

INU

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

Perugia, Sala dei Notari, 16 aprile 2012

L'efficacia della pianificazione di area vasta nell'esperienza italiana e comunitaria

Giuseppe De Luca¹

Discuterò il concetto di area vasta in una doppia coppia di termini: intercomunalità/coordinamento che – a mio avviso – sono i veri nodi della storica discussione, sia in ambito disciplinare che in ambito normativo, da quando è nato l'INU e da quando un apparato normativo moderno ha regolato la pianificazione di sistema nella legge nazionale del 1942, tutt'ora presente nel nostro sistema.

La questione non è solo appannaggio dell'esperienza italiana, o meglio della scuola italiana di urbanistica – come meglio dovrebbe dirsi – quanto nodo di discussione diffuso e variamente presente anche in altri apparati normativi statali e quindi nelle rispettive scuole accademiche e disciplinari.

Lo stesso Inu, in più occasioni, ha discusso questi nodi, elaborando e proponendo diverse soluzioni e vie di raccordo. Ricordiamo tra gli altri il 6° Congresso sulla pianificazione intercomunale (Torino 1956). Oppure la proposta di legge organica di superamento del testo del 1942, conosciuto come *Codice dell'urbanistica* nel 1960 (presentato all'8° Congresso a Roma e, poi, discusso con amarezza dopo la sconfitta politica di Fiorentino Sullo al 10° Congresso di Firenze nel 1964); ricordiamo ancora la *Proposta di riforma delle regole urbanistiche* del 1995 (21° Congresso di Bologna) e poi l'elaborazione di una *Proposta di legge nazionale di principi* del 2008 (presentata a Firenze nel 2009).

Lo stesso Inu ne ha, anche, accompagnato l'applicazione dopo l'emanazione di leggi nazionali, mettendone il luce aspetti innovativi e criticità. Su questo versante ricordiamo il Seminario nazionale, tenuto proprio qui a Perugia (novembre 1991), sull'applicazione della *Legge nazionale 142/90 e i nuovi strumenti per il governo del territorio*; oppure quello di Brescia (maggio 1994) sulla *Pianificazione provinciale territoriale di area vasta nei sistemi policentrici e a città diffusa*. Ma anche il grande Convegno-Mostra sulla *Pianificazione di area vasta* a Lecce (ottobre 1996) ed infine il Convegno nazionale sulle *Pianificazioni separate e il governo integrato del territorio* a Firenze (dicembre 2001).

Il tema, quindi, non è nuovo per l'Inu. Ma, si potrebbe dire, è costitutivo fin dalle origini. Basta sfogliare la rivista *Urbanistica* e in tempi più recenti *Urbanistica Informazioni* per rendersene conto.

D'altronde per anni, sia nel campo accademico-istituzionale che in quello tecnico-professionale, si è dibattuto sulla questione della dimensione "ottimale" per la pianificazione territoriale, in quanto i limiti comunali risultavano – e tutt'ora lo sono – inadeguati rispetto alla complessità dei problemi urbani e territoriali a cui dare soluzione.

Il tema dell'intercomunalità, da una parte, e del coordinamento, dall'altra, quindi ha sempre accompagnato l'elaborazione dei vari strumenti di pianificazione. Pur tuttavia esso solo di recente sta assumendo una rilevanza "di massa" nell'ottica del governo del territorio. Ha facilitato ciò sia il testo di riforma nazionale delle autonomie locali – nella versione della legge 142/1990, nonché nella versione del testo unico degli enti locali del 2000 n. 267 – che la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che hanno riportato il nodo della dimensione territoriale per le politiche pubbliche al centro della riflessione.

¹ Segretario Generale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Ma ha facilitato ciò anche la politica dell'Inu che, a partire dal 1990, ha sostenuto il doppio livello della strumentazione urbanistica: quello territoriale dell'area vasta, sostanzialmente coincidente con quello della pianificazione provinciale; e quello locale, coincidente con la strumentazione urbanistica comunale. Ha aiutato questa opzione anche l'evoluzione fisica dei territori italiani che nel corso degli ultimi decenni hanno "ospitato" una rivoluzione silenziosa, che ha portato allo strutturarsi di veri e propri ambienti insediativi complessi e articolati. Ambienti insediativi cui non è corrisposto un altrettanto assetto organizzativo istituzionale adeguato, se non parzialmente sulla carta con l'individuazione dei "centroidi" urbani di aree metropolitane.

In assenza dell'istituzione delle aree metropolitane l'Inu, almeno per i territori fortemente urbanizzati, ha più volte richiamato la debolezza delle politiche pubbliche territoriali e più volte ha ricordato la forbice esistente tra assetto istituzionale, delineato sulla carta della legge, e assetto fisico del territorio reale, esito dei rapporti socio-economici e di potere nello spazio. Proprio quest'ultima "rivoluzione" ha generato forme deboli di pianificazione territoriale ed in parte anche locale, fino a richiedere nuove modalità di governo politico e tecnico per avvicinare le due lame: la governance è in parte il risultato di questa presa d'atto.

In questo modo, l'annosa ricerca di una congruenza tra competenze, confini amministrativi, strumenti di pianificazione, processi di istituzionalizzazione e disposizioni normative è sembrata uscire dalle secche delle mere rivendicazioni localistiche, tanto da dar vita alla costruzione di inediti contesti relazionali per definire azioni e visioni condivise in alcuni ambiti territoriali del Paese: la collaborazione o la cooperazione interistituzionale è uno degli esiti più evidenti, veicolato attraverso l'istituto dell'Accordo di pianificazione o delle Conferenze di pianificazione, che tuttavia ha sovente messo in crisi il classico coordinamento del livello istituzionale immediatamente più alto.

Negli ultimi anni l'attenzione verso l'intercomunalità ha preso così il sopravvento su quella del coordinamento, dando vita a due modelli: uno *cooperativo* (che presuppone modalità associative stabili di esercizio delle funzioni perché produce una nuova struttura giuridico-istituzionale dotata di una propria autonomia decisionale, a cui vengono delegate specifiche funzioni); l'altro *collaborativo* (che presenta aspetti meno formali, in quanto viene perseguita da un'azione pubblica flessibile e occasionale, che non richiede nuovi modelli organizzativi, esaurendosi entro programmi di azione limitati).

Tra gli effetti della riorganizzazione istituzionale proposta dai provvedimenti sulla riforma fiscale e il federalismo si inserisce, infatti, oltre alla gestione associata di quei servizi di base – duramente messi in discussione dai tagli alla spesa pubblica e dalla limitata autonomia fiscale dei comuni – proprio l'attivazione di percorsi di pianificazione intercomunale. L'ingresso a pieno titolo dei Comuni nella gestione di azioni e politiche di scala sovracomunale ha, infatti, contribuito alla rottura dei tradizionali rapporti gerarchici tra le istituzioni preposte al governo del territorio, assegnando ai singoli Comuni e (quando esistono) alle loro associazioni e alle Unioni un maggior peso all'interno delle arene decisionali. In tal senso è stato assunto come un possibile motore dei percorsi di pianificazione ordinaria quel volontarismo, connotante appunto l'intercomunalità, che per più di cinquant'anni l'ha relegata nel campo dell'eccezionalità.

Al contrario, dalla legge urbanistica nazionale del '42, il dibattito urbanistico su tale tema si era incentrato, per un verso, sulla restrizione dell'intercomunalità a casi particolari di raggruppamenti di comuni, in modo da ricercare procedure e percorsi amministrativi atti a risolvere singoli casi nei limiti in cui essi si presentavano; e per l'altro, secondo una visione più teorica, l'intercomunalità veniva individuata come una nuova unità di pianificazione in forma più vasta, puntualizzata su casi isolati ma comunque estendibili a tutto il territorio nazionale. In altre parole, le possibili soluzioni venivano riassunte in chi considerava di risolvere la questione nell'ambito dei criteri e degli strumenti di pianificazione individuati dalla legge urbanistica del '42, e in chi proponeva un'evoluzione di tali criteri attraverso l'istituzione di strumenti di pianificazione diversi dal piano territoriale di coordinamento previsto dalla stessa legge, e variamente articolati, individuando un ente intermedio tra Stato e Comuni.

Analogamente alle esperienze dei Piani intercomunali, non riuscirono ad avere un adeguato e pieno sviluppo neanche i tentativi di individuazione di un ente intermedio tra Regione – dopo la nascita di queste nel 1970 – e Comuni, attivati principalmente con la creazione dei Comprensori.

Ente intermedio richiamato più volte dall'Istituto e decollato (anche con diverse denominazioni, es. Associazioni Intercomunali) a metà degli anni Settanta soprattutto per effetto delle leggi che istituirono i Distretti scolastici (1974) e poi le Unità Sanitarie Locali (1978) che, riconducendo obbligatoriamente ad unità gli ambiti territoriali ottimali con la gestione e quindi con i servizi, hanno di fatto configurato un quadro territoriale-amministrativo diverso, legato alla geografia delle relazioni economiche e territoriali e non più a quelle meramente istituzionali e sul quale si è largamente adagiato il Piano regolatore delle telecomunicazioni, attraverso i distretti telefoni e le aree urbane telefoniche. Ma l'esperienza di pianificazione e programmazione di tali enti non ha trovato un adeguato sviluppo, soprattutto per l'essere stati enti di secondo livello e non già ad elezione diretta. In sostanza, il comprensorio non ha mai rappresentato un soggetto abbastanza "forte" da poter imporre una propria linea economica, sociale, e territoriale.

Il momento più significativo della maturazione della tematica comprensoriale si è avuto quando il "nodo comprensorio" è andato oltre la pura sfera dell'urbanistica e della geografia per approdare a quella economica-finanziaria e quindi anche della politica. Il dibattito finisce, così, per investire l'assetto istituzionale del Paese e uno degli enti, allora, più deboli in assoluto: la Provincia. Ente ritenuto non solo urbanisticamente del tutto inadeguato, ma anche economicamente insignificante per le dimensioni e la storia del disegno territoriale, a svolgere le funzioni che si volevano attribuire all'ente intermedio.

Proprio nel dibattito comprensoriale il destino della Provincia, allora, assunse una posizione di primo piano. Senza approfondire la questione ci si limita a ricordare l'esistenza di due posizioni:

- la prima, suggeriva di far coincidere il comprensorio, inteso come ente intermedio, con la Provincia ("Provincia-comprensorio" o "Comprensorio provinciale"), cioè come un istituto di pianificazione urbanistica interprete, a livello di intercomunalità maggiore, di problemi dello sviluppo e del coordinamento territoriale dei centri urbani e al contempo istituto per la realizzazione del piano regionale
- la seconda, più legata al dibattito culturale sui temi della pianificazione territoriale e della programmazione economica, proponeva il superamento della provincia mediante la creazione di un governo permanente di comuni tra loro associati, interlocutore diretto della Regione e dello Stato, facilitando ed accompagnando il processo di urbanizzazione che nel Paese già si intravedeva.

Questione risolta – diremmo oggi salomonicamente – con la legge 142 del 1990 che, non sciogliendo il nodo, lo rimanda, ingarbugliandolo ancora di più. Le Province rimangono (anzi ne verranno create altre), e al loro fianco nasce un nuovo ente istituzionale: "l'Area Metropolitana", senza tuttavia istituirle con forza di legge.

Il problema del coordinamento, almeno nei postulati della norma astratta, si sdoppia: nelle aree metropolitane assume la natura dell'intercomunalità; nelle aree esterne mantiene la natura più tradizionale della guida e dell'indirizzo.

Nella realtà concreta del Paese, la prima natura non prende effettivamente corpo. Nessuna area è istituita, seppur fiumi di inchiostro sono seguiti. La seconda invece viene inserita – senza rifletterci molto – nell'alveo della già presente pianificazione di sistema – così come questa definita dalla legge del 1942 – fino a delineare un Piano territoriale di Coordinamento provinciale adagiato sui confini di ogni singola Provincia, piuttosto che su ambiti sub-provinciali.

Seppur notevoli differenze ci sono state nelle pratiche concrete della pianificazione provinciale in Italia, l'impianto del coordinamento è stato interpretato come ulteriore livello di pianificazione tra quello regionale e quello comunale. Limitando così molto del suo carattere innovativo e della sua stessa efficacia

nel rompere il sistema di pianificazione classico. Dunque, sebbene con l'approvazione della legge di riforma delle autonomie locali del 1990 il legislatore avesse voluto fornire uno strumento legislativo sufficientemente flessibile per la soluzione delle diverse problematiche economiche, sociali e ambientali presenti nelle grandi aree urbane fortemente popolate, nella realtà, la realizzazione di un modello differenziato di governo territoriale differenziato – che presupponeva la costituzione delle Città metropolitane, previa delimitazione delle rispettive aree di riferimento – e di governo provinciale di indirizzo e coordinamento per la restante parte del territorio è rimasta, sostanzialmente, solo sulla carta.

Eppure l'intento – almeno per chi avesse voluto intenderlo – poteva sembrare chiaro: rimediare all'eventuale inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari degli enti territoriali più piccoli ai quali offrire assistenza, basi conoscitive, servizi e coordinamento per le politiche urbanistiche e settoriali per una vera politica di area vasta; lasciando alle aree metropolitana la questione dei territori densi. Questa impostazione è sostenuta dall'Inu nel convegno sulle pianificazioni separate e il governo integrato del territorio, tenuto nel 2001. Dove era proprio il livello provinciale, individuato come livello intermedio, a ricomporre la separatezza: quelle a prevalente contenuto vincolistico – ciò che riguarda la difesa del territorio, la tutela e valorizzazione dell'ambiente (piani paesistici di allora, di bacino, di bonifica, dei parchi, ecc.); e quelle a prevalente contenuto operativo, infrastrutturazione del territorio (trasporti, sanità, impianti di smaltimento, discariche, cave, ecc.), insieme ai piani e "programmi" finalizzati allo sviluppo socio-economico.

Non fu così. O meglio solo alcune esperienze tentarono di misurarsi con queste dimensioni.

Con la legislazione successiva alla legge 142/90, forse prendendo atto dell'incapacità a produrre un nuovo assetto istituzionale fondato sulle aree metropolitane da parte delle Regioni – che dovevano deliberare in tal senso – certo per asfissia decisionale centrale nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, **l'attenzione si sposta verso l'importanza dell'esercizio associato dei servizi, delle funzioni e delle attività di pianificazione.** Mantenendo e tutelando l'autonomia degli enti territoriali minori espressa attraverso la scelta discrezionale delle modalità e delle tipologie di aggregazione; e non alterando i rapporti tra i livelli di governo del territorio, salvo lasciare ai singoli apparati regionali – almeno nel campo della pianificazione territoriale e urbanistica – il ruolo di disegnare contenuti e rapporti tra i diversi livelli.

L'incertezza è diventato il tratto distintivo dell'area vasta. Nonostante siano ormai poche le Regioni che non hanno legiferato in materia, quelle che lo hanno fatto hanno prodotto vari modelli e plurime forme organizzative sia nella distribuzione delle competenze che della natura degli strumenti della pianificazione, tanto che si stenta a distinguere un fuoco comune o un nucleo di riferimenti capace di dar conto dei percorsi. Ci siamo trovati, difatti, in una sorta di "eclettico" federalismo regionalistico per i sistemi legislativi, per gli strumenti, e per le stesse pratiche, cui non sembra corrispondere un dibattito interregionale e interistituzionale sulla definizione effettiva del campo d'azione del cosiddetto "governo del territorio" e sul suo ancoraggio concreto alle pratiche dell'agire cui sono chiamate tutte le amministrazioni territoriali italiane.

L'incertezza – nella lettura e nella comparazione – diventa il vero elemento distintivo della prima fase di gestione dalla modifica costituzionale del 2001. Incertezza che diventa ancora più manifesta se consideriamo il tema dell'area vasta: tradizionale punto debole della pianificazione di sistema, così come questa ha preso corpo in Italia.

Tema rilanciato dalla doppia dimensione paesaggistica e territoriale della pianificazione che, proprio in questo periodo, trovano nello spazio regionale una possibile alleanza disciplinare, tecnica e politica che, tuttavia, non sembra aver generato nuovi indirizzi di territorialità fondati su politiche di area vasta. Né sembrano aver intaccato le competenze storiche tra i tradizionali livelli di pianificazione, né ripositionato il

ruolo e il contenuto della pianificazione provinciale, che solo in pochi casi ha avuto la forza di sganciarsi dalle “origini” normative legate alla legge nazionale 142 del 1990.

Ciò ha condotto diversi attori territoriali a intraprendere sempre più la strada dell’intercomunalità quale unico e possibile percorso cooperativo (innanzitutto di carattere più politico che non istituzionale) in grado di generare “masse critiche” per superare non tanto i confini amministrativi comunali, quanto la limitatezza di un approccio localistico, non più in grado di affrontare in maniera coerente le nuove politiche che si affacciano al panorama del governo del territorio; piuttosto che aprire la strada al coordinamento, mettendo alle corde la pianificazione di sistema ancora vigente nell’apparato normativo.

L’exasperazione del concetto di intercomunalità implicita (specialmente se estesa a un sempre maggior numero di situazioni e di sistemi territoriali) mette, infatti, in tensione la dimensione provinciale – e i suoi strumenti di pianificazione – quale elemento per la concreta attuazione delle diverse politiche territoriali che, nel loro sfondo strategico e spesso anche operativo (perché agganciate a politiche di programmazione economica e finanziaria), sono definite dalle Regioni stesse.

Ciò ha aperto uno scenario di conflittualità silente, che deve essere ricomposta in primis con un approccio cooperativo e poi, forse, applicando con una certa radicalità i principi dell’adeguatezza e della differenziazione dell’azione pubblica. Se sino a pochi anni fa la ripartizione delle competenze era alquanto definita, e in qualche modo individuabile, oggi la tendenza sia delle normative regionali che dei contenuti della pianificazione è quella di lavorare “a forbice” tra una dimensione regionale (forte della sua autonomia legislativa) e una dimensione sistemica locale (forte della sua capacità regolativa dei suoli e distributiva del valore sui suoli), che pone tuttavia la questione dell’ente intermedio. Questione che non può non essere di governo del territorio: cioè di connessione tra risorse finanziarie e risorse territoriali e, dunque, di ambito fisico entro cui questa connessione deve trovare forza e rappresentatività.

Qui si pone la classica domanda: **esiste un “giusto ambito” territoriale di area vasta** di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio, oppure questo è definito dalla casualità di un’azione o di una volontà anche di parte? Cioè un’area vasta di progetto?

E se questa volontà non esiste, perché prevalgono forme di diffidenza tra i soggetti istituzionali sui temi legati al governo delle trasformazioni territoriali, vi è uno spazio argomentativo (per esempio l’obbligo di considerare le risorse che vengono intaccate dalle politiche locali in una determinata scala territoriale) o uno spazio di regia (per esempio sub-provinciale o sub-regionale) per facilitare forme virtuose di collaborazione?

Le risposte richiederebbe ben più ampio tempo a disposizione. Ma è questa la strada che bisogna battere, perché il tema della scala di riferimento dell’area vasta rimane aperto.

Ricordiamolo, i principi base sanciti dalla Unione Europea e recepiti dalle legislazioni nazionali e regionali, sono quelli di sussidiarietà ed adeguatezza, sulla cui base è necessario trovare la scala appropriata rispetto alle funzioni e alle politiche considerate. Precisamente, secondo questi principi generali le competenze decisionali sono affidate agli enti territorialmente e funzionalmente più “vicini” ai cittadini interessati. In quest’ottica, **i Comuni (rivisti nei loro confini), le Unioni dei Comuni e le aree metropolitane assumono un ruolo sempre più importante nel definire e porre in essere le strategie per lo sviluppo del loro territorio ed il benessere dei cittadini; mentre un ente intermedio dovrebbe raccordare e coordinare le parti deboli del territorio: quelle a bassa densità insediativa e policentriche, quelle ad alto valore paesaggistico ed ambientale, quelle del territorio aperto che non possono non avere un centro di raccordo per servizi e funzioni pregiate o costose.**

Esperienze, quantomeno europee, da prendere in considerazione a livello di studio esistono. Per esempio quella francese centrata sullo “schéma directeur”, termine che designa, con valenza generale, lo strumento di gestione del progetto anche in campi diversi dalla pianificazione urbana e territoriale. Lo

schéma directeur è il solo piano ad area vasta presente in Francia; esso associa più comuni e, come sostenuto da molti, può essere assimilato al PTC provinciale italiano anche se in un ambito più ristretto. Il suo ruolo è quello di indirizzare gli orientamenti fondamentali del territorio perimetrato e di stabilire le politiche di urbanizzazione: di fatto esso appare come un piano strategico a livello intercomunale.

Oppure quella anglosassone che ruota intorno alla costruzione di un Masterplan di area. L'azione del masterplan ha l'obiettivo di regolare le esigenze di trasformazione della città, considerando in un quadro organico e globale il sistema degli interventi necessari al suo sviluppo. Da questo punto di vista il masterplan può essere definito "il progetto dei progetti".

Sono tuttavia pianificazioni di scopo, in genere di natura strategica, e a geometria variabile, che si conciliano con la parte strumentale della pianificazione italiana, non certo con quella istituzionale.

Come si debbono governare i temi ambientali, come si debbono governare i temi della pianificazione settoriale di area vasta, come si debbono governare tutti quei servizi di natura intercomunale, sono i punti critici che attualmente non hanno risposta alcuna. Né il frettoloso dibattito sviluppato, negli ultimi tre mesi a valle delle disposizioni legislative in materia di ridefinizione del ruolo delle Province, se lo pongono.

Che fine farà l'esperienza della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale che, pur nella sua diversità, è stata prodotta? Che fine farà tutto quel patrimonio di conoscenze legate al territorio e al suo governo, gli accordi, le intese, i protocolli che richiamano il raccordo con altri centri decisionali e i diversi attori istituzionali e i portatori di interessi? Che fine faranno le pianificazioni della messa in sicurezza dei territori (rischio idraulico, geomorfologico, sismico, ecc.), di pianificazione delle risorse (idriche, energetiche, ecc), di pianificazione del territorio rurale?

Sono questi alcuni dubbi che l'Inu non può non sottolineare e non può non porre sul tavolo della discussione disciplinare, accademica e soprattutto istituzionale. Dubbi che in questa giornata dovrebbero trovare qualche indicazione da portare all'attenzione del Parlamento e dei centri di decisione politica.

Firenze, 15 aprile 2012