, con un più prosaico e tradizionale approccio dall'alto. Probabilmente i tempi per una soluzione di questo tipo sono passati: una volta conquistata l'autonomia decisionale i comuni difficilmente accettano la restaurazione, anche solo parziale, del vecchio modello gerarchico.

A questo si aggiunge che molte regioni, per le loro dimensioni e per l'elevato numero di comuni, fanno fatica a tenere sotto controllo, e anche solo a monitorare, i temi territoriali locali.

Se la regione non funziona, o comunque dove non funziona, si dovrebbe quindi procedere a formare appositi enti territoriali di area vasta, ossia un nuovo livello intermedio di governo. I

problemi che ne conseguirebbero sarebbero di rilievo, da un punto di vista applicativo, dato che l'area vasta non è univocamente definita, e può variare in funzione dei temi ai quali ci si riferisce. Un comune potrebbe per esempio sentirsi collegato ai comuni della stessa vallata per gli aspetti ambientali connessi con un corso d'acqua, ma essere invece più strettamente legato ad altri per il sistema delle infrastrutture. Anche ammesso di riuscire a trovare una definizione sufficientemente equilibrata e soddisfacente, esiste un'altra difficoltà rappresentata dal fatto che i bacini di area vasta non sarebbero comunque immutabili nel tempo, visto che il territorio è entità dinamica e soggetta a cambiamenti continui.

Anche ammesso di riuscire comunque a definire un'area vasta territoriale abbastanza rappresentativa e sufficientemente stabile, rimarrebbe un problema pragmatico di tempistica. Creare un nuovo livello di enti territoriali di area vasta, organizzarli, farli funzionare e sviluppare i relativi piani territoriali, richiede nel nostro Paese molti anni, e forse decenni. Gli esempi che abbiamo, soprattutto di enti di settore con forte valenza territoriale, testimoniano la lunghezza dei tempi e la difficoltà nell'attivare e mantenere un rapporto collaborativo con i comuni. I piani dell'autorità di bacino, sopra citati, ne sono un esempio. Introdotti con la L 183 nel 1989 sono ad oggi stati attivati solo parzialmente, e con grande lentezza. Tra l'altro, concepiti con impostazione ancora gerarchica, fanno oggi fatica ad imporre le proprie scelte ai comuni, che, conquistata l'autonomia decisionale, considerano con sempre maggiore sospetto e distacco ogni tentativo di calare le decisioni dall'alto.

Quando dal livello teorico si scende a quello applicativo emerge dunque un problema organizzativo, che si deve affrontare se si vuole arrivare ad una qualche soluzione operativa, e fattibile in tempi reali.

La provincia, abbiamo già detto prima, non sempre riesce riferendosi ai suoi confini amministrativi a costituire base di lavoro per problemi e identità di area vasta. Ma possiede una serie di condizioni che possono essere di aiuto se si vogliono risolvere i problemi con spirito pragmatico.

Innanzitutto, la provincia già esiste come livello istituzionale, è organizzata, e può dunque operare da subito, non necessita insomma di perdere decenni in modifiche costituzionali, nuove normative, creazione di nuovo livello istituzionale, organizzazione, periodo di rodaggio, sviluppo del piano, approvazione, ecc.

La provincia è generalmente più vicina al comune, nel senso che riesce a monitorare più da vicino le dinamiche territoriali, ed è maggiormente portata ad ascoltare le istanze dei comuni. La provincia non ha poteri normativi, a differenza della regione, e i poteri urbanistici sono in primo luogo assegnati ai comuni. La provincia trova dunque la sua ragione d'essere nel fornire un servizio di coordinamento ai comuni, sui temi territoriali che non riescono a risolvere con le proprie forze.

Alcuni problemi di area vasta possono richiedere un coordinamento provinciale o addirittura sovraprovinciale. Tuttavia la stragrande maggioranza dei problemi di area vasta presenta una dimensione subprovinciale. La provincia con il suo piano territoriale non può generalmente dare risposta diretta a questi problemi, ma può creare le condizioni affinché i comuni collaborino e agiscano in modo finalizzato per coordinare le politiche insediative di rilevanza sovracomunale. I grandi temi delle reti e delle tutele possono essere definiti nelle loro linee strategiche nella pianificazione regionale, e venire quindi dettagliate ed integrate alla scala provinciale. La rete della mobilità necessita spesso di un inquadramento di grande scala, a livello regionale, o talvolta anche superiore, nazionale o europeo, e quindi un'integrazione a livello provinciale, dove viene definita la rete viabilistica intercomunale e vengono gestite le linee di trasporto pubblico.

Sui temi insediativi invece la competenza primaria è sicuramente comunale, ma questa competenza si ferma dove le scelte per il loro peso travalicano i confini comunali (centri commerciali, aree produttive, diffusione insediativa, grandi poli funzionali, ecc.). Nel piano provinciale possono essere definite le strategie di governo e le regole per attivare e fare funzionare le aggregazioni comunali sui temi insediativi di area vasta. La provincia può assumere un ruolo di coordinamento, di garante della collaborazione, che fa rispettare le regole preventivamente condivise dai comuni, che svolge azioni di promozione territoriale anche accompagnando i comuni nella ricerca di finanziamenti e accreditamento presso regione, ministeri statali o organismi europei.

La provincia, per intercettare e farsi interprete di questa domanda di area vasta, deve essere capace di ripensare e riarticolare il proprio piano. Un piano che riesca a costruire uno schema, anzi più schemi, di collaborazione a geometria variabile, capaci di adeguarsi alle molteplici, e nel tempo mutevoli, sembianze e dimensioni che i problemi di area vasta possono assumere.

Si tratta in definitiva di creare contesti negoziali di dimensione e *mix* ottimale al fine di sviluppare documenti e piani urbanistici intercomunali di area vasta in grado di integrare, soprattutto per gli aspetti insediativi, i riferimenti di sistema (reti e tutele) contenuti nel piano territoriale provinciale. Non solo, la provincia si deve anche preoccupare di creare nel piano gli strumenti per aiutare i comuni ad attuare i piani urbanistici intercomunali di area vasta, per esempio con accordi e programmi negoziali, ma anche attraverso la definizione delle regole di collaborazione, il reperimento dei finanziamenti, la gestione delle banche dati territoriali, e più in generale attraverso l'attivazione di forme di promozione dei territori.

Con un'azione normativa dall'alto, comunque ardua e difficile, si potrebbe, almeno ragionando a livello teorico e con tempi molto lunghi, puntare a creare nuovi enti intermedi, maggiormente rispondenti alle istanze di area vasta, con l'obiettivo ideale di ridurre il numero di piani locali ad un numero molto inferiore degli attuali 8.100 comuni. Lavorando con il piano territoriale provinciale si potrebbe, partendo dal basso, arrivare allo stesso risultato, forse in tempi più brevi e con minore conflittualità, certamente con prospettive di fattibilità molto più concrete.

Sono molte le province oggi che con il loro piano territoriale hanno assunto responsabilità di governo di area vasta, trovando spesso il consenso dei comuni, e molta maggiore efficacia rispetto a vari tentativi alternativi fatti nel passato (dai comprensori agli enti settoriali). Il tema aperto sull'area vasta è proprio materia della seconda generazione di questi piani, che dovrà essere in grado di promuovere anche la dimensione intercomunale, sostitutiva di quella comunale e non aggiuntiva, magari sulla scia di esperienze positive già avviate in diverse parti del Paese.