

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE
DOTTORATO DI RICERCA IN ARCHITETTURA
CURRICULUM DI PROGETTAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE
Ciclo XXXI

COORDINATRICE
Prof.ssa Camilla Perrone

LE MODALITÀ D'AZIONE
NELLA COSTRUZIONE DELLE
POLITICHE URBANISTICHE INTERCOMUNALI
IN ITALIA
- La Toscana come Caso di studio -

Dottorando
Arch. Massimo Parrini

Tutor
Prof. Giuseppe De Luca
Co-tutor
Prof.ssa Valeria Lingua

COORDINATORE DEL DOTTORATO IN ARCHITETTURA
Prof. Giuseppe De Luca
A.A. 2017-2018

Indice Generale

1 - Oggetto e Metodo della Ricerca.....	8
1.1 - Questioni aperte. La domanda di ricerca.....	11
1.2 - Struttura della Tesi.....	13
1.3 - Un framework concettuale.....	14
1.4 - Il caso di studio: la Toscana.....	16
1.5 - Prospettive di Sviluppo.....	17
2 - Uno sguardo alla letteratura scientifica e ad alcune esperienze.....	19
2.1 - Alcune letture utili all'indagine sulla pianificazione intercomunale.....	25
2.2 - Le “ <i>Local Authorities</i> ” e la Carta Europea delle Autonomie.....	28
2.2.1 - Gli ambiti ottimali per i servizi e le funzioni di prossimità e sovralocali.....	30
2.2.2 - Efficienza delle collaborazioni per la gestione di servizi e funzioni.....	33
2.3 - Governance & Metagovernance nella Pianificazione Territoriale.....	36
2.4 - Modelli di urbanizzazione & Policentrismo.....	42
2.5 - Verso un'integrazione della dimensione strategica nello spatial planning.....	47
2.6 - Spatial Imaginaries nei processi di governance.....	54
2.7 - Uno sguardo all'esperienza intercomunale in Europa.....	61
3 - Una cronologia ragionata del caso italiano.....	71
3.1 - Intercomunalità e la Legge Urbanistica Fondamentale.....	74
3.2 - Prime esperienze di Pianificazione intercomunale in Italia.....	79
3.2.2 - Intercomunalità ed Ente Regione.....	90
3.3 - Un'ipotesi di Periodizzazione.....	95
3.4 - Il “fallimento” della prima stagione di pianificazione associata.....	98
3.5 - Una prospettiva per la Pianificazione Intercomunale in Italia.....	101
3.6 - Un focus sulla Pianificazione intercomunale nell'Emilia Romagna.....	107
4 - La Toscana come caso di studio.....	111
4.1 - La Pianificazione coordinata in Val di Cornia.....	121
4.2 - Il Piano Intercomunale del Mugello.....	132
4.3 - Ipotesi di Piano comprensoriale del Cuoio.....	139
4.4 - La toscana oggi: la LR 65/14 ed i bandi di pianificazione associata.....	143
4.5 - Un'intervista in due tempi.....	153
4.5.1 - L'opinione dei “ <i>saperi esperti</i> ”.....	153
4.5.2 - Una prospettiva politica.....	158
5 - Conclusioni.....	161
Bibliografia.....	178

Indice delle tabelle

Tabella 1: Sistemi europei di pianificazione spaziale e i modelli sociali. Fonte: Nadin & Stead, 2008:34.....	48
Tabella 2: Prime esperienze di Pianificazione Intercomunale. Fonte: Lombardi (1982:1236).....	79
Tabella 3: Evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di gestioni associateFonte: Casula 2014:4.....	92
Tabella 4: Comparazione degli esiti dei Piani Regolatori Generali Intercomunal.....	100
Tabella 5: PRGI ex art.12 L. 1150/42 avviati al 1977. Fonte: Lombardi, 1982:1189.....	112

Indice delle Illustrazioni

Figura 1: Scopus WoS -Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords (Fonte: www.scopus.com, elaborazione dell'Autore 2017).....	21
Figura 2: Scopus WoS -Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords associate a Planning (Fonte: www.scopus.com, elaborazione dell'Autore 2017).....	21
Figura 3: Confronto Singole Keywords - Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords nei 3 motori di ricerca in scala logaritmica (Fonti: www.scopus.com, www.google.com, www.scholar.google.it, elaborazione dell'Autore 2017).....	22
Figura 4: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “intercommunal” e “intermunicipal” nei testi di Google Books in lingua inglese nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018).....	23
Figura 5: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “strategic spatial planning”, “spatial imaginaries” e “intermunicipal coopearation” nei testi di Google Books in lingua inglese nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018).....	24
Figura 6: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “intercomunale”, “area vasta” e “comprensoriale” nei testi di Google Books in lingua italiana nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018).....	25
Figura 7: Classificazione delle funzioni urbane. Fonte: Iommi, 2016.....	31
Figura 8: Efficienza dei costi nei servizi fiscali. Fonte: Niaounakis & Blank, 2017.....	35
Figura 9: Strutture urbane secondo Bertaud 2009. Fonte: Lin, et al. (2013).....	45
Figura 10: Potenziale di sviluppo policentrico europeo. Fonte. ESPON Town, (2014).....	46
Figura 11: Mappa Aree Eligibili per i Fondi Strutturali. Fonte: ESPD 1999:59.....	49
Figura 12: (a) 9 corridoi ferroviari della RTE-T; (b) sistemi di trazione ferroviaria in Europa. Fonte: Bartosik et al. (2014).....	50
Figura 13: Schema di governace. Fonte: ESPD 1999:36.....	51
Figura 14: Analisi multilivello dell'attività sociale online. Fonte: Research Unit for Multilayer Modeling and Analysis of Complex Systems. https://comunelab.fbk.eu/index.php	55
Figura 15: Blue Banana. Fonte Burnet, 1989:79.....	56
Figura 16: Pentagon. Fonte: Schön 2000:IV.....	56
Figura 17: Brunch of graspe. Fonte: Kunzmann et al., 1991:64.....	56
Figura 18: Esempio di mappatura delle reti multistrato con il software MuxViz. Fonte: https://muxviz.wordpress.com/welcome/	57
Figura 19: Municipi (blu) e Associazioni di Municipi (rosso). Fonte: Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017).....	63
Figura 20: Distribuzione reginale delle Gemeindeverbände in Germania. Fonte: Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017).....	64
Figura 21: Mancomunidades in Spagna al 2004. Fonte: Zaroti (2010).....	65

Figura 22: Piani strategici supramunicipali per ambito territoriale e fase attuativa. Fonte: Dasi et al. (2015:92).....	65
Figura 23: Mappa dei Comuni Francesi. Fonte: Direction générale des Collectivités locales (DGCL) 2018.....	66
Figura 24: Enti Associati con fiscalità propria in francia. Fonte: Direction générale des Collectivités locales (DGCL) 2017.....	67
Figura 25: SCoT in Francia al 2015.....	69
Figura 26: Prime esperienze di Pianificazione Intercomunale. Fonte: Lombardi (1982) Elaborazione dell'Autore.....	79
Figura 27: Piano Intercomunale Torinese. Fonte:Urbanistica 26-1959:79.....	80
Figura 28: Piano Intercomunale Torinese. Fonte:Urbanistica 50-51-1967:66.....	80
Figura 29: Piano Intercomunale Milanese. Urbanistica 50-51-1967.....	81
Figura 30: Demografia Lombardia 1891-2011. Fonte: ISTAT. Elaborazione dell'Autore.....	82
Figura 31: Ipotesi di Piano Intercomunale di Roma.....	83
Figura 32: Piano Intercomunale Dolo-Mirano, Strategie. Fonte: Archivio Piccinato.....	84
Figura 33: PIC Bolognese. Fonte: Gulli 2013:177.....	85
Figura 34: Piano Intercomunale Fiorentino (1965).....	86
Figura 35: Inquadramento territoriale del Piano intercomunale fiorentino 1973.....	87
Figura 36: Schema di Piano Intercomunale del Piano Intercomunale Fiorentino (1973).....	87
Figura 37: Proposta di Parco Nazionale. Fonte Archivio del Parco 1921.....	88
Figura 38: Piano Intercomunale Viareggio-Vecchiano. Fonte: Archivio Detti 1963.....	88
Figura 39: Piano Intercomunale Savonese. Fonte: Archivio Arch. Laura Delsante.....	89
Figura 40: Rappresentazione schematica dei periodi della pianificazione associata.....	97
Figura 41: Unioni dei Comuni in Emilia Romagna 2016. Fonte Regione Emilia Romagna.....	107
Figura 42: PRGI dell'Emilia Romagna (Bardazzi, 1982).....	107
Figura 43: Pianificazione associata in Emilia Romagna 2016. Fonte Regione Emilia Romagna....	109
Figura 44: PRGI ex art.12 L. 1150/42 avviati al 1977. Fonte: Lombardi, 1982-Elaborazione dell'autore.....	113
Figura 45: Schema di Piano Territoriale di Coordinamento della Toscana. Fonte: CRPET 1967 in Urbanistica n 49/1967.....	114
Figura 46: Esperienze di pianificazione coordinato e/o associata. Fonte: Urbanistica Informazioni n.10/1991.....	116
Figura 47: Piano Coordinato del Tufo-Strategie Attrattività . Fonte:Documento di Piano, 2008....	118
Figura 48: PRG Coordinato della Val di Cornia. Fonte: Benedettini, 1984 tav. allegata.....	122
Figura 49: Unità Territoriali Organiche Elementari. Fonte:Piano Strutturale d'Area-Estratto Tavola 10.1, 2007.....	124
Figura 50: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Tav. 5 - Sistema funzionale provinciale delle infrastrutture.....	125
Figura 51: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Tav. 7 - Sistema funzionale provinciale delle aree protette: Invarianti.....	125
Figura 52: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Strategie Paesaggistiche.....	126
Figura 53: Proposta di Carta dello scenario strategico della Val di Cornia Fonte: Fantini, 2005:...	127
Figura 54: Estratto della "Carta delle criticità" tratta dalle Interpretazioni di Sintesi nella Scheda Ambito di Paesaggio16 - Colline Metallifere e Elba - del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico.....	129
Figura 55: Estratto della "Carta del Patrimonio Territoriale" tratta dalle Interpretazioni di Sintesi nella Scheda Ambito di Paesaggio16 - Colline Metallifere e Elba - del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico.....	130
Figura 56: Fonte: Documento avvio procedimento (2018).....	130

Figura 57: Fonte: Documento avvio procedimento (2018).....	131
Figura 58: Piano Intercomunale del Mugello 1980-Schema Territoriale.....	133
Figura 59: Sistema Infrastrutturale ed aree produttive. Fonte: Piano Territoriale di Coordinamento di Firenze (2013).....	134
Figura 60: Schema generale del Piano. Fonte: Piano di Coordinamento del Mugello (1980).....	135
Figura 61: Sovrapposizione dello Schema 1980 e situazione del Quadro Conoscitivo PTCP 2013	136
Figura 62: PTC Firenze 2013-Documento Monografio Mugello-Romagna Toscana.....	137
Figura 63: I distretti Industriali in Toscana.....	139
Figura 64: Ipotesi di Piano Comprensoriale 1977.....	140
Figura 65: Figura 19: Estratto Mosaico PRG in PTC 1995 e QTC Aree Produttive in PTC Firenze 2006.....	141
Figura 66: Infrastruttura Viaria PIT Regione Toscana (2013).....	142
Figura 67: Piani Strutturali Intercomunale avviati (2018).....	145
Figura 68: Superficie dei Comuni con Piano strutturale in itinere-2017.....	149
Figura 69: Abitanti dei Comuni con Piano strutturale in itinere-2017.....	150
Figura 70: Sovrapposizione PSI e Sistemi Locali del Lavoro.....	150
Figura 71: Sovrapposizione PRGI L. 1150/42 e PSI LR 65/2014.....	151
Figura 72: Attività o Ruolo del Campione (2017).....	154
Figura 73: Età del Campione (2017).....	154
Figura 74: Area di attività del campione (2017).....	155
Figura 75: Definire strategie di Area Vasta serve ... (2017).....	155
Figura 76: Se serve, la dimensione dell'ambito rispetto a Comune o Regione deve essere ... (2017)	155
Figura 77: Figura 47: La realizzazione del piano di Area vasta deve essere affidata preferibilmente a ... (2017).....	156
Figura 78: Il Piano dovrebbe essere ... (2017).....	156
Figura 79: Il Piano Strategico dovrebbe essere ... (2017).....	156
Figura 80: I contenuti del Piano di Area vasta dovrebbero essere ... (2017).....	157
Figura 81: Il Piano di Area vasta dovrebbe essere ... (2017).....	157

Acronimi e Abbreviazioni.

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CEC	Commission of the European Communities
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CENSIS	Centro Studi Investimenti Sociali
CoE	Council of Europe
CoR	Committee of the Regions
CoSD	Committee on Spatial Development
ECLSG	European Charter of Local Self-Government
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
EU	European Union
GDRC	Global Development Research Center
IMC	Intermunicipal Cooperation
IRPET	Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana
ISOCARP	International Society of City and Regional Planners
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
ReCS	Rete delle Città Strategiche
RUR	Rete Urbana delle Rappresentanze
UPI	Unione delle Province d'Italia

1 - Oggetto e Metodo della Ricerca.

Il percorso di ricerca trae origine dalla constatazione che nella letteratura scientifica si segnala una limitata presenza di studi sul tema della pianificazione territoriale intercomunale. Nel ristretto panorama che ne emerge spesso si indagano teorie e pratiche della pianificazione di area vasta riferendosi a quegli strumenti prodotti da Enti territoriali di scala maggiore, guidati da una logica in cui il perimetro di pianificazione è tutto compreso in quello istituzionale e spesso vi corrisponde. In questi casi il tema del superamento degli ambiti amministrativi emerge significativamente solo nel dibattito sul ruolo delle aree metropolitane, molto meno nel caso di realtà non particolarmente dense, ancorché quest'ultime vengano comunque interessate da importanti processi di urbanizzazione (Soja, 2000; Brenner, 2016).

Questa sostanziale asimmetria tra la variegata esperienza associativa nella frammentata compagine delle autonomie locali italiane e la carenza di studi specifici sui modi e sulle forme attraverso le quali si sono sostanziati nel tempo i tentativi di pianificazione associata ha determinato un'esigenza di approfondimento di quell'importante rassegna di pratiche differenziate che si erano svolte nei territori, ma che non erano state ancora ricondotte ad un possibile schema interpretativo dei risultati che ne erano scaturiti. Gli studi critici avevano affrontato tali esiti separatamente e nel ristretto contesto temporale entro cui si era svolta l'esperienza di pianificazione associata rilevando quasi unanimemente il sostanziale fallimento di queste azioni (Bardazzi, 1982; Astengo, 1990a; Campos Venuti, 2005). Non era facilmente intuibile il motivo per cui tante pratiche svoltesi in un ambito discretamente ampio, sia temporalmente che da punto di vista spaziale, ed operate da soggetti diversificati, non fossero riuscite a trovare un percorso utile per raggiungere il successo delle attività di pianificazione costituito dal reificarsi sul territorio delle previsioni.

Il focus della ricerca è dunque di indagare sulle esperienze di pianificazione territoriale intercomunale negli ambiti esterni alle aree metropolitane, ed particolare in quegli stessi ambiti che nel contesto italiano si connotano per un più articolato policentrismo che rivela un'urbanizzazione oramai connaturata alla struttura insediativa.

È stata scelta una modalità d'indagine delle pratiche svolte non attraverso una verifica dei loro esiti giuridici, peraltro già in parte studiati (Lombardi, 1982; Gibelli, 2007; Mariano, 2012), ma attraverso una lettura che utilizza la lente degli strumenti della pianificazione strategica applicata allo spatial planning (Albrechts, *et al.*, 2003; Balducci, *et al.*, 2011) operante in un contesto di governance cooperativa (De Luca & Lingua, 2012a), con l'obiettivo di verificare quanto un immaginario spaziale prodotto attraverso processi discorsivi condivisi (Healey, 2006a; Watkins, 2015), possa transitare negli strumenti di pianificazione ed in particolare quanto riesca ad improntare le visioni strategiche di Area Vasta.

Si sottolinea altresì la maggiore significatività di importanti processi di costruzione di visioni unitarie a supporto di quel particolare strumento rappresentato dalla pianificazione cooperativa intercomunale, in quanto attraverso l'immagine simbolica possono essere orientate le varie proposte che sorgono dalle singole istituzioni comunali, certamente intrinsecamente più forti, contenendo gli effetti centrifughi che originano dalle singolarità specifiche locali e, a volte, dal protagonismo dei singoli soggetti.

Nelle pratiche che andremo ad esaminare nei capitoli successivi le visioni prodotte saranno a volte inerenti percorsi di tutela del patrimonio identitario, altre volte -più frequentemente- politiche di sviluppo locale, ma l'aspetto interessante ai fini della presente ricerca non è tanto l'obiettivo specifico che intende comunicare la visione prodotta, quanto il fatto che tale strategia concretizzata in una qualche forma visibile possa avverarsi, oppure quale sia il percorso per mezzo della quale si avvera.

Attraverso la trattazione dei successi e dei fallimenti, quindi complessivamente dell'efficacia, delle pratiche pianificatorie associate poste entro il paradigma concettuale degli spatial imaginaries, (Healey, 2015; Davudi, *et al.*, 2018) la tesi ha lo scopo di apportare sia un contributo empirico che teorico al dibattito in corso sull'individuazione delle forme e degli ambiti più efficaci di pianificazione di area vasta. Riguardo al primo aspetto attraverso l'individuazione di alcune tipologie di processi o strumenti, derivati anche dalle esperienze internazionali (Kulhman, 2008; Gomis Fons, 2017), che si sono rivelate maggiormente efficaci nelle pratiche di governo del territorio (c.d. buone pratiche), mentre per il secondo aspetto proponendo una risposta alle domande di ricerca in grado di fare luce su alcuni meccanismi che hanno negato il successo in Italia alla pianificazione intercomunale come strumento di governo dell'urbanizzazione, più frequentemente allorquando questo strumento non era collegato al forte effetto economico ed identitario generato da una città di rango maggiore.

Il concetto di immaginario spaziale consente in questa maniera di introdurre una nuova unità di misura per valutare quanto le pratiche di visioning possano legittimare o quantomeno rafforzare processi di pianificazione di Area Vasta. Infatti questi percorsi possono contenere elementi di debolezza interna e scarsa attitudine a sopportare gli stress delle minacce esterne se non supportati da una solida visione strategica unitaria (Granqvist, *et al.*, 2019) e se questa non sia stata adeguatamente comunicata agli stakeholders (Paba & Perrone, 2002).

Il percorso di ricerca trova quindi una sua originalità nel tentativo di individuare un metodo di verifica dei diversi tentativi di superamento delle asimmetrie conclamate tra gli ambiti ove si territorializzano le politiche dei soggetti istituzionali e i confini amministrativi entro cui gli stessi soggetti operano (Camagni *et al.*, 2012; Iommi, 2015). Innanzi tutto rilevando la necessità di

definire compiutamente la pianificazione intercomunale entro la famiglia dei piani di Area Vasta distinguendola in particolare da quelle sovracomunali. Tutte le funzioni appartengono costituzionalmente al livello comunale, quello più vicino al cittadino, ma possono essere concordemente esercitate dalle altre istituzioni secondo principi di sussidiarietà e di adeguatezza ossia mediando le esigenze di efficienza con la *“dimensione della struttura organizzativa, l’articolazione delle competenze, la prossimità del livello istituzionale alla scala dimensionale alla quale le problematiche si presentano e vanno affrontate”* (Pompilio, 2016).

Diversi sono i motivi per cui è stata analizzata in particolare la pianificazione intercomunale tra le varie esperienze nell’Area Vasta (regionale, provinciale, paesaggistica, ecc.) e non quella, ad esempio, provinciale che negli ultimi anni ha rappresentato senza dubbio il perimetro più praticato entro cui risolvere le principali tematiche di coordinamento tra Comuni rispetto alle tematiche territoriali.

Il primo di questi motivi è sostanzialmente di natura storica perché negli anni ‘50, all’inizio delle prime esperienze di pianificazione di Area Vasta, in Italia non esisteva alcuna forma di pianificazione territoriale di livello provinciale nata poi in seguito alla modifica istituzionale degli anni ‘90 con la Legge 8 giugno 1990 n. 142 sull’*Ordinamento delle Autonomie Locali* (De Luca, 2012b). Per tale motivo attraverso questi strumenti è possibile abbracciare un arco temporale di maggiore ampiezza consentendo una valutazione più accurata delle pratiche grazie alla profondità della prospettiva storica.

Il secondo riguarda il contributo portato dagli studi geografici, in quanto se intendiamo riferirci ad un perimetro istituzionale, come quello provinciale o regionale, ancorché più ampio rispetto a quello comunale, subiremo in ogni caso l’influsso della scleroticità di questo limite perché ci proviene attraverso i secoli dai perimetri medievali del contado cittadino oppure dagli Stati regionali della prima epoca moderna, impedendoci di cogliere sufficientemente la spontaneità dell’aggregazione in ambiti la cui motivazione dovrebbe essere quella di individuare politiche locali per rispondere alle esigenze attuali. Gli ambiti intercomunali si sono dimostrati nel tempo, anche con modifiche significative (motivate di volta in volta da ragioni socio-economiche, piuttosto che ambientali-geomorfologiche oppure culturali e linguistiche), sufficientemente e necessariamente forti nel cercare di contraddire il perimetro istituzionale con il quale venivamo a confrontarsi senza perderne lo spirito (Bobbio, 2003, Lidström, 2016).

Il terzo motivo fa riferimento all’importanza che gioca l’immaginario spaziale nel veicolare le strategie e nella possibilità di coglierlo in maniera minore nei piani provinciali a causa del fatto che questi hanno comunque avuto un esito normativo obbligatorio, sono diventati giuridicamente efficaci e quindi i loro effetti si sono manifestati sia per cogenza giuridica che per forza dell’immaginario strategico proposto. Non è quindi facile discernere gli esiti di un piano provinciale tra quanto questi siano determinati dal vincolo normativo e quanto invece da imputarsi alla forza intrinseca della visione strategica.

Sinteticamente si può affermare che nel redigere il proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) l’Ente si muova in un contesto *hard*, molto istituzionalizzato, mentre le esperienze di pianificazione intercomunale si muovono in un contesto *soft*, poco strutturato, per questo devono possedere una maggior forza intrinseca che possono trarre dalla cooperazione paritaria tra le Istituzioni ed altri stakeholders per la produzione di vision. In questo caso

l'istituzionalizzazione di un processo avviato dal basso su un perimetro non riconosciuto giuridicamente è una conquista non scontata (Dente, 1985) ed è quindi molto più interessante da studiare.

Il campo entro cui si colloca la ricerca riguarda dunque anche il dibattito aperto sulla necessità di ridefinire nuove geografie sia funzionali che istituzionali in grado di corrispondere in maniera più appropriata alle necessità analitiche e di pianificazione delle realtà territoriali attuali (Dematteis, 2001; Luca & Salone, 2013). Percorsi di ricerca accademica e di dibattito politico hanno generato numerose proposte di nuova perimetrazione di ambiti di autonomia locale sia attraverso forme di fusione, che utilizzando strumenti di cooperazione obbligatoria o incentivata (Dematteis & Governa, 2005; Iommi, 2017). Tale doppio dibattito, accademico e politico, si posiziona sostanzialmente in due sottocampi quello geografico-socioeconomico e quello politico-istituzionale che potrebbe essere portato a sintesi utilizzando gli strumenti concettuali propri della pianificazione territoriale.

1.1 - Questioni aperte. La domanda di ricerca.

In letteratura il tema del intercomunalità viene affrontato nel campo delle scienze politiche cercando di comprendere e descrivere sia gli specifici meccanismi di governance (Rhodes, 1996; Balducci, 2000; Jessop, 2002, Davoudi, et al., 2008), che la natura ed il ruolo dei diversi soggetti che costituiscono l'arcipelago delle autonomie locali, specialmente in Italia (Bobbio, 2004), e della loro legittimazione a pianificare lo sviluppo e, più in generale, a governare il territorio (Bekkers, *et al.*, 2007; Denters, *et al.*, 2016). Gli studi geografici e urbani sono invece riferiti in maggior misura alla descrizione di quei fenomeni che originano da sistemi urbani di rango superiore per poi diffondersi nel territorio circostante (Corboz, 1995; Sassen *et al.*, 1997; Indovina, 2009; Soja, 2011; Benner, 2016).

Da tale constatazione emergono alcune domande alle quali si tenta di dare una risposta nel presente lavoro:

- Per quale motivo in Italia, in presenza di caratteristiche socio economiche e di un sistema giuridico abbastanza simile ad altri paesi europei, in particolare alla Francia, non si sono prodotti alla scala intermedia strumenti di pianificazione territoriale associata come in altri paesi e con analoghi risultati?
- Pratiche di pianificazione intercomunale cooperativa possono essere ancora oggi utili ed attuali per governare le trasformazioni territoriali in aree che non corrispondono ad un unico soggetto istituzionale, ma governate da una molteplicità di soggetti sostanzialmente paritari?
- Possono gli *spatial imaginaries* costituire un nuovo elemento di misura della pianificazione, allo scopo si dotarsi di un ulteriore criterio di valutazione dell'efficacia del piano intercomunale non più giuridico, ma effettuale?

Questi interrogativi, che riassumono la questione teorica ed empirica entro cui sviluppare il tema di ricerca, emergono da diverse altre domande e si articolano a loro volta in altri successivi quesiti aprendo altri argomenti correlati, tutto come in un gioco di “*scatole cinesi*” che suggerisce ulteriori attività nella ricerca delle radici di questi interrogativi, oppure nella

individuazione di possibili tematiche parallele.

Possiamo domandarci se sia un problema -solo italiano- di forte identità, anche storica (De Nicolò, 2006), che non viene superato attraverso meccanismi cooperativi, oppure se non sia già stata raggiunta l'adeguatezza tra la tipologia di funzione o servizio di cui si richiede la pianificazione con il relativo ambito territoriale ottimale (Dematteis, 1991a). In quest'ultimo caso non sarà necessario ridisegnare nuovi ambiti di governance. Forse l'adeguatezza sostantiva di quel particolare piano prodotto e gestito da soggetti associati è stata inficiata dall'inadeguatezza degli aspetti processuali; quindi sarà opportuno indagare quali siano gli strumenti più utili ed i processi più efficaci per raggiungere gli obiettivi di governo del territorio che le comunità locali si pongono (Healey, 1992; 1997; 2003).

Il risultato atteso in esito a questa attività comparativa di verifica nel lungo periodo dell'efficacia di alcuni strumenti intercomunali, è quello di dimostrare il successo delle pratiche di pianificazione cooperative. Queste, se analizzate da questo nuovo punto di vista dell'immaginario spaziale che veicolano, forse hanno avuto successo negli effetti in quanto e nella misura in cui questi immaginari non solo possono essersi concretizzati direttamente sul territorio attraverso l'azione giuridica del Piano Intercomunale anche in maniera parziale, ma anche per quanto siano riusciti a transitare nei diversi singoli strumenti di pianificazione comunale oppure trasposti in altri strumenti di governo del territorio attraverso le loro immagini. L'obiettivo è quindi anche quello di ribaltare l'opinione di scarsa efficacia che si è storicamente affermata sul tema della pianificazione intercomunale italiana alla luce della considerazione che una certa idea di futuro che è passata comunque.

Ciò che si intende far emergere nella tesi è un nuovo modo di concepire l'efficacia del piano -massimamente quello intercomunale- basata oltre che sulla formalizzazione della visione in uno strumento giuridico anche sulla capacità di far transitare l'immaginario spaziale in altri strumenti. L'efficacia non è più legata all'approvazione del piano, condizione difficilmente verificabile perché in Italia con la Legge n. 142/90 si è preclusa di fatto ogni prospettiva per la pianificazione intercomunale interrompendo anche i processi in corso. Dobbiamo verificare se le visioni che improntavano questi piani siano state comunque recepite in altri strumenti, in particolare nei piani territoriali di coordinamento provinciali, attraverso la trasposizione delle strategie o delle figure territoriali che veicolavano quale esito delle discussioni politiche e disciplinari che si erano svolte durante i lunghi processi formativi. In altri casi questi immaginari spaziali potrebbero ritrovarsi direttamente nei singoli piani comunali divenendo alla fine realtà.

L'impatto che i risultati della ricerca possono generare sul sistema culturale e socio-economico circostante (ma esterno al perimetro accademico della ricerca scientifica) può essere essenzialmente ricondotto a due categorie:

1. gli aspetti problematici che stanno emergendo nelle prime esperienze in Regione Toscana, che si individueranno più compiutamente in seguito, e che stanno rallentando l'implementazione dei Piani Strutturali Intercomunali potrebbero essere oggetto di approfondimento da parte del legislatore in modo da apportare quei miglioramenti normativi che potrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi di rafforzamento locale e di semplificazione amministrativa;
2. la comunità dei soggetti che agisce nella produzione di pratiche cooperative indirizzate

alla trasformazione territoriale potrebbe considerare come un ulteriore riferimento le tracce delle azioni pregresse, che definiamo uno *spatial imaginary*, ossia la raccolta strutturata delle precedenti pratiche discorsive che hanno svolto le diverse parti sociali e istituzionali e che possono costituire il sentiero fertile da percorrere per il raggiungimento ed il mantenimento dei risultati condivisi.

1.2 - Struttura della Tesi

Per cercare di dare una risposta agli interrogativi posti nelle domande di ricerca (paragrafo 1.1) la tesi, nei suoi caratteri metodologici, viene sintetizzata nella seconda parte di questo Capitolo 1 delineandone il framework concettuale (nel paragrafo 1.3), chiarendo l'adeguatezza del caso di studio multiplo e delle interviste nel proporre una risposta alle domande di ricerca (nel paragrafo 1.4) e rivelando alcune possibili prospettive (nel paragrafo 1.5).

Nel Capitolo 2 si ritrova la parte propedeutica del lavoro dove si è iniziato ad indagare su alcune specifiche keywords attraverso vari *search-engines* sia orientati al mondo accademico (Scopus WoS), ma anche più generalisti (Google scholar, Google) (paragrafo 2.1) consentendo di individuare una discreta quantità di prodotti di ricerca e di altri documenti che poi sono stati categorizzati in temi specifici collegati al tema generale della pianificazione intercomunale. Queste aree tematiche approfondite in appositi paragrafi del capitolo 2, sulle quali si è costruito sia il framework concettuale che la rassegna ragionata delle pratiche, sono relative al mondo delle Local Authorities e alla loro capacità di autogovernarsi per la produzione efficiente di servizi e politiche territoriali (analizzate nel paragrafo 2.2). A questa si lega in maniera stretta l'argomento dei diversi modelli di governance necessari al funzionamento del sistema (analizzate nel paragrafo 2.3). Altro tema specifico interessante è quello del policentrismo e dei *network territoriali* in quanto proprio in strutture fortemente connotate da questo tipo di urbanizzazione si leggono con maggiore chiarezza le pratiche collaborative di pianificazione associata (paragrafo 2.4). Infine sono stati analizzati quei lavori che hanno come tema l'integrazione della dimensione strategica nella pianificazione spaziale (analizzati nel paragrafo 2.5) anche utilizzando recenti strumenti di indagine quali la lettura degli *spatial imaginaries* che essa veicola (paragrafo 2.6).

Per individuare alcune pratiche interessanti nel contesto europeo (analizzate nel paragrafo 2.7) si è cercato di far riferimento ad esperienze svoltesi in quegli Stati nei quali è in vigore un sistema giuridico paragonabile a quello italiano basato sostanzialmente sul Codice Napoleonico, evitando sistemi giuridici, per esempio, di Common Law o Paesi con struttura amministrativa dello Stato molto diversa da quella italiana. Si farà quindi riferimento alle esperienze spagnole, tedesche ed in particolare francesi.

A questo punto è stato necessario concentrarsi nel Capitolo 3 sulla situazione italiana cercando, dopo un breve riferimento alle prime norme urbanistiche (nel paragrafo 3.1), di comprendere come si siano evolute le esperienze di pianificazione intercomunale nel periodo dal secondo dopoguerra ad oggi (paragrafo 3.2) in modo anche da caratterizzarne alcune stagioni per far risaltare aspetti comuni con risposte analoghe in contesti diversificati (nel paragrafo 3.3). In questa maniera potrà emergere quanto la capacità auto organizzativa delle singole comunità in tema di pianificazione territoriale sia stata influenzata in alcuni periodi dall'emergere dell'istituzione regionale in altri dal rafforzamento di quella provinciale e quanto oggi possa essere interessante

riappropriarsi di tale metodo di pianificazione (paragrafo 3.4).

Un piccolo focus sulle esperienze della regione Emilia Romagna consentirà di valutare quanto possa essere significativa la pianificazione territoriale associata in un contesto a forte tradizione di intermunicipalità (analizzate nel paragrafo 3.5).

La parte centrale del lavoro è rappresentata dal caso di studio multiplo individuato per supportare la dimostrazione della tesi. Questo prende in esame alcune delle esperienze svolte nella Regione Toscana ritenuta significativa per la lunga tradizione delle pratiche (invero condivisa con altre regioni), per l'ampiezza di queste nella fase iniziale, per una continua attività di sperimentazione di nuove forme associative (comprensori, associazioni intercomunali, unioni, consorzi, gestioni associate), ma soprattutto per l'attuale stagione di pianificazione associata generata dalla rinnovata attenzione nella LR 65/2014 sul governo del territorio e da una serie di bandi regionali dove si prevede un supporto finanziario per gli enti che decidono di intraprendere un percorso di piano strutturale intercomunale. In particolare, tra le tante significative si approfondiscono le esperienze della Pianificazione Coordinata della Val di Cornia (nel paragrafo 4.1), del Piano Intercomunale del Mugello (nel paragrafo 4.2) e dell'Ipotesi di Piano comprensoriale del Cuoio (nel paragrafo 4.3).

A supporto dei risultati che emergono dalle esperienze analizzate sono state realizzate alcune interviste sia nella forma di questionario (verso i "saperi esperti") che in forma meno strutturata verso una figura posta al vertice della politica regionale di settore (nel paragrafo 4.4).

Infine nel Capitolo 5, quello conclusivo, si cercherà di proporre una risposta alle domande di ricerca ripercorrendo il lavoro svolto e cercando di evidenziare quando gli esiti appaiano accettabili e quando permangano questioni ancora aperte che possano essere sviluppate in nuove possibili domande di ricerca.

1.3 - Un framework concettuale.

L'obiettivo della ricerca è stato quindi definito con riferimento all'evidenza empirica che in Italia le esperienze di pianificazione territoriale intercomunale che hanno completato il loro percorso non sono state molte, e soprattutto di scarso impatto¹ (Astengo, 1990; Bardazzi, 1982). Questo in aperta contraddizione con la realtà geografica, socioeconomica ed istituzionale connotata da una molteplicità ed un'articolazione molto spinta tale che richiederebbe strumenti unitari di governo del territorio, ma sufficientemente "fini" da percepire le differenze locali. Tale evidenza è confermata dalla scarsa attenzione che la letteratura scientifica dedica all'argomento anche questo in contraddizione con le diverse posizioni teoriche che mirano a spostare gli approfondimenti degli studi urbani dalla città come oggetto all'urbanizzazione come fenomeno (Brenner, 2016).

L'ambito di ricerca intende volutamente escludere le aree contermini alle città metropolitane per individuare un autonomo percorso che abbia per oggetto le motivazioni, gli

1 *"Visto in concatenazione storica nel quadro dei ripetuti tentativi falliti di pianificazione regionale degli anni '50 ed intercomunale degli anni '60-'70, gli uni e gli altri di iniziativa ministeriale, confrontato con i poco numerosi e, per la verità, anche poco operanti piani territoriali, andati recentemente in porto in alcune regioni, l'esperimento di coordinamento dell'area Firenze-Prato-Pistoia, posto in essere dalla Regione Toscana a partire dal 1983 ed ormai in fase di definitiva approvazione, assume una particolare valenza, disciplinare e politica, per precisi, selezionati obiettivi, per metodo di lavoro e per assidua azione promozionale di governo."* Astengo, 1990:

strumenti e le pratiche che stimolano territori dove non è evidente l'effetto attrattivo della città di grandi dimensioni a procedere con una pianificazione associata tra autorità locali di taglia più piccola. Questo sia perché in tali parti di territorio si individuano fenomeni urbani multiscalarari o transcolari simili a quelli generati e ampiamente studiati per quanto riguarda i contesti metropolitani dove i flussi della globalizzazione si riconoscono con più facilità perché in tali nodi si concentrano (Dematteis 1985, Camagni e Salone 1993, Meijers 2007), sia per il fatto che il primo ambito è sufficientemente indagato dai molti studi sugli esiti della crescita insediativa urbana che ha portato ad effetti spaziali ampi e pervasivi (da Megalopolis, Ecumenopolis fino all'Urbanizzazione planetaria) che spesso non corrispondono a quanto previsto negli strumenti di pianificazione che si sono nel tempo proposti nei rispettivi territori.

Non si intende nemmeno analizzare quei livelli di pianificazione di area vasta (provinciale, regionale o nazionale) che operano attraverso una riduzione delle tematiche da governare in un perimetro più ampio ma in ogni caso "istituzionale" in quanto eludono il problema concettuale di quale possa essere lo strumento e il processo di pianificazione quando le tematiche superano un perimetro amministrativo. Tale percorso di adattamento dell'istituzione all'ambito della funzione non consente di governare i flussi che si vanno sempre più estendendo fino a diventare globali. Per ogni piano, benché ampio, esistono sempre dei temi che ne superano il perimetro, ne sono la prova i progetti europei transfrontalieri che addirittura superano il perimetro di interi Stati nazionali.

L'ambito è quindi quello ove è possibile riconoscere con facilità un processo di urbanizzazione così detto della città diffusa come viene individuato da Francesco Indovina (1990), "città" generata in larga parte dalla trasformazione delle pratiche sociali ed economiche di quei territori e non solo dall'azione delle città più importanti ad essi vicine. Tema che viene poi approfondito negli studi successivi (Indovina, 1993; Indovina *et al.*, 2009)

Infatti è proprio quando avviene lo spostamento della manodopera dal settore agrario a quelli industriale e dei servizi più tipici della città (in Italia nel secondo '900) che spesso non avviene l'emigrazione della forza lavoro, ma la trasformazione locale della struttura agraria territoriale in supporto ai frammentati insediamenti produttivi che diverranno poi fabbrica diffusa (Belforte *et al.*, 1976; Giovani *et al.*, 2006) e distretto industriale (Becattini, 1987). Anche la tendenza demografica ad una dimensione familiare con minor numero di persone contribuisce a questo fenomeno che vede sorgere nuove residenze prossime a insediamenti rurali e contribuire al consolidamento di infrastrutture viarie sulla maglia podereale. Tali fenomeni generano un tessuto urbano a bassa densità.

Tutto ciò avviene grazie anche all'enorme sviluppo della mobilità autonoma consentito dalla crescita del mercato dell'automobile che porta spesso ad annullare la distanza tra luogo di residenza e città dei servizi e a far preferire l'innata radicazione ai luoghi d'origine rispetto allo sradicamento definitivo generato dall'emigrazione.

A questo fenomeno, che si instaura in quei luoghi ove le distanze ed i tempi di percorrenza dai luoghi di mercato, di produzione e di servizio sono compatibili, contribuiscono in alcuni casi le politiche di riduzione della densità residenziale urbana e la delocalizzazione delle imprese maggiormente impattanti delle città più grandi attuata al fine di migliorare le condizioni igieniche e sociali.

Studi successivi riconoscono in questo fenomeno aspetti individualistici (Secchi, 2005) poco governati dalle istituzioni che portano ad esiti morfologici disomogenei, incrementali ed e molto vicini al fenomeno dell'abusivismo (De Leo, 2009) i cui esiti sono assimilabili alla Rur-urbanizzazione (Dematteis, 1992) ed ai territori periferici e marginali delle Megalopoli e delle Ipercittà. Risulta quindi essenziale per caratterizzare questo tipo di fenomeno riconoscere internamente ai luoghi il meccanismo che origina il processo di urbanizzazione, cioè che non sia eterodiretto dalla grande città vicina.

La metodologia che si intende seguire nel percorso di ricerca si basa anche sull'assunzione della corrispondenza tra modelli sociali, sistemi giuridici e pratiche di pianificazione territoriale (Nadin & Stead, 2008) per l'individuazione del benchmark di riferimento per le comparazioni delle pratiche. Come abbiamo già ricordato tale metodo comprende sia una revisione della letteratura scientifica che cerchi di superare il limite della scarsa presenza di prodotti di ricerca nel panorama delle riviste di settore con un approccio -almeno nelle intenzioni- transdisciplinare; sia l'individuazione di un caso di studio significativo ed attuale che possa essere anche di stimolo ed una successiva attività di ricerca. (Yin, 2009). All'interno di questo framework è previsto anche l'utilizzo di interviste e sondaggi per raccogliere gli orientamenti delle categorie sociali specifiche fortemente interessate al tema della pianificazione territoriale di Area Vasta (Paba, 2009; Chiesi, 2010).

1.4 - Il caso di studio: la Toscana.

La Toscana come caso di studio multiplo ben si presta per supportare la dimostrazione della tesi sia per la lunga tradizione e l'ampiezza delle pratiche svolte oltre che per la continua diversificazione delle forme di collaborazione, dalle prime associazioni di scopo degli anni '50 alle Unioni dei Comuni. Questo vale anche per quanto riguarda gli immaginari spaziali che esplicitavano le strategie infatti termini come "ventaglio rovesciato", "collana di perle" oppure "bretella del cuoio" restituiscono immagini metaforiche fortemente iconiche che si ritrovano nel tempo in una molteplicità di strumenti di pianificazione a vari livelli ed infine concretizzati sul territorio.

Inoltre un esempio di quanto gli ambiti intercomunali si possano dimostrare nel tempo sufficientemente e necessariamente robusti per cercare di forzare il perimetro istituzionale con il quale venivamo a confrontarsi è rappresentato dal comprensorio del cuoio che già negli anni '70 riusciva, a causa delle ragioni economiche della unitarietà produttiva del settore pelli e calzature a forzare i perimetri istituzionali unendo in un unico progetto 5 comuni della provincia di Pisa e uno, Fucecchio, della provincia di Firenze, superando anche quelli relazionali con 5 comuni dell'area Empolese con uno, Santa Maria a Monte, dell'area pontederese ².

In seguito ad una nuova norma in materia di governo del territorio³ e all'azione propulsiva della Regione Toscana attraverso forme di incentivazione finanziaria, diversi Enti si stanno avviando a redigere piani associati. Per questo motivo è stato utile analizzare questi Piani Strutturali Intercomunali in relazione alle altre esperienze italiane ed europee. Questo consentirà di comprendere se oggi possa affermarsi che abbia avuto inizio una nuova stagione della

2 Individuata la prima dal codice di teleselezione 0571 e la seconda dal codice di teleselezione 0587.

3 Legge Regionale 14 novembre 2014, Norme per il Governo del territorio.

pianificazione intercomunale in quelle aree dove l'interesse è sempre stato poco attento per mancanza di stimolo oppure perché non vi si riconoscevano interessi immediati, oppure perché era più difficile gestire una governance tra istituzioni paritarie dove non emergeva la leadership di un unico soggetto. Anche nell'ambito regionale possono aprirsi ulteriori interrogativi. Perché dal 2015 alcuni comuni si sono proposti di avviare uno strumento di pianificazione territoriale intercomunale? Per quali motivi la regione abbia deciso di incentivare quest'idea? Perché ad oggi circa la metà dei comuni della Toscana hanno deciso di aderire a questi bandi avviando volontariamente una forma di pianificazione associata?

Analizzando la stagione di pianificazione intercomunale nell'Italia degli anni '50 del secolo scorso dobbiamo domandarci se sia stata veramente un fallimento come da più parti affermato in considerazione del fatto che solo due piani siano arrivati all'approvazione e alla cogenza giuridica. Quali di queste previsioni hanno costituito una linea perdurante nel tempo costituendo una sorta di "immaginario spaziale"? (Davoudi, 2018). Ed Infine, considerato l'esito delle esperienze della prima stagione degli anni del secondo dopoguerra, ci sono probabilità di successo per le esperienze avviate in Toscana?

Possiamo anche domandarci se sia necessario pianificare l'Area Vasta intermedia tra la scala comunale e quella regionale, e -se necessario- attraverso quale strumento, con quali contenuti e quali pratiche dovrebbe attuarsi. Quale Ente, istituzione o gruppo di governance dovrebbe produrre questo piano? Una Provincia depotenziata? Un'Unione mai completamente riconosciuta? Una collaborazione di scopo occasionale costruita giuridicamente intorno ad una convenzione?

A quali esperienze nazionali ed internazionali possiamo riferirci per confrontarsi con alcune buone pratiche attuate in contesti con sistemi giuridici comparabili e quali riferimenti teorici possono essere assunti come supporti di questo tipo di attività di pianificazione?

Prioritariamente è necessario riconoscere se esistano in Toscana parti di territorio dove si individuano fenomeni urbani multiscalarari o transcolari simili a quelli generati e ampiamente studiati per quanto riguarda i contesti metropolitani. Quando siano presenti se questi possano essere governabili con gli strumenti messi oggi a disposizione dall'apparato normativo o da quelli ipotizzati nelle proposte delle associazioni di studiosi del territorio o nel dibattito accademico. Soprattutto, al fine di valutare gli impatti, se ci sia la consapevolezza di questo da parte dei soggetti che praticano il territorio e se ci sia la volontà di governare questi fenomeni che superano l'ambito tradizionale governo a loro assegnato.

1.5 – Prospettive di Sviluppo.

Le pratiche di pianificazione associata sono state e sono tuttora percorse da numerosi Enti in diverse Regioni d'Italia (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Provincia autonoma di Trento, ecc.) alcune delle quali attivano anche politiche finanziarie di sostegno agli enti coinvolti. Purtroppo non esiste una indicazione normativa da parte del legislatore nazionale, quindi gli esiti delle nuove pratiche toscane emerse alla luce di una nuova norma regionale poco prescrittiva sull'argomento e di impronta sostanzialmente volontaristica consentiranno di analizzare la molteplicità degli approcci. Questo potrà costituire un importante riferimento per l'innovazione delle pratiche governo del territorio.

Proprio a motivo della particolare fase intermedia in cui si trovano adesso molti dei piani intercomunali avviati in Toscana il percorso di ricerca intrapreso potrà proseguire nel tempo attraverso un monitoraggio degli effetti e delle eventuali correzioni teoriche e empiriche che emergeranno o si renderanno necessarie in seguito al consolidarsi delle esperienze.

Sempre nello specifico campo della ricerca potranno essere approfondite le relazioni tra i vari temi di interesse settoriale che incrociano ed attraversano la pianificazione di Area Vasta sia valutandone gli aspetti nel campo specifico degli studi urbani che in quello più ampio delle scienze politiche e sociali.

"L'intercomunalità appare, quindi, una strada percorribile anche in Italia per garantire un governo del territorio ad una scala pertinente e capace di superare gli interessi locali. È quindi opportuno capire con quali forme e con quale diffusione si sia sviluppata la cooperazione intercomunale in Italia, studiando lo strumento dell'Unione dei Comuni. Forse, una riforma frettolosa e piena di contraddizioni come quella sulle Province, può essere sfruttata per promuovere dal basso un nuovo modo di concepire i territori"(Dall'Asta, 2012).

2 - Uno sguardo alla letteratura scientifica e ad alcune esperienze.

Lo scopo della prima parte del lavoro non è quello di compilare una literature review, ossia una raccolta critica dei contributi scientifici pubblicati da autori accreditati. In questo caso sarebbe necessario rappresentare quali conoscenze e quali idee sono state espresse su di un dato argomento, nonché l'autorevolezza ed i consensi che, intorno ad esse, si sono consolidati. Lo scopo è invece quello di fornire una quantificazione degli items individuati con l'ausilio di *motori di ricerca* attraverso keywords attinenti al tema oggetto della tesi. Questo in modo da comprendere sinteticamente l'interesse del mondo accademico ad affrontare il tema della pianificazione di prossimità realizzata in forma associata, che per comodità chiameremo Pianificazione Intercomunale.

Il concetto guida rappresentato dal tema sul quale si sta indagando viene in questo caso accostato a tematiche diverse per valutarne in un'ottica transdisciplinare il diverso interesse nel mondo accademico in base alla presenza di prodotti di ricerca nel web specialistico e confrontando poi i risultati con i documenti recuperabili attraverso motori di ricerca più generalisti. Utilizzando differenti parole chiave sulle diverse tematiche e incrociandole attraverso operazioni di logica booleana possiamo ottenere dati aventi una maggiore omogeneità. Tale processo è stato poi integrato con una prima selezione attraverso la lettura degli abstract.

Preliminarmente l'attenzione è stata posta sugli aspetti più specifici della pianificazione territoriale ed in particolare alle keywords utilizzate, di cui tre sono riferite all'ampiezza dell'ambito di pianificazione (*landscape, regional e intermunicipal*) e tre alla tipologia di strumento o processo di pianificazione (*strategic, spatial e cooperative*). La lingua scelta per l'indagine è stata l'inglese in quanto maggiormente rappresentativa della produzione scientifica del settore delle *social sciences* ove si collocano la maggior parte dei prodotti di ricerca di interesse per l'argomento di tesi.

Dopo una prima scansione dell'uso del termine singolo si è proceduto ad una scansione per coppie di termini, e ad utilizzare la chiave "*planning*" posta come costante in modo da determinare in maniera univoca il fatto che l'argomento doveva sempre essere sempre associato al tema della pianificazione e non ad aspetti esclusivamente giuridici, sociali, estetici, ecc. Infine si è

indagata la presenza di accostamenti dei tre termini. Le verifiche sono state effettuate sia per la contemporanea presenza dei termini singolarmente nel titolo del paper o nell'abstract, che quando si è rilevata la presenza di una stringa dove le keywords sono consecutive.

Le keywords individuate servono a definire l'ampiezza dell'ambito di pianificazione, quindi "*regional*" a rappresentare tutte quelle teorie ed esperienze riferite a regioni non solo istituzionali, ma anche economiche, geomorfologiche, ambientali, ecc, mentre "*landscape*" raccoglie tutti i contributi che si riferiscono al paesaggio come paradigma di indagine e azione sul territorio. Entrambe servono come benchmark di riferimento nel campo della pianificazione di area vasta di tipo generalista e non settoriale rispetto al termine "*intermunicipal*" oppure "*intercomunale*" con il quale si individuano quelle forme di pianificazione associata generalista di tipo bottom-up.

Inoltre si sono individuate altre keywords per confrontare la presenza dei termini "*cooperative*", "*cooperation*" oppure "*collaborative*", di solito utilizzati per sottolineare gli aspetti processuali della pianificazione associata. Le parole chiave scelte si riferiscono alle modalità di pianificazione utilizzate più frequentemente negli strumenti di gestione delle aree vaste, sono quindi "*spatial*" attinenti a quelle pratiche che assumono il riferimento fisico del territorio come base e linea guida per le teorie e le pratiche di piano, e "*strategic*" che si collega alle modalità d'azione per l'implementazione delle politiche.

Si è poi valutata l'esistenza di coppie di termini escludendo la chiave "*planning*" in modo da evidenziare l'eventuale presenza di campi di ricerca più distanti dagli studi sulla pianificazione che potessero essere utilizzati per recuperare prospettive in grado di produrre fertili contaminazioni tra diversi ambiti scientifici. Infine sono stati combinati tre argomenti in rotazione per verificare se tale combinazione portava a particolari sinergie oppure se emergevano particolari trends sul tema della pianificazione.

Sinteticamente si è cercato di valutare il livello del dibattito sul tema dell'intermunicipalità ed in particolare della pianificazione intercomunale nelle pubblicazioni scientifiche utilizzando il motore di ricerca Scopus-Web of Science⁴. L'area di subject utilizzata è quella delle *social sciences* per i documenti prodotti in ogni lingua, mentre le estrazioni sono state effettuate sia in caso di presenza delle keywords nel titolo del paper scientifico sia nell'abstract e nelle keywords. La ricerca è stata eseguita sia nel caso di presenza di una o più keywords slegate nel titolo o nel testo oppure della stringa completa.

L'indagine attraverso Scopus-Web of Science ha rilevato una sostanziale assenza in letteratura del termine *intermunicipal* oppure *intercomunale* che sono stati ritrovati nel titolo del contributo solo 44 volte rispetto a 140.054 di *regional* e 15.352 di *landscape* rappresentando lo 0,02% degli items raccolti sui tre temi indagati singolarmente (Fig.1 - anello interno). Con le stesse differenze sono emersi parallelamente i risultati degli abstract nei quali sul tema *intermunicipal* oppure *intercomunale* si riscontrano 135 presenze rispetto a 106.238 di *regional* e 50.342 di *landscape* rappresentando ancora lo 0,02% (Fig.1 - anello esterno). Tra i termini *cooperation*, *collaboration* oppure *cooperative* (10.84% nei titoli e 18.88% negli abstract), *spatial* (9.20% nei titoli e 15.91% negli abstract) e *strategic* (5.10% nei titoli e 10.97% negli abstract) si rileva, pur

4 Scopus-Web of Science, base dati citazionale di ambito scientifico, tecnologico, biomedico e delle scienze sociali che indicizza oltre 16.500 riviste "peer reviewed" pubblicate da oltre 4.000 editori, 350 collezioni di libri, circa 3,6 milioni di conference papers (attualmente contiene oltre 38 milioni di record, la metà con una copertura retrospettiva dal 1996).

nelle differenze a favore dei termini *cooperation*, *collaboration* oppure *cooperative*, un sostanziale equilibrio. Possiamo notare che i termini *regional*, *spatial* e *planning* si ritrovano in maggior misura negli abstract rispetto ai titoli denotando una loro maggiore trasversalità, mentre viceversa i termini *cooperation*, *collaboration* oppure *cooperative*, *strategic* e *landscape* sono presenti in proporzione maggiore nei titoli richiamando l'attualità dell'argomento.

Se interroghiamo il motore di ricerca sulla contemporanea presenza delle keywords prima richiamate e la parola *planning* (che da sola è presente 31.776 volte nei titoli e 153.901 volte negli abstract) è emerso che *intermunicipal* oppure *intercommunal* è stata ritrovata associate nel titolo del contributo solo 2 volte rispetto a 1.167 di *regional* e 455 di *landscape* (Fig.2 - anello interno). Con le stesse differenze emergono i risultati degli abstract dove abbiamo sul

tema *intermunicipal* oppure *intercommunal* 36 presenze rispetto a 15.324 di *regional* e 6.523 di *landscape* (Fig.2 - anello esterno). Tutto questo riconferma che anche nel più stretto campo della pianificazione il termine *intermunicipal* oppure *intercommunal* risulta sostanzialmente assente, mentre trova maggior cittadinanza il termine *cooperation*, *collaboration* oppure *cooperative*.

Indagando la presenza di stringhe complete, anziché di keywords isolate, la differenza diviene ancor più marcata negli abstract a favore della coppia *strategic planning* (confermandone la trasversalità) e la presenza percentualmente maggiore nei titoli della coppia *cooperation/tive planning* a denunciarne l'interesse attuale.

Diversamente se interroghiamo il motore di ricerca sulla contemporanea presenza delle coppie keywords escludendo la parola *planning*

abbiamo sul tema *intermunicipal* oppure *intercommunal* associato a *cooperation/tive*, *spatial* e *strategic* rispettivamente 19, 2 e 0 presenze nei titoli e 61, 23 e 2 presenze negli abstract con una

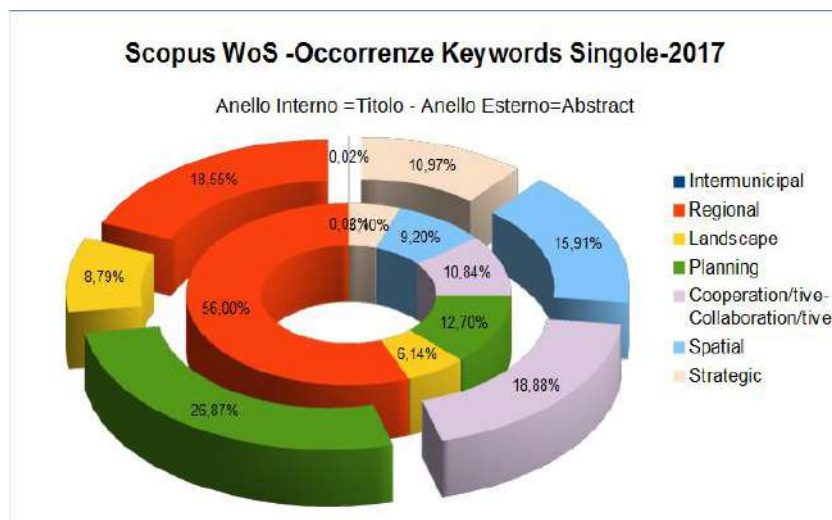


Figura 1: Scopus WoS -Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords (Fonte: www.scopus.com, elaborazione dell'Autore 2017)

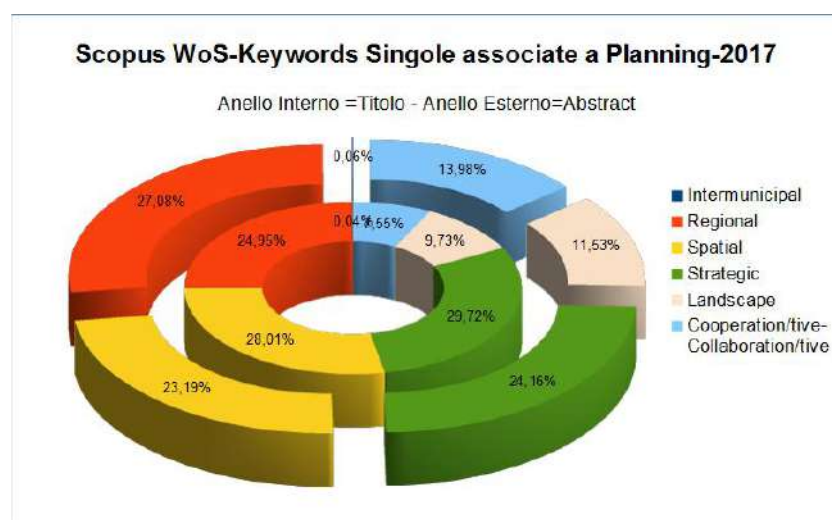


Figura 2: Scopus WoS -Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords associate a Planning (Fonte: www.scopus.com, elaborazione dell'Autore 2017)

percentuale irrisoria che mediamente non raggiunge il punto percentuale.

Successivamente è stato utilizzato il motore di ricerca Google Scholar in modo da intercettare anche tutti quei documenti e pubblicazioni che non potrebbero essere inserite nel sistema del WoS-Scopus, ma che rivestono un ruolo molto significativo nel dibattito politico e nei documenti istituzionali che spesso su questo tema anticipano la ricerca scientifica. Allo stesso tempo Google Scholar effettua una sorta di "prefiltraggio" sui documenti rispetto ai motori generici come Google, Yahoo, ecc. ove i documenti sono assolutamente eterogenei. In una fase successiva questi ultimi *search engines* saranno utilizzati per valutare l'impatto sul pubblico generalista del contributo specifico o per intercettare in maniera mirata i dibattiti non formalizzati che avvengono sui blog. L'indagine che ha utilizzato Google Scholar ha rilevato un sostanziale allienamento dei risultati emersi dal precedente screening effettuato su Scopus-Web of Science.

Un'interessante aspetto che emerge dalla lettura comparativa di quanto le keywords oggetto di indagine ricorrono nei diversi motori di ricerca riguarda il peso relativo che esse assumono in diversi contesti. Possiamo constatare che generalmente tutte le keywords indagate si ritrovano in quantità assolute di circa 2 ordini di grandezza maggiore passando dal motore Scopus al motore Scholar a poi al motore Google così da farci comprendere una sostanziale linearità nel passaggio tra le diverse comunità di utenti rispetto alle tematiche affrontate (Fig. 3).

Gli elementi che si differenziano rispetto a questa sostanziale linearità sono comunque due. In Scopus il peso relativo degli items che riguardano l'intermunicipalità è circa tre ordini di grandezza inferiore a quello degli altri

argomenti ossia circa 1000 volte più basso mentre negli altri motori di ricerca è circa 100 volte più basso. In Google le keywords *cooperation*, *special* e *strategic* sono presenti con un ordine di grandezza inferiore rispetto alle parole *regional*, *planning* e *landscape*.

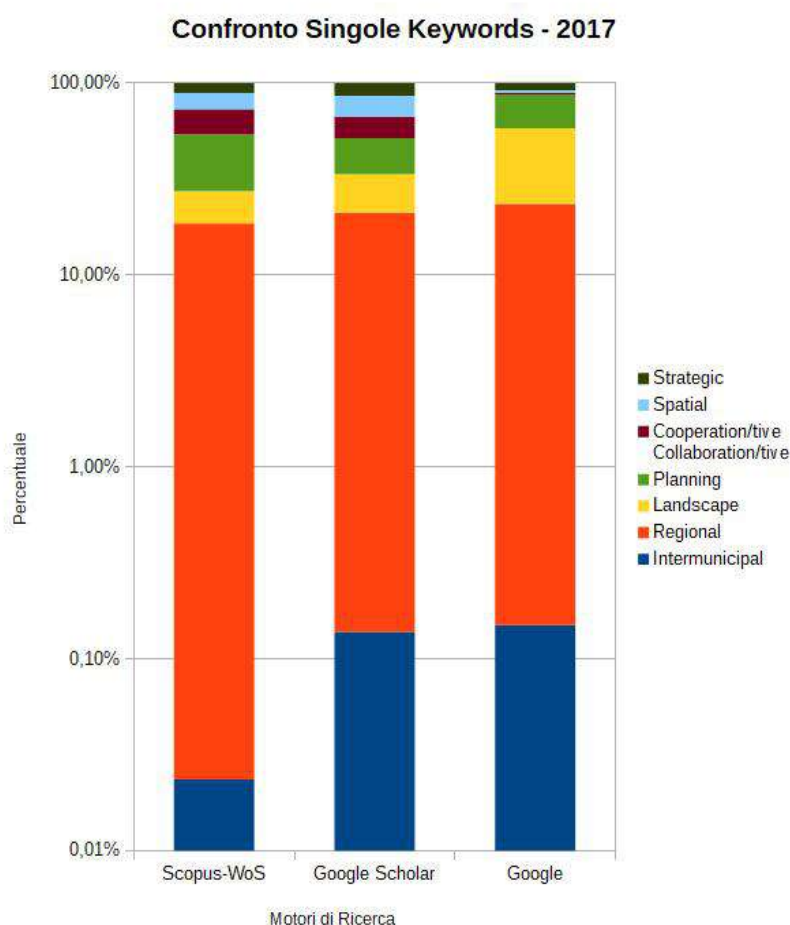


Figura 3: Confronto Singole Keywords - Percentuale di Occorrenze delle Singole Keywords nei 3 motori di ricerca in scala logaritmica (Fonti: www.scopus.com, www.google.com, www.scholar.google.it, elaborazione dell'Autore 2017)

Possiamo dedurre un'attenzione minore nelle comunità generaliste per gli aspetti processuali rispetto a quelli più sostantivi giustificata forse dal fatto che argomentare sulle processualità necessita di una conoscenza più approfondita del tema, che superi gli aspetti oggettivi e soggettivi per approdare a quelli più specificatamente operativi. Non è possibile invece formulare alcune ipotesi rispetto al sostanziale minor interesse per la ristretta comunità scientifica censite su Scopus rispetto al fatto che questa si occupi in maniera meno attiva tema del intercomunalità.



Figura 4: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “intercommunal” e “intermunicipal” nei testi di Google Books in lingua inglese nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018)

Altro interessante spunto viene dall'analisi della distribuzione nel tempo delle stesse keywords nelle letteratura raccolta dalla banca dati di Google Books attraverso *Google Ngram*, sviluppata da Google insieme all'Università di Harvard, che permette di calcolare la frequenza dell'uso delle parole negli anni. *Google Ngram Viewer* è un algoritmo che effettua una ricerca di parole all'interno della vastissima biblioteca di Google books, un archivio di circa cinque milioni di libri, con oltre 500 miliardi di parole. L'arco temporale su cui si basa l'analisi inizia fin dal 1500; però gli sviluppatori stimano che l'arco temporale più attendibile sia dal 1800 al 2008.

Attraverso questo metodo, definito dal termine “*culturomica*”, si estraggono informazioni da archivi di testi digitalizzati per ricavare dati quantitativi⁵ con lo scopo di investigare come i fenomeni culturali vengono riflessi nel linguaggio e nell'utilizzo delle parole.

Nel nostro caso è possibile rilevare come l'uso dei termini *intermunicipal* (in minor misura) oppure *intercommunal* (Fig. 4) abbiano una costante crescita a partire dagli anni '60 del '900 nella letteratura generalista in lingua inglese fino a stabilizzarsi con una produzione costante dal 1980. Mentre i termini *intercomunale*, *comprensoriale* e *area vasta* (sempre nella letteratura generalista ma in lingua italiana) ricorrano con maggior frequenza solo in alcuni periodi storici e con un'intensità di circa 20 volte maggiore rispetto ai termini anglosassoni (Fig. 5), come per esempio nel caso del termine *comprensoriale* nel periodo tra la metà degli anni '70 ed i primi anni

5 La “culturomica” oltre che a consentire l'analisi quantitativa, permette (attraverso la digitalizzazione di miliardi di testi) di studiare il pensiero umano. L'analisi massiva dei testi si è concretizzata con l'accordo tra Google e 12 università degli Stati Uniti ha consentito finora di digitalizzare circa 15 milioni di libri. I ricercatori di Harvard hanno poi preso il testo integrale dei 5 milioni di libri più affidabili, li hanno caricati su un unico file e hanno trattato i loro 6 miliardi di parole come se fossero un unico testo. Poi hanno analizzato il modo in cui le parole sono state usate in questo supertesto di libri aggregati. I risultati sono poi stati resi pubblici dal servizio Google N-gram viewer sotto forma di grafici utilizzabili da tutti. Cfr. Michel, J. B., Shen, Y. K., Aiden, A. P., Veres, A., Gray, M. K., Pickett, J. P., & Pinker, S. (2010). Quantitative analysis of culture using millions of digitized books. *science*, 1199644.

‘80 del secolo scorso. Il termine *intercomunale* ha avuto picchi a metà degli anni ‘50, in corrispondenza con il convegno nazionale dell’INU a Torino del 1956, a metà degli anni ‘60 con l’avvio delle esperienze comprensoriali, a metà degli anni ‘90 con i primi esperimenti delle Unioni dei Comuni dopo la riforma delle Autonomie locali ed infine nei primi anni dopo il nuovo Testo Unico degli Enti Locali n. 267/2000 associazionismo comunale.



Figura 5: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “strategic spatial planning”, “spatial imaginaries” e “intermunicipal coopearation” nei testi di Google Books in lingua inglese nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018)

Per gli degli “*spatial imaginaries*” ritroviamo una situazione analoga di carenza di prodotti di ricerca come quella che è stata rilevata a proposito dell’ “*Intermunicipal planning*” , Infatti attraverso il motore di ricerca Scopus-WoS emergono solo 75 occorrenze che contengono nel titolo le due keywords, anche se spesso non associate in un'unica stringa e con riferimenti a campi disciplinari abbastanza estranei a quello della pianificazione. In questo caso ci è sembrato interessante rilevare quanto l'attenzione in generale a questo tema sia recente, ma in continua crescita. Utilizzando Google Ngram possiamo comprendere quanto l'argomento sia lontano dai più tradizionali studi di *spatial planning* oppure *regional planning*, ma in rapida crescita (Fig. 6) tanto da renderlo oggi confrontabile con gli studi intorno al tema dell’ “*Intermunicipal Cooperation*”.

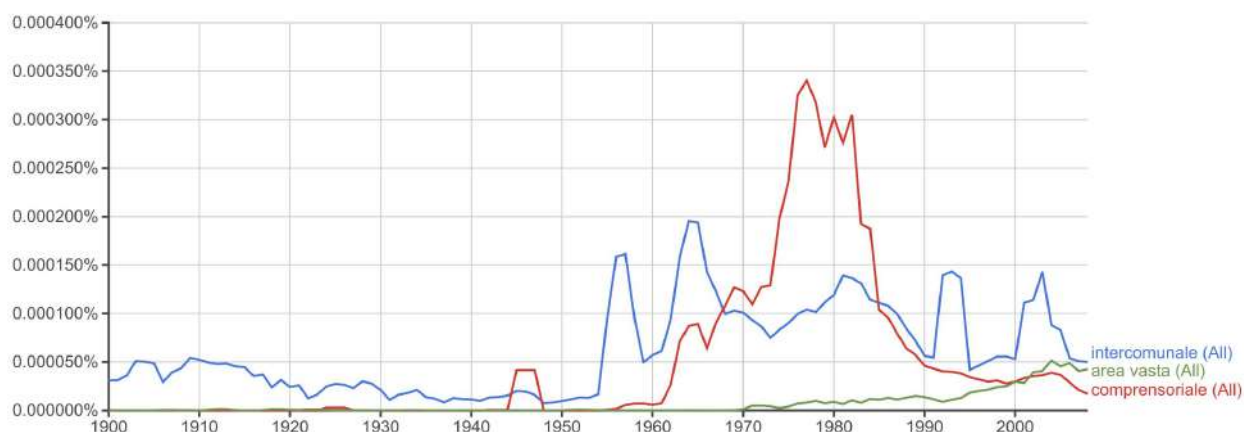


Figura 6: Confronto tra la ricorrenza temporale delle keywords “intercomunale”, “area vasta” e “comprensoriale” nei testi di Google Books in lingua italiana nel periodo 1900-2008 (Fonte: Google Ngram Viewer 2018)

2.1 - Alcune letture utili all'indagine sulla pianificazione intercomunale.

Come è stato indicato nella parte introduttiva del presente Capitolo 2 non esiste una letteratura scientifica specifica in tema di pianificazione intercomunale in forma associata. Per questo il tema del intercomunalità viene affrontato in relazione ai diversi campi di ricerca in un'ottica transdisciplinare⁶: tra cui le scienze politiche cercando di comprendere e descrivere gli specifici meccanismi di governance e si indagano la legittimazione a pianificare lo sviluppo e a governare il territorio da parte dei diversi soggetti che costituiscono l'arcipelago delle autonomie locali. Mentre nel campo degli studi geografici ciò avverrà in relazione alla descrizione di fenomeni che originano da sistemi urbani di rango superiore per poi diffondersi nel territorio circostante.

Per questo motivo si è proceduto con l'articolazione della revisione della letteratura scientifica in cinque argomenti tematici, i primi due si collocano nel campo delle scienze politiche, ossia riguardano:

- i rapporti tra autonomie locali e comunità ed il loro meccanismo di legittimazione a pianificare, nonché sulla loro dimensione ottimale di governo delle funzioni di area vasta;
 - lo sviluppo dei modelli di governance in ambiti ove operano soggetti istituzionali paritari;
- mentre nel campo degli studi urbani l'attenzione si sposta:
- sull'integrazione della dimensione strategica all'interno della pianificazione spaziale ed il modo di rappresentarla;
 - sulla lettura delle geografie e dei modelli territoriali che meglio rappresentano la dinamicità della realtà socio-economica;

infine sempre nel campo degli studi urbani, ma in un area molto “contaminata” dagli studi sociologici:

6 Nel presente lavoro la transdisciplinarietà come approccio scientifico si riferisce alle prime intuizioni di Jean Piaget nel 1970 che si augurava “lo sviluppo delle relazioni interdisciplinari verso uno stadio superiore che potrebbe essere indicato come “transdisciplinare”, che non dovrà essere limitato a riconoscere le interazioni o le reciprocità attraverso le ricerche specializzate, ma che dovrà individuare quei collegamenti all'interno di un sistema totale senza confini stabili tra le discipline stesse”. Questo senza trasformare il nuovo approccio in una *super-disciplina*, ossia un nuovo sistema chiuso in contraddizione con l'ipotesi di confine disciplinare sfumato. (Nicolescu, 2002)

- sulla forza degli immaginari emersi e visualizzati nel processo discorsivo della formazione dei piani territoriali.

Sulla scorta di questa lettura selettiva e orientata si è ritenuto opportuno ridurre il perimetro delle pratiche da indagare solo alcune realtà molto vicine al contesto italiano assumendo prioritariamente come principio ordinatore delle successive analisi specifiche, secondo quanto rilevato da Nadin e Stead (2008), la corrispondenza tra modelli sociali, sistemi giuridici e pratiche di pianificazione territoriale.

Quindi, dopo aver brevemente inquadrato il contesto europeo è stato valutato di porre il caso francese come framework di riferimento rispetto alla lettura della realtà italiana, ancorché connotato da un quadro istituzionale più centralista, in ragione del fatto che risulta caratterizzato da una maggior continuità temporale delle pratiche, da un più solido apparato normativo e da maggior numero di percorsi sperimentati oltre che supportato da un apparato giuridico della medesima estrazione di quello italiano.

Successivamente, prendendo lo spunto da una bibliografia annotata costituita da una sequenza di contributi sintetizzati, si è tentato di realizzare un'operazione analitica e critica con l'obiettivo di costruire, dalle letture effettuate, un percorso bibliografico ragionato, che potesse dare conto dei singoli testi e dell'attinenza degli stessi al tema di ricerca considerato. Lo scopo è quello di analizzare nel contesto europeo lo stato dell'arte in merito alle pratiche e alle teorie di pianificazione territoriale associata alla scala sovralocale in aree non interessate dalla presenza di centri urbani di rango metropolitano. Quindi il concetto guida, rappresentato dal tema della ricerca, ha indirizzato l'analisi critica dei singoli prodotti scientifici per evidenziarne la coerenza e le dissonanze rispetto ad una possibile linea evolutiva e per produrre il necessario background per lo sviluppo della tesi in modo da rendere chiara la posizione della ricerca proposta posizionandola nel corpo delle conoscenze in maniera tale da costituirne un avanzamento basato sui precedenti contributi scientifici.

La contestualizzazione del tema di ricerca è necessaria per definire l'ambito spaziale, particolarmente significativo in materia di pianificazione territoriale intercomunale, entro cui costruire il percorso conoscitivo. In questo caso si ritiene che possa essere sufficiente valutare alcuni contributi significativi provenienti solo da talune aree geografiche europee (Paesi Nordici, Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi, Spagna e Italia), selezione motivata in alcuni casi dalla vasta produzione entro la quale poter riconoscere linee evolutive sufficientemente chiare, mentre in altri casi per la sufficiente omogeneità dei sistemi giuridici e di pianificatori necessaria a costruire un quadro sufficientemente ampio delle alternative metodologiche praticabili. Per alcuni testi ritenuti fondamentali e necessari a costituire un più ampio framework di riferimento concettuale non si è tenuto conto di alcun limite geografico o temporale, ma solo della significatività del contributo.

A tal fine si sono presi in esame vari contributi scientifici pubblicati su riviste *peer revisioned*, libri, contributi in atti di seminari e convegni, documenti istituzionali, articoli di stampa con l'intenzione di restituire un quadro oggettivo e dialettico delle varie posizioni analizzate in maniera critica secondo i diversi punti di vista. Nel rilevare le posizioni dei molteplici autori si darà conto della loro autorevolezza, ma senza trascurare che da contributi meno conosciuti perché esterni allo stretto ambito disciplinare, possano emergere interessanti nuovi punti di vista.

L'attualità delle fonti senza dubbio rappresenta un elemento importante anche per

chiarire la necessità del lavoro di studio proposto e la sua originalità in materia, ma non potranno essere ignorati alcuni testi seminali oppure alcuni contributi intermedi che chiariscono meglio la linea evolutiva del trend della ricerca sull'argomento.

La raccolta è articolata in 5 aree tematiche che rappresentano gli aspetti principali del dibattito attuale sull'argomento della tesi ed è focalizzata su alcuni punti sul contesto italiano.

La prima parte analizza gli aspetti legati al sistema e al ruolo delle autonomie locali nel costituire il livello di governo delegato all'attuazione di alcune politiche, tra queste principalmente quelle di area vasta. In particolare analizzando l'ambito ottimale di intervento e l'efficienza delle collaborazioni.

Successivamente nella seconda parte l'attenzione si sposta sui modelli di governance che si propongono di dare coerente organizzazione alle politiche delle diverse autonomie rappresentanti le diverse collettività partendo dal livello europeo per scendere poi ad alcuni esempi a livello nazionale e locale prestando attenzione al meccanismo della governance cooperativa

Nella terza parte si accenna alle principali posizioni teoriche in tema di policentrismo e di sistemi a rete in particolare per quelle che meglio si avvicinano al contesto indagato delle aree caratterizzate dall'assenza di un polo metropolitano forte.

Nella quarta parte viene analizzata l'evoluzione del modello di pianificazione di matrice europeista dello spatial plannig verso un'integrazione con la dimensione strategica regionale focalizzando poi l'attenzione sul policentrismo come riconosciuta categoria analitica delle discipline geografiche ed economiche.

Infine nell'ultima parte si inquadra il tema degli immaginari spaziali quale strumento concettuale per indagare i processi con i quali le “*vision*” emergenti da processi dialogici e argomentativi possano concretizzarsi in fatti territoriali permanenti.

Un particolare focus sulla realtà italiana, in questa fase di transizione dell'architettura istituzionale, viene invece sviluppato nel capitolo successivo dove si considerano anche le diverse geografie che vengono a rappresentare i diversi temi e funzioni di pianificazione ed il loro evolversi nel tempo. In quella parte si individuano anche taluni aspetti fondamentali del ruolo dell'Ente intermedio di secondo livello.

2.2 - Le “*Local Authorities*” e la Carta Europea delle Autonomie.

In ambito comunitario i cittadini europei si riconoscono primariamente in un Ente locale loro prossimo di cui hanno eletto gli organi di governo (Hesse & Sharpe, 1991). Questo concetto basilare di democrazia territoriale (Pratchett, 2004), inizialmente meno presente negli atti e nelle politiche comunitarie, è stato sancito dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale (ECLSG-European Charter of Local Self-Government) -avviata nel 1985, entrata in vigore il 1.o settembre 1988, ratificata da tutti i 47 stati membri del Consiglio d'Europa (Italia 11/05/1990)- che di fatto indirizza le politiche comunitarie verso un’*“Europa delle Regioni”* (Himsworth, 2015).

Secondo la Carta il principio di autonomia locale deve essere riconosciuto a livello costituzionale e rappresenta *“il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici.”* (ECLSG, 1985, art. 3).

Il concetto parte dal presupposto dell'esistenza di *collettività locali* investite di responsabilità effettive che consentano un’amministrazione efficace e vicina al cittadino di alcune funzioni (Bobbio, 2002). Queste collettività devono essere dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che godano di una vasta autonomia sia per quanto riguarda le loro competenze, che per le modalità di esercizio delle stesse, e per i mezzi necessari ad amministrarle. Per ottenere questo è necessario -secondo la Carta- che i membri degli organi di governo locale vengano eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale e siano in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. In particolare che siano anche dotati di una propria struttura amministrativa per il cui reclutamento dovranno basarsi sui principi del merito e della competenza (Bobbio, 2003; Acuña, 2014).

Elemento essenziale strettamente collegato alla comunità locale è il *territorio* i cui confini non possono essere modificati se non dopo una consultazione delle stesse comunità (ECLSG, 1985).

Secondo la Carta, di norma l'azione di governo deve essere esercitata dalle autorità più vicine ai cittadini, mentre l’assegnazione di una responsabilità ad un’altra autorità di livello più alto deve tener conto dell’ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia. Per tale motivo dovrà essere prevista la possibilità che le azioni delle comunità locali possano essere messe in causa o limitate da un'altra comunità o da organi di governo di ordine superiore solo nell'ambito di precise disposizioni di legge e che esistano organi giurisdizionali di tutela.

Le collettività locali hanno diritto inoltre a risorse proprie sufficienti di cui possano disporre liberamente nell’esercizio delle loro competenze. Queste risorse devono provenire in parte da sistemi di tassazione locale, ma possono essere integrate per garantire l'autonomia delle collettività più deboli nell'ambito di un sistema solidaristico.

La Carta propone sostanzialmente l'applicazione del principio di sussidiarietà attraverso una struttura amministrativa basata su di un sistema di governance multilivello (Balducci, 1996; Janin Rivolin, 2010); come ha sottolineato John Prescott, Vice-Primo Ministro del Regno Unito, al Vertice di Varsavia, il 16 maggio 2005, *“any democratic society requires the active involvement of its citizens in the decision making process, at national, regional and local level. Good governance*

is essential to good government" (Prescott, 2012)

Non tutti i sistemi amministrativi sono pronti per raccogliere la sfida e sarebbe auspicabile in questo caso che i sistemi locali possano dialogare con *"le città che sono fortissime concentrazioni di funzioni strategiche, e non solo le città metropolitane, per le quali è urgente ragionare del riconoscimento delle peculiarità. Le città che dialogano tra loro, si interconnettono alle reti europee e mondiali dei grandi aggregati metropolitani, hanno specificità di grande rilevanza per le quali non è più possibile metterle nello stesso paniere degli enti locali"* (Cammelli, 2007:25).

Purtroppo nei fatti ancora a quella data a livello di strutture istituzionali *"l'Europa non vede i sistemi locali, il che ha fatto parlare di "cecità" regionale e locale della UE, aggravata dal crescente trasferimento nei paesi membri di funzioni e di quote di decisioni a queste sedi"* (Cammelli, 2007:21). I motivi per i quali si manifesta questa condizione si ritrovano nelle asimmetrie tra i sistemi di autonomie locali nazionali che non consentono un'adeguata funzione di riordino da parte delle istituzioni comunitarie senza ledere il principio di libera organizzazione degli Stati e la convinzione di fondo che esista sempre una funzione *"esponenziale"* dello Stato in ambito europeo per quanto riguarda le istanze provenienti dalle comunità locali.

Parallelamente e successivamente *"negli ultimi decenni le politiche dell'Unione Europea, oltre al dialogo tra gli stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni, attraverso la possibilità di organizzarsi sottoforma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (Interreg, Urban, Leader, ecc.), ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale che porta a congruenza tali episodi all'interno dei più generali obiettivi legati ai fondi strutturali."* (De Luca, Lingua, 2012:9). Tale situazione viene a costituire un canale preferenziale di dialogo con le Regioni per le politiche settoriali (i vari Programmi Operativi Regionali-POR) a cui corrisponde inaspettatamente una relativa debolezza del Committee of the Regions (CoR, 2015).

In questo quadro il tema dell'intermunicipalità viene richiamato dall'articolo 10 della ECLSG dove si riconosce il diritto a collaborare e ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune (Lidström, 2016), oppure ad aderire ad un'associazione, anche internazionale, per la tutela e la promozione dei loro interessi comuni.

Per questo motivo furono quindi promossi dal Consiglio d'Europa, diversi documenti che raccolgono le buone pratiche di cooperazione orizzontale (Deffigier, 2007) o le metodologie per la promozione dell'intermunicipalità ed anche diversa manualistica tra i quali un Manuale di cooperazione intermunicipale redatto anche con il supporto dell'Agenzia ONU per lo Sviluppo (UNDP & Council of Europe, 2010; Hertzog, *et al.*, 2010).

Questi supporti intendevano garantire che, vista la presenza nei vari contesti nazionali di una molteplicità differenziata di attori che si riferiscono al panorama delle autonomie locali, fosse rispettata una certa uniformità operando attraverso schemi parternariali che attuerebbero effettivamente i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale in modo da rendere le politiche più aderenti alle situazioni locali (Teles, 2015). Il partenariato nella fase di costruzione delle politiche (ascendente) e nella fase della progettazione degli interventi (discendente) avrebbe dovuto essere attuato anche nelle fasi di monitoraggio e valutazione ex-post (Teles & Swianiewicz, 2018).

In definitiva il "partenariato orizzontale" doveva consentire *"l'attuazione pratica del principio che permette agli stakeholders dei vari livelli (comunitario, nazionale, regionale e locale) di portare la loro esperienza nella definizione e realizzazione delle politiche di coesione"* (Pasca-Raymondo, 2007:47) Tale architettura procedurale è considerata un modello per altri paesi (come Cina, Russia, Brasile, ecc.) che si trovano ad affrontare simili problematiche, e apporta un contributo di rilievo nel rendere il processo decisionale dell'Unione più efficiente, trasparente e democratico (Pasca-Raymondo, 2007).

2.2.1 - Gli ambiti ottimali per i servizi e le funzioni di prossimità e sovralocali.

Le diverse Autonomie Territoriali Locali istituite nel rispetto delle relative costituzioni nazionali hanno necessità di riconoscersi entro un *ambito* territoriale identitario, ma che sia anche contemporaneamente ottimale per la gestione delle funzioni di competenza. Da tempo si è compreso che gli ambiti istituzionali corrispondono limitatamente alle necessità di amministrazione delle funzioni oggi esercitate, e sempre meno rispetto al passato al riconoscimento identitario dei cittadini di quella comunità (Antinaken, 2015). Diverse sono le metodologie con le quali si opera per superare le suddivisioni passate e per riconoscere questi sistemi territoriali. Spesso con approcci di tipo economico-geografico, come quello proposto dall'OCSE che individua le aree urbanizzate in maniera compatta e da queste calcola poi il pendolarismo lavorativo quotidiano (OCSE, 2012), oppure quello -ad oggi generalmente utilizzato in Europa- che origina da una proposta ESPON- di definizione delle *Funcional Urban Areas* (FUA) (Nordregio, 2004; Antikainen, 2005) quale strumento di lettura dei sistemi territoriali, anche utilizzato per la programmazione delle politiche di sviluppo comunitario.

Nella declinazione italiana le FUA corrispondono in maniera abbastanza esatta alle aree del pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro, i Sistemi Locali del Lavoro (SLL), che superano la soglia demografica di 50mila abitanti per il complesso dell'area e di 15mila abitanti per il comune centroe (nucleo del movimento pendolare) (ISTAT, 2014). Questo approccio europeo, anche se non tiene conto degli spostamenti entro il perimetro comunale (NUT5 della terminologia europea), risulta comunque abbastanza adeguato per la descrizione del territorio alla scala della pianificazione di area vasta, con delle limitazioni alle aree metropolitane dove tali spostamenti divengono particolarmente significativi.

Per questo motivo *"pur essendo evidente che non esiste la partizione territoriale adatta per ogni tipo di analisi e di policy, quella basata sulle relazioni connesse al mercato del lavoro è senz'altro adeguata per le politiche regionali, per le quali le variabili più significative sono la produzione e il consumo e tali aree funzionali sono certamente meno distorcenti rispetto alle partizioni amministrative vigenti, ormai poco corrispondenti alla geografia dell'attuale sviluppo socio-economico."* (Iommi, 2015:71)

Quindi se intendiamo come funzioni attive in un determinato ambito territoriale comunque perimetrato tutte quelle azioni *"metaboliche"* (Balducci *et al.*, 2017) che concorrono a trasformare un'area geografica in un territorio antropizzato emerge chiaramente che queste, sia di tipo naturalistico-ambientale che umano, si esplicano entro perimetri dimensionalmente diversi, ma che comunque concorrono a quel risultato dell'azione coevolutiva definito *"territorio"* (Magnaghi, 1998; Magnaghi, 2000a). In particolare la diversità dimensionale ci spinge a raggruppare le funzioni

antropiche tra funzioni di prossimità e funzioni di area vasta.

Quanto le funzioni di area vasta possano essere definite funzioni proprie di un determinato ambito oppure semplicemente azioni di coordinamento di funzioni proprie di altri Enti su ambiti di scala inferiore è ancora dibattito aperto in Italia (Bassanini & Tiberi, 2008, Mangiameli 2013, Merloni 2014), ma in qualche maniera le riforme della pubblica amministrazione proposte o poste in atto a partire dagli anni '90 del XX secolo ne hanno sempre riconosciuta in maniera più o meno esplicita l'esistenza. Infatti i documenti legislativi fin dalla Legge n. 142/90 tendono ad interpretare le funzioni di area vasta in maniera duale: alcune funzioni proprie (scuole superiori, viabilità intercomunale attribuiti alle Province; aeroporti, università, sistema ospedaliero attribuiti alle Regioni) ed attività di coordinamento delle funzioni proprie degli Enti di scala inferiore.

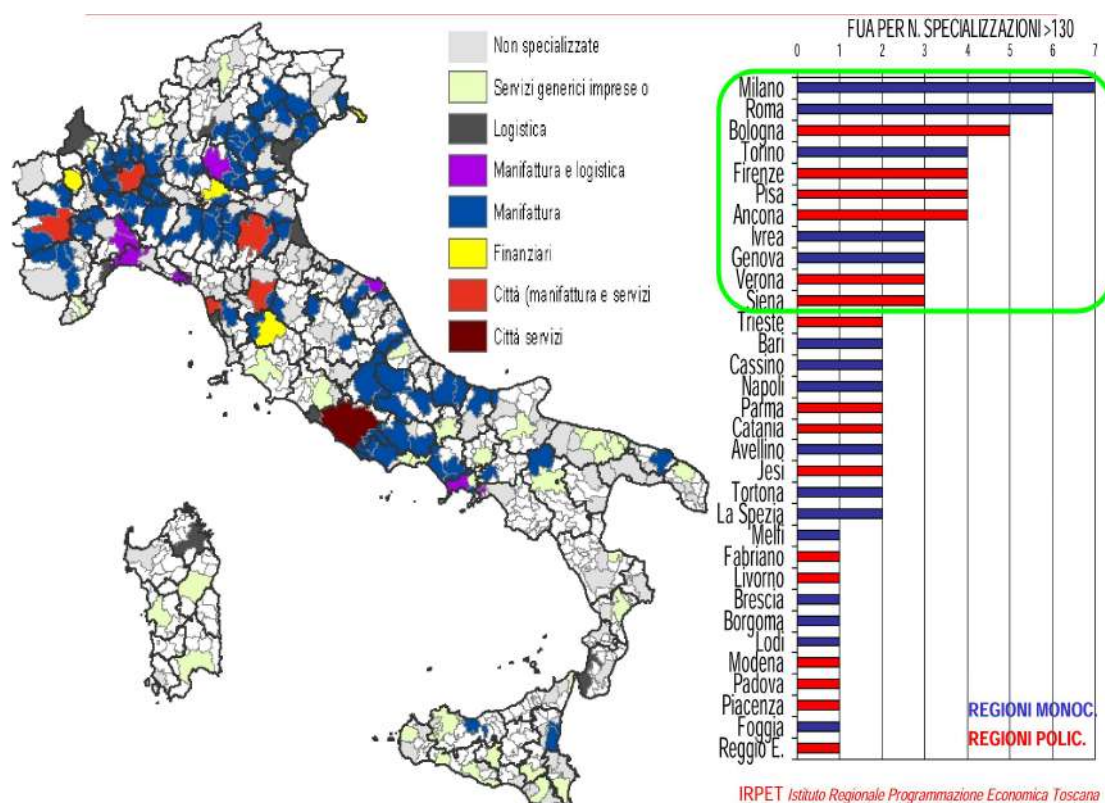


Figura 7: Classificazione delle funzioni urbane. Fonte: Iommi, 2016

Altri studi rilevano che "negli attuali sistemi socioeconomici i poli urbani e metropolitani si caratterizzano sempre di più come fornitori di servizi avanzati per le rispettive city-region, in cui rientrano in modo variabile le specializzazioni in attività del terziario ad alto contenuto di conoscenza che permettono di caratterizzare le produzioni territoriali e di connettere il sistema produttivo alle reti lunghe dell'economia globale." (Garavaglia, 2009) Per questo motivo attraverso il riconoscimento delle presenze di Funzioni Urbane Superiori (FUS) si procede all'individuazione dei centroidi e successivamente attraverso l'analisi del pendolarismo alla perimetrazione del sistema locale di riferimento (Fig. 7).

Riferendosi quindi ad un primo istintivo interrogativo, ossia se esistano e siano

riconoscibili delle *funzioni di area vasta*, possiamo affermare che si rilevano empiricamente sul territorio funzioni diverse da quelle definite di *prossimità* ed esercitate agevolmente a livello di comunità locale più vicina al cittadino, di norma quello municipale. Spesso però è molto difficile, se non impossibile, proporre una differenziazione di tali funzioni sulla base di criteri oggettivi e plausibili validi per la totalità dei contesti urbani o quantomeno per macrocategorie di insediamenti.

L'ordinamento degli Enti locali italiani prevede un'articolazione dei ruoli istituzionali con l'applicazione del principio di sussidiarietà, per cui le funzioni pubbliche sono di norma attribuite al livello istituzionale più vicino al cittadino, mentre sono attribuite ai livelli superiori sono le funzioni che necessitano di un esercizio unitario in un ambito che non può essere quello della comunità locale.

Una categorizzazione immediata potrebbe essere quella dimensionale (in termine di abitanti o superficie) individuando come funzioni d'area vasta quelle che non sono tecnicamente ed economicamente sostenibili a livello municipale. Questa ipotesi interpretativa sembra abbastanza debole in quanto indipendente dalle caratteristiche intrinseche della funzione. Infatti una medesima funzione (ad esempio la gestione dei rifiuti o delle acque) potrebbe avere una scala adeguata nel caso di un grande Municipio, ma non averla per quelli piccoli, in tal caso potrebbe essere sufficiente una gestione associata della funzione che potrebbe essere considerata, in tal caso intermunicipale, e non sovralocale o d'area vasta. Per questo sulla base di studi geografici che associano all'istituzione “comune” una dimensione media ottimale di 20.000 abitanti e alle “province non metropolitane” dimensione media ottimale di 500.000 abitanti oggi siamo soliti parlare di funzioni di prossimità per quelle attribuibili ai comuni e funzioni di area vasta per quelli attribuibili alla Provincia (Merloni, 2014). Le dimensioni di riferimento non sono rigide ma definite da confini sfocati infatti “*per ogni funzione economica caratterizzata da una specifica soglia di domanda e una dimensione minima di produzione, esistono una dimensione urbana minima e massima oltre la quale le diseconomie di localizzazione urbana prevalgono sugli aumenti di produttività tipici di tale funzione.*” (Camagni et al., 2012:10)

Miglior fortuna potrebbe avere la categorizzazione delle funzioni in base alla rarità della loro presenza sul territorio e quindi la necessità di localizzarle secondo logiche superiori a quelle municipalistiche. La funzione “*trasporto aereo*” oppure la funzione “*istruzione universitaria*” sono evidentemente funzioni di area vasta e per la loro ubicazione necessitano di un livello di governo sicuramente superiore a quello municipale. Spesso anche perché alcune funzioni rare di forte impatto dimensionale si posizionano fuori del territorio del centro urbano principale per carenza di spazi adeguati e quindi vanno a generare in altri territori esternalità positive o negative difficilmente gestibili con i criteri dell'intermunicipalità (IRPET, 2011a). In linea teorica non esiste nessuna politica o azione amministrativa che non possa essere assunta attraverso un buon processo iterativo intermunicipale, ma è necessario inserire anche un principio di economicità, in quanto un procrastinare a tempo indeterminato dell'azione conseguente la scelta non è sicuramente indice di efficienza ed efficacia amministrativa.

Definire in negativo le funzioni di area vasta come quelle non attribuibili alle municipalità comporta la necessità di individuare il livello di governo adeguato ad esse. In astratto tutte queste funzioni potrebbero essere governate dalle Regioni (livello NUTS 2) ma, oltre ad un'elusione del principio di adeguatezza del livello di governo alla dimensione ottimale della

funzione della Carta Europea della Autonomie Locali, dovremmo fare i conti con amministrazioni regionali meno dotate di adeguate strutture e capacità gestionali-operative rispetto alla loro attitudine legislativa e programmatoria.

Inseguito agli studi di Richardson e alla formalizzazione del modello *Suody* è emersa con evidenza la differenza fra città in termini di funzioni urbane (Richardson, 1972), formalizzata poi in modelli dinamici orientati all'offerta (Camagni *et al.*, 1986). *"Il modello ipotizza che in un intervallo di dimensioni urbane "efficienti" diverse esistano per ogni livello gerarchico ... funzioni economiche proprie del rango urbano."* (Camagni *et al.*, 2012:10)

La suddivisione delle funzioni in nodi urbani è maggiormente leggibile in contesti policentrici nei quali sia attivo un o schema funzionale a rete (Dematteis, 1990; 1995) grazie alla lettura dei flussi di interconnessione. *"Il modello delle reti di città consente alle singole città di accedere a funzioni elevate, senza necessariamente aumentare la loro dimensione individuale."* (Camagni *et al.*, 2012:12)

Lo schema urbano a rete sembra destinato ad una evoluzione naturale anche nel III millennio beneficiando del rafforzamento delle funzioni nei nodi minori sia per la crescita locale che per il decentramento di funzioni urbane superiori da città maggiori congestionate (Dematteis, 1999) a condizione che esista, parallelamente ad una rete di collegamenti fisici efficienti, anche una rete di collaborazioni interistituzionali necessarie al rafforzamento della governance. Secondo Roberto Camagni *"Le città di dimensioni intermedie sono pertanto sempre più considerate come i luoghi che potrebbero ospitare la crescita urbana degli anni a venire: le dimensioni limitate della città, infatti, facilitano l'equilibrio ambientale, l'efficienza del sistema della mobilità e la possibilità per i cittadini di conservare un senso di identità, a condizione che una maggiore efficienza economica e economie di scala vengano raggiunte attraverso reti di cooperazione con altre città – sia localizzate nella stessa regione sia distanti, ma ben collegate."* (Camagni *et al.*, 2012:12)

2.2.2 - Efficienza delle collaborazioni per la gestione di servizi e funzioni.

Premesso che la maggior parte degli studi disponibili riguarda la raccolta dei rifiuti (Bel, & Costas, 2006; Bel, & Mur, 2009; Bel *et al.*, 2012; Dijkgraaf & Gradus, 2013; Zafra-Gómez & *al.*, 2013; Gradus *et al.*, 2017) e che la maggior parte degli studi empirici che indagano sul rapporto tra la cooperazione e il costo dei servizi sono svolti nei paesi dell'Europa occidentale. (Niaounakis & Blank, 2017) è sicuramente confermato l'aumento di efficienza gestionale delle forme di cooperazione intercomunale nei servizi pubblici. Tale efficienza è comunque collegate alla caratteristiche proprie del servizio svolto (Bel & Warner, 2015). Per tutti Pérez-López che afferma *"in general, cooperation formulas are the most suitable for the waste collection service. Thus, intermunicipal cooperation performs best in smaller municipalities (up to 20,000 inhabitants). However, we find that contracting out the service is associated with higher levels of efficiency in municipalities with more than 20,000 inhabitants."* (Pérez-López *et al.*, 2016)

Le istituzioni comunitarie nei loro reports periodici rilevano che *"in recent times, analysing the factors of the crisis and the ways to improve the efficiency of public institutions brought a growing awareness of the decisive role that good municipal organization plays for this*

efficiency and the national wealth. Cities and metropolis are leaders in economic development and innovation. The quality of their governance is an important factor of growth and enrichment of a country and its effects can be measured in economic data." (Hertzog, 2015:5)

Ad esempio per i Servizi Fiscali, completamente diversi dai più indagati servizi operativi (acque, rifiuti, trasporti, ecc.) possiamo riferirci ad uno studio olandese i cui risultati indicano che la cooperazione intercomunale genera costi inferiori e che la relazione delle economie di scala è particolarmente pronunciata a piccoli livelli di produzione. Una dimensione operativa di 5.000 proprietà tassabili (circa 10.000 abitanti) è associata con l'inefficienza dei costi del 30% (Fig. 8). L'efficienza aumenta e i benefici diminuiscono proporzionalmente con la scala e sono in gran parte esauriti a 30.000 proprietà (circa 60.000 abitanti). (Niaounakis & Blank, 2017) Questo avviene perché dei dipartimenti fiscali la complessità dei compiti è bassa e vi è un elevato grado di standardizzazione guidato da requisiti legali. I requisiti di coordinamento sono quindi probabilmente limitati e gli effetti di scala sono plausibili ed evidenti (Iommi, 2013; 2014).

Alcune ricerche hanno fatto rilevare un deficit democratico nelle forme di cooperazione intercomunale (Metzger *et al.*, 2015; Denters *et al.*, 2016). In particolare in una comparazione tra la governance policentrica e le forme monocentriche di governo svolta su 393 comuni Olandesi si è rilevato tale deficit in quanto i cittadini e le organizzazioni sono in larga misura dipendenti dai loro rappresentanti per avere un'influenza nelle Intermunicipal Cooperation (IMC). Sono stati considerati gli effetti di tre fattori strutturali (dimensione comunale, la complessità della loro rete di cooperazione e il regime giuridico della rete) sulla qualità democratica percepita nelle forme di cooperazione. Non si è rilevato invece che i piccoli comuni siano sopraffatti dai più grandi, forse perché in genere superano in numero i grandi in ogni IMC (Denters & Rose, 2005). Va anche sottolineato che la cooperazione intercomunale è stata oggetto di critiche quando i comuni operano in decine di associazioni diventando meno trasparenti aumentando gli oneri amministrativi complessivi.

Questo ha portato molti a riflettere sulla effettiva capacità dell'associazionismo intercomunale di ottenere effettive economie di scala se considerate insieme alle **diseconomie presenti nei più faticosi processi di governance**. Molti studi settoriali dimostrano i miglioramenti della gestione dei servizi pubblici, in particolare quelli legati al ciclo delle acque e alla gestione dei rifiuti (Allers, *et al.*, 2015) anche comparati con l'affidamento a soggetti privati della gestione di questi servizi (Allers, *et al.*, 2016), ma permangono ancora sentimenti di sfiducia non giustificati verso questo tipo di enti.

Infatti indagando su oltre 11.000 prestiti concessi a comuni e organizzazioni intercomunali nei Paesi Bassi è emerso che queste IMC, a parità di caratteristiche finanziarie, pagano sempre tassi di interesse sensibilmente più alti senza nessuna ragione apparente dato che il rischio del credito è, in entrambi i casi, zero. Si è interpretato, con un parallelo aziendalistico in coerenza con la teoria della corporate governance, che esista una qualche forma di inefficienza magari mitigata dalle economie di scala⁷.

7 Visto che non si è trovata alcuna prova a sostegno della "legge di 1 / n". Ciò implica che la cooperazione in quanto tale comporti un tasso di interesse più elevato (la differenza tra $n = 1$ e $n > 1$), non il numero di parti interessate una volta che sia stata scelta la cooperazione. L'assenza di un tale effetto potrebbe essere il risultato di forze opposte. Coerentemente con la teoria della corporate governance, più partner potrebbero portare a un minore monitoraggio, il che potrebbe aumentare i costi. (Allers & 2015)

Sinteticamente sono stati individuati diversi possibili motivi che possono ostacolare l'azione di per se ottimale delle cooperazioni intermunicipali. Infatti *"Possono sbarrare la strada alle esperienze d'intercomunalità alcune criticità, come le forti differenze riguardanti le peculiarità storico-culturali di un territorio; l'eccesso di logiche d'appartenenza che esaltano a dismisura il cd. campanilismo; la mancanza di condivisione fattuale da parte dei Sindaci al progetto complessivo della forma associativa comunale; le resistenze alle politiche di cambiamento organizzativo da parte del personale dipendente comunale; la perdita di potere politico più facilmente esercitabile nel proprio Comune; la mancanza di un valido studio*

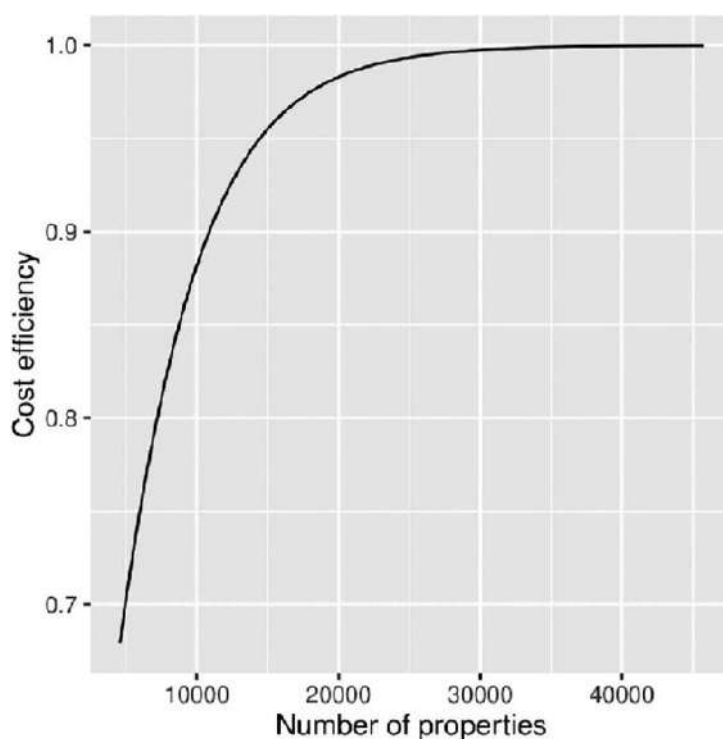


Figura 8: Efficienza dei costi nei servizi fiscali. Fonte: Niaounakis & Blank, 2017

di fattibilità prodromico a qualsiasi decisione sulla necessità della forma associativa prescelta." (Sergio, 2014) Tutto ciò ha determinato una maggiore centralizzazione in alcuni recenti processi di riforma istituzionale in Italia, Germania, Francia e Portogallo (Meneguzzo et al. 2013).

2.3 - Governace & Metagovernace nella Pianificazione Territoriale

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso lo stato nazionale, storicamente inteso, ha visto un ridimensionamento dell'estensione dei suoi poteri, sia in termini di ruolo nei rapporti interni e internazionali che di funzioni realmente esercitate attraverso policies dirette. Ciò è avvenuto in seguito al rafforzamento delle organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea, il WTO, ecc. o subnazionali come le regioni a causa di meccanismi spontanei di devoluzione incentivati dagli accordi internazionali come la Carta delle Autonomie Locali (Fukuyama, 2004)

Per descrivere questi nuovi rapporti che si generano nell'esercizio ripartito dei poteri istituzionali oltre che per consentire l'emergere non conflittuale del crescente ruolo degli attori non istituzionali, movimenti, associazioni, ecc. viene introdotto il concetto di governace, preso a prestito dalla corporate governance, quale sistema di gestione del potere attraverso strumenti di policy meno coercitivi (Pierre & Peters, 2000:1).

Secondo il Global Development Research Center il significato del termine *Governace* oscilla, a seconda dei contesti e delle discipline in cui viene utilizzato, tra quello di *azione esplicata da colui o coloro che mettono in essere una decisione vincolante* e quello di *"ampio confronto multiattoriale e paritario come la partecipazione"*

La migrazione dell'uso del concetto di governace dall'ambito aziendale, dove supportava le scelte imprenditoriali in ambienti competitivi e paritari (rispetto a quelli esclusivi e gerarchici della pubblica amministrazione) è avvenuto in seguito alle azioni importanti attuate dalla Comunità Europea dove il ruolo paritario degli stati all'interno del perimetro di attuazione delle politiche e la complessità degli impatti derivati dal moltiplicarsi del numero degli attori ha posto la necessità di dotarsi di uno strumento nuovo per la definizione, attuazione e legittimazione delle politiche.

Tra gli elementi che ne definiscono il perimetro concettuale emerge quello della minore attenzione alle modalità con cui si concretizza l'azione del potere politico e al contenuto di tale scelta (government) per dare più risalto agli aspetti procedurali e ai risultati della scelta stessa. *"Il riferimento al concetto di governace per la gestione del territorio e dell'ambiente evidenzia il passaggio dal cosa un'istituzione decide e fa, al come a livello politico-istituzionale si procede per elaborare scelte e prendere decisioni di governo capaci di garantire integrazione (orizzontale e verticale) di scale geografiche, funzioni e attori e di definire una visione strategica della gestione del territorio/ambiente nel medio e lungo termine."* (Treccani, 2012:1)

Le relazioni che si instaurano tra i soggetti protagonisti delle moderne strutture socio-politiche si riconoscono come un sistema in rete tra lo stato, il mercato, la società civile e le loro istituzioni o corporazioni interconnesse. I concetti di governace e metagovernace aiutano a comprendere i meccanismi attraverso i quali avviene la condivisione del potere, la negoziazione, il conflitto e la comunicazione sia al livello istituzionale che nel più ampio contesto della società civile. Tali concetti vanno a sostituire quello più tradizionale di governo, dal caratteristico approccio top-down, nel quale lo Stato assume una posizione dominante sufficiente a imporre il proprio controllo alle diverse istituzioni governative e non governative.

Rhodes ci aiuta a comprendere questo passaggio rilevando che *"governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed"* (Rhodes, 1996:652)

L'Autore individua altresì i tre principali aspetti che indirizzano la transizione da forme di governo a forme di governance, tra queste l'esaurimento dello Stato, ossia la diluizione delle politiche governative in agenzie autoreferenziali, le contraddizioni del New Public Management troppo orientato agli obiettivi dimenticando le relazioni interorganizzative, l'aumento della gestione intergovernativa tra soggetti paritari facenti parti di organizzazioni sovranazionali (ONU, UE, ecc.). Rileva anche un'ulteriore dimensione della governance, oltre a quella descrittiva, la funzione di critica delle forme top-down grazie ad uno sguardo esterno all'istituzione governativa in senso classico (Rhodes, 2007). In questa fase Rhodes attenua l'enfasi sulla funzione prioritaria delle reti rispetto alle azioni di governo affermando che *"the traditional instruments of government co-mingle, compete and conflict with the new instruments of governance to variable effect"* (Rhodes, 2007, p. 1253) in parte anticipando le tesi contro la reificazione delle reti come forme di governance onnipresenti che superano le interazioni complesse e differenziate e i contesti specifici che coinvolgono mercato, gerarchia e reti (Borzell, 2011). In ogni caso le opzioni rimangono aperte *"governance does not entail the complete withering away of the state and of hierarchical forms of power, and the extent of both the hierarchical-government and/or network-governance at work certainly remains debatable"* (Tan, 2012).

Con riferimento al ruolo centrale che la governance ha assunto nei processi istituzionali europei diviene di grande importanza la definizione del concetto di Metagovernance come *"regulation of self-regulation"* (Sorensen 2006:100) al fine di rafforzare la governance coordinata in un sistema politico frammentato basato su un alto grado di autonomia per la pluralità di reti e istituzioni autonome. Assumendo la definizione di Bob Jessop *"metagovernance involves the organization of the conditions for governance in its broadest sense"* (Jessop 2003:14).

Nel modello di Sorensen (2006), ci sono quattro modi in cui può essere esercitata la metagovernance iniziando da metodo più semplice, attraverso l'imposizione di una cornice di autogoverno, fino alla *"through the formation of the meanings and identities that constitute the self-governing actors, and in the course of doing this, it is possible to shape images of rational behavior through the construction of interests, images of friend-enemy relations, and visions of the past and possible futures for individuals and groups and for society at large"* (Jessop 2003:15).

Nella sua massima ampiezza, si potrebbe definire la metagovernance come una forma alternativa di governo che non si basa sul controllo diretto e top-down, ma su una pluralità di modi indiretti di influenzare o coordinare le azioni degli attori che si autogovernano (Sorensen 2006).

Lo stretto legame tra strumenti e processi di esercizio del potere emerge in una definizione di *"governance intesa come le modalità strutturate e i mezzi con cui preferenze divergenti di attori interdipendenti sono tradotte in scelte di policy per l'allocazione di valori con lo scopo trasformare la pluralità di interessi in azioni coordinate e raggiungere l'intesa tra gli attori"* (Eising & Kohler-Koch, 1999:14).

Questo nuovo scenario frammentato dei livelli istituzionali e conseguentemente del potere che da essi viene esercitato comporta una destabilizzazione dei rapporti tra istituzioni adesso libere di muoversi fuori dello stretto rapporto gerarchico statale che viene a perdere ruolo a favore di altri livelli sottostanti o sovranazionali (Dente, 1985). *"In realtà, uno stato forte si conserva tale anche all'interno delle nuove relazioni interistituzionali, cambiando la forma dimostrativa della propria forza: da potere decisionale e implementativo che si dispiega dall'alto verso il basso (top-*

down) a un ruolo di coordinamento nello stabilire le priorità di una policy realizzata in stretta collaborazione pubblico-privato e con i livelli di potere subnazionali” (Pierre & Peters, 2000:197). Ne risulta un paradosso: per sviluppare una vera governance multilivello è necessario proprio l’esercizio di competenze di uno stato centrale forte, come elegantemente spiegato “la governance non è un processo che può interpretare le preferenze politiche della popolazione senza evolvere in una significativa struttura di rappresentanza e mezzi istituzionali per tradurre tali preferenze in azione politica e amministrativa” (Pierre & Peters, 2000:199).

In questo contesto lo Stato nazionale è costretto a rivedere il proprio "stile di leadership" trovandosi di fronte due possibili alternative: capitalizzare il ruolo di governo fino ad allora esercitato in autorevolezza e mantenere una forte posizione del nuovo contesto sia verso i livelli subordinati attraverso schemi strategici o ambiti di intervento vincolanti, che verso i livelli superiori attraverso feedback nel processo di formulazioni delle policies (Hooghe & Marks, 2001) oppure per smussare o evitare i possibili conflitti interistituzionali assumere consapevolmente un ruolo meno strutturante verso il basso e meno propositivo verso l'alto lasciando ampio spazio alle autonomie locali ed uniformandosi al framework delle politiche europee (Wallace & Wallace, 2000).

Una proposta di tassonomia degli stili di governance proposta da Pierre e Peters (2000) individua 4 gruppi omogenei il primo dei quali prevede una direzione (steering) marcata con una forte struttura gerarchica dello Stato che mantiene la capacità e l’accountability necessaria per l’implementazione delle politiche (come per esempio le politiche redistributive).

Il secondo vede un decentramento dei poteri verso l’esterno anche privato. Il terzo stile di policy, comporta un decentramento istituzionale di poteri verso il basso, con un rafforzamento delle istituzioni sub-nazionali e un ruolo di coordinamento forte dello stato centrale che per l’attuazione delle politiche deve strutturare reti (network) tra le diverse istituzioni per assicurare collegamento e scambio costanti. Il ruolo dello stato centrale in questo caso deve farsi carico di accompagnare la costruzione degli strumenti adatti a raggiungere una omogeneità procedurale e strutturale nel rispetto delle diversità territoriali. Il ruolo del governo locale diventa invece fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi. Sebbene lo stato centrale mantenga una posizione predominante, come sopra esposto (nel fissare gli obiettivi, formare le istituzioni e i network e scegliere gli strumenti di policy adeguati), esso deve fare i conti con i problemi implementativi a livello locale.

Il quarto stile di policy introdotto serve alla spiegazione del fenomeno che si verifica tra gli Stati membri e l’Unione Europea. Esso si rifà a un trasferimento di competenze verso l’alto, ovvero verso la Commissione, cui vengono delegate parte delle competenze di policy, che in alcuni casi comportano trasferimento di sovranità in ambiti importanti. Il fattore sociale che caratterizza questo trasferimento è l’omogeneità, cioè la creazione di un modello sociale valido per tutti i Paesi membri, da raggiungere attraverso policy di coesione sociale tra i diversi territori a prescindere dalla differenziazione del livello di sviluppo iniziale. Questo stile di policy richiede un modello di governance multilivello, ovvero la continua interazione tra livelli istituzionali differenti, principalmente tre (Europa-Stato-Regioni) da cui non sono esclusi altri livelli subnazionali che contribuiscono al coinvolgimento diretto della società locale secondo il principio di sussidiarietà.

L’insieme delle rappresentazioni, iniziative e strumenti, e spesso anche semplici

indicatori statistici e cartografici, che servono a sostanziare la governance europea *“ha sostenuto il principio della coesione territoriale e quindi il coordinamento delle iniziative per garantire l’“equilibrio” tra i diversi fini e condizioni (tra urbano e rurale, tra sociale ed economico, tra sociale e ambientale ecc.).”* (Cremaschi, 2016: 60).

Alla fine degli anni 90' la Commissione delle Comunità Europee rileva che l'Unione Europea viene percepita come un organismo non in grado di agire efficacemente e che raramente ottiene il giusto credito anche a causa della carenza di comunicazione verso gli stati membri e quindi delle difficoltà per i cittadini europei di comprendere chiaramente la struttura istituzionale europea con i differenti ruoli dei vari organismi comunitari. Si rileva comunque che i cittadini dei vari stati non si sentono meno europei, ma intendono misurare le politiche dell'Unione sulla base del valore aggiunto che portano alle politiche degli stati. Inoltre *“i cittadini si aspettano che l’Unione sia in prima linea nel cogliere le possibilità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione e nel trovare risposte adeguate ai problemi ambientali, alla disoccupazione, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, alla criminalità e ai conflitti regionali. Vi è l’aspettativa che l’Unione agisca con la visibilità che caratterizza un governo nazionale.”* (CEC 2001: 3)

Per questo motivo la Commissione inizia ad occuparsi in maniera più significativa di come migliorare il proprio modello di governance e nell’anno 2000 approva il Libro Bianco sulla Governance Europea (CEC, 2001) dove raccoglie la sfida e pone come obiettivo strategico un nuovo modello di costruzione delle politiche comunitarie impostato su 5 principi sulla base dei quali attuare tale riforme.

Il primo principio, quello dell'*apertura*, richiede che le istituzioni comunitarie utilizzino un linguaggio più accessibile per comunicare le decisioni che adottano in modo tale che la comprensione generi fiducia verso i decisori. Mentre il principio della *partecipazione dei cittadini*, oltre che degli Stati, aumenta la condivisione delle politiche e quindi garantisce una percentuale di risultato maggiore. Sarà necessaria una chiara individuazione delle *responsabilità delle varie istituzioni* comunitarie rispetto alle diverse politiche che dovranno essere *efficaci*, ossia ottengano i risultati richiesti da obiettivi chiari adottati dal livello di governo più opportuno (sussidiarietà) e in modo che le misure siano proporzionate agli obiettivi. Infine il principio della *coerenza* deve garantire la sinergia delle politiche settoriali in vista delle sfide derivanti dalla complessità accresciuta in seguito all'allargamento del perimetro delle Unione e delle sue competenze. *“Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall’alto, deve essere sostituito con un “circolo virtuoso”, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.”*(CEC 2001: 11)

Già nel 2007 era ben chiaro il ruolo delle comunità locali nelle politiche di sviluppo tanto che l'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, Linda Lanzillotta, sosteneva che *“l’esigenza di articolare la governance su più livelli si sta generalizzando, proprio perché la competitività si gioca a partire dai territori.”*(Lanzillotta, 2007:16). Nello stesso intervento si registrava che questa scelta veniva perseguita sia dai paesi tradizionalmente federalisti che da quelli più centralisti attraverso la costruzione di sistemi di governo territoriale che facessero emergere i fattori di sviluppo già presenti nei territori. Questo nuovo modello avrebbe potuto portare sia un vantaggio alla strategia europea complessiva che allo sviluppo locale e ne avrebbero beneficiato

maggiormente proprio quei territori che si trovano in uno stato di debolezza economica e sociale a causa di condizioni strutturali o della crisi economica congiunturale e quelli che stanno affrontando la transizione da modelli di sviluppo di tipo industriale a quelli di tipo terziario.

"Nella realtà, le pratiche tendono a costruire plurime forme di governance cooperativa tra gli attori istituzionali, per attivare processi condivisi e ricomporre interessi sia di livello regionale che espressi a livello locale. Questo ha dato modo di sperimentare modalità, anche inedite, di cooperazione nello spazio regionale, che si sono misurate con le procedure e le consuetudini del sistema di pianificazione italiano, così come declinato o interpretato negli impianti legislativi regionali, tanto da generare ibridi di un certo interesse, anche operativo." (De Luca, Lingua, 2012: 10)

In seguito del monitoraggio svolto dal Consiglio d'Europa negli anni 2011-2012 per verificare l'applicazione della Carta in Italia è stata emessa la raccomandazione n. 337/2013 nella quale si lamenta il sostanziale svuotamento di autonomia dell'Ente Provincia sia in termini di sottrazione di funzioni, di eliminazione di una rappresentanza elettiva diretta, che di possibilità di modifica dei confini territoriali senza consenso delle comunità locali. Una nuova fase di monitoraggio quinquennale è tuttora in corso.

Nell'aprile 2014, il CoR ha adottato la Carta della governance multilivello in Europa, allo scopo di farne riconoscere in benefici in tutta l'Unione Europea in quanto principio guida che può garantire il successo delle politiche pubbliche. La Carta è un manifesto politico che invita tutti gli enti pubblici a tradurre la multiattualità in realtà in tutte le fasi del processo decisionale (elaborazione ma anche attuazione delle politiche), a livello sia dell'UE che degli Stati membri. Ciò significa anzitutto lavorare in partenariato tra i diversi livelli di governo e applicare una serie di principi nella formulazione delle politiche, come partecipazione, cooperazione, apertura, trasparenza, inclusione e coerenza delle politiche. Finora hanno firmato la Carta quasi 200 enti locali e regionali e associazioni, e un numero crescente di decisori politici nazionali, europei e internazionali ha espresso il proprio sostegno a tale documento: fra questi, il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker.

Nel periodo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020 la governance multilivello ha visto riconosciuto il suo ruolo di strumento essenziale per consentire di ampliare il ruolo degli enti locali nel processo di elaborazione e realizzazione delle politiche comunitarie

Nei report di verifica dello stato di attuazione della Carta della Governance Multilivello il Presidente del CoR Michel Lebrun ha sottolineato che *"La governance multilivello è diventata una vera e propria campagna politica della nostra istituzione, dal momento che questo principio sostiene alla base la legittimità democratica dell'UE. Per questo motivo, dobbiamo cogliere l'opportunità del prossimo riesame della strategia Europa 2020 per rafforzarne la dimensione territoriale. Dobbiamo anche far sì che la governance multilivello sia correttamente applicata nell'ambito del Semestre europeo e che gli enti locali e regionali siano coinvolti nella definizione e attuazione dei programmi nazionali di riforma"*. (Lebrun, 2014:3. Traduzione dell'autore)

Luc Van den Brande, vicepresidente del CoR e consigliere speciale della Commissione europea per la governance multilivello, ha sottolineato che tale principio dovrebbe essere uno dei motori dell'elaborazione delle politiche e strategie europee che presentano una forte dimensione territoriale, come l'iniziativa che darà seguito alla strategia Europa 2020. Inoltre, ha rilevato che

"Per quanto riguarda il quadro legislativo dell'UE, e in attesa di una possibile revisione del Trattato, il concetto funzionale di governance multilivello è non soltanto utile, ma anche evidentemente necessario per rafforzare un approccio partecipativo e un impegno collettivo delle politiche europee a adottare decisioni più vicine ai cittadini e a beneficio dei cittadini stessi".(Van den Brande, 2014:24. Traduzione dell'autore)

Nella sua veste di coordinatore politico della Piattaforma di monitoraggio della strategia Europa 2020, il membro del CoR Michel Delebarre ha affermato che l'attuazione della governance multilivello deve *"entrare a far parte del DNA delle politiche dell'UE"* (Delebarre, 2014:3. Traduzione dell'autore). Va però sottolineato che *"diversamente dalle disposizioni sulla governance economica, la governance multilivello non è associata ad alcun meccanismo sanzionatorio, per cui il rispetto di questo principio dipende largamente dalla buona volontà degli Stati membri. Non è quindi un caso che il grado di attuazione della governance multilivello sia molto diverso da uno Stato membro all'altro"*(Delebarre, 2014:4. Traduzione dell'autore).

Di fronte alle difficoltà di costruire immagini identitarie attraverso un approccio top-down anche in realtà forti come le aree metropolitane, i processi associativi di cooperazione intercomunale⁸, *"acquistano particolare rilievo e si configurano come processo di costruzione dal basso (bottom-up) della rete di relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni per la costruzione della identità metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo dell'area vasta."* (Mariano, 2012)

In ogni caso la definizione di governance originariamente derivante dall'area della corporate management è tuttora in itinere e dipende molto dall'ambito disciplinare entro cui si colloca la discussione teorica, richiamando Borraz e Le Galès (2010) si sottolinea *"la necessità di studiare i limiti, l'incompletezza, i fallimenti della governance, così come è stato fatto per quelli del governo e del mercato"* (Cremaschi, 2016: 59).

8 Intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni per garantire l'efficienza amministrativa (Hulst e Van Montfort, 2007)

2.4 - Modelli di urbanizzazione & Policentrismo.

In epoca contemporanea ogni teorizzazione e rappresentazione dei fenomeni di antropizzazione del territorio non può prescindere dalla pervasiva presenza del *concetto di urbano* anche entro il più vasto spazio rurale, concetto spesso così potente da prevaricare e individuare il rurale come presenza residua entro un indefinito continuum urbano. Nelle posizioni assunte nei vari percorsi di ricerca, appartenenti generalmente all'ambito disciplinare della geografia, emergono però con minor frequenza le relazioni tra fenomeni urbani e perimetri di governo territoriale delle istituzioni. Dalla vastità del fenomeno "*urbanizzazione*" si comprende in ogni caso quanto questo superi necessariamente gli ambiti istituzionali e travalichi le deboli strumentazioni della pratiche di governo delle singole comunità. Spesso tali studi si riferiscono al contesto statunitense dove è meno urgente l'istanza di governo pianificato delle trasformazioni territoriali, ma anche quando si riferiscono al contesto europeo non sembrano riconoscere particolare significatività all'apparato normativo e pianificatorio messo in atto dalla struttura amministrativa pubblica. Individuare alcuni riferimenti essenziali della fenomenologia dell'urbano può essere utile per comprendere l'entità dei fenomeni che intendiamo governare.

Una prima teorizzazione, per rimanere alle esperienze avviate ne '900, riguarda la narrazione della *Megalopoli* (Gottmann, 1961; Gottmann, 1970) che descrive una rete policentrica ultracittadina a cui si riferiscono sistemi minori anch'essi reticolari e connessi al continuo rurale (Fig. Il segno distintivo è quantitativo, (la popolazione, maggiore di 25 milioni di abitanti, la densità maggiore di 250 abitanti/kmq, e la presenza di nuclei di addensamento), ma anche qualitativo sia nel denunciare il carattere tipicamente urbano imposto da tale modello a vasti brani di territorio, che focalizzandosi sul mantenimento e sull'accrescimento del nucleo guida (Arellano & Roca, 2015).

Tale modello si diffonde verso nuclei secondari che crescono e rafforzano le relazioni attraverso le infrastrutture fisiche e immateriali fino ad entrare in competizione specialistica con lo stesso nucleo guida. La trasmissione del modello opera attraverso una continua migrazione dalla periferia al centro che nel contesto europeo di antropizzazione storica ben studiato nei casi di Londra (Hall, 1996), Parigi (Turri, 2000), la valle del Reno (Mainardi 1993) e la pianura Padana (Turri, 2000) vede una perdita di valori e di senso della precedente struttura territoriale. (Vicino, *et al.*, 2007)

Coerente con la pervasività dell'urbano è il successivo modello di *Hiperville* (Corboz, 1995) che rimanda a differenti gradi penetrazione e differenti percorsi di lettura rinnovati nel tempo in analogia al modello semantico-linguistico dell'ipertesto. Questo non contraddice, anzi rafforza, la possibilità di raggiungere ogni luogo attraverso tracciati anche non siano necessariamente già percorsi, una sorta di software che si appoggia sulla città cablata di plug-in city (Archigram, 1964; Lang, 2003).

Anche una lettura macroeconomica del fenomeno urbano come quella del modello *Global cities* (Sassen 1997, 2001) caratterizzato da cosmopolitismo, rete di connessioni mondiale e polarità commerciale e geopolitica, pur sostenendo la sconnessione locale dei nuclei densi e la loro connessione globale attraverso il sistema finanziario mondiale non sfugge ad una crescita continua verso il territorio circostante. Ne ingloba e corrompe i modelli ed i valori originari in una nuova immagine che rappresenta e soddisfa il city user globale coinvolto nella rapidità neoliberista

(Koolhaas 2006). La forza di tali flussi supera i confini anche dei più rigidi governi come l'effetto Hong Kong/Shenzhen ed allontana dal territorio di riferimento intere parti di città come i Financial Districts.

Il paradigma di lettura si rende ancor più manifesto nella *Postmetropolis* (Soja, 2000; 2010; 2011) nella cui teorizzazione viene riconosciuta la transizione dalle logiche spaziali di contiguità fordista all'aggregazione correlata, ma non necessariamente contigua, tra parti di città che lascia intravedere comunque le tracce delle strutture urbane preesistenti. *"L'assenza dei limiti della metropoli, il suo espandersi in grandezza e obiettivi è la caratteristica della transizione postmetropolitana"* (Soja et al. 2007). Tra le varie figure territoriali riconosciute da Soja si segnalano come d'interesse per questo lavoro le molteplicità urbane rappresentate da *Cosmopoli* (la globalizzazione dello spazio), la *Città Frattale* delle metropolarità e della riorganizzazione del mosaico sociale e di *Simcity* dove si argomenta per riorganizzare l'immaginario urbano, ulteriori studi individuano Flexcity dai confini e dai contenuti variabili per adattarsi ai flussi macroeconomici. (Balducci, et al., 2017)

Anche l'approccio inverso, che prende avvio dall'addensarsi intorno alle infrastrutture che attraversano gli spazi rurali con insediamenti a bassa densità, porta ad un sistema urbano continuo dilatato su tutto il territorio e che trova le sue motivazioni nella diffusione del mezzo di trasporto privato, nella maggiore richiesta di abitazioni a causa della diminuzione della dimensione del nucleo familiare e nell'emigrazione dai centri cittadini a causa del sovraffollamento e dei maggiori costi dell'alloggio.

Il fenomeno che prende il nome di *Città diffusa* (Indovina, 1990; 1993; 2006; 2007; 2009; 2014; Indovina et al. 2009;) viene riconosciuto in Italia dove la polverizzazione del sistema produttivo ed il consolidamento dei distretti industriali aggiunge cause efficienti a quelle già citate della dispersione urbana riconosciute in tutti i contesti. Questo processo attivato dall'abbandono delle campagne a causa della forza attrattiva dei centri cittadini, porta a frammentare la struttura agricola produttiva e ad accogliere la produzione industriale delocalizzata dalle città maggiori per lasciare spazio alla speculazione residenziale. Anche questo fenomeno supera i confini istituzionali e non trova riscontro né in efficaci pratiche di governo territoriale, né attraverso piani o politiche adeguate.

Recentemente Neil Brenner, sostenendo una sua tesi sull'*Urbanizzazione planetaria*, (Brenner, 2014) ha ripreso le posizioni di Manuel Castells nella parte in cui, seguendo l'ortodossia marxista e quindi correlando lo spostamento dell'azione della classe operaia dalle città alla globalità, *"procedeva a decostruire quella che riteneva essere la prevalente «ideologia urbana»."* (Castells, 2011; Brenner, 2016:105). Anche Hardt e Negri hanno individuato uno stretto legame tra fenomeno urbano mobilitazione socio-politica (2001). Riprendendo il concetto di "campo cieco" di Lefebvre (1970) Brenner sostiene che questa trasformazione del fenomeno urbano non ha avuto una simmetrica riconcettualizzazione per questo potremmo continuare nella ricerca empirica senza riconoscere il fenomeno urbano (Soja et al., 2007). Questa tendenza è aggravata dalle posizioni contestualiste che rifiutano forme di argomentazione concettualizzate a favore di dettagliate narrazioni legate ai luoghi (Latour, et al., 1998; Bender, et al., 2010).

Tale metanarrazione urbano-dominante era stata fortemente consolidata dal *Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani* (UN-Habitat, 1996) che *"ha proclamato l'avvento*

di un'«era urbana» dovuta alla rapidità con cui cresce la popolazione urbana mondiale." (Brenner 2016, p. 107). Brenner rileva anche l'assonanza tra le posizioni di Castells e quelle di Burdett (Burdett, Sudjic, 2006) e Soja (Soja, Kanai, 2006) secondo i quali è oramai manifesta al di fuori della città fisica l'espansione del modo di vita urbano, nelle tre proprietà con cui lo intendeva Louis Wirth: ampio numero di abitanti, alta densità della popolazione e alta eterogeneità demografica (1937).

Questo ha fatto *"esplodere la divisione tra urbano e rurale ... creando gigantesche galassie urbane."* (Brenner 2016, p. 109). Inoltre la dislocazione degli investimenti di capitali ha superato gli ambiti urbani per interessarsi di corridoi infrastrutturali intercontinentali di merci, energia e informazioni, zone di libero scambio, sistemi transnazionali spostando l'attenzione della dialettica capitalista in aree tradizionalmente lontane dalla città. (Correa, 2011; Park, Hill, 2011).

Una ricerca approfondita dei processi di *"regionalizzazione urbana"* (Balducci et al., 2017b) che si era data l'obiettivo di individuare la specificità del contesto italiano rispetto alle concettualizzazioni e esplorazioni offerte dalla letteratura internazionale ha riconosciuto l'emergere di nuove e plurali *"questioni urbane"*. Tra queste, di particolare interesse per il tema della tesi, *"l'esplorazione di alcune delle principali regioni urbane nelle quali grandi città e centri di medie e piccole dimensioni interagiscono nella produzione della condizione urbana contemporanea in forme simili e al contempo diverse dal passato"* (PRIN Postemetropoli, 2013). Interessante in particolare la lettura fatta da Giovanni Laino per la metropoli campana dove si ipotizza una *"post-metropoli senza metropoli"* affermando che *"pur tenendo conto delle buone ragioni per cui in Italia i geografi considerano di tipo metropolitano le conurbazioni delle principali città meridionali, si può sostenere che le principali città del Mezzogiorno, dal punto di vista funzionale, non siano mai state delle metropoli."* (Laino, 2013:3).

Questo ci autorizza a riconoscere diversi gradi di post-metropolis da quello milanese più maturo e compiuto (Fedeli, 2013) a quello prima richiamato delle urbanizzazioni mediterranee e presumibilmente alcuni gradi di urbanizzazione anche in diversi contesti regionali. Tutto ciò consente di affrontare il concetto di *policentrismo* (o *concentrazione decentrata*) che ha ottenuto dignità nelle strategie di pianificazione e di sviluppo spaziale della city-region, in alternativa alle tradizionali *teorie della polarizzazione*, (Davoudi, 2003; Kloosterman & Musterd, 2001; van Meeteren et al., 2016; Waterhout, Zonneveld, & Meijers, 2005) descrivendone le caratteristiche di urbanizzazione sempre più spesso policentriche (Lambregts, 2009) per diventare poi strumento di riequilibrio regionale a partire dalle esperienze olandesi. Tale struttura emerge dai processi di territorializzazione e deterritorializzazione dei nuclei urbani spesso storicizzati sottoposti a forze agglomerative per beneficiare di economie di scala (Kloosterman & Musterd, 2001; Meijers, 2007; Parr, 2004 Batten, 1995, Graham & Marvin, 2001; Sieverts, 2003). Successivamente tende ad assumere un valore normativo per la pianificazione spaziale in modo da rappresentarne efficacemente la volontà politica che lo supporta (Davoudi, 2003. ESPON 1.1.1, 2005 Davoudi, 2003; Lambregts, 2009; van Meeteren et al., 2016).

Il significato letterale di policentrico *"in genere, che ha più centri"* (Treccani, 2018) senza evidenziare se tra questi vi siano collegamenti (Schmitt, 2013) non rappresenta uno strumento di grande utilità. Applicando l'analisi morfologia a tale concetto rileviamo la presenza di più centri in una data area, le loro dimensioni e le reciproche distanze. L'approccio funzionale riesce a

evidenziarne la taglia, specializzazione (Kloosterman & Musterd, 2001, pp. 626-627; Meijers, 2007) ed il modello dei collegamenti tra i centri, la dimensione ed il verso dei flussi (Burger & Meijers, 2012, P. 1128, Green, 2007) assumendolo sinteticamente come *rete di città* (Dematteis, 1995; Camagni & Capello, 2004) (Fig. 9).

Si rileva anche una policentricità delle relazioni politico-istituzionali (Giffinger & Suitner, 2015; Halbert, 2008; Meijers, Hoogerbrugge, & Cardoso, 2018) che assume forme e spazi di governance basati su una rete morbida (Albrechts, 2001; Parr, 2004; Schmitt, 2013). L'obiettivo travalica gli aspetti redistributivi, in una sorta di gioco a somma zero, ma tende a supportare processi di sviluppo nelle aree meno dinamiche oppure declino demografico-produttivo (Hall, 2001). Secondo Giffinger e Suitner la policentricità morfologica e quella funzionale costituiscono i presupposti della cooperazione strategico-relazionale (Fig. 10).

Nel costruire le modalità di governo appropriate al sistema policentrico metropolitano o regionale la creazione di accordi di soft-governance a fianco delle esistenti autorità locali non dovrà consentire un *"vuoto istituzionale"* (Hajer, 2003; Salet, 2018) che potrebbe consentire ai singoli comuni di promuovere strategie isolate anche discordanti da un condiviso *immaginario spaziale policentrico* (Granqvist, et al., 2013; Hytönen et al., 2019).

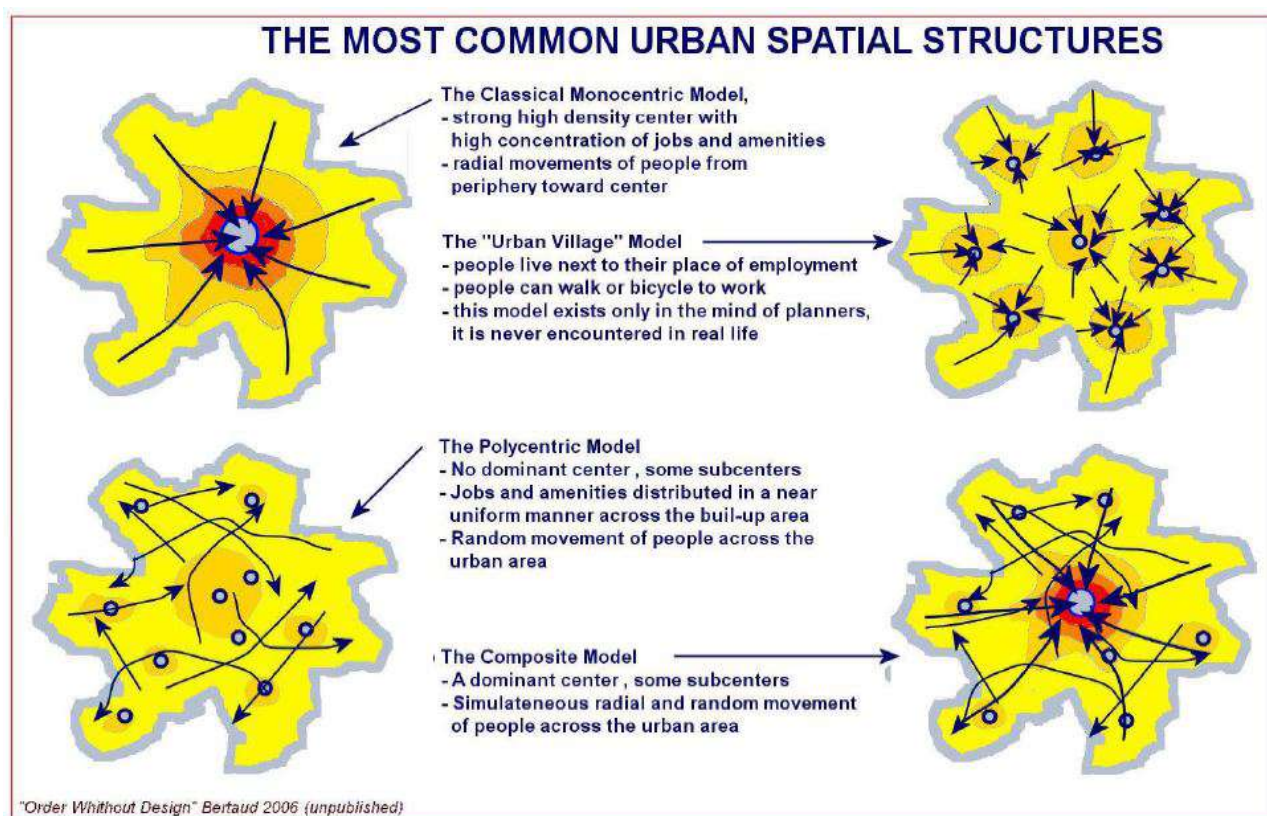


Figura 9: Strutture urbane secondo Bertaud 2009. Fonte: Lin, et al. (2013)

Infine è necessario integrare entro lo schema policentrico la *competitività*, ampiamente riconosciuta come concetto *"duttile"* utile a comprendere i recenti fenomeni di globalizzazione e di organizzazione reticolare dell'economia meno dipendente dalle risorse locali e sempre più legata alla capacità di intercettare e valorizzare i flussi finanziari, di idee, di conoscenze e di capitale umano (Hubbard, 2001). I flussi globali sono attratti dai territori caratterizzati da un contesto locale

Polycentric development potentials



46

2.5 - Verso un'integrazione della dimensione strategica nello spatial planning.

Analizzando quanto prodotto da numerosi studi (Davies *et al.*, 1989, Davies, 1994; ISOCARP, 1992), soprattutto da quelli svolti, nella seconda metà degli anni '90, per l'European Compendium of Planning Systems and Policies in seguito alla Strategia Europa 2000 (Shaw *et al.*, 1995; CEC, 1997), si rilevava già all'epoca che le differenze tra sistemi di pianificazione spaziale e politiche di sviluppo possono avere un impatto significativo sulla capacità di conseguire gli obiettivi di coesione economica e sociale e di integrazione, infatti *"the European Union (EU) has many different spatial planning systems and policies, both between and within member states. The very idea of 'spatial planning', or even 'plan', will differ from one country or region to another. Such differences may have a significant impact on the EU's ability to achieve its objectives of economic and social cohesion and integration and increasing cooperation on pan-European and cross-border spatial policy."* (Shaw, Nadin & Westlake, 1995:390)

È stato necessario prioritariamente accordarsi sul significato di *"Spatial Planning"* e quindi si è convenuto che l'oggetto dell'indagine sarebbero stati sia i piani di uso del suolo, a livello più o meno dettagliato, che i quadri di riferimento per le strategie e per le politiche nazionali e regionali oltre al sistema regolativo e perequativo di norme che ne permettono l'attuazione, anche riferite a vincoli e tutele di tipo patrimoniale e ambientale o incentivanti lo sviluppo (Allmendinger & Haughton, 2007; Allmendinger, 2007).

Nelle conclusioni di molti commentatori si segnalava la necessità di pervenire ad una sorta di omogeneità nelle teorie e soprattutto nelle pratiche della pianificazione; per tutti valgono le affermazioni, forse un po' ottimistiche di Davies che sosteneva che *"future for planning in Europe [...] lays in the growth of mutual learning and cooperation at the regional and local levels of government out of which will come a gradual convergence of planning policies and practices. Evidence for this is already beginning to be apparent"* (Davies, 1994, p. 69;)

Verso la fine della prima decade di questo secolo è stata schematizzata la relazione tra modelli della società (che generalizzano i valori e le pratiche le relazioni tra lo Stato, il mercato e i cittadini in luoghi particolari). Il concetto strettamente correlato del modello sociale è stato utilizzato per generalizzare l'insieme di valori che sostengono le posizioni politiche. Entrambi i concetti fanno uso di *tipi ideali* (Weber, 1922) per aiutare a spiegare la realtà più complessa dei modelli in stati e regioni nazionali specifiche.

I tipi ideali astratti ci permettono di confrontare i *sistemi europei di pianificazione spaziale e i modelli sociali*. Vincent Nadin e Dominic Stead rilevano che fino ad oggi *"the concept of the spatial planning system has been used as a generic term to describe the ensemble of territorial governance arrangements that seek to shape patterns of spatial development in particular places."* (Nadin & Stead, 2008:35) mentre è opportuno confrontarlo con i diversi idealtipi di sistemi istituzionali evidenziando quindi una relazione pianificazione-istituzione che consente di produrre una prima tassonomia (Tab. 1).

Davies et al. 1989*		Common law England		Napoleonic codes DK, DE, FR, NL	
Newman, Thornley 1996	Nordic DK, FI, SE	British IE, UK	Germanic AT, DE	Napoleonic BE, FR, IT, LU, NL, PT, ES	East European
CEC 1997**	Comprehensive integrated AT, DK, FI, DE, NL, SE	Land use regulation IE, UK (and BE)		Regional economic FR, PT (and DE)	Urbanism GR, IT, ES (and PT)
Farinós Dasi 2007***	Comprehensive integrated AT, DK, FI, NL, SE, DE (and BE, FR, IE LU, UK) BG, EE, HU, LV, LT PL, RO, SL, SV	Land use regulation BE, IE, LU, UK (and PT, ES) CY, CZ, MT		Regional economic FR, DE, PT, (and IE, SE, UK) HU, LV, LT, SK	Urbanism GR, IT, ES CY, MT

* Davies et al. (1989) do not give a specific name to the two groups but contrast England and other systems based on their legal frameworks.

** The EU Compendium identifies 'ideal types' of planning traditions. Each country may exhibit combinations of ideal types in different degrees. The ideal types are dominant in the countries indicated here.

*** The ESPON project took the EU Compendium traditions as a starting point and examined how countries, including the transition states of central and eastern Europe, were moving between them.

Tabella 1: Sistemi europei di pianificazione spaziale e i modelli sociali. Fonte: Nadin & Stead, 2008:34.

La vasta documentazione prodotta per lo European Compendium of Planning Systems and Policies è servita come supporto per la redazione dell'*European Spatial Development Perspective* (ESDP) previsto dalla Strategia 2000-4 (CEC 1994). Ciò si era reso necessario perché nei primi anni '90, il PIL totale dell'UE veniva stimato mediamente in diminuzione dello 0,3%, quindi nella *"Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire"* (CEMAT) del 1993 si è deciso che era necessaria una pianificazione territoriale più coordinata a livello comunitario aprendo la strada alla preparazione di una prospettiva di sviluppo spaziale europeo. La scelta della parola *"prospettiva"* è degna di nota, dal momento che suggerisce più di uno studio, ma meno di un piano. È stata descritta come una *"strategia indicativa"*, che riflette la cura che deve essere presa per produrre qualsiasi nuova iniziativa tenendo conto del concetto di sussidiarietà. Infatti nella presentazione alla Strategia Europe 2000 il Commissario europeo Bruce Millan affermò che *"the Commission has no intention of assuming the planning functions exercised quite properly and effectively in the Member States, whether at national, regional or local level"* (citato in Nadin & Stead, 2008:37)

Durante il Consiglio informale di Potsdam del 10/11 marzo 1999 i ministri responsabili dell'assetto territoriale concordarono lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, con cui vennero fornite le indicazioni di base per avviare o potenziare processi di cooperazione in Europa, con particolare attenzione alla loro incidenza sul territorio. Tale documento voleva contribuire alla realizzazione dei tre metaobiettivi principali dell'Unione, ossia la *coesione socio-economica*, uno *sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente*, un maggior *equilibrio nella competitività* del territorio europeo. Lo strumento nella parte “progettuale” era redatto in forma diagrammatica e si limitava a individuare (dopo un’ampia fase analitica) le aree eligibili per le diverse politiche comunitarie. Infatti tra le aspettative di questo documento vi era di dare maggiore efficacia ai fondi strutturali e per continuare l'opera di apertura nelle frontiere verso altri Paesi; questo sia in prospettiva di allargamento dell'Unione, che di consolidamento dei rapporti con tutta l'area del Mediterraneo. (Janin Rivolin, 2003a; 2004a; 2004b; 2008)

Map 9: Eligibility for Structural Funds

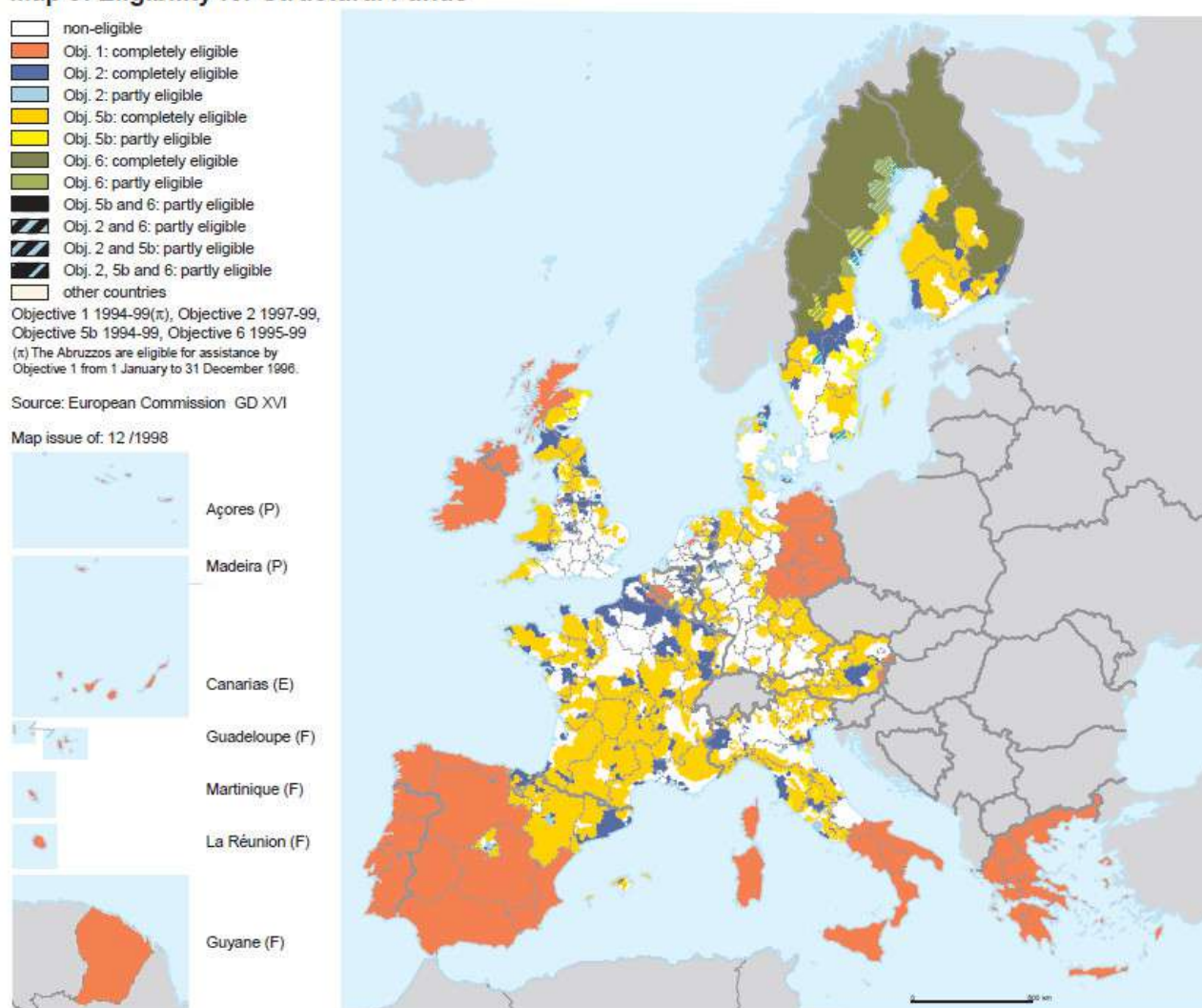


Figura 11: Mappa Aree Eligibili per i Fondi Strutturali. Fonte: ESPD 1999:59.

Si rilevava nelle analisi che aumentavano i traffici interni sia merci che passeggeri a causa della migliore integrazione economica e della crescita dei mercati interni. Quindi le reti di

collegamento transeuropee (TEN) (Fig. 12) necessitavano di una strategia territoriale adeguata che poteva anche contribuire allo sviluppo del territorio e alla coesione economica e sociale mediante la scelta di opportune tipologie di produzione, localizzate secondo nuove logiche di sistemi a rete e contribuire allo sviluppo equilibrato di sistemi metropolitani e urbani policentrici integrati tra loro e con le periferie urbane e le aree rurali. Non si andava oltre le dichiarazioni e si evitava di correlare in una medesima immagine reti infrastrutturali e sviluppo locale per non conferire alla schema una valenza superiore.

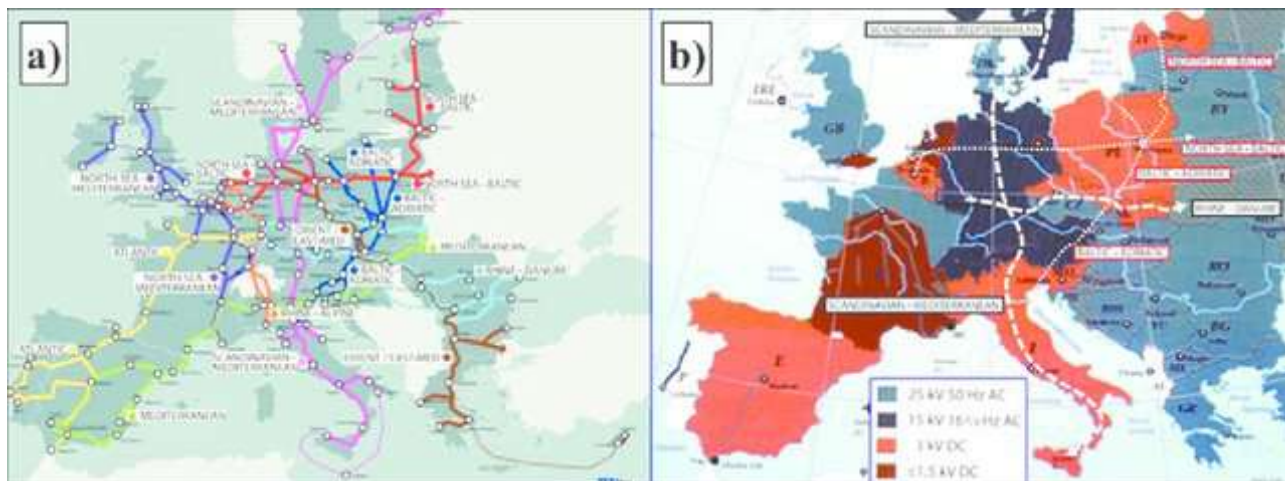


Figura 12: (a) 9 corridoi ferroviari della RTE-T; (b) sistemi di trazione ferroviaria in Europa.
Fonte: Bartosik et al. (2014)

In questo documento si impostava la Prospettiva di Sviluppo in chiave regionale rilevando esiste il "cuore" dell'Unione Europea (costituita da 5 città metropolitane -Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo-) integrata a livello economico globale, quindi in vista di un futuro prossimo ampliamento dell'Unione, era necessario ridurre al minimo le disparità tra il "*cuore*" e "*la periferia dell'Europa*" che avrebbe potuto aumentare con ampliamento ad Est. Il modello proposto fu quello della riproduzione del *network system* attuato per lo sviluppo economico al sistema urbano pensato come una struttura dinamica integrata di aree metropolitane e di insiemi policentrici di città di piccola e media dimensione.

Tutto questo per competere con le altre grandi regioni economiche mondiali accrescendo la qualità del territorio mediante la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e storico-culturali anche in funzione di riequilibrio di aree rurali integrate al territorio urbano e metropolitano, per garantirne la qualità, l'attrattiva e la valorizzazione mediante il potenziamento della qualità del paesaggio e la tutela della funzione biologica degli spazi verdi;

Va sottolineato che tale documento, pur non avendo carattere vincolante per gli stati membri, costituì uno strumento di orientamento politico importante, da utilizzare nel rispetto delle competenze delle rispettive autorità nazionali, regionali e locali. A tal fine si era concessa una parte dello schema per affrontare gli aspetti procedurali della costruzione delle politiche entro un quadro territoriale (Fig. 13). Si ritrovavano insieme tutte le componenti necessarie per costruire un piano territoriale: quella spaziale, quella strategica e quella discorsiva (Janin Rivolin & Salone, 2000; Janin Rivolin, 2005a; 2008; Janin Rivolin & Faludi 2005).

Il percorso empirico veniva supportato anche a livello teorico con l'introduzione del

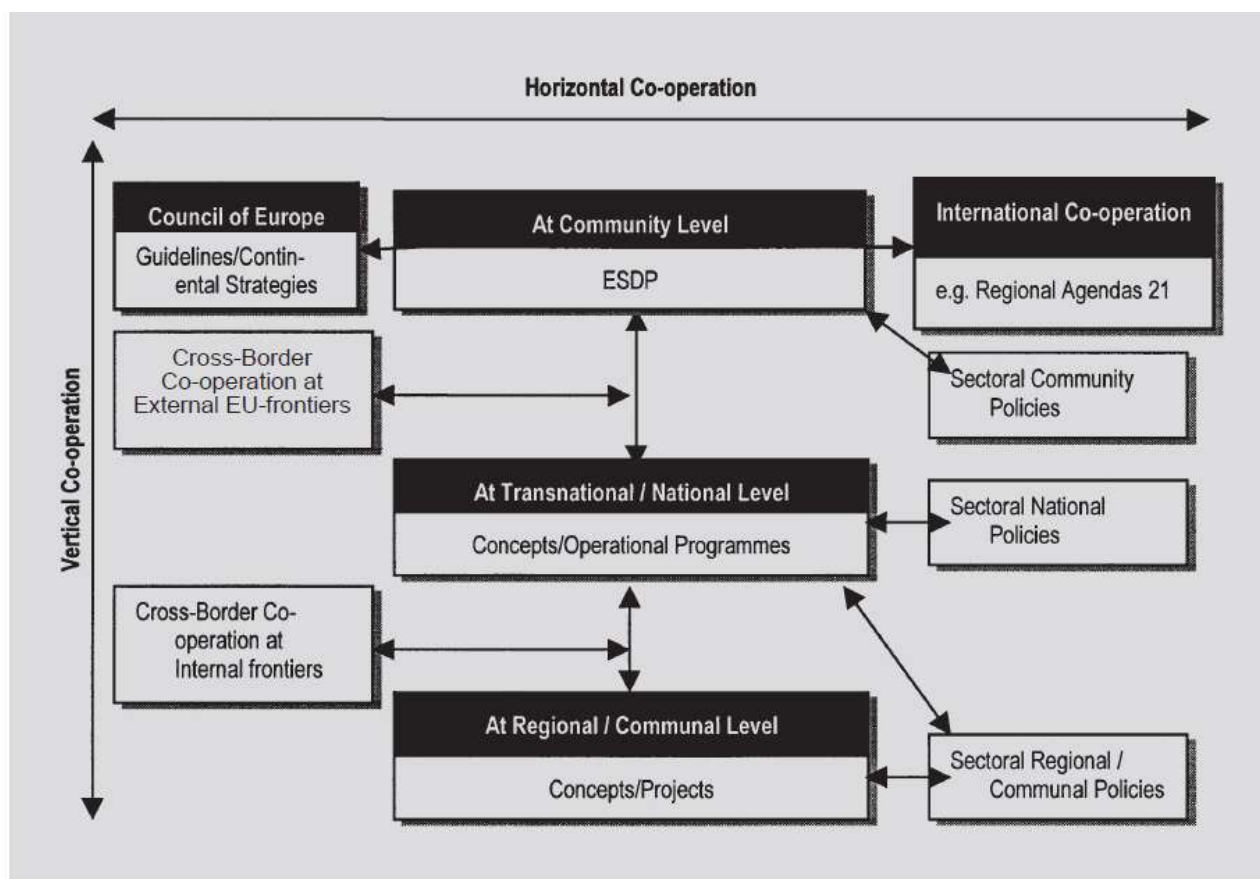


Figura 13: Schema di governance. Fonte: ESPD 1999:36

concetto di Communities of place quali "*focal points for settlement*" (Neuman, 2000:122) spostando il tema dell'insediamento urbano verso gli aspetti sociali piuttosto che solamente su quelli fisici consentendo di innestare nel ragionamento anche il tema discorsivo già affrontato nella pianificazione argomentativa di Friedmann ripresa sia da Forester che da Healey. (Friedman, 1965; Forester, 1989; Healey, 1992; 1997; 1998). Questo percorso conduce ad esiti diversi nelle pratiche dei paesi europei: *Strategic Spatial Planning*⁹ nel Nord Europa, *Regional Spatial Strategies* nei Paesi Britannici, *Regional Design* nei Paesi Bassi dove viene sviluppato con particolare attenzione alle strategie di area vasta e alla visualizzazione delle stesse con effetti anche sulle normative che sono state modificate in tali da rendere questo tipo di pianificazione punto di riferimento nelle pratiche (Albrechts, 2001a; Albrechts, *et al.*, 2003; Albrechts, 2004; Healey, 2006b; Balducci, 2011).

Il filone olandese ha raccolto lo stimolo e ha sviluppato il tema ponendo particolare l'attenzione all'aspetto comunitario evidenziato da Neuman ed inserendo una ulteriore dimensione discorsiva nel consueto paradigma bipolare *analisi-norma* proprio di molti sistemi pianificazione (Lingua, 2014). L'esito di tali pratiche ha generato una modalità di planning, il *regional design*, visto come strumento per l'integrazione del governo del territorio verso una dimensione meno razional-positiva, e più argomentativa con riferimento alla la teoria e la prassi della pianificazione

9 Nel glossario anglosassone le tre parole associate assumono un significato complessivo che va oltre quello dei tre singoli elementi: Strategico è riferito allo sviluppo che implica importanti azioni come la realizzazione di infrastrutture; Spaziale connota un ambito fisico che spesso non può semplicemente riferirsi a limiti amministrativi, geografici o funzionali; Pianificazione riassume una grande quantità di metodologie, pratiche, teorie, ecc.

territoriale attuata con maggior determinazione a partire dagli scritti di Patsy Haoley della fine degli anni '90. La Haoley nei suoi studi riconosce che le diverse tradizioni di planning forniscono indicazioni per lo sviluppo di analisi istituzionali e approcci comunicativi mentre la tradizione di pianificazione economica incorpora un crescente apprezzamento dei presupposti istituzionali verso il welfare. La tradizione di pianificazione fisica dello sviluppo si è spostata verso un riconoscimento dei processi sociali che sostengono l'organizzazione spaziale e la forma urbana oltre alla complessità ambientale (Healey, 1997; Healey, 1998; Healey, 2004).

Secondo l'Autrice la politica pubblica, e quindi la pianificazione che ne consegue, è costituita dall'insieme dei processi sociali attraverso i quali i modi di pensare, di valutare e di agire sono attivamente costruiti dai partecipanti e tutto questo fa parte di un'ampia riflessione sull'identità, sui modi di essere e in definitiva sull'ontologia, e sulla conoscenza quindi sull'epistemologia. (Healey, 1999).

L'obiettivo principale della Haoley negli anni '90 è quello di superare la tendenza persistente a pianificare separando la comprensione del cambiamento urbano e regionale dai processi di governo attraverso i quali le comunità politiche possono collettivamente affrontare i loro comuni dilemmi (Healey, 1997). Innestando queste considerazioni sui percorsi teorici che ricompongono pianificazione spaziale e strategica si perviene ad una teoria dell'approccio integrato che viene diversamente definita a seconda delle matrici culturali e delle discipline di provenienza dei soggetti che la propongono. Il termine "*Regional Design*" viene quindi recuperato per indicare quell'insieme di teorie e prassi che portano a sintesi le migliori tradizioni anglosassoni dell'Urban Planning e della Landscape Architecture (Neuman, 2000). Attraverso un'analisi argomentata delle diverse tradizioni viene proposta una tassonomia regionale composta da elementi che si collegano in un sistema di area vasta dando origine a tre tipi di regioni: *Metropolitane*, *Corridoio* e *Rurali*. dopo una disamina degli effetti causati dall'emergere delle metropoli come nodi dominanti in un'economia globale basata sempre più sui servizi, perviene ad un nuovo paradigma di pianificazione territoriale.

Ripercorrendo le strade di alcuni maestri (Geddes, 1915; Howard, 1898; Kropotkin, 1913) e attraverso la fusione di alcuni percorsi precedenti derivanti dalla Landscape Architecture e dall'Urban Planning (McHarg, 1969; Bacon, 1967; Lynch, 1976) Neumann introduce un nuovo concetto di piano maggiormente design-led approach. In una sintetica definizione l'Autore afferma che "*Regional design shapes the physical form of regions. It takes a regional perspective in guiding the arrangement of human settlements, preferably in communities. Regional design strives to connect these communities by transport, communication, and other links into regional networks. Keeping the fringes or environs of the communities relatively sparsely settled is another aim. Communities, the links among them, and their environs are the three key physical components of regions that are the objects of regional design.*" (Neuman, 2000:116)

Sempre secondo Neuman "*There are several broad goals that can be attained using good regional design: the efficient provision of basic public and commercial services (infrastructure and utilities, goods movement and communications); the protection of rural lands and sensitive natural environments; the support of agriculture, ranching, and other rural economic activities; and the redevelopment and revitalization of cities and other communities.*" (Neuman, 2000:118)

Il Regional Design diventa una pratica sensibile rispetto alle risorse esistenti e dei modelli storici di insediamento, consente una distribuzione equa dei benefici e dei costi della crescita, sia geografica che demografica e permettendo di gestire un “effetto comunità” con un migliore equilibrio geografico dei posti di lavoro e degli alloggi, in cui le persone possono vivere, lavorare, giocare e sentire un forte senso di appartenenza. Infine riconosce e attiva sinergie tali da consentire la diminuzione delle tasse, attraverso la prestazione di servizi pubblici più efficienti e minori costi di assistenza sociale e di tutela dell'ambiente. Il Regional Desig è la disposizione degli insediamenti umani in armonia con il paesaggio regionale in cui un sistema di luoghi (città e villaggi) è collegato tramite infrastrutture (strade, ferrovie, servizi pubblici e percorsi di comunicazione) all'interno di grandi paesaggi che consentono agli insediamenti di «respirare» (corridoi fluviali, terreni agricoli, parchi, paludi e altri spazi aperti) (Neumann, 2000).

Questa triade di *luoghi centrali*, di *collegamenti infrastrutturali*, e di *spazi aperti*, fornisce il supporto concettuale per modellare la forma fisica dei modelli di insediamento umano nelle regioni geografiche. È una strategia per accogliere la crescita fornendo un quadro fisico per determinare o guidare la posizione, la funzione, la scala e le interrelazioni più comuni delle comunità all'interno di una regione. Questa funzione strategica la distingue dalla pianificazione urbana e regionale perchè supera la sua attenzione alla forma fisica (Neuman, 2000). Quindi, supportati dall'analisi delle esperienze dei Paesi Bassi, è possibile affermare che “il Regional Design può giocare un ruolo determinante nel definire una strategia di sviluppo per la prossima stagione di fondi strutturali (2014-2020) attraverso modalità rafforzate di cooperazione interregionale.” (Lingua, 2015)

2.6 - Spatial Imaginaries nei processi di governance.

La capacità di governo di organizzazioni complesse nel momento in cui viene a coinvolgere istituzioni, soggetti economici e cittadini vede aumentata in maniera esponenziale la complessità delle posizioni da inserire in una logica strutturata. A maggior ragione quando il paradigma su cui è improntata questa azione si sposta, anche a causa di una forte sollecitazione dell'Unione Europea (Faludi & Waterhout, 2002), da quello delle scelte attuali a quello delle previsioni e aspettative future. La crescita della componente strategica all'interno dei processi di pianificazione territoriale in Europa (Albrechts, 2001a) rende in questo caso sempre più importante il ruolo delle immagini che veicolano queste strategie (Dühr, 2006; Perulli, 2009; Lanzani & Pasqui, 2011; Guida, 2011; Alberti, 2016).

Patsy Healey, attingendo a numerose esperienze di pianificazione spaziale strategica in ambito europeo (Healey, 1997), traccia un nuovo approccio alla comprensione delle dinamiche relazionali spaziali di cui sono costituiti i processi di governance (Healey, 2006). Propone infatti di indagare la natura della coscienza spaziale espressa in una strategia analizzando le diverse scale delle relazioni sociali che insistono su un luogo per capire quanto di questa complessità irrazionale sia poi effettivamente compresa e riflessa in una strategia spaziale.

Questa dinamica si manifesta nella fase discorsiva delle pratiche di costruzione delle strategie dove il concetto di *spatial imaginary* può essere molto utile. Le strategie vengo infatti *“Constructed and circulated through images, discourses and practices, they generate far-reaching claims on our social and political lives. In planning, spatial imaginaries such as these are often adopted and enacted as unproblematic representations of places of yesterday, today and tomorrow”* (Davoudi, et al., 2018:97).

Il concetto trae origine dalle molteplici teorizzazioni intono alle utopie sociali e territoriali elaborate nel corso dei secoli da autorevoli pensatori, ma l'immaginazione come attività mentale opera anche nei rapporti intersoggettivi generando quello che è comunemente definito *“immaginario sociale”* (Adams, et al., 2015). Tale concetto è stato indagato nel tempo, ma con una minore attenzione al tema dello spazio rispetto a quei temi più tipicamente sociali e politici. Inoltre, in un contesto relazionale tra spazio fisico e luogo immaginato, è opportuno considerare le reciproche interazioni bidirezionali e non solo quanto le volontà possano conformare i luoghi.

“Spatial imaginaries are deeply held, collective understandings of socio-spatial relations that are performed by, give sense to, make possible and change collective socio-spatial practices. They are produced through political struggles over the conceptions, perceptions and lived experiences of place. They are circulated and propagated through images, stories, texts, data, algorithms and performances. They are infused by relations of power in which contestation and resistance are ever-present.”(Davoudi, et al., 2018:101)

Lo studio dei comportamenti umani in ambito sociale avviene anche attraverso gli schemi disciplinari della *Computational Social Science* e della *Multilayer analysis* che utilizzano le

tecniche di analisi automatizzata dei *big data* delle reti sociali¹⁰ per ricostruire i percorsi ed i modelli che riescono a far coagulare alcuni temi specifici (Lombi, 2015) (Fig. 14).

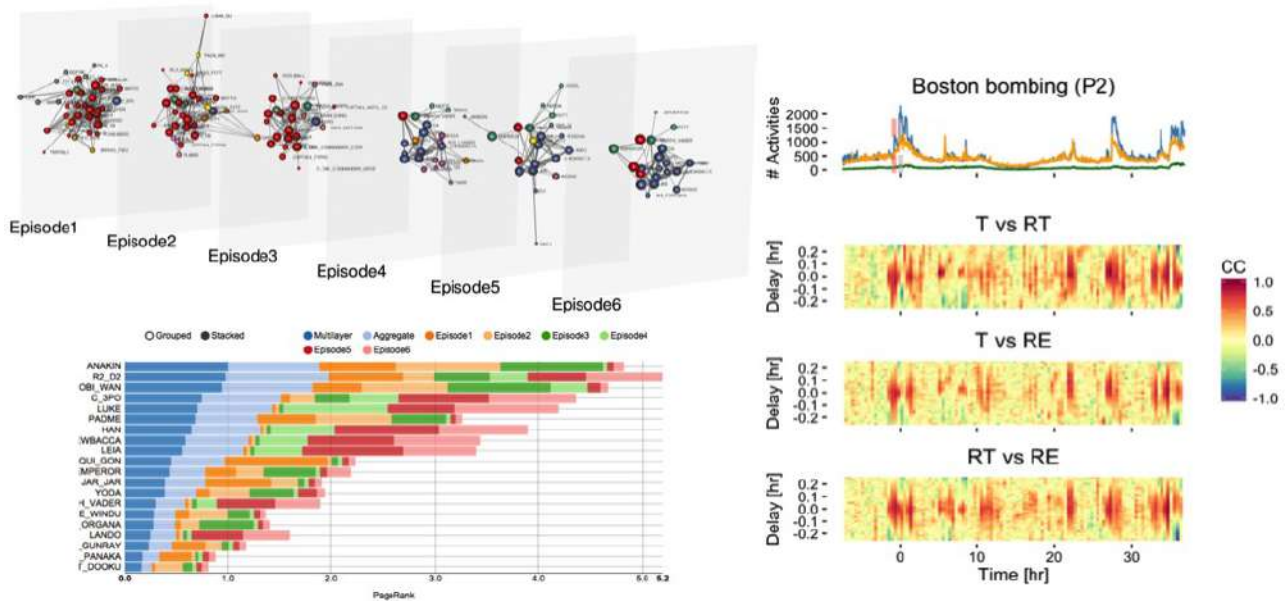


Figura 14: Analisi multilivello dell'attività sociale online. Fonte: Research Unit for Multilayer Modeling and Analysis of Complex Systems. <https://comunelab.fbk.eu/index.php>

Gli immaginari spaziali sono quindi tacite condivisioni di fondo di spazialità che danno senso, abilitano e legittimano le pratiche collettive, ottenuti assemblando storie, immagini, ricordi ed esperienze di luoghi. Ci danno un'idea di come un luogo si differenzia da un altro, di come i diversi luoghi si adattano, di come muoversi nello spazio e di cosa aspettarsi dalla spazialità della nostra vita quotidiana. (Davoudi, *et al.*, 2018). Sono in estrema sintesi “*mappe mentali selettive*” in realtà spaziali complesse che legittimano pratiche spaziali collettive (Jessop, *et al.*, 2008).

Simin Davoudi, insieme ad altri, esemplifica alcuni *immaginari spaziali* come quello della “*modernità*” stessa il cui ordine morale è basato su tre principi correlati di *ordine funzionale*, *spazio pubblico* e *diritti di proprietà* che devono essere garantiti attraverso strutture democratiche. Ogni sistema di pianificazione che non volesse seguire questi principi, ben esemplificati nella Carta di Atene dei CIAM, dovrebbe ampiamente giustificare con pratiche argomentative coerenti il nuovo paradigma (Taylor, 2004). Mentre l'altro esempio, l'immaginario “*smart-city*”, non è emerso da una singola idea, ma da un complesso assemblaggio di investimenti da parte di aziende high-tech, pubblicazioni accademiche, report di think tank, politiche di pianificazione, pratiche di raccolta di big data e invenzioni algoritmiche, storie e immagini dei giornali e dei social media e persino

¹⁰ Le reti multistrato forniscono un modo molto generale e potente per modellare e analizzare sistemi complessi, dal sociale al biologico, dai trasporti alle reti finanziarie. Infatti, consentono di tenere conto di più tipi di relazioni tra i nodi, fornendo contemporaneamente una grande opportunità per modelli più realistici e analisi significative dei sistemi empirici. MuxViz è la piattaforma software per l'analisi e la visualizzazione di reti multistrato.

videogiochi popolari. Doreen Massey (2007) individua un altro esempio sostenendo che la *globalizzazione* è un immaginario spaziale che diffonde le narrazioni della propria inevitabilità, e quindi è diventata *"una profezia che si autoavvera"* (Watkins, 2015:513).

Secondo Taylor (2004:33) *"Ideas always come in history wrapped up in certain practices, even if they are only discursive practices"* quindi idee e pratiche non sono concorrenti e situate in una dicotomia tra l'ideale e il materiale; si piegano l'uno nell'altro, rafforzando i loro effetti.

Gli immaginari collettivi sono performativi, mentre *"the understanding makes the practice possible, it is the practice that largely carries the understanding"* (Taylor, 2004:25). La relazione tra comprensione e pratiche comuni è quindi bidirezionale. Coerentemente gli immaginari spaziali non solo consentono e legittimano le pratiche materiali attraverso la rappresentazione sono anche promulgati e mantenuti da queste pratiche (Gregory, 1995). Strumenti di pianificazione come mappe, immagini, diagrammi e scenari non rappresentano semplicemente un futuro urbano. Eseguono anche il futuro nel presente e, così facendo, rendono essenziale uno specifico immaginario del futuro urbano che ha conseguenze materiali su come le città sono pianificate, riqualificate, investite e reinventate.

Considerare il ruolo ben documentato dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (ESDP) nell'invocare un immaginario spaziale paneuropeo ('Blue Banana' (Fig. 15), 'Grappolo d'uva' (Fig. 16), 'Pentagono' (fig. 17)) ha un senso solo se interpretiamo la pianificazione come *"politics of place"* ossia l'individuazione di un sito chiave in cui gli immaginari spaziali alternativi possono nascere e prosperare attraverso il dialogo e la pratica e, soprattutto, attraverso

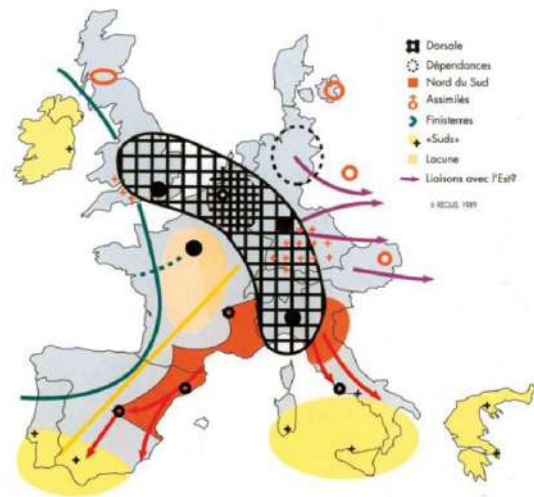


Figura 15: Blue Banana. Fonte Burnet, 1989:79



Figura 16: Pentagon. Fonte: Schön 2000:IV

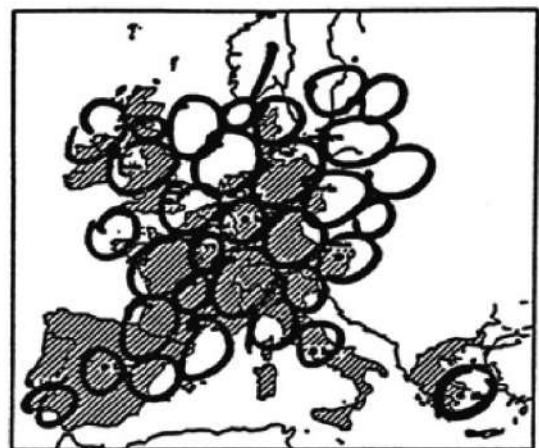


Figura 17: Brunch of graspe. Fonte: Kunzmann et al., 1991:64.

gli atti di immaginazione trasformativa¹¹ (Davoudi *et al.*, 2018). Sostiene autorevolmente David Harvey che *“In the context of planning, it means imagining and reconstituting a totally different kind of place out of the unequal mess of globalising and urbanising capital, going wild”* (Harvey, 2012:xvi)

In questo contesto per la Haley la governance è comunque una pratica argomentativa che mira a comprendere la complessità relazionale delle dinamiche urbane e regionali per poi giungere a indirizzare un segno tangibile sul territorio. Quindi la funzione della governance è proprio quella di incanalare le singole visioni in una immagine unitaria che può divenire conformativa del territorio, nel senso individuato da James Scott ossia di riuscire a condensare i singoli sguardi e consentire al molteplice di *“vedere come uno stato”* (Scott, 1998). Per questo il piano può essere lo strumento per superare il gap diacronico tra le immagini di questa strategia e la sua concretizzazione territoriale.

La semplificazione delle relazioni complesse in singole reti (Fig. 18) che attraversano il territorio e che nelle loro intersezioni, i nodi, riesce a riassumere le idee-visioni dei singoli soggetti costituendone i luoghi e caratterizzandone gli spazi è stato definito come **“approccio relazionale”** (Healey, 1997; Graham & Healey, 1999). Quindi *“In this perspective of relational complexity, planning activity can be understood both as part of an effort of collective imagination about place qualities, and as a set of*

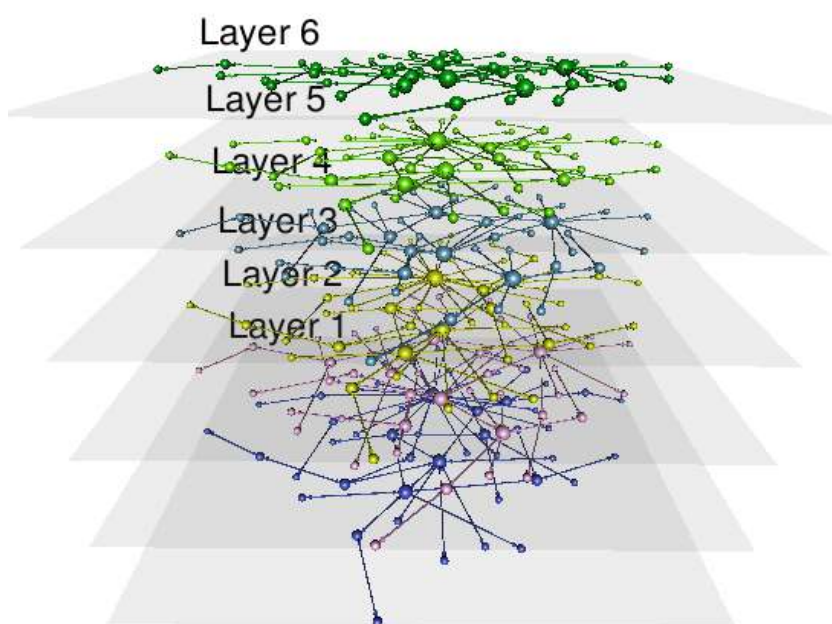


Figura 18: Esempio di mappatura delle reti multistrato con il software MuxViz. Fonte: <https://muxviz.wordpress.com/welcome/>

relational webs which, intersecting with other relations, can produce substantial resources and constraints on other relational dynamics.”(Healey, 2006a:526).

L'ipotesi trova fondamento già in Antony Giddens consentendo di affermare che anche la ricerca di strategie all'interno di processi di pianificazione territoriale sottostà agli stessi

11 Nel panorama europeo viene citato come il primo esempio la città di Amsterdam che vanta una grande tradizione di pianificazione e che è riuscita ad orientare, attraverso le proprie visioni, anche le strategie nazionali. Già allora però stava vedendo un indebolimento della propria posizione diluita nel urbano diffuso della nuova area metropolitana.

meccanismi degli usuali processi di governance attivati al fine di accumulare intorno a un luogo una quantità sufficiente di visioni in grado di ridefinire prima l'identità e successivamente la materialità (Giddens, 1984). Questo può avvenire quando i risultati dell'agire collaborativo di una rete di attori riescono a migrare in altre reti, anche istituzionali, senza perdere la loro forza e aggiungendo la propria ad altre visioni coerenti (Albrechts, *et al.*, 2003).

Trattare l'argomento dell'immaginario spaziale ha quindi la necessità di indagare sulla natura della coscienza spaziale espressa da una strategia è sul modo in cui le molteplici scale delle relazioni sociali di un luogo sono immaginate ed in quale misura la complessità relazionale propria di un luogo è compresa è riflessa in una strategia.

Utilizzare con appropriatezza il concetto di immaginario spaziale diventa oggi ancor più importante in quanto essenziale per consentire la tenuta della forte integrazione tra le forme di pianificazione strategica e quelle di spatial planning in questo momento ancora più attenta alla qualità dei luoghi. il riconoscimento di queste qualità a posteriori implica la valutazione della soddisfazione del cittadino rispetto ai luoghi creati dalle pratiche, ma nella fase progettuale implica la capacità di definire ed attuare un modello di governance in grado di captare le pratiche associative e discorsive e trasformarle in iniziative formali di governo (Le Gales, 2002).

“In short, episodes of strategic spatial planning informed by “relational complexity” concepts which accumulate sufficient power to “travel” effectively and have enduring material and mental effects should be judged in the long-term in terms of their capacity to enrich the imaginative resources, creative energies and governance cultures through which quality of life and experience of diverse citizens and stakeholders in particular places are likely to be enhanced.”(Healey, 2006 p. 543)

Ottenere un'immagine spaziale di un territorio integrando diversi episodi comporta innanzitutto disintegrare le strategie settoriali forti dei fornitori di servizi riducendole anch'esse a singoli episodi.

I vari episodi delle discussioni pubbliche, delle pratiche e delle idee *“mobilize intellectual, relational and political resources which command attention, develop the power to “travel” and “translate” into an array of practice arenas and transform these, rather than merely being absorbed within them”*(Healey, 2006:523). Storicamente nelle varie realtà europee si sono formate diversi sistemi di concetti di luogo, di organizzazione spaziale e di identità territoriale, ossia diverse *“coscienze spaziali”*, incorporati nel tempo nelle culture politiche e nelle strutture amministrative (CEC, 1994; Newman & Thornley 1996). La Healey poi non trascurava di sottolineare come esistano anche diversi fattori che tendono a limitare la coscienza spaziale creatasi dal condensarsi dei singoli episodi intorno a nodi condivisi. Sono rappresentati dal maggior sviluppo delle politiche settoriali e la crescente influenza dell'economia neoliberale nella politica e nell'amministrazione nazionale che ha indirizzato le azioni sul territorio più verso progetti e regole che verso piani e strategie ritenute queste limitanti per la cultura neoliberista. Il sistema di

pianificazione stesso è diventato in gran parte a-spaziale, con i principi di allocazione spaziale espressi nella guida politica nazionale e poi ri-espressi in linee guida locali (Vigar, *et al.*, 2000; 2005).

Articolare i vari episodi immaginativi in una rete multidimensionale comporta anche il riconoscimento di una “*coscienza scalare*” ossia la capacità di collocare il proprio spazio immaginativo rispetto a quello degli altri prescindendo dai confini istituzionali e “*spigoli vivi*” fino ad ottenere un’immagine di territorio definito da confini soffici e porosi “*fuzzy boundaries*” (Allmendinger, *et al.*, 2009). Tale atteggiamento è tanto più importante quando si intendono costruire strategie intercomunali attraverso percorsi cooperativi (VROM, 2001). Questa complessità relazionale implica la necessità di cogliere gran parte delle dinamiche e delle tensioni delle relazioni con forze motrici e relazioni scalari molto diverse, poiché queste coesistono in luoghi particolari e fluiscono attraverso canali condivisi e non solo riconosce quelle mainstream rappresentate ad esempio dalla “*competitività economica*”, dallo “*sviluppo integrato*” o dalla “*città metropolitana*”. (Healey, 2006) Operando entro la retorica inclusiva del partenariato e della partecipazione corriamo comunque il rischio di trascurare quelle voci che non riescono a comunicare coralmemente superando la frammentazione. “*Spatial images can be very powerful ways of “boxing up” a strategy to help it “travel” well*” (Healey, 2006 p. 542)

La maggior parte degli episodi nella pianificazione spaziale strategica in Europa presentano caratteristiche di “*multi-governance*”, poiché raramente esistono arene formali con una giurisdizione specifica per una regione urbana più grande di una città e più piccola di una grande regione (Albrechts, *et al.*, 2001). Si richiede quindi una maggiore considerazione delle circostanze in cui una “*immaginazione spaziale*” per un’area o un territorio avrebbe probabilmente una forza coesiva sufficiente ad accumulare potere, sostenendo al contempo energie creative, promuovendo la diversità e inclusività sociale come qualità in un luogo (Healey, 2006).

Attraverso un approccio molto più operativo che analizza alcuni casi di studio si rileva che lo *struttural plan* “*non è un’immagine che prefigura le trasformazioni future, ma un luogo di sintesi, un precipitato di scelte strategiche e formali da fasi precedenti.*” (Soderstrom, 2000:112 traduzione dell’autore). L’utilizzo del concetto di immaginario spaziale nelle pratiche di pianificazione urbanistica consente di evitare la rottura, in corso secondo Ola Söderström, del legame tra pianificazione spaziale e strategica. Egli infatti rileva che “*La formazione dell’opinione (discorsiva) e l’elaborazione tecnica (figurativa) sono ora dissociate.*” (Söderström, 2000:112 traduzione dell’autore).

Aver introdotto ed aver analizzato sommariamente il concetto di immaginario spaziale ci consente adesso di intraprendere il tentativo di portare a sintesi alcuni elementi precedentemente analizzati infatti l’introduzione del concetto di *policentricità* come immaginario spaziale ne riassume sia le caratteristiche descrittive che quelle normative inserendo nell’apparato discorsivo che sottintende i processi decisionali una categoria che sintetizza, e necessariamente semplifica,

tutto quanto può aver originato questo concetto; dagli studi geografici a quelli socio-economici, a quelli infine morfologici ed ambientali.

Tale concetto può diventare uno strumento molto forte nelle mani di coloro che costruiranno le architetture di processi di metegovernance attraverso l'utilizzo immagini narrative a supporto delle *policies* territoriali.

L'uso di questo strumento non è peraltro alieno da aspetti non completamente trasparenti come rileva uno studio su Helsinki (Granqvist, *et al.*, 2013) che intende attirare l'attenzione sulla *persuasiva performatività* e sui vari usi della policentrismo come un immaginario spaziale fluido nella pianificazione della city-region e dal quale emerge che il concetto di per se sfumato di policentricità può costituire una piattaforma facilmente condivisibile dai diversi stakeholders nel momento della scelta delle *policies* regionali, salvo poi essere contraddetta attraverso strumenti normativi paralleli o di scala più piccola evidenziando i vuoti decisionali che a volte si celano all'interno dei processi di pianificazione.

2.7 - Uno sguardo all'esperienza intercomunale in Europa.

Il tema del intercomunalità come strumento di rafforzamento dei territori si pone al centro del dibattito politico in Europa da molti anni. Gli argomenti affrontati sono principalmente legati alla *spending review* in modo da migliorare i servizi alla persona nei comuni più grandi, fino a consentire, attraverso economie di scala, ai comuni di dimensione demografica molto ridotta la fornitura di servizi al cittadino che altrimenti non sarebbero in grado di dare. Più recentemente si è discusso se il rafforzamento istituzionale delle autonomie locali possa creare le condizioni o comunque supportare lo sviluppo e la crescita economica locale, in particolare quella strategica della piccola e media impresa. Quando si tratta di analizzare le diverse relazioni tra soggetti istituzionali o addirittura la natura di questi è imprescindibile riconoscere il rapporto tra lo stato giuridico determinato dalla Legge e le pratiche amministrative attuate sul territorio. Per questo è opportuna una breve disamina delle pratiche nazionali europee in modo da contestualizzare con maggiore appropriatezza il tema in esame.

La breve sintesi delle forme associative intercomunali in Europa parte “*dall'assunto funzionalista secondo cui delle stesse politiche implementate in luoghi diversi, producono impatti differenti in base alla tradizione amministrativa e al modo di regolazione*” (Messina 2003, p. 29). Per tale motivo dopo aver richiamato la ricerca comparata in 8 Stati sulla cooperazione intercomunale in Europa di Hulst e Montfort (2007) e le tesi di Luigi Bobbio (2002) sulle diverse tradizioni amministrative, il lavoro si concentrerà sul caso francese che con l'Italia ha un'affine cultura giuridica ed un simile modello del sistema urbano-territoriali di tipo policentrico anche se differisce sostanzialmente in quanto a rigidità gerarchica delle politiche e gradi di centralizzazione delle stesse.

La ricerca di Hulst e Montfort analizza 6 dimensioni dell'associazionismo intercomunale: la composizione del gruppo di Enti, il compito assegnato, il numero delle attività da svolgere, il grado di istituzionalizzazione ed il relativo comportamento organizzativo, la legittimità democratica.

Riguardo alla *composizione del gruppo di Enti* si rilevava che la maggior parte delle forme associative riguardava insiemi esclusivamente composti da municipalità, con poca partecipazione di Enti sovraordinati, maggiormente presenti nei paesi del Nord-Europa dove minore era il timore di ingerenze centralistiche da parte di questi. In maggioranza il *compito assegnato* all'Associazione era l'erogazione di servizi piuttosto che il coordinamento delle policies locali e la pianificazione, anche in questo caso con maggiore incidenza dei compiti di pianificazione nei paesi del Nord-Europa meno incalzati dal raggiungimento delle economie di scala nei servizi già garantito dal riordino territoriale -effettuato negli anni '60- e meno interessati da forme di pianificazione sovralocale esistenti in Spagna e Italia.

Indifferentemente le *attività da svolgere in forma associata* si concentrano su una singola funzione o su più funzioni, anche se sembrano indirizzarsi nel lungo periodo su funzioni che possano beneficiare di una sinergia gestionale, vuoi per similitudine nell'erogazione o per opportunità di relazionare in maniera più stretta strategie per policies diverse ma interdipendenti. Il *grado di istituzionalizzazione* varia dalle Standing Organization (le Unioni o i Consorzi italiani) alle Policy Networks (i protocolli o i patti, anche territoriali) passando per il Formal Agreement (le convenzioni). Mentre in riferimento al *comportamento organizzativo* le Standing Organization

possono istituirsi sia in forma di Agenzie per la fornitura di un servizio, la cui policy è governata dagli Enti associati, mentre le Authorities con vera propria delega di funzioni (quest'ultima poco apprezzata per le funzioni tributarie e di pianificazione).

Infine la *legittimità democratica* delle varie forme associative (quasi esclusivamente governate da organi di secondo livello) viene garantita da un'equa rappresentanza di maggioranza e opposizione, numericamente analoga alle situazioni degli Enti di provenienza. Tale necessità è meno pressante nelle situazioni Nord-Europee dove la minor pressione politica sulla forma associativa, derivata dalla tradizione amministrativa non influenzata dalle riforme napoleoniche, consente una sufficiente accountability attraverso la rappresentanza della municipalità tout-court.

Secondo Luigi Bobbio è con la formazione degli stati nazionali tra XVII e XIX secolo che si verificò un'omogenizzazione dei governi locali in base a specifici modelli nazionali che superarono la comune matrice localistica medievale. Tra questi ricordiamo quello *“chiamato comunemente napoleonico poiché fu istituito in Francia dal generale Bonaparte pochi mesi dopo la presa della Bastiglia e venne poi applicato, grazie alle conquiste napoleoniche, ai paesi caduti sotto la dominazione francese (Italia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Westfalia). La Spagna lo esportò poi in America Latina, la Francia nell'Africa occidentale, mentre alcuni paesi mediterranei come Grecia e Turchia lo adottarono per imitazione.”* (Bobbio 2002, p. 15)

Altri autori classificano le diverse tradizioni amministrative non napoleoniche in uno o più gruppi (Hesse & Sharpe, 1991), ma tutti concordano in una *sostanziale unità della tradizione amministrativa napoleonica in Francia, Spagna e Italia* (Page & Goldsmith 1987). Gli aspetti salienti del modello napoleonico sono l'uniformità della divisione territoriale in dipartimenti e comuni, enti locali costituzionalmente garantiti, dove sono presenti rispettivamente un prefetto e un sindaco che esercitano sia funzioni dello Stato, denunciando l'impronta centralistica, ma anche funzioni proprie locali rappresentando le autonomie territoriali e quindi mostrando la stretta relazione centrale-locale di questo modello amministrativo che genera di riflesso uno stretto legame tra politica e amministrazione -c.d. gerarchia fusa-. In questo caso i governi locali hanno un minor numero di funzioni proprie e con un maggior livello di vincolo centrale, ma hanno anche rapporti più intensi con lo Stato centrale (Page & Goldsmith 1987), spesso maggiormente basati sui rapporti personali dei rappresentati delle istituzioni (Bobbio 2002). Ovviamente molte forme nazionali sono state generate da questo idealtipo di amministrazione conservandone però le caratteristiche fondamentali.

Negli altri paesi la mancata azione uniformante delle riforme napoleoniche ha mantenuto una più marcata variabilità, ma con la caratteristica comune di un maggior numero di servizi gestiti localmente, quindi con un forte apparato amministrativo, e con minori relazioni Stato-Comune, perciò con un peso inferiore della politica nel sistema locale -c.d. Gerarchia Duale- ove il rapporto centro-periferia assume un significato più asettico e geografico (Bobbio 2002, Messina 2003). In questi casi in genere i governi locali svolgono un numero più elevato di funzioni proprie con maggiore capacità di spesa e discrezionalità, ma hanno anche rapporti meno stretti con lo Stato centrale (Page & Goldsmith 1987)

Recenti ricerche dell'Unione Europea rilevano che *"Looking around in Europe, we observe that all countries have reshaped or consider reshaping their local self-government structures. Deeply rooted in history, they are no longer in accordance with the society, the*

demography and the economy, which have dramatically evolved in recent times. Time tables are, of course, very different and no specific model is prevalent. "factor of growth and enrichment of a country and its effects can be measured in economic data." (CoR, 2015 p.9)

La devoluzione dei poteri da parte degli Stati-Nazione agli organismi europei ha fatto saltare gli equilibri istituzionali soprattutto nei paesi a tradizione napoleonica, facendo riemergere le comunità locali come protagoniste in un'arena segnata dalla globalizzazione con la quale essi non riescono a dialogare a causa della carenza di strumenti e della evidente asimmetria dei poteri e delle conoscenze. I meccanismi di autoidentificazione della comunità locale spesso non si riconoscono nelle geometrie istituzionali presenti e quindi si innescano meccanismi di rescaling dal basso che pur mantenendo «l'uniformità e la geometria delle strutture (che pure continua a esistere) sta cedendo il passo a relazioni assai più variegate e multiformi» (Bobbio 2002, p. 22).

"Inter-municipality has become more and more present in recent years and may well prove to be the best solution to respond to today's new challenges. This is partly a response to growing financial pressure on municipalities that have to make more effective use of their limited means to meet increasing social demands. These demands come from a local population that is becoming more and more mobile, diverse and clustered. ... On the other hand, it doesn't imply a permanent transfer or a loss of competences and allows a form of control over the decision-making and services that result from this cooperation. This is how local democracy is maintained as compared to other solutions to the current challenges faced by municipalities, such as privatization, centralisation or municipal mergers. It is about having as much local democracy and efficiency as possible and about staying as relevant and as modern as possible." (Angelopoulos, 2016).

Un'esperienza interessante in merito al rescaling istituzionale, se non altro per le caratteristiche della struttura urbana fortemente policentrica, è quella della *Repubblica Federale Tedesca* che vede il Bund articolarsi in 16 Länder (di cui tre città-stato Berlino, Amburgo e Brema), poi in 295 Kreise (enti intermedi obbligatori di comuni associati come le provincie italiane) e 107 kreisfreie-Städte (enti intermedi obbligatori di comuni associati che non dipendono dalle provincie, come le città metropolitane italiane) ed infine in Städte (città) o Gemeinden (Comuni), complessivamente 11.255, ai quali sono attribuite tutte le funzioni regolative della

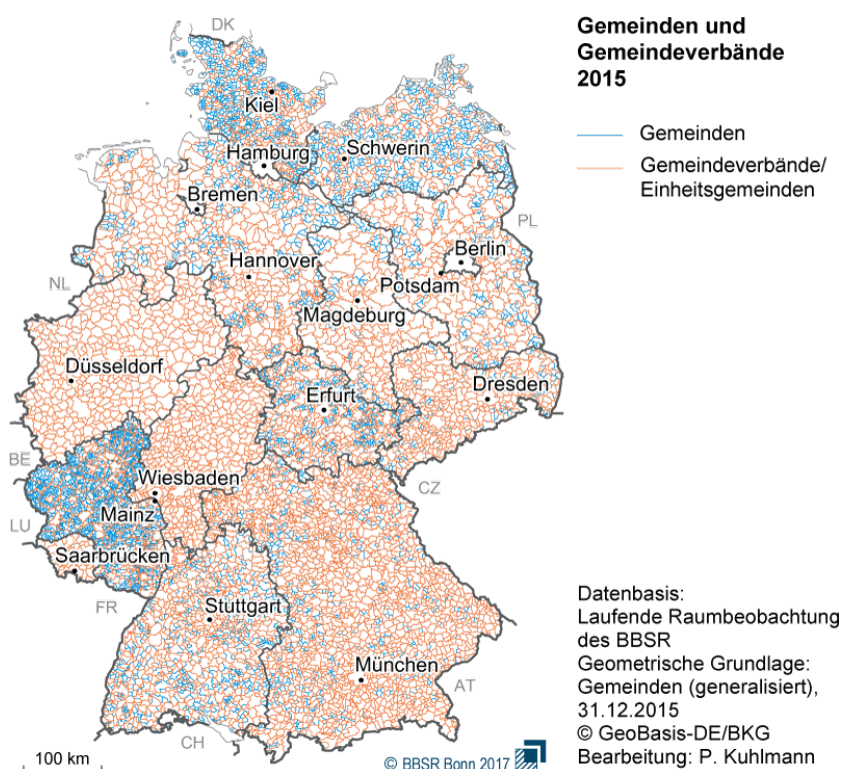


Figura 19: Municipi (blu) e Associazioni di Municipi (rosso).
Fonte: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017)

comunità locale e che possono associarsi volontariamente in Gemeindeverbände ossia Unioni di Comuni (ad oggi 1.315) (Fig. 19). Dopo la fase delle fusioni volontarie e le Unioni quale presupposto alla fusione, poco attuate, si è proceduto con una penalizzazione finanziaria chi non intraprendeva percorsi di unificazione, tra il 1968 ed il 1978 i comuni sono passati da 24.282 a 8.505 ed infine a 6.293 dopo la ristrutturazione post-riunificazione (Fig. 20).

Vi sono inoltre 78 territori extracomunali (geimeindefreies Gebiet) che non appartengono ad alcun comune e che, di norma, sono aree disabitate. Ancora ad un livello inferiore, esistono degli organi di decentramento e di limitato autogoverno nelle frazioni (variamente denominati come Ortschaft, Ortsteil), nei quartieri (Stadtteil) e nelle circoscrizioni urbane (Stadtbezirk). Molti di questi, sono comuni che, prima

delle riforme territoriali e funzionali, erano indipendenti e che in seguito sono divenuti frazioni di un comune più grande. La struttura e la distribuzione del livello comunale e delle associazioni di comuni mostra la presenza del 36,9% di comuni c.d. “polvere” inferiori a 1.000 abitanti.

Richiamare brevemente il caso della *Spagna* risulta utile a collocare poi l'Italia rispetto ad un paese di analoga cultura amministrativa, ma di più ampia autonomia regionale dove possiamo inquadrare il decentramento istituzionale spagnolo nell'ambito dell'Estado Autonomico che riconosce 17 *Comunidades Autònomas* con piena autonomia politica, è organizzato poi in Municipios e in Provincias (governate dalla Diputación) anchessi autonomi. La legge n. 7/1985 prevede quali forme di intercomunalità possano essere disciplinate dalle Comunità Autonome: la *Comarca*, l'*Area metropolitana* e la *Mancomunidad municipal*.

Lo stato spagnolo conta 60.665.000 abitanti distribuiti in 50 Provincias e 8.117 Municipios dei quali l'84% ha una numero di abitanti inferiore a 5.000 (60% di comuni Polvere inferiori a 1.000 abitanti) ed in questi vive il 13% della popolazione. Il 76% dei comuni partecipano ad una qualche forma di associazionismo (81 Comarcas e 1021 Mancomunidades) (2013) (Fig. 21).

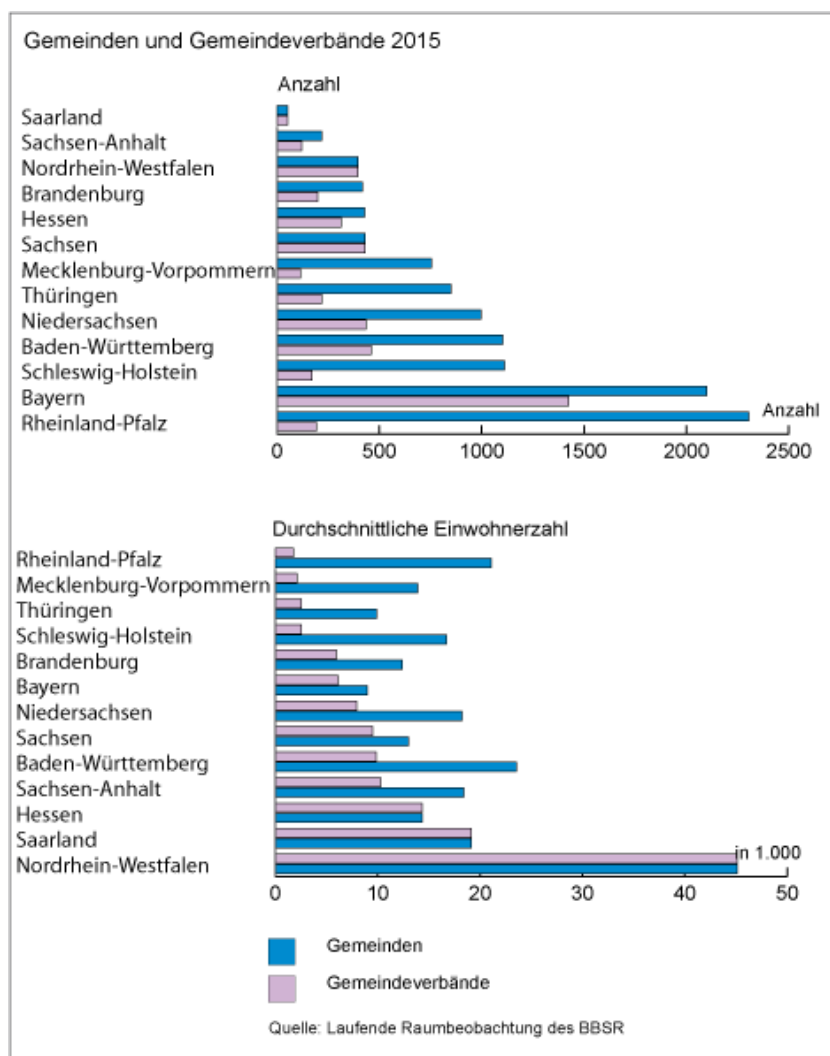


Figura 20: Distribuzione regionale delle Gemeindeverbände in Germania. Fonte: Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017)

Le funzioni svolte dalle Entidades Locales Territoriales (Enti Locali) non sono definite tassativamente, ma la Ley 57/2003 de Grandes Ciudades oltre a disciplinare le città con oltre 250.000 abitanti ha individuato alcune materie di competenza di tutti i comuni (approvvigionamento acqua, raccolta rifiuti, illuminazione pubblica), altre che spettano ai comuni sopra i 5mila abitanti (biblioteche pubbliche, mercati), a quelli sopra i 20mila (servizi sociali e impianti sportivi) e a quelli sopra i 50mila (trasporto pubblico urbano, tutela ambientale) (Alvarez, 2010).

Riguardo all'intercomunalità possiamo rilevare lo scarso successo delle forme associative obbligatorie (Comarcas) che pur di origini storiche antichissime (comtes marcas di epoca medievale) furono attivate nel periodo contemporaneo subito dopo la fine de Franchismo per controbilanciare il potere delle *diputaciones* quindi si pongono più nella sfera delle sovracomunalità che della intercomunalità. Generalmente hanno avuto maggior successo i consorzi monofunzionali che possono coinvolgere Enti di diversa natura (anche privata) e livello , insieme alle Mancomunidades che sono generaliste ed omogenee. *"Le Mancomunidades si occupano principalmente di promozione delle attività economiche e dell'impiego. secondariamente di cultura, educazione e sport, infine di approvvigionamento e depurazione delle acque, ambiente, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani"*(Bolgherini, 2013:14)

Secondo Bolgherini *"le Mancomunidades avrebbero spazio – e l'avrebbero preso nell'ultimo decennio – per essere sempre più associazioni intercomunali per la produzione di politiche pubbliche, per la gestione e lo sviluppo del territorio (es. Pianificazione territoriale, promozione delle attività eco-produttive e turismo) e per la pianificazione di strategie comuni agli*

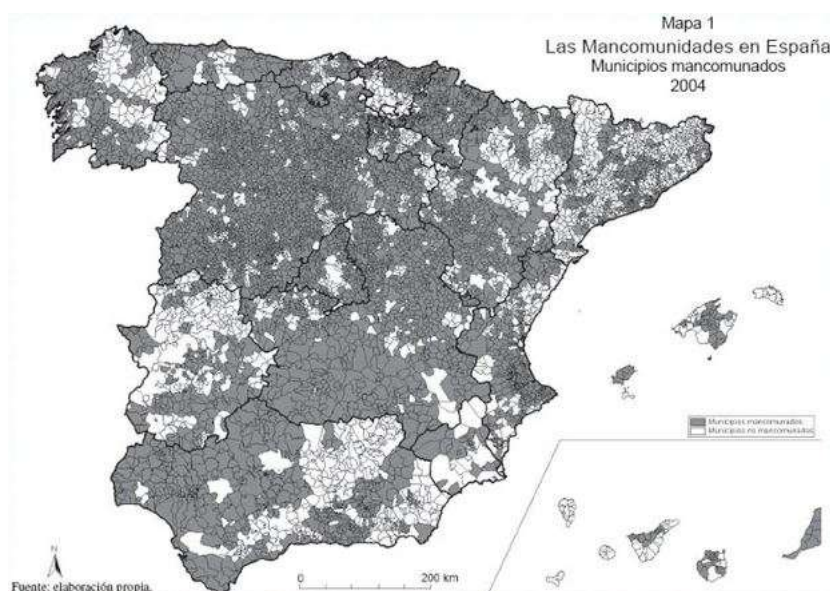


Figura 21: Mancomunidades in Spagna al 2004. Fonte: Zaroti (2010)

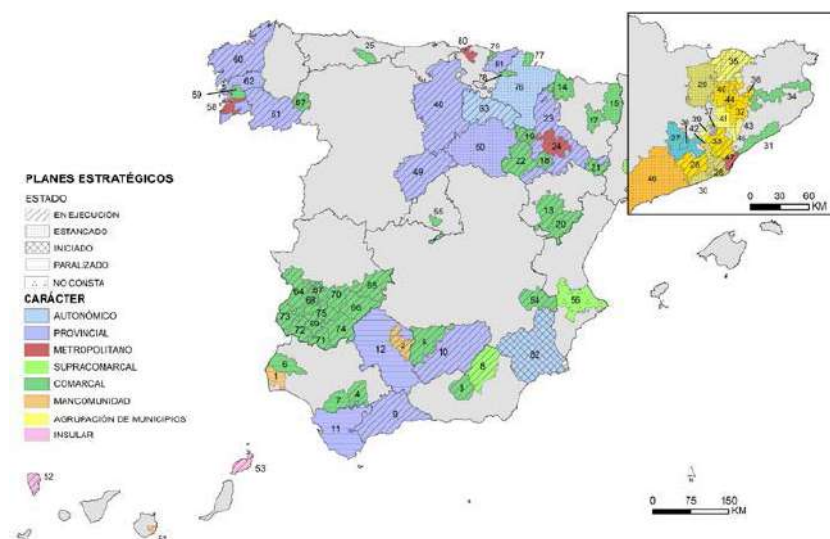


Figura 22: Piani strategici supramunicipali per ambito territoriale e fase attuativa. Fonte: Dasi et al. (2015:92).

enti locali associati, più che mere unioni per la prestazioni di servizi ai cittadini." (Bolgherini 2013. p. 14) (Fig. 22).

A questo punto è possibile concentrarsi sull'esperienza della Francia che ha un'affine tradizione amministrativa rispetto all'Italia ed un simile modello del sistema urbano-territoriale di tipo policentrico, anche se differisce sostanzialmente in quanto a rigidità gerarchica delle politiche e per grado di centralizzazione delle stesse.

Lo stato francese conta circa 66 milioni di abitanti distribuiti in 101 Dipartimenti e 36.600 Comunità delle quali il 95% ha una numero di abitanti inferiore a 5.000 dove vivono il 39% della popolazione (Fig. 23). Il 96,2% dei comuni partecipano ad una qualche forma di associazionismo. La "Loi Simplification et renforcement de la coopération intercommunale", più nota come legge Chevènement (1999) riorganizzava la precedente struttura delle autonomie e promuoveva diverse modalità volontarie e incentivate di associazionismo intercomunale con il fine di consentire alle autorità locali di lavorare insieme

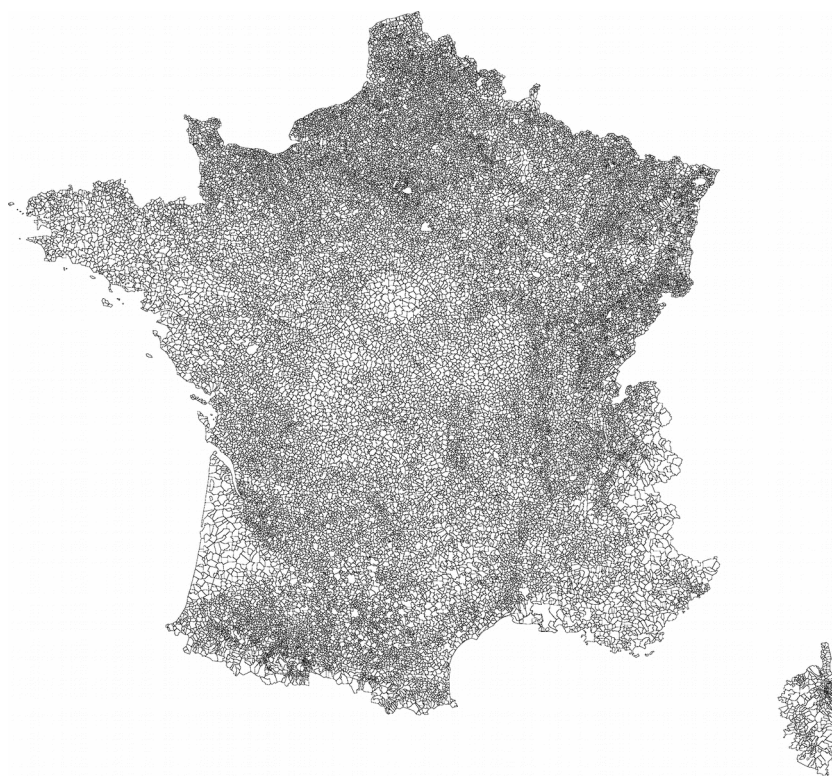


Figura 23: Mappa dei Comuni Francesi. Fonte: Direction générale des Collectivités locales (DGCL) 2018

per l'esercizio delle loro competenze, creando degli organismi pubblici di cooperazione (Marcou, 2004; West, 2007). Questa norma tenta di superare il sostanziale fallimento della precedente *Legge Marcellin*, n.71-588 del 1971 che indicava come strumento di rescaling la *fusionne obbligatoria* tra piccoli Enti con l'obiettivo di superare le enormi disparità dimensionali tra Comuni, ma che aveva subito l'opposizione di gran parte delle piccole municipalità timorose della riduzione della loro possibilità di autogoverno (Deroye, 2012). La Francia si contraddistingue anche oggi per una realtà delle amministrazioni locali più frazionata di quella italiana che potrebbe determinare maggiori inefficienze amministrative (Kuhlmann, 2008) e ostacoli ad un'azione coordinata per lo sviluppo, per questo motivo la Loi Marcellin intendeva perseguire già allora una riduzione obbligatoria degli enti per via legislativa (Hertzog, 2018).

Tra gli strumenti utilizzati per programmare le politiche territoriali di rescaling in Francia si ricordano gli *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI)¹² di natura

12 Tra gli EPCI, a seconda della natura e dell'ambito, si hanno la communauté de communes (comunità di Comuni) per l'attuazione di un progetto di sviluppo territoriale. Oppure la communauté urbaine (comunità urbana) se supera 500.000 abitanti. Invece la communauté d'agglomération (comunità d'agglomerato) è composta da Comuni per più di 50.000 abitanti complessivi intorno a un centro con più di 15.000 abitanti.

volontaria per la gestione o realizzazione di uno o più servizi oppure piani territoriali o progetti di sviluppo locale¹³. Strumento supportato dalla successiva *Loi solidarité et renouvellement urbains* del 2000 che prevedeva l'obbligo di realizzare un piano strategico per la mobilità, la sostenibilità e l'housing sociale a livello di agglomerazione. Successivamente la Legge n. 2010-1563 (2010) aveva promosso la riduzione delle autorità locali attraverso un apposito *Schéma départemental de coopération intercommunale*, al fine di costruire nuove geografie anche con i comuni non ancora associati ed eliminare sindacati poco attivi. Attualmente oltre il 90% dei cittadini francesi risiede negli EPCI.

A partire dalla *Loi Chevènement* n.99/1999 viene tracciata una diversa strada, basata sulla associazionismo volontario incentivato, per superare le problematiche generate dalla polverizzazione delle autonomie locali francesi che fino ad allora non avevano consentito di elaborare progetti competitivi di sviluppo locale. Le funzioni che inizialmente venivano interessate dalla gestione associata riguardavano la conduzione dei servizi pubblici come la distribuzione dell'acqua, la manutenzione delle strade e la raccolta dei rifiuti, mentre successivamente si sono avviate *cooperazioni di progetto* per le quali vennero trasferite all'Ente associato le funzioni proprie dei comuni e le risorse finanziarie relative provenienti dalla tassazione.

Proprio gli aspetti fiscali sono stati il maggior fattore di successo, il DGF (dotation globale de fonctionnement) trasferiva dal livello nazionale risorse aggiuntive significative per gli enti associati in proporzione alla superficie e agli abitanti coinvolti, ma tenendo conto della effettiva capacità fiscale dei territori in modo da

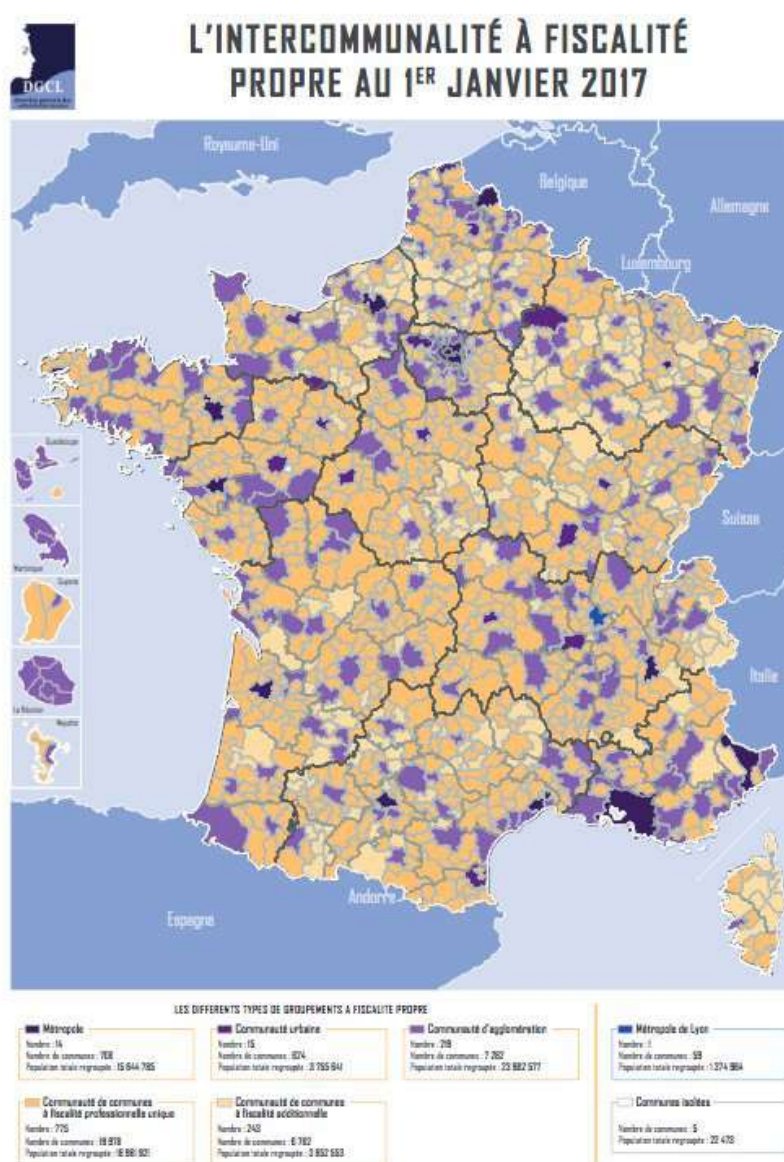


Figura 24: Enti Associati con fiscalità propria in francia.
Fonte: Direction générale des Collectivités locales (DGCL) 2017

13 Da rilevare che in Francia i SIVU esistevano dal 1890 e i SIVOM dal 1959 e che le Comunità Urbane istituite nel 1966 avevano anche funzioni di pianificazione territoriale sovralocale attraverso Charte intercomunale de développement ed d'aménagement e lo SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme).

implementare politiche perequative. La stessa legge consentiva anche l'unificazione a livello intercomunale della TPU (taxe professionnelle unique) in modo da annullare la competizione locale sulle imprese (Breuillé, & Le Gallo 2017; Breuillé, *et al.*, 2018).

Successivamente la Loi n.1563/2010 relativa alla riforma degli enti territoriali, promosse il completamento dell'intercomunalità e la sua razionalizzazione. Per semplificare il panorama istituzionale, la legge richiedeva l'elaborazione di un Piano dipartimentale di cooperazione intercomunale per integrare tutti i Comuni isolati in una intercomunalità, per razionalizzare il perimetro degli EPCI e per cancellare ciò che è ormai desueto. L'elaborazione doveva essere effettuata dai Prefetti di concerto con i Comuni, dei diversi piani dipartimentali, degli EPCI e delle nuove Commissioni dipartimentali di cooperazione intercomunale (Gomis Fons, 2017).

I fattori di successo della riforma del 1999 sono da imputarsi sostanzialmente alla fiscalità propria (Fig. 24) supportata da un fondo compensativo statale, dal riordino dei precedenti sindacati in modo da non creare sovrapposizioni di competenze e soprattutto dalla ricerca di una dimensione ottima per lo sviluppo territoriale. La *Loi Granelle* del 2010 ha istituito le nuove *aree metropolitane*, ha modificato ampliandoli alcuni perimetri e ha dato più poteri alle IMC legittimandole con l'elezione diretta degli organi politici.

La *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM) nel 2014 integrava nei propri strumenti lo schema di governance multilivello di impianto eurocomunitario in modo da corrispondere, con la redistribuzione delle competenze e con soluzioni articolate, ai diversi gradi di urbanizzazione: dalle aree metropolitane ai territori meno densi dell'ultra-ruralità. Uno degli strumenti a livello regionale, la Conferenza territoriale dell'azione pubblica (CTAP), promuove la cooperazione e la stipula di Accordi di governo del territorio coordinamento e la cooperazione con l'intento di spostare verso l'alto il metodo cooperativo interistituzionale coordinato da singole collettività territoriali che a seconda dei casi svolgono un ruolo guida (*chefs de filat*). Con un'ulteriore azione le regioni sono state ridotte da 22 a 13 con la *Loi Nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) n.991/2015 (Breuillard, 2016)).

Questa stessa norma semplifica in maniera significativa il "*millefeuille territorial*", ossia la precedente sovrapposizione di diversi livelli (e quindi strumenti) di governo territoriale che appesantivano l'attuazione delle politiche. La Legge ridefiniva le competenze spostandole sulla regione e sulle intercomunalità attraverso l'abrogazione della clausola generale di competenza agli enti locali e riservando la competenza in materia di sviluppo economico alle regioni e le politiche territoriali e sociali ai dipartimenti (Gilbert, 2011).

Dal punto di vista del sistema di pianificazione territoriale già dal 1967, con la *Loi d'Orientation Foncière*, la Francia aveva istituito un sistema di pianificazione territoriale locale articolato su 2 livelli: il POS (Plan d'Occupation des Sols) conformativo dei suoli a scala comunale e lo SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) anche a scala sovracomunale (ESPON, 2007b; Booth, *et al.*, 2007),).

Nel 2000 con la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) questi vengono sostituiti dal PLU (Plan Local d'Urbanisme) che integrava anche la dimensione strategica in un'architettura tripartita: Rapport de Présentation, "Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)", e "Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)". Lo strumento comunale veniva subordinato al nuovo piano di Area Vasta, lo SCOT (Schéma de la Coherence Territoriale), che ne verificava la coerenza alle strategie intercomunali¹⁴.

Ancora nel 2014 la Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prevede anche un rinnovamento della urbanistica francese rendendo obbligatoria l'adozione dei piani di area vasta intercomunali (SCOT)¹⁵, ma soprattutto il trasferimento dei poteri conformativi sull'uso del suolo al livello intercomunale attraverso i PLUi (Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux) con interessanti incentivi finanziari ma, anche con la possibilità in caso di inerzia di sottoporre il territorio ai rigidi vincoli del Règlement national d'urbanisme.

"Il PLUi diventerà dunque, sia pure in tempi più dilatati rispetto a quelli previsti dalla legge, il nuovo piano urbanistico: un piano che vuole costruirsi su un progetto comune alla bonne

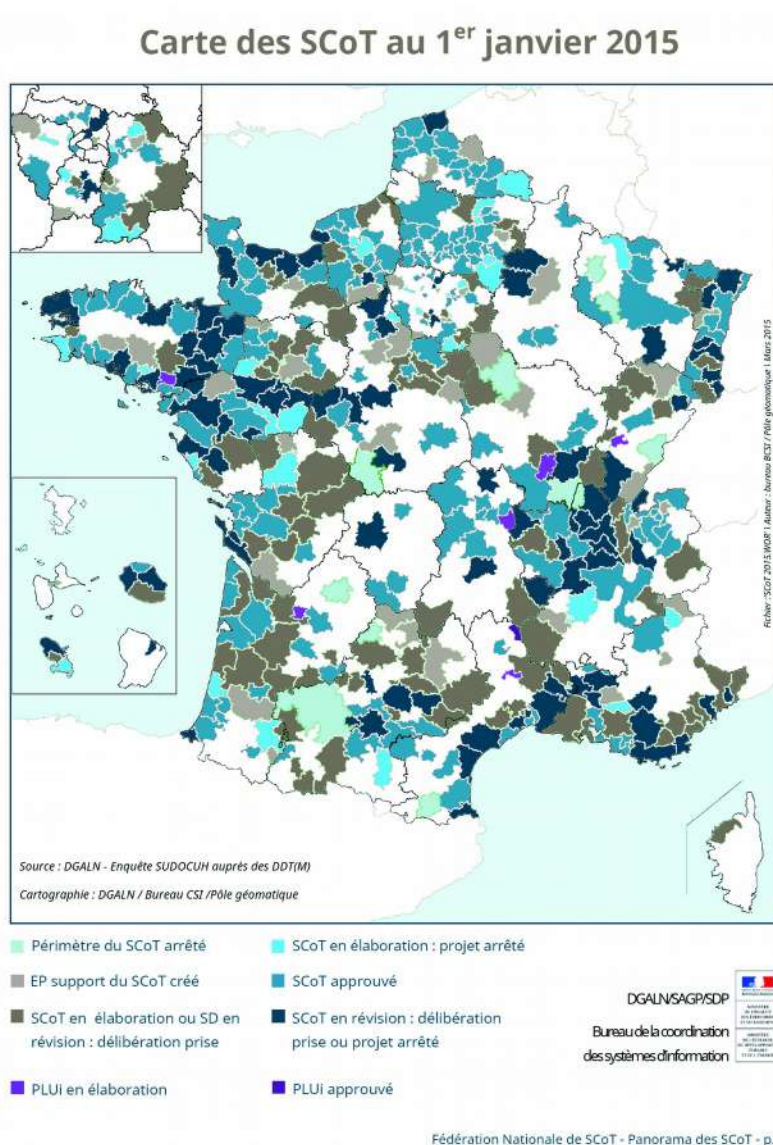


Figura 25: SCoT in Francia al 2015

14 Per l'interesse di questa ricerca si ricordano gli établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) di natura volontaria per la gestione o realizzazione di uno o più servizi oppure piani territoriali o progetti di sviluppo locale (da rilevare che in Francia i SIVU esistevano dal 1890 e i SIVOM dal 1959) e che le Comunità Urbane istituite nel 1966 avevano anche funzioni di pianificazione territoriale sovralocale attraverso Chartre intercomunale de développement ed d'aménagement e lo SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). Supportato dalla successiva Loi solidarité et renouvellement urbains del 2000 che prevede e l'obbligo di realizzare un piano strategico per la mobilità, la sostenibilità e l'housing sociale a livello di agglomerazione.

15 "le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)" in <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>

echelle e che detterà anche le regole in merito alla trasformazione dei suoli dei singoli territori comunali. Obiettivo: garantire una maggiore coerenza delle scelte insediative su un territorio, quello delle associazioni intercomunali (ormai completamente realizzate sul territorio francese dopo la grande riforma del 1999) che costituisce oggi la scala pertinente, perché in esso si svolgono la maggior parte delle relazioni quotidiane e perché in esso si è sviluppato un forte senso di appartenenza della comunità insediata.” (Gibelli M.C., 2018)

Puntualizzare alcuni meccanismi che sono alla base del successo francese può esser utile per ipotizzare alcuni possibili miglioramenti al modello di pianificazione intercomunale in Italia per superare le difficoltà presenti nel nostro paese (Lastrico, 2011; De Donno, 2015). A partire dalla poca chiarezza nell'attribuzione di funzioni tra livelli, sia a causa della possibilità di legislazione concorrente che per indeterminatezza del livello intermedio tra province, Unioni e gestioni associate, per continuare sul deficit democratico per entrambi li enti intermedi (Unioni e Province) che limita fortemente l'autorevolezza come fattore di successo (Moretti, 2002; De Donno, 2018). Anche l'adeguatezza dei perimetri di pianificazione all'ambito ottimale di gestione efficace dei servizi che in Italia è nettamente inferiore alla adeguatezza francese a causa del mancato riordino territoriale.

3 - Una cronologia ragionata del caso italiano.

Le forme associative comunali hanno rappresentato in Italia un argomento politico poco praticato, ma di lunga data. Infatti già nel 1860 il Ministro dell'Interno Luigi Carlo Farini presentava un disegno di legge per istituire una commissione che redigesse una proposta di riordino amministrativo contenente tra l'altro l'accorpamento dei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Tale proposta non ebbe poi seguito. (Ragionieri, 1967)

Alcuni segnali di un superamento necessario dei limiti amministrativi nella pianificazione territoriale e urbanistica vengono colti anche negli anni '20 con la specifica richiesta di valutare nel PRG di Milano del 1925 gli aspetti extraurbani soprattutto per quanto riguarda la necessità di individuare ambiti decisionali coerenti ove sviluppare il nascente sistema autostradale (Schiavi, 1925). In questo lavoro emerge una dualità di percorso tra una proposta che potremo definire gerarchica o sovracomunale volta ad individuare un'autorità superiore di promozione e coordinamento, ed una cooperativa attuata attraverso l'associazione volontaria oppure obbligatoria delle municipalità interessate riferendosi all'esempio i contemporanei *joint committees* britannici.

In quel momento storico la Legge in vigore, quella "per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia" n. 2248 del 20 Marzo 1865, prevedeva l'istituto del Consorzio per quei comuni che volessero, per un "*interesse collettivo*", costruire o mantenere insieme una strada. L'istituto fu successivamente ampliato con il RD 148 del 4 Febbraio 1915 "Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale (TULCP)" a tutti quei "*servizi ed opere di comune interesse*", compresa la gestione dei patrimoni silvo-pastorali, con RD 3267/23, nonché la costruzione e mantenimento delle opere di bonifica, con RD 215/33. Organicamente il nuovo TULCP che sarà poi emanato con RD 383 del 1934 riorganizzava la precedente normativa prevedendo i Consorzi Volontari.¹⁶

¹⁶ Il RD 383 del 1934 all'art 156 "*i Comuni hanno facoltà di unirsi in Consorzio fra di loro o con la Provincia per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse. La costituzione del Consorzio è approvata con decreto del prefetto, udita la Giunta provinciale amministrativa, se gli enti appartengono alla stessa circoscrizione provinciale, del ministro dell'interno, udite le Giunte provinciali amministrative interessate, se gli enti appartengono a circoscrizioni provinciali diverse. Con lo stesso decreto è approvato lo statuto ed è stabilita la sede del Consorzio*". Al successivo art. 157 veniva prevista anche la forma del Consorzio Obbligatorio, infatti "*indipendentemente dai casi nei quali la costituzione del Consorzio sia imposta per legge, più Comuni possono essere riuniti in Consorzio fra loro o con la*

Già con Regio decreto legge 17 marzo 1927, n. 383, recante provvedimenti per la revisione generale delle circoscrizioni comunali, Il Presidente del Consiglio Benito Mussolini aveva disposto l'accorpamento d'autorità di 2.184 Comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti anticipando quanto poi previsto all'art. 30 del nuovo TULCP *“i Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro Comune. Può inoltre essere disposta la riunione di due o più Comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni”*

In quegli anni si discuteva anche della legge urbanistica nazionale centrata intorno alla proposta a struttura gerarchica che ricalcava le idee di Giovannoni (1928), ma con un'ampia discussione sulla possibilità di consentire articolazioni più ampie tra istituzioni permettendo l'accesso anche alla pianificazione da parte dei privati cittadini sul modello anglo-americano (Testa, 1933). In quel momento storico viene sostanzialmente persa l'occasione di definire una norma articolata per i diversi territori ed invece si procedette approvando la proposta Gorla, dove solo formalmente si lasciano aperte le strade per altre forme di governo del territorio (il Piano Territoriale di Coordinamento-gerarchico e il Piano Regolatore Generale Intercomunale-cooperativo), *“si torna ad una vaga formulazione di bacini urbanistici sovracomunali, senza specificarne né la dimensione, né l'articolazione amministrativa e decisionale. ... sembra per il momento scomparsa la lucida separazione/articolazione individuata immediatamente da Schiavi, e poi analizzata da Testa: un percorso discendente di coordinamento; uno orizzontale più elastico e partecipativo, diverso e complementare nei contenuti e negli obiettivi.”* (Bottini, 2010:8)

Con il primo Gennaio 1948 entrava in vigore la Costituzione della Repubblica Italiana ove si sanciva che questa, *“una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5).* L'articolazione in Province e Comuni come Enti autonomi con proprie funzioni e con ruolo di decentramento statale inaugurava una nuova stagione¹⁷ e proprio per disconoscere il precedente forte indirizzo all'unificazione delle circoscrizioni comunali, dopo la caduta del regime si approveranno norme diametralmente opposte come la Legge 71 del 1953 che consentiva la ricostituzione dei Comuni soppressi e la creazione di nuovi Municipi.

Rimaneva comunque attiva e incentivata la possibilità di consorzarsi sia nella generica forma disposta dall'art 156 dell'ancora vigente TULCP, sia con norme specifiche: L. 991/52, 959/53 e L. 987/55 per la “difesa montana”, in appositi consorzi permanenti detti “Consigli di Valle” o “Comunità Montane” di iniziativa volontaristica, ma obbligatori una volta che i 3/5 dei Comuni

Provincia per provvedere a determinati servizi od opere a carattere obbligatorio” con decreto del Prefetto o del Ministro dell'Interno (nel caso fossero coinvolte più Province) si poteva procedere alla costituzione coattiva del Consorzio.

¹⁷ *La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni (art.114). Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni. ... sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento (artt. 128-129)*

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni (art. 133).”

oppure la metà della popolazione ne avessero richiesto l'istituzione.

In questa struttura amministrativa veniva ad inserirsi la Legge Urbanistica Fondamentale del 17 agosto 1942 n.1150 con la quale si stava costruendo l'impianto giuridico e la struttura degli strumenti pianificatori che ancora oggi reggono a livello nazionale l'impalcatura istituzionale in materia di urbanistica e pianificazione territoriale.

3.1 - Intercomunalità e la Legge Urbanistica Fondamentale.

La possibilità di redigere piani territoriali in forma collaborativa e associata rimane confinata alla disciplina specialistica della regolamentazione dalla Legge Urbanistica del 1942. Quindi la funzione specifica la pianificazione intercomunale può essere individuata all'interno del più vasto ambito della collaborazione interistituzionale che in Italia vede una sua prima intensa stagione nei primi anni '50. Infatti la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 7 luglio 1954 n. 2495, prendendo atto della necessità di superare il regime transitorio dettato dai Piani di Ricostruzione, forniva una serie di indirizzi operativi per avviare una pianificazione di stampo razionalista così come impostata dalla Legge n. 1150/42. Fino ad allora, a causa della seconda guerra mondiale, non si era potuta sviluppare alcuna pratica pianificatoria *"a cascata"* e dopo la fine del conflitto i Piani di Ricostruzione avevano governato la sola componente edilizia urbana ritornando, nell'Italia post-bellica, ad una sorta di piano ottocentesco.

In quel documento ministeriale si legge testualmente che *"con il ritorno alla normalità e soprattutto in vista delle sempre più pressanti esigenze connesse all'incremento edilizio, non è più ammissibile che i comuni, specie quelli più importanti, differiscano ulteriormente la formazione del proprio piano regolatore secondo i dettami della legge urbanistica. Nella stessa fase preliminare di studio non dovrà essere tralasciato di accertare la convenienza di far luogo a un piano intercomunale, come previsto dall'articolo 12 della legge urbanistica"*.

Ritroviamo nella circolare una impostazione, coerente con la Legge Urbanistica Fondamentale, che non agevola la formazione di strumenti pianificatori di natura sovracomunale ponendo il Piano Regolatore Generale Comunale al centro del sistema conformativo (ritenuta la conformazione dell'uso del suolo di maggiore interesse rispetto ad altre componenti) e quindi consolidando il ruolo del Comune, all'epoca già molto importante, come realtà socioeconomica storicamente e politicamente accettata. Si riscontrava inoltre un'attenzione orientata ai Comuni di più grande dimensione e quindi a maggior ragione nel campo delle pratiche intercomunali questa prima stagione sperimentale vedeva attivarsi alcuni maggiori centri: capoluoghi regione, oltre ad alcuni capoluoghi di provincia.

Un grande stimolo al dibattito disciplinare intorno al tema della pianificazione intercomunale viene portato dal VI Congresso INU di Torino del 1956. Il Congresso affrontava una tematica specifica e come ricorderà il Presidente, Adriano Olivetti, non sarebbe stata una rassegna di esperienze, ma un *"work in progress"*, un dibattito aperto a tutti i contributi in modo da comprendere quale possa essere il percorso migliore per utilizzare questo strumento nel campo della pianificazione regionale. Bruno Zevi, segretario dell'INU e organizzatore dell'incontro, confermava con una sintesi particolarmente efficace, che *"a Torino si recita a soggetto"* (Zevi, 1956:23)

Facendo riferimento ai precedenti Congressi di Venezia *"IV - La pianificazione regionale"*, 18-20 ottobre 1952 e Genova *"V - I piani comunali nel quadro della pianificazione regionale, 14-17 ottobre 1954"* Olivetti affermava che *"Abbiamo ormai chiari i limiti e problemi della pianificazione urbana e di quella territoriale, sappiamo che non ci potrà essere ordine e armonia nella città se non vi sarà una grande sintesi del piano regionale. Ma che funzione svolgerà e come si inserirà in questa complessa gerarchia la nuova pianificazione intercomunale?"* (Olivetti, 1956:5)

L'insufficienza dei piani basati sui perimetri amministrativi veniva denunciata in quanto non corrispondente ai sistemi socio-economici e quindi intrinsecamente deboli nell'attuare scelte di pianificazione. Olivetti affermava inoltre che *“la concreta, nuova definizione delle aree sub regionali -un tracciamento scientifico di queste aree e l'instaurazione di una nuova volontà amministrativa e culturale- è uno degli essenziali compiti, preliminari alla creazione di una civiltà cooperativa ed assistenziale.”*(Olivetti, 1956:7).

Tali affermazioni provenivano da una disamina delle esperienze positive in Germania e Gran Bretagna (con distretti compresi tra 60 e 200 mila abitanti) ed in Veneto, con il Coordinamento per il Piano Territoriale, dove si stavano individuando nuove *Unità naturali* che non coincidevano necessariamente con quell'*Unità artificiale* che era la provincia. Richiamando in quella sede anche gli aspetti negativi della presenza della rendita fondiaria Olivetti sembrava in qualche maniera auspicare che una pianificazione di ambito più ampio di quello comunale potesse diluire i valori immobiliari che stavano esplodendo all'interno delle grandi città in crescita.

Eravamo in quella Torino dove il Ministro dei Lavori Pubblici dell'epoca, Giuseppe Romita, aveva iniziato la sua carriera politica come consigliere comunale affermando già nel 1915 *“che l'attività della città di Torino non si ferma alle sue mura, non si ferma alla cinta daziaria, ma si estende tutta la regione”* (Romita, 1956:17), e dove da pochi mesi era stato avviato il primo piano intercomunale Italiano.

Sulla necessità del Piano intercomunale Bruno Zevi rafforza la tesi di Adriano Olivetti affermando che anche nelle prime esperienze di pianificazione regionale, come quella Lombarda, erano state riconosciute particolari unità minori, i comprensori territoriali, più piccoli ed omogenei perciò meglio pianificabili e quindi in questa logica top down *“ i piani intercomunali sono né più né meno i piani delle subregioni geograficamente economicamente e socialmente omogenei”* (Zevi, 1956:25). Mentre in una logica bottom-up avrebbero potuto risolvere tutti quei problemi di coordinamento che sarebbero potuti emergere quando piani regolatori comunali fossero andati ad interessare centri urbani sufficientemente importanti da produrre ricadute socio economiche fuori del perimetro amministrato. Oppure in un'ottica trasversale per affrontare tematiche settoriali che avrebbero potuto non interessare un'intera circoscrizione regionale.

Nei lavori preparatori al convegno una commissione di studio presieduta da Giuseppe Samonà è composta da Ludovico Quaroni, Plinio Marconi e Giuseppe Astengo aveva innanzitutto analizzato il concetto di intercomunalità cercando di evidenziare la diversità intrinseca di questo strumento rispetto agli altri di ordine superiore è inferiore: il piano regionale e il piano comunale. La proposta sintetizzata da Samonà fu quella di utilizzare **il piano intercomunale come strumento critico** del sistema di pianificazione al fine di interpretare i fenomeni articolandoli in semplici e complessi ossia di *“interpretare l'intercomunalità come il complesso costituito e costituendo di relazioni tra unità amministrative definite in ogni grado, dal comune alla Nazione, e di penetrare queste relazioni come un fatto critico di concreti rapporti, di storiche e tangibili connessioni, di interessi più evidenti perché confrontabili dalla loro compenetrazione e dal reciproco orientamento nella molteplicità delle azioni degli sviluppi; tutte esperienze che potrebbero operare un chiarimento essenziale nella difficile situazione di alterità che si determina quando questi unità amministrative, che di fatto sono sempre storicamente concrete, si presentano all'esame urbanistico concluse entro limiti artificialmente posti perché, secondo i nostri schemi metodologici, si giudica*

errato lo svolgimento dei congegni attuati in rapporto a situazioni esistenti.” (Samonà, 1956:35)

Affrontando il tema del intercomunalità in termini più operativi Plinio Marconi sottolineò la possibilità di differenziarne la tipologia tra un vero e proprio piano intercomunale previsto dall'articolo 12 e legge urbanistica fondamentale quando fossimo stati in presenza di un numero limitato di comuni e un piano di coordinamento quando invece il numero dei comuni fosse stato molto elevato ed avrebbe impedito di fatto il raggiungimento degli obiettivi in tempo utile. Si citava anche ciò che stava accadendo per il piano territoriale di coordinamento dell'Abruzzo per il quale il ministero dei lavori pubblici proponeva l'articolazione in 10 comprensori, ognuno con un suo specifico piano di coordinamento, che avrebbe potuto essere redatto in collaborazione con le amministrazioni e loro tecnici presenti sul territorio. Vennero portati ulteriori esempi oltre a quello delle città di rango maggiore i cui effetti si risentono fuori del perimetro istituzionale, tra questi anche piani di isole, di comprensori vallivi o montani, di vaste regioni industriali, addirittura di gruppi di spiagge, ma anche tutti i casi in cui le localizzazioni avessero interessato *“territori depressi o meno produttivi”*, mentre si suggeriva invece di lasciare liberi nelle proprie dinamiche i territori più attivi ed in grado di auto coordinarsi, questo *“per non recare nocumento a ciascuno di essi e per conferire loro una maggiore efficienza di insieme”* (Marconi, 1956:39). Plinio Marconi suggerisce anche nei casi di gruppi di piccoli comuni, dove non emergeva un'istituzione forte in grado di garantire le risorse a disposizione e orientare le politiche, di costituire un consorzio in forma volontaria e di affidare la redazione del Piano alle strutture decentrate del ministero dei lavori pubblici. Ancora più provocatoriamente Astengo sottolineava che *“Il coordinamento delle direttive potrebbe infatti interpretarsi per un verso come istituzione di organi direttivi, senza per questo aver necessità di formare un vero e proprio piano generale”* (Astengo, 1956:62)

Ludovico Quaroni sottolineava *“la necessità di chiamare direttamente in causa i concetti e i problemi di politica economica e sociale; di responsabilità tecniche amministrative politiche; di controllo Democratico; di coordinamento amministrativo, infine, già che il vero coordinamento va fatto, fin ancora che nelle opere, sui fini e sui mezzi, cioè fra le leggi, gli organismi, le autorità”* (Quaroni, 1957:49) Non a caso si auspicava che un eventuale ente di pianificazione intercomunale dovesse rispondere tanto al Ministero dei Lavori Pubblici quanto al Ministero dell'Interno. Avrebbero fatto carico a questi *“l'elenco degli Enti soggetti alla pianificazione tecnica, lo studio dei problemi urbani ed extraurbani, delle interrelazioni fra le varie azioni di pianificazione, allo scopo di indirizzare gli interventi alle varie scale secondo una certa linea di sviluppo economico e sociale”* (Quaroni, 1957:51) avrebbe quindi avuto una funzione di unità analitica per i piani di livello superiore, quelli regionali, e di coordinamento al livello inferiore quello comunale.

Quaroni affrontava anche il tema della dimensione ottimale al fine di costituire zone omogenee sia per caratteristiche geomorfologiche, ma soprattutto per individuare *“le ragioni della vita economica residenziale”* (Quaroni, 1957:53) quali criteri fondamentali da seguire per il raggruppamento dei singoli comuni in modo di non cadere nel far corrispondere gli ambiti ai livelli politici già esistenti con il rischio che la struttura di pianificazione venisse assorbita dall'autorità politica e non rappresentasse degnamente tutte le forze in campo sul territorio.

Astengo individuava poi due aspetti *“l'intercomunalità come fatto **accidentale e peculiare** di raggruppamenti discontinui di comuni e l'intercomunalità come **necessità**”*

dimensionale di una misura intermedia fra unità comunale ed unità regionale” (Astengo, 1956:57) assumendo il gruppo di comuni come *“il metro più adatto alla impostazione dei principi generali di pianificazione.”* (Astengo, 1956:57) *“cogliendo invece nella molteplicità dei fenomeni di interrelazione fra comuni una fondamentale unità, che tuttavia ammette l’esistenza di un limite perimetrale ove può avvenire la frattura nelle relazioni”* (Astengo, 1956:59)

Secondo questa interpretazione il metodo da adottarsi per la pianificazione intercomunale avrebbe avuto poco a che spartire con i consorzi in quanto *“per la loro stessa natura e statutariamente ... sono organi temporanei volti al raggiungimento di fini comuni, ma ben circoscritti, tanto che uno stesso comune può far parte contemporaneamente di più consorzi: essi sono cioè una particolare forma associativa e collaborativa per l’attuazione di particolari opere e servizi che nulla ha a che vedere con una programmazione generale sistematica di opere.”* (Astengo, 1956:59), quella che oggi chiameremmo cooperazione di scopo. Si rilevava quindi la necessità almeno di estendere le finalità particolari e monovalenti dello strumento giuridico consortile allora esistente a finalità polivalenti o generali per compiere un primo passo verso una forma di organizzazione sistematica di strutture, e cioè di pianificazione.

Questo perché secondo Astengo ogni comune è caratterizzato da una determinata situazione risultante dall’interrelazione di vari fattori territoriali, demografici, economici e sociali, variamente caratterizzati e le cui tensioni interne formano una complessa equazione per la quale non erano ancora state sondate le possibilità di una espressione funzionale sintetica, ma che viene denominata usualmente *“situazione urbanistica di fatto”*. Entro il paradigma del riequilibrio territoriale la complessa interconnessione delle varie unità amministrative costituiva un elemento di estrema difficoltà ed incertezza per la pianificazione ¹⁸ *“Situazioni di equilibrio endogeno le ritroviamo in alcuni grandi comuni o in piccoli e medi comuni ad economia mista ed integrata, dove vi è una equilibrata ripartizione fra attività primarie, secondarie e terziarie ed una struttura demografica in equilibrio con le risorse e con il livello della tecnica. Ma sono eccezioni. Generalmente la situazione endogena dei comuni italiani medi e piccoli è di squilibrio: eccesso di popolazione rispetto alle risorse ed eccesso di terziari e primari rispetto ai secondari.”* (Astengo, 1956:59-60)

Astengo afferma inoltre che così inquadrato nella pianificazione organica di scala regionale, l’elemento comprensoriale avrebbe costituito in alcuni casi un possibile, anche se non sempre necessario e permanente, gradino intermedio fra regione e comune; in altri casi l’unità di base soggiacente alla regione. *“Ma da tutto ciò risulta chiaro che in questa determinazione dell’unità di base occorre mantenere una grande elasticità e flessibilità per adattare la scelta al caso per caso. Ed infine a me pare che possa escludersi, in ogni caso, che la pianificazione intercomunale abbia caratteri tali da differenziarla sostanzialmente dalla pianificazione regionale, di cui essa rappresenta uno degli elementi di base.”* (Astengo, 1956:65)

Si arrivava a definire per esclusione quali fossero i caratteri della *“pianificazione comprensoriale”*. Ritenendo che non avrebbe potuto essere la semplice estensione di un piano

18 *“La contiguità fisica di varie situazioni di fatto determina a sua volta rapporti e tensioni esterne, così come tensioni e rapporti possono anche determinarsi tra comuni ben lontani. Inoltre, le situazioni urbanistiche di fatto sono caratterizzate, oltretutto da forze e tensioni interne, che determinano una situazione di equilibrio o di squilibrio endogeno, anche da forze e tensioni esterne, e non solo per effetto di reciproca influenza con comuni vicini, ma anche e spesso per interventi esterni, sì da determinare situazioni di squilibrio esogeno.”* (Astengo, 1956:59-60)

comunale, né uno strumento che ne avesse tutti e solamente i contenuti edilizi e conformativi (perdendo il carattere di piano economico-sociale), non avrebbe potuto essere affidato ad un solo comune tanto da inficiarne gli aspetti di collaborazione cooperativa tra Enti. Per questo sarebbe stato essenziale il rapporto tra Sindaci e tra Giunte, prima informale, per poi arrivare al consorzio per il coordinamento degli interventi locali e poi per i piani generali. Il grande seguito del congresso INU del 1956 conferma che l'approccio di tipo volontaristico in Italia ha avuto quindi una storia lunga, anche se portatrice di esigui risultati se considerati solo gli strumenti di pianificazione approvati e giuridicamente efficaci.

3.2 - Prime esperienze di Pianificazione intercomunale in Italia.

A partire dagli anni '50 fino al trasferimento alle regioni delle competenze in materia di urbanistica si sono registrate in Italia diverse esperienze, nate entro il solco della Legge n. 1150/42, che hanno coinvolto 1.420 comuni raggruppati in 101 aree (Fig. 26) e che complessivamente interessavano il 40,00% della popolazione residente al 1971 e il 16,17% del territorio nazionale (Tab. 2). A queste prime esperienze avevano aderito gran parte dei capoluoghi di provincia e tra questi spiccavano le esperienze di Torino (1954), Milano (1958), Padova (1959), Bologna (1959), Firenze (1956), Roma (1958), Napoli (1965), Bari (1973); purtroppo nessuna

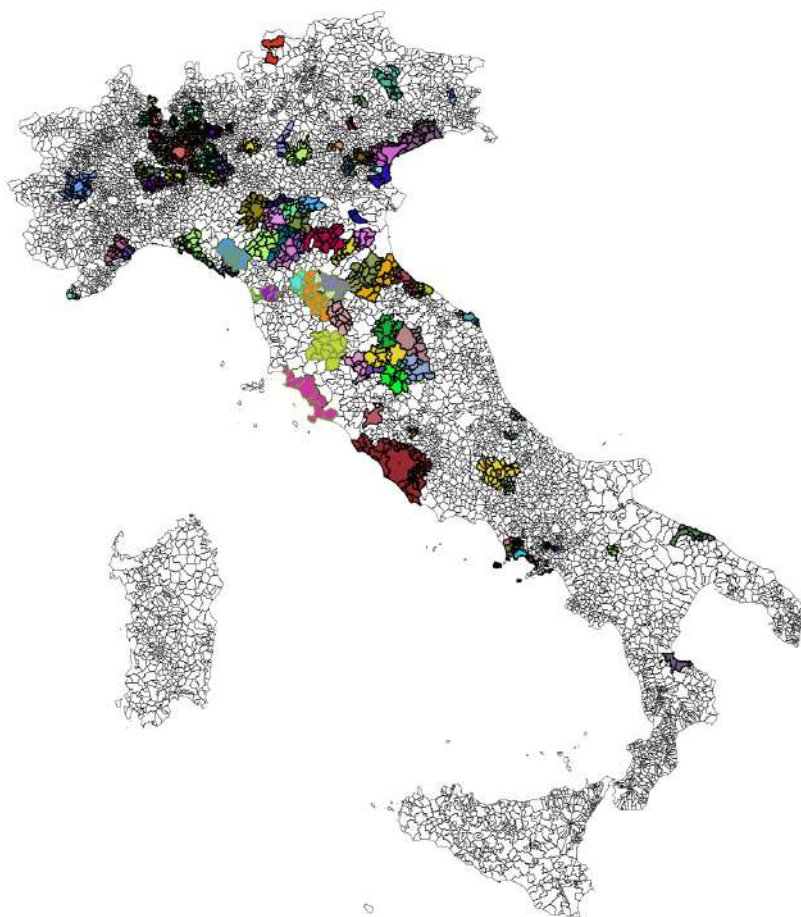


Figura 26: Prime esperienze di Pianificazione Intercomunale.
Fonte: Lombardi (1982) Elaborazione dell'Autore.

finì all'approvazione ad eccezione di Pesaro e Savona.

REGIONI	N.	N. AREE	NUMERO COMUNI			SUPERFICIE TERRITORIALE Km ²			POPOLAZIONE RESIDENTE AL 1971		
			Aree	Totale	%	Aree	Totale	%	Aree	Totale	%
Piemonte	1	1	44	1.209	3,62	991,09	25.399,22	3,90	1.720.871	4.432.313	38,80
Val d'Aosta	2	—	—	74	—	—	3.262,26	—	—	109.150	—
Lombardia	3	23	634	1.546	41,00	7.075,00	23.842,16	29,67	5.803.202	8.543.387	67,92
Trent. A.A.	4	1	2	339	0,58	388,03	13.613,19	2,85	150	841.886	0,63
Veneto	5	13	133	582	23,00	5.516,03	17.203,00	32,00	1.907.647	4.123.411	48,00
Friuli V.G.	6	1	4	219	0,18	109,93	7.483,00	1,38	120.100	1.213.532	9,80
Liguria	7	6	76	235	32,34	1.932,11	5.415,05	35,68	582.686	1.848.539	31,52
Emilia-Rom.	8	17	187	341	54,83	11.088,42	22.049,60	50,20	2.631.804	3.889.703	65,25
Toscana	9	11	110	287	38,32	8.611,12	22.991,00	37,00	1.861.680	3.455.097	53,00
Umbria	10	6	40	92	53,26	4.444,85	8.456,00	52,56	506.230	775.783	66,07
Marche	11	2	11	246	0,44	439,68	9.691,68	4,53	276.233	1.359.907	2,03
Lazio	12	3	49	375	13,06	4.315,08	17.203,00	25,08	3.394.358	4.689.482	67,00
Abruzzo	13	3	33	305	10,81	1.431,84	10.794,07	13,26	213.264	1.166.694	18,27
Molise	14	1	10	136	0,73	245,07	4.437,77	5,58	11.363	319.807	3,55
Campania	15	10	63	547	11,51	901,41	13.595,33	6,63	2.219.319	5.959.348	43,86
Puglia	16	1	10	257	0,38	543,50	19.347,50	2,70	514.026	3.582.787	14,00
Basilicata	17	1	2	129	1,55	141,47	9.992,24	1,40	15.345	603.064	2,50
Calabria	18	1	3	408	0,73	366,84	15.080,30	2,40	60.587	1.998.051	3,04
Sicilia	19	—	—	385	—	—	25.708,43	—	—	4.680.715	—
Sardegna	20	—	—	359	—	—	24.089,53	—	—	1.473.300	—
ITALIA		101	1.420	8.071	17,59	48.521,47	300.030,23	16,17	21.936.465	54.165.846	40,00

Tabella 2: Prime esperienze di Pianificazione Intercomunale. Fonte: Lombardi (1982:1236)

Sicuramente il tema della crescita della città che ritroviamo nelle esperienze di Torino, Milano e Roma nasce dalla necessità di una soluzione pianificata per le problematiche e le opportunità che vanno sviluppandosi nel periodo post-bellico nei comuni maggiori e che premono per superare gli angusti perimetri istituzionali.

Tutto questo emerge con chiarezza nella proposta del Comune di Torino (Vigliano, 1965; Gabrielli, 1967) autorizzata dal ministero il 25 maggio 1954 dove si evidenzia che il piano "comprende 24 comuni ... legati per cause dirette alla crescita urbana del capoluogo" (Cacialli, 1982:1144). *"In questo Piano Intercomunale si cerca di decentrare le unità produttive, i servizi, le residenze attraverso una maglia infrastrutturale regionale, basandosi su un piano di direttive da risolversi attraverso i Piani Regolatori Generali dei singoli comuni"* (Cacialli, 1982:1145).

Tale impostazione dava traccia anche della crescente delocalizzazione delle industrie e delle aree residenziali dal capoluogo verso i comuni della cintura (Di Giovane & Maggiora, 1978) portando a richiedere nel 1968 l'inserimento nel gruppo di altri 3 comuni e alla considerazione

del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che sarebbe stato opportuno inserirne d'ufficio altri 17 fino a raggiungere il numero di 44 comuni (Cacialli, 1982). Tutto questo fa comprendere che il



Figura 27: Piano Intercomunale Torinese. Fonte: Urbanistica 26-1959:79

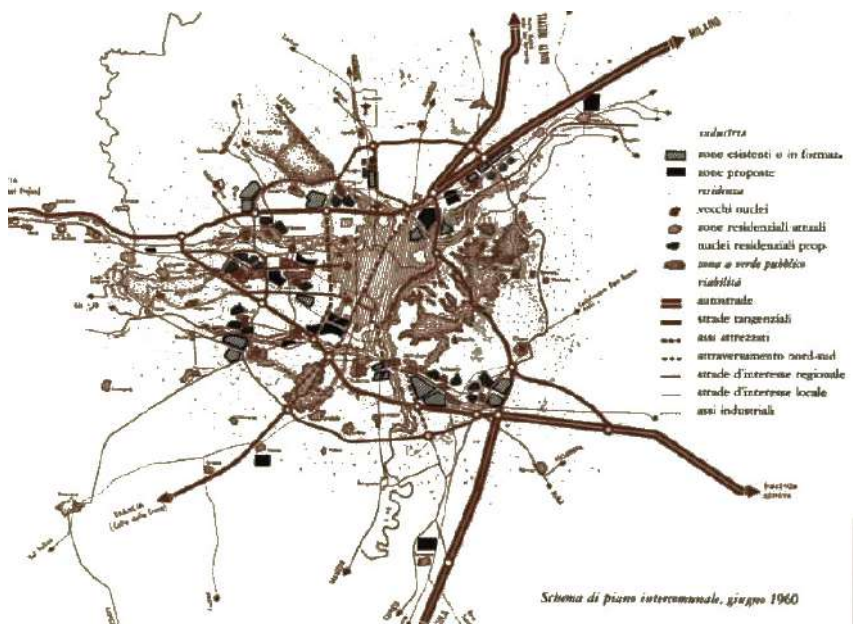


Figura 28: Piano Intercomunale Torinese. Fonte: Urbanistica 50-51-1967:66

principale tema in questo caso era l'inadeguatezza dei perimetri istituzionali e la difficoltà per le comunità locali di governare uno sviluppo socioeconomico più ampio delle loro competenze amministrative tuttora attuale (De Candia, 2005; Toldo, 2008; Mela, 2010; Lella, 2014), ma evidenziava anche l'inadeguatezza della soluzione proposta alla velocità con cui si manifestano gli eventi nel tempo. Infatti l'approvazione di questo Piano a tutto il 1967 da parte di soli 8 Comuni oltre a quello di Torino denuncia che la mancanza di un livello istituzionale corrispondente all'ambito di pianificazione è un'altra causa di fallimento dell'esperienza intercomunale (Cacialli, 1982).

Anche la più variegata situazione della Regione Lombardia, dove si ha notizia alla metà degli anni '60 (Tintori, 1963; Beltrame & Tutino, 1965) dell'avvio di 23 esperienze di pianificazione intercomunale che arrivano a interessare il 68% della popolazione regionale ed il 30% della superficie lombarda, confermava in quel periodo la significatività del ruolo del comune capoluogo di regione. Il ministero autorizza solamente l'esperienza proposta dal Comune di Milano¹⁹ (Tutino, 1967) su un comprensorio che arriverà a 94 comuni, mentre tutte le altre

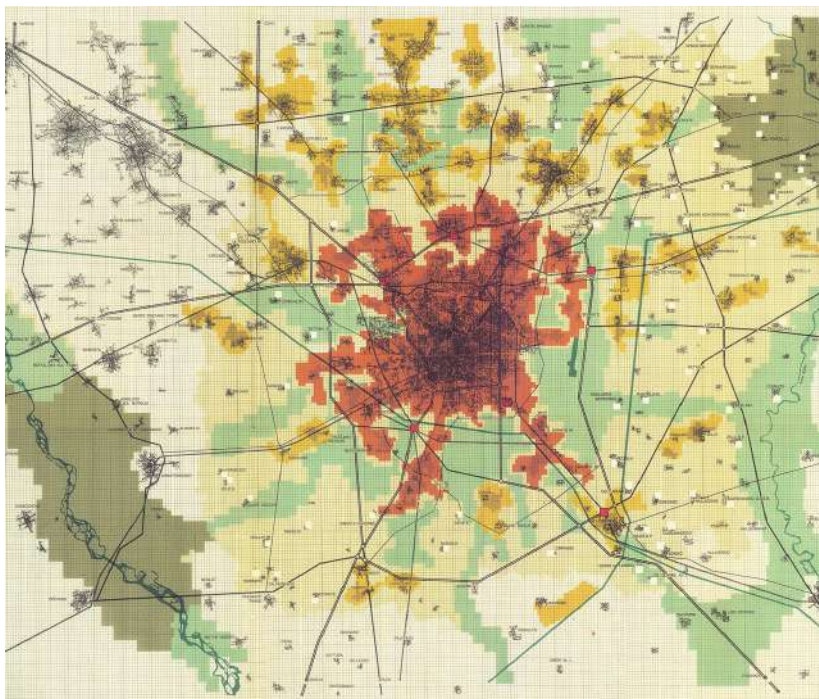


Figura 29: Piano Intercomunale Milanese. Urbanistica 50-51-1967.

iniziative spesso non arriveranno nemmeno alla richiesta di autorizzazione ministeriale oppure qualora questa sia avviata non verrà concessa (Semboloni, 1982). Il Primo schema di Piano Intercomunale Milanese muovendo da una lettura apertamente critica delle dinamiche caratterizzanti la crescita urbana dell'area metropolitana, proponeva uno schema di razionalizzazione e riequilibrio mediante il contenimento e il rafforzamento dei poli esterni. Il famoso “*schema a turbina*” per il territorio milanese si fondava sul “*rovesciamento della piramide dei valori tipici della città tradizionale*” mediante la diffusione e l'estensione anche a zone intermedie e periferiche di relazioni e interessi urbani qualificati e qualificanti (Moro, 2007; Monte, 2014).

La prima proposta di PIM in forma di schema avviene dopo l'individuazione dell'area caratterizzata da sviluppo omogeneo e la definizione di una metodologia per il controllo dello sviluppo (Nicosia, 2013). Le linee programmatiche e gli obiettivi principali sono: la ricerca di un sistema bilanciato ed equilibrato, il potenziamento del sistema delle comunicazioni e dei trasporti, il miglioramento e la riqualificazione dell'habitat, la minimizzazione dei costi sociali e delle rendite

19 Intervista presso il Centro studi del PIM 2012. On line <https://www.youtube.com/watch?v=ZpzXgLd9ZGk>

fondiarie (Romano, 1967). La proposta si rifà al cosiddetto modello della turbina che individua tre livelli territoriali: il capoluogo con l'immediato intorno, le aggregazioni intermedie e i poli esterni. *“La critica avanzata dall'Assemblea dei sindaci riguarda la necessità di considerare il Piano non come uno schema geometrico, ma come un processo articolato. Nel contempo viene avanzata una seconda proposta: lo sviluppo lineare della città, in grado di consentire uno sfruttamento intensivo delle strutture di trasporto. Le due alternative, quella della turbina e quella dello sviluppo lineare, risultano inconciliabili e non porteranno mai alla formazione di un vero e proprio Piano Intercomunale”* (Cappiello, 2011).

L'esperienza milanese, ampia, di lunga durata (Tacchi, 1983) e supportata da un centro studi di indubbio valore, soprattutto svolta in un contesto socio-economico fortemente dinamico (Garvaglia, 2009; Balducci, *et al.*, 2017) ha mostrato in anticipo rispetto ad altri contesti *“la difficoltà di coniugare in maniera diretta e biunivoca la questione istituzionale e il tema del governo del territorio.”* (Fedeli, 2006)

La motivazione per cui molte altre Amministrazioni comunali come quella di Bergamo²⁰, sono spinte a promuovere forme di pianificazione intercomunale può essere ricondotta alla percezione da parte loro del *rischio di marginalizzazione* rispetto alle dinamiche economico-territoriali in atto in Lombardia in quel periodo. Infatti la funzione attrattiva della città di Milano portava ad un sostanziale differenziale di crescita nel resto della Regione

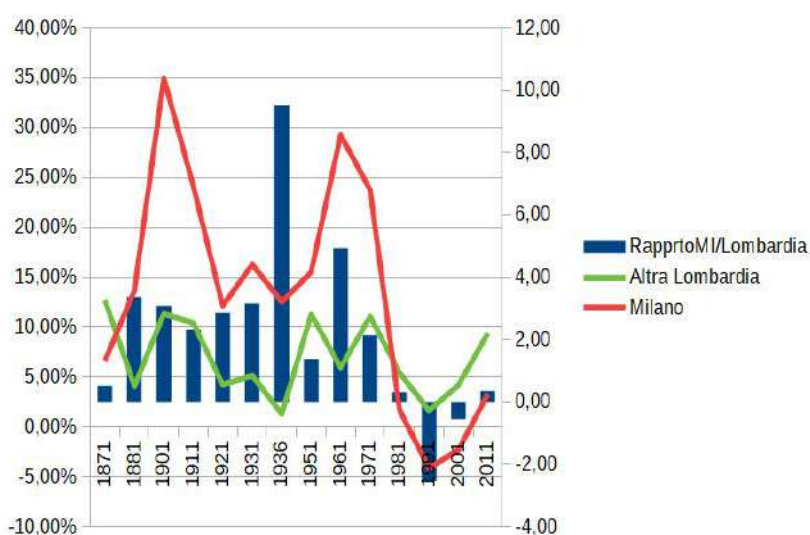


Figura 30: Demografia Lombardia 1891-2011. Fonte: ISTAT. Elaborazione dell'Autore.

dimostrata anche da un minor aumento della popolazione (tra i censimenti del 1951 e del 1961 nella provincia di Milano avevamo una crescita di quasi 5 volte quella media delle altre provincie lombarde, mentre tra i censimenti del 1961 e del 1971 più del doppio, per non citare i casi di Cremona, Lodi, Mantova e Pavia in regressione demografica).

Queste amministrazioni tentavano attraverso la pianificazione associata di coalizzarsi per sviluppare politiche territoriali più forti in funzione oppositiva rispetto all'azione centripeta del capoluogo. Mentre la funzione di mediazione partecipativa a livello regionale svolta dagli uffici del Piano Intercomunale Milanese contribuiva con probabilità all'abbandono di queste forme di

20 Parallelamente agli studi condotti, fra il '61 e il '64, per la revisione del P.R.G. di Bergamo, veniva formulandosi, da parte del Consorzio per il coordinamento urbanistico intercomunale formato da 34 Comuni della cintura, una ipotesi di piano territoriale esteso all'intero comprensorio presentato nel 1963. Il Piano Regolatore Intercomunale, conteneva alcune indicazioni di massima sulla salvaguardia delle aree non urbanizzate, sulla localizzazione dei nuovi insediamenti industriali (Ponte S.Pietro, Dalmine, Zanica, Grassobio) e, a grandi linee, gli interventi per la viabilità principale: la Dalmine-Villa d'Almè e il completamento del "collettore" di Bergamo a Sud della ferrovia, con un ramo a ponente (Briantea-Isola) ed uno a levante (Statale del Tonale).

pianificazione oppositiva (Semboloni, 1982). Il ministero non autorizzerà nessuna iniziativa, ma gli scenari prospettati in quelle analisi costituiranno la traccia degli sviluppi successivi, infatti *“Fra le indagini preliminari alla stesura del Piano, è di particolare significato quella relativa al rilevamento della mobilità interna al comprensorio considerato che ha evidenziato il ruolo di centro direzionale svolto dal capoluogo rispetto al complesso degli insediamenti circostanti. Questa struttura di relazione territoriale diventerà il modello interpretativo della realtà insediativa metropolitana bergamasca, monocentrica di fatto, policentrica nella visione pianificatoria.”* (Semboloni, 1982:1155)

Anche nei documenti preliminari alla redazione del primo piano regolatore generale della Capitale viene richiamata la necessità di considerare *“la situazione dei comuni vicini in rapporto all'espansione di Roma, anche attraverso studi ed indagini particolari, in modo da assicurare al progetto di piano regolatore generale una visione più ampia e di maggior respiro, che si estende oltre territori immediatamente circostanti la città.”* (Relazione 17.11.1955). La redazione di questo piano, autorizzata dal Ministero dei Lavori Pubblici il 15 novembre 1958 per un ambito di 40 comuni (corrispondenti all'intera

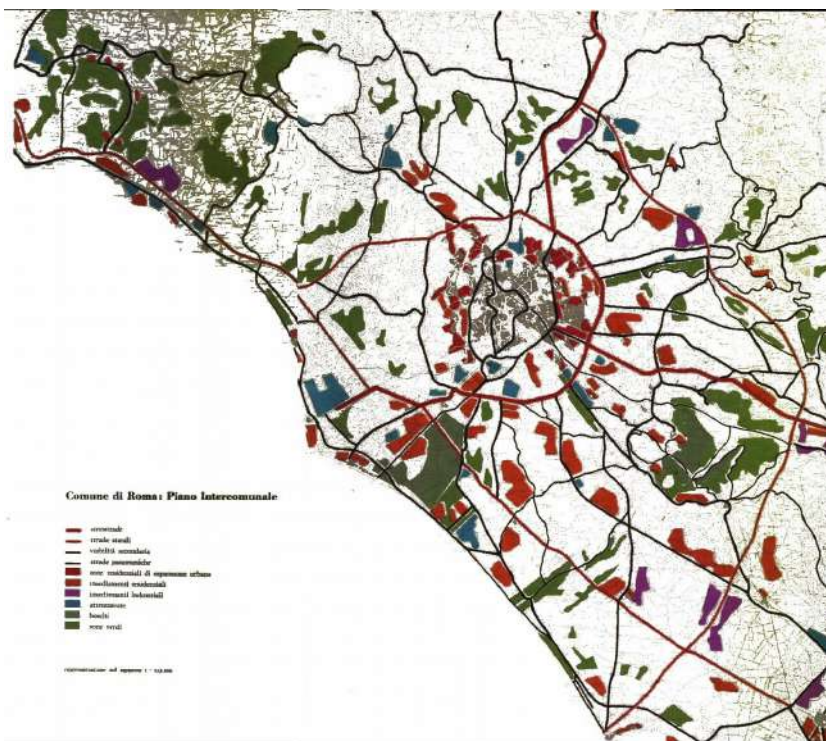


Figura 31: Ipotesi di Piano Intercomunale di Roma

Provincia di Roma), produce una serie di studi volti più a giustificare le scelte del PRG di Roma che non a proporre uno sviluppo coerente del territorio limitrofo alla capitale. A conferma di questo fatto abbiamo il sostanziale abbandono del piano intercomunale non appena adottato il PRG di Roma il 18 dicembre 1962; successivamente a tale data gli altri comuni coinvolti si rassegnarono e procedettero alla redazione approvazione di propri singoli PRG. (Coppa, 1964; Mariano, 2013))

Come nell'esperienza lombarda i territori marginali si resero conto dei danni che avrebbe potuto provocare la forza attrattiva della capitale, infatti il comune di Viterbo ed altri comuni dell'Alto Lazio chiesero nel 1962 di poter redigere un proprio piano intercomunale per *limitare le marginalità* generata da nuovo assetto infrastrutturale della Roma-Civitavecchia e dell'Autostrada del Sole che stavano spostando i vettori di sviluppo verso la fascia costiera o verso quella interna escludendo il viterbese (Del Giunta Comunale n. 1286 del 21/12/1961), ma il Ministero dei Lavori Pubblici non autorizzò mai l'avvio di questo piano rinviando al Piano Territoriale di Coordinamento del Lazio in corso di studio al Provveditorato alle Opere Pubbliche di Roma (Parere Cons. Sup. LL.PP. n.559 del 15/03/1962). Non emerge ancora con chiarezza la volontà di governare lo sviluppo attraverso uno strumento di pianificazione, sembra sufficiente al

momento un approccio di tipo urbanistico indirizzato ad un coordinato uso del suolo (Staderini, 1982).

Negli anni '60 nel Veneto furono avviate numerose pratiche di pianificazione collaborativa (Semboloni, 1982), spesso su iniziativa delle amministrazioni provinciali (con l'esclusione di Treviso e Rovigo). In quel momento era in atto nella regione una forte espansione del settore produttivo industriale (Boschetto & Bove 2012) a discapito di quello agricolo, ma i comuni dimostrarono un elemento di debolezza nella loro dimensione estremamente ridotta che permase tuttora e che causò difficoltà nella gestione delle pratiche di collaborazione (Messina, 2013).

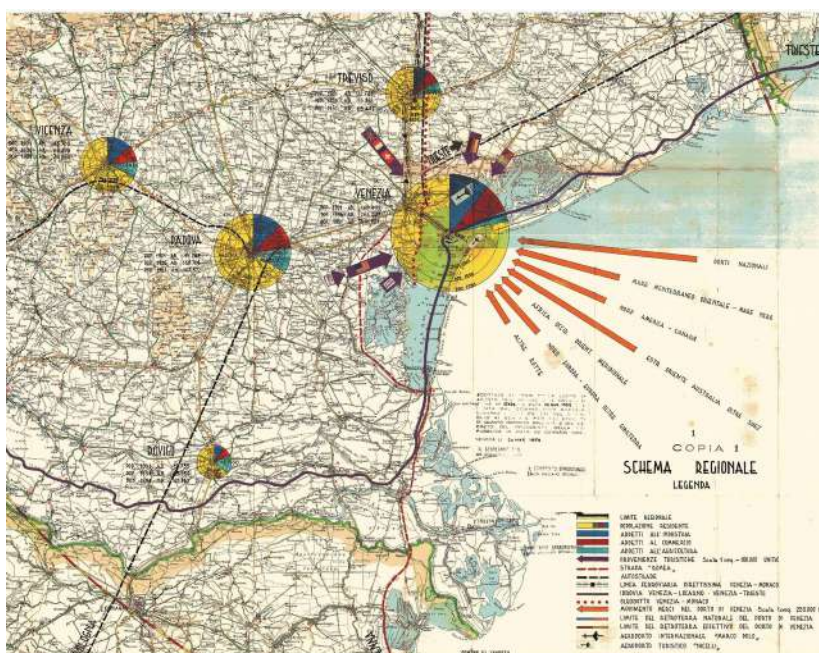


Figura 32: Piano Intercomunale Dolo-Mirano, Strategie.
Fonte: Archivio Piccinato

Per tutti possiamo citare due esempi Venezia e Verona. L'amministrazione provinciale di Venezia nel momento in cui era più vivo il dibattito per la redazione del primo piano regolatore generale della città lagunare si attivò per promuovere il riconoscimento di un ambito comprensoriale di pianificazione. Parallelamente il Comune di Venezia procedeva con il proprio piano fino ad approvarlo nel 1962, questo comportò la sospensione di ogni attività intercomunale, che comunque non si era mai svolta unitariamente per l'intero ambito, autorizzando gruppi più ristretti di comuni ad attivarsi per una pianificazione alternativa, anche di altro profilo intellettuale, ma che non ebbe esito.²¹

Analogamente la provincia di Verona (Bottini & Morgante 1999) promosse diversi studi per giungere alla definizione di un piano comprensoriale per il quadrante nord occidentale raccolta poi nella proposta per il piano regolatore generale di Verona . Tutto questo naufragò subito dopo l'autorizzazione ministeriale alla redazione del Piano a causa del fatto che i comuni contermini al capoluogo non si sentivano realmente partecipi delle scelte. Quando nella fase operativa della redazione dello strumento urbanistico era necessario trasformare gli obiettivi generali - genericamente condivisibili- in scelte localizzative di infrastrutture e conformative di uso del suolo le aspettative di arricchimento immediato, che nell'immaginario di molti sindaci era legato all'industrializzazione, venivano limitate nei piccoli comuni dalle proposte di pianificazione intercomunale e questo ne provocò in molte occasioni un sostanziale fallimento.

21 Piano Intercomunale di Dolo, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Noale, Salzano, Spinea affidato a Luigi Piccinato 1957-66 in <http://www.archivioluigipiccinato.it/?p=1091>

In Emilia-Romagna il comune di Bologna e 15 comuni della cintura (Fig. 33) ottennero l'autorizzazione ministeriale ed avviare un Piano unitario dichiarando che la pianificazione avrebbe dovuto legarsi alla programmazione economica e basarsi su criteri di partecipazione democratica, costituendo uno strumento di lotta alla rendita urbana e indirizzandosi alla ristrutturazione del comprensorio secondo uno schema policentrico (Cantelli & Guglielmi, 1974; Gulli, 2013). Furono previsti



Figura 33: PIC Bolognese. Fonte: Gulli 2013:177

organismi tecnici e gestionali partecipativi ed un processo di pianificazione che venne articolato su due fasi in modo da evitare che i tempi di attuazione fossero particolarmente lunghi. La prima fase a breve termine prevedeva la possibilità di procedere all'approvazione di PRG comunali cosiddetti "*di minima*" (che non ebbero il gradimento degli organi di controllo governativo) ed una fase a lungo termine, attraverso il Piano intercomunale vero e proprio (Piccinini, 2013). Lo Schema Direttore di Piano Intercomunale prevedeva il decentramento di molte attività produttive, l'edificazione di una nuova rete infrastrutturale e il potenziamento dei centri minori (Monti, 1980; Farinelli, 1984; Marchi, 2016).

Intanto, nel 1966, il Ministero, tramite il Provveditorato ai lavori pubblici, elaborava le Prime ipotesi di assetto territoriale regionale, successivamente riprese dal Comitato regionale della programmazione economica (CRPE) e, più tardi, dallo Studio dell'Unione delle Province, che punta al riequilibrio delle tre aree parallele (quella appenninica e quella cispadana quella della via Emilia) attraverso la valorizzazione del sistema policentrico regionale ed uno sviluppo trasversale lungo le direttrici nord-sud. (Bottini, 2003; Gualandi, 2004; Bravo, 2013)

Nonostante oggi l'Emilia Romagna rappresenti una delle regioni ove è più avanzata l'applicazione dei vari strumenti dell'associazionismo tra municipalità, in particolare le Unioni dei Comuni (Fig. 34), la funzione pianificatoria rimane molto indietro rispetto alle altre funzioni in gestione associata (Rossi, 1996; Marchi, 2016) (Fig. 35).

Per quanto riguarda la città di Firenze dobbiamo rilevare che già negli studi preparatori del piano regolatore tra il 1949 ed il '51 "*i progettisti vennero nella determinazione di ampliare lo studio al di fuori dei confini del territorio comunale poiché la forza espansiva della città non poteva più essere contenuta in quei limiti*" (Boggiano, et al., 1982:45). In questa prima fase i confini furono stabiliti sulla base di riferimenti geomorfologici quali lo spartiacque della conca che circonda Firenze (Di Pietro, 1966) (Fig. 36). Successivamente si ritiene più opportuno ampliare l'ambito di studio a 14 comuni intorno a Firenze in modo da considerare le due direzioni di espansione della città, verso Prato e verso Pontassieve (Bortolotti & De Luca, 2000).

Da questi primi studi emergeva anche l'aspetto essenziale della contemporaneità della d'azione agli strumenti di pianificazione in modo che le scelte sui rispettivi territori non si ostacolassero a vicenda oppure una prevaricasse sull'altra (Zoppi, 1982). Negli studi relativi all'espansione produttiva sulla direttrice nord-ovest venne rilevato, oltre a una generale confusione e commistione di funzioni, un particolare aspetto rappresentato dall'inversione di tendenza accentratrice del comune capoluogo per consolidare negli altri centri, quali Prato, Sesto e Calenzano, una vita cittadina locale autonoma generata dal coagularsi degli occupati nel sistema produttivo limitrofo.

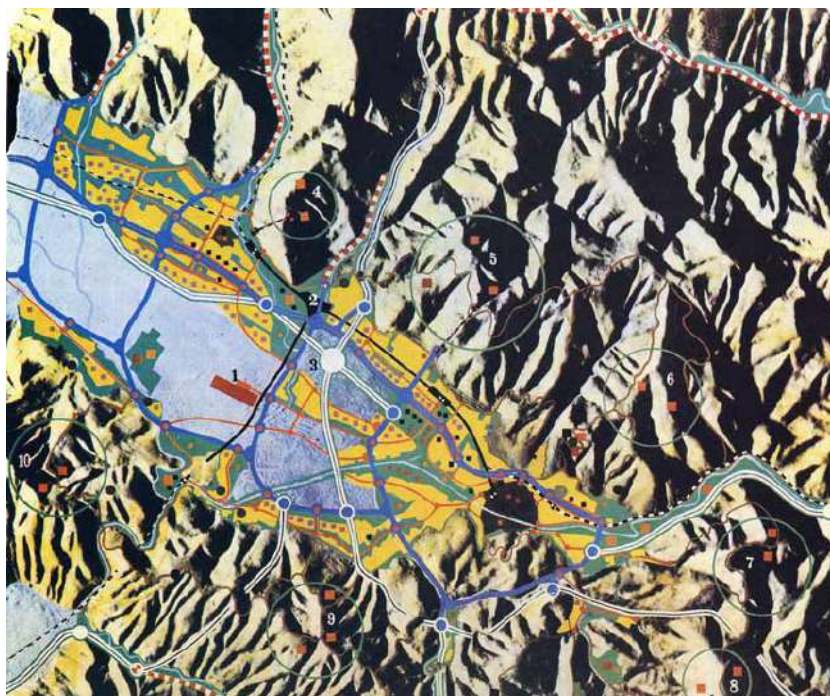


Figura 34: Piano Intercomunale Fiorentino (1965)

Emergono anche importanti temi infrastrutturali quali la necessità del declassamento dell'autostrada che attraversa il centro abitato di Prato e la congestione che il traffico generato dall'Autostrada del Sole porta nel nodo Fiorentino dopo l'apertura del tratto appenninico e della direttrice verso Roma in quel momento in costruzione. Sempre in tema infrastrutturale si accennava alla possibilità che il tracciato autostradale oltre che a soddisfare le esigenze nazionali resolvesse e valorizzasse i territori che attraversano (Min. LLPP, 1982).

Per chiarire quali erano gli obiettivi ed il contesto politico e culturale all'epoca della stesura del Piano intercomunale fiorentino si riportano ampi stralci della Relazione al Consiglio Comunale di Firenze del 19 maggio 1964 tenuta dall'Assessore all'Urbanistica, il Prof. Edoardo Detti, il quale affermava che *“Azione regolatrice per uno sviluppo armonico e razionale è solo quella che discende da una pianificazione economica generale del paese, che incida coordinatamente in tutti i settori e in tutte le aree. Il cosiddetto piano intercomunale di Firenze investe un limitato spazio sollecitato da alti indici di sviluppo dovuti ad un rapido concentramento di stimoli ed attrazioni che solo una pianificazione integrale economica e urbanistica può contenere è meglio indirizzare nelle più opportune localizzazioni. L'area intercomunale è una porzione ridottissima di quella regionale, sola dimensioni in cui l'attribuzione specifica ed il dimensionamento delle parti può fornire un quadro di sviluppo organico, che impedisca quei processi involutivi che fanno corrispondere alla disordinata concentrazione di alcune aree il totale svuotamento e depauperamento di altre. Tutti quei fenomeni, cioè, che ancora non si affrontano un quadro coordinato, e che anche negli aspetti di crescita non possono essere più considerati positivi (come l'opinione pubblica più generica tende fatalmente a farli apparire attraverso una valutazione contingente di occupazione di investimento) ”* (Detti, 1964:47)

L'autorizzazione ministeriale alla redazione di un piano intercomunale “veniva motivata dal fatto che Firenze doveva considerarsi uno dei centri di smistamento maggiori della penisola per la sua posizione regionale e la struttura della viabilità territoriale esistente; che Firenze non poteva ritenersi in centro a sè, ma -un complesso omogeneamente fuso tra città e centri satelliti-; che il carattere di organicità che distingue il territorio, frutto della continuità della storia politica della vita economica della Regione, doveva imporre un quadro di ordine territoriale per gli sviluppi residenziali e industriali, che desse garanzia di rispetto dei valori urbani e di paesaggio che costituiscono il massimo valore, anche economico, della città.” (Detti, 1964:49)

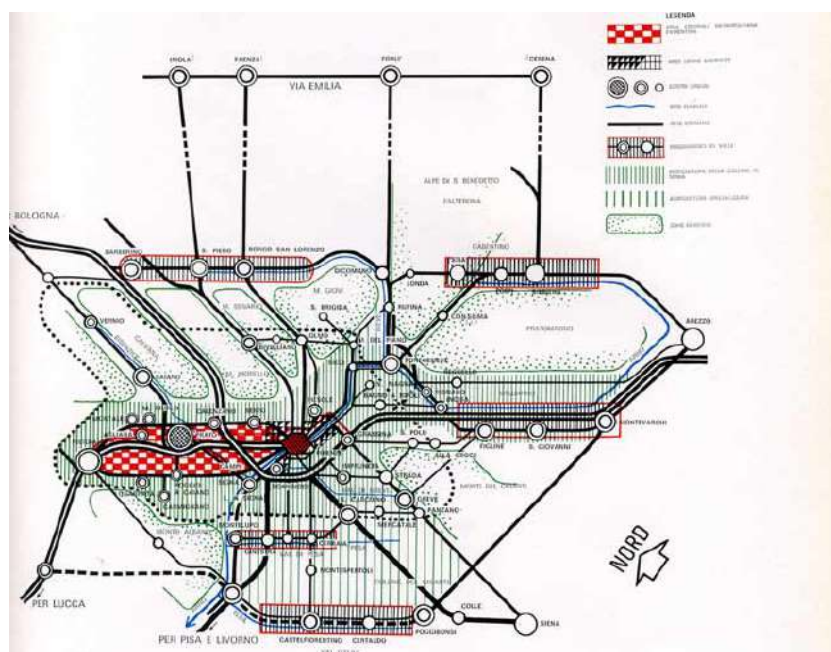


Figura 35: Inquadratura territoriale del Piano intercomunale fiorentino 1973

Alcuni temi essenziali della pianificazione intercomunale emergono dalle relazioni di Edoardo Detti. La prima sottolinea l'importanza di redigere piani di primo intervento “per far fronte ai problemi più urgenti e in particolare a quelli delle grandi Infrastrutture viarie .. per costituire l'ossatura del Piano intercomunale generale” cercando di risolvere la lentezza procedimentale propria dello strumento urbanistico. La seconda affronta il problema della governance proponendo che il “piano intercomunale fosse diretto dai sindaci dei comuni interessati a parità di condizioni ... che avrebbero formulato i problemi insieme alla provincia e ne avrebbero poi

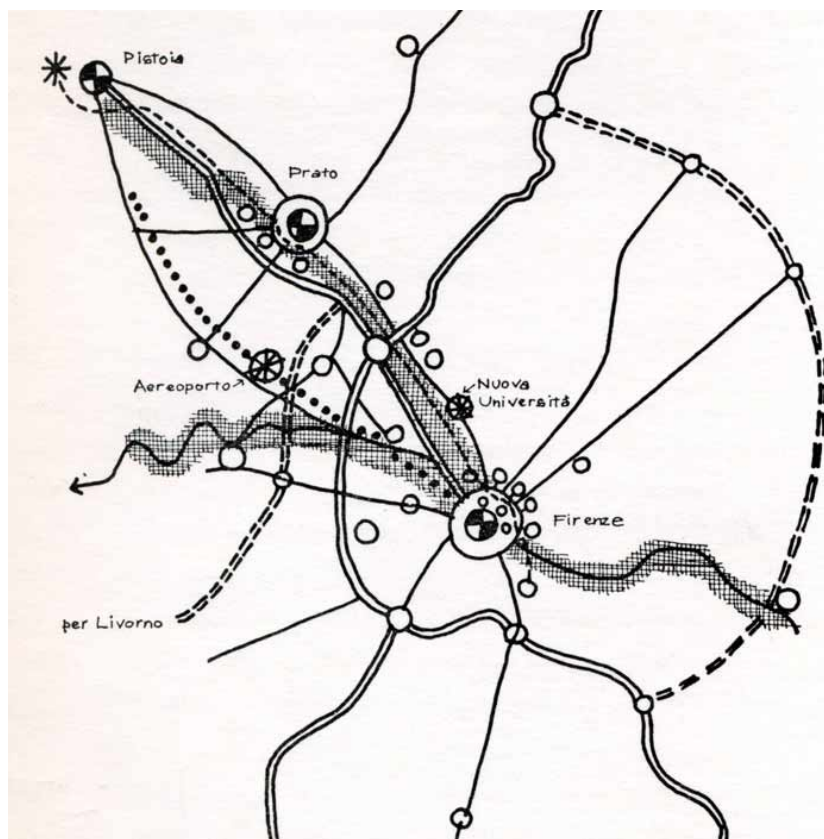


Figura 36: Schema di Piano Intercomunale del Piano Intercomunale Fiorentino (1973)

controllate e verificate le soluzioni quando queste fossero state accertate sul piano tecnico” (Detti, 1964:52)

Dopo aver individuato alcuni punti salienti dell'attività di pianificazione in alcune grandi città (Torino, Milano, Roma, Bologna e Firenze) e le azioni “difensive” di alcuni centri minori (Bergamo, Viterbo) è stato utile prendere in esame alcune aree meno densamente urbanizzate per conoscere se sono riconoscibili altre spinte verso l'intercomunalità che non siano quelle già esaminate della crescita “metropolitana” e la “cooperazione oppositiva” verso l'effetto ombra della città maggiore. In alcuni casi il motivo principale che orientava le Amministrazioni comunali verso una pianificazione associata consisteva nella volontà di arginare le forti pressioni del mondo economico nei confronti delle risorse territoriali in alcuni casi anche di interesse paesaggistico.

Spesso l'utilizzo di tali risorse era anche fonte di vantaggio economico per l'amministrazione Comunale, o anche solo per alcuni cittadini, sia in termini diretti che indiretti, ad esempio come ricchezza generata dall'occupazione nel campo di utilizzo delle risorse territoriali. In questo caso le amministrazioni che volevano evitare che un provvedimento di tutela emesso per un solo comune andasse a vantaggio economico delle amministrazioni circostanti, inoltre che un utilizzo indiscriminato delle risorse da parte delle amministrazioni vicine non portasse alcun utile e facesse diminuire l'attrattività territoriale dello stesso ente.

Questo è il caso del piano per i Colli Euganei dichiarato proposto per arginare il fenomeno delle attività estrattive incontrollate che decade nel tempo grazie alla legge 1097 del 1971 con la quale si riduceva in maniera significativa la possibilità di mantenere attività estrattive in quel territorio o avviarne di nuove. Anche nel caso del piano di Viareggio e Vecchiano

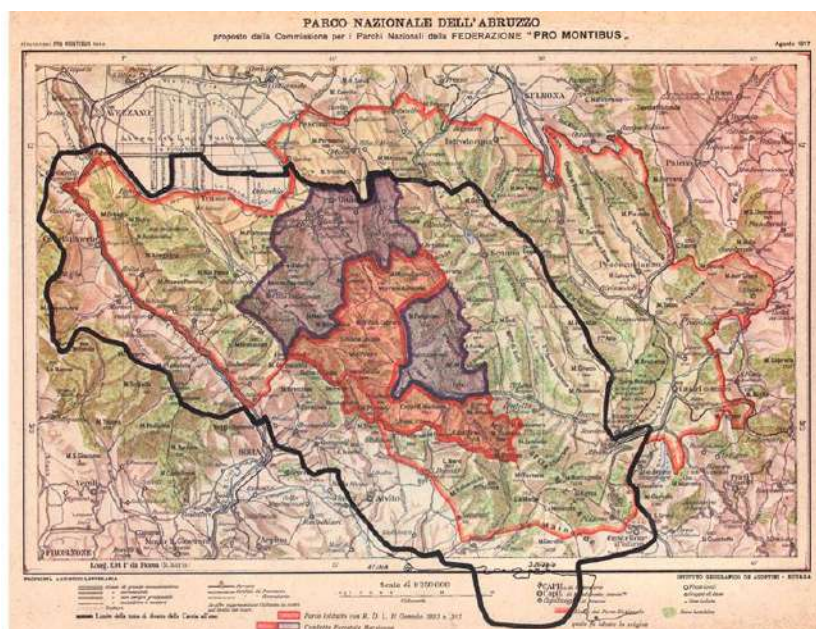


Figura 37: Proposta di Parco Nazionale. Fonte Archivio del Parco 1921

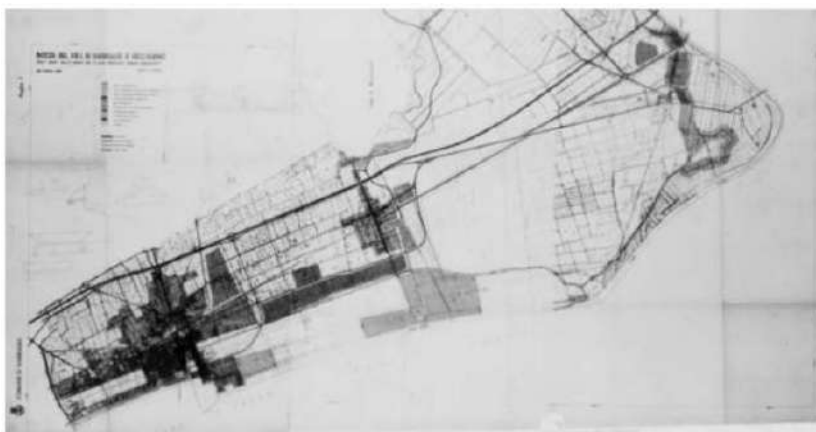


Figura 38: Piano Intercomunale Viareggio-Vecchiano. Fonte: Archivio Detti 1963

abbiamo lo scopo di impedire il danneggiamento della pineta costiera erosa dal fenomeno delle seconde case (Fig. 41). Questo piano vide diminuito l'interesse grazie all'istituzione di un parco avvenuta nel Parco di Migliarino-San Rossore istituito con legge regionale n. 61 del 1979.

Analogamente il progetto di Piano per i comuni abruzzesi, laziali e molisani intorno a quello che era il nucleo storico del Parco Nazionale d'Abruzzo²² e che vedeva manifestarsi le prime pressioni insediative ai bordi e all'interno del perimetro di tutela che sarebbe poi cresciuto col tempo (Fig. 40).

Mentre la richiesta promossa dal Comune di Sestri Levante per il gruppo dei comuni del Tigullio Aveva l'obiettivo di coordinare la crescita edilizia in maniera compatibile rispetto alle zone di particolare interesse paesaggistico ed evitare le reciproche interferenze fra Industria e turismo Non ebbe esito positivo a causa dell'opposizione di un rilevante numero di amministrazioni comunali per tale motivo fu negata all'approvazione del ministero dei lavori pubblici. Di questo periodo sono anche i piani Bassano del Grappa delle Cinque Terre avviati per le medesime necessità di tutela. Sempre nel solco la tutela paesaggistica proviamo l'iniziativa del comprensorio circumlacuale del Trasimeno per il quale si avvia il piano per contemperare le esigenze di uno sviluppo turistico e la tutela ecologica del paesaggio alla quale. In seguito a questo stimolo anche la Soprintendenza ai monumenti annuncerà la redazione di un proprio piano paesaggistico.

In diverse situazioni lo stimolo per avviare una pianificazione urbanistica in forma associata avvenne non tanto per la presenza di un grosso polo urbano in crescita, ma a causa del fatto che in quell'area venivano a concentrarsi una serie di interventi infrastrutturali molto importanti che avrebbero potuto creare forti tensioni locali nella distribuzione dei possibili vantaggi e svantaggi che avrebbero generato in ambito locale.

Nell'esperienza della Regione Liguria ritroviamo due di questi esempi il primo è quello dell'area Savonese (Fig. 42) senza dubbio meritevole di attenzione se non altro per il fatto che è compreso tra gli unici due piani approvati in questo periodo. In questo caso gli interventi infrastrutturali erano rappresentati dall' Autostrada dei Fiori in corso di programmazione, dal raddoppio della linea ferroviaria Genova-



Figura 39: Piano Intercomunale Savonese. Fonte: Archivio Arch. Laura Delsante

Savona, dalla costruzione della centrale elettrica nel comune di Vado Ligure e dallo stabilimento

22 La prima proposta di istituzione del Parco Nazionale d'Abruzzo fu elaborata nel 1917 per il comune di Opi dove il 2 ottobre 1921 furono affittati dal comune stesso 500 ettari della Costa Camosciara. Il 9 settembre del 1922 un'area di 12.000 ettari ricadente nei comuni di Opi, Bisegna, Civitella Alfedena, Gioia de' Marsi, Lecce dei Marsi, Pescasseroli e Villavallalonga, insieme a una zona marginale di 40.000 ettari di Protezione Esterna, divenne Parco Nazionale. Poco più tardi lo Stato italiano, con Decreto Legge dell'11 gennaio 1923, ne riconosceva ufficialmente l'istituzione. <http://www.parcoabruzzo.it/pagina.php?id=45>

FIAT da costruirsi a Porto Vado. Intelligentemente il comune di Savona non impose la propria visione al progetto e forse anche per questo il piano ginse a termine dell'iter nel 1977 con l'approvazione dopo essere stato avviato nel 1962. Anche l'avvio del Piano Intercomunale Val di Magra-Bassa Val di Vara fu motivato nel 1973 dalla necessità di dare soluzione condivisa ai problemi di realizzazione delle arterie autostradali Genova-Livorno e Parma-Mare.

Il caso dell'Umbria²³ ha la particolarità di voler utilizzare la pianificazione intercomunale non come un fine, bensì come un mezzo per arrivare alla creazione e gestione di diversi piani comprensoriali economici-urbanistici attuativi del Piano di sviluppo economico dell'Umbria voluto dal ministero dell'Industria Commercio nel 1959 e approvato nel 1964. A seguito della grave crisi postbellica generata dalla fine delle commesse militari alle acciaierie di Terni e ad alcune aspre lotte sindacali degli agricoltori si erano avviati studi di sviluppo economico, ma la loro attuazione tramite comprensori locali non veniva assolutamente gradita dal Governo nazionale. Dai perimetri dei piani riconosciamo la traccia delle politiche di riequilibrio previste nel documento ministeriale, infatti non esiste uno specifico comparto che comprenda Perugia, il capoluogo di regione, ma addirittura alcuni parti del suo territorio comunale vengono aggregate a diversi altri piani intercomunali.

3.2.2 - Intercomunalità ed Ente Regione.

Successivamente a queste prime esperienze svolte tutte nel solco della L. 1150 del 1942, a partire dalla svolta istituzionale dell'attivazione dell'Ente Regione, pur con i necessari riferimenti nazionali, la ricerca concentrerà il suo ambito d'indagine sul contesto toscano proprio perché i percorsi e le esperienze italiane si differenzieranno molto a seconda dei tempi e delle forme della normativa regionale che sarà messa in campo in materia di governo del territorio, programmazione e riordino istituzionale. Per questo motivo in questa parte si tralascerà di riportare l'esito e le altre numerose attivazioni di percorsi intercomunali cooperativi per tratteggiate il quadro giuridico-istituzionale nazionale di riferimento, per poi riprendere a trattare il tema delle esperienze nel capitolo successivo nel più ristretto ambito toscano.

Nonostante le esperienze di piani intercomunali siano continuate anche oltre l'istituzione delle Regioni nei primi anni '70, la fase sperimentale e volontaristica della pianificazione intercomunale può dirsi culturalmente affievolita con il 1962: In seguito ad un intenso dibattito disciplinare precedente in questo anno infatti viene in qualche maniera riconosciuta anche a livello politico la proposta di legge promossa dall'INU volta al superamento della vigente normativa urbanistica per approdare ad una più compiuta norma sulla pianificazione territoriale. Tra i temi proposti per questo nuovo apparato normativo ritroviamo l'istituzione dei comprensori primo elemento di *rescaling* geografico e istituzionale necessario per un efficace superamento di quella pianificazione intercomunale occasionale e dai confini spesso incerti i cui risultati dipendevano spesso più dalle affinità politiche che non dalle reali esigenze ambientali o socioeconomiche.

23 *"La necessità di elaborare un Piano di sviluppo economico per l'Umbria maturò a seguito della grave depressione economico-sociale determinatasi nel dopoguerra in alcuni settori produttivi (licenziamenti della Società Terni, crisi delle miniere di lignite, riconversione post-bellica di alcune industrie legate all'economia di guerra) e della presa di consapevolezza della necessità di trovare quanto prima una via d'uscita dalla crisi per evitare un ulteriore aggravamento della depressione umbra. " « il «Centro regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria» ... elaborò fra il 1960 e il 1963 un sistema di interventi, sulla base di zone omogenee, che diede vita per la prima volta a livello nazionale ad una proposta complessiva di Piano regionale di sviluppo" <http://archisuc.altervista.org/archivio-digitale/piano-sviluppo-economico-umbria/>*

Molte delle idee riformiste di questa proposta trovarono un'approvazione legislativa differita nel tempo, tra queste l'esproprio a valore agricolo proposto nel 1962 con la Legge 167 e confermato nel 1971 dalla Legge 865, oppure gli standard minimi e le dotazioni di servizi di interesse generale che videro la luce nel 1968, infine la programmazione temporale degli interventi prevista dal Programma Pluriennale di Attuazione inserito Legge 10 del 1977. Non vide però la luce una norma obbligatoria sulla formazione dei comprensori ed i relativi consorzi che avessero una finalità di sviluppo socioeconomico, anzi in un primo tempo la formazione di questo tipo di Enti fu osteggiata dalle prefetture a cui ne spettava l'autorizzazione.

Solo l'istituzione delle Comunità Montane nel 1971 costituisce un primo passo, ma solo su una porzione limitata del territorio nazionale, verso il riconoscimento di un ambito geografico e amministrativo su cui appoggiarsi con una pianificazione territoriale che superasse gli angusti confini comunali. L'esaurirsi di questa fase avviene nel 1972 con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario della competenza in materia urbanistica e quindi con la possibilità per queste di produrre una propria legislazione specifica in questa materia. Nelle prime due legislature regionali si esauriscono le iniziative di pianificazione intercomunale del periodo precedente e poche se ne avviano perché i nuovi enti si sentono pronti per produrre propri strumenti di pianificazione a livello regionale. Si inaugura quindi una nuova stagione della pianificazione di Area Vasta di tipo sovracomunale, non associativo, poi riconfermata con il rafforzamento delle Province voluto dalla legge 142/90 e l'affidamento a queste della pianificazione di coordinamento territoriale.

A seguito della legge delega n. 382/75 viene emanato il DPR 616/77 che rilanciava la forma consortile, infatti con art. 25 *“la Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi”*

Parallelamente il dibattito si ravvivava per effetto delle leggi che avevano istituito i Distretti scolastici (1974) e poi le Unità Sanitarie Locali (1978) che hanno di fatto configurato un quadro territoriale-amministrativo diverso, legato alla geografia delle relazioni economiche e sociali e non più a quelle meramente istituzionali. *“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.”* (De Luca, 2012:3) Il dibattito si ampliò poi anche ai temi di natura economico-finanziaria e quindi anche politica coinvolgendo la Provincia (all'epoca ente molto debole istituzionalmente) e rafforzandone il ruolo con la proposta della “Provincia-comprensorio” quale *“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.”* (De Luca, 2012:3) in alternativa all'allora pensiero dominante di una provincia destinata a sparire in luogo di un coordinamento permanente di comuni che si relazionava direttamente con le istituzioni di livello superiore.

Step della riforma	Riferimento normativo	Misure introdotte	Note
I° Step	L. 142/1990	Introduzione Istituto Unioni di Comuni	Presenza di specifici vincoli: contiguità territoriale, appartenenza alla medesima provincia, popolazione dei comuni non oltre i 5.000 abitanti con massimo uno oltre i 10.000, obbligo di fusione entro 10 anni
	L. 265/1999 e TUEL (art.32)	Unione di Comuni come ente locale	Eliminazione vincoli precedenti
	Riforma Titolo V Costituzione	Nuove prerogative regionali	Rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza -60% Unioni di Comuni -25% Comunità montane -15% Comuni sorti da processi di fusione
	Interno D.M. 289/2004	Riparto dei fondi erariali	- Criteri considerati: popolazione, numero comuni, servizi gestiti
II° Step	Intesa n. 936 del 01/03/06 - Conferenza Stato-Regioni-EE.LL.	«Regionalizzazione» delle risorse statali	Criteri per l'accesso ai contributi statali: a) no limiti temporali di durata degli incentivi per unioni e CM; b) forme di premialità per le gestioni in unioni e CM; c) vengano presi in considerazione numero e tipologia della gestione associata, popolazione e altri indicatori di disagio; d) effettività nella gestione associata; e) previsione della concessione dei contributi entro l'anno di riferimento
	Legge Finanziaria 2008	Affidamento alle Regioni dell'obbligo di avviare il riordino delle Comunità Montane	- Riduzione della spesa corrente per il finanziamento delle CM; - Riduzione del numero complessivo di CM, del numero di componenti degli organi e delle indennità ad essi spettanti - Soppressione automatica delle CM che non rispettano precisi criteri altimetrici e di quelle con meno di 5 comuni
	L. 42/2009	Incentivi per unioni e fusioni	- Maggiore compartecipazione ai tributi erariali - Incremento autonomia impositiva
	L. 122/2010	Obbligo di gestione associata per i piccoli comuni	La stagione delle manovre finanziarie e il vincolo dell' "obbligatorietà" (soggetto a continue proroghe)
III° Step			Entro il 1° gennaio 2015 obbligo di conferimento a unioni o convenzioni delle funzioni fondamentali ai comuni con meno di 5.000 abitanti.
	Legge Delrio (n. 56/2014)	Nuove prerogative per fusioni e unioni	Limiti per la costituzione di unioni: 10.000 abitanti complessivi (3.000 se in area montana) Misure agevolative di ordine economico e organizzativo per unioni e fusioni

Tabella 3: Evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di gestioni associateFonte: Casula 2014:4.

Giuseppe De Luca, dopo aver ricordato che l'attenzione al tema del dualismo tra intercomunalità e coordinamento nell'approccio alla pianificazione di area vasta era sempre stato con continuità argomento di riflessione nelle varie sedi dell'INU²⁴ anche dopo il 1956 anno del congresso tematico, rileva che *“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).”* (De Luca, 2012:2)

24 Codice dell'urbanistica (8° Congresso a Roma 1960, 10° Congresso di Firenze 1964); Seminario nazionale sull'applicazione della Legge nazionale 142/90 e i nuovi strumenti per il governo del territorio (Perugia 1991); Pianificazione provinciale territoriale di area vasta nei sistemi policentrici e a città diffusa (Brescia 1994); Convegno-Mostra sulla Pianificazione di area vasta (Lecce 1996); Convegno nazionale sulle Pianificazioni separate e il governo integrato del territorio (Firenze 2001); Proposta di riforma delle regole urbanistiche (21° Congresso di Bologna 1995); Proposta di legge nazionale di principi (Firenze 2009); .

le modalità cooperative in relazione al quadro istituzionale del governo locale a partire dagli anni '90 è sinteticamente riassunto nella tabella (Casula, 2014):

“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.” (De Luca, 2012:5)

La condizione attuale dell'associazionismo comunale, dopo il mancato consolidamento delle riforme proposte con la Legge Delrio a causa dell'esito negativo del referendum istituzionale del 4 dicembre 2016, evidenzia che gli scenari in prospettiva sono in parte cambiati. Da più parti si richiede un tagliando alla Legge n. 56/2014 (UPI, 2016; ANCI, 2018) in generale, ma soprattutto per la ridefinizione del ruolo dell'Ente intermedio e quindi è urgente procedere ad una revisione delle norme in materia di gestione associata in modo da creare un nuovo equilibrio in rapporto all'Ente di area vasta per eccellenza costituito dalla Provincia. Tale equilibrio può essere ricercato nella misura della distinzione tra funzioni di mero coordinamento delle azioni di competenza municipale (Pompilio 2016) e quelle funzioni proprie dell'area vasta e per questo non governabili e non devolvibili alle municipalità (Bolgherini *et al.*, 2015). Le funzioni di area vasta sono state fino ad oggi considerate come mere attività di coordinamento ed è aperto un dibattito, soprattutto politico, sul valore delle funzioni proprie degli enti di area vasta adesso che con il loro depotenziamento se ne percepiscono i valori di fronte all'evidenza del dissesto delle strade provinciali e delle proteste per l'inagibilità degli edifici scolastici.

Rispetto all'associazionismo intercomunale la principale Associazione dei Comuni rileva che *"le maggiori criticità della normativa vigente ... [sono] il Limite Demografico Minimo da raggiungere, fissato dalla legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l'esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 ab. se montani) delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, [che] ha dimostrato di costituire nella gran parte dei casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci."* (ANCI, 2016:43) Evidenziando che tale norma non tiene conto dei particolari valori storico-identitari né della conformazione geografica del territorio quindi costituisce un limite alla più flessibili strategie locali. Questo fenomeno appare particolarmente evidente nei molti casi in cui le Regioni non si sono avvalse della possibilità di fissare diversi limiti e perimetri (consentito dall'art. 1, comma 107, lettera b) della stessa Legge 56/2014). Ragionevolmente possiamo derivarne che la sfida dell'ottimizzazione degli ambiti di esercizio delle gestioni associate non potrà essere affrontata con una norma, ma richiederà un piano che tenga conto di tutte queste peculiarità.

Il Piano di rescaling geografico-istituzionale potrà individuare, secondo ANCI, gli ambiti omogenei (con il criterio prevalente della contiguità territoriale e dell'affinità socio economica) al quale potranno aggregarsi altre comunità attraverso la Convenzione - ex art. 30 del TUEL - come strumento di flessibilità nella costruzione di processi associativi. Si potranno prevedere con questo strumento anche eventuali fusioni. Inoltre l'obbligo di gestione associata di tutte le 10 funzioni fondamentali (sempre previsto dalla Legge) non tiene conto, a giudizio dei

sindaci, della rigidità dei bilanci dei piccoli Comuni né delle difficoltà di riorganizzazione della macchina amministrativa, che spesso non permetterà alcun efficientamento del sistema, portando a fallimento anche positive esperienze in corso.

L'associazione dei Comuni italiani richiede che *"La razionalizzazione e la riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali deve riguardare diversi profili: 1) la semplificazione e la chiarezza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio; 2) il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità; 3) la riduzione dei costi ma senza compromettere l'obiettivo primario, che rimane la garanzia di erogazione di servizi adeguati e di qualità ai cittadini che, diversamente, sarebbe causa di un crescente spopolamento delle aree interne; 4) una governance del territorio più appropriata ed efficace, garantendo rapporti interistituzionali sinergici al fine di soddisfare la domanda dei cittadini e delle comunità."*(ANCI, 2016:44)

Esposti alla pressione della crisi economica e finanziaria i sindaci si soffermano sugli aspetti gestionali e di ottimizzazione dei servizi che le economie di scala dell'associazionismo possono portare mentre alcuni studiosi non sottovalutano l'aspetto progettuale e pianificatorio ritenendo che i temi essenziali in una prospettiva di ottimizzazione per *"l'associazionismo comunale riguardano una più agevole reingegnerizzazione dei processi organizzativi; l'uniformità di procedimenti amministrativi attivati, con conseguente eliminazione di pratiche diseconomiche dal punto di vista gestionale; il peso specifico politico dei Comuni, aumentato proprio in conseguenza della massa critica posta in essere dall'elemento intercomunale; una più efficace capacità progettuale in grado di fungere da attrattore di risorse finanziarie soprattutto comunitarie; l'erogazione di nuovi servizi al cittadino; l'efficace utilizzo delle risorse collegate alle cc.dd. ITC (information technology communications) ovvero l'insieme dei metodi e delle tecnologie connesse ai sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni; l'ingresso più agevole nell'ente locale di maggiori dimensioni dei principi del new public management che comportano una maggiore professionalità dell'attività pubblica, standard predefiniti cui riferire le attività amministrative poste in essere; l'introduzione dei principi di competizione e di concorrenza nei confronti del settore privato; l'invito al potenziamento dell'autodisciplina da parte dei dipendenti pubblici e all'uso della oculatela nell'allocazione delle risorse."*(Sergio, 2014)

Tutto quanto richiamato consente di affermare che in un arco temporale che copre oltre un secolo, nelle intenzioni del legislatore il principale motivo di interesse per attivare percorsi di rescaling istituzionale, sia in forma coattiva che volontaristica, è quello di garantire la capacità di un Ente di fornire servizi di pubblica utilità ai propri cittadini. Tale condizione non esclude la possibilità che ciò avvenga anche per attivare particolari progetti, per redigere piani o per realizzare opere di interesse sovracomunale, ma è chiaro che tale possibilità risulta marginale, non incentivata e poco utilizzata.

3.3 - Un'ipotesi di Periodizzazione.

L'esame delle esperienze italiane nel campo della pianificazione intercomunale ci consente di tentare di ipotizzare una periodizzazione ancorché schematica in modo da poter relazionare le varie esperienze al contesto temporale entro cui si collocano. Non sono state considerate influenti nel campo della pianificazione e quindi non sono state considerate le prime esperienze di azioni cooperative per la gestione dei servizi comunali nate con le prime indicazioni normative sui consorzi previste nella legge generale di organizzazione dello Stato promulgata alla nascita dello Stato Unitario.

Quindi nel campo della pianificazione urbanistica avevamo una prima indicazione specifica nella Legge 1150 del 1942 rimasta sostanzialmente inattuata a causa della Seconda Guerra Mondiale e della successiva presenza di un regime transitorio generato dai piani di ricostruzione. Possiamo dunque affermare che il primo periodo di pianificazione intercomunale iniziava dopo la circolare del ministero dei lavori pubblici n.2495 emessa nel 1954 con la quale si dava l'avvio prima stagione repubblicana di pianificazione urbanistica comunale e conseguentemente anche alla possibilità di pianificazioni cooperative per gruppi di comuni.

Tutte le esperienze di questo periodo erano giustificate dalla necessità di disporre strumenti pianificatori di livello superiore a quello comunale riconosciuta in maniera volontaristica da gruppi di comuni e parallelamente dalla contemporanea assenza di livelli istituzionali in grado di produrre adeguati strumenti. Infatti in questo periodo le Province non rivestivano un ruolo particolarmente significativo nell'ambito della produzione e gestione di politiche di sviluppo e i nuovi enti, le Regioni, previste dalla Costituzione del 1948 non erano ancora state istituite, per questo motivo alcune Amministrazioni comunali, molto spesso il comune di maggior peso demografico dell'area, promuovevano una pianificazione intercomunale. Questa prima stagione continuerà anni '70 quando con la legge del 1972 e successivamente con il DPR 616 del 1977 verranno istituite e rese operative le regioni.

Il nuovo ente autonomo, la Regione a statuto ordinario, con propri poteri e funzioni così come individuato dall'articolo 115 della Costituzione otteneva le competenze legislative in materia di urbanistica, elezioni comunali, tramvie e linee automobilistiche, viabilità, acquedotti, lavori pubblici, navigazione e porti lacuali, cave e torbiere, tutte materie che rappresentavano elementi di assoluto interesse per il campo della pianificazione.

Il tema della pianificazione di Area Vasta iniziava quindi a diversificarsi a seconda di quanto previsto nelle diverse norme regionali in materia di urbanistica e pianificazione del territorio, l'attenzione verso il piano intercomunale decadde di fronte alle aspettative che si crearono intorno alla possibilità di redigere piani territoriali regionali, l'amministrazione provinciale rimase confinata in competenze residuali mentre la circoscrizione provinciale assunse valore solo per la presenza degli organi decentrati dello Stato. Si manifestarono da questo momento alcune aspettative sull'eliminazione dalla carta costituzionale della Provincia come ente intermedio.

L'attenzione verso pianificazione intercomunale si rinnovava in alcune regioni che videro con favore l'individuazione dei comprensori socio-economici entro i quali attuare politiche di sviluppo territoriale. Questa seconda breve stagione venne osteggiata dal governo centrale attraverso l'azione delle Prefetture che avrebbero dovuto autorizzarne la creazione.

Con la cd. *"regionalizzazione"*, e con il D.P.R. 616/1977, alle Regioni vennero apparentemente assegnati poteri estremamente estesi. E' l'epoca della cd. *"pan-urbanistica"*, dato che ai sensi dell'art. 80 del D.P.R. 616/77, alle Regioni spettava *"la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"*.

In realtà, è proprio dal DPR 616/1977 che cominciava quel lento, ma progressivo processo di *"svuotamento"* dei contenuti dell'urbanistica, tuttora in atto (Gualandi, 2004). La Legge n. 431/85 costituiva un evidente, primo esempio, rappresentando una nettissima inversione di rotta rispetto al DPR 616/1977, laddove prevedeva che competenza in materia ambientale venisse riportata in capo allo Stato, *"principale interprete e protagonista"* della tutela (Nigro, 1988). Se la L. n. 431/1985 rappresentava una sorta di *"revoca del mandato"* (Dell'Anno, 1991). al sistema Regioni ed Enti locali in materia di ambiente, non bisogna dimenticare che tale Legge venne adottata nello stesso anno del primo *"condono edilizio"* (L. n. 47/85), che rappresentava la più chiara dimostrazione della netta incapacità da parte delle Regioni e degli Enti locali nel fronteggiare in fenomeno dell'abusivismo.

In sintesi, gli anni '90 si chiusero con questi tre problemi irrisolti: l'individuazione degli ambiti ottimali di governo di territorio, la definizione dei rapporti fra i piani, l'individuazione di nuovi modelli di cooperazione e di raccordo. Un primo tentativo di soluzione venne previsto dal D. Lgs. n. 112/1998, laddove si individuava nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale la possibile sede per operare la sintesi di tutti i piani urbanistici e ambientali (Gualandi, 2004).

Si può dire, mutuando una felice espressione della Corte Costituzionale, che prende il via una sorta di *"mutualità integrativa"*²⁵. tra urbanistica ed ambiente, per effetto della quale la tutela dei valori paesaggistico-ambientali si realizzava anche attraverso la pianificazione urbanistica; la pianificazione urbanistica diventava cioè *"veicolo"* dello stesso interesse ambientale. Si tratta di un processo che trovava un evidente corrispondenza anche in sede comunitaria, dato che l'art. 3C del Trattato affermava che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie (...) in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"*.

Mentre in alcune regioni italiane si attuava di fatto una prima forma di pianificazione sovralocale, in altre il tema è assolutamente ignorato avvenne un'ulteriore fatto che blocca le istanze di associazionismo comunale per la pianificazione: l'approvazione della Legge 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali. In questa Legge vennero aumentare le competenze delle province rafforzandone il ruolo e prevedendo uno specifico strumento di pianificazione territoriale, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che venne ad inserirsi tra livello comunale e quello regionale portando a tre i livelli di pianificazione territoriale generale previsti dagli strumenti normativi oltre alla possibilità per lo stato di redigere piani di settore. In questo contesto diventava altamente improbabile che potesse essere giustificata un'ulteriore pianificazione intermedia tra il livello provinciale e quello comunale.

Anche se la Legge 142 del 1990 prevedeva la possibilità di formare Unioni tra Comuni, con competenze devolute da questi enti in funzione di una successiva fusione, fino alla riforma del DPR 267 del 2000 tale possibilità non fu molto utilizzata, da quell'anno invece grazie anche una

25 Corte Cost., 7.11.1994, n. 379, in Gior. Dir. Amm, 1995, p. 308 ss., con nota di Mazzarelli V.

politica di incentivi e al decadere dell'obbligo della successiva fusione furono molte le Unioni di Comuni, avviate principalmente per ottimizzare i costi della gestione dei servizi, che produssero anche alcune esperienze positive nella redazione di strumenti di pianificazione territoriale associata in luogo di quelle prodotte tradizionalmente dai comuni. Tutto ciò poteva avvenire grazie alla presenza in molte regioni di una pianificazione comunale articolata in due livelli uno strutturale-strategico e uno urbanistico-operativo in modo da consentire di intervenire in ambito di Area Vasta anche solo sul livello strutturale strategico.

L'approvazione della Legge 56 del 2014, cosiddetta Delrio, con la quale si depotenziavano in maniera significativa le amministrazioni provinciali e se ne prospettava l'abolizione attraverso una modifica della carta costituzionale rafforzò la stagione e la pianificazione intercomunale in corso ed alcune regioni non mancarono di incentivare i comuni a redigere piani in forma associata. Ad oggi, nonostante la Provincia abbia mantenuto la competenza nel settore della pianificazione di coordinamento non sembra possedere di fatto le risorse, gli strumenti, le competenze e soprattutto l'autorevolezza per redigere una strumentazione urbanistica adeguata al governo del territorio e quindi sono ancora vive le istanze dal basso che richiedono una qualche forma di pianificazione comunale forma cooperativa.

In estrema sintesi abbiamo in Italia 3 stagioni di pianificazione intercomunale (Fig. 43) svolte in forma associata. La prima che inizia con gli anni 50 e continua fino agli anni 70 sotto gli auspici della legge urbanistica nazionale. La seconda diversificata a seconda degli indirizzi delle varie norme regionali di governo del territorio che è presente in tono di minore specialmente dopo la riforma delle autonomie locali del 1990. La terza a partire dalla riforma della Legge Delrio del 2014 risulta tutt'ora attiva nonostante i risultati del referendum costituzionale dicembre 2016 che conferma lo status quo istituzionale.

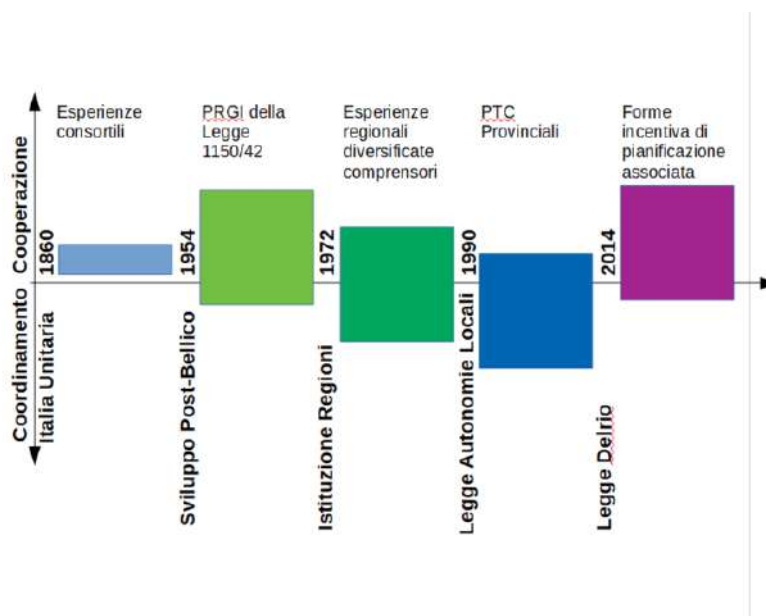


Figura 40: Rappresentazione schematica dei periodi della pianificazione associata

3.4 - Il “fallimento” della prima stagione di pianificazione associata.

Uno dei più significativi fattori che ha portato all'insuccesso della prima stagione della pianificazione intercomunale, ossia quella che veniva autorizzata dalle strutture ministeriali del provveditorato regionale alle opere pubbliche prima dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, risiede sostanzialmente nel disposto normativo che prevedeva teoricamente l'attivazione di una progettazione unitaria anche su istanza di un solo soggetto istituzionale. Questo Ente proponeva ai componenti del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, previa istruttoria del locale Provveditorato alle opere pubbliche, una perimetrazione adeguatamente motivata all'interno della quale poter produrre una pianificazione unitaria. Quando il Ministro avesse ritenuto quest'idea meritevole di accoglimento autorizzava la pianificazione anche senza l'assenso di tutte le amministrazioni coinvolte indicando un solo Ente che dovesse redigere il piano (in genere il Comune maggiore). Si è verificato anche il caso che nessun comune avesse richiesto l'autorizzazione a redigere un piano intercomunale, ma questo sia stato richiesto dal Provveditorato nel momento che uno di questi enti aveva comunicato l'avvio del Piano Regolatore Generale Comunale (è il caso di Portomaggiore in provincia di Ferrara obbligato a redigere un PRGI perché aveva originato per scissione altri 4 comuni nel 1959) ovviamente non ebbe alcun esito.

Questo generava un primo potenziale rischio perché il comune affidatario dell'incarico della progettazione si trovava a volte a dover produrre uno strumento senza la necessaria collaborazione di tutte le altre amministrazioni coinvolte e quindi spesso produceva uno strumento intrinsecamente debole sia nella parte tecnica che in quelle delle politiche. Ciò si collegava in sinergia negativa al meccanismo che prevedeva l'approvazione dello strumento all'unanimità da parte di tutte le amministrazioni coinvolte pena l'inefficacia dello stesso anche per i soggetti favorevoli e che lo avevano già approvato ha portato al fallimento di una gran parte delle esperienze a causa dell'ostruzionismo, magari tardivo, anche di un solo Ente.

L'altra difficoltà incontrata dalle amministrazioni interessate a sviluppare una forma di pianificazione condivisa era tutta insita all'interno dello strumento di governo del territorio. infatti il piano regolatore generale comunale e quello intercomunale che ne aveva i medesimi contenuti doveva riassumere contestualmente tutte le componenti statutarie, strutturali e conformative dell'uso del suolo che gli venivano riconosciute all'epoca dalla legislazione vigente. Questo portava le amministrazioni coinvolte, che spesso erano concordi sugli obiettivi statuari di tutela delle risorse territoriali, a non condividere alcune scelte sia conformative sull'uso del suolo o di natura strutturale in quanto localizzative di alcune infrastrutture di interesse sovracomunale sia che queste generassero esternalità positive o negative nel verso le aree circostanti.

Questa struttura esattamente razionale presupponeva una completa ed omogenea efficienza degli enti avrebbero dovuto pianificare e una completa lealtà istituzionale tra questi, purtroppo la realtà italiana molto frammentata non riuscì a esprimere strumenti di pianificazione per ogni livello individuato decretando soprattutto il sostanziale fallimento della pianificazione intercomunale. I molti piani avviati, che non videro esiti importanti e significativi, spesso si rendevano necessari alle grandi città capoluogo di regione per dominare il fenomeno della crescita urbana oltre i ristretti confini comunali. Altro aspetto interessante che ha contribuito alla abbandono e l'esperienza pianificazione intercomunale è stata la consapevolezza che i tempi di pianificazione non riuscivano comunque a precedere l'effettivo sviluppo reale che tendeva a superare i confini

volontariamente costruiti fino ad approdare nel caso delle città maggiori, per le quali era nata nella maggioranza l'esigenza del Piano intercomunale, ad una vera e propria necessità di piano regionale di sviluppo economico oltre che territoriale.

L'approccio risolutivo alla dimensione temporale del piano fu tentato attraverso l'introduzione di una pianificazione di minima, i c.d. *"piani di primo intervento"*, in modo da poter dare risposte immediate alla *"... accelerata espansione in corso e la nuova scala dei fenomeni in atto debbono necessariamente inquadrarsi in un piano di sviluppo economico regionale e presupporre un investimento spaziale sufficientemente organico, quale quello comprensoriale, tanto da consentire esami, analisi, valutazioni e dispositivi programmatici tali da mettere in fretta e coordinate relazione tutti gli interessi della vita associata che appunto in questo ambito devono trovare equilibrio."*(De Luca, 2001:45)

Se volessimo analizzare gli effetti della prima stagione della pianificazione svolta in forma associata prendendo a riferimento i soli piani intercomunali che sono stati regolarmente approvati (quindi quelli di Savona e Pesaro) potremmo ricavare ben poco da quella esperienza. Probabilmente i risultati che si aspettavano i loro promotori non furono raggiunti e quindi ha ben ragione chi parla di "fallimento" di quelle esperienze. Dobbiamo però indagare più a fondo per recuperare, se possibile, una serie output positivi che sono stati generati da tutte le attività connesse alla redazione dei vari strumenti, quali dibattiti, studi e prodotti di vario genere a supporto della pianificazione intercomunale stessa.

Un primo effetto immediato riscontrabile e giuridicamente rilevante può essere individuato nel fatto che molti comuni (Roma, Torino, Venezia, Viareggio, ...) che avevano condiviso quelle esperienze di fronte all'impossibilità dell'approvazione congiunta dello strumento urbanistico unitario e quindi in efficacia complessiva dello strumento in sé, avviarono un percorso di approvazione parziale relativa a proprio territorio comunale di singoli stralci. Ottenendo l'effetto di piani comunali di fatto comunque coordinati con alcuni comuni contermini, anche se l'ambito di coordinamento non era interamente corrispondente al perimetro approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici.

In altri casi tutto il bagaglio di esperienze sia tecniche che politiche generate delle attività di pianificazione associata ha costituito la premessa dalla quale sono scaturite esperienze diverse utilizzate poi per redigere altri strumenti di pianificazione territoriale settoriale. Abbiamo il caso una piano del parco (Abruzzo, Grosseto, ...) oppure un piano termale o comunque sono serviti per governare in forma più coordinata l'attuazione di progetti di infrastrutture sul territorio che avessero valore sovracomunale.

Infine anche quando le esperienze non si sono trasformate in alcun strumento di pianificazione il dibattito tecnico e politico ne è risultato comunque arricchito culturalmente creando nei territori i presupposti per partecipare ad forme collaborative come le reti ed i progetti di sviluppo locale spesso supportati da strumenti di governance collaborativa già sperimentati su queste tematiche.

MOTIVAZIONE INIZIALE	FATTORI OPPOSITIVI	ESITO
Governare la crescita del comune oltre i propri confini istituzionali Capoluoghi Regione: Torino, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Capoluoghi Provincia: Padova, Verona, Altri Centri: Pesaro (APPROVATO),	Mancata adesione dei comuni di cintura al progetto territoriale del capoluogo. (Torino)	Studi e previsioni confluiti nei piani dell'area metropolitana.
	Mancato interesse del capoluogo dopo l'approvazione del proprio PRG (Roma, Venezia)	Studi e previsioni confluiti nei piani dell'area metropolitana.
	Frazionamento in PRG comunali a causa della mancata autorizzazione ministeriale o delle lunghezze del procedimento (Milano)	Studi e previsioni confluiti nei piani dell'area metropolitana.
	Approvazione parziale e frazionata entro rapporti dialettici tra comuni	Confluiti nei PATI veneti a regia provinciale (Verona, Padova)
Arginare l'erosione delle risorse ambientali e paesaggistiche da parte della speculazione edilizia/industriale. Colli Euganei, Viareggio-Vecchiano,	Superamento del motivo associativo per nuove norme o nuovo strumento Colli Euganei, Viareggio-Vecchiano, Castel di Sangro e comuni delle Mainarde,	Colli Euganei (Piano Ternale) Viareggio-Vecchiano (Parco Migliarino-san Rossore) Castel di Sangro e comuni delle Mainarde (Parco Nazionale d'Abruzzo)
Opporsi alla forza attrattiva di un capoluogo che assorbe risorse umane ed economiche impoverendo il territorio Bergamo, Viterbo, Mugello	Mancata Autorizzazione ministeriale (Viterbo e Bergamo). Tempi lunghi della realizzazione del Piano (Mugello)	Riutilizzo per piani comunali e istruttorie regionali (Mugello)
Governare gli effetti locali positivi o negativi di una nuova infrastruttura a scala regionale. Viterbo-tracciato autostrada del sole Savona-ampliamento porto e tracciato autostrada dei fiori (APPROVATO),	Nessuna influenza sul tracciato (Viterbo)	Non risultano esiti (Viterbo). Il piano di Savona ha esaurito il suo ruolo nel 2013 e non è stato riproposto.
Promozione da parte della Provincia o di Enti di sviluppo. Città di Castello, Magione, Todi, Gubbio, Foligno, Città della Pieve	Non approvato come piano urbanistico (comuni umbri)	Indicazioni transitate nel Piano di sviluppo dell'Umbria

Tabella 4: Comparazione degli esiti dei Piani Regolatori Generali Intercomunali

3.5 - Una prospettiva per la Pianificazione Intercomunale in Italia.

Dopo Legge 3 del 2001 con la quale si dava impulso alla riforma del Titolo V della Costituzione la produzione normativa regionale è stata caratterizzata da provvedimenti che si rifacevano alla tradizione giuridica di governo del territorio, ma che assumevano ulteriori connotati di diversità distinguendosi e caratterizzando in maniera più accentuata la già consolidata partizione in famiglie. In parte si privilegiava l'approccio strategico anche alla ricerca di forme negoziali di produzione di politiche, altre volte si cercava di garantire l'uso delle risorse ed i contenuti identitari attraverso approcci più statutari (Belli, Mesolella, 2012).

Il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica, quale emerge dalle leggi regionali di “seconda generazione”, si presenta diverso da quello prospettato dalla legge urbanistica del 1942. Infatti la pianificazione sovracomunale, affermata ormai su due livelli (regionale e provinciale), si connota per una natura “mista” relativamente ai contenuti (prescrittivi, di indirizzo, di direttiva) e all'efficacia, nonché per la “flessibilità” nei rapporti tra piani sovraordinati e piani sottordinati. La pianificazione comunale, anziché essere caratterizzata dal tradizionale piano regolatore generale, presenta un'articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti tra lo “strutturale” e “l'operativo”.

In alcuni casi, come in quello della legge regionale toscana, si è tentata a più riprese una sinergia tra i due aspetti al fine di costruire un sistema di pianificazione più complesso necessario per dare risposta ad un'esigenza che emergeva dalla territorializzazione delle politiche, in particolare quelle dell'Unione Europea. Infatti il metodo integrato di pianificazione spaziale e strategica sarebbe coerente con le modalità di redazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo quindi si sarebbero potute integrare con maggior facilità le politiche di sviluppo entro il contesto più ampio di governo del territorio.

La necessità di tenere strettamente correlate le politiche di sviluppo con le politiche di governo del territorio discende sia dalla rinnovata attenzione alla coesione territoriale delle politiche settoriali europee sia dalla necessità di governare in maniera più stringente i flussi originati dalla globalizzazione estranea alle esigenze delle autonomie locali. Infatti in un contesto dominato dalla competitività spesso anche gli stessi attori locali perdono di vista gli impatti territoriali delle scelte strategiche ed è necessario quindi uno strumento di spatial planning prodotto con meccanismi partecipativi che consenta di mantenere in equilibrio requisiti e prestazioni di supporto territoriale (Messina, 2016).

Si pone quindi il tema delle europeizzazione inteso non tanto come meccanismo per rendere omogenei i sistemi istituzionali, commerciali o culturali attraverso un metodo di convergenza, ma la progressiva condivisione degli obiettivi. In particolare per quanto riguarda la pianificazione territoriale possono essere citati due aspetti: il primo riguarda le reti di collegamento europeo che non possono essere imposte senza subire poi attività di ostacolo da parte delle popolazioni locali; ben più interessante è il tema del policentrismo originato come categoria analitica e transitando negli atti dello schema di sviluppo spaziale europeo fino alla pianificazione locale potrebbe costituire un utile strumento progettuale. (Camagni, 2014)

La situazione venutasi a creare in Italia seguito l'approvazione della legge Delrio e alla mancata approvazione delle modifiche costituzionali in seguito all'esito negativo del referendum del

dicembre 2016 crea una evidente difficoltà e riconoscere i ruoli dei soggetti della pianificazione di area vasta nella scala intermedia tra quella regionale comunale.

Infatti le province che permangono con il loro ruolo enti territoriali costituzionalmente riconosciuti mantengono le loro prerogative di soggetto pianificatore dell'Area Vasta che in quei casi nei quali non sono trasformate in città metropolitane, purtroppo pur mantenendo il ruolo soffrono ancora per la mancata corrispondenza tra i perimetri dei sistemi di sviluppo locali, ove si esplicano maggiormente le dinamiche socio-economiche, ed i loro perimetri amministrativi inoltre soffrono di un depotenziamento finanziario e culturale avvenuto a seguito dell'approvazione della riforma Delrio, in questo contesto non riescono a garantire operativamente il supporto tecnico alla progettazione e alla pianificazione, aggravato dal fatto che essendo enti di secondo livello, quindi governate da organi politici ad elezione indiretta soffrono di un deficit di democrazia è evidente che fa mancare l'autorevolezza per legittimare pienamente gli strumenti di pianificazione proposti.

Sarebbe necessario invece che l'ente che si occupa di pianificazione di area vasta fosse rafforzato nella struttura tecnica e nella legittimazione politica perché dovrebbe supportare le scelte di governo di territorio con una pianificazione strategica in grado di riconoscere le potenzialità locali e agganciarli ai flussi della globalizzazione in una prospettiva di medio o lungo periodo. Mentre l'indispensabilità dello strumento strategico è stata imposta per legge per le aree metropolitane tanto non è stato fatto che non si sono trasformate pur mantenendo la possibilità di farlo volontariamente interno della definizione delle strategie regionale toscana riconosce ogni strumento di governo del territorio. Come si integrano le visioni strategiche nella pianificazione territoriale dalla scala europea alla scala locale passando attraverso pianificazione nazionale e quella regionale? Il visioning costruito con processi collaborativi è maggiormente necessario oggi perché non possiamo attingere alle macro visioni delle ideologie del passato e non possiamo affrontare le azioni che hanno impatto sul territorio in maniera incrementale senza avere presente visione di lungo periodo.

Diversi provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi anni sono stati rivolti a riconfigurare l'assetto istituzionale sia attraverso norme più strettamente tecniche, aventi per oggetto dichiarato il contenimento della spesa pubblica (Spending Review DL n. 95/2012), sia con Leggi che prefiguravano più ampie riforme costituzionali come la Legge Delrio n. 56/2014. Nonostante la proposta di modifica costituzionale non abbia avuto riscontro positivo al vaglio referendario l'insieme di norme approvate ha alterato l'equilibrio tra istituzioni rendendo i confini amministrativi e spaziali più labili a causa delle intromissioni degli Enti di livello superiore - Regioni- o inferiore -Unioni e/o Comuni- in quelle che erano le funzioni del livello provinciale (Adobati, *et al.*, 2014). Conseguentemente il sistema e gli strumenti di pianificazione territoriale sono divenuti in parte inadeguati soprattutto per quanto riguarda la scala dimensionale dell'area vasta, quella più compromessa delle riforme, erosi dalla pervasività dei Piani Regionali e dalle gestioni associate delle funzioni territorio e ambiente -obbligatorie per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti ossia il 70% del totale-.

Con l'attuazione delle riforme contenute inizialmente nelle norme per la Spending Review, sistematizzate poi con la Legge Delrio, ed in seguito alle elezioni di secondo livello svoltesi nelle Provincie, per la prima volta ritroviamo i Sindaci o i Consiglieri dei vari comuni - indipendentemente dal loro livello demografico- quali rappresentanti nelle assemblee provinciali a

replicare l'esperienza delle Unioni dei Comuni -dove erano state istituite- per proporre e gestire le politiche di area vasta con un ruolo di amministratore “*altro*” rispetto a quello che svolgono nei Municipi, dove debbono perseguire obiettivi di prossimità diversi e spesso difendere situazioni anche conflittuali con l'Ente sovralocale. Questa condizione senza dubbio rappresenta un elemento intrinseco di debolezza in quanto genera automaticamente un conflitto d'interesse tra il mandato conferito dagli elettori della circoscrizione comunale e quello degli amministratori dei comuni della Provincia di cui fa parte l'Ente ad elezione diretta.

La sfida è trasformare questo possibile elemento di debolezza in punto di forza cercando di cogliere l'opportunità presentatasi di riassumere e sanare, attraverso un unico soggetto, quella dicotomia tra competenze decisionali relative alle politiche di area vasta e a quelle di prossimità che a volte è sfociata in una conflittualità aperta. Portare a sintesi il coordinamento delle scelte attraverso l'unificazione dei processi decisionali su una stessa persona pone anche il rischio dell'appiattimento del dibattito politico. Se il primo tema è tutto di rappresentanza, e denuncia lo squilibrio che si crea tra comuni capoluogo e maggioranza di governo locale (Boggero, 2015), c'è un altro punto che riguarda più da vicino l'ambito della pianificazione territoriale: la necessità, oggi ancora maggiore di prima, di avere a disposizione piani di diverso genere sufficientemente dettagliati da coprire contemporaneamente le diverse scale -sovralocale e di prossimità- ma anche leggibili e snelli.

Ogni politica ed ogni piano necessitano di una propria rappresentazione idonea alla comunicazione sia questa in forma testuale che ideogrammatica o geografica, tali forme devono oggi tener adeguato conto dell'ampiezza della diversità di scala degli interventi delle politiche. La transcalarità della rappresentazione delle strategie deriva sia dalla presenta contemporanea sui territori di fenomeni e flussi indipendenti tra loro che li attraversano e che si riconoscono alle diverse scale -da quelle intra-locale a quella globale-, ma anche dalla necessità per l'amministratore, nel suo doppio ruolo “prossimo e sovralocale”, di leggere e riconoscere costantemente strategie e politiche in contemporanea in modo da garantirne l'attuazione coerente per entrambi gli Enti che rappresenta. Non è possibile però lavorare con un mosaico di strumenti comunali perché la sovrabbondanza di informazioni anche inutili porterebbe alla perdita della visione complessiva.

Tra le diverse teorie e pratiche pianificatorie che sembrano meglio corrispondere a questa esigenza è possibile riconoscere un gruppo che appare in grado di costruire strategie cooperative a partire dai fondamenti nella pianificazione argomentativa di Friedmann ripresa sia da Forester che da Healey. Tali considerazioni, sviluppatesi riferendosi alla teoria dell'agire comunicativo di Jürgen Habermas, hanno avuto il merito di proporre un'alternativa maggiormente improntata all'approccio sociologico, rispetto alla pervasiva pseudoscientificità tecnicistica dei piani di impronta razionalista, senza trascurare un solido riferimento a territorio e agli obiettivi dei vari attori. Questo percorso porta a vari esiti nelle pratiche dei diversi paesi europei -Strategic Spatial Planning nel nord Europa, Regional Spatial Strategies nei paesi britannici, Regional Design nei Paesi Bassi dove viene sviluppato con particolare attenzione alle strategie di area vasta e alla visualizzazione delle stesse con effetti anche sulle normative che sono state modificate in tali da rendere questo tipo di pianificazione punto di riferimento nelle pratiche.

Tra questi approcci quello del Regional Design sembra più interessante per una applicazione al nostro caso in virtù della sua dimensione discorsiva che meglio si relaziona con il

sistema di governance articolato e differenziato proprio della realtà italiana. Pratiche di governance cooperativa possono contribuire a disegnare strategie più forti perché maggiormente condivise e possono produrre con maggiore facilità risultati da quei tavoli dove si siedono soggetti istituzionali con obiettivi e rilevanza politica diversa (De Luca, Lingua, 2012). Questo è vero per tutti gli Enti di secondo livello, in minor misura per le Unioni di Comuni tra Enti di profilo socioeconomico e demografico equilibrato, maggiormente per le Province dove è solo presente il capoluogo e Comuni minori, infine in misura ancor più significativa nelle nuove Città Metropolitane.

Inoltre l'approccio all'area vasta utilizzato nelle esperienze europee di queste pratiche di pianificazione non è tagliato su uno specifico livello istituzionale, ma si riferisce a geometrie spesso volontaristiche e la cui *governance* è affidata in genere non ad un unico soggetto istituzionale, ma ad un tavolo di diverse figure che trovano al loro interno le necessarie forme di coordinamento. Queste caratteristiche, se in passato potevano non essere particolarmente utili in Italia, dove esiste un sistema di pianificazione collegato abbastanza rigidamente ai livelli istituzionali, possono diventare molto utili oggi che in confini tra le funzioni e i poteri di pianificazione dei vari Enti sono diventati più porosi.

Nell'ottica transcalare è possibile l'applicazione di questa metodologia non solo alla Pianificazione delle regioni istituzionali italiane dove *“il piano territoriale regionale di nuova generazione è chiamato a veicolare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa, sostenuta da un insieme di indirizzi di tutela e valorizzazione degli elementi identitari della regione ed esplicitata in specifici progetti di territorio.”* (Lingua, 2014:38), ma anche alle scale immediatamente inferiori dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e soprattutto dei Piani Strutturali Intercomunali. In questi casi *“in un'ottica di governance multilivello, gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare sia lo scenario regionale, sia gli scenari operativi, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.”* (Lingua, 2014:39).

Se ipotizziamo di innestare su questo approccio metodologico il piano strategico, che è lo strumento che per pratica comunitaria consolidata ha ritenuto più vicino alle necessità poste dalla gestione delle politiche di sviluppo locale *“perché consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e alla presa delle decisioni (la dimensione di piano); dall'altro, perché incorpora nel processo di pianificazione stesso le forme di flessibilità e di coinvolgimento degli attori atte a evitare astratte semplificazioni della realtà in visioni troppo deterministiche e/o dirigiste”* (Tanese & Di Filippo, 2006:38), siamo di fronte ad una grande sfida per la pianificazione territoriale e contemporaneamente ad una interessante opportunità.

L'aspetto triplice -analitico, normativo e discorsivo- delle pratiche pianificatorie proposte può anche aiutare i territori meno densi delle città policentriche di rango minore, spesso economicamente e socialmente meno forti, a costruire piani più coesi e duraturi per cogliere le sfide dello sviluppo immaginate dalle strategie europee e dalle loro politiche di attuazione attraverso i fondi strutturali. A maggior ragione se tali pratiche si riferiscono ad un'area sufficientemente vasta in grado di superare sia l'approccio territorialista che quello semplicemente strategico. Il primo positivamente sorretto dagli elementi identitari del contesto rischia però di essere isolato nella sua unicità e prepotentemente attraversato dai flussi della globalizzazione; il secondo ampio, ma troppo

flessibile e di breve periodo da rendere più difficile una visione di lunga prospettiva (Rossi, Celata, 2015). Questo perché la costruzione di un progetto a partire dalla volontà della comunità locale conferisce a questo una stabilità di lungo periodo (Magnaghi, 2010) mentre l'inserimento in una rete strategica di relazioni ne aumenta anche il valore iniziale (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003).

Per rispondere alla sfida lanciata sia dalla nuova strategia comunitaria, che dalla necessità aprire prospettive di sviluppo locale, le amministrazioni dovranno prendere atto, attraverso questi strumenti di visualizzazione condivisa delle strategie, della attuale distribuzione e rango dei vari componenti del sistema urbano italiano ed essere quindi consapevoli del loro ruolo all'interno del sistema. Successivamente, anche con l'aiuto dei diversi attori istituzionali ed altri soggetti portatori d'interesse, potranno individuare i temi dello sviluppo locale definendo le relative politiche pertinenti. A questo punto potranno territorializzare le strategie e valorizzare la rete di relazioni fisiche, economiche e istituzionali che legano il sistema policentrico in un sistema unitario beneficiando delle economie di scala che produce un sistema più ampio, ottenendo maggiore visibilità politica e guadagnando la permanenza della stabilità nel tempo medio lungo del progetto.

Questo tipo di pratiche sono state riferite spesso a contesti urbani importanti o addirittura per interi Stati nazionali come i Paesi Bassi (Balz, Zonneveld, Nadin, 2014), mentre sarebbe interessante metterli alla prova in situazioni meno polarizzate, con minori interessi e risorse e con amministratori locali che non provengono da una consuetudine cooperativa. Tutto ciò consentirebbe di verificare l'esportabilità del modello.

Alcuni commentatori, sia dall'ambiente scientifico che dal mondo politico, sembrano concordi nell'affermare che non emergeranno a breve termine proposte complessive che riattivino in maniera ampia il processo di riforma istituzionale rimasta *“in mezzo al guado”*. Molte voci richiedono un urgente *“tagliando”* alla legge Delrio (Vetritto, 2016) oppure apposite azioni politiche per riallineare i diversi livelli istituzionali.

Per tutti valga quanto sostiene l'Unione delle Province d'Italia in audizione parlamentare il 9 marzo 2017 dove afferma che *“la mancata riforma del titolo V della Costituzione impone oggi di individuare sedi di raccordo per l'attuazione del principio di leale collaborazione istituzionale nell'ambito delle assemblee parlamentari, rivedendo il sistema delle Conferenze nell'ambito di percorso di attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che porti alla istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali”* (UPI, 2017:4), tutto questo serve proprio per evitare lo stallo del livello intermedio che si è manifestato nell'ultimo periodo. Stallo che si è generato non solo a causa della già citata incertezza normativa, ma anche dalla riduzione del budget delle Amministrazioni provinciali e della *“fuga dei cervelli”* da questi Enti verso lidi occupazionali più sicuri. Dati ISTAT e UPI comparati confermano che nel periodo 2013-2016 a fronte di una riduzione della Spesa Corrente delle Province a motivo della diminuzione delle funzioni svolte del 36% si è avuta una riduzione della dirigenza del 47% maggiormente sentita nella classe dirigenziale dotata di Laurea tecnico-scientifica dove la riduzione è stata del 54%. (Melideo, 2017)

Dal versante dell'ANCI *“La proposta è aggregare i Comuni non secondo l'attuale criterio demografico (Comuni sotto i 5000 abitanti) ma secondo il criterio del bacino omogeneo”*. In pratica si parte dalla constatazione che *“in ogni territorio provinciale esistono dei bacini omogenei, per motivi socio-economici morfologici, geografici, che devono diventare luoghi stabili*

di collaborazione tra Comuni. Il criterio del bacino omogeneo permette di includere tutti i Comuni italiani, anche i capoluoghi di provincia e i comuni medi, perché sappiamo che le Unioni che hanno funzionato meglio sono quelle che hanno al loro interno un Comune più grande di altri, che svolge una funzione di pivot". (Anci, 2017) L'idea è che ci sia obbligo di gestione associata per tre funzioni, fermo restando che laddove i Comuni volessero associarsi su più funzioni, non solo potrebbero farlo ma sarebbero per questo "premiati". In parallelo, argomenta Ricci "chiediamo ulteriori semplificazioni e incentivi in tema di fusioni, che rimangono del tutto volontarie secondo l'iter previsto da legge".(Ricci 2017)

Tutto questo non sarebbe in contrasto con le recenti posizioni assunte dall'UPI infatti i più recenti documenti proposti dall'Unione Provincie d'Italia -UPI- ipotizzano un nuovo modello organizzativo delle Amministrazioni provinciali, per quei casi in cui non si sono trasformate in Città Metropolitane, basato su quanto può essere realisticamente proposto in considerazione delle ridotte risorse (finanziarie e umane) ad oggi disponibili nei bilanci provinciali. Il modello di nuova "Casa dei Comuni" (UPI, 2016) si propone principalmente come un luogo di gestione associata di servizi per gli Enti con minor capacità amministrativa.

Infatti l'Associazione che raccoglie le Amministrazioni provinciali ha individuato tre principali ambiti di intervento ossia: la necessità di costituire per tutti gli Enti del comprensorio provinciale una stazione unica appaltante per lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali; un servizio che supporti l'accesso ai finanziamenti europei, per favorire il territorio nel reperire risorse comunitarie anche attraverso specifici quadri di programmazione e pianificazione; la messa a disposizione di servizi informativi, di innovazione tecnologica, di raccolta ed elaborazione dati, quindi una piattaforma informatica per migliorare, ammodernare e facilitare la realizzazione di servizi associati efficienti su bacini di area vasta.

Rispetto a quest'ultimo tema l'Unione delle Provincie d'Italia rileva che *"i tre ambiti di intervento individuati, tra loro interconnessi, sono funzionali, non solo alla soluzione di singoli problemi, ma anche a migliorare la capacità di pianificazione dello sviluppo del territorio, in particolare si tratta di servizi che hanno a che fare con l'acquisizione di informazioni e dati, e quindi di conoscenza e di misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza interna ed esterna, oltre che con l'acquisizione di risorse europee pubbliche e non solo, inserendole in una strategia europea."* (UPI, 2016: 5).

In questa proposta la pianificazione territoriale non sembra essere un argomento urgente visto che è stato relegato al ruolo di "sottoprodotto" della filiera dell'informatizzazione, senz'altro importante, ma senza alcun contenuto di coordinamento delle strategie proprie di un Ente intermedio. Per questo nel contesto istituzionale toscano sembra che possa esserci ancora un ruolo importante per le associazioni di comuni posizionato tra la scala regionale e quella comunale proprio per il fatto che le province sembrano rinunciare di fatto alla funzione di pianificazione territoriale mentre il livello regionale non sembra quello più adatto a territorializzare le strategie di sviluppo locale, ma possa prendere in considerazione solo i macro obiettivi.

In definitiva può essere questo il ruolo di uno strumento di pianificazione associata tra gli enti titolari della funzione urbanistica per dettato costituzionale, Ma che si trovano stretti in perimetri istituzionali non adeguati ai fenomeni che devono governare.

3.6 - Un focus sulla Pianificazione intercomunale nell'Emilia Romagna.

L'esperienza della Regione Emilia Romagna nel campo della pianificazione intercomunale dimostra di essere la più compiuta proprio per il fatto che i processi di riordino territoriale hanno portato a 44 Unioni di Comuni (Fig. 42-gennaio 2016) conformi alla L.R. 21/2012 alle quali aderiscono 289 Comuni, l'87% del totale, rispetto alla situazione italiana di 410 Unioni alle quali partecipano 2.246 Comuni, il 28 % del totale. Inoltre ha rappresentato un livello avanzato nel campo della pianificazione territoriale sia per gli aspetti normativi che per le pratiche esperite dalle diverse istituzioni che si occupano di governo del territorio. Per questo motivo può costituire un utile riferimento per alcune comparazioni rispetto allo studio di altri casi in Italia.

Nelle prime ipotesi di assetto territoriale regionale il Provveditorato ai lavori pubblici dell'Emilia Romagna (1966) aveva individuato tre aree parallele (quella appenninica e quella cispadana quella della via Emilia) in forte squilibrio e che quindi avevano necessità di un azione correttiva attraverso la valorizzazione del sistema policentrico regionale ed uno sviluppo trasversale lungo le direttrici nord-sud. Questa ipotesi sarà ripresa poi da Comitato regionale della programmazione economica (CRPE) e dallo Studio dell'Unione delle Province.

La diffusione di queste scelte urbanistiche avviene anche grazie ad un deliberato processo di confronto e coordinamento: la Consulta urbanistica regionale elabora una guida per la redazione dei piani e, subito dopo, istruzioni per l'adozione di standard pubblici in misura quasi doppia a quella prevista dalla legge nazionale.

Fin dagli anni '70

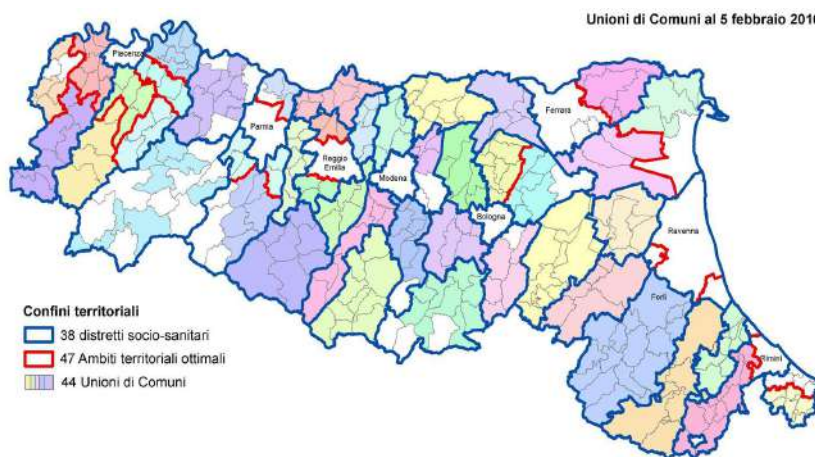


Figura 41: Unioni dei Comuni in Emilia Romagna 2016. Fonte Regione Emilia Romagna.

N.	Aree di Piano	N. Com.	Kmq.	Ab. '61	Ab. '71	Com. + popolato	Ab. '61	Ab. '71
1	Bologna	17	1.044,78	575.798	668.864	Bologna	444.872	490.036
2	Imola	8	477,05	71.497	74.108	Imola	51.209	57.141
3	Reggio Emilia	15	676,89	191.177	210.095	Reggio Emilia	116.445	128.761
4	Rimini	20	519,87	194.362	231.454	Rimini	92.912	119.541
5	Modena	11	585,52	215.369	245.261	Modena	139.183	170.492
6	Mirandola	9	462,36	81.107	75.478	Mirandola	22.528	21.598
7	Carpi	9	426,41	106.763	116.745	Carpi	45.208	55.326
8	Vignola	7	342,08	47.728	46.432	Vignola	15.459	18.256
9	Guastalla	8	310,47	60.105	59.918	Guastalla	13.654	14.185
10	Pavullo	10	489,49	45.690	36.968	Pavullo	13.622	12.408
11	Sassuolo	11	568,31	95.076	118.696	Sassuolo	23.675	35.855
12	Porto-maggiore	3	189,95	22.833	20.165	Porto-maggiore	15.143	13.466
13	Parma	18	1.035,25	239.847	263.455	Parma	147.368	174.260
14	Castel-nuovo M.	13	960,06	58.438	45.278	Castel-nuovo M.	9.348	8.815
15	Cesena	16	1.212,82	180.663	189.088	Cesena	79.704	86.070
16	Lugo	10	526,46	105.720	107.805	Lugo	33.731	34.903
17	Forlì	15	1.260,65	165.162	167.282	Forlì	91.945	104.892
AREE		187	11.088,42	2.457.335	2.631.804	Bologna	c.s.	c.s.
REGIONE		341	22.049,60	3.666.680	3.889.703	Bologna	c.s.	c.s.

Figura 42: PRGI dell'Emilia Romagna (Bardazzi, 1982)

in Emilia Romagna la pianificazione di scala sub-regionale rappresenta un elemento di confronto tra le forze politiche e culturali impegnate nella problematica territoriale. I 28 Comprensori istituiti con la LR 12/1975, che raccolgono l'eredità positiva dei piani intercomunali volontari (PIC) degli anni '60, rappresentano la prima "unità di base" per la programmazione territoriale, un ente intermedio tra comuni e regione. Nell'elaborazione di un Piano Territoriale di Coordinamento, la regione rinuncia all'idea di organizzare il territorio secondo modelli generali, calati dall'alto, ma preferisce invece partire dal basso per costruire un insieme di proposte verificate nella realtà locale.

La LR n.20/2000 oltre a sottolineare la necessità della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani e individuare un processo di pianificazione trasparente e partecipato, prevede anche innovativi strumenti di coordinamento e di semplificazione, come le conferenze di pianificazione, gli accordi di pianificazione e gli accordi territoriali. Consente al piano sottordinato di variare anche la pianificazione sovraordinata rompendo il meccanismo di "gerarchia discendente" proprio della L. 1150/1942. Segno di questa "felice" sintesi è l'art. 19 della Legge Regionale secondo il quale quando la pianificazione urbanistica (ed in particolare quella comunale) avesse recepito e coordinato tutte le prescrizioni relative alla regolazione dell'uso del suolo e delle sue risorse ed i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali, avrebbe potuto costituire la "Carta unica" del territorio ed essere l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia.

Indubbiamente, però, la scelta più qualificante sembra essere la nuova articolazione dei livelli di pianificazione secondo i noti principi di "sussidiarietà", "adeguatezza" e "differenziazione". All'art. 9 si precisa – in modo chiaro – che *"sono conferite ai Comuni tutte le funzioni di governo del territorio non esplicitamente attribuite agli altri livelli di pianificazione"* e che a Regione e Provincia sono attribuite *"soltanto le funzioni ... che attengono alla cura di interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale"*. Si precisa poi che *"in tali casi sono previste forme di partecipazione dei Comuni all'esercizio delle funzioni attribuite agli altri livelli di pianificazione sovraordinati"*.

Si è citato quasi integralmente questo articolo perché risulta *profetico*, nel senso che anticipa gran parte delle modifiche che la Legge costituzionale n. 3/2001 ha introdotto nel Titolo V della Carta Fondamentale. Ci si riferisce, in particolare, al nuovo art. 118 della Costituzione, che assegna ai Comuni l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, salvo che – in attuazione dei principi già citati – non necessitino di essere *"allocate"* ad un livello sovracomunale. Altra importante previsione è contenuta nell'art. 22, secondo il quale il Piano sott'ordinato può variare (grazie ad un'intesa con l'Ente titolare dello strumento sovraordinato) anche la pianificazione di livello più alto. Si tratta di una innovazione assai significativa, che rompe quel meccanismo di "gerarchia discendente" che caratterizzava il modello della L. 1150/1942.^b Di sicuro interesse anche la previsione che "valorizza" il PTCP, il quale – previa intesa con le Amministrazioni interessate – può assumere il ruolo di PSC o il valore e gli effetti dei cd. "Piano settoriali", come già aveva stabilito l'art. 57 del D.Lgs. n. 112/98. (Gualandi, 2004)

Si rileva comunque che, nonostante il livello avanzato dell'associazionismo comunale, solo 1/5 delle unioni svolge la funzione urbanistica-edilizia probabilmente perché sottrarrebbe agli organi consiliari comunali una parte importante delle proprie competenze, creando uno svuotamento del loro ruolo.

La legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna n. 20/2000 in seguito integrata con LR 6/2009 introduce tre strumenti di governo del territorio innovando contenuti e procedure delle precedente modello di pianificazione. Gli strumenti previsti sono Piani Strutturali Comunali (PSC), Regolamenti Urbanistico Edilizi (RUE) Piani Operativi Comunali (POC) con propri contenuti diversificati. Dopo una prima fase transitoria che ha consentito una progressiva integrazione del nuovo modello sulle precedenti previsioni attraverso la ricollocazione dei vecchi contenuti nei nuovi strumenti, a partire dal 2003 si è cercato di sfruttare al massimo le possibilità di semplificazione e diminuzione dei tempi previsti dalla norma come (agendo in particolare sulla conferenza di pianificazione), introducendo l'obbligatorietà dell'approvazione contestuale di PSC e RUE, incentivando le forme di co-pianificazione, di pianificazione intercomunale e di pianificazione in forma associata. Di queste innovazioni non si è potuto valutare completamente l'effetto in quanto a causa delle crisi generalizzata e particolarmente nel settore edilizio dal 2009 si è sostanzialmente bloccato il processo di urbanizzazione.

Se si analizza la distribuzione provinciale dei dati relativi all'adozione e approvazione dei nuovi strumenti urbanistici al 2015, si osserva una certa disparità nell'intensità del processo di rinnovo degli strumenti urbanistici comunali: in particolare, nelle province di Bologna, Ravenna, Reggio Emilia e Forlì-Cesena, molti comuni hanno adottato o approvato il PSC, mentre a Ferrara, Modena, Piacenza e soprattutto Rimini si nota un forte ritardo, con una percentuale esigua di Comuni che hanno avviato il percorso.



Figura 43: Pianificazione associata in Emilia Romagna 2016.
Fonte Regione Emilia Romagna.

“Tale dato trova conferma anche nell’analisi della vetustà degli strumenti urbanistici comunali: se si considera l’insieme dei PRG e dei PSC approvati, si osserva che, complessivamente, circa l’80% dei Comuni è dotato uno strumento urbanistico approvato dopo il 2000. In particolare, si nota come il periodo di maggiore rinnovamento sia compreso tra il 2006 e il 2010. In questo periodo, di particolare interesse è il caso della Provincia di Forlì-Cesena, che ha

visto il PTCP approvato nel 2006 assumere valore di PSC per 14 comuni, secondo quanto previsto dall'art. 21 della LR20.“ (Gualandi, 2004)

L'impostazione della nuova norma regionale n.24/2017 che definisce il valore ideogrammatico della cartografia dei piani urbanistici, da attuarsi poi esclusivamente con accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica sembra indirizzare il nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) verso il livello intercomunale (non conformativo) anche se appare poi debole il ruolo del comune nel fissare la localizzazione, gli indici di edificabilità, le modalità di intervento, gli usi e i parametri urbanistici ed edilizi nel rapporto diretto con i privati.

4 - La Toscana come caso di studio.

Nella scelta del caso di studio si sono tenuti in considerazione i principi richiamati in letteratura in particolare partendo dalla definizione di *case study*, ossia “*un’indagine empirica che studia un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto di vita reale, particolarmente quando i confini fra fenomeno e contesti non sono chiaramente evidenti. (...) L’indagine dello studio di caso affronta tecnicamente la situazione particolare nella quale ci saranno molte più variabili di interesse che problemi di dati, di conseguenza si avvale di molteplici fonti di prova, con la necessaria triangolazione dei dati e di conseguenza trae vantaggio dallo sviluppo delle precedenti proposizioni teoriche per guidare la raccolta e l’analisi dei dati*”(Yin & Pinnelli, 2005:44)

Per questo motivo nella scelta si è cercato di tener di conto sia dell’attualità delle pratiche in corso che dell’attinenza al tema che si intendeva indagare individuando la Regione Toscana come ambito di approfondimento in ragione della rispondenza a queste esigenze. Questo consentirà anche in futuro di osservare l’esito delle pratiche, l’evoluzione del dibattito disciplinare e gli atteggiamenti che il legislatore regionale vorrà porre in essere per garantire un più alto grado di successo alle esperienze di pianificazione intercomunale.

Sulla scorta delle di quanto appreso dalle esperienze analizzate nei capitoli precedenti e del *framework* teorico-concettuale che supporta la ricerca si intende quindi utilizzare il case study della Toscana per dimostrare che le esperienze passate di pianificazione intercomunale, espresse attraverso attività principalmente volontaristiche e in forma associativa senza che emergesse il ruolo guida di un sistema urbano metropolitano, hanno prodotto importanti contenuti attraverso il dibattito che si era instaurato nel tempo andando a costituire alcuni *immaginari spaziali*. Questi si sono poi concretizzati in segni tangibili sul territorio attraverso pratiche diversificate decretando quindi il sostanziale successo di una serie di visioni che fino ad oggi venivano definiti episodi fallimentari.

Inoltre oggi, alla luce del mutato contesto culturale e normativo, sembrano essersi attenuati, almeno in Toscana, gli aspetti problematici di quelle passate esperienze e quindi il percorso di pianificazione associata di tipo volontaristico potrebbe costituire in futuro un utile strumento a disposizione per il governo del territorio.

Al fine di dimostrare la tesi appena sostenuta si è individuato un *multiple case study*, composto da tre esperienze toscane dimostratesi rilevanti rispetto al tema di ricerca, in modo da indagare sia la longitudinalità, grazie alla lunga durata nel tempo di queste pratiche e alla loro attuale prospettiva futura, nonché la trasversalità derivata dalla diversa localizzazione e matrice socio-economica di queste esperienze. La scelta di questa tipologia di caso di studio consente infatti di confrontare e validare reciprocamente le diverse risultanze interne al caso conferendo un maggior rigore alla ricerca quindi una maggiore attendibilità degli output ed una loro più valida generalizzazione. Questo caso di studio ha dunque un fine esplicativo rispetto alle tesi proposte, ma anche esplorativo con riferimento alle possibili prospettive per nuove domande di ricerca che dovessero emergere durante il lavoro.

Il contesto toscano è stato scelto anche per una marcata policentricità de suo sviluppo (Becattini, 1975; Cavalieri 1999; Bianchi, 2000; Cavalieri 2007), che lo rende rappresentativo di numerosi ambiti regionali europei (Agnoletti, *et al.*, 2014), e per le ampie zone in cui l'urbanizzazione risulta meno influenzata dalla presenza del capoluogo regionale. La prima esperienza riguarda la Val di Cornia, quella più solida e di maggior durata; la seconda si riferisce al piano intercomunale del Mugello che ha poi costituito, per quella parte di territorio, il quadro di riferimento per le politiche regionali. Infine si analizza l'esperienza dell'ipotesi di piano comprensoriale dell'Area del Cuio, strumento molto “*debole*”, ma le cui indicazioni sono state recepite e realizzate dai singoli comuni o dalle amministrazioni provinciali. Le tecniche utilizzate nello studio di caso consistono nella raccolta di dati e documenti principalmente su siti istituzionali, che rispondono quindi a un requisito di alta oggettività, e l'utilizzo di interviste strutturate a gruppi di soggetti considerabili *key-informant* sul tema. Per migliorare la triangolazione delle fonti, ottenendo quindi un risultato più solido, si sono effettuate anche delle interviste non strutturate a soggetti chiave istituzionali del procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione.

Preventivamente risulta opportuno riassumere le esperienze toscane anteriori in modo da contestualizzare in maniera più puntuale l'oggetto di indagine riferendosi anche ai primi approcci di tipo volontaristico. Questi sono stati testimoni di una lunga storia purtroppo portatrice di esigui risultati se valutati solo per gli strumenti di pianificazione approvati e giuridicamente efficaci. In questa regione, in

particolare negli anni '50 del '900, si sono registrate diverse esperienze, nate entro il solco della Legge n. 1150/42, che hanno coinvolto **110 comuni raggruppati in 11 aree** e che complessivamente interessavano il 51,34% della popolazione residente al 1961 (diventa il 53,88% al 1971) e il 37,45% del territorio regionale (Lombardi, 1982). A queste prime esperienze avevano aderito gran parte dei capoluoghi di provincia e tra questi spiccava l'esperienza del capoluogo

N.	Aree di Piano	N. Com.	Kmq.	Ab. '61	Ab. '71	Com. + popolato	Ab. '61	Ab. '71
1	Firenze	22	845,67	769.020	902.510	Firenze	436.510	461.000
2	Viareggio	2	99,14	56.390	64.860	Viareggio	47.323	55.730
3	Grosseto	9	1.545,53	105.920	125.280	Grosseto	51.730	62.520
4	Siena	14	1.726,38	127.130	120.050	Siena	61.450	65.630
5	Mugello	12	1.049,83	77.570	73.470	Pontass.	15.030	16.510
6	Pistoia	6	446,08	126.580	140.470	Pistoia	84.560	93.180
7	Aulla	14	974,07	73.230	63.460	Fivizzano	13.540	10.920
8	Montecat.	5	108,62	44.140	53.350	Montecat.	17.780	20.650
9	M. Varchi	14	807,49	116.050	116.010	M. Varchi	20.110	22.720
10	Lucca	5	404,30	145.280	159.860	Lucca	88.420	90.990
11	Chianc. T.	7	604,01	45.790	42.360	Montepulc.	15.820	14.350
AREE		110	8.611,12	1.687.100	1.861.680	Firenze	c.s.	c.s.
REGIONE		287	22.991,00	3.286.154	3.455.097	Firenze	c.s.	c.s.

Tabella 5: PRGI ex art.12 L. 1150/42 avviati al 1977. Fonte: Lombardi, 1982:1189.

regionale che vedeva coinvolti i 22 comuni del Piano Intercomunale Fiorentino (Di Pietro, 1966; Zoppi, 1982; Boggiano, *et al.*, 1982), purtroppo nessuna di queste esperienze ha visto concludersi l'iter procedurale fino all'approvazione.

Si sono poi avute diverse altre esperienze che avviavano azioni di coordinamento dei piani, tra le quali possiamo ricordare quelle legate alla programmazione economica regionale delle prime esperienze del **CRPET (Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Toscana)** (Mugnaini, 1968) e, sul finire degli anni '70, all'articolazione della politica regionale sul territorio attraverso i comprensori (Maestro, 1968) che a quell'epoca *“sembra rappresentare la migliore soluzione di intermediazione tra esigenze locali e indirizzi regionali”* (De Luca, Lingua, 2012:97). Numerose esperienze di pianificazione riferite a quegli ambiti diverranno in alcuni casi distretti industriali (Sforzi, 1994; 2005; 2008), in

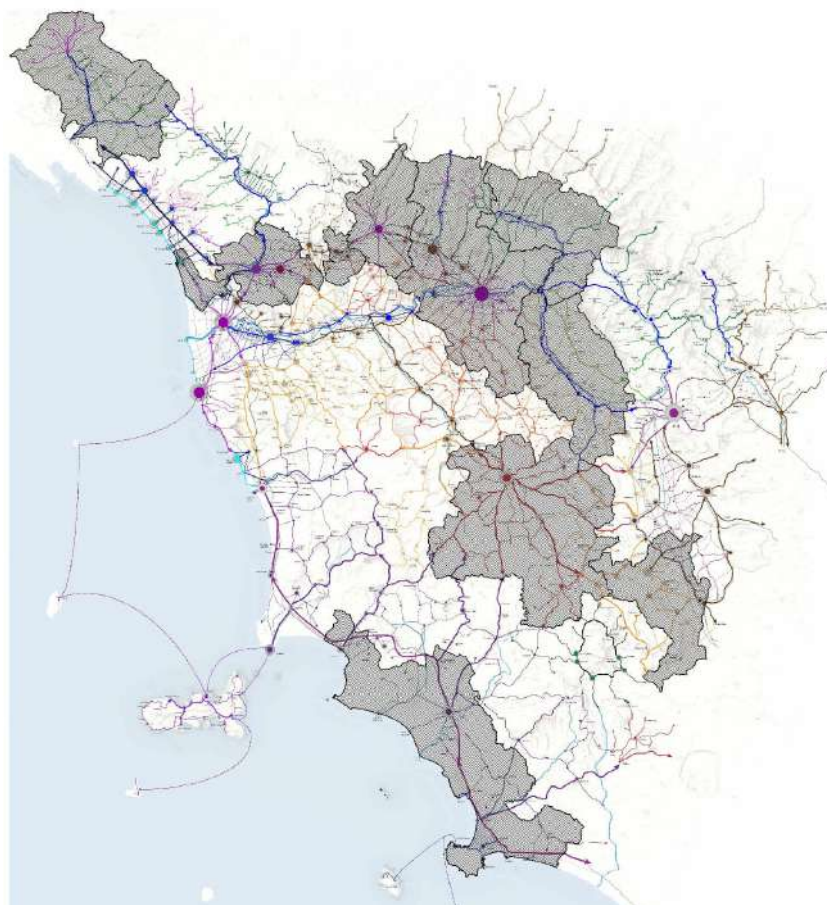


Figura 44: PRGI ex art.12 L. 1150/42 avviati al 1977. Fonte: Lombardi, 1982-Elaborazione dell'autore.

altri le aree di decentramento amministrativo delle Associazioni Intercomunali (Bindi, 2005) facendo riferimento a quel periodo (Iommi, 2013). Spesso queste pratiche non hanno prodotto, in termini giuridici, i risultati attesi e non si sono concretizzate in uno specifico strumento di pianificazione con valore normativo immediatamente cogente, ma sicuramente sono andate ad arricchire un già spesso background di cultura normativa, disciplinare e politica che si è poi riversata completamente nell'esperienza della pianificazione provinciale attivata negli anni '90 (De Luca, 2017).

Una lettura cronologica di queste esperienze consente di riconoscere fasi alterne tra il forte interesse per l'argomento o il sostanziale abbandono delle attività di pianificazione intercomunale. La spinta iniziale gli anni '50 avvenne principalmente a causa dell'intenso sviluppo economico e del conseguente incremento di attività edilizia ed infrastrutturale, nonché delle sollecitazioni che emergevano da dibattito promosso dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU, 1957). In questo contesto i comuni di maggiori dimensioni, emblematico il caso di Firenze, avevano necessità di gestire la forte crescita che spesso superava i loro limiti amministrativi (Bortolotti & De

Luca, 2000), mentre i comuni più piccoli, come nel caso del Mugello, a volte si associavano per acquisire una maggiore visibilità ed un maggior peso politico sia in funzione oppositiva rispetto al comuni capoluogo che tendeva ad assorbirne le risorse (Mugello), che per costituire un sistema maggiormente attrattivo per lo sviluppo locale. Non mancarono nemmeno le esperienze di associazionismo come quelle di Viareggio-Vecchiano e dell'area Grossetana, nate per tutelare in forma coordinata le risorse ambientali e paesaggistiche minacciate da un turismo poco attento e dallo sfruttamento delle risorse da parte della nascente industria. Ed infine ci furono azioni cooperative avviate per ridistribuire tra i vari territori le esternalità positive e negative che emergevano dalla realizzazione di importanti infrastrutture autostradali o industriali.

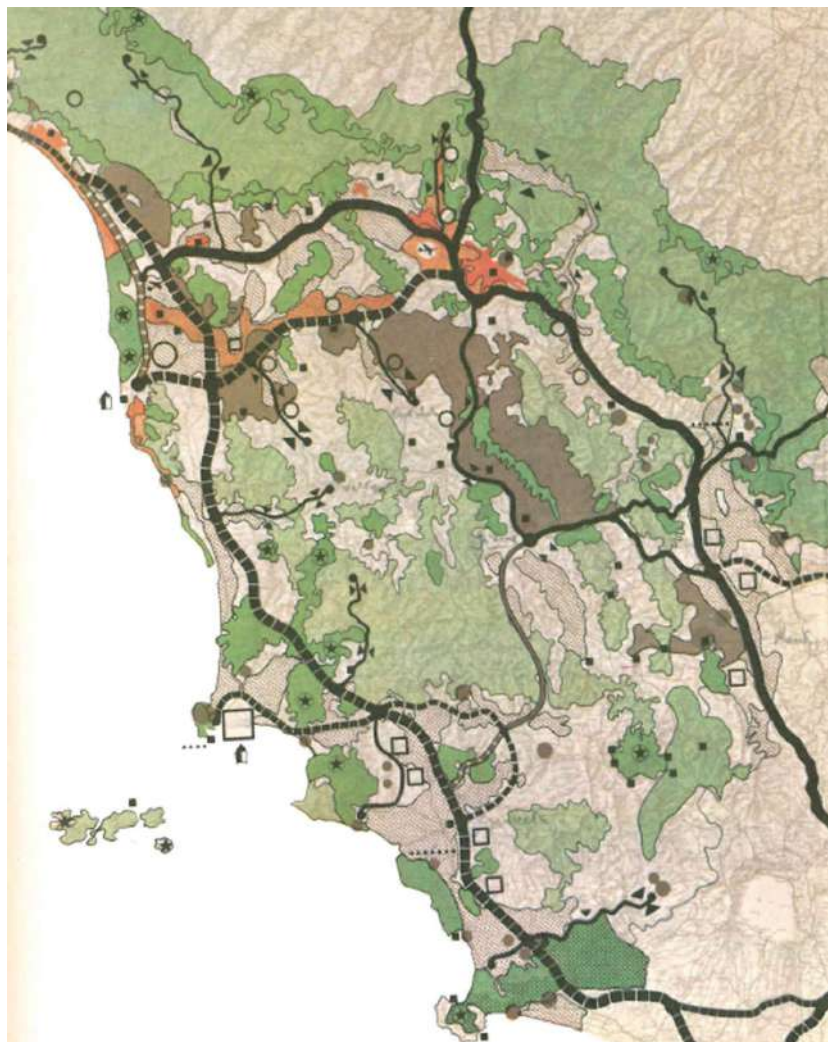


*Figura 45: Schema di Piano Territoriale di Coordinamento della Toscana.
Fonte: CRPET 1967 in Urbanistica n 49/1967*

L'interesse si affievolì col tempo quando nelle varie aree venivano approvati i Piani Regolatori Generali Comunali oppure quando l'approvazione di strumenti settoriali, come i Piani Paesistici, faceva venir meno la necessità di riportare alcune esigenze specifiche dei territori entro i piani urbanistici generali.

Negli anni '70, con l'istituzione del nuovo Ente Regione, a queste prime esperienze di pianificazione intercomunale in corso si sovrappose in Toscana il dibattito sulle modalità e sugli obiettivi di un nuovo modello di azione territoriale regionale. Il dibattito risentì molto sia degli indirizzi economici di programmazione del primo Programma Economico Nazionale 1966-70 attraverso il quale si tentava di ridurre gli squilibri generati dal caotico sviluppo postbellico, che delle ipotesi di assetto territoriale avanzate dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) nel 1969. Alcune suggestioni pervenivano anche dal concetto di pianificazione strategica contenuto nel mai attuato Progetto 80 (Archibugi, 1967; Renzoni & Ruffolo, 2012).

Sullo sfondo delle prime elaborazioni per un piano territoriale di coordinamento

regionale in corso presso il Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana si posero diverse ulteriori esperienze di pianificazione territoriale: alcune di Area Vasta quali i Piani Paesistici della Riviera versiliese e del Comune di Monte Argentario (redatti dalle Soprintendenze ai Monumenti all'epoca competenti), altre già accennate di ambito intercomunale in itinere, infine i numerosi piani regolatori ed i programmi di fabbricazione che si stavano formando nei comuni secondo le indicazioni date dalla Legge 1150/1942 e dal Regolamento Ministeriale del 1954.

In questo contesto il governo regionale toscano manifestava un forte interesse per i temi della programmazione economica e prendendo a riferimento gli studi del Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (CRPET) interpretava gli assetti territoriali come prodotto derivato dalle politiche economiche. Questo atteggiamento era politicamente giustificato dalle forti aspettative che aveva generato il decentramento regionale e dalla consapevolezza che la normativa nazionale in materia urbanistica non consentiva alla Regione quella libertà operativa nella realizzazione degli strumenti di pianificazione territoriale che erano nelle intenzioni del nuovo Ente.

Sì tentò quindi di utilizzare la leva dello sviluppo economico pianificato cercando nel contempo una forte collaborazione delle autonomie locali per garantire la più efficace attuazione delle politiche regionali. Questo portò a rivolgere lo sguardo all'individuazione dei comprensori (Maestro, 1968) entro i quali dare corpo alle previsioni di sviluppo economico -principalmente industriale- necessarie per assorbire la forza lavoro generata dall'abbandono del sistema mezzadrile. Coerentemente tali previsioni vennero individuate nei lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo del CRPET.

Proprio per questi motivi la pianificazione territoriale non trovò una sua posizione nel primo Statuto regionale, ma bensì si individuò l'assetto del territorio come termine subordinato all'azione programmatica dell'economia. L'articolo 4 recitava: *“l'assetto del territorio sia rivolto alla protezione della natura, della salute e delle condizioni di vita delle generazioni attuali e future, promuovendo la realizzazione di un giusto rapporto tra città e campagna, subordinando a queste necessità gli interventi relativi alle opere di interesse pubblico, agli insediamenti umani e all'attività produttive, interviene per difendere il suolo e le foreste, per regolare le acque, per prevenire ed eliminare le cause di inquinamento”* assecondando quindi l'ipotesi che la programmazione economica, espressamente disciplinata all'art. 5 dello stesso Statuto, o meglio i suoi esiti fisici, generano l'assetto del territorio.

Sono interessanti anche alcune posizioni del dibattito consiliare di inizio legislatura che denunciano già all'epoca un approccio collaborativo alla gestione delle politiche. In quella sede si affermava la necessità di estendere l'organizzazione comprensoriale a tutta la regione. Il comprensorio doveva porsi necessariamente in termini di assorbimento o di trasferimento di potere comunale, anche per spezzare la situazione concorrenziale tra i comuni che la concezione ordinamentale di allora di fatto favoriva (Avio Betas 1971 in De Luca, 2001).

Queste idee portarono, nella Relazione al bilancio di previsione del 1972, ad affermare la necessità di procedere all'individuazione sul territorio di comprensori di intervento al fine di assicurare il coordinamento di tutte le competenze e funzioni demandate ai Comuni e alle province. Il comprensorio attraverso l'organizzazione istituzionale conforme ai principi dell'ordinamento avrebbe dovuto essere l'unità di riferimento della pianificazione territoriale entro cui attuare anche

le politiche nazionali. Tutto ciò generò le prime esperienze di consorzi intercomunali per l'attuazione della Legge n. 167/62 per edilizia economica e popolare e l'istituzione delle aree industriali comprensoriali della Legge n. 865/71. Il livello intercomunale venne ulteriormente rafforzato dalle istituzioni delle comunità montane con la Legge n.1102/71.

In Toscana, per questi motivi, l'attenzione politica si spostava sulla programmazione economica e sull'individuazione dei comprensori non specialistici, oppure sulla produzione di Piani settoriali derivati da contesti socioeconomici specifici come il Progetto Marmo, Il Progetto Cuoio oppure il Progetto Amiata (Jervis, 1989).

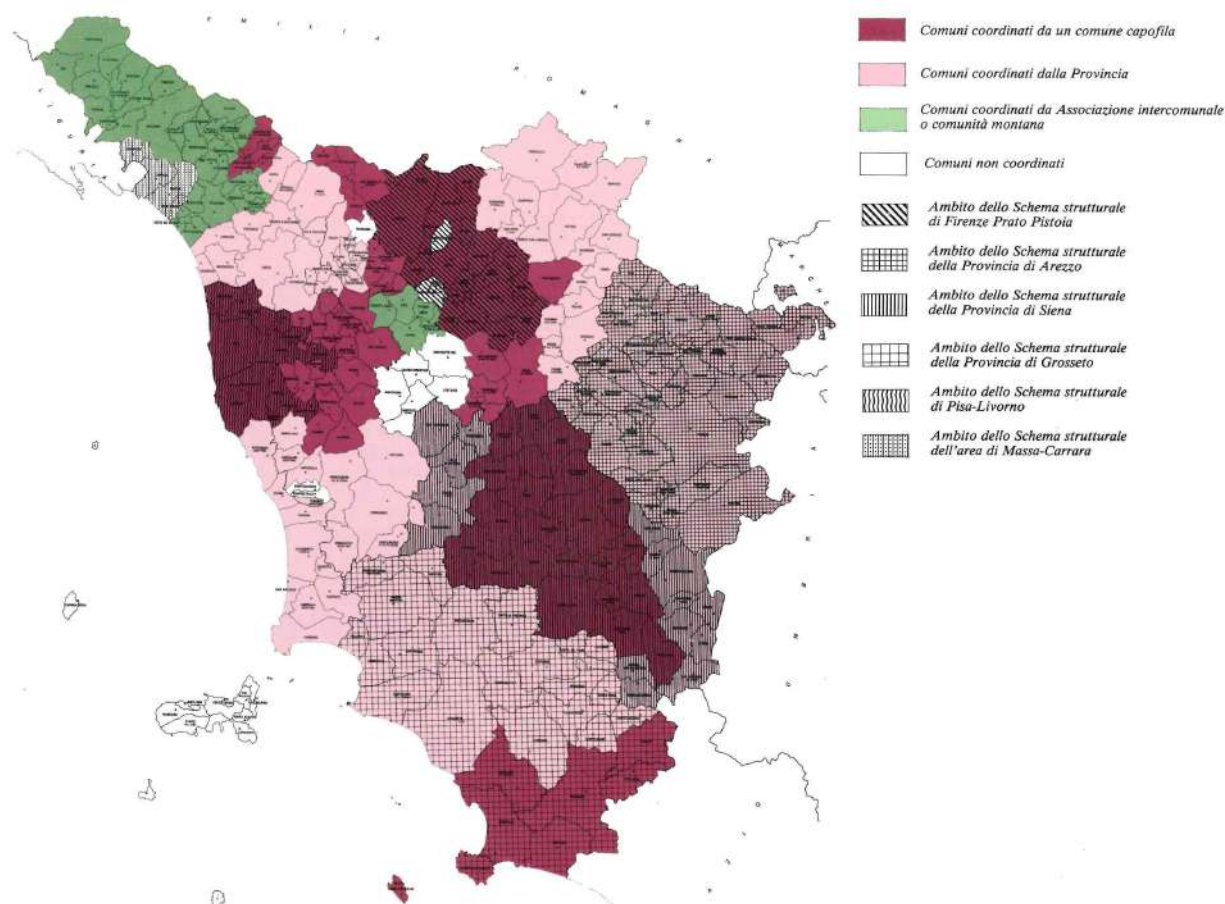


Figura 46: Esperienze di pianificazione coordinato e/o associata. Fonte: Urbanistica Informazioni n.10/1991

Successivamente si attivarono altre esperienze di coordinamento degli strumenti urbanistici comunali spesso anticipando anche le disposizioni normative regionali, infatti all'azione incentivante svolta dalla Legge regionale 31 dicembre 1984, n. 74 "Norme urbanistiche integrative" seguirono i coordinamenti da parte di alcune provincie o comuni capofila e gli schemi strutturali di Firenze-Prato-Pistoia (Astengo, 1990), Arezzo (Ventura, 1995), Siena (lingua, 2009), Grosseto, Pisa-Livorno e Massa-Carrara riconosciuti e normati poi dalla Legge regionale 26 gennaio 1990, n. 4. Al termine di quel periodo solo 8 comuni dei 287 della Toscana non erano compresi in alcuna forma di coordinamento (De Luca, 2001; Cfr. Fig. 46).

Un fattore che sembra agevolare in questo periodo il passaggio ad una pianificazione di area vasta (vedremo poi se di tipo sovracomunale oppure cooperativo) fu l'adesione della Regione

toscana ad un modello di pianificazione improntato alle idee di Giovanni Astengo sullo sdoppiamento del PRG in un piano strutturale ed uno operativo (INU, 1995). Questo avvenne in una prima fase accogliendo il dibattito sullo schema strutturale FI-PO-PT recepito con la LR 4/90 e poi con l'approvazione della LR 5/95. Il piano strutturale non conformativo e specificatamente riferito allo *SDAU* Francese ed allo *structure plan* anglosassone era stato da tempo teorizzato da Astengo nelle sue proposte per Genova (1965) e Bergamo (1969) poi fortemente sostenuto dall'INU nel 1995, ma per la prima volta andava a far parte di un apparato normativo costituendo *“uno strumento nuovo nel panorama regionale (...) che si pone come soluzione d'insieme di quegli interventi-chiave, che abbiano efficacia caratterizzante nella struttura insediativa, economica e sociale dell'area presa in esame e la cui attuazione, prevista e programmata in tempi determinati, sia soggetta a verifiche continue”* (Astengo, 1990). Un piano dove la rappresentazione ideogrammatica e schematica delle previsioni sottolinea il ruolo di guida e di indirizzo dello schema strutturale, togliendo il carattere di prescrittività e regolazione tipica del piano urbanistico tradizionale²⁶. *“Costruire un Piano Strutturale significa ridurre all'essenziale le sue previsioni articolate nei tre sistemi fondamentali infrastrutturale, ambientale e insediativo; si tratta di previsioni programmatiche, data la natura giuridica non conformativa della proprietà dello strumento, salvo quelle derivanti da “vincoli ricognitivi” derivanti da normative statali e regionali e da progetti, anche locali, definiti in ogni loro parte, che nelle migliori esperienze regionali, sono state definite come “invarianti”, dato il loro carattere più duraturo e stabile nel tempo e riguardanti intere categorie di beni o territorio”* (INU, 2013).

Grazie a queste spinte endogene e ad una Legge regionale, la 74/84²⁷ che per la sua natura procedurale, *“fonda nell'attività di coordinamento tra i comuni la possibilità concreta di attivare una politica territoriale aperta a scenari più ampi rispetto agli angusti confini comunali”* (De Luca, 1993:24), la Toscana viveva in quegli anni una nuova territorializzazione che si strutturava a partire da aggregati sub-regionali, i sistemi socio-economici-territoriali²⁸, dotati di

- 26 Lo schema strutturale proposto da Astengo si configura come uno strumento che dovrebbe essere in grado di operare efficacemente ed incisivamente nel contesto e che dovrà essere composto sostanzialmente da:
 - a) sintesi conoscitiva dei caratteri fisici urbanistici e socio-economici essenziali dell'area, della loro dinamica e delle ragionevoli previsioni di sviluppo. Individuazione dei grandi problemi, sia generali che specifici (questi ultimi topograficamente individuati), ed enunciazione degli obiettivi per la loro soluzione;
 - b) soluzione proposta sinteticamente rappresentata. Eventuali soluzioni alternative potranno essere prese in esame al fine della individuazione della soluzione ottimale;
 - c) verifiche tecnico-economiche di fattibilità e di coerenza delle soluzioni proposte, eseguite con tecniche adeguate, ed alle scale più opportune, sia per sistemi settoriali, sia per opere specifiche;
 - d) indicazioni normative per la traduzione delle soluzioni proposte in prescrizioni, vincoli e direttive regionali e per la programmazione operativa ed integrata degli interventi a carattere “strutturale” qualificanti.
 Cfr. Solero, E. (2006) Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e Italia (Tesi Dottorale).
- 27 Grazie alla LR n.74/84 si sono prospettate due alternative: una per iniziativa dei singoli comuni quando questi siano stati in grado di creare i presupposti, le condizioni e gli strumenti per orientare ed incentivare i vari soggetti istituzionali alla costruzione di una strategia progettuale concordata e di area, il Coordinamento, e l'altra per iniziativa regionale, la Conferenza, attivata in tutte quelle aree che per complessità, importanza o, semplicemente difficoltà locali, un autocoordinamento stenta ad emergere. Successivamente la LR n. 4/90 ha istituzionalizzato queste esperienze le conferenze d'area *“come “luoghi” di raccordo e di definizione delle politiche territoriali, e i coordinamenti tra i comuni come “mezzo” per dare respiro territoriale ai programmi e alle azioni della regione.”* (De Luca, 1991)
- 28 I sistemi socio-economici-territoriali:
 - a) il sistema delle aree montane dell'arco appenninico, che può sviluppare reti di relazioni con le zone contigue degli altri versanti proponendosi unitariamente come punto qualificato di una nuova offerta turistica e ambientale;
 - b) il sistema delle zone interne (individuando fra queste quelle aree non collegate prevalentemente allo sviluppo

elevata omogeneità dei connotati strutturali e delle opportunità di sviluppo entro le quali poter costruire politiche di area vasta. In queste aree la definizione di tali linee strategiche richiedeva sia l'identificazione dei problemi da risolvere con riferimento ad un ambito spaziale (la dimensione territoriale, cioè, entro la quale il progetto opera), che l'individuazione delle realizzazioni necessarie per attuare gli obiettivi definiti (strutture fisiche, sviluppo di specifiche iniziative, e quant'altro necessario) in un quadro di competenze che individuava i responsabili dell'attuazione delle realizzazioni.

Uno strumento messo a punto per sostanziare l'approccio associativo è lo schema strutturale²⁹ definito nel corso della Conferenza per il Coordinamento degli interventi di pianificazione territoriale nell'area Firenze-Prato-Pistoia (avviata nel 1983) la quale ha costituito sia un'area di dialogo per gli attori coinvolti che un luogo ove definire progetti coerenti non necessariamente coincidenti con l'intero perimetro della conferenza stessa.

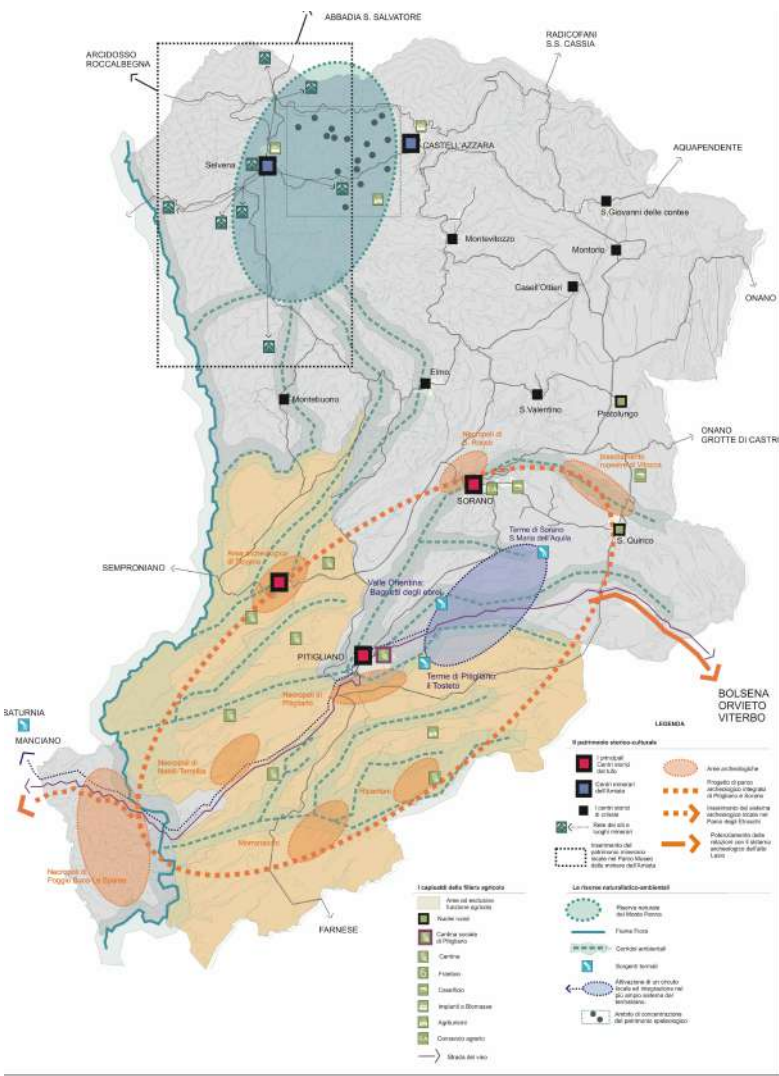


Figura 47: Piano Coordinato del Tufo-Strategie Attrattività.
Fonte: Documento di Piano, 2008

Attraverso il meccanismo del coordinamento³⁰ (che potrebbe essere meglio definito

della costa o del bacino dell'Arno), che si può connotare con una forte qualificazione delle produzioni primarie e dove insistono rilevanti centri urbani cosiddetti minori;

- c) il sistema della costa settentrionale, che ha come strategia unificante quella di risolvere gli annosi conflitti sull'uso dello spazio e di superare l'attuale degrado ambientale ed insediativo;
- d) il sistema industriale del bacino dell'Arno che ha una urgente necessità di costruire sia un sistema unitario della rete delle infrastrutture che della difesa ambientale;
- e) le aree urbane complesse con caratteristiche metropolitane (Firenze-Prato-Pistoia e Pisa-Livorno), che devono innanzitutto raggiungere un elevato livello di dotazione e una forte integrazione dei sistemi infrastrutturali e dei servizi, in modo da accrescerne la funzionalità interna ed esterna;
- f) la costa meridionale e l'arcipelago, fortemente legate ad una cospicua presenza agricola, con un territorio poco densamente abitato e turisticamente molto dotato.

29 Schema come un quadro di riferimento unitario all'interno del quale trovano composizione tutte quelle scelte strutturali per l'area interessata dalla conferenza. Entro le maglie dello Schema possono svilupparsi anche successivi o contestuali momenti di coordinamento da parte dei comuni, o di alcuni di essi, su tematiche non direttamente trattate dall'intervento regionale.

30 "Esso infatti costituisce la più rilevante innovazione, culturale e disciplinare, di questa legge, perché instaura un

autocoordinamento) proposto dalla LR 74/84 i Comuni potevano e dovevano agire attraverso i loro strumenti “singoli” di pianificazione territoriale secondo l’art. 8 per verificare la coerenza sia *“con le esigenze e gli obiettivi di sviluppo economico e sociale risultante dagli atti di programmazione della regione”*, sia quella dei *“rispettivi strumenti urbanistici comunali fra loro”*. Si rifanno a questa cultura il Piani Coordinati dei comuni di Sorano, Castell'Azzara e Pitigliano riuniti nella Città del Tufo (De Luca, 2014) ed il Piano dei comuni della Val di Cornia (Campiglia Marittima, Piombino, S. Vincenzo, e Suvereto) (Benedettini, 1984).

Successivamente con l'approvazione la Legge n.142/90 l'attenzione si spostò sul livello provinciale che era uscito molto rafforzato dal nuovo ordinamento degli enti locali e la domanda di coordinamento delle politiche a livello sovracomunale trovò una sua risposta nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, di conseguenza vennero meno molte delle esigenze dei Comuni di aggregarsi in un ulteriore livello intermedio.

Le prime esperienze sviluppate nella Regione Emilia-Romagna alla fine degli anni Novanta offrono un modello di riferimento costituito da **modalità volontarie incentivate di costruzione di piani strutturali comunali in forma associata** raccolto poi da altre Regioni (Calabria, Veneto, Campania, Lombardia) e utilizzato come modello anche in alcune pratiche volontaristiche locali anche se alcune volte non supportate da adeguati indirizzi normativi regionali. *“La stagione degli accordi e della programmazione complessa e la successiva «esplosione» della pianificazione strategica che ha interessato le principali città italiane e i comuni a queste funzionalmente ed economicamente connessi ha certamente aiutato, culturalmente e tecnicamente, questo tipo di approccio, e la recente crisi economica (con il congiunturale rallentamento degli introiti derivanti dagli oneri concessori) lo ha imposto nelle agende politiche locali.”* (De Luca, 2012b)

Si è rilevato infine che tra le pratiche avviate in Toscana all'indomani dell'approvazione della nuova Legge regionale sul governo del territorio (Legge Regionale 16 novembre 2014 n.65, “Norme per il governo del territorio”) quelle che si riferiscono alla pianificazione urbanistica intercomunale specificatamente prevista in 6 articoli al Capo III del Titolo II, all’art. 94 ed incentivata finanziariamente (art. 23 comma 15) stanno rivestendo un ruolo di particolare interesse a causa dei numerosi comuni che hanno deciso di intraprendere in forma volontaristica questo percorso.

Mantenendo ben presente sullo sfondo questo quadro normativo e culturale si sono potute individuare alcune esperienze, tra le molte in Toscana, che si sono distinte per la persistenza delle azioni cooperative messe in atto delle Amministrazioni comunali sempre utilizzando al massimo, in maniera a volte creativa, le possibilità giuridiche di cui disponevano e creandosi spesso anche strumenti e percorsi innovativi per raggiungere il loro scopo. L'obiettivo è stato quindi quello di verificare se queste azioni e questi strumenti siano stati in grado di segnare attraverso una qualche forma di **immaginario spaziale** la narrazione urbanistica e territoriale che stava svolgendosi in quel territorio.

Sulla base di queste premesse si sono analizzate tre esperienze che nella loro varietà

rapporto di reciprocità dialettica, di natura dialogativa, tra i vari comuni, in modo da predisporre le basi per una interazione concordata delle scelte territoriali. I comuni, infatti, attraverso l'autocoordinamento creano una territorializzazione inedita nella storia regionale, legata più a problemi concreti che a presupposti istituzionali.” (De Luca, 1991:25)

possono considerarsi rappresentative delle diverse situazioni presenti in Toscana. La prima riguarda la **Val di Cornia**, quella di maggior durata, con maggior continuità della produzione di pratiche pianificatore e con lo strumento di pianificazione giuridicamente più forte. La seconda si riferisce al piano intercomunale del **Mugello** avviato alla fine degli anni '60 in funzione oppositiva a ruolo indifferente di Firenze rispetto alle colline circostanti, verrà approvato come un piano di coordinamento senza alcun tipo di vincolo giuridico verso i comuni, ma del quale ne sarà tenuto conto nei successivi atti autorizzativi della Regione Toscana. Infine si è analizzata l'esperienza dell'ipotesi di piano comprensoriale del **Cuoio**, strumento mai approvato, ma le cui indicazioni in termini di strategie di localizzazione delle aree produttive, di tutela degli ambiti collinari e di realizzazione di una rete infrastrutturale sono state recepite e realizzate attraverso i tradizionali strumenti urbanistici dei singoli comuni ed i piani territoriali di coordinamento provinciale.

4.1 - La Pianificazione coordinata in Val di Cornia.

Una delle esperienze che ha segnato con maggior continuità e profondità le pratiche e il dibattito disciplinare sulla pianificazione intercomunale in Toscana è stata quella della Val di Cornia dove si vedono collocate le prime azioni associative documentate negli anni '70.

Infatti nel 1975 i Comuni di Piombino (con un PRG adottato nel 1963 e approvato nel 1973), Campiglia Marittima (con un PRG adottato nel 1963, mai approvato e trasformato in PdF approvato nel 1972), San Vincenzo e Suvereto (con un PdF adottato nel 1969 e approvato nel 1973) nonostante l'attualità dei loro strumenti urbanistici intrapresero un percorso comune per la redazione di un nuovo strumento coordinato attivando un dibattito che si concretizzò poi con la Conferenza Economica Comprensoriale dell'anno successivo nella quale vennero individuati gli obiettivi di sviluppo in un orizzonte temporale di 15 anni. In quella sede si individuarono i principali obiettivi: quello di limitare l'esodo dalle campagne attivato dall'offerta di nuovi posti di lavoro (terziario e industria) nelle aree urbanizzate; la necessità di individuare le opere strategiche di interesse pubblico (potenziamento del porto e delle reti stradali e ferroviarie, dighe per realizzare bacini idrici, un mercato all'ingrosso) quali azioni indispensabili per lo sviluppo economico programmato e anche l'opportunità di prevedere dimensionalmente le attività produttive e i posti di lavoro generati in modo da pianificare correttamente i nuovi insediamenti nel territorio.

La governance in questo processo era espressa dalle varie realtà locali attraverso un Comitato politico che teneva conto dei territori e anche delle minoranze politiche con un'attenzione *ante litteram* alla partecipazione, un Comitato tecnico di professionisti congiuntamente incaricati e l'Ufficio di piano a rappresentare la struttura amministrativa di supporto.

Il dibattito fu debitore degli studi del CRPET e delle "Linee del programma regionale di sviluppo" e portò alla condivisione di un Documento Preliminare che *"evidenziava con forza la necessità di operare consistenti stralci alle previsioni di espansione contenute nei piani vigenti, sia perché questi erano sovradimensionati, sia perché alcune delle previsioni apparivano, già a una prima verifica, in contrasto con la politica urbanistica coordinata."* (Documento Preliminare, 1975). Questo documento indirizzò i Comuni ad adottare, nel 1976, le quattro varianti riduttive con le quali si stralciarono oltre due milioni e mezzo di metri cubi, prevalentemente di edilizia residenziale e turistica, previsti dai PRG allora vigenti.

Successivamente la Conferenza economica, produsse un Documento Programmatico, *"individuando gli obiettivi di politica urbanistica, le modalità con cui questi dovranno essere raggiunti, i dimensionamenti ripartiti per settore e suddivisi per comune."* (Documento Programmatico, 1978) Quindi seguendo le linee individuate congiuntamente nel 1979 furono adottati i singoli PRG poi approvati dalla Regione Toscana (Benedettini, 1984). Tutto ciò avvenne molto prima che la Legge regionale 31 dicembre 1984, n. 74 "Norme urbanistiche integrative" prevedesse all'art. 8 la possibilità di coordinamenti tra strumenti urbanistici comunali.

In questi strumenti si concretizzava per la prima volta quell'ipotesi di struttura territoriale costituita da due infrastrutture lineari ortogonali -una che segue la direzione approssimativamente nord.sud dell'Aurelia ed una trasversale dal porto di Piombino verso l'interno- semplicemente nominata come *croce infrastrutturale*, nel cui incrocio collocare funzioni nodali di interesse regionale rafforzando la posizione di Venturina, polo termale poco attrattivo, con altre

attività di tipo commerciale e promozionale delle filiera agroalimentare. In quel momento emerse anche la proposta forte dei Parchi della Val di Cornia collocati nei quadranti definiti dalla croce infrastrutturale e concepiti come sistema unitario di tutela paesaggistica e di sviluppo turistico.

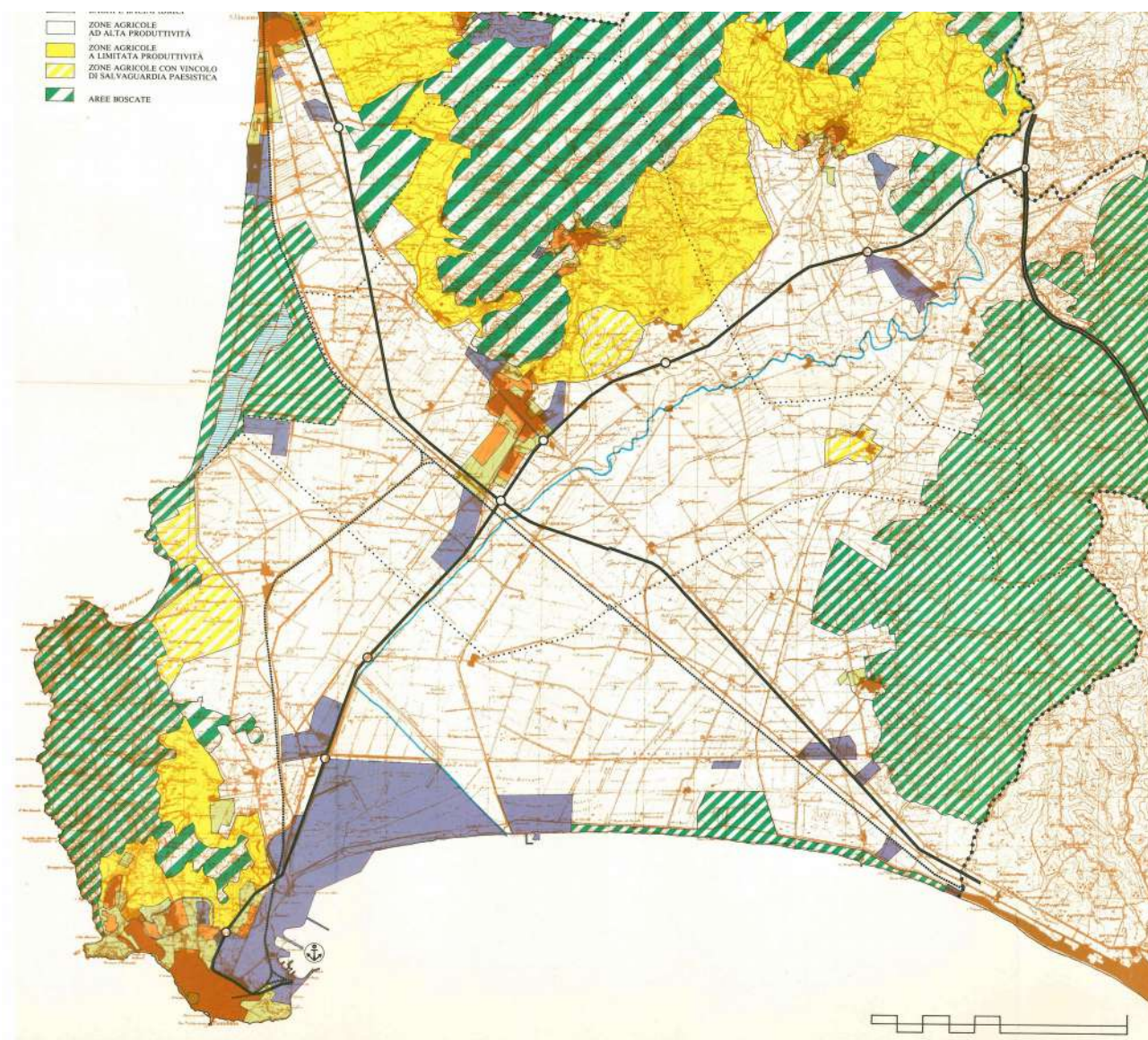


Figura 48: PRG Coordinato della Val di Cornia. Fonte: Benedettini, 1984 tav. allegata

Praticamente senza soluzione di continuità nel 1986 prese avvio una nuova fase del coordinamento affidata all'Associazione intercomunale 25 Val di Cornia (che comprende, oltre ai comuni già coordinati, quelli di Sassetta e Monteverdi Marittimo), istituita con l'approvazione della Legge Regionale 17 agosto 1979 n. 37 "Istituzione delle Associazioni Intercomunali". Gli organi politici e le strutture tecniche dell'Associazione rilevarono l'opportunità di avvalersi formalmente del coordinamento previsto dalla nuova norma regionale per aggiornare le strategie che fino ad ora avevano come orizzonte l'anno 1990, ampliarono il perimetro associativo ad altri due enti e decisero di "affrontare alcuni temi fondamentali, quali: la disoccupazione giovanile, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, il potenziamento delle infrastrutture e la massima utilizzazione di quelle esistenti, la promozione dell'agricoltura e del turismo, il recupero di risorse primarie quali l'acqua e l'aria" (Circondario della Val di Cornia, 2007).

L'Atto di coordinamento prodotto dall'Associazione Intercomunale fu approvato da alcuni Comuni nello stesso anno, ma non dai Comuni di Sassetta e San Vincenzo che intrapresero un percorso autonomo. Il documento conteneva gli indirizzi strategici di assetto territoriale articolati in cinque temi territoriali, quattro dei quali riferiti dell'efficacia del coordinamento (turismo, deindustrializzazione, ambiente, agricoltura) ed uno dell'efficienza del coordinamento stesso (infrastrutture) per i quali si definivano Indicazioni, Salvaguardie e Progetti Integrati (con obiettivi di risoluzione di temi complessi anche utilizzando meccanismi perequativi) tali da costituire un quadro metaprogettuale per i Comuni associati. La normativa correlata individuava tre settori di pianificazione:

- *ambiente e paesaggio*: nella fascia costiera la norma mirava alla conservazione delle qualità paesaggistiche, alla riorganizzazione funzionale e morfologica degli spazi di parcheggio, della viabilità e dei servizi di ristoro, alla definizione del sistema degli approdi e degli ormeggi, alla rimozione dei campeggi e degli insediamenti turistico-ricettivi e il recupero ambientale delle aree risultanti. Nelle altre aree rurali si puntava alla valorizzazione della produzione agricola, limitando le nuove infrastrutture in "corridoi" idonei alla integrazione con lo sviluppo turistico compatibile (agriturismo, recupero volumetrie abbandonate, sentieristica, turismo termale, ecc.), con azioni di recupero delle situazioni di degrado ambientale e paesaggistico (cave dimesse), per le foreste e i boschi l'obiettivo principale era la conservazione e la valorizzazione dei circuiti di turismo naturalistico. Questa strategia articolata si riassume in una visione di un sistema di parchi da tempo maturata³¹
- *infrastrutture di comunicazioni e trasporto*: comprendeva le infrastrutture a rete e quelle puntuali assumendo la riqualificazione del porto per l'*intermodalità* e la *croce infrastrutturale* come visione strategica ;
- *insediamenti prevalentemente residenziali e insediamenti produttivi*: per i quali la norma proponeva il superamento della logica quantitativa a favore di un reticolo tipomorfologico, ed il criterio delle addizioni, localizzando le nuove costruzioni a completamento degli insediamenti esistenti, oltre che nelle aree di recupero per condizioni di degrado e di sottoutilizzazione.

Successivamente, i comuni procedettero ad approvare i nuovi Piani regolatori coordinati (Piombino 1997, Campiglia Marittima 1996, Suvereto 1998) tenendo conto anche dell'evoluzione legislativa delineatasi soprattutto in materia di pianificazione paesistica e ambientale (L 431/1985, LR 52/1982, D.C.R. 296/1988, LR 4/1990), decidendo di dare ai piani regolatori una specifica valenza paesistico-ambientale, riconosciuta successivamente anche dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno.

31 La Società Parchi Val di Cornia era stata costituita il 18 luglio 1993 per iniziativa dei Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto e Sassetta e di soci privati, ai sensi dell'art. 22 della legge 142/1990 come Società mista pubblico privato, con il vincolo del prevalente capitale pubblico oggi interamente pubblica. La Società era stata costituita per attuare il sistema dei parchi della Val di Cornia, ovvero le aree naturali protette, le aree archeologiche e i beni culturali dei Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto e Sassetta, sottoposti a regime di tutela dai piani regolatori coordinati degli stessi Comuni. Compiti della Società erano quelli di progettare e realizzare gli interventi per la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali; gestire, in forma integrata, i servizi per la fruizione pubblica

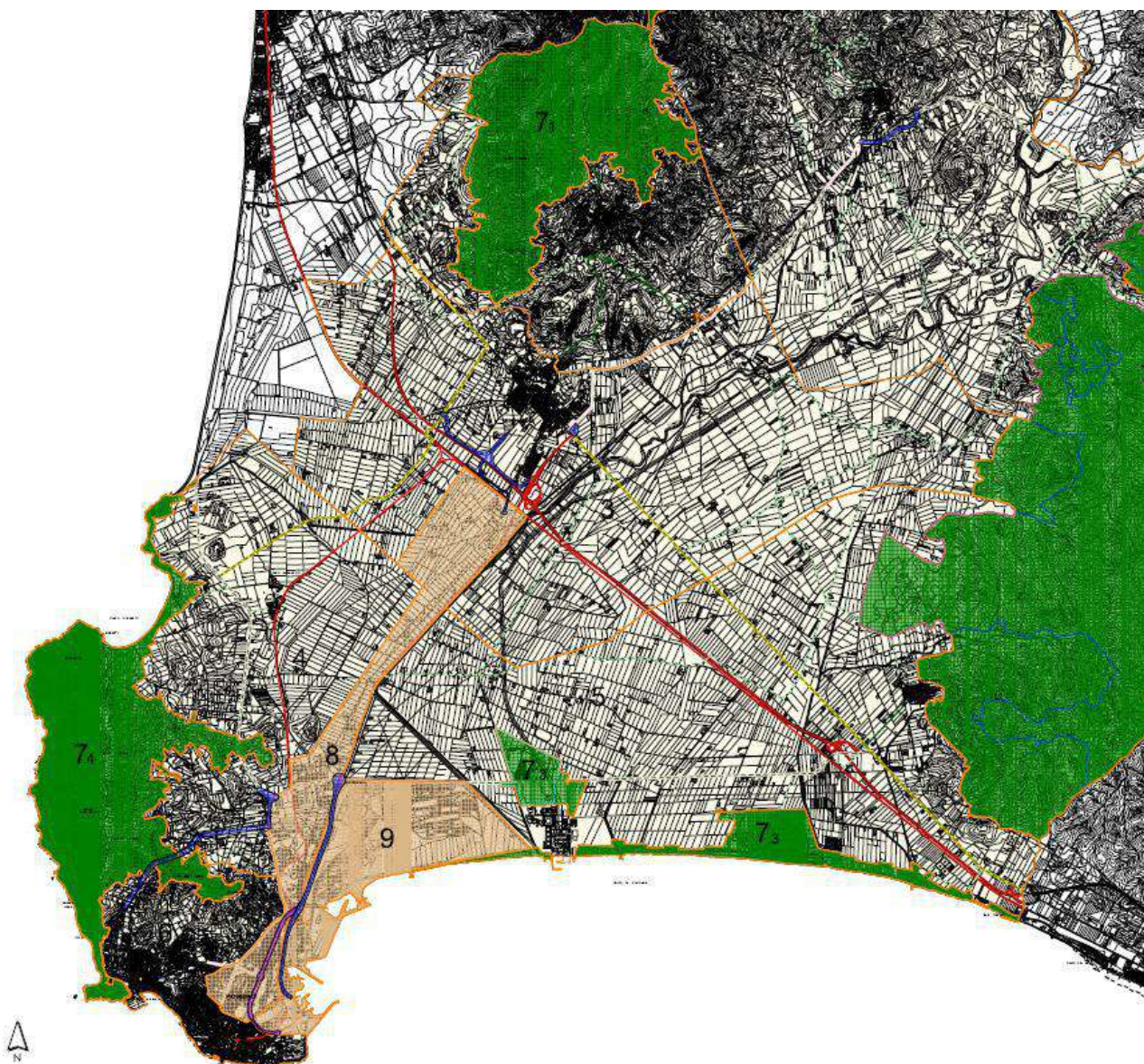


Figura 49: Unità Territoriali Organiche Elementari. Fonte: Piano Strutturale d'Area-Estratto Tavola 10.1, 2007.

Il sistema dei Parchi della Val di Cornia assunse un ruolo centrale nei PRG fin dagli anni '70 quando, per la prima volta, lo identificarono per complessivi 8.440 ettari nelle aree su cui insistevano le maggiori emergenze storico-archeologiche e ambientali (Tozzini, 2004). Per gli ambiti di parco territoriale vennero previste attrezzature di servizio con l'obiettivo di una maggiore e più ordinata fruizione turistica degli stessi e la possibilità di essere acquisiti al patrimonio comunale attraverso l'esproprio. Nonostante il ridimensionamento quantitativo dei Piani più recenti l'obiettivo della tutela e della conservazione delle territorio aperto e delle sue risorse paesaggistiche e ambientali non venne meno prevedendo comunque per le risorse ambientali esterne al sistema dei parchi strumenti normativi per la tutela e alla conservazione (Cerquetti, 2012).

Accettando lo stimolo regionale avviatosi con la LR 16 gennaio 1995 n. 5 "Norme per il Governo del territorio", andava maturando l'idea della formazione di un unico **Piano strutturale d'area**, sancita con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa (2001). I Comuni di Piombino,

Campiglia Marittima e Suvereto si impegnarono così alla redazione di un Piano strutturale unico, mentre i Comuni di Sassetta e San Vincenzo intesero “*promuovere un confronto complessivo al fine di perseguire una maggiore integrazione con le scelte di pianificazione del Circondario*” (Protocollo d’intesa, 2001) pervenendo alla gestione in forma associata presso questa nuova istituzione pubblica -nata nel 1999 ed attiva sino al 2010- delle funzioni inerenti la pianificazione urbanistica generale e attuativa di iniziativa pubblica. ed in seguito a questo i Consigli comunali approvarono nel 2005 un documento preposto a delineare gli obiettivi di lunga durata per il governo del territorio e la ricognizione del quadro conoscitivo disponibile.

Il Piano strutturale d’area fu quindi adottato dai Comuni di Piombino, Campiglia Marittima e Suvereto nel 2006 e approvato nel 2007 con il difficile obiettivo di conciliare in un’area ristretta “*la Toscana del paesaggio rurale e collinare, i centri storici, le emergenze archeologiche di Populonia e San Silvestro, le grandi multinazionali dell’industria siderurgica e dell’energia, un porto di rilievo nazionale.*” (Cerrina Feroni & Grassi, 2006 p.20)

In questa fase ritroveremo con continuità gli stessi temi già



Figura 50: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Tav. 5 - Sistema funzionale provinciale delle infrastrutture

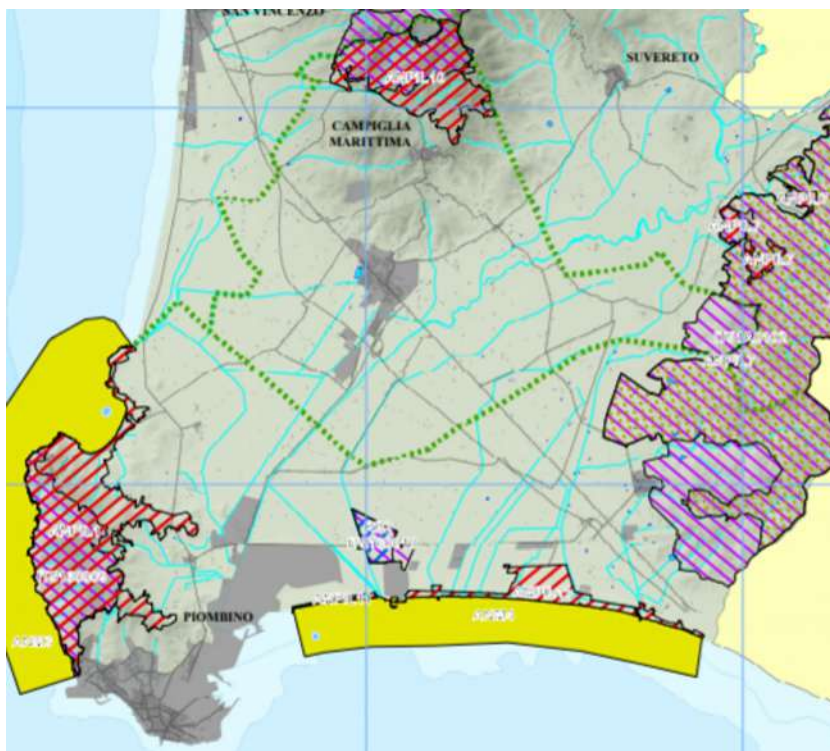


Figura 51: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Tav. 7 - Sistema funzionale provinciale delle aree protette: Invarianti

presenti nel precedente periodo di pianificazione: le due infrastrutture lineari ortogonali, la croce infrastrutturale, rafforzata dalla presenza ai margini di aree produttive del retro-porto piombinese; ed il sistema dei Parchi della Val di Cornia ridimensionato nelle superfici a vantaggio di una maggiore concretezza della fattibilità iniziale e della gestibilità successiva.

Le stesse visioni transitarono integralmente nel Piano Territoriale della Provincia di Livorno (PTC 2008) dove furono riconosciute come invarianti nel *Sistema funzionale provinciale delle Infrastrutture*.

L'attuazione del piano strutturale d'area avvenne attraverso Regolamenti Urbanistici approvati dai Comuni di Campiglia Marittima e Suvereto nel 2011, mentre il Comune di Piombino adottò solo nel 2012, per vederne l'approvazione nel 2014, il proprio Regolamento Urbanistico avendo in precedenza approvato (2009) una variante autonoma al Piano strutturale d'area per far fronte alle necessità di ampliamento del porto in seguito al c.d. "Progetto fanghi di Bagnoli", al distretto della nautica, alla conseguente riorganizzazione delle aree industriali e delle infrastrutture connesse. Tutto questo avvenne non senza suscitare critiche, secondo alcuni *"in 11 anni, più di due legislature, i cinque Comuni della Val di Cornia non sono riusciti ad elaborare una pianificazione urbanistica né unica, né coordinata, né verificata. I tre Comuni che hanno approvato un piano strutturale d'area lo hanno poi modificato separatamente e non hanno ancora concluso l'iter per l'approvazione dei primi regolamenti urbanistici che devono attuarlo. In ogni caso saranno sensibilmente diversi per tempi e contenuti ed arriveranno ad essere operativi con grande ritardo rispetto agli scenari programmatici previsti. In questi 11 anni sono cambiati radicalmente l'economia e i fabbisogni per le abitazioni, i servizi e le attività produttive; un tempo storico tumultuoso che renderebbe necessario ripensare anche quel poco che è stato concluso. Cosa assai improbabile, visto che ormai non esiste più neppure la sede istituzionale per farlo: dopo il Circondario in Val di Cornia non c'è più nulla"* (Zucconi, 2013)

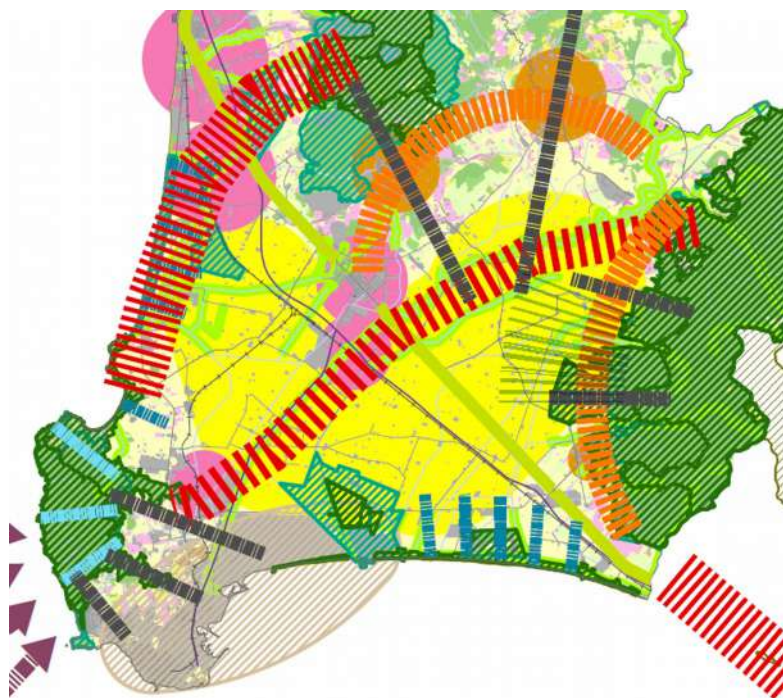


Figura 52: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Livorno 2008-Strategie Paesaggistiche

Parallelamente alle dinamiche che vedevano istituzioni e stakeholders tutte orientate a consolidare il modello storico della *"croce infrastrutturale nel sistema dei parchi"* hanno avuto inizio tentativi di far emergere un diverso scenario strategico pur riferendosi ad un'analisi del contesto non dissimile da quelle precedenti che rilevava *"un modello urbano industriale incentrato sulla costa, che aveva svalorizzato l'interno collinare e montano e attratto forza lavoro salariata"*

nella pianura” (Magnaghi, 2005)³².

Si proponeva una strategia di messa in valore delle risorse agroalimentari tipiche e di qualità, dell’artigianato, delle risorse culturali e naturali, dell’ospitalità diffusa nei centri dell’interno e nell’ospitalità rurale, nell’escursionismo culturale e ambientale, trova gli elementi per uno sviluppo integrato fra costa, collina coltivata, aree boscate, corona dei centri collinari, autosostenibile e durevole. La rappresentazione di questa strategia attraverso gli elementi identitari del territorio assumeva toni diversi riportando l’uso del fuori scala e dello sfumato nella cartografia tecnica per enfatizzare *“un manifesto culturale, informale, disegnato per tenere la stima della rotta nel processo di pianificazione, ma soprattutto per avviare il dialogo con i veri protagonisti del processo: gli abitanti. [...] Il progetto strategico (disegnato) è uno stimolo per dislocare l’immaginario degli abitanti”* (Magnaghi, 1995). In questi studi l’immaginario della croce sembrava perdere la connotazione di infrastrutturale assieme alle due braccia

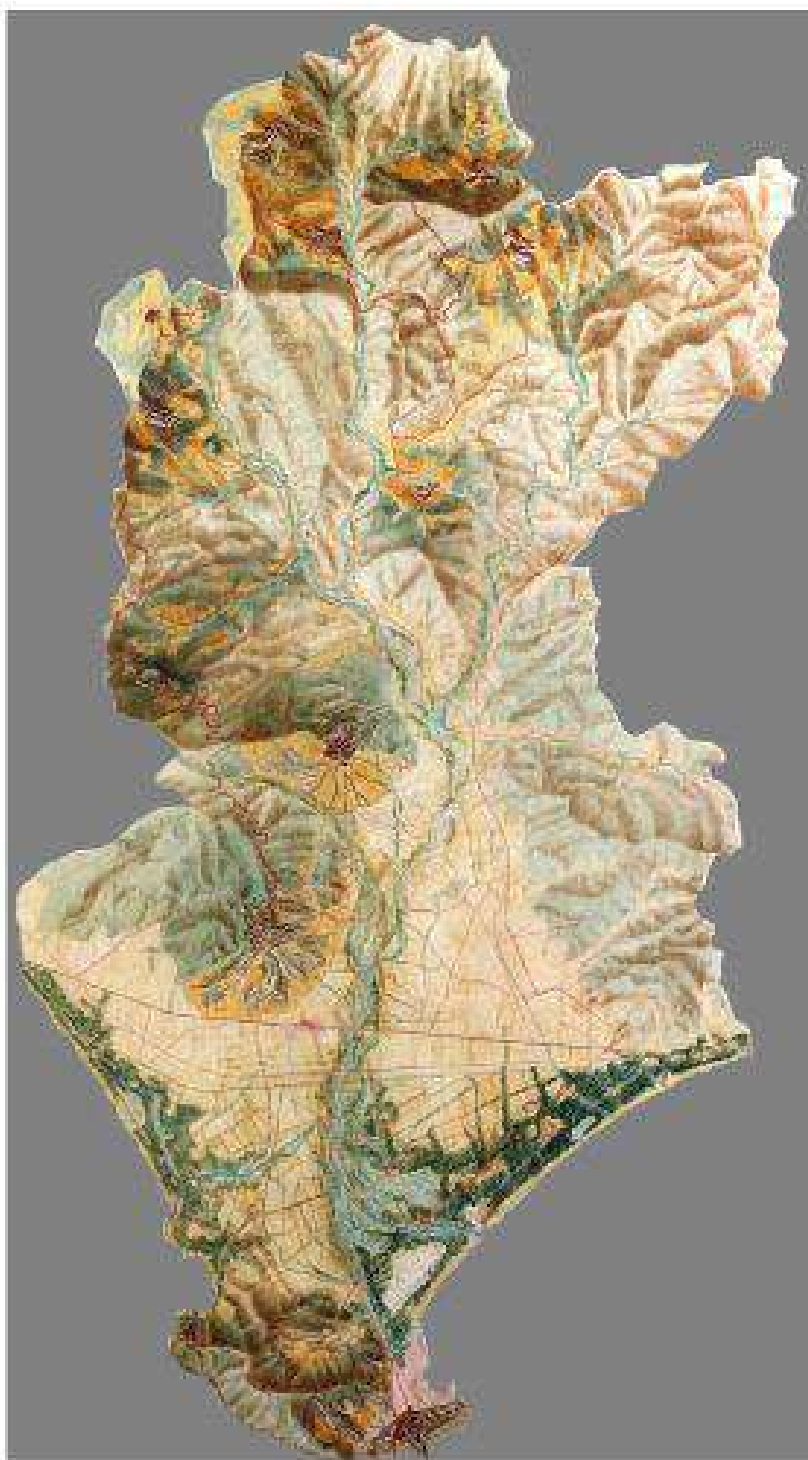


Figura 53: Proposta di Carta dello scenario strategico della Val di Cornia Fonte: Fantini, 2005:

32 *“In Alta Maremma. Il modello industrialista, affiancato alla progressiva dismissione delle miniere, nel corso del novecento aveva risucchiato il complesso sistema orografico delle colline metallifere sulla linea di costa del golfo di Follonica: Italsider di Piombino, Centrale Enel a Torre del sale, industria chimica a Scarlino, turismo di massa a Follonica.”* (Magnaghi, 2005) dove comunque è possibile legger una forte *“profondità del territorio collinare: un ricco sistema di parchi archeologici e naturalistici (dagli etruschi di Populonia, alle miniere medievali di Rocca San Silvestro, alle miniere di Pirite di Massa e Gavorrano), di bandite, di ambienti naturalistici, di piccole città d’arte, di attività artigiane, di filiere agroalimentari di qualità, nel vino, nell’olio, nella ristorazione, etc.”* (Maghaghi. 2012)

orizzontali trasformandosi in un albero che affondava le sue radici nella costa per fare delle colline interne la sua chioma.

Dopo l'approvazione della Legge Regionale n. 65 "Norme per il Governo del territorio" Giuliano Parodi (Sindaco di Suvereto) rilevava rispetto al Piano Strutturale d'Area che *"le previsioni contenute in quel piano, approvato nel 2007, in un momento di trend positivo per tutti i settori dell'economia e quindi che disegnavano uno scenario di espansione in determinate direzioni, adesso, alla luce della grande crisi e della trasformazione in atto nel territorio, risultano obsolete o addirittura fuorvianti. Per questo credo sia indispensabile per dare una vera rinascita alla nostra zona intervenire con coraggio su quelle scelte e pianificazioni conseguenti."* che possano essere attuate da *"un Unione forte, allargata anche ai comuni limitrofi a nord e sud nell'ottica di ottenere maggiore efficienza e risparmi per le casse comunali"* (Parodi, 2013). Evidentemente rispetto al contesto attuale stava venendo meno l'urgenza della pianificazione a favore delle possibilità di economizzare sui costi dei servizi.

Nonostante fosse stata rinnovata la volontà di perseguire una pianificazione territoriale di area vasta anche dopo lo scioglimento del Circondario (2010) di fatto non avvenne niente fino alla nuova convenzione per la ricostituzione dell'Ufficio di Piano tra i Comuni di Piombino (capofila), Campiglia Marittima, San Vincenzo e Sassetta (2015) con l'obiettivo dichiarato di rilanciare il coordinamento delle politiche di pianificazione e governo del territorio della Val di Cornia tramite la redazione di un nuovo piano strutturale intercomunale tenendo conto tuttavia dei diversi percorsi di pianificazione condotti da ciascun Comune per la definizione dei propri strumenti urbanistici. Martina Pietrelli, Assessore all'Urbanistica del Comune di Piombino rilevava che *"L'atto coglie due obiettivi: aprire una fase di elaborazione di nuove e più aggiornate strategie di governo del territorio, con la revisione del Piano strutturale d'area; riprendere e proseguire la storia della pianificazione urbanistica della Val di Cornia. Dagli anni '70 in poi siamo sempre stati uniti su questo fronte, e non c'erano incentivi economici o obblighi di legge per esserlo. Fu una scelta politica, una visione, un'idea. Vedersi e pensarsi insieme è la nostra sfida, oggi come allora, e come, mi auguro, ancora a lungo nel tempo"* (Pietrelli, 2015)

Un riavvicinamento alla politiche territoriali coordinate è avvenuto nel 2016 con l'approvazione del Piano Strutturale di San Vincenzo che costituì l'atto di riallineamento ed insieme di aggiornamento dei contenuti del Piano Strutturale d'Area. I sistemi territoriali e funzionali sui quali è fondato questo piano rappresentano l'estensione al territorio di San Vincenzo di quelli del Piano Strutturale d'Area. Scelte come quella della strada parco della Principessa, della individuazione di una rete dei percorsi ecologici verso l'entroterra o della individuazione di un'area a tutela ambientale di congiunzione tra il parco di Rimigliano a quello della Rocca di San Silvestro sono state concepite e condivise proprio nell'ottica di una strategia complessiva che colloca il Comune di San Vincenzo a pieno titolo nelle scelte pianificatorie della Val di Cornia (Bandini, 2017). Questo vale anche per il Comune di Campiglia Marittima dove si rileva che *"è anche tempo di rivedere la pianificazione territoriale avvalendosi dei nuovi strumenti previsti dalla legge regionale: una porzione consistente di risorse è dedicata alla stesura del nuovo piano operativo e alla revisione del piano strutturale intercomunale, strumenti essenziali per il governo del territorio e per dare nuovo impulso all'economia della zona"* (Soffritti, 2017)

Per cercare di risolvere congiuntamente le criticità che emergevano dagli studi regionali (fig. 54), nel 2016 il Comune di Piombino approvava un documento di indirizzo per le politiche territoriali indicando come *“obiettivo prioritario dell’avvio del procedimento del nuovo Piano Strutturale intercomunale entro il giugno 2017, implementando laddove necessario il quadro conoscitivo disponibile con particolare riguardo al tema dell’attrattività turistica del territorio e alla diversificazione delle tipologie dell’offerta ricettiva e dei servizi, nonché all’incremento della stessa, ritenendo necessario rivedere su questo tema, ritenuto di particolare rilevanza per*

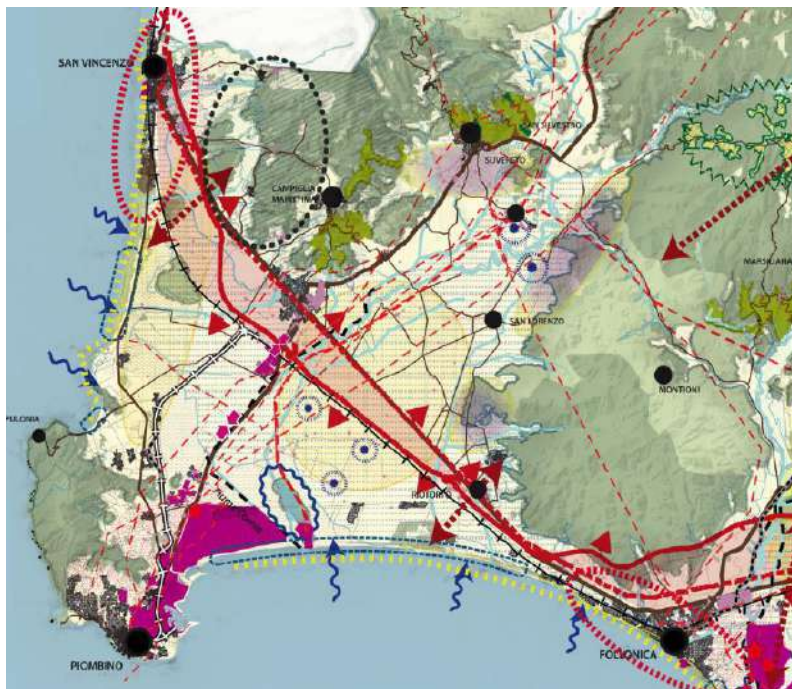


Figura 54: Estratto della "Carta delle criticità" tratta dalle Interpretazioni di Sintesi nella Scheda Ambito di Paesaggio16 - Colline Metallifere e Elba - del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico

accrescere la vocazione turistica della Val di Cornia, l'impostazione del vigente P.S. d'Area. In caso di impedimenti al riavvio della pianificazione strutturale intercomunale il Comune di Piombino si attiverà comunque per perseguire i suddetti obiettivi attraverso gli strumenti consentiti dall'ordinamento vigente” (Comune Piombino, 2016)

Attualmente (2018) le forti pressioni socio-economiche generate dalla crisi del settore siderurgico hanno logorato sia i rapporti interistituzionali, che quelli tra cittadini e istituzioni. In questo contesto emergono anche alcune criticità³³ di tipo ambientale e paesistico che si concentrano intorno alla croce infrastrutturale. Si mantiene invece un alto livello di qualità del sistema dei parchi in grado di garantire oggi anche un ritorno economico in termini di occupazione nel settore turistico.

33 Nell’ambito emergono le tipiche criticità di territori che hanno visto i pesi insediativi spostarsi dall’entroterra alle aree di pianura e costiere. Proprio sulla costa sono, infatti, concentrate le principali criticità, derivanti sia dalle consistenti espansioni degli abitati esistenti, sia dalla proliferazione di lottizzazioni, villaggi turistici e campeggi localizzati anche in aree a elevato rischio ambientale o di pregio naturalistico. A queste urbanizzazioni sono andate a sommarsi nel tempo nuove strutture portuali che hanno aumentato le pressioni sui delicati equilibri ecologici costieri. Il carico urbanistico nella costa ha anche contribuito all’abbassamento delle falde, aumentando il rischio di subsidenza e di ingressione d’acqua salina. Ulteriori conseguenze sono state la dismissione delle ferrovie e delle stazioni minori, la semplificazione dei sistemi infrastrutturali longitudinali e dei loro legami con il reticolo del sistema podereale della piana, la frammentazione del territorio, con la creazione di spazi interclusi tra gli assi viari e la perdita delle funzioni agricole. (Comuni di Piombino-Campiglia Marittima Documento di avvio 2018)

Solo due dei quattro comuni che avevano iniziato il percorso di pianificazione coordinata oltre 40 anni fa propongono oggi una forma di pianificazione intercomunale, sono il comune di Campiglia Marittima e di Piombino, mentre gli altri due, San Vincenzo e Suvereto, dichiarano un impegno politico di coordinamento dei propri strumenti singoli. L'aspetto interessante è che, pur nel venir meno della coesione politica intorno ai processi di governo del territorio e alle attività di formazione di strumenti urbanistici unitari a con la possibilità di aderire ad altre visioni (Magnaghi, 2012), rimane comunque valida, in quanto riproposta, la figura territoriale iniziale costituita dalla Croce infrastrutturale e dal sistema dei Parchi della Val di Cornia.

Le criticità rilevate in fase di avvio del procedimento non annullano a giudizio degli enti proponenti il valore strategico dell'asse infrastrutturale trasversale in grado di garantire il rafforzamento del nodo centrale baricentrico di Venturina in funzione di stimolo ad un vettore economico orientato verso l'interno e di opposizione alla migrazione delle attività antropiche della collina alla costa. Infatti viene imputato alla



Figura 55: Estratto della "Carta del Patrimonio Territoriale" tratta dalle Interpretazioni di Sintesi nella Scheda Ambito di Paesaggio 16 - Colline Metallifere e Elba - del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico

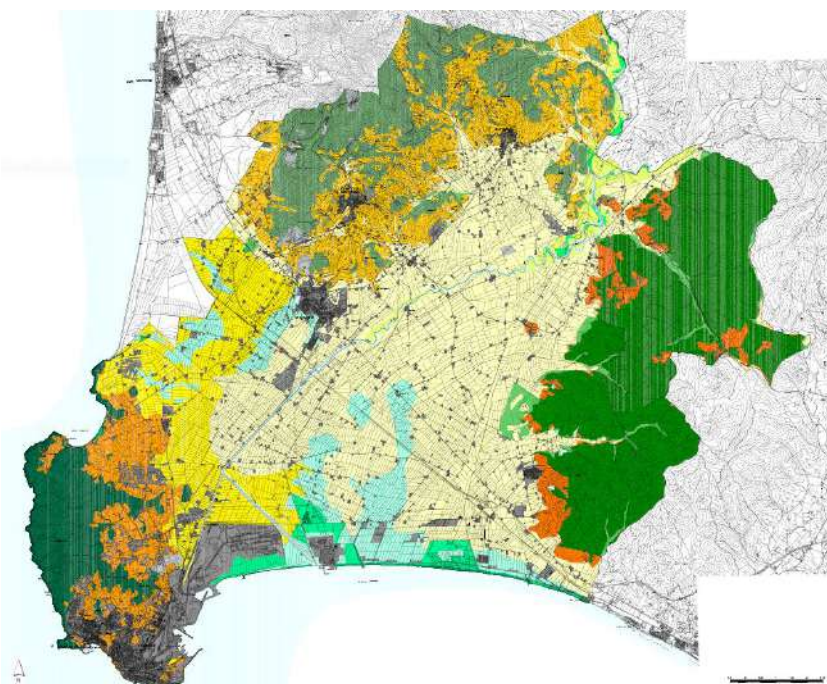


Figura 56: Fonte: Documento avvio procedimento (2018)

non completa attuazione del corridoio trasversale se si è verificato un progressivo “scivolamento” a

valle delle pressioni insediative, cui ha contribuito il potenziamento del corridoio infrastrutturale “Aurelia-ferrovia”, e a cui è corrisposto un progressivo svuotamento dei centri urbani dell’entroterra e l’indebolimento dei collegamenti trasversali costa interno, con un accentramento della popolazione verso i poli industriali di fondovalle.

Il permanere di tale visione non è assolutamente scontato se comparato con la condizione analoga di Savona, che pur vantando il primato di uno dei soli due piani intercomunali approvati in Italia ai sensi dell’art.12 della Legge n. 1150/42, non è riuscita a sostenere le pressioni socioeconomiche nella deindustrializzazione della grande azienda arrivando a negare prima nei fatti e poi formalmente le scelte industriali ed “operaiste” del primo piano intercomunale (Paolillo, 2006)

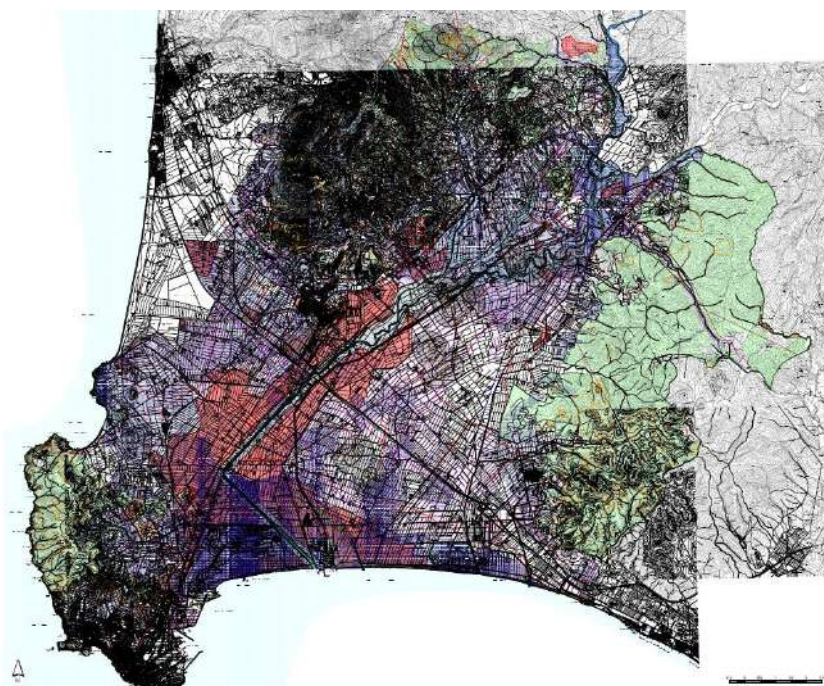


Figura 57: Fonte: Documento avvio procedimento (2018)

4.2 - Il Piano Intercomunale del Mugello.

Nel 1980, precisamente il 21 marzo, si chiuse un percorso avviato nel 1968 con l'autorizzazione ministeriale alla redazione di un Piano intercomunale (curiosamente individuato con lo stesso acronimo, PIM, del più noto omologo milanese), successivamente noto come "Piano Detti", il quale, come ebbe a dire Saulo Cappellini, assessore all'Urbanistica della Comunità Montana del Mugello *"pur mai formalmente approvato, ha costituito in questi anni una base costante cui si è riferita la politica istituzionale e l'azione dei partiti. Anni in cui lo studio non ha fatto vita a sé, ma è stato costantemente accompagnato da un serio confronto politico fra le istituzioni e i partiti"* (CM Mugello-Val di Sieve, 1980:6)

In seguito all'incarico formale, affidato dal Consiglio della Val di Sieve nel 1968 al professor Edoardo Detti, ed ai primi fascicoli di studi prodotti avemmo l'approvazione ufficiale il 7 febbraio 1969 di un primo documento programmatico relativo alla redazione di un piano comprensoriale che avesse lo scopo di fornire uno *"schema unitario di organizzazione dello spazio comprensoriale e preconstituire un tassello del Piano Territoriale Regionale"* (CM Mugello-Val di Sieve, 1980:7) contribuendo quindi a quella funzione di riequilibrio tanto cara alla pianificazione dell'epoca. In quel contesto l'armatura territoriale era composta da alcune cerniere (Barberino, Dicomano e Pontassieve) che collegavano segmenti intermedi, intesi come sistemi lineari, al sistema infrastrutturale nazionale costituito dall'Autostrada del Sole. I parchi territoriali avrebbero consentito poi di tutelare le aree montuose del complesso orografico Morello-Giovi-Consuma-Falterona.

Il piano focalizzava la sua attenzione sulla schema della grande viabilità, la Traversa del Mugello, che grazie ad una rete minore di raccordo intendeva valorizzare un area depressa dal punto di vista dell'insediamento produttivo industriale. Infatti, parallelamente, si prevedevano 5 unità produttive industriali di circa 2.000 addetti ciascuna da attuarsi attraverso strumenti consortili in modo da impedire eventuali previsioni di PRG comunali in contrasto. Quest'ultimo aspetto venne ripreso in una nota di aggiornamento del 1971 dove si rilevava appunto una disparità di comportamento tra i vari enti coinvolti in quanto alcuni di loro proseguivano nell'attuazione di alcune scelte individuali anche a seguito di un giudizio sfavorevole sui loro strumenti urbanistici espresso dal Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche motivato dal contrasto con il piano comprensoriale in itinere.

In sede di dibattito politico nella giornata di approvazione si chiarì che l'ambizione con la quale ci si appresta a varare un piano intercomunale era motivata da un sostanziale ristagno della produzione e della occupazione, che non era riuscita a compensare in termini economici la diminuzione dei livelli produttivi ed occupazionali in agricoltura causata dalla presenza forte di un vicino scomodo *"che ha fatto del Mugello e della Val di Sieve un serbatoio di mano d'opera dell'area fiorentina"* (Cappellini, 1980)³⁴.

34 Per quanto riguarda i rapporti con l'area metropolitana fiorentina, nei documenti del PIF il Mugello-Val di Sieve viene di fatto considerato come del tutto estraneo alla organizzazione della cosiddetta Piana Centrale, che è oggetto sostanziale della pianificazione PIF. L'unico consistente collegamento avviene sul nodo di Calenzano, confermando e di fatto consolidando il rapporto di dipendenza del Mugello rispetto all'area fiorentina, ed il conseguente pendolarismo con la relativa cerniera di Barberino di Mugello. L'altra cerniera, Pontassieve, non riceve sostanzialmente alcuna specifica attenzione. Viene semmai declassata con la riduzione di importanza della strada di Rosano che da collegamento veloce diviene « strada parco ». La tendenza a razionalizzare esclusivamente lo sviluppo dell'area fiorentina verso ovest negando ogni potenziamento ad est, ha fatto sì che il ruolo potenzialmente

Si tendeva anche una mano pur di avere quel riconoscimento che tardava a venire, si mettevano a disposizione tutti gli spazi mancati nella metropoli congestionata in modo da *“considerare e stabilire gli obbiettivi di uno sviluppo comune con il nostro territorio per impostare una politica di riequilibrio territoriale del Mugello e della Val di Sieve nei confronti dell’area fiorentina, attraverso una espansione industriale legata alla valorizzazione delle risorse territoriali esistenti (agricoltura, zootecnica, turismo, acqua)”* (Cappellini, 1980)

La successiva proposta sviluppata dal gruppo Cetica-Greppi-Manzini prevede alcuni obiettivi strategici:

- realizzazione di una presenza territoriale integrata fra industria e agricoltura, al fine di permettere un’organica espansione industriale senza incidere, per quanto possibile, sulla disponibilità di terreni adatti ad una agricoltura razionale;
- definizione e localizzazione delle strutture comprensoriali necessarie per lo svolgimento delle attività produttive, per la creazione dei servizi socio-sanitari, di aree protette, di strutture turistiche e di quanto altro atto a determinare e caratterizzare l’unità territoriale Mugello-Val di Sieve;

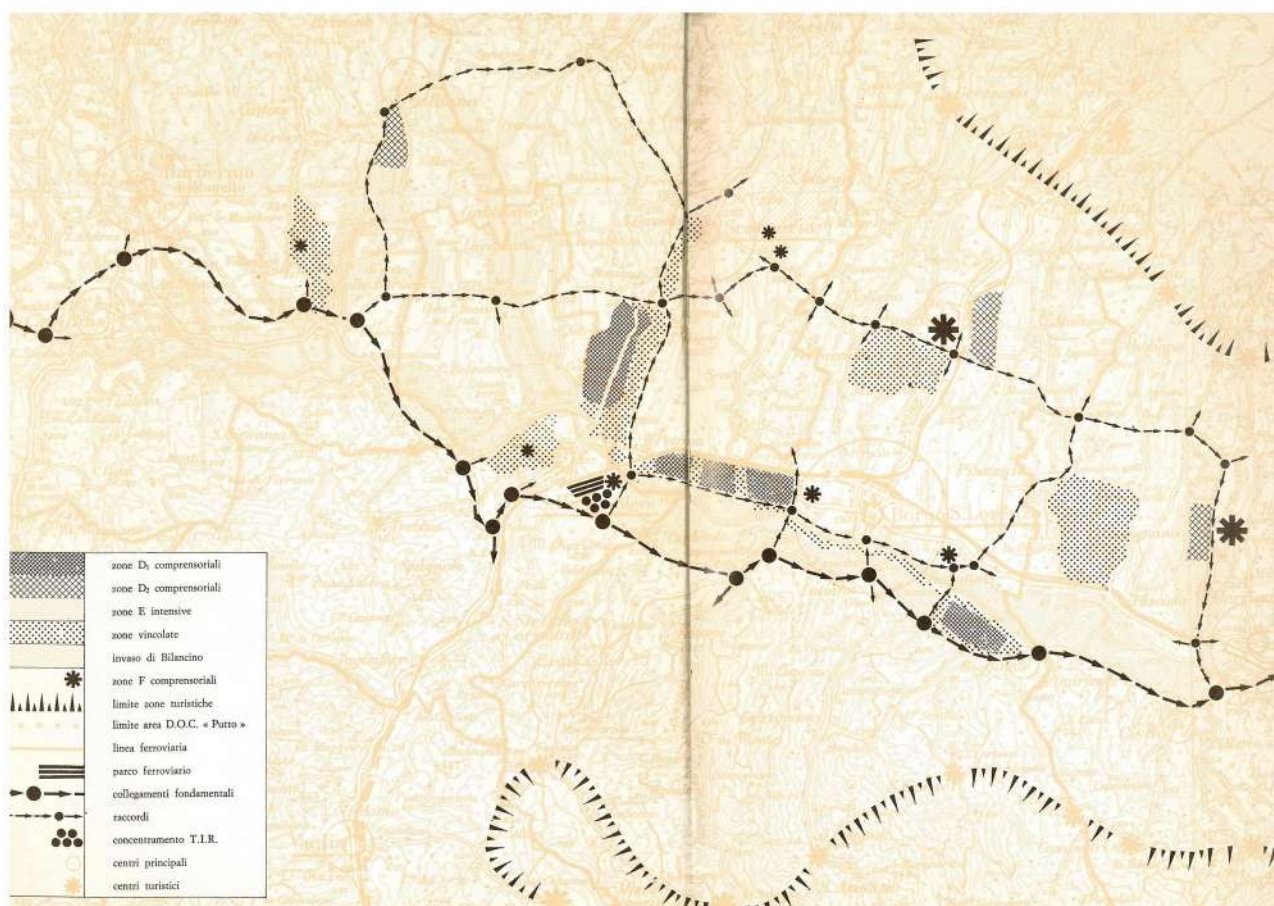


Figura 58: Piano Intercomunale del Mugello 1980-Schema Territoriale

- determinazione della rete territoriale in funzione di collegamento delle varie strutture equilibrante del Mugello-Val di Sieve rispetto ad una utilizzazione eccessiva della Piana Centrale venisse completamente e deliberatamente ignorato (Relazione al Piano, 1980:15).

comprensoriali fra di loro e con le altre strutture di altro livello; con particolare attenzione al recupero di zone ora scarsamente servite, da inserire nella trama territoriale del comprensorio;

- determinazione dei collegamenti territoriali, viari e ferroviari, fra il comprensorio Mugello-Val di Sieve e quelli limitrofi, in funzione di una corretta integrazione del comprensorio particolarmente con l'area metropolitana fiorentina;
- inserimento delle risorse specifiche della Comunità all'interno di un quadro programmatico, al fine di razionalizzarne lo sfruttamento sia sul piano economico che su quello ambientale;
- protezione dell'ambiente naturale e del costruito.

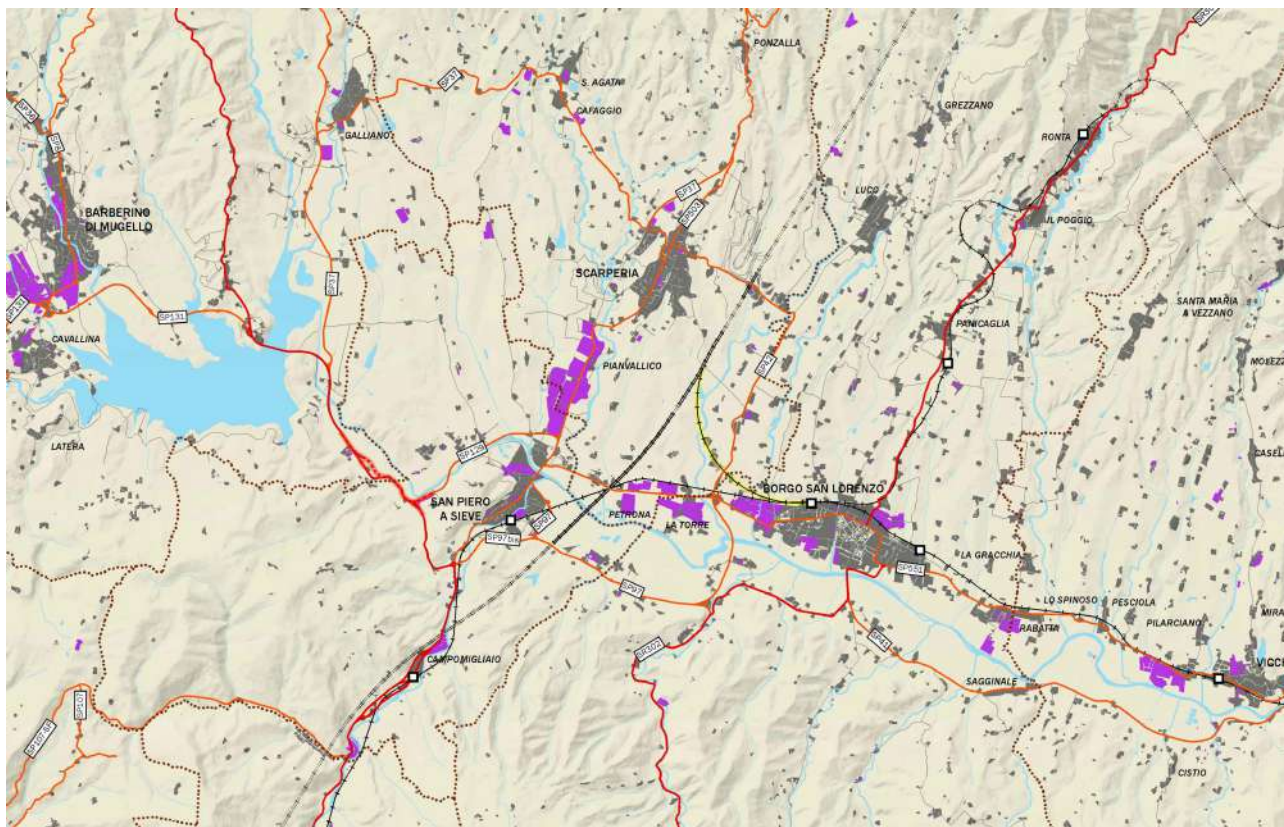


Figura 59: Sistema Infrastrutturale ed aree produttive. Fonte: Piano Territoriale di Coordinamento di Firenze (2013).

Tali obiettivi furono resi coerenti entro un piano di direttive da recepirsi poi dai singoli comuni attraverso Piani Zonali di Sviluppo Rurale e Piani Attuativi. Prevedeva anche l'abbandono dell'ipotesi dell'asse di grande scorrimento veloce avanzata dal gruppo Detti che tagliava l'intero comprensorio come variante di collegamento dei caselli autostradali di Barberino ed Incisa Val d'Arno, sostituendola con una rete viaria a maglia più stretta capace di rispondere anche alle esigenze locali, senza venir meno ai problemi di miglioramento dello scorrimento veicolare e di collegamento intercomprensoriale. Riguardo alle aree industriali il piano riconfermava le proposte del precedente da attuarsi tramite consorzi intercomunali al fine di evitare attuazioni comunali non coerenti.

Il documento approvato non aveva quindi alcun valore giuridico ed era completamente diverso della sua forma rispetto ad un piano conformativo, era un piano di coordinamento e come

tale fu accettato anche dalla neonata Commissione Regionale Tecnico Amministrativa (CRTA) che lo prese a riferimento per valutare la coerenza dei singoli piani regolatori comunali che venivano sottoposti al suo esame (Detti, 1973)

Alla fine ne uscì un Piano-quadro basato su alcune scelte comprensoriali (viabilità, aree industriali, parchi, centri di servizi) in grado di accogliere e organizzare le autonome indicazioni comunali; un Piano capace di valorizzare il ruolo insostituibile dei Comuni tanto che alla fine tutti espressero un parere di massima, variamente argomentato, di carattere positivo. L'immaginario che sottendeva a queste strategie veniva evocato attraverso una rappresentazione materica, applicando alla cartografia di base elementi di passamaneria ed altra minuteria, in modo da generare un'immagine inconsueta e quindi più facilmente memorizzabile (Fig. 39).

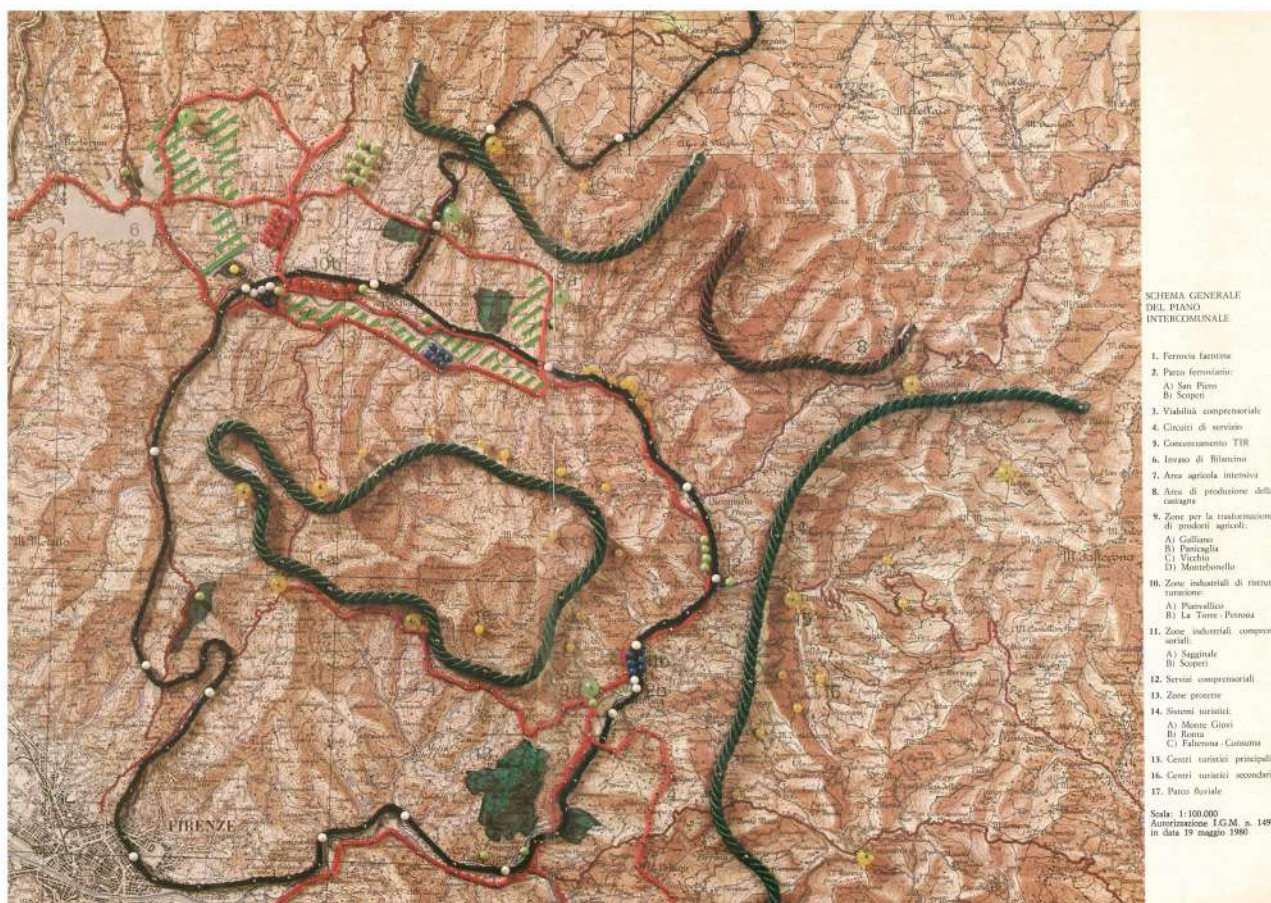


Figura 60: Schema generale del Piano. Fonte: Piano di Coordinamento del Mugello (1980)

Ad oggi la struttura territoriale del Mugello, per quanto riguarda il sistema infrastrutturale e quello delle aree produttive, risulta abbastanza allineata alle previsioni del Piano intercomunale del 1980 (fig. 38) anche se questo non ha mai avuto un contenuto giuridicamente vincolato ha assolto il ruolo di riferimento sia politico, per gli amministratori locali, che tecnico, per i soggetti che venivano chiamati a valutare la coerenza esterna del piano urbanistico del singolo comune che si andava ad approvare. La possibilità di redazione del Piano Strutturale Intercomunale ai sensi della LR 65/2014 nel caso del Mugello ha avuto un importante passaggio propedeutico consistente nell'inserimento della "funzione di pianificazione urbanistica" all'interno dello Statuto dell'Ente con Delibera di Consiglio Unione Montana dei Comuni del Mugello n. 17 del 29.07.2016.

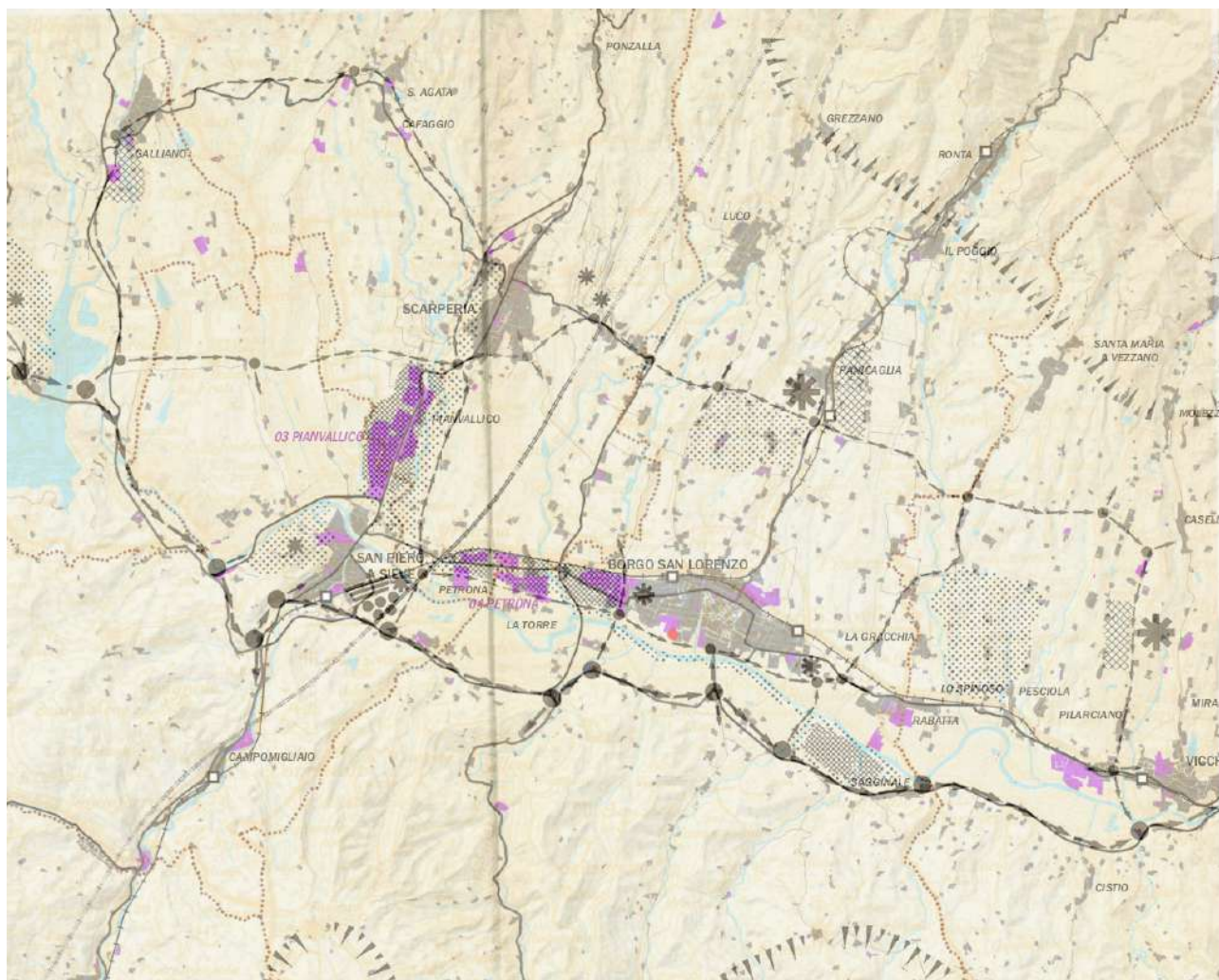


Figura 61: Sovrapposizione dello Schema 1980 e situazione del Quadro Conoscitivo PTCP 2013

L'obiettivo dell'Unione è stato quello di fornire al territorio un “*unico atto di governo, non somma di 8 piani strutturali dei comuni facenti parte dell'Unione, ma un unico strumento strategico che affronta per la prima volta i temi del territorio per intero e non frazionati nei singoli confini amministrativi comunali*”(UMCM, 2017).

Nel caso specifico del Mugello, la sostanziale coincidenza tra il dato dei confini amministrativi e quello dei caratteri fisiografici (bacino idrografico in primis), coniugato alla forte identità economica, sociale e culturale ad esso sottesa, consente di considerare quello della pianificazione strutturale intercomunale come il livello ottimale per esercitare efficacemente le strategie di governo del territorio³⁵.

35 Nel caso della Toscana una operazione di questo tipo è stata compiuta negli anni trenta del XIX secolo da Attilio Zuccagni Orlandini con il suo “Atlante” nel quale le valli fluviali sono assunte come ambiti di riferimento per descrizioni articolate e integrate dei caratteri fisici, naturalistici, insediativi, sociali, economici presenti. Un concetto molto prossimo a quello di bioregione con contenuti descrittivi ma anche “progettuali”, essendo concepito come strumento da mettere a disposizione del governo granducale che tra la fine del settecento e gli inizi dell'ottocento stava dispiegando in Toscana una straordinaria politica di modernizzazione con ricadute territoriali fondative degli assetti futuri. Il riferimento ad ambiti territoriali capaci di costituire la dimensione (la scala) entro la quale interagiscono le dinamiche (multiscalari) generate dalla utilizzazione virtuosa delle risorse presenti, è questione fondamentale per la definizione di una struttura territoriale resistente costruita intorno al Patrimonio territoriale alla cui tutela e riproducibilità ricondurre le strategie possibili della pianificazione ed è in questo senso che con il presente Avvio di procedimento alla formazione del Piano strutturale intercomunale si attivano gli studi e le

Secondo il progettista il piano strutturale in generale e quello intercomunale *“deve tendere ad assumere sempre più il ruolo di un quadro strategico complessivo, statutariamente coerente con i valori patrimoniali presenti, molto più prossimo ad un “piano strategico” che a un grande piano regolatore”* (Gorelli, 2017).

Nella proposta di nuovo piano intercomunale la possibilità di operare una sorta di *integrale delle peculiarità del Patrimonio territoriale del Mugello* al fine di ricomporle in un quadro strategico unitario e integrato, dipende anche in misura rilevante dalle condizioni di mobilità e accessibilità disponibili o progettabili nel territorio. In questo senso la mobilità e l'accessibilità possono essere considerate la matrice delle altre strategie di settore affidata al ferro e alla gomma cui si deve collegare un duplice sistema: uno di collegamenti minuti dedicati al sistema policentrico rarefatto dell'ambito collinare e montano, l'altro che lega l'ambito vallivo della Sieve e quello dell'Arno.

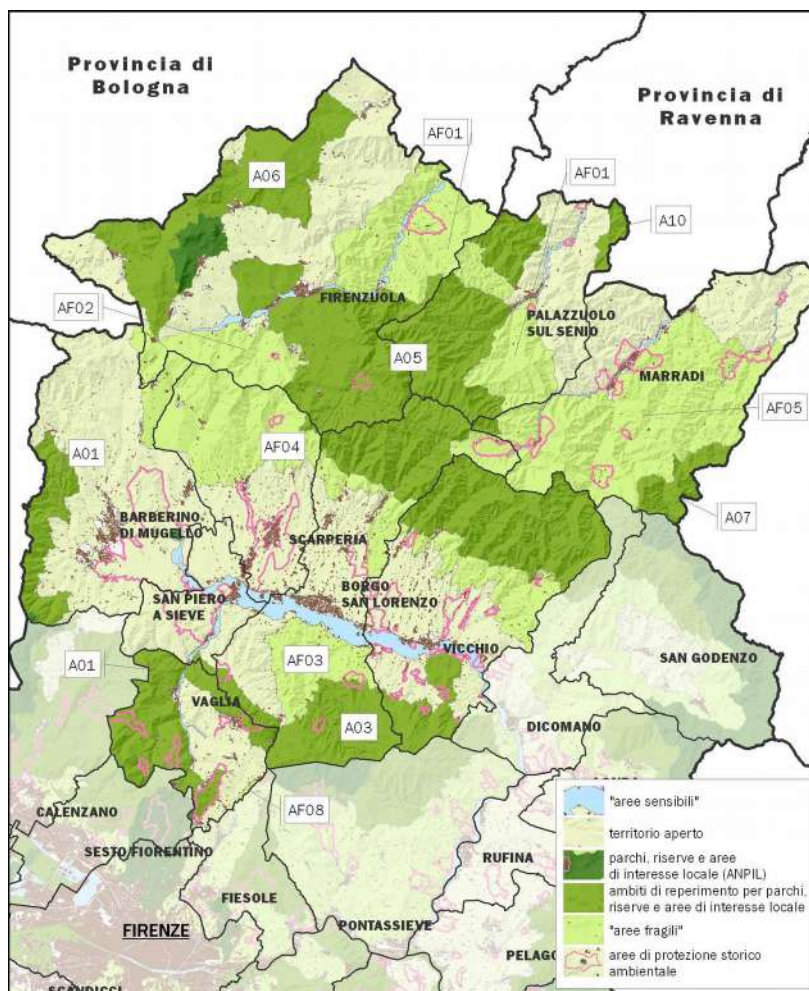


Figura 62: PTC Firenze 2013-Documento Monografia Mugello-Romagna Toscana

Grazie alle opere già previste che costituiscono i necessari raccordi tra gli interventi strategici di livello nazionale (Variante del tratto autostradale del Valico Appenninico della A1) e il sistema infrastrutturale esistente, e la riqualificazione della rete ferroviaria “Faentina” fra Firenze, San Piero a Sieve, Borgo San Lorenzo, Marradi e del tratto Pontassieve-Borgo San Lorenzo. In particolare la “Faentina” avrà il ruolo primario di linea metropolitana per il trasporto di persone, ma potrà anche avere funzione di interconnessione per il trasporto merci.

Le strategie della proposta di piano possono essere identificate in tre categorie di obiettivi:

- obiettivi di integrazione sub-provinciale e provinciale e di qualificazione dei sistemi insediativi, orientati al rafforzamento dell'asse della Sieve o di nuovi assi trasversali;
- obiettivi di valorizzazione dell'identità culturale e dell'offerta di qualità ambientale;
- obiettivi di valorizzazione produttiva integrata dei settori agricolo, turistico e industriale.

valutazioni di seguito descritte (Gorelli, 2017)

Il Mugello presenta una realtà urbanistico-territoriale complessa e fortemente sollecitata dai diversi rapporti che si instaurano con l'area centrale fiorentina e in particolare con il capoluogo.

L'integrazione con l'area fiorentina diventa perciò un elemento di arricchimento del tessuto socioeconomico, da valorizzare nelle sue potenzialità e qualificare per i riflessi sulla struttura insediativa, sia attraverso il controllo degli impatti sociali, economici e ambientali, sia regolando i flussi migratori in modo da assicurare il mantenimento delle specifiche identità locali.

Per effetto dei vantaggi logistici specifici, oltre a una dotazione infrastrutturale superiore e alcuni poli di attrazione (Autodromo, Lago di Bilancino e Outlet), l'area occidentale presenta maggiore capacità di attrarre attività produttive e, soprattutto, commerciali di rilevanza extraterritoriale. La parte centrale e orientale del Mugello (Vicchio, S. Piero a Sieve, Borgo San Lorenzo) è stata invece maggiormente interessata dalle esigenze residenziali del sistema insediativo fiorentino, gravitando intorno al sistema dei trasporti verso Firenze (l'asse della Faentina e della Bolognese) e al sistema dei servizi dell'area metropolitana fiorentina.

Le Linee strategiche per uno sviluppo diffuso e integrato proposte nel nuovo strumento coordinato che si intende promuovere si rifanno ancora alla necessità di sviluppo dell'intero sistema territoriale da perseguirsi attraverso una serie di politiche e azioni polisettoriali integrate fra loro. Tra queste la valorizzazione delle risorse locali, la salvaguardia e della valorizzazione delle risorse ambientali non solo come vincolo, ma anche come fattore promozionale dello sviluppo, l'integrazione con l'area centrale fiorentina non in una posizione subalterna, ma con uno specifico ruolo di complementarità, la buona accessibilità alle linee di trasporto nazionali, l'offerta di aree industriali convenientemente equipaggiate per una produzione pulita, una infrastrutturazione non basata solo sui trasporti, ma su reti tecnologiche avanzate e su servizi materiali (depurazione, recupero dei rifiuti) e immateriali.

Assumere la campagna come "cuore dello sviluppo", in un contesto in cui spesso il ruolo trainante è attribuito a ben altri settori (dal turismo alla manifattura di qualità e, in generale, ad attività urbane), significa quindi riconoscere la reciprocità del rapporto città- campagna e il contributo che da sempre, fin dai tempi del rinascimento storico, questa fornisce allo sviluppo dell'intero sistema metropolitano.

Il modello di sviluppo rurale multifunzionale proposto per il nuovo Piano Strutturale intercomunale del Mugello promuove lo sviluppo di un'agricoltura più sostenibile e aperta alla fruizione e alla conoscenza delle aree agricole, permettendo un'ampia diffusione della ricettività agrituristica e rurale in genere ed inducendo a guardare alla "campagna" come luogo della vacanza e di 'apprendimento dei valori territoriali'. Oggi il settore agrituristico ha diversificato l'offerta riducendo le attività ricettive e aumentando le attività di ristorazione e degustazione delle materie prime prodotte in loco. Attorno all'agricoltura tradizionale si stanno quindi affermando sistemi alimentari locali che, anche attraverso nuove forme di produzione sostenibile, servizi come le fattorie didattiche, promuovono la conoscenza diretta del territorio e del valore delle forme di produzione regionale e locale, per un ritorno ad un'economia circolare. All'interno di questo modello si integrano le realtà produttive industriali ed artigianali che ripropongono quanto preconizzato dal PIM del 1980 il tutto sorretto da un'armatura della mobilità essenzialmente corrispondente a quell'immaginario spaziale emerso dalle pratiche argomentative di quasi mezzo secolo prima.

4.3 - Ipotesi di Piano comprensoriale del Cuoio.

Il comprensorio del cuoio comprende i comuni di Fucecchio, Santa Croce sull'Arno, San Miniato, Santa Maria a Monte, Castelfranco di Sotto, Montopoli e Bientina. La sua è una storia relativamente giovane (Foggi, 1984; Bartoloni, 1995), la prima conceria santacrocese nacque solo nel 1814 probabilmente grazie a fattori localizzativi significativi come la grande dotazione idrica, la presenza di infrastrutture di trasporto e la propensione al commercio nei comuni di Fucecchio e Santa Croce (Veracini, 1975). Da allora fu un crescendo, con piccole imprese che si moltiplicarono in pochi anni, penalizzate in parte dalla difficoltà di trasporto del prodotto finito nelle maggiori città toscane. Nel secondo Dopoguerra un'ulteriore espansione indirizzò verso la specializzazione di ciascun comune in una fase della produzione: dalle concerie al vegetale di San Miniato, a quelle al cromo di Santa Croce, ai calzaturifici di Castelfranco e Santa Maria a Monte.

Tale situazione di organizzazione produttiva portò a riconoscere quest'area come un distretto industriale (ARPES, 1982) con la consapevolezza di un'unitarietà economica ed il riconoscimento di alcuni elementi problematici comuni è stato agevolato l'avvio di una pianificazione coordinata.

Tra gli elementi problematici emersero l'inquinamento delle acque e dell'aria aggravati dalla presenza di micro aziende dentro i centri urbani

e da pesanti ricadite sulle condizioni di salute degli abitanti (Gagliardi & Gagliardi, 1980; Puccini, 2000) uniti alla necessità di importanti collegamenti viari tra le aziende del distretto (Dini, 1982). L'analisi e lo studio del Comprensorio del Cuoio e della Calzatura effettuata nei primi anni '70 sotto diversi profili (morfologici, socio-economici, paesistici) vista nella sua diacronicità, evidenziava un continuo degrado del territorio stesso. Dalla formazione dei primi nuclei come strutture puramente agricole avemmo un'evoluzione morfologica in singole concentrazioni con un "area produttiva adiacente" (Bianchi, 1975).

Lo schema infrastrutturale storico della direttrice principale dell'Arno est-ovest intersecata da direttrici nord-sud che collegavano le fasce collinari alla pianura ha subito nell'ultimo secolo delle alterazioni profonde, che hanno totalmente squilibrato i modelli precedenti, a causa della costruzione della ferrovia che ha tagliato in due emarginando larghe fasce e separando i Comuni a nord e a sud dell'Arno, tendenza che veniva accentuata dalla nuova superstrada Firenze-Pisa-Livorno. Tale situazione era manifestamente in contrasto con il fattore produttivo del tutto omogeneo fino a poter considerare l'attività principale -la filiera del cuoio- un'unica fabbrica. Lo sviluppo spontaneo e non programmato, in conseguenza della crescita delle attività produttive, accelerava ulteriormente il processo di disgregazione pur nella saldatura degli insediamenti.

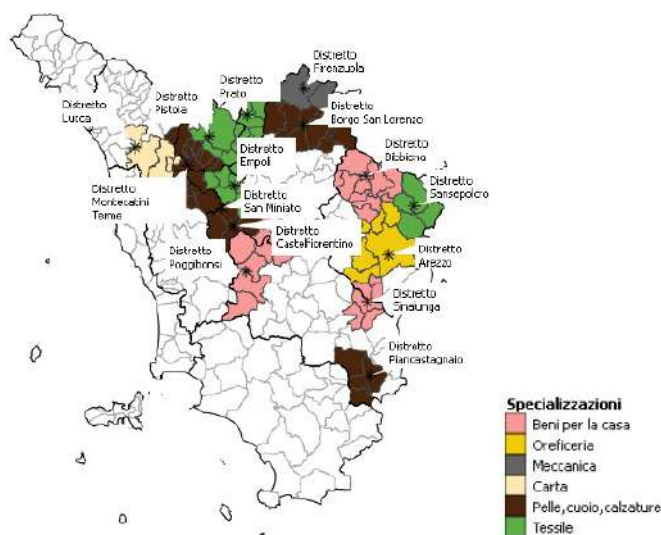


Figura 63: I distretti Industriali in Toscana

A fronte di questo contesto non stupisce che già negli anni '70 si fosse compreso come il tema della viabilità comprensoriale costituiva un aspetto prioritario tra le varie azioni territoriali. Nasceva quest'immagine unitaria di Città della valle dell'Arno tagliata storicamente dalle infrastrutture regionali est-ovest.

L'ipotesi di piano prevedeva di realizzare tre cerniere collegate da una viabilità: una bretella di raccordo baricentrica al nuovo sistema, due raccordi nord-sud di comunicazione che diventavano l'armatura portante di tutto il sistema produttivo del territorio stesso sia per quanto riguardava le attività secondarie sia per le attività primarie che in questa nuova armatura potevano confluire e di conseguenza trovare un nuovo equilibrio fra attività primaria e secondaria, *“localizzando le industrie di trasformazione come fossero « porti » dei bacini agricoli sia di valle che collinari”* (Cioni, 1977).



Figura 64: Ipotesi di Piano Comprensoriale 1977

Secondo le intenzioni ipotizzate si sarebbe rafforzata una componente identitaria *“non solo i cittadini abitanti di Fucecchio, Santa Croce sull'Arno, Santa Maria a Monte e Castelfranco di Sotto, ma anche quelli dei Comuni di Montopoli Valdarno e di San Miniato potranno riconoscersi come appartenenti all'Arno stesso (così come era una volta) e non emarginati dalla ferrovia e dalla superstrada”* (Cioni, 1977). Inoltre gli insediamenti dell'area che avevano all'epoca una dimensione media di circa 15.000 abitanti ciascuno si sarebbero considerati dei **«quartieri»** di una città di 100.000 abitanti, *“distruggendo inoltre l'alienazione fra città e campagna, in quanto lo spazio produttivo, lo spazio abitativo e lo spazio sociale diventano spazi integrati di un unico sistema ed avremmo ... i vantaggi di una scala più grande a carattere di «città territoriale»”* (Cioni, 1977).

Oggi il distretto del cuoio continua a rappresentare una risorsa economica fondamentale

presenza di importante filiere agroalimentari (tartufo, carne, ecc.)

È stato rilevato a posteriori l'effetto normativo delle Ipotesi di Piano comprensoriale, ancorché nemmeno adottato, che è riuscito ad imporre una visione politica tale da governare attraverso i piani regolatori comunali *“di minima”*, ossia con previsioni di ampliamento delle aree industriali di breve periodo e limitate dimensionalmente, una accorda politica dei Programmi Pluriennali di Attuazione (PPA) a diventare l'elemento normativo in grado di governare efficacemente processi insediativi nel comprensorio (Vittadini, 1982).



Figura 66: Infrastruttura Viaria PIT Regione Toscana (2013)

Ad oggi (2018) i comuni di Castelfranco di Sotto e Santa Croce sull'Arno hanno approvato gli atti preliminari all'avvio di una forma congiunta di piano strutturale con l'intento di intervenire per aggiornare lo strumento principale della pianificazione comunale *“costruendo un disegno di città governato da una visione condivisa del futuro di questo territorio.”* (Toti, 2018)

Nella formazione dello strumento di pianificazione territoriale comunale saranno delineate strategie di sviluppo territoriale di area vasta mettendo insieme tutte le peculiarità proprie di una area tanto ampia e complessa quanto ricca di spunti e di storia. L'intento di un piano di area complessivo è quello di descrivere le linee essenziali considerando gli assetti principali.

Il quadro di riferimento considera questo come un territorio articolato in cui prevalgono elementi comuni come le risorse naturali e paesaggistiche caratterizzanti il territorio rurale e le aree di valore paesaggistico ed ambientale, i caratteri dei sistemi insediativi con particolare riferimento ai centri storici, il sistema produttivo che si *“caratterizzerà dall'individuazione di nuove aree di espansione, ma soprattutto del recupero dei primi nuclei industriali e dei contenitori conciarati dismessi, le aree di frangia dismesse da recuperare ed integrare con il tessuto urbano, le dotazioni infrastrutturali.”* (Toti, 2018)

4.4 - La toscana oggi: la LR 65/14 ed i bandi di pianificazione associata.

La mutevole forza con cui si è manifestato nel tempo l'interesse nelle amministrazioni comunali per un strumento di pianificazione cooperativa è stata sicuramente influenzata dall'alternarsi sulla scena istituzionale di azioni politiche che consolidavano o limitavano il ruolo della Provincia come Ente intermedio. Infatti, con riferimento al contesto attuale, gli effetti di depotenziamento dell'istituzione provinciale operato Legge n. 56/2014 e l'avvio, nell'ultimo triennio, di diversi procedimenti di formazione di piani strutturali intercomunali fanno presumere nuovi approcci cooperativi.

Tutto questo è agevolato dal venir meno di alcune condizioni che hanno inficiato il completamento dell'iter giuridico dei piani intercomunali degli anni '50 e di quelli successivi, tra queste ricordiamo l'estrema lunghezza del procedimento amministrativo che poteva venir vanificato dalla mancata approvazione anche da parte di una sola amministrazione comunale, oppure la struttura stessa del Piano Regolatore Generale che assommava in un unico strumento la dimensione strategico-strutturale e quella operativa-conformativa generando una estrema difficoltà nella risoluzione dei problemi puntuali dei vari territori nella discussione aperta in tavoli più ampi.

Anche la scarsità di forme partecipazione, sia cittadina che interistituzionale, nella predisposizione dello strumento regolatore, attività non prevista per assenza di disposizioni normative ed anche per carenza culturale nei soggetti che procedevano alla formazione dello stesso, unita all'assenza di forme organizzative tra enti pubblici che non fossero quelle della rigida gerarchia piramidale, contribuirono molto alla disaffezione da parte degli amministratori locali, ma soprattutto da parte dei cittadini, verso questo particolare strumento. Dove invece la cultura della dialettica democratica era più viva si alimentarono forme di governance cooperativa tra enti locali spesso anche non formalizzata.

Rispetto al passato, oggi le condizioni culturali e normative consentono almeno in Toscana un maggiore ottimismo nei confronti degli esiti della pianificazione associata, primo tra questi il recepimento a livello regionale della proposta INU nel XXI Congresso a Bologna (INU, 1995) attraverso lo sdoppiamento dello strumento comunale in piano strutturale (con contenuti strategici e statutari a tempo indeterminato) e piano operativo (conformativo dell'uso dei suoli e con validità delle previsioni con scadenza dei termini) che consente agli Enti locali di procedere con percorsi diversificati: in maniera coordinata sul piano strutturale dedicando anche più tempo alle azioni collaborative ed ai necessari coordinamenti interistituzionali; in modo autonomo sulle scelte urbanistiche che possono venire affidate piano operativo di esclusiva competenza comunale. Tutto questo senza perdere di vista la coerenza complessiva rispetto alla flessibilità e all'efficacia necessaria in tutte le forme di pianificazione.

Altro argomento favorevole è rappresentato da una maggiore attitudine a forme di governance cooperativa esperite dai Sindaci nell'ambito dei nuovi organi assembleari delle Province e delle Unioni dei Comuni, in quelle sedi infatti tentano di ricomporre la frattura tra ambiti istituzionali e realtà socioeconomica locale che evidenzia spesso disallineamenti importanti tra organi di governo e fenomeni sempre più ampi e sovralocali (Dematteis, 1989). Anche la frequentazione degli strumenti di governance multilivello è oramai consueta in tutti quegli Enti che si confrontano con i finanziamenti derivanti dalla programmazione comunitaria europea dove tale modello decisionale è stato assunto a paradigma di ogni progetto di intervento in attuazione delle

politiche specifiche. (Teles et Swianiewicz, 2018)

La Regione Toscana sembra credere a questa opportunità di rafforzamento delle visioni territoriali proveniente dal basso, anche per il contributo che potrebbe apportare in termini di semplificazione amministrativa. Infatti ha promosso nel tempo un'azione sperimentale e due bandi per agevolare, attraverso appositi contributi, quegli Enti che volessero avviare un percorso unitario. Le numerose iniziative intercomunali ad essi collegate e le diversità di approccio in termini operativi, quindi di diverse strutture di governance coinvolte, possono costituire un interessante caso di studio.

La Regione Toscana si è dotata di una normativa sul governo del territorio che fin da 1995 prevedeva lo sdoppiamento dello strumento urbanistico generale in uno di livello strategico-strutturale, il Piano Strutturale appunto, ed uno di livello operativo prima denominato Regolamento Urbanistico oggi Piano Operativo. Infatti negli ultimi anni la Regione Toscana è stata protagonista di un intenso rinnovamento nel campo della pianificazione territoriale e urbanistica i cui principali cardini di riferimento sono rappresentati dalla nuova Legge regionale per il governo del territorio n. 65 del 2014 e dal Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico approvato nell'anno successivo (Marson, 2016).

Questa condizione “*effervescente*”, che si innesta su una struttura normativa già da tempo articolata in due livelli di pianificazione comunale (strutturale ed operativa), consente l'osservazione delle attività di pianificazione intercomunale attraverso l'utilizzo di uno strumento sostanzialmente adeguato agli obiettivi quali è il Piano Strutturale. I contenuti anche strategici di questa tipologia di piano, la valenza non conformativa di quanto in esso previsto e l'ampio respiro dovuto alla sua vigenza a tempo indeterminato costituiscono gli aspetti positivi e indispensabili per affrontare le scelte di pianificazione intercomunale.

Sulla base di questo riferimento e dell'intenso dibattito politico e disciplinare che si è instaurato in quel periodo si è avviata in Toscana una stagione di nuove pratiche pianificatorie che vedono coinvolti moltissimi comuni in un rapporto stretto e attivo con gli uffici regionali a motivo della presenza di alcuni nuovi istituti previsti dalla Legge regionale quali la Conferenza di Copianificazione (art. 25 della LR n. 65/2014) e le Conferenze Paesaggistiche (art. 31 della LR n. 65/2014) nelle quali gli uffici regionali costituiscono elemento proattivo.

"Uno degli elementi innovativi che caratterizzano la legge urbanistica è costituito dalla spinta ad una pianificazione strategica di area vasta, che significa pensare il territorio in maniera più competitiva ed al contempo ottimizzando le risorse anche in termini di sostenibilità ambientale e di consumo di suolo. Molti comuni hanno colto la visione alla base della norma, anche grazie allo sforzo economico della Regione Toscana, che da 3 anni investe risorse per sostenere le amministrazioni, nel 2015 con una prima sperimentazione e nei 2 anni successivi, 2016 e 2017, tramite due bandi. Hanno aderito quasi il 40% delle amministrazioni toscane e questo dato è la conferma che la strada intrapresa è quella giusta. Si tratta di un passaggio davvero strategico per la Toscana, che vedrà la Regione in un ruolo di regia e coordinamento, che consentirà il superamento di logiche locali, a favore di analisi e valutazioni più rispondenti alle reali esigenze della popolazione." (Ceccarelli, 2017).

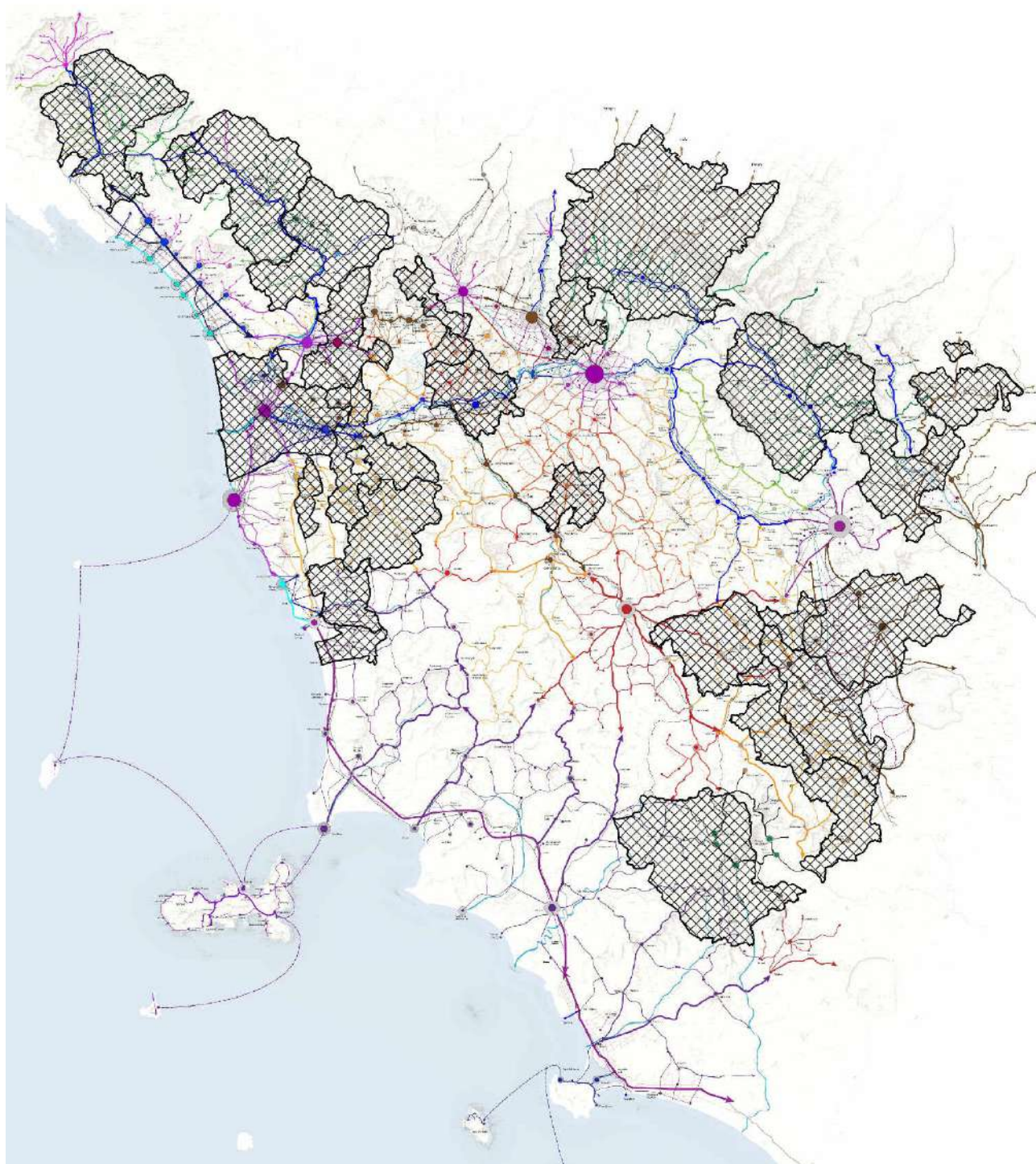


Figura 67: Piani Strutturali Intercomunale avviati (2018)

La nuova legge regionale toscana sul Governo del territorio del novembre 2014 fin dalla sua prima stesura dedica un intero capo, il terzo composto da 6 articoli, alla pianificazione intercomunale prevedendo la possibilità, delineando le procedure e mostrando le opportunità di questi percorsi per i comuni in generale, anche quelli non obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

In questo caso gli enti approvano l'atto di esercizio associato per la redazione del piano

strutturale intercomunale costituendo un ufficio unico di piano tra comuni contermini tenendo conto della definizione di ambiti ottimali. L'atto di esercizio associato può essere una convenzione che ne indica anche il capofila, un'assegnazione di compiti all'Unione di cui fanno parte se la funzione pianificazione è già prevista nelle disposizioni statutarie dell'Ente di secondo livello oppure, qualora ciò non fosse, con apposita convenzione specifica. Infine anche convenzionandosi per le attività con un'unione di cui non fanno parte.

Quindi flessibilità per tutti gli enti che intendono attuare una pratica cooperativa anche non facendo parte di Unioni di comuni, ma obbligo per quelli che ne fanno parte di rispettarne il perimetro per consolidare il più possibile la forma associativa. Per gli Enti di minori dimensioni (5.000 abitanti in generale o 3.000 se montani) l'approvazione di un Piano Strutturale Intercomunale consente di assolvere anche gli obblighi associativi.

L'ente responsabile dell'esercizio associato individua quindi il garante dell'informazione e della partecipazione e avvia il procedimento di formazione del piano strutturale intercomunale, se necessario convoca la conferenza di copianificazione (qualora preveda trasformazioni al di fuori del territorio urbanizzato che comportino impegni di suolo non edificato) e approva la proposta di piano trasmettendola ai comuni interessati per l'adozione. Successivamente gestisce l'istruttoria delle osservazioni ed i comuni associati approvano il piano strutturale intercomunale controdeducendo alle osservazioni che sostituisce i precedenti strumenti urbanistici anche parzialmente rispetto all'intero territorio associato.

In particolare nel caso di Unioni di Comuni lo statuto può stabilire che ad essa spetti l'adozione e l'approvazione del piano; in tal caso, lo statuto deve prevedere termini e modalità per la richiesta di pareri ai singoli comuni e l'approvazione degli atti è deliberata con la maggioranza prevista, ma deve prevedere il voto favorevole anche dei sindaci dei comuni interessati.

Questa particolare procedura individuata dalla norma regionale consente di superare molte di quelle difficoltà che avevano impedito azione dei piani intercomunalmente precedenti.

La forma associativa poteva essere sia quella più stabile garantita dagli Unioni dei comuni, ma anche una semplice convenzione con individuazione del soggetto che avrebbe prodotto il piano. Nel caso il piano fosse pensato ed approvato dall'Unione erano previsti i meccanismi di garanzia che impedivano decisioni in contrasto rispetto alle politiche dei comuni in minoranza.

Nonostante esistessero ancora degli ambiti ottimali di pianificazione non era obbligatorio che il piano fosse esteso a tutti i comuni facenti parte dell'ambito stesso e dopo l'adesione volontaria al progetto di pianificazione associata non era possibile che un ente di grado superiore imponesse l'adesione forzata agli altri soggetti. Altro dispositivo essenziale era la previsione che al termine del percorso qualora è un ente del gruppo non si fosse ritenuto soddisfatto dei risultati ottenuti avrebbe potuto evitare l'approvazione del piano senza per questo inficiare l'operatività per gli altri enti che lo avevano approvato.

Nell'estate del 2015, a meno di un anno di distanza dall'approvazione della nuova Legge regionale, si formano i primi gruppi di comuni (in gran parte riferiti a forme associative stabili) che comprendono il valore della pianificazione associata e che producono dei documenti metodologici per la redazione questi piani collaborativi evidenziando anche la necessità di supporti tecnici ed economici da parte della Regione Toscana per l'implementazione di un nuovo strumento

pianificatorio sottoposto ad un procedimento più articolato e complesso rispetto alle normali procedure di pianificazione. Quindi la Regione accoglie queste istanze (delibera G.R. 1140 del 24 novembre 2015) sottoscrivendo un apposito accordo (2/12/2015) con diverse Unioni ed un'associazione finanziate complessivamente per €1.300.000.

- Unione dei Comuni montani Amiata grossetana (GR);
- Unione dei Comuni montani del Casentino (AR);
- Comuni dell'Area Pisana: Comune di Pisa (Capofila) Comuni di Calci , Cascina, San Giuliano Terme, Vecchiano, Vicopisano (PI)
- Unione montana dei Comuni del Mugello (FI);
- Unione dei Comuni della Valdera (PI);

Rispetto a questa inversione di tendenza nella Toscana 'dei campanili' i vertici politici regionali affermano che *“è l'inizio di una programmazione urbanistica nuova, condivisa e dallo sguardo più ampio. Che parte dall'idea di organizzare un territorio nel suo complesso, superando le differenze e i conflitti che spesso si trovano anche in Comuni limitrofi. Si tratta di uno strumento prezioso anche per imprese e cittadini, che avranno davanti un quadro di programmazione più omogeneo, dunque più semplicità e meno contraddizioni. La Regione sta lavorando sia per la semplificazione delle norme, sia per la tutela del territorio. Riteniamo che la programmazione territoriale di area vasta, o comunque sovracomunale, sia uno strumento importantissimo per raggiungere questi risultati e per questo abbiamo deciso di avviare questo progetto sperimentale con le amministrazioni che si sono dette disponibili ad affrontare questo cambiamento”* (Ceccarelli 2015)

L'anno successivo (2016) vede concretizzarsi una forma di incentivazione finanziaria più strutturata attraverso un bando regionale che a fronte di alcuni obiettivi e finalità predefiniti individua delle classi di merito per concedere il finanziamento. Nelle intenzioni degli uffici regionali le proposte progettuali di piano strutturale intercomunale ammissibili a contributo dovranno avere come obiettivo l'attuazione di azioni di programmazione e pianificazione di area vasta coerenti con le finalità della legge L.R. 65/2014 e del piano paesaggistico regionale, per lo sviluppo del territorio di ambito sovracomunale in termini di sostenibilità ambientale, infrastrutturale e socio economica. Inoltre sarà auspicabile l'ottimizzazione del coordinamento tra diversi settori e tipologie di insediamento al fine di migliorare l'efficacia degli strumenti urbanistici locali operativi per la successiva attuazione di interventi nei diversi sistemi di tipo produttivo, culturale, abitativo, ambientale, logistico, paesaggistico e socio economico.

Gli obiettivi di fondo derivati dagli strumenti di programmazione regionale riguardano la valorizzazione del territorio rurale, la tutela dei livelli di biodiversità esistenti, l'identità paesistica nel suo complesso oltre i singoli confini comunali limitando l'ulteriore consumo di suolo congiuntamente alla gestione sostenibile delle risorse naturali e paesaggistiche dei territori di più comuni, dando priorità alla riqualificazione delle parti compromesse o degradate per un eventuale recupero e rigenerazione. Infine dovrà essere garantito l'equilibrio delle relazioni fra i diversi bisogni sociali, attività economiche e produttive, anche attraverso la minimizzazione degli impatti ambientali prodotti dalle attività economiche esistenti e di nuova previsione dell'ambito territoriale di riferimento.

Secondo lo spirito della proposta regionale per l'attuazione di politiche e strategie di area vasta coerenti con il PIT vigente e con i PTC relativi dovrà essere evidenziato nel percorso di formazione dei Piani Strutturali Intercomunali il riferimento alla razionalizzazione del sistema infrastrutturale e della mobilità, per l'accessibilità e l'intermodalità delle aree coinvolte, tutte le possibili sinergie per la valorizzazione ed il recupero dei sistemi insediativi esistenti e previsti, nonché le metodologie per razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale ed industriale esistente anche attraverso eventuali ipotesi di perequazione territoriale.

Rispetto all'ambito di pianificazione le proposte progettuali dovranno far riferimento all'ambito territoriale sovracomunale individuato con deliberazione di CRT ai sensi art. 28 della LR 65/2014, in mancanza di tale delibera occorrerà tener presente per l'individuazione di tali ambiti di quelli indicati nella tabella all. B) alla LR. 65/2014 ex LR 1/2005. I Comuni toscani che rispondono al bando 2016 sono raggruppati in 9 aree:

- Unione dei Comuni della Garfagnana (LU)
- Associazione Comuni di Lamporecchio e Larciano (PT)
- Unione Parco Altavaldara (PI)
- Unione dei Comuni Media Valle del Serchio (LU)
- Unione dei Comuni della Lunigiana (MS)
- Unione dei Comuni Valdichiana Senese (SI)
- Comuni Associati Lucignano e Marciano della Chiana (AR)
- Associazione Comuni di Bibbona e Casale Marittimo (PI-LI)
- Unione dei Colli marittimi pisani (PI)

Nel 2017 la Regione Toscana predispone un nuovo bando per l'incentivazione finanziaria, per complessivi €800.000, destinati a coprire parte delle spese per la predisposizione di piani strutturali intercomunali. Gli obiettivi regionali sono gli stessi dell'anno precedente, ma decade l'obbligo del riferimento agli ambiti territoriali ottimali. I Comuni toscani che rispondono al bando 2017 sono 33 Raggruppati in 11 aree:

- Associazione dei Comuni di Calenzano e Sesto Fiorentino (FI);
- Associazione dei Comuni di Altopascio, Capannori, Porcari e Villa Basilica (LU);
- Associazione dei Comuni di Serravalle Pistoiese e Marliana (PT);
- Associazione dei Comuni di Orciano Pisano e Fauglia (PI);
- Unione Montana dei Comuni della Valtiberina (AR);
- Associazione dei Comuni di Empoli, Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Montelupo Fiorentino, Vinci (FI);
- Associazioni dei Comuni di Sestino e Badia Tedalda (AR);
- Associazione dei Comuni di Cortona, Castiglion Fiorentino e Foiano della Chiana (AR);
- Associazione dei Comuni di Rapolano e Asciano (SI);

- Associazione dei Comuni di Barberino Val D'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa;
- Unione dei Comuni Valdichiana Senese Chianciano Terme, Chiusi, Montepulciano, Sinalunga e Torrita di Siena.

Con l'anno 2018 terminerà il triennio di incentivazione regionale, agli esiti di questo nuovo bando potranno essere valutati con maggiore compiutezza i risultati di tale azione.

Alla fine del 2017 sono stati presentati dai Comuni 102 tra Piani strutturali e Piani strutturali intercomunali e 48 piani operativi. Sono state inoltre presentate 84 varianti ai precedenti Piani strutturali e 617 varianti ai Regolamenti urbanistici (in futuro indicati come Piani operativi). Di queste varianti 342 (48 ai Piani strutturali e 294 ai regolamenti urbanistici) sono in itinere.

Di fronte a questi dati l'assessore regionale ai trasporti e governo del territorio, Vincenzo Ceccarelli avrà modo di sottolineare che *“La fase di transizione si sta esaurendo e si stima che nel biennio 2018–2019 avverrà un'inversione di tendenza, con una drastica riduzione dei procedimenti di variante ed un significativo incremento dei procedimenti di formazione dei nuovi Piani Strutturali e dei Piani operativi. Si presume che per il novembre 2022 tutti i Comuni toscani si saranno dotati di un nuovo Piano Operativo e saranno stati approvati ben 200 tra piani strutturali e Piani strutturali intercomunali contribuendo a ridisegnare complessivamente le regole per il governo del territorio passando dal regime dei vincoli a quello delle regole condivise.”*

"A distanza di tre anni dalla sua approvazione possiamo dire che la lr 65/2014 sta avendo successo, infatti sono già stati presentati 102 nuovi Piani strutturali, dei quali 76 intercomunali. E' alto anche il numero delle varianti agli strumenti urbanistici approvate in questo periodo, 701 tra varianti ai vecchi piani strutturali e ai regolamenti urbanistici, ma tutte queste varianti sono conformi a quanto previsto da lr 65 e Pit, dunque possono essere considerate come frutti di un progressivo adeguamento ai nuovi strumenti urbanistici. D'ora in poi ci aspettiamo un'accelerazione e che tutta la Toscana si doti di strumenti conformi alla lr 65." (Rossi, 2017).

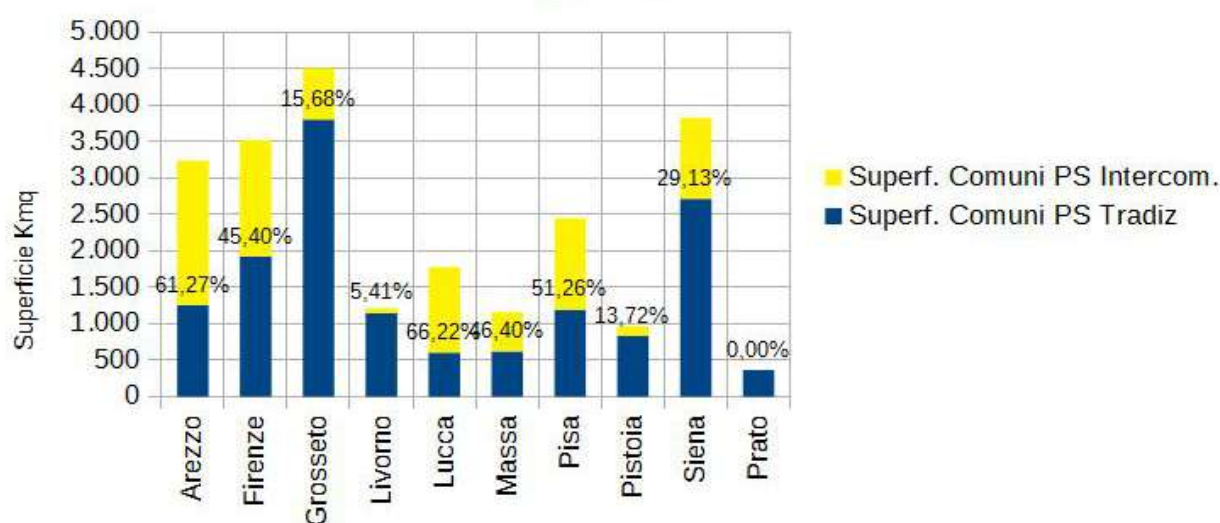


Figura 68: Superficie dei Comuni con Piano strutturale in itinere-2017.

Dai rapporti dell'Osservatorio Paritetico Regionale della Pianificazione possiamo apprezzare che al 31 dicembre 2017 in 156 Comuni era in corso la revisione dello strumento di

pianificazione sia strutturale che operativa ancora non sufficiente a garantire la gestione continua dei 166 (il 60% dei Comuni della Toscana) strumenti operativi con previsioni giunte a scadenza quinquennale (Giunta Regionale Toscana, 2018), anzi in peggioramento rispetto alla situazione precedente che vedeva in questa condizione 154 comuni (Giunta Regionale Toscana, 2017a), ma ancora prima della spinta propulsiva dei bandi di finanziamento regionale per incentivare la pianificazione associata.

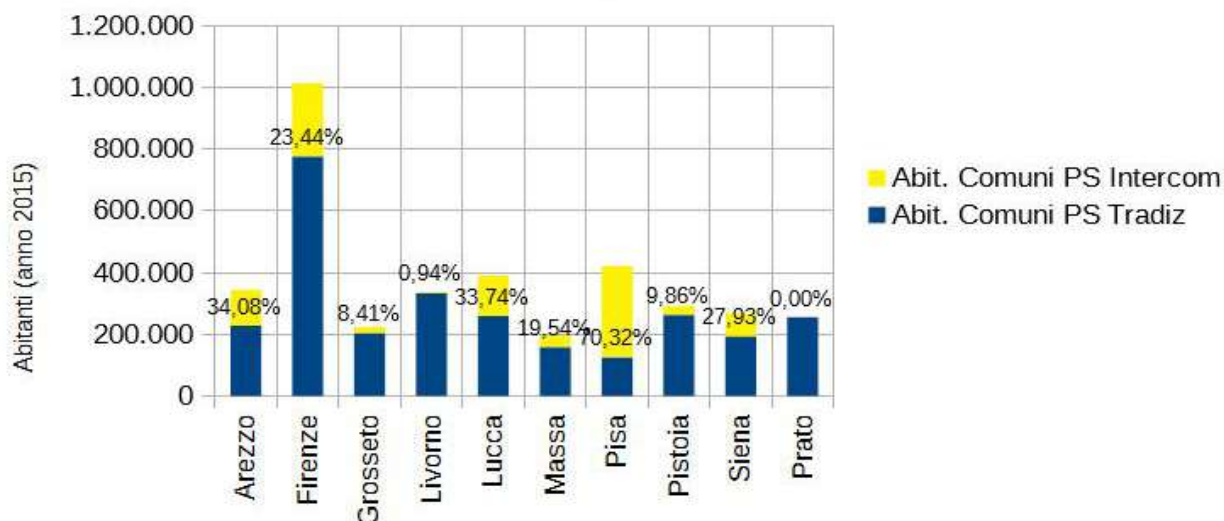


Figura 69: Abitanti dei Comuni con Piano strutturale in itinere-2017.

Questa azione promozionale regionale ha portato il risultato che diversi Comuni hanno presentato progetti di attività pianificazione strutturale condivisa ed i dati ci evidenziano che ad oggi sono interessati da un attività di pianificazione strutturale intercomunale ben 123 comuni (42,85% dei comuni toscani) raggruppati in 25 aree che rappresentano il 22,21% del territorio regionale e il 13,60% della popolazione residente.

Escludendo l'area della città metropolitana Fiorentina, che si trova a produrre i propri strumenti strategici rispondendo a una differente normativa rispetto alle rimanenti aree della Regione (De Luca, 2017), se confrontiamo le aree della Toscana che oggi hanno avviato un percorso di pianificazione intercomunale con quelle che erano state protagoniste della prima stagione degli anni '50 possiamo rilevare una diversità significativa.

Gli Enti che oggi si associano tendono ad essere di dimensioni minori rispetto alla media regionale, infatti a fronte di oltre il

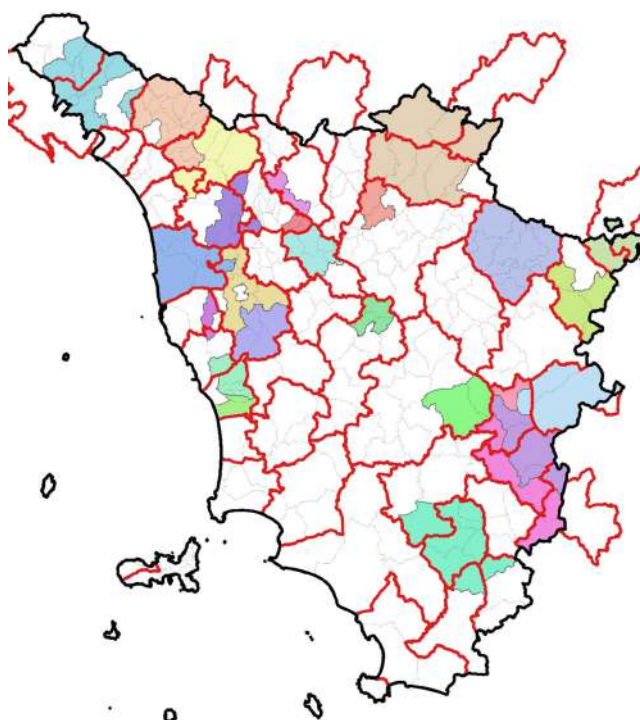


Figura 70: Sovrapposizione PSI e Sistemi Locali del Lavoro

40% di enti associati la popolazione rappresentata è poco più del 13%. mentre negli anni '50 avevamo circa il 38% dei comuni, ma che rappresentavano quali il 54% della popolazione residente e circa il 37% della superficie regionale con la presenza di 5 capoluoghi di provincia su 9.

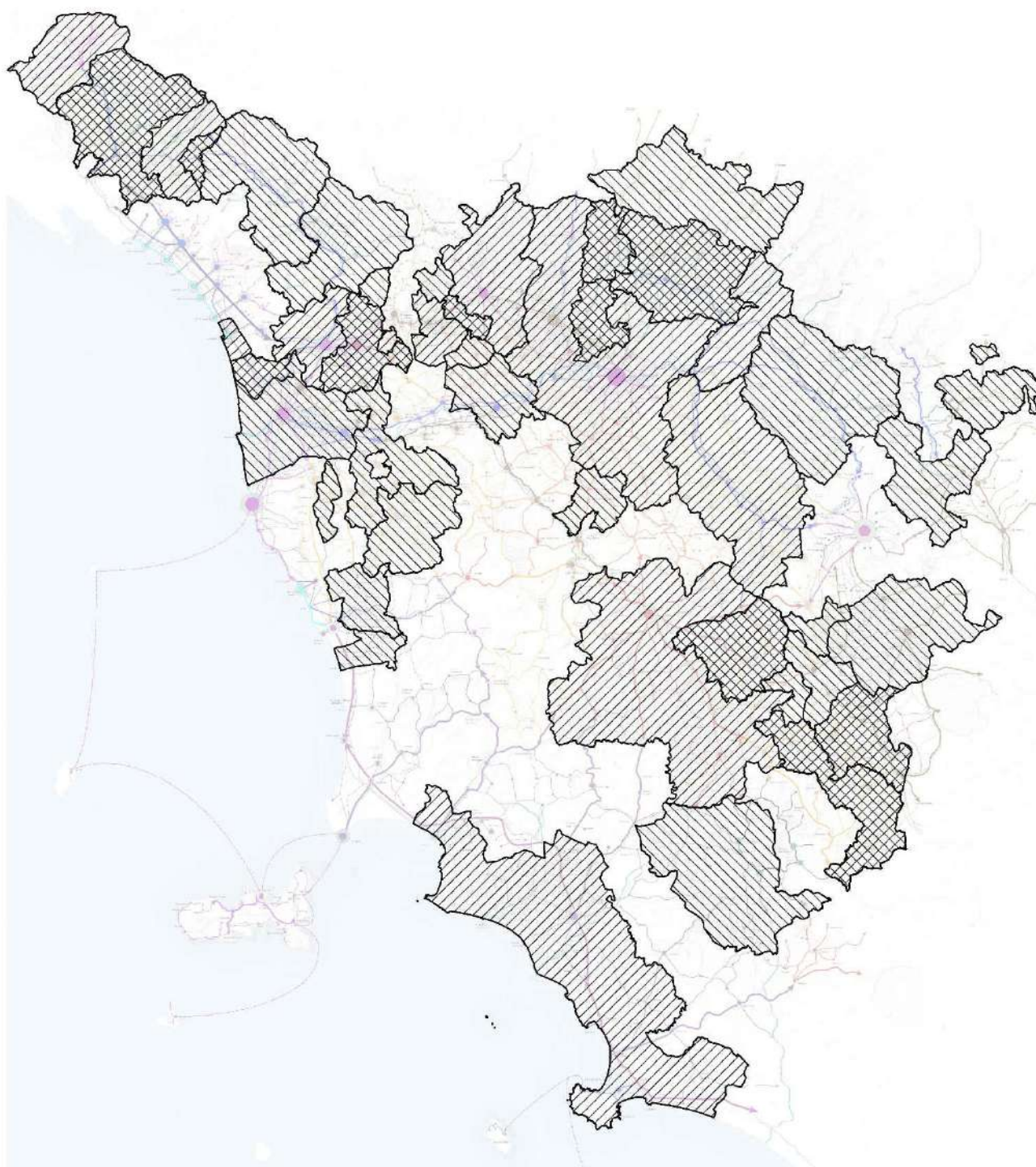


Figura 71: Sovrapposizione PRG L. 1150/42 e PSI LR 65/2014

Questo evidenzia le diverse motivazioni che spingono oggi le Amministrazioni comunali a pianificare in forma associata rispetto al passato. Infatti mentre nella prima stagione molte delle iniziative erano promosse dai capoluoghi di provincia oggi questi soggetti istituzionali

sono sostanzialmente assenti, rappresentati solo dalla città di Pisa e da altri 5 Comuni facenti parte dell'area pisana. Il motivo potrebbe essere il venir meno, a causa della crisi economica, della necessità di governare quei fattori di crescita intorno ai centri maggiori tanto importanti nel periodo del secondo dopoguerra, mentre lo stesso motivo della crisi economica porterebbe ad associarsi alcune realtà minori che comunque riconoscono nel policentrismo un fattore di successo nella ricerca di nuove risorse per lo sviluppo locale.

Alcune di queste aree corrispondono alle Unioni dei comuni, altre ai Sistemi Locali del Lavoro o alle precedenti Associazioni Intercomunali o distretti industriali, altre sono state avviate costituendo apposite convenzioni di scopo. Le geografie con le quali si stanno presentando queste esperienze sono diversificate e l'attività di ricerca è ancora in corso per individuare gli ambiti che possano favorirne il successo (Galluccio 2013, Iommi 2015, Bolgherini *et al.* 2015).

4.5 - Un'intervista in due tempi.

Per valutare alcuni punti di vista sul tema dell'intercomunalità nel campo della pianificazione avvalendosi di uno sguardo diversificato, ma comunque in qualche maniera riconducibile a figure esperte, è stato effettuato prima un sondaggio e successivamente un'intervista. Questa indagine non ha la pretesa di rappresentare un campione scientifico selezionato con criteri demoscopici e politicamente equilibrato, ma sufficiente per raccogliere un feedback immediato da un gruppo di individui sufficientemente informato e interessato e da una fonte autorevole. Questo a motivo del fatto che nel primo caso i soggetti hanno volontariamente partecipato ad iniziative specifiche sull'argomento, mentre nel secondo si tratta di Vincenzo Ceccarelli attuale Assessore della Regione Toscana competente alla pianificazione territoriale.

Per la prima valutazione del pubblico esperto si sono predisposti dei sondaggi composti da una domanda a scelta multipla dove generalmente si può solo selezionare una risposta esprimendo opinioni su un singolo argomento o un elemento. Solitamente le risposte si concentrano sull'opinione corrente immediata dei convenuti ed è proprio questo sentimento spontaneo che si voleva indagare senza richiedere un approfondimento concettuale che avrebbe inevitabilmente fatto emergere tutto il background culturale, favorevole o sfavorevole, dei partecipanti. Si è cercato anche di non vincolare troppo il tema alla pianificazione fisica del territorio e alla scala dell'intercomunalità, ma consentire di spaziare anche verso approcci più vicini ai piani strategici e alla pianificazione di area vasta di tipo sovralocale. Questo consente di percepire se esistano aspetti importanti relativi al tema d'indagine, ma posti esternamente o marginalmente al tema principale.

4.5.1 - L'opinione dei “saperi esperti”.

Si è scelto di raccogliere le opinioni attraverso una scheda strutturata proposta ai partecipanti a due eventi tematici altamente focalizzati sulla Pianificazione intercomunale. La prima occasione è stata la Giornata di Dire&fare dedicata al governo del territorio organizzata a Scandicci il 16 dicembre 2016 nella quale era presente una sessione tematica riguardante "La pianificazione sovracomunale e intercomunale: città metropolitana città media aree interne" in quell'occasione erano presenti al workshop 34 persone (compresi i relatori) e le schede raccolte sono state 23 (68% delle quali 12 anonime).

La seconda occasione si è presentata al Seminario organizzato da INU | UNIFI - DIDALab Regional Design | ANCI | IRPET | Regione Toscana, Mercoledì 15 marzo 2017 a Scandicci avente per oggetto “La pianificazione di area vasta in Toscana”. I presenti al workshop erano 82 (compresi i relatori) e le schede raccolte sono state 18 (22% delle quali 11 anonime). Valore sostanzialmente in linea con le aspettative tenendo conto della presenza anche di studenti universitari (meno inclini ad esprimere le proprie opinioni) e del fatto che si è comunicato a coloro che avevano compilato il questionario nel dicembre 2016 che non era necessario ripetere le risposte.

A conferma della qualità del campione individuato c'è anche la bassa percentuale di "Non risponde" che mediamente si attesta sul 1,37% del totale in una forbice molto stretta che oscilla tra lo zero e il 4,88%.

L'articolazione in due tempi del sondaggio avrebbe consentito di cogliere, se ce ne fossero state, le differenze tra le posizioni espresse subito dopo l'esito del Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, nel quale si manteneva il ruolo costituzionale della provincia, e

qualche mese dopo quando potevano delinearsi proposte politiche di superamento dell'empasse sul ruolo delle provincie che si era creato dopo la Legge 56/2014.

Il sondaggio è stato effettuato attraverso un questionario anonimo attraverso il quale veniva richiesto di compilare almeno la sezione CHI SONO e DOVE LAVORO, poi se possibile esprimere anche un'opinione sintetica nella sezione COME LA PENSO, infine si richiedeva di esprimere eventualmente un'opinione più articolata sia in forma scritta oppure intervenendo al dibattito. Si sono accettate domande estemporanee nel corso del dibattito così da raccogliere anche quelle suggestioni difficilmente percepibili attraverso un questionario strutturato.

La prima sezione "Chi sono" comprendeva alcune informazioni sul ruolo che svolgevano nel processo di pianificazione, sull'età e sull'impiego in modo da caratterizzare i soggetti. Le risposte potevano essere fornite selezionando tra le seguenti opzioni in merito:

I partecipanti appartenevano in gran parte alla categoria dei tecnici laureati (65%) con netta prevalenza di Architetti (52% sul totale), mentre erano distribuiti in maniera abbastanza uniforme delle varie fasce di età (4% <25-35% 26/45-48% 46/60-13% >61). Le attività svolte mostravano una prevalenza dell'impiego nella pubblica amministrazione 51% con prevalenza del Comune (30% sul totale), ma era particolarmente significativa anche la presenza di professionisti (30%). Le uniche differenze tra i gruppi di soggetti presenti al primo ed al secondo evento sta nella maggiore presenza nel secondo di studenti e docenti universitari in che ha spostato le percentuali delle fasce di età maggiormente sulle fasce estreme a discapito di quelle intermedie.

I presenti si sono dimostrati anche già abbastanza informati e consapevoli rispondendo per il 65% che non hanno modificato in maniera significativa la loro opinione rispetto al tema della Pianificazione di Area Vasta, dopo aver assistito al breve seminario introduttivo; inoltre hanno dimostrato una certa propensione all'attivismo dichiarandosi disponibili per il 52% a partecipare a gruppi di lavoro sull'argomento.

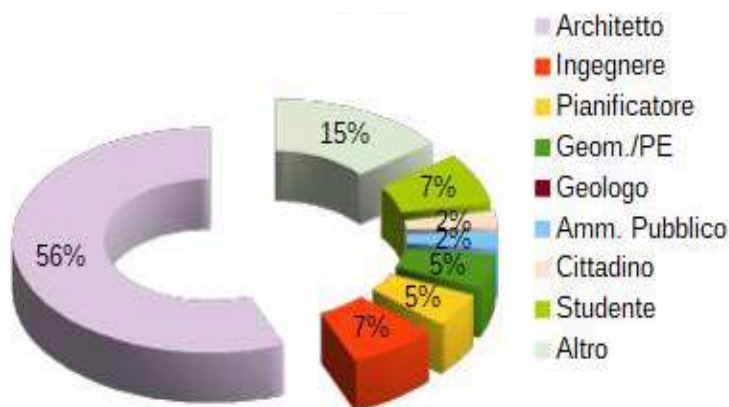


Figura 72: Attività o Ruolo del Campione (2017)

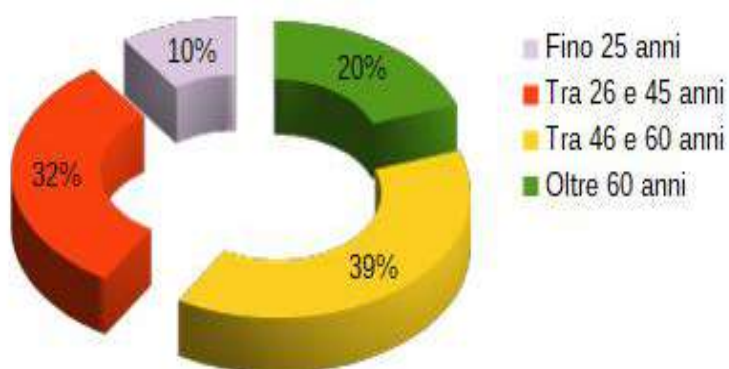


Figura 73: Età del Campione (2017)

Di seguito venivano poste alcune domande nella sezione "come la penso" per comprendere la posizione del soggetto rispetto alla tematica della pianificazione di area vasta. Si è volutamente scelto di non limitare il campo alla sola pianificazione intercomunale per comprendere successivamente se la necessità eventuale di un piano di livello intermedio potesse essere soddisfatta da altri strumenti presenti in modelli pianificatori sovraordinati o settoriali.

Complessivamente hanno quindi partecipato al sondaggio 116 persone che con significativa maggioranza (83%) ritengono importante un approccio sovracomunale nella pianificazione infatti hanno dichiarato che definire le strategie con una Pianificazione di Area Vasta è indispensabile (56%) o molto utile (27%).

Inoltre questo tipo di Pianificazione deve essere riferita ad una dimensione propria (66%), non necessariamente corrispondente ai limiti amministrativi o ai perimetri degli strumenti già presenti. Semmai più vicina alla dimensione comunale (22%) ma certamente non prossima a quella regionale (pensa così solo il 12%). Possiamo comprendere da questo tipo di risposte la necessità per il gruppo indagato di una pianificazione oltre il livello comunale che non



Figura 74: Area di attività del campione (2017)

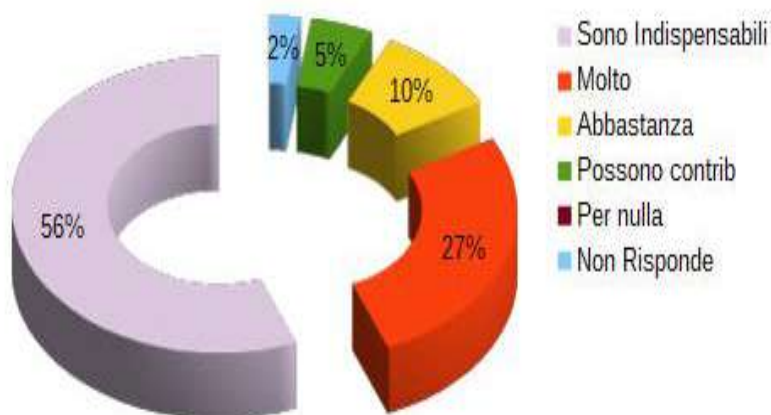


Figura 75: Definire strategie di Area Vasta serve ... (2017)

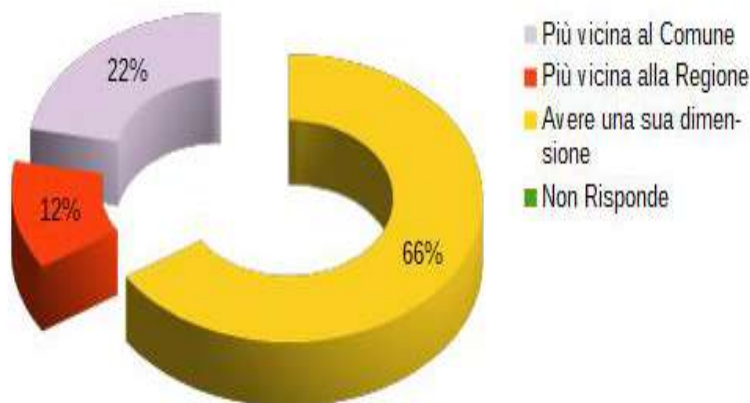


Figura 76: Se serve, la dimensione dell'ambito rispetto a Comune o Regione deve essere ... (2017)

può essere assolta dallo strumento pianificatorio regionale.

Tornando con un altro quesito sul tema della dimensione dell'ambito di negoziazione delle scelte sovracomunali emerge la necessità che questo sia possibilmente ancorato ad un perimetro unico che dia conto delle relazioni socioeconomiche in essere. Questo anche quando ci siano da affrontare diverse tematiche che possono riconoscersi in ambiti ottimali diversificati. Si riconoscono in questa opinione il 51% dei componenti del gruppo.

Risulta comunque significativo che il 27% ritenga che gli ambiti di negoziazione possano anche diversificarsi a seconda delle diverse tematiche ritenendo possibile una sorta di geometria variabile molto opportuna negli ambiti negoziali delle politiche, ma molto difficile da implementare in uno strumento di pianificazione. Si nota con interesse che la percentuale di "non risposte" a questa domanda (5%) è 3,5 volte maggiore della media dell'intero sondaggio evidenziando una maggiore incertezza delle opinioni tra un "sicuro" ambito corrispondente ai confini amministrativi ed un più coerente atteggiamento verso una corrispondenza tra raggio d'influenza delle relazioni socioeconomiche ed ambito di pianificazione effettivamente meno facile da attuare.

Se analizziamo la domanda relativa a quale soggetto istituzionale debba farsi carico della pianificazione di area vasta ritroviamo una risposta molto interessante che tende ad individuare nell'Unione dei comuni la scelta principale (51%) ignorando l'Ente di elezione per questo livello, la Provincia, riconfermato anche a diversi mesi dal voto referendario che ne ha confermato il ruolo costituzionale. Questo avviene

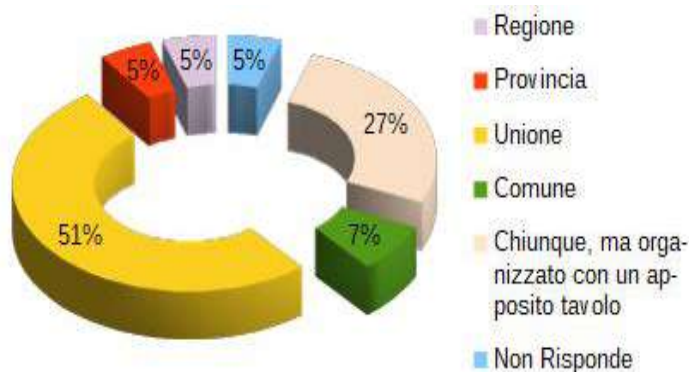


Figura 77: Figura 47: La realizzazione del piano di Area vasta deve essere affidata preferibilmente a ... (2017)

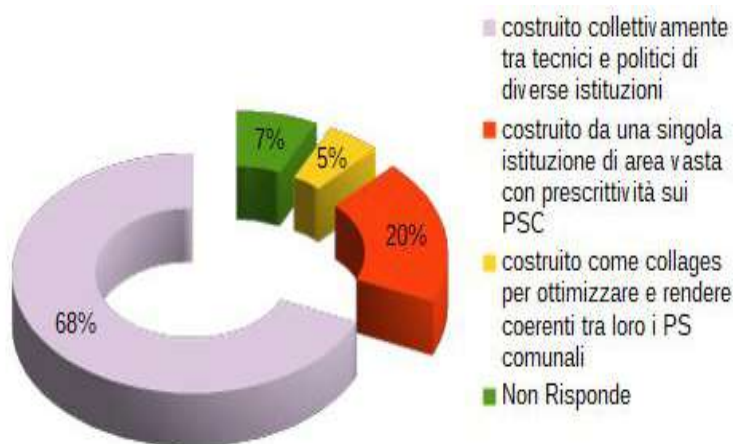


Figura 78: Il Piano dovrebbe essere ... (2017)

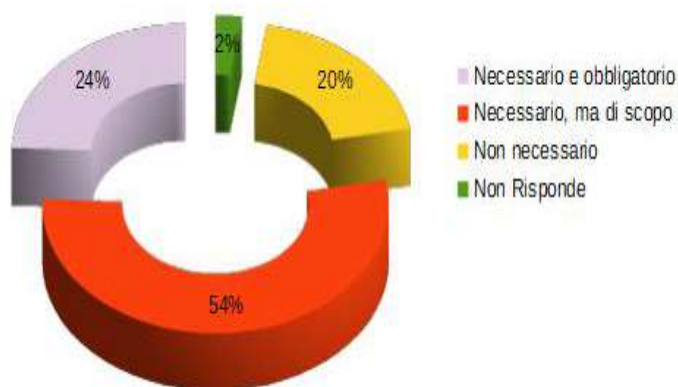


Figura 79: Il Piano Strategico dovrebbe essere ... (2017)

senza nessuna interferenza di parte in quanto nel panel non era presente alcun soggetto che svolge attività nelle Unioni. Coerentemente si tende ad associare l'istituzione con il perimetro di pianificazione e quindi anche in questo caso la percentuale di "non risposte" a questa domanda (5%) è 3,5 volte maggiore della media dell'intero sondaggio.

Possiamo notare anche che il 27% (in crescita dal 22% al 33% nelle due date di sondaggio) non ritenga importante l'Ente, ma il processo di pianificazione attraverso un'attività cooperativa-collaborativa.

Sempre sul tema della costruzione dello strumento di pianificazione è degna di nota la risposta su chi debba costruire il Piano di Area Vasta il 68% ritiene che debba essere fatto da

tecniche e politici di vari Enti entro un quadro cooperativo e solo il 20% che debba essere redatto da un solo Ente con valore prescrittivo sugli altri.

Tutto questo apre uno scenario dove emerge la necessità di una governance multidimensionale che integri sia il tema della scalarità dei livelli istituzionali (in senso verticale) che le cooperazioni orizzontali tra soggetti istituzionalmente equivalenti. Tutto questo comporta la necessità di differenziare la governance tra i territori dove è presente un Città Metropolitana con propri strumenti legittimati e obbligatori dalla legge Delrio e gli altri territori ove questi approcci possono avere esclusivamente natura volontaristica.

È interessante notare inoltre che rispetto alla necessità di un piano strategico per quelle aree esterne alle Città metropolitane recentemente istituite dalla L 56/2014, quindi non obbligate a dotarsi di una pianificazione di tale genere, il 78% lo ritenga comunque utile o addirittura così importante da rendersi obbligatorio (24% del totale) ritenendo quindi che le strategie della pianificazione regionale siano troppo "alte" per essere utili a guidare le azioni in un territorio specifico, ma che non sia sufficiente neanche il piano di livello provinciale in quanto coordinatore, e non generatore, di politiche.

Affrontando il tema dei contenuti del Piano Strutturale Intercomunale (PSI) il 34% ritiene debbano essere analoghi a quelli del Piano Strutturale Comunale (PSC), ma di livello più

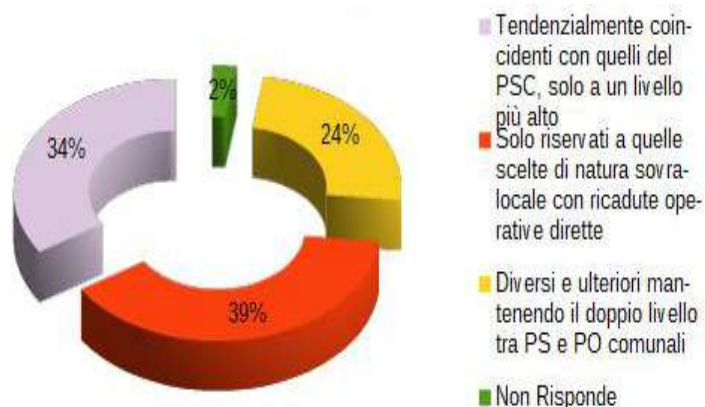


Figura 80: I contenuti del Piano di Area vasta dovrebbero essere ... (2017)



Figura 81: Il Piano di Area vasta dovrebbe essere ... (2017)

alto, diciamo per semplicità che spossa la tesi sostituiva del PSI al PSC. Invece il 39% ritiene che debbano riguardare solo i temi di natura sovralocale, chiarendo così che la maggioranza ritiene che il Piano di Area Vasta (PAV) non possa sostituire completamente i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) e i PSC almeno per alcune tematiche non affrontate nei PSI e quindi lasciate al coordinamento provinciale. Significativo che il 24% chieda un ulteriore livello tra Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) e PSC dimostrando indifferenza rispetto all'appesantimento del già ampio quadro degli strumenti di pianificazione. Ovviamente tutte le opzioni lasciano il dettaglio urbanistico e conformativo ai Piani Operativi (PO).

Sempre riguardo allo strumento di pianificazione il gruppo ritiene che rispetto alla forma debba essere ancora molto vicino al PSC disegnato e dettagliato (37%) rispecchi quindi la tradizionale rappresentazione fisica del territorio come siamo da tempo abituati a vedere, ma in misura maggiore debba essere testuale e diagrammatico (49%) ossia molto vicino alle forme di rappresentazione dello Strategic Spatial Planning. Mentre le consuete forme di rappresentazione solo testuali della pianificazione strategica non sono ritenute adeguate (2%).

4.5.2 - Una prospettiva politica.

La scelta di approfondire con l'Assessore Vincenzo Ceccarelli la tematica della pianificazione intercomunale in Toscana è stata dettata non solo dal ruolo di amministratore competente a tale area, quanto per la sensibilità dimostrata in più occasioni a questa tematica. L'intervista (giugno 2017) assume come punto di partenza che oggi, generalmente, gli ambiti amministrativi-istituzionali non corrispondono esattamente agli ambiti funzionali perché i primi sono abbastanza statici e soffrono di una "inerzia" notevole, mentre i secondi sono il prodotto di relazioni economico-sociali dinamiche. Questo porta nel tempo a disallineare i due sistemi specialmente in tempi di globalizzazione e di neoliberismo. Cercando di individuare le strategie e gli accorgimenti che possono essere prodotti a livello regionale nel campo della pianificazione territoriale e urbanistica per garantire una maggiore corrispondenza tra questi due ambiti si prova a focalizzare l'attenzione sul fatto che *“la pianificazione territoriale, in particolare quella sovracomunale, segue dinamiche e strategie di territori che hanno in comune non solo prossimità, affinità paesaggistiche e morfologia del territorio, ma anche progetti di sviluppo e una visione condivisa per il futuro. Non esiste un accorgimento per fare in modo che l'ambito amministrativo corrisponda a quello della pianificazione, ma una buona pianificazione funziona al meglio se può essere portata avanti in maniera univoca anche dal punto di vista amministrativo. Oggi peraltro gli ambiti istituzionali non sono più così rigidi soprattutto se si fa riferimento alle unioni dei comuni, che sono spesso la giusta dimensione per la pianificazione sovracomunale.”*

Si rileva anche che ad oggi, in presenza di questo disallineamento tra istituzione e funzione e del fatto che l'attività di pianificazione è associata ad un Ente oppure ad un'Agenzia, sarà necessario individuare una idonea forma di Governance territoriale maggiormente pertinente per garantire la corrispondenza tra interessi socioeconomici e azioni applicate al territorio. Per questo proprio perché funzioni diverse fanno capo, spesso, a enti o agenzie diverse. Pensiamo alla sanità con le società della salute, alla gestione del sistema idrico integrato con gli ATO, ai consorzi di bonifica etc... Questi ambiti sono state costruiti in funzione delle relazioni e delle dinamiche di specifiche materie e competenze. *“Per la governance territoriale i fattori in campo possono essere molto più complessi e non limitarsi solo alla continuità o alla prossimità di aree, ma anche , come è*

già stato detto, a visioni di sviluppo territoriale che, fra l'altro, difficilmente possono essere messe insieme in maniera coercitiva e soprattutto "dall'alto".

Riguardo agli Ambiti di pianificazione, ai Soggetti che pianificano, alle modalità di funzionamento dei tavoli di Governance, ai contenuti degli strumenti il ruolo della Regione in questa fase di rescaling istituzionale non può essere coercitivo. *“La governance territoriale non si può costruire dall'alto, deve nascere direttamente dai territori. Compito della regione è sicuramente facilitare la creazione di piani sovracomunali anche con specifiche politiche di incentivi come quelle che abbiamo portato avanti in questi ultimi 3 anni, che hanno visto ad oggi l'avvio di 25 Piani Strutturali Intercomunali coinvolgendo così 121 comuni”.*

“La pianificazione d'area vasta è uno dei punti cardine della LR 65/2014 sul governo del territorio. Solo pensando l'evoluzione di un'area nel suo complesso, senza frammentazioni, si può ben governare il suo sviluppo, per questo la Regione ha ritenuto necessario promuovere forme di pianificazione sovra comunali e sostenere anche economicamente i Comuni che hanno deciso di fare questa scelta. Siamo soddisfatti che già più del 40% delle amministrazioni abbiano iniziato a lavorare ai piani strutturali intercomunali e continueremo a sostenere economicamente queste iniziative. Nelle annualità 2015, 2016 e 2017 sono già stati distribuiti tramite bando quasi 3 milioni di euro. Ora è stato in corso il bando 2018”³⁶. (Ceccarelli, 2018)

La prima utilità della pianificazione di area vasta per governare le politiche di sviluppo e le dinamiche socioeconomiche che producono sistemi di funzioni locali correlate è banalmente quella di *“mettere ad uno stesso tavolo più attori politici nello sforzo di condividere una visione del territorio. Questo ha come conseguenza un miglior utilizzo dello spazio e quindi sicuramente non solo un minor consumo di suolo, ma anche un migliore utilizzo, scegliendo, ad esempio, le aree da destinare allo sviluppo produttivo guardando non ad ogni singolo comune, ma a zone ben più estese con la conseguenza di un miglior assetto anche delle infrastrutture”.*

Province ed Unioni sono Autonomie Locali di secondo livello, anche se ad alcuni sembra possano soffrire di un deficit democratico (in quanto non direttamente elette), *“sono comunque rappresentate dai sindaci. Rimanendo all'argomento del governo del territorio per quanto riguarda le unioni dei comuni potrebbero rappresentare, come detto, un ambito ottimale per estensione per i piani di area vasta. I piani provinciali, i ptc, sono ancora validi, anche se necessitano, come gli strumenti comunali, un adeguamento al PIT PPR”.*

Alla luce di una lettura storica della pianificazione intercomunale in Toscana ossia delle esperienze comprensoriali, delle associazioni intercomunali, del Piano Intercomunale Fiorentino, dello Schema Strutturale dell'Area FI-PO-PT, ed in prospettiva della nuova stagione di incentivazione dei Piani Strutturali Intercomunali *“l'azione messa in campo con la legge regionale 65/2014 che mira a rafforzare la pianificazione di area vasta sia un passo importante verso una miglior governance del territorio, ossia verso un utilizzo ottimale di una risorsa limitata e preziosa. Per questo come regione ci siamo impegnati a costruire una politica di incentivi, anche economici, per tutti quei comuni che decidono di portare avanti piani strutturali intercomunali. I risultati di questo lavoro, come è d'uso in materia urbanistica, potranno essere apprezzati in tempi non immediati, ma il primo frutto sono comunque piani coordinati e più razionali. Questo vale anche*

36 <http://www.gonews.it/2018/09/04/pianificazione-urbanistica-area-vasta-arrivano-700mila-euro-dalla-regione/>

per la pianificazione strategica della Città Metropolitana che ha prodotto fin da subito anche un interessante dibattito su varie tematiche che vanno dall'economia alle infrastrutture o alla cultura.”

Si possono delineare anche i contenuti dello strumento di governo territoriale da mettersi in campo a livello di area vasta, L'assessore crede *“che sia necessario pensare ad uno strumento ad hoc, senza rifarsi direttamente a nessuno dei precedenti, ma stando a quanto chiede la legge e soprattutto a quello che è utile e necessario al territorio. Bisogna partire dal presupposto che si tratta di un piano delle strategie a cui deve rifarsi poi ogni comune rendendole operative nel PO. Al contempo deve riuscire a coordinare e mettere insieme territori diversi e deve quindi parlare un linguaggio sufficientemente alto”*.

Anche intervenendo ad Arezzo alla giornata “La nuova stagione del territorio in Toscana”, organizzato da Regione Toscana ed Anci nell'ambito della manifestazione “Dire e Fare”, (13 giugno 2018) l'assessore non ha mancato di puntualizzare *“Fondamentali sono una pianificazione fatta in maniera ragionata e partecipata, non sempre in emergenza e la semplificazione. Vanno in questo senso delle importanti novità contenute nella normativa regionale, ad esempio la pianificazione intercomunale, che serve per avere un piano strutturale d'area da sviluppare tutti insieme e che è stata finanziata dalla Regione con appositi bandi dal valore di 3 milioni di euro. Già 120 Comuni hanno scelto questa soluzione e da 120 Comuni avremo 25 Piani strutturali intercomunali.”*

5 – Conclusioni.

Dopo aver indagato sulle esperienze di pianificazione intercomunale passate ed attuali svolte in territori con un'urbanizzazione meno densa e connotati da un più articolato policentrismo rispetto alle aree metropolitane, si cercherà di dare risposta ad alcuni interrogativi emersi nella fase preliminare:

- Per quale motivo in Italia, in presenza di caratteristiche socio economiche e di un sistema giuridico abbastanza simile ad altri paesi europei, in particolare alla Francia, non si sono prodotti alla scala intermedia strumenti di pianificazione territoriale associata come in altri paesi e con analoghi risultati?
- Pratiche di pianificazione intercomunale cooperativa possono essere ancora oggi utili ed attuali per governare le trasformazioni territoriali in aree che non corrispondono ad un unico soggetto istituzionale, ma governate da una molteplicità di soggetti sostanzialmente paritari?
- Possono gli *spatial imaginaries* costituire un nuovo elemento di misura della pianificazione, allo scopo si dotarsi di un ulteriore criterio di valutazione dell'efficacia del piano intercomunale non più giuridico, ma effettuale?

I risultati del percorso di ricerca hanno evidenziato che l'argomento della *pianificazione di sistema* attuato attraverso una qualsivoglia forma associativa (coordinamento, unione, convenzione, ecc.) tra municipalità giuridicamente competenti al governo del territorio può essere trattato, anche in sostanziale carenza di una letteratura scientifica specifica, attraverso una metodologia di indagine appositamente dedicata.

Questo è stato possibile seguendo un *percorso transdisciplinare* che ha preso avvio da una revisione di letteratura anche in campi paralleli a quello specifico della pianificazione territoriale per convergere poi, attraverso un paradigma consolidato ed una validazione per mezzo di idonei casi di studio, verso risultati utili a consolidare nel campo disciplinare specifico una nuova posizione acquisita nel sistema della conoscenza.

Tutto ciò ha consentito di superare una limitata presenza di studi scientifici sul tema

della pianificazione territoriale intercomunale, spesso solo riferiti a quegli strumenti prodotti da Enti territoriali di scala maggiore per i quali il perimetro di pianificazione tende a ricomprendere il paradigma dell'intercomunalità.

Nel caso oggetto del presente studio l'assunzione di alcune posizioni, anche critiche, nel campo del governo delle *Local Authorities* europee ha consentito di evidenziare i punti chiave che rappresentano le modalità con cui i principali soggetti che agiscono nel campo della pianificazione associata di livello municipale si relazionano e acquisiscono reciprocamente, o rispetto al contesto socio economico, posizioni di forza o di debolezza.

In particolare, prendendo spunto dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale (ECLRD, 1985) il maggior rischio sembra oggi rappresentato dal *deficit democratico* degli Enti di secondo livello (Bekkers, *et al.*, 2007; Metzger *et al.*, 2014; Denters *et al.*, 2016) che può instaurarsi in alcuni contesti giuridici a seguito di riforme istituzionali compromettendo l'autorevolezza di tali Enti ponendoli in una condizione di “*tutela*” da parte di altri soggetti istituzionali che invece godono del vantaggio della “*investitura*” elettorale. Tutto ciò può costituire un grave gap nell'esercizio delle funzioni pianificazione e coordinamento territoriale dove il *fattore accountability* si è dimostrato predominante rispetto ad altri parametri di benchmark delle forme associative, come la *riduzione dei costi unitari* per la valutazione della convenienza dei servizi ai cittadini e alle imprese. Questa carenza di legittimazione impone, nel contesto italiano, una particolare attenzione alle forme di pianificazione affidate alle province, alle città metropolitane e alle Unioni dei comuni. Tale considerazione ha portato, ad esempio in Francia, a rivedere l'assegnazione delle attività di pianificazione associata di livello intercomunale ad istituzioni governate da soggetti democraticamente eletti (Acuña, 2014).

L'*efficienza* delle collaborazioni interistituzionali, fenomeno studiato quasi esclusivamente in relazione alla gestione dei servizi, non sembra rappresentare argomento di particolare interesse nel caso delle attività di *planning* in quanto è dimostrato che la diminuzione dei costi nei servizi associati è direttamente proporzionale alla ripetitività delle azioni poste in essere, aspetto assolutamente marginale negli atti di pianificazione territoriale (Niaounakis *et al.*, 2017); di un qualche interesse possono invece essere le possibili forme di incentivazione finanziaria da parte dei governi centrali per i soggetti che intraprendano pianificazioni collaborative.

Riguardo all'individuazione dell'*ambito ottimale* entro cui esercitare funzioni associate, in deroga al principio che vuole l'azione amministrativa più vicina possibile alla comunità locale presente sul territorio -corrispondente all'unità istituzionale del municipio-, si contano molti studi nel campo dell'ottimizzazione dei servizi pubblici che evidenziano proprio come tali ambiti possano modificarsi in base alla natura del servizio stesso. Troviamo invece un numero minore di studi che indagano gli ambiti ottimali di pianificazione associata, per questo potrà essere fatto utile riferimento a quanto prodotto a livello europeo in merito all'individuazione delle *FUA-Funcional Urban Areas* (Nordregio, 2004; Antikainen, 2005; ISTAT, 2014). Consapevoli che non esiste un criterio di perimetrazione valido per ogni tipo di politica da pianificare possiamo ritenere che le FUA possano rappresentare oggi il concetto più idoneo alla perimetrazione delle dinamiche socio-economiche in atto sui territori (Iommi, 2015). Il tema della pianificazione territoriale delle politiche locali è molto più sensibile alle istanze della politica rispetto a quello della gestione dei servizi, per cui dovrà essere messo alla prova delle esperienze in corso in modo da comprendere

quanto la definizione a priori di un perimetro basato su metodi generali possa sostenere le tensioni generate dagli accordi politici interistituzionali degli enti locali entro un determinato territorio.

Per affrontare in maniera convincente quest'ultimo aspetto possono esserci d'aiuto gli studi svolti sui modelli di *governance* (Balducci, 2000; Hooghe & Marks, 2001; Zonneveld, 2012) e sul concetto di metagovernance (Jessop, 2013; Sørensen, 2016) nel campo disciplinare delle scienze politiche. Gran parte di questi studi si concentrano sull'esaurimento del ruolo dello Stato come ente di government (Rhodes, 1996; 2007) e la transizione verso modelli di governance entro uno scenario frammentato (Dente, 1985). Tra le diverse forme individuate nessuna è sembrata essere completamente corrispondente ai rapporti interistituzionali tra soggetti paritari sia in termini giuridici che socio-economici (Pierre & Peters, 2000; Cremaschi, 2016) per cui non è possibile assumere integralmente modelli di governance multilivello, ma è necessario rifarsi ai principi della governance Europea (CEC, 2001). Quindi è necessario rifarsi al principio dell'*apertura* con un linguaggio più accessibile per una comprensione che generi fiducia e che implichi anche una miglior attuazione del principio di *partecipazione dei cittadini* che aumenta la condivisione delle politiche e garantisce una maggiore probabilità di successo. L'individuazione delle *responsabilità delle varie istituzioni*, anch'esso principio fondamentale, consente di rendere le diverse politiche *efficaci e coerenti*, ossia che ottengano i risultati richiesti da obiettivi chiari adottati dal livello di governo più opportuno (secondo il principio di sussidiarietà) e in modo che le misure siano proporzionate agli obiettivi, garantendo la sinergia delle politiche settoriali. Questi principi stanno transitando dalle istituzioni nazionali e comunitarie verso gli enti locali che stanno sottoscrivendo la carta della governance multilivello in Europa (CoR, 2015).

La letteratura specialistica interna alla disciplina degli studi urbani propone, in quell'area di studi intorno al *policentrismo* e ai modelli di *urbanizzazione diffusa* del territorio, utili strumenti per comprendere gli aspetti morfologici e funzionali dei territori oggetto di indagine. L'effetto pervasivo della città sugli ambienti circostanti fino a produrre delle urbanizzazioni continue è stato oggetto di una grande attività di ricerca (Gottmann 1961; Corboz, 1995; Sassen 1997, Soja, 2000) che è stata generalizzata dalla narrazione urbano-dominante consolidatasi intorno al Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (UN-Habitat 1996). Nei casi di studio esaminati l'approccio inverso consente percorsi più fertili di risultati. La *Città diffusa* (Indovina 1990, 1993, 2006, 2007, 2009, 2014), ad esempio, si addensa intorno alle infrastrutture che attraversano le aree rurali verso spazi insediati a bassa densità. Questo modello insediativo porta ad un sistema continuo dilatato su tutto il territorio che trova le sue cause efficienti sia nella diffusione del mezzo di trasporto privato che nella maggiore richiesta di abitazioni non-urbane (causata dalla diminuzione della dimensione del nucleo familiare e dalla emigrazione dai centri cittadini maggiori sovraffollati e con maggiori costi). Tale processo di urbanizzazione ci consente di comprendere i percorsi e i motivi che hanno originato le urbanizzazioni oggetto del presente studio riconoscendo il ruolo sostanzialmente paritario delle diverse componenti perché assenti gli oggetti urbani metropolitani di grande peso. Anche il concetto di *urbanizzazione planetaria* (Brenner, 2016) pur partendo da motivazioni diverse, debitrice anche di ampie analisi di modelli sociali e culturali, si dimostra uno strumento molto utile nella descrizione dei fenomeni che vengono indagati.

Sempre nell'ambito disciplinare della pianificazione territoriale e prendendo atto di quanto stia crescendo il ruolo della pianificazione strategica in questa disciplina (Albrechts, 2001)

sono stati analizzati i meccanismi di integrazione dello *strategic planning* all'interno degli strumenti di pianificazione spaziale (Albrechts, Healey & Kunzmann, 2003). In ambito europeo numerosi studi riescono a ricostruire una tassonomia delle varie forme di pianificazione spaziale sviluppate nelle diverse realtà nazionali siano queste i piani di uso del suolo, i quadri di riferimento territoriale oppure gli strumenti regolativi e perequativi anche di natura vincolistica (Shaw *et al.*, 1995). Nella grande diversità degli strumenti normativi si riconosce inoltre una corrispondenza tra sistemi giuridici nazionali, modelli sociali e sistemi di pianificazione spaziale (Nadin & Stead, 2008). Questo sincretismo è inteso nell'accezione oramai condivisa che lo "*Strategic spatial planning refers to self-conscious collective efforts to re-imagine a city, urban region or wider territory and to translate the result into priorities for area investments and principles of land use regulation.*" (Healey, 2004:46), porta a vari esiti nelle pratiche dei diversi paesi europei: *Strategic Spatial Planning* nel Nord Europa, *Regional Spatial Strategies* nei paesi britannici, *Regional Design* nei Paesi Bassi dove viene sviluppato con particolare attenzione alle strategie di area vasta e alla visualizzazione delle stesse.

In Italia le esperienze di integrazione dei due *stili di planning* sono state quasi esclusivamente riferite a piani strategici delle città di grandi dimensioni (Balducci, 2001; Fedeli & Gastaldi, 2004; Archibugi, 2005; De Luca 2006; Curti & Gibelli, 2006; Balducci *et al.*, 2011) costituendo oggi per le città metropolitane un patrimonio di conoscenze che fanno riferimento ad un ben preciso momento storico. Purtroppo le città maggiori, che erano riuscite a trovare una propria dimensione spaziale e conformativa solo nel piano urbanistico tradizionale del comune copoluogo, hanno difficoltà a far decollare la stagione più matura della pianificazione strategica, la terza, (Gibelli, 1996) che non riesce ancora a oggi a trovare perimetri pertinenti disposti a territorializzare le politiche programmate. L'utilizzo, entro i consueti piani urbanistici, degli scenari strategici potrebbe consentire una "*adeguata interazione fra politiche di sviluppo locale, dimensione strategica del governo del territorio e modalità e strumenti di trattamento progettuale del patrimonio territoriale*" (Fanfani, 2014:33). La sfida diviene ancor più ardua quando affrontiamo territori più vasti, dove operano pluralità di istituzioni, ognuna portatrice della legittimità giuridica alla costruzione del piano. In questi contesti risulta indispensabile l'avvio di pratiche cooperative tra enti al fine di consentire un'adeguata implementazione degli scenari prodotti negli strumenti urbanistici (De Luca & Lingua, 2012).

Proprio per finalizzare ulteriormente la componente strategica attraverso le azioni collettive che la costruiscono è necessario far riferimento al concetto di *spatial imaginary* che trae origine dall'immaginario sociale (Adams, *et al.*, 2015) e attraverso le analisi delle diverse scale delle relazioni sociali che insistono su un luogo cerca di capire quanto di questa complessità irrazionale divenga generatrice di una strategia spaziale (Healey, 2006). Tale concetto integra la visione prodotta dalla comunità esperta con quella derivata dalle pratiche di cittadini e stakeholders alla costruzione delle politiche (Paba, 2009; Paba & Perrone, 2016). I risultati a cui si approda individuano gli immaginari spaziali negli "*Strumenti di pianificazione come mappe, immagini, diagrammi e scenari non rappresentano semplicemente un futuro urbano. Eseguono anche il futuro nel presente e, così facendo, rendono essenziale uno specifico immaginario del futuro urbano che ha conseguenze materiali su come le città sono pianificate, riqualificate, investite e reinventate.*" (Davoudi *et al.*, 2018 traduzione dell'autore). Questo concetto consente di associare il dibattito argomentativo alla base di percorsi di pianificazione intercomunale, spesso molto ampio e

partecipato, alle graficizzazioni prodotte negli strumenti di governo del territorio correlati, spesso diversificati nei contenuti, nel soggetto istituzionale proponente e nello sviluppo diacronico dei diversi e complessi processi che portano alla costruzione di una pianificazione interistituzionale di sistema. All'interno di questo laborioso percorso è quindi possibile una volta riconosciuto lo spazio immaginativo di ogni singola istituzione o stakeholder procedere a smussare gli spigoli vivi che possono generare attriti per la costituzione di una coerente immagine dell'intero territorio.

Sono state studiate diverse esperienze in ambito europeo che cercano di riassumere nella pianificazione territoriale di Area Vasta promossa dalle *Local authorities* di regioni policentriche in forma volontaria e cooperativa attraverso la costruzione di immaginari spaziali che rappresentino le strategie sono presenti in diversi stati nazionali (Hulst & Van Montfort, 2007). Molte di queste si sono attuate in Francia dove le pratiche si concentrano e permangono per periodi più lunghi, proprio da queste possiamo attingere per comprendere quali possano essere i fattori successo e gli elementi problematici. Nell'esperienza francese dove il 96,2% dei comuni partecipano ad una qualche forma di associazionismo è stata riorganizzata, con la *Loi Chevènement* (1999), la precedente struttura delle autonomie promuovendo diverse modalità volontarie e incentivate di associazionismo intercomunale. Tutto ciò per superare il sostanziale fallimento della precedente *Loi Marcellin* (1971) che aveva indicato come strumento di rescaling la fusione obbligatoria tra piccoli Enti. I fattori di successo di quella nuova politica sono da imputarsi sostanzialmente alla fiscalità propria degli enti di secondo livello supportata anche da un fondo compensativo statale, dal riordino dei precedenti *sindacati* tra Enti in modo da non creare sovrapposizioni di competenze e soprattutto dalla ricerca di una dimensione ottima per lo sviluppo territoriale. La *Loi Granelle* (2010), che istituiva le nuove aree metropolitane, aveva dato più poteri alle intercomunalità legittimandole con l'elezione diretta degli organi politici. Tale contesto normativo è stato poi consolidato dalle successive leggi nel 2014 (*Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles*-MAPTAM) e nel 2015 (*Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République*-NOTRe)

Tutto questo con l'intento di dimostrare, sulla scorta delle esperienze analizzate nei Capitoli dedicati agli studi, alle esperienze passate, ai casi di studio toscani e del *framework* teorico-concettuale che è stato ricostruito a supporto della ricerca, la tesi che rispetto alle esperienze passate di pianificazione intercomunale molti dei contenuti del dibattito che si era instaurato nel tempo hanno costituito degli immaginari spaziali che si sono concretizzati i segni tangibili sul territorio, attraverso pratiche diversificate, decretando quindi la sostanziale riuscita del piano collaborativo attraverso una serie di episodi che fino ad oggi venivano definiti fallimentari. Inoltre alla luce del mutato contesto culturale e normativo attuale sembrano essersi attenuati gli aspetti problematici delle passate esperienze e quindi il percorso di pianificazione associata di tipo volontaristico potrebbe costituire in futuro un utile strumento a disposizione per il governo del territorio (De Luca & Lingua, 2012).

L'indagine sull'esperienza italiana nel secondo dopoguerra iniziata in seguito alla spinta del boom economico e utilizzando gli strumenti giuridici contenuti nella Legge urbanistica fondamentale del 1942 è stata necessaria per sostanziare il citato contributo degli strumenti teorici individuati nei diversi campi disciplinari e delle esperienze prodottesi in diversi luoghi. In quel momento i principali stimoli all'urbanizzazione provenivano dalla pervasiva attività edilizia conseguente alla crescita postbellica. Diversi capoluoghi regionali del nord Italia moltiplicavano le

loro dimensioni (Sica, 1985; Di Biagi & Gabellini, 1992) condizionando le scelte l'uso del suolo anche dei comuni limitrofi, si realizzavano infrastrutture importanti erodendo risorse ambientali significative (Cederna, 1975). Gli urbanisti dedicavano un apposito congresso, quello di Torino del 1956, alla pianificazione intercomunale denunciando chiaramente il carattere di *work in progress* di questi incontri, rilevando la necessità di pianificare ad un livello intermedio tra regioni e municipi sia per affrontare l'emergente dualismo tra perimetri istituzionali e perimetri funzionali (Astengo, 1957), che per fornire un utile strumento critico, libero e non obbligato ad una corrispondenza stretta a soggetti istituzionali, così da sottoporre a verifica i vari piani comunali e regionali (Samonà, 1957).

In Italia a partire dalla metà del XX secolo fino al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di urbanistica si sono registrate diverse esperienze che hanno coinvolto *1.420 comuni raggruppati in 101 aree* e che complessivamente interessavano il 40,00% della popolazione residente al 1971 e il 16,17% del territorio nazionale (Lombardi, 1982). A queste prime esperienze avevano aderito gran parte dei capoluoghi di provincia e tra questi spiccavano le esperienze di Torino (1954), Milano (1958), Padova (1959), Bologna (1959), Firenze (1956), Roma (1958), Napoli (1965), Bari (1973). Purtroppo nessuna di queste esperienze, ad esclusione dei piani dell'area savonese e di quella pesarese, vide concludersi l'iter procedurale con l'approvazione.

Le motivazioni che spingevano gruppi di comuni ad avviare percorsi complessi erano a volte semplicemente legate al fatto che la crescita urbana superava velocemente i confini comunali (Milano, Torino, Roma, Bologna, ecc.), altre volte le amministrazioni vicine ai Comuni capoluogo si associavano in funzione oppositiva a questo polo attrattore naturale in modo da rafforzare la propria visibilità e le proprie politiche (Bergamo, Mugello, ecc.), alcune volte era necessario attuare strategie vincolistiche coordinate in modo da evitare la distruzione di alcune risorse naturali a causa quella forte pressione edilizia (Viareggio, Argentario, Colli Euganei, i comuni intorno a Gran Sasso, ecc.) qualche volta ci si accordava per distribuire le esternalità dovute alla localizzazione di infrastrutture di portata nazionale (Savona, Viterbo, ecc.) o per l'attuazione di piani di sviluppo socio-economico (Umbria).

Con la creazione dell'Ente Regione si chiuse quella prima stagione di intercomunalità e si avviarono percorsi diversificati, ma generalmente la spinta intercomunale si affievolì a favore di un'ipotesi comprensoriale a regia regionale maggiormente riferita ai temi dello sviluppo economico. Tale percorso fu spesso osteggiato dal governo centrale e originò alcune esperienze settoriali quali le Comunità Montane (1971), i Distretti Scolastici (1974) le Unità Sanitarie Locali (1978), le Associazioni Intercomunali (1973) che di fatto configurarono un quadro territoriale-amministrativo diverso, legato alla geografia delle relazioni economiche e sociali e non più a quelle meramente istituzionali. *“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.”* (De Luca, 2012:3)

Tutte queste esperienze ebbero alterne fortune a seconda del periodo storico e del quadro giuridico regionale, fino al 1990 quando la nuova norma sulle autonomie locali, la Legge 142/90, rafforzò il ruolo della Provincia come ente di pianificazione territoriale ponendo fine alla seconda stagione di queste esperienze associative di tipo più o meno volontaristico.

Come abbiamo potuto osservare molte delle esperienze maturate in passato transitarono integralmente o quasi negli strumenti di pianificazione provinciale, ma spesso venne meno quel continuo percorso di costruzione delle strategie dal basso che sostanzialmente rendendo credibile ed attuabile il piano urbanistico di livello superiore. Dopo quella Legge si mantennero attivi ambiti di intercomunalità solo laddove le amministrazioni provinciali utilizzavano le conferenze d'area per la produzione dei propri Piani Territoriali di Coordinamento (Provincia di Pisa, 1995).

L'approvazione della Legge del 7 aprile 2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, c.d. “*Legge Delrio*”, depotenziava in maniera significativa le amministrazioni provinciali e ne prospettava l'abolizione, cancellandole dalla carta costituzionale, rafforzando e legittimando una nuova stagione di pianificazione intercomunale tuttora in corso. Ad oggi la Provincia, nonostante mantenga la competenza nel settore della pianificazione di coordinamento, non sembra possedere di fatto le risorse, gli strumenti, le competenze e soprattutto l'autorevolezza (Pompilio, 2016) per il governo delle politiche intercomunale e sovracomunali e dunque sono ancora legittime le istanze dal basso che richiedono una qualche forma di pianificazione comunale cooperativa.

In estrema sintesi abbiamo in Italia *3 stagioni di pianificazione intercomunale* svolte in forma volontaristica. La prima che inizia nel secolo scorso negli anni '50 e continua fino agli anni '70 sotto gli auspici della legge urbanistica nazionale. La seconda diversificata a seconda degli indirizzi delle varie norme regionali di governo del territorio che è presente in tono molto minore specialmente dopo la riforma delle autonomie locali del 1990. La terza a partire dalla riforma della Legge Delrio del 2014 risulta tutt'ora attiva anche a causa dell'esito del referendum costituzionale dicembre 2016 che conferma lo status quo istituzionale e quindi i limiti operativi delle provincie attuali. L'analisi degli esiti di queste prime esperienze all'interno del framework concettuale e normativo appena rappresentato ha consentito di rilevare le problematiche che ne hanno determinato l'insuccesso (Astengo, 1990; Campos Venuti & Oliva, 1993; De Luca, 2014).

Un primo fattore di natura procedimentale, tutto interno alla norma, era quello che prevedeva l'attivazione di una progettazione unitaria anche su istanza di un solo soggetto istituzionale, da autorizzarsi poi dagli organi ministeriali a redigere il piano anche senza l'assenso di tutte le amministrazioni interessate. Questo generava un rischio di assenza di collaborazione di tutti gli altri Enti coinvolti e quindi spesso produceva uno strumento intrinsecamente debole sia nella parte tecnica che in quelle delle politiche. L'approvazione dello strumento doveva poi avvenire all'unanimità, pena l'inefficacia, portando al fallimento di una gran parte delle esperienze a causa dell'ostruzionismo, magari tardivo, anche di un solo Ente.

L'altra difficoltà incontrata era tutta insita all'interno dello strumento di governo del territorio -il Piano Regolatore Generale Intercomunale- che doveva riassumere contestualmente tutte le componenti statutarie, strutturali e conformative dell'uso del suolo. Questo a volte portava le amministrazioni a non condividere alcune scelte conformative sull'uso del suolo anche se avevano concordato sulla parte statutaria.

Inoltre si presupponeva una completa ed omogenea efficienza degli enti che avrebbero dovuto pianificare ed una completa lealtà istituzionale tra questi, purtroppo assente nella realtà italiana molto frammentata, fattore che ha contribuito ai lunghi tempi di pianificazione che non consentivano di dare risposte adeguate allo sviluppo in corso.

Probabilmente i risultati che si aspettavano i promotori dei piani intercomunali non furono raggiunti e quindi ha ben ragione chi parla di "*fallimento*" di quelle esperienze (Astengo, 1990). Dobbiamo comunque riscontrare che ci furono anche molti aspetti positivi di questa esperienza: l'approvazione singola di alcuni stralci di pianificazione intercomunale all'interno degli strumenti dei singoli Enti realizzando una sorta di coordinamento *de facto*; lo stimolo ad una pianificazione settoriale specialmente nel campo della tutela delle risorse ambientali; la produzione di pratiche collaborative tale da alimentare le numerose reti tra diversi soggetti istituzionali

Dopo aver dato una prima parziale risposta al primo quesito posto all'inizio di questo lavoro, Dobbiamo intraprendere un diverso percorso per comprendere se le pratiche di pianificazione intercomunale possano essere ancora oggi utili ed attuali per governare le trasformazioni territoriali in aree che non corrispondono ad un unico soggetto istituzionale, ma governate da una molteplicità di soggetti sostanzialmente paritari.

Sulla scorta delle esperienze e del framework teorico-concettuale che supporta la ricerca si è tentato quindi dimostrare la tesi che molti dei contenuti discorsivi prodottisi nel tempo hanno costituito degli immaginari spaziali poi divenuti i segni tangibili attraverso pratiche diversificate affermando quindi che una serie di episodi che fino ad oggi venivano definiti fallimentari erano sostanzialmente riusciti. Inoltre il mutato contesto culturale e normativo sembra aver attenuato gli aspetti problematici del percorso di pianificazione associata di tipo volontaristico e quindi in futuro questo potrebbe costituire un utile strumento per il governo del territorio.

Per questo motivo si è individuata un'area, la Toscana, dove le pratiche intercomunali associative sono presenti già da molto tempo (De Luca & Lingua, 2012) e dove è presente in maniera continuativa una forte spinta verso le pratiche associative (Jervis, 1989, De Luca, 2014; Parrini, 2017) in modo da consentire in futuro anche una verifica su scala più ampia per la disponibilità di diversi caso di studio. Infatti la Toscana ha avuto un'interessante esperienza nella prima stagione dei piani collaborativi, continuata poi con diverse esperienze delle associazioni intercomunali, dei comprensori, della pianificazione coordinata e degli schemi strutturali e nelle Unioni (De Luca 2001), fino ad arrivare ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale ed i Piani Strategici delle città metropolitane, che spesso si sono costruiti a partire da conferenze di area locale (De Luca, 2017).

Inoltre la Regione Toscana con la Legge Regionale 16 gennaio 1995 n. 5 è stata la prima a recepire le indicazioni provenienti dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU, 1995) per lo sdoppiamento del Piano urbanistico in parte strutturale-statutaria e parte operativa eliminando il *vulnus normativo* che aveva causato in gran parte il "*fallimento*" delle prime esperienze.

Sono state individuate alcune esperienze con l'obiettivo di verificare se queste azioni e questi strumenti siano stati in grado di segnare attraverso una qualche forma di immaginario spaziale la narrazione urbanistica e territoriale che stava svolgendosi in quel territorio.

La prima riguarda la *Val di Cornia*, quella di maggior durata, con maggior continuità della produzione di pratiche pianificatore e con lo strumento di pianificazione giuridicamente più solido. La seconda si riferisce al piano intercomunale del *Mugello* avviato alla fine degli anni '60, in funzione oppositiva a ruolo di Firenze indifferente verso le colline circostanti, approvato come un piano di coordinamento senza alcun tipo di vincolo giuridico verso i comuni, ma del quale ne sarà tenuto conto nei successivi atti autorizzativi della Regione Toscana. Infine si analizza l'esperienza

dell'ipotesi di piano comprensoriale dell'*Area del Cuoio*, strumento molto “*debole*” mai approvato, ma le cui indicazioni in termini di strategie di localizzazione delle aree produttive, di tutela degli ambiti collinari e di realizzazione di una rete infrastrutturale sono state recepite e realizzate attraverso i tradizionali strumenti urbanistici dei singoli comuni.

Nell'area della Val di Cornia nel 1975 i Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo e Suvereto intrapresero un percorso per la redazione di un nuovo strumento urbanistico coordinato. Indicarono tra i principali obiettivi: la limitazione dell'esodo dalle campagne attivato dalla creazione di nuovi posti di lavoro (terziario e industria) nelle aree urbanizzate; la necessità di individuare le opere strategiche di interesse pubblico (potenziamento del porto e delle reti stradali e ferroviarie, dighe per realizzare bacini idrici, un mercato all'ingrosso) quali azioni indispensabili per lo sviluppo economico programmato e anche l'opportunità di prevedere le attività produttive e i posti di lavoro generati in modo da pianificare correttamente i nuovi insediamenti nel territorio. (Benedettini, 1984) La governance in questo processo era espressa dalle varie realtà locali attraverso un Comitato politico.

Il percorso di coordinamento si concluse nel 1984 portando all'approvazione di singoli strumenti urbanistici in cui si concretizzava per la prima volta quell'ipotesi di struttura territoriale costituita da due infrastrutture lineari ortogonali semplicemente nominata croce infrastrutturale, nel cui incrocio collocare funzioni nodali di interesse regionale, circondata dal sistema dei Parchi della Val di Cornia collocati nei quadranti definiti dalla croce stessa e concepiti come sistema unitario di tutela paesaggistica (Tozzini, 2004; Lombardi & Giunti, 2014) e di sviluppo turistico (Cerquetti, 2012). Questo immaginario spaziale intercomunale si riprodusse anche nel PTC di Livorno e nel primo Piano strutturale d'area adottato dai Comuni nel 2007 con il difficile obiettivo di conciliare in un'area ristretta “*la Toscana del paesaggio rurale e collinare, i centri storici, le emergenze archeologiche di Populonia e San Silvestro, le grandi multinazionali dell'industria siderurgica e dell'energia, un porto di rilievo nazionale.*” (Cerrina Feroni e Grassi, 2006 p.20).

Anche dopo lo scioglimento del circondario (2010) l'aggiornamento del PTC ripropose la stessa figura a croce (2013); lo stesso fecero le Amministrazioni comunali nel documento programmatico nel 2016, riconfermato nel il percorso attuale (2018), ovvero di dotarsi di un unico strumento urbanistico per Piombino e Campiglia Marittima coordinato con i piani strutturali di San Vincenzo e Suvereto. Pur nel venir meno della coesione politica intorno ai processi di governo del territorio e alle attività di formazione di strumenti urbanistici unitari, rimane comunque valida la figura territoriale iniziale costituita dalla Croce infrastrutturale e dal sistema dei Parchi della Val di Cornia.

Le criticità rilevate nel PIT-PPR (2015) non annullano per le comunità locali il valore strategico dell'asse infrastrutturale trasversale ritenuto in grado di garantire, nelle intenzioni delle istituzioni locali, il rafforzamento del nodo centrale baricentrico di Venturina in funzione di stimolo ad un vettore economico orientato verso l'interno e di opposizione alla migrazione delle attività antropiche della collina alla costa. Infatti il progressivo “*scivolamento*” a valle delle pressioni insediative, cui ha contribuito il potenziamento del corridoio infrastrutturale “Aurelia-ferrovia” e a cui è corrisposto un progressivo svuotamento dei centri urbani dell'entroterra viene imputato alla non completa attuazione del corridoio trasversale e quindi all'indebolimento dei collegamenti trasversali costa interno con un accentramento della popolazione verso i poli industriali di

fondovalle.

Il percorso avviato nel 1968 nella Valle del Mugello per la redazione di un Piano intercomunale portò all'approvazione nel 1980 di uno strumento di coordinamento che *“pur mai formalmente approvato, ha costituito in questi anni una base costante cui si è riferita la politica istituzionale e l'azione dei partiti. Anni in cui lo studio non ha fatto vita a sé, ma è stato costantemente accompagnato da un serio confronto politico fra le istituzioni e i partiti”* (CM Mugello-Val di Sieve, 1980).

Il piano focalizzava la sua attenzione sullo schema della grande viabilità, la Traversa del Mugello, che attraverso una rete minore di raccordo intendeva valorizzare un'area depressa da un punto di vista di insediamento produttivo industriale. Infatti, parallelamente, si prevedevano 5 unità produttive industriali a cavallo dei confini comunali di circa 2.000 addetti ciascuna, da attuarsi attraverso strumenti consortili in modo da impedire eventuali previsioni di PRG comunali in contrasto. Il documento approvato non aveva quindi alcun valore giuridico ed era completamente diverso nella sua forma rispetto ad un piano conformativo, era un piano di coordinamento e come tale fu accettato anche dalla neonata Commissione Regionale Tecnico Amministrativa (CRTA) che lo prese a riferimento per valutare la coerenza dei singoli piani regolatori comunali che venivano sottoposti al suo esame (Detti, 1973)

Alla fine ne è scaturito un Piano-quadro basato su alcune scelte comprensoriali (viabilità, aree industriali, parchi, centri di servizi) in grado di accogliere e organizzare le autonome indicazioni comunali, un Piano capace di valorizzare il ruolo insostituibile dei Comuni che alla fine hanno espresso un parere di massima, variamente argomentato, di carattere positivo (Cetica *et al.*, 1980).

Ad oggi la struttura territoriale del Mugello, per quanto riguarda il sistema infrastrutturale e quello delle aree produttive, risulta abbastanza allineata alle previsioni del Piano intercomunale del 1980 anche se questo non ha mai avuto un contenuto giuridicamente vincolato ha assolto il ruolo di riferimento sia politico, per gli amministratori locali, che tecnico, per i soggetti che venivano chiamati a valutare la coerenza esterna del piano urbanistico del singolo comune che si andava ad approvare. Il sistema pianificatorio così articolato è stato anche in grado di garantire la rete ecologica-ambientale (Fagarazzi, 2009; Lombardi & Giunti, 2014) consentendo contemporaneamente l'introduzione di alcune filiere produttive avanzate entro le aree boscate (Guidi & Cesano, 2006). Secondo il progettista il piano strutturale intercomunale in corso di redazione *“deve tendere ad assumere sempre più il ruolo di un quadro strategico complessivo, statutariamente coerente con i valori patrimoniali presenti, molto più prossimo ad un “piano strategico” che a un grande piano regolatore”* (Gorelli, 2017). Negli studi di avvio (2017) si riconosce che la mobilità affidata al ferro e alla gomma e l'accessibilità possono essere considerate la matrice delle altre strategie di settore cui si deve collegare un duplice sistema: uno di collegamenti minuti dedicati al sistema policentrico rarefatto dell'ambito collinare e montano, l'altro che lega l'ambito vallivo della Sieve e quello dell'Arno.

L'assetto viario, sempre riconfermato a partire dalle prime ipotesi in quanto funzionale ad uno sviluppo territoriale basato sulla coesione interna della valle e sul collegamento con Firenze e l'Autostrada ed il riconoscimento della tradizione rurale, anche se adesso sembra presentare un vettore debole dello sviluppo, costituisce il collegamento temporale tra le strategie che si sono

succedute sul territorio. In questo senso abbiamo una corrispondenza tra gli immaginari spaziali di un tempo e le visioni strategiche attuali.

Nell'analisi del caso del Comprensorio del Cuoio è emersa tutta la vitalità industriale che dal 1814 è stata un crescendo, con piccole imprese che si moltiplicavano in pochi anni, penalizzate in parte dalla difficoltà di trasporto del prodotto finito nelle maggiori città toscane. Nel secondo Dopoguerra un'ulteriore espansione portò alla specializzazione di ciascun paese in una fase della produzione: dalle concerie al vegetale di San Miniato, al cromo di Santa Croce, ai calzaturifici di Castelfranco e di Santa Maria a Monte. Tale contesto di organizzazione produttiva portò a riconoscere quest'area come un distretto industriale con la consapevolezza di un'unitarietà economica ed il riconoscimento di elementi problematici comuni quali la viabilità comprensoriale che costituiva un aspetto prioritario tra le varie azioni territoriali. Nasceva quest'immagine di città necessariamente unica nella valle dell'Arno fino allora separata dalle infrastrutture regionali est-ovest.

L'ipotesi di piano prevedeva di realizzare tre cerniere collegate da una viabilità: una bretella di raccordo baricentrica al nuovo sistema, due raccordi nord-sud di comunicazione che diventano l'armatura portante di tutto il sistema produttivo del territorio stesso sia per quanto riguarda le attività secondarie sia per le attività primarie che in questa nuova armatura possono confluire e di conseguenza trovare un nuovo equilibrio fra attività primaria e secondaria, *“localizzando le industrie di trasformazione come fossero « porti » dei bacini agricoli sia di valle che collinari”* (Cioni, 1977). Gli insediamenti dell'area che avevano una dimensione media di circa 15.000 abitanti ciascuno si sarebbero considerati dei « quartieri » di una città di 100.000 abitanti, *“distruggendo inoltre l'alienazione fra città e campagna, in quanto lo spazio produttivo, lo spazio abitativo e lo spazio sociale diventano spazi integrati di un unico sistema ed avremmo ... i vantaggi di una scala più grande a carattere di «città territoriale»”* (Cioni, 1977).

Ad oggi (2018) gran parte dell'immaginario spaziale di una Terraferma (la collina) da tutelare, ed un specchio d'acqua (la valle dell'Arno) dove attuare le politiche di sviluppo è stato realizzato. Questa rappresentazione non viene tradita dai comuni di Castelfranco di Sotto e Santa Croce sull'Arno che hanno approvato gli atti preliminari all'avvio di una forma congiunta di piano strutturale, nel cui quadro di riferimento considerano la zona sopra indicata quale territorio articolato in cui prevalgono elementi comuni come le risorse naturali e paesaggistiche caratterizzanti il territorio rurale e le aree di valore paesaggistico ed ambientale, i caratteri dei sistemi insediativi con particolare riferimento ai centri storici. Il sistema produttivo invece si *“caratterizzerà dall'individuazione di nuove aree di espansione, ma soprattutto del recupero dei primi nuclei industriali e dei contenitori conciarci dismessi, le aree di frangia dismesse da recuperare ed integrare con il tessuto urbano, le dotazioni infrastrutturali.”*(Toti, 2018)

Sulla base dell'intenso dibattito politico e disciplinare che si è instaurato in questi ultimi anni si è avviata quindi in Toscana una stagione di nuove pratiche pianificatorie associate che vede coinvolti moltissimi comuni. *“Uno degli elementi innovativi che caratterizzano la legge urbanistica è costituito dalla spinta ad una pianificazione strategica di area vasta, che significa pensare il territorio in maniera più competitiva ed al contempo ottimizzando le risorse anche in termini di sostenibilità ambientale e di consumo di suolo. ... Hanno aderito quasi il 40% delle amministrazioni toscane e questo dato è la conferma che la strada intrapresa è quella giusta. Si*

tratta di un passaggio davvero strategico per la Toscana, che vedrà la Regione in un ruolo di regia e coordinamento, che consentirà il superamento di logiche locali, a favore di analisi e valutazioni più rispondenti alle reali esigenze della popolazione." (Ceccarelli, 2017).

Utilizzare queste esperienze per comprendere la possibile evoluzione dei percorsi avviati in Toscana apre una prospettiva interessante per delle attività i cui esiti in passato furono sicuramente influenzati dal diverso ruolo della Provincia come Ente intermedio nel campo della pianificazione territoriale e dalla scarsità di forme partecipazione, sia cittadina che interistituzionale che non fossero quelle permesse della rigida gerarchia piramidale, ma che oggi sembrano promettere migliori risultati.

Rispetto al passato, oggi le condizioni culturali e normative consentono infatti un maggiore ottimismo nei confronti degli esiti della pianificazione associata. Queste condizioni sono rappresentate dallo sdoppiamento dello strumento comunale in piano strutturale (con contenuti strategici e statutari a tempo indeterminato) e piano operativo (conformativo dell'uso dei suoli e con validità delle previsioni con scadenza dei termini) e da una maggiore attitudine a forme di governance cooperativa esperite dai Sindaci nell'ambito dei nuovi organi assembleari delle Province e delle Unioni dei Comuni.

Gli Enti che oggi si associano per pianificare il territorio, a differenza di quelli che erano stati protagonisti della prima stagione degli anni '50, tendono ad essere di dimensioni minori rispetto alla media regionale, infatti a fronte di oltre il 40% di enti associati la popolazione rappresentata è poco più del 13%. mentre negli anni '50 si associavano circa il 38% dei comuni, ma che rappresentavano il 54% della popolazione residente e circa il 37% della superficie regionale con la presenza di 5 capoluoghi di provincia su 9. Alcune di queste aree di cooperazione corrispondono alle Unioni dei comuni, altre ai Sistemi Locali del Lavoro o alle precedenti Associazioni Intercomunali oppure ai distretti industriali, altre sono state avviate costituendo apposite convenzioni di scopo, alcune preludono a fusioni. Le geografie con le quali si stanno presentando queste esperienze sono diversificate e l'attività di ricerca è ancora in corso per individuare gli ambiti che possano favorirne il successo (Galluccio, 2013; Iommi, 2015; Bolgherini *et al.*, 2015).

Ancora con lo scopo di comprendere la possibile evoluzione della nuova stagione di pianificazione associata in Toscana si sono realizzate due interviste, la prima alla comunità professionale degli urbanisti, la seconda all'assessore regionale competente Vincenzo Ceccarelli.

Nel gruppo degli urbanisti incontrati (116 soggetti interessati) sono state raccolte 41 interviste su questionario dalle quali possiamo notare che il 27% di loro non ritiene importante l'Ente che produce il piano, ma il processo di pianificazione in se stesso, che deve essere svolto attraverso un'attività cooperativa-collaborativa da affidarsi principalmente all'Unione (51%); che dovrà essere svolta da tecnici e politici dell'Area Vasta (68%). Rispetto alla necessità di un piano strategico il 78% degli intervistati lo ritiene utile o addirittura così importante da rendersi obbligatorio (24% del totale) ritenendo quindi che le strategie della pianificazione regionale siano troppo *"alte"* per essere utili a guidare le azioni in un territorio specifico, ma che non sia sufficiente neanche il piano di livello provinciale in quanto coordinatore, e non generatore, di politiche.

Nelle risposte pervenute dall'Assessore regionale alle Infrastrutture, mobilità, urbanistica e politiche abitative, Vincenzo Ceccarelli, è interessante sottolineare che *"la pianificazione territoriale, in particolare quella sovracomunale, segue dinamiche e strategie di*

territori che hanno in comune non solo prossimità, affinità paesaggistiche e morfologia del territorio, ma anche progetti di sviluppo e una visione condivisa per il futuro. Non esiste un accorgimento per fare in modo che l'ambito amministrativo corrisponda a quello della pianificazione, ma una buona pianificazione funziona al meglio se può essere portata avanti in maniera univoca anche dal punto di vista amministrativo. Oggi peraltro gli ambiti istituzionali non sono più così rigidi soprattutto se si fa riferimento alle unioni dei comuni, che sono spesso la giusta dimensione per la pianificazione sovracomunale.” “Per la governance territoriale i fattori in campo possono essere molto più complessi e non limitarsi solo alla continuità o alla prossimità di aree, ma anche , come è già stato detto, a visioni di sviluppo territoriale che, fra l'altro, difficilmente possono essere messe insieme in maniera coercitiva e soprattutto "dall'alto". La prima utilità della pianificazione di area vasta è banalmente quella di “mettere ad uno stesso tavolo più attori politici nello sforzo di condividere una visione del territorio. Questo ha come conseguenza un miglior utilizzo dello spazio e quindi sicuramente non solo un minor consumo di suolo, ma anche un migliore utilizzo”.

Al termine della ricerca si evidenziano quindi 4 punti d'interesse particolari sul tema specifico che possono costituire una prima risposta alle domande di ricerca ed essere un riferimento per successivi percorsi trasponendosi anche a supporto delle azioni empiriche della comunità di soggetti che opera nel campo della pianificazione territoriale. Una parte di questi risultati sono debitori di un approccio basato sul riconoscimento di *immaginari spaziali* attraverso i quali si consentono e si legittimano le pratiche materiali rappresentate dagli output grafici degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale (mappe, immagini, diagrammi e scenari) che rendono essenziale uno specifico immaginario del futuro urbano che ha, come dicevamo, conseguenze materiali su come le città sono pianificate, riqualificate, investite e reinventate.

Un primo interessante risultato da sottolineare è il ribaltamento del giudizio rispetto alle esperienze di pianificazione intercomunale che si sono avute in Italia fino ai primi anni '80. Se è stato un fallimento del Piano (come molti dissero) certo non è stata una sconfitta della pianificazione intesa come sistema. Infatti molte delle idee che sono nate in quel periodo si sono ritrovate poi nei piani posteriori (regionali, provinciali, comunali o di settore) per essere poi realizzate nel territorio oppure riconfermate negli strumenti vigenti in attesa di attuazione. Molte delle pratiche collaborative tra istituzioni si sono mantenute nel tempo costituendo un *fil rouge* che ha legato le esperienze dei comprensori alle associazioni intercomunali ed ai circondari e i distretti industriali fino a giungere ai più recenti ambiti ottimali e alle unioni dei comuni.

Questa diversa prospettiva con la quale vengono osservate le pratiche di pianificazione intercomunale avviate in Italia nel periodo del boom economico e protrattesi fino a quando le amministrazioni regionali non hanno avviato la redazione dei propri strumenti di pianificazione territoriale, consente di spostare il nostro punto di vista dai risultati in termini di strumenti urbanistici a quello delle pratiche pianificatorie e della costruzione effettiva del territorio.

Quindi se riusciamo a fare in modo che il successo della pianificazione intercomunale possa essere misurato non tanto sugli esiti che singoli atti procedimentali che ne hanno scandito il percorso amministrativo, quali che siano adozione o approvazione dello strumento, ma piuttosto sugli esiti fisici o funzionali che hanno avuto sui territori che intendevano pianificare e sulla consistenza delle reti che si sono attivate per la produzione di queste pratiche regolatorie, avremo

individuato un criterio di misura che consente un adeguato giudizio di valore dell'intero processo.

Tutto ciò è vero in generale, ma maggiormente per tutti quegli strumenti regolatori che debbano essere assunti non da un solo soggetto istituzionale, ma da una molteplicità di Enti; in questo caso è molto più importante la consistenza e la permanenza dei processi generatori che non il valore giuridico dello strumento che si intende produrre. L'ottenimento dei risultati territoriali non può essere valutato rispetto al valore giuridico del Piano, ma piuttosto rispetto all'autorevolezza degli esiti prodotti dalle pratiche argomentative che ne hanno supportato il percorso.

Non esiste in genere una stretta correlazione biunivoca tra indicazioni urbanistiche normative ed esiti delle azioni di trasformazione territoriale; anche nel caso della tradizionale normativa di uso del suolo approvata dall'amministrazione comunale competente per territorio che viene spesso ignorata e superata da processi di abusivismo edilizio spontaneo oppure da legittime quanto incoerenti pratiche attuative. Non esiste a maggior ragione quando i processi regolativi avvengono istituzionalizzando una pratica discorsiva che è l'unica in grado di conferire la legittimità politica a un piano intercomunale che altrimenti potrebbe vantare solo una paternità inesistente.

Per questo motivo valutare il successo del Piano intercomunale consiste nel riconoscere nel disegno dei piani comunali successivi o nel l'esito dell'azione infrastrutturale oppure nella programmazione settoriale delle politiche pubbliche le tracce di quelle decisioni condivise che si sono condensate intorno ad una fitta rete di relazioni interistituzionali e tra stakeholders.

È molto più incisiva una scelta condivisa da un gruppo di sindaci ed avvalorata da meccanismi partecipativi adeguati che trovi una sua efficace attuazione anche se non derivante da un inserimento in uno strumento urbanistico intercomunale giuridicamente vincolante, piuttosto che non arrivare all'approvazione di un piano di natura sovracomunale che rimanga poi disatteso ed inattuato dagli altri strumenti urbanistici comunali o dalle politiche settoriali dei diversi Enti coinvolti.

Un secondo risultato concerne il fatto di aver ravvisato che permangono ancor oggi alcune opportunità insite nel piano intercomunale che lo rendono utile, anche attraverso meccanismi perequativi, alla risoluzione di problematiche legate alla diversa geografia tra istituzioni e realtà socio-economica, come nel caso delle città medie che possono surrogare così il piano strategico previsto per le città metropolitane, ma anche nel caso di realtà meno dense che intendono rafforzarsi rispetto all'invasione dei flussi globalizzanti oppure cercano una maggiore riconoscibilità e un'efficacia più incisiva delle loro politiche entro un paradigma policentrico.

Tutto questo trae origine dalla consapevolezza diffusa da anni in tutti i livelli istituzionali della asimmetria evidente tra perimetri il governo amministrativo e ambiti territoriali ove si esplicano le politiche e dove si riconoscono gli impatti delle azioni dei vari soggetti che operano sul territorio. Questa consapevolezza ha portato nel tempo a sviluppare pratiche di pianificazione volontaristiche che hanno tentato di superare questa dicotomia che limitava fortemente l'efficacia delle politiche che le amministrazioni intendevano porre in essere.

Tale fatto appariva con maggiore evidenza in quei periodi dove si manifestava un sostanziale equilibrio di poteri tra i vari enti istituzionali coinvolti mentre era meno evidente nelle fasi in cui un particolare livello di governo riteneva di poter prevalere sugli altri a motivo, magari, di una recente legittimazione politica. Questo avveniva per esempio a partire dalla fine degli anni

‘70 con l’istituzione delle regioni a statuto ordinario e negli anni successivi al 1990 quando la legge sull’ordinamento degli enti locali portò un grande rafforzamento del ruolo delle amministrazioni provinciali nel settore della pianificazione territoriale.

Nei periodi, di minor certezza istituzionale o di maggior effervescenza socio-economica, gruppi di enti autopromuovevano pratiche collaborative in diverse forme cercando di costruire (in un livello intermedio tra il piano regionale e quello comunale) strumenti di supporto alla governance delle proprie e politiche territoriali. Ciò avveniva sia attraverso la costituzione di reti di enti locali accomunati per specifici interessi settoriali di promozione dello sviluppo locale (le città del vino, le città dei motori, i presidi Slow Food, ecc.) cercando di presidiare autonomamente quelle tematiche che non erano direttamente governate dai livelli istituzionali superiori. Oppure, quando ciò era reso possibile dalla particolare debolezza di alcuni livelli istituzionali intermedi, con l’inizio di un vero e proprio percorso di costruzione partecipata degli scenari territoriali complessi per i quali era necessaria la formazione di uno strumento di pianificazione territoriale condiviso.

Il terzo risultato è rappresentato dal riconoscimento che è avvenuta una trasformazione in un fattore di forza di ciò che in passato era stato un elemento debolezza, la complicazione è diventata semplificazione. Superata la lentezza del processo, le difficoltà burocratiche e l’obbligatorietà dell’ambito associativo con apposite norme che tendono ad agevolare i processi associativi, alcune regioni -tra queste la Toscana- hanno offerto finanziamenti per intraprendere percorsi di pianificazione cooperative volontaria anche con lo scopo di ridurre sensibilmente il numero degli strumenti di pianificazione presenti nel circuito amministrativo. Tale aspetto sembra confermato dalle esperienze di quelle realtà europee dove le pratiche di pianificazione intercomunale sono state avviate da più tempo e in maniera più vasta e dalle quali possono emergere considerazioni utili per la costruzione di *best practices*.

Cittadini ed amministratori sono oggi più favorevolmente orientati alla scelta di pianificazione associata in virtù della conseguente diminuzione dei costi per la redazione degli strumenti di pianificazione per i Comuni, spesso di piccole dimensioni e con bilanci esigui, nei quali può essere significativo il minor impatto sulle risorse umane delle pubbliche amministrazioni (decimate dalle ripetute Leggi Finanziarie) per l’implementazione di lunghi ed elaborati procedimenti autorizzativi. Tali aspetti possono essere poi amplificati dalla possibilità di ottenere i vantaggi in termini di sviluppo locale a motivo del raggiungimento di un’adeguata massa critica e di una maggiore efficacia nel controllo del territorio oltre gli spesso angusti limiti comunali.

Si rileva poi un quarto aspetto costituito dalla possibilità che queste esperienze collaborative costituiscano un patrimonio che potrebbe favorire la ridefinizione futura delle geometrie amministrative sulla base di una *vision condivisa*, ruolo che non è stato sufficientemente svolto dalle unioni dei comuni, nate principalmente per assolvere alle istanze di efficienza amministrativa e spending review nel campo dei servizi pubblici. La pianificazione intercomunale può costituire oggi come ieri lo strumento e il processo che consente alle città di medie dimensioni di governare le relazioni socio-economiche centrate sulla città, ma che coinvolge gli altri territori comunali limitrofi con le loro ricadute territoriali. In sostanza potrebbe rappresentare quello che per la Città Metropolitana è il piano strategico e quindi consentirebbe alle realtà intermedie di utilizzare un ulteriore strumento di miglioramento di governo del territorio nell’area vasta senza la necessità di cercare un riconoscimento istituzionale quale potrebbe essere un’area metropolitana.

Infatti a livello europeo si registrano alcune posizioni attuali, come quella francese, che ad oggi persiste nel *rescaling amministrativo* semplificando la “macchina gestionale” con lo scopo di rendere i propri territori più competitivi nella produzione di progetti di sviluppo. Superata la prima fase del riassetto dimensionale e funzionale, e dopo aver colto l'obiettivo dell'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione delle politiche territoriali attraverso la maggior coerenza e ampiezza dei progetti presentati, la Francia è passata ad un legame più solido con le comunità direttamente elette.

A giudizio degli amministratori locali dell'Emilia Romagna invece sembra raggiunto il livello di organizzazione territoriale ottimale, anche se la dotazione di strumenti di pianificazione associata non appare ancora sufficiente. Nella recente legge regionale del 2017 si cristallizzano gli ambiti territoriali, ma continuano le politiche incentivanti nei confronti delle amministrazioni che intendano attuare forme di pianificazione associata conferendo al nuovo strumento di pianificazione comunale un ruolo di riproduzione di strategie più vicino all'ambito sovracomunale. La semplificazione che emerge da questo nuovo quadro regionale ancorché non omogenea è stata evidentemente considerata come disegno geografico maggiormente corrispondente alle realtà politiche e socio economiche della Regione stessa.

L'impatto che i risultati della ricerca possono generare sul sistema culturale e socio-economico circostante (ma esterno al perimetro accademico-scientifico) possono essere essenzialmente ricondotti a due categorie:

1. gli aspetti problematici che sono emersi nelle prime esperienze attuali in Regione Toscana e che hanno rallentato l'implementazione di questi nuovi strumenti cooperativi potrebbero essere oggetto di approfondimento da parte del legislatore in modo da apportare quei miglioramenti normativi che favoriscano i risultati territoriali in relazione al rafforzamento locale e alla semplificazione amministrativa;

2. la comunità dei soggetti che agisce nella produzione di pratiche cooperative indirizzate alla trasformazione territoriale potrebbe considerare come un ulteriore riferimento per le proprie azioni le tracce pregresse, strutturate intorno ad un *spatial imaginary* dell'intercomunalità, ossia alla raccolta delle pratiche discorsive che hanno svolto le diverse parti sociali e istituzionali e che possono costituire il sentiero fertile da percorrere per il raggiungimento ed il mantenimento in futuro dei risultati condivisi.

La fase di *work in progress* nella quale si trovano adesso molti dei piani intercomunali avviati in Toscana ci pone in una situazione per qualche verso analoga al Covegno INU di Torino del 1956 e pone il percorso di ricerca in una prospettiva tale da consentire attraverso attività di monitoraggio degli effetti e delle eventuali correzioni teoriche e empiriche che emergeranno nella condizione di accogliere ancora numerosi ed interessanti stimoli. Potranno essere approfondite le relazioni tra i vari temi della disciplina urbanistica quando incrociano ed attraversano gli aspetti nel campo più ampio delle scienze politiche e sociali, verso lo studio di nuovi assetti istituzionali e rafforzamento delle componenti democratiche del processo. Sarà interessante cercare conferme alle motivazioni che hanno spinto ad oggi circa la metà dei comuni della Toscana ad aderire ai bandi regionali avviando volontariamente una forma di pianificazione associata e quanto abbia influito la componente di incentivazione finanziaria. I risultati delle prossime elezioni amministrative forse consentiranno di valutare la capacità di tenuta dei processi associativi volontaristici in seguito alle

diverse politiche messe in campo dalle nuove amministrazioni Comunali.

Le aspettative di semplificazione del *planning system* e la neocentralizzazione di alcune politiche presenti nelle politiche Toscane raggiungeranno l'esito sperato dall'amministrazione regionale? Riusciranno gli Enti coinvolti, i cittadini e gli stakeholders a cogliere l'opportunità di un rinnovato modello di pianificazione come traspariva dal sondaggio con la comunità di esperti?

Nonostante i percorsi associativi volontari, l'intercomunalità tra questi, sembrano percorribili nelle pratiche di governo del territorio ad una scala pertinente e fertili negli esiti positivi, come si è potuto osservare molti interrogativi restano aperti e necessitano di ulteriori approfondimenti sia negli aspetti teorici che in quelli delle pratiche che si svolgono quotidianamente nei territori.

Bibliografia

- Acuña, E. R. (2014). La carta europea: considerazioni generali sul tipo di costituzione e sulla forma di stato e di governo che consacra. *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 57(1), (pp.119-129).
- Adams, S., Blokker, P., Doyle, N. J., Krummel, J. W., & Smith, J. C. (2015). *Social imaginaries in debate*. *Social Imaginaries*, 1(1), 15-52.
- Agnoletti C., Bocci C., Iommi S., Lattarulo P., & Marinari D. (2014). *Le gerarchie urbane tra città di secondo livello nei modelli agglomerativi urbani*. in Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, il Mulino, Bologna.
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2014). *What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries*.
- Airoldi, G., & Zattoni, A. (2002). *Lo sviluppo imprenditoriale delle economie locali—I comprensori del Medio Valdarno Inferiore, di Ponsacco e di Empoli*.
- Alberti, F. (2016) *Nuove visioni territoriali. Politiche di convergenza per progetti urbani sostenibili*, Conferenza SIU Catania.
- Albrechts, L. (2001a). *From traditional Land Use Planning to Strategic Spatial Planning: The case of Flanders*, in: L. Albrechts, J. Alden & A. da Rosa Pires (Eds.) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, pp. (pp. 83–108).
- Albrechts, L. (2001b). *How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flemish Diamond*. *Urban Studies*, 38(4), 733–745.
- Albrechts, L. (2001c). *In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective*. *International Planning Studies*. 6(3), (pp. 293-310).
- Albrechts, L. (2004), “Strategic (spatial) planning reexamined”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 31, n. 5, pp. 743-758.
- Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K. (2003). *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*, *Journal of the American Planning Association*, 69(2), pp. 113–129.
- Allers, M. A., & Geertsema J. B. (2016). *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation*. *Journal of Regional Science* 56 (4). (pp. 659–682).
- Allers, M., van Ommeren, B., & Geertsema, B. (2015). *Does intermunicipal cooperation create inefficiency? A comparison of interest rates paid by intermunicipal organizations, amalgamated municipalities and not recently amalgamated municipalities*. (No. 15003-EEF). University of Groningen, Research Institute SOM (Systems, Organisations and Management).
- Allin S., Walsh C. (2010), *Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories?*, National Institute for Regional and Spatial Analysis

- (NIRSA), National University of Ireland Maynooth, Working papers N. 60, online:
http://eprints.nuim.ie/2231/1/WP60_Allin_Walsh.pdf
- Allmendinger, P. (2009). *Critical reflections on spatial planning*. Environment and Planning A, 41(11), 2544-2549.
 - Allmendinger, P., & Haughton, G. (2007). *The fluid scales and scope of UK spatial planning*. Environment and Planning A, 39(6), 1478-1496.
 - Allmendinger, P., Haughton, G., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Routledge.
 - Álvarez, J. M. R. (2010). *Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes/Local Institutional Structure and Territorial Organization in Spain: Local Associationism, Large Cities and Surviving Provinces*. Política y Sociedad, 47(3), 67.
 - Amorosino, S. (2003), *Il "Governo del territorio" tra Stato, regioni ed enti locali*, in Rivista Giuridica dell'edilizia, n. 3, pp. 77- 89
 - ANCI (2018). *Decaro: "Opportuno un tagliando alla legge Delrio"*. Online
<http://www.gdc.ancitel.it/decaro-opportuno-un-tagliando-alla-legge-delrio/>
 - Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
 - Andrews, R., & Boyne G.A. (2009). *Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities*. Urban Studies 46 (4): 739–759.
doi:10.1177/0042098009102127.
 - Angelopoulos, M. (2016), *Speech by Vice-President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 16 November 2016*, <https://rm.coe.int/1680718dd5> consultato il 09/06/2017.
 - Antalovsky E., Dangschat J. S., Parkinson M. (2005), *European Metropolitan Governance, Cities in Europe-Europe in the Cities*, Wien.
 - Antikainen, J. (2005). *The concept of functional urban area*. Informationen zur Raumentwicklung, 7, (pp. 447-452).
 - Arachi, G., Di Liddo, G., & Giuranno, M. G. (2016). *Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni*.
 - Archibugi, F. (1967), *L'assetto territoriale nella programmazione economica*, in Urbanistica, n. 49, pp. 4-7
 - Archibugi, F. (2005), *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea, Firenze.
 - Archigram. (1970). *Instant City*. Design Quarterly, 11-16.;
 - Arellano, B., & Roca, J. (2015). *Megalopolis: An Essay for the Identification of the World Urban Mega-structures*. In 55th Congress of the European Regional Science Association:"

World Renaissance: Changing roles for people and places (pp. 25-28).

- Armondi, S., & Goldstein, M. B. (2019). *Nuova questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling*. XXXII, 2273.
- ARPES, (1982). *Il comprensorio del cuoio toscano*.
- Astengo, G. (1957). *Caratteri operativi dell'intercomunalità comprensoriale in sede di pianificazione territoriale*, in *La pianificazione intercomunale*. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 57-67.
- Astengo, G. (1990a). *Processo formativo di uno "schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia*, in F. Indovina (a cura di), *La ragione del piano: Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*.
- Astengo, G. (1990b). *Schema Strutturale per l'Area Metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*. In Quaderni di Urbanistica Informazioni n. 7.
- ASTRID, (2008). *Semplificare l'Italia: Stato, regioni, enti locali*. F. Bassanini, & L. Castelli (Eds.).
- Atkinson R. (2015), "The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects" in *European Structural and Investment Funds Journal*, no. 3, vol. 1, pp. 21-31, disponibile su: http://www.lexxion.de/estifinner/inner/archive/2015/12015/estif_2015_01-007_2015-05-26-10.40.154.pdf
- Atkinson, R. (2001). *The emerging 'urban agenda' and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?*. *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.
- Aubert, S. (2007), *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, <http://www.outils2amenagement.certu.fr/schema-regional-d-amenagement-et-r59.html>.
- Axelrod, R. (1990). *The evolution of cooperation*. Harmondsworth [1984]: Penguin.
- Baccarini, C. (2002), *Il Progetto Appennino di Osvaldo Piacentini. L'attualità e la validità dei suoi contenuti*, in Archivio Osvaldo Piacentini (a cura di), *Il Progetto Appennino della Regione Emilia-Romagna*, Angeli, Milano, pp. 15-17
- Baccaro, L., & Papadakis, K. (2008). *I problemi della governance partecipativo-deliberativa*. *Stato e mercato*, 475-503.
- Bacci L. (2002), *Sistemi locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*.
- Bacci L. (2007), *I luoghi della produzione*, in IRPET (a cura di), *Competitività e poli di eccellenza, Irpet -Regione Toscana*, Firenze, pp. 35-92
- Bafarasat, A. Z. (2016). *Meta-governance and soft projects: A hypothetical model for regional policy integration*. *Land Use Policy*, 59, 251-259.
- Baker, T., Ruming, K. (2015). *Making 'Global Sydney': Spatial imaginaries, worlding and strategic plan*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (1), pp. 62-78.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (Eds.). (2010). *Territorial choice: the politics of boundaries*

and borders. Springer.

- Baldeschi P. (2008a), *Le contraddizioni del modello di governo toscano*, Contesti, n. 2, pp. 37-45.
- Baldeschi P. (2008b), *Il piano territoriale della Regione Toscana, ovvero politique d'abord*, www.eddyburg.it,
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A. (2000), Le nuove politiche della governance urbana, *Territorio*, n. 13, pp. 7-15.
- Balducci, A. (2011). *Strategic planning as exploration*. *Town Planning Review*, 82(5), 529-546.
- Balducci, A., Fedeli, V., & Curci, F. (2017a). *Metabolismo e regionalizzazione dell'urbano. Esplorazioni nella regione urbana milanese* (Vol. 5). goWare & Edizioni Guerini e Associati.
- Balducci, A., Fedeli, V., & Curci, F. (2017b). (Eds.) *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*. goWare & Guerini e Associati Editore.
- Balducci, A., Fedeli, V., & Pasqui, G. (2011). (Eds.) *Strategic planning for contemporary urban regions: city of cities: a project for Milan*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Balducci, M. (1996). The European Charter of Local Self-Government and the Principle of Subsidiarity: a new philosophy in the relationship between state and local authorities- Introductory Report. *Conference on the occasion of the 10-th anniversary of the European Charter of Local Self-Government proceedings. Council of Europe Publishing House, Congress of Local and Regional Authorities of Europe-studies and texts* (No. 50).
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M. (2014) *Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio*, *European Planning Studies*, online first, pp. 1-21.
- Barca F. (2006), *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea* http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20%28capitoli%201%20e%205%29_ita%2001_07_2010.pdf
- Bardazzi, S. (1982), *Piani Intercomunali. Le esperienze in Italia dal 1954 al 1980*, in Lombardi, F. (a cura) *Piani intercomunali in Italia*.
- Bardazzi, S. (1982), *Piani Intercomunali. Le esperienze in Italia dal 1954 al 1980*, in Lombardi, F. (a cura) *Piani intercomunali in Italia*.
- Bariviera, F. (2009). *La cooperazione intercomunale per la pianificazione: prospettive in Italia*. Archivio di Studi Urbani e Regionali.

- Bartoloni, V. (1995). *Terra di cuoio: economia e società a Santa Croce sull'Arno: 1771-1918* (Vol. 4). BFS Edizioni.
- Bassanini, F., & Tiberi, G. (2008). *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*.
- Batten, DF. (1995), *Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century*. Urban Studies 32(2): 313-327.
- Batty M. (2008), *The Size, Scale, and Shape of Cities*. Science 319(5864),769–771.
- Becattini G. (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, IRPET Firenze.
- Becattini G. (2009), *Ritorno al territorio*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G. (2015), *La Coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli editore, Roma.
- Becattini, G. (Ed.). (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. il Mulino.
- Becattini, G., M. Bellandi, D. Ottati, and F. Sforzi (2003), *From Industrial Districts to Local Development: An Itinerary of Research*, Cheltenham: Edward Elgard Publishing.
- Beckmann M. J. (1958), *City hierarchies and the distribution of city size*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 6, pp. 243-248.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. and Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). *Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain*. The Journal of Policy Reform, 9(1), (pp. 1-24).
- Bel, G., & Fageda, X. (2006). *Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs*. Urban Public Economics Review, (6), 13.
- Bel, G., & Mur, M. (2009). *Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities*. Waste Management, 29(10), (pp. 2772-2778).
- Bel, G., & Warner M.E.. (2015). *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*. Public Administration 93 (1): 52–67. doi:10.1111/padm.12104. Bikker, J., & van der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. Local Government Studies, 42(3), 441-463.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2012). *Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services*. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(1), (pp. 85-107).
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). *Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis*. Local Government Studies, 39(3), (pp. 435-454).
- Belforte, S., Merli, E., Vogliazzo, M., & Zeppetella, A. (1976). *Dalla Città'-Fabbrica alla*

- Fabbrica Diffusa. La Fabbrica nella Società. Quaderni del Territorio.*
- Belli A., Mesolella A. (2008), *Forme plurime di pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.
 - Bellini, N. (2004). *Territorial governance and area image. Symphonya. Emerging Issues in Management*, (1), 14-26.
 - Beltrame, G. & Tutino, A. (1965). *Breve studio sulle prospettive di assetto territoriale della Lombardia*.
 - Bencardino, F. Cresta A., & Greco I. (2009) *Dinamiche insediative e trasformazioni territoriali: il ruolo delle «città medie» nelle aree interne campane*. In: AISRe, Atti della XXX Conferenza Scientifica Annuale, Federalismo, integrazione europea e crescita regionale. p. 9-11.
 - Bender, T., Fariás, I., & Bender, T. (2010). *Reassembling the city: networks and urban imaginaries*. *Urban assemblages: how actor-network theory changes urban studies*, (pp. 303-323).
 - Benedettini, G. (1984). *Una Pianificazione Coordinata: urbanistica e architettura a Piombino e nella Val di Cornia*. BE-MA Ed..
 - Benz A. (2001), *Interadministrative Relations in the Federal System*, König K., Siedentrop H. (eds), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 139-154.
 - Bergsli, H., & Harvold, K.-A. (2017). *Planning for polycentricity: The development of a regional plan for the Oslo metropolitan area*. *Scandinavian Journal for Public Administration*, 22(1), 99–117.
 - Bernetti, I., Magnaghi, A. (2007) *Lo scenario del green core della città policentrica della Toscana centrale*. Magnaghi A. (a cura di), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, 91-112.
 - Bianchi, G. (2000). *Innovazione formale e sviluppo economico in Toscana. Appunti di un programmatore*, 189.
 - Bianchi, R. (1975). *Il comopresorio del cuoio e della calzatura-Analisi ed ipotesi di assetto territoriale*. Tesi Università degli Studi di Firenze.
 - Bindi, S. (2005). *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (LR 40/2001)*. Irpet.
 - Bobbio, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee (Vol. 326)*. Laterza, Roma.
 - Bobbio, L. (2003). *Come cambiano le forme di governo locale in Europa*, in Brasca A., Morisi M. (Ed.), *Democrazie e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive* (pp. 219-249). Il Mulino, Bologna.
 - Bobbio, L. (2004), (Ed.), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
 - Bobbio, L. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, Donolo C., a cura di, *Il futuro .., cit.*, pp.

- Boggiano A. Foresi, R, Sica P, & Zoppi M, (1982) *Firenze: la questione urbanistica scritti e contributi 1945-1975*.
- Böhme K. (2003), *Discursive European integration. The case of Nordic spatial planning*, Town Planning Review, Vol. 74, n. 1, pp. 11-29.
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S., (2015) *I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?*
- Bolgherini, S. (2013). *Le Mancomunidades in Spagna e Andalusia*.
- Bolocan M.G., & Pasqui G. (1996), *Urbanistica e analisi delle politiche pubbliche. Profili di un dialogo*, Bolocan M.G., Borelli G., Moroni S., & Pasqui G., *Urbanistica e analisi delle politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Bonardi, A. (2014). *L'Associazionismo Intercomunale in Europa e in Italia: quale sostenibilità istituzionale?*.
- Bonavero, P. (2000). *Traiettorie della ricerca urbana europea*. S. Conti, C. Salone (a cura di), *Il sistema urbano europeo fra gerarchia e policentrismo*, EU-POLIS, Torino, 8-14.
- Booth, P. Breuillard C., Fraser C., & Paris D. (2007), *Spatial planning systems of Britain and France*, Routledge, New York.
- Borgogni A., Dorato E., & Farinella R, (2016) *Dalla città al territorio attivo: verso un modello italiano*, Conferenza SIU Catania
- Borraz O., & Le Galès P. (2010), *Urban Governance in Europe: The Government of What?*, in "Métropoles", 7.
- Borraz, O., & Le Galés, P. (2005). *France: Inter-Municipal Revolution*, w: B. Denters, LE Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke.
- Bortolotti L., & De Luca G. (1999), *Confini istituzionali, ambiti dei fenomeni economici, ambiti dei servizi sociali*, Storia Urbana, n. 86, pp. 123-138.
- Bortolotti L., & De Luca G., (2000), *Come nasce un'area metropolitana: Firenze, Prato, Pistoia, 1848-2000*, Alinea, Firenze.
- Borzel, T. A. (2011). *Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?* Public Administration 89:49-63.
- Boschetto, P., & Bove, A. (2012). *Diffusione e dispersione produttiva in Veneto*. TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment, 5(1), 79-100.
- Bottini, F. (2003). *Sovracomunalità 1925-1970: elementi del dibattito sulla pianificazione territoriale in Italia* (Vol. 100). Franco Angeli.
- Bottini, F. (2010). *Piano e Sovracomunalità in Italia*, in *Urbanistica Informazioni* n. 210/2006.
- Bottini, F., & Morgante, M. (1999). *Verona: realtà e immagini dell'area Vasta*.
- Bottino, F. (1993), *Il piano paesistico dell'Emilia-Romagna*, in *Campos Venuti*, Giuseppe,

- Oliva, Federico (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Roma Bari, pp. 166-178
- Boudreau, J.-A. (2007) *Making new political spaces: Mobilizing spatial imaginaries, instrumentalizing spatial practices, and strategically using spatial tools*. *Environment and Planning A*, 39 (11), pp. 2593-2611.
 - Brand R., & Gaffikin F. (2007), *Collaborative Planning in an Uncollaborative World*, *Planning Theory*, 6, 3: 282-313.
 - Bravo, L. (2013) *Perché continuiamo a parlare di urbanistica in Emilia-Romagna?* in IN_BO. n.6/2013 *Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*.
 - Brenner N. (2003), *Standortpolitik, State rescaling and the new metropolitan governance in western Europe*, *disP*, n. 152, pp. 15–25.
 - Brenner N. (2014). *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis Berlin.
 - Brenner N. (2016). *Stato, spazio, urbanizzazione*.
 - Breuillard, M. (2016). *New Governance of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible?*. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 16(3), 479-496.
 - Breuillé, M. L., & Le Gallo, J. (2017). *Spatial fiscal interactions among French municipalities within inter-municipal groups*. *Applied Economics*, 49(46), 4617-4637.
 - Breuillé, M. L., Duran-Vigneron, P., & Samson, A. L. (2018). *Inter-municipal cooperation and local taxation*. *Journal of Urban Economics*, 107, 47-64.
 - Brunet R. (1989), *Les villes européennes: Rapport pour la DATAR*, Montpellier: RECLUS.
 - Brunetta G. (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.
 - Brunetta G. (2009), *Verso un'agenda di programmazione interregionale*.
 - Brunetta G., & Morandi C. (2009), a cura di, *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali. Un approccio interregionale*, Alinea, Firenze.
 - Brunetta, G., & Caldarice, O. (2014). *Self-organisation and retail-led regeneration: A new territorial governance within the Italian context*. *Local Economy*, 29(4-5), 334-344.
 - Brunori, P., & Carli, M. (1975), *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, n. 3-4, pp. 620-629
 - Buizer, M.; Arts, B. & Kok, K. (2011). *Governance, scale and the environment: The importance of recognizing knowledge claims in transdisciplinary arenas*. *Ecol. Soc.* 2011, 16, 21. Available online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art21/> .
 - Burger M. & Meijers E. (2012), *Form follows function? Linking morphological and functional polycentricity*. *Urban Studi*. es 49(5): 1127-1149.
 - Burger, M. & E. Meijers (2016), *Agglomerations and the rise of urban network externalities*. *Papers in Regional Science* 95(1), pp. 5-15.

- Burroni, L., & Trigilia, C. (2005). *Modelli innovativi di governance in Europa*. Roma: Quaderni Formez, (30).
- Burton, I. (1963), *The quantitative revolution and theoretical geography*. Canadian Geographer, 7, 4, pp. 151-162.
- Cacialli, R. (1982), *Le schede e le monografie regionali-Liguria*, in Lombardi, F. (a cura) Piani intercomunali in Italia.
- Cacialli, R. (1982), *Le schede e le monografie regionali-Piemonte*, in Lombardi, F. (a cura) Piani intercomunali in Italia.
- Cafiero, S. (1988), *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, Rivista economica del Mezzogiorno, a.II, n.1.
- CAIRE (1987), *Il Piano territoriale regionale. Schematizzazione dei punti di forza del Piano territoriale*
- CAIRE (2004), *Per decidere come decidere*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Calafati, A. (2010), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma.
- Calafati, A. (2012). *Il sistema urbano della Terza Italia*. In A. Calafati (a cura di.), *Le città della Terza Italia*. (pp. 35–68). Milano: FrancoAngeli.
- Calafati, A. (2014) (Ed.) *Città tra sviluppo declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Calafati, A. & Mazzoni, F. (2009) *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico: Coalescenza territoriale e sviluppo economico*. FrancoAngeli, 2009.
- Calafati, A., & Veneri, P. (2013). *Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities*, Regional Studies, 47(5), 789-802.
- Caldaretti, S. (1997), a cura di, *Il territorio del Piano*, Jason Editrice, Reggio Calabria.
- Camagni, R. (2012), *Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare*, Storicamente, Quaderni del Territorio, n. 2, <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html>
- Camagni, R., & Capello, R. (2004). *The city network paradigm: Theory and empirical evidence. Contributions to Economic Analysis*, 266(16), 495–529. doi:10.1016/S0573-8555(04)66016-0
- Camagni, R., Capello, R., & Caragliu, A. (2012), *Dimensione urbana ottima o di equilibrio: riflessioni teoriche ed evidenza empirica*.
- Camagni, R., Capello, R., & Caragliu, A. (2015), *The rise of second-rank cities: What role for agglomeration economies?* European Planning Studies, 23(6), 1069–1089.
- Camagni, R., Capello, R., & Caragliu, A. (2016), *Static vs. dynamic agglomeration economies. spatial context and structural evolution behind urban growth*. Papers in Regional Science 95(1), pp. 133-158.

- Camagni, R., Diappi, L., & Leonardi, G. (1986). *Urban growth and decline in a hierarchical system A supply-oriented dynamic approach*. Regional Science and Urban Economics, 16(1), (pp. 145-160).
- Camagni, R., Rigamonti, P., & Gibelli, M. C. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*.
- Camagni, R., Salone (1993), *Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework*, Urban Studies, 30, 1053–1064
- Cammelli M., (2007), *Opportunità, ruolo e criticità delle nuove autonomie locali italiane nell'Europa delle Regioni*, in *Il ruolo delle autonomie locali italiane nell'europa delle regioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli Affari Regionali-P.O.R.E. Progetto Opportunità per le Regioni in Europa, Atti del Convegno in Roma, 11 maggio 2007.
- Cammelli, M. (Ed.). (2007). *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*. Il Mulino, Bologna
- Campeol A., & Pavignani R.,(2016) *La pianificazione di area vasta nei contesti regionali: evoluzione normativa, esperienze in corso, criticità e prospettive*. Reggio Emilia. In Seminario "Attuazione della Funzione di Pianificazione territoriale a seguito della riforma Delrio" Reggio Emilia, 7 giugno 2016.
- Campos Venuti G., & Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Bari.
- Campos Venuti, G. (1965), *Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana*, in Urbanistica, n. 45, pp. 5-8
- Campos Venuti, G. (2005). *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*. Metronomie, (31), 1000-1019.
- Cantelli, F., & Guglielmi G., (1974). *L'Emilia-Romagna*
- Cardoso, R. (2016), *Overcoming barriers to institutional integration in European second-tier urban regions*. European Planning Studies,
- Cardoso, R. & Meijers, E. (2016). *Contrasts between First-tier and Second-tier Cities in Europe: a functional perspective*. European Planning Studies, 24, 996-1015.
- Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari.
- Castells, M. (2011). *The rise of the network society* (Vol. 12). John Wiley & Sons.
- Castoriadis, C. (1987). *The Imaginary Institution of Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Casula, M. (2014). *Il nuovo associazionismo intercomunale. (Nuove) sfide e (vecchie) risposte delle culture politiche locali*.
- Cavalieri A. (a cura di) (1999), *Toscana e Toscane. Percorsi locali e identità regionale nello sviluppo*
- Cavalieri A., Baldi P. (2007), *Il modello di programmazione della regione toscana: discontinuità nell'ambito della tradizione*. in Baldi P., Bruzzo A., Petretto A., Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Irpet, Regione

Toscana, Aisre, Firenze.

- CEC - Commission for the European Communities (1997) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*.
- CEC - Commission of the European Communities (1997), Towards an European Urban Agenda, disponibile su:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf [ultimo accesso: 20 Aprile 2016]
- CEC - Commission of the European Communities (1991) Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory Luxembourg: Office for the Official Publication of the European Communities.
- CEC - Commission of the European Communities (1994) *Europe 2000: Cooperation for European Territorial Development*. Luxembourg: Office for the Official Publication of the European Communities.
- CEC - Commission of the European Communities (1999a), *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo - SSSE. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- CEC - Commission of the European Communities (1999b), The EU compendium of spatial planning systems and policies. Germany, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- CEC - Commission of the European Communities (2001) *La Governance Europea. Un libro Bianco*.
- CEC - Commission of the European Communities (2008), *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Bruxelles.
- CEC - Commission of the European Communities (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, online http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf
- Ceccarelli V., (2015). *Pianificazione intercomunale, al via percorso sperimentale con sei Unioni dei Comuni*, in <http://www.toscana-notizie.it/-/pianificazione-intercomunale-al-via-percorso-sperimentale-con-sei-unioni-dei-comuni> (visitato il 7/3/2018)
- Ceccarelli V., (2017). *Urbanistica, altri 33 Comuni aderiscono alla pianificazione intercomunale* in <http://www.toscana-notizie.it/-/urbanistica-altri-33-comuni-aderiscono-alla-pianificazione-intercomunale> (visitato il 7/3/2018).
- Cecchini, D. (1993). *Sui metodi di delimitazione delle aree metropolitane: esperienze precedenti*
- Cecchini, G., Berrittella, M., Catalano, M., Cimino, F., Pagano, M., & Pantaleo, M. (2007). *La pianificazione territoriale strategica fra la pianificazione ordinaria, la programmazione*

complessa e concertata e la sostenibilità ambientale e socio-economica: Elementi di metodo, procedure e alcuni scenari di valutazione in Sicilia. In Convegno Nazionale INU (pp. 1-33).

- Cederna, A. (1975). *La distruzione della natura in Italia*. Einaudi.
- CEMR - Council of European Municipalities and Regions, (2014). *Balancing Democracy, Identity and Efficiency – Changes in Local and Regional Structures in Europe*, 2008, [Online] available at http://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf,
- Cerquetti, M. (2012). *L'innovazione del prodotto culturale in chiave multidimensionale e multistakeholder: il caso del Sistema Parchi Val di Cornia* (The Innovation of Cultural Product According to a Multi-Dimensional and Multi-Stakeholder Approach: The Case of Sistema Parchi Val di Cornia). *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (4), 31-68.
- Cerrina Feroni, C. & Grassi, A. (2006) *Il caso della Val di Cornia*. *Urbanistica Informazioni* n. 210-2006.
- Champion, A. G. (2001), *A changing demographic regime and evolving polycentric urban regions: consequences for the size, composition and distribution of city populations*. *Urban Studies* 38(4): 657-677.
- Cheng, M., & Voets, J. (2017). *Two decades of metagovernance research: an arm beyond the interactive boundary*. In 2017 EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference, EGPA Conference, PSG VI" Governance of Public Sector Organisations".
- Chiesi, L. (2010). *Spazio come cornice dell'agire sociale*. In *Il doppio spazio dell'architettura* (pp. 27-51). Liguori.
- Chisholm D. (1989), *Coordination without hierarchy*, University of California Press, Berkley.
- Christaller, W. (1966). *Central places in southern Germany*. Prentice Hall.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2013). *Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures*. *Local Government Studies*, 39(2), 208-234.
- CoE - Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. European treaty Series, (122).
- Cogno R. (1999), *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*,
- Colaizzo R., & Deidda D. (2003), (eds.), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez/Donzelli, Roma.
- Coletti, R., & Celata, F. (2013). *Prossimità, regionalizzazioni istituzionali e confini: Politiche della scala alle frontiere esterne dell'Unione Europea*.
- Comprensorio del Cuoio (1977). *Ipotesi di Piano comprensoriale*.

- Comune di Bologna (1964), *Politica e attività di pianificazione territoriale nel comprensorio di Bologna*, Comune di Bologna, Bologna
- Comune di Bologna (1967), *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, Comune di Bologna, Bologna.
- Comunità Montana del Mugello e Valdisieve, (1980). *Piano Intercomunale-Relazione dell'Assessore all'Urbanistica*.
- Contato, A. (2014). *City Networks, Polycentrism, Gateway Cities: verso un nuovo modello per le città policentriche europee*. PhD Thesis. Università degli Studi di Palermo.
- Conti R. (2008), *Innovare e amministrare. Un anno di dibattito amministrativo in Toscana*, Polistampa, Firenze.
- Conti R. (2010), *...a futura memoria. Appunti per un'agenda in corso d'opera*, Passigli, Bagno a Ripoli (Fi).
- Conti R., Morisi M., & Cassigoli R. (2005), *L'identità toscana: riformismo e governo del territorio*, Passigli, Bagno a Ripoli (Fi).
- Coppa, M. (1964). *La lunga strada per il Piano di Roma*, in *Urbanistica* n.40.
- CoR - Committee of the Regions, (2010), *Europe's Macro-Regions Integration through Territorial Co-operation*, Forum at the Committee of the Regions, 13-04-2010, Conference Brochure, Committee of the Regions, Bruxelles.
- CoR - Committee of the Regions, (2015) *A New Treaty: A New Role for Regions and Local Authorities*. <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf>
- Corboz, 1995-96)
- Cotella G., & Janin Rivolin U., (2011), *Europeanization of Spatial Planning through Discourse and Practice in Italy*, *disP*, n.186, n. 3/2011, pp. 42-53.
- Cotella, G., Janin Rivolin, U. (2010). *Institutions, discourse and practices: towards a multidimensional understanding of EU territorial governance*. In XXIV AESOP Congress Space is Luxury, Helsinki (pp. 7-10).
- Cottey A. (2009), *The EU and sub-regional multilateralism in Europe: An assessment*, Paper presented at EU4Seas Conference, 27-28 January 2009, Barcelona.
- Cremaschi M. (2016), (Ed.) *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, il Mulino, Bologna.
- Cremaschi M., (2006), *A che serve il policentrismo?* in I. Jogan, a cura di, *Lo spazio europeo ad alta risoluzione*, INU Edizioni.
- Cremaschi M., (2016) *Coordinare non basta: l'incredibile e triste storia della governance urbana e della sua Europa snaturata*. *Parolechiave* n. 56, (pp. 59-64).
- Crosta P. (1998), *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Curti F. e Gibelli M.C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze

- Curti, F., Diappi, L. (1990) (Eds.) *Gerarchie e reti di città. Tendenze e politiche*. Milano: FrancoAngeli.
- Dahlby, B., (2011) *Too Many Municipalities?*, Revista Brasileira de Economia, vol. 65, no. 1, pp. 23-32.
- Dall'Asta, J. C. (2012). *Stratificazioni urbane. Permanenza e variabilità*. Territorio.
- Dalla Betta E., (2016) *La pianificazione di area vasta nei contesti regionali: evoluzione normativa, esperienze in corso, criticità e prospettive*. Pordenone. In Seminario "Attuazione della Funzione di Pianificazione territoriale a seguito della riforma Delrio" Reggio Emilia, 7 giugno 2016.
- Dasí, J. F., Maiques, J. B., Torralva, V. P., & Franqueira, D. D. R. (2015). *Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes*.
- Daugbjerg, C., & Fawcett, P. (2017). *Metagovernance, network structure, and legitimacy: Developing a heuristic for comparative governance analysis*. Administration & Society, 49(9), 1223-1245.
- Davies, H. W. E. (1994) *Towards a European planning system?*, Planning Practice and Research, 9(1), (pp. 63–69).
- Davies, H. W. E., Edwards, D., Hooperj. A. & Punterj. V. (1989) *Planning Control in Western Europe*. London: HMSO.
- Davoudi S. (2003) *Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda*. European Planning Studies 11(8): 979-999
- Davoudi S. (2005), *Understanding Territorial Cohesion*, Planning Practice and Research, Vol. 20, n. 4, pp. 433-441.
- Davoudi S., Raynor R., Reid B., Crawford J., Sykes O., Shaw D. (2018). *Policy and Practice Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations?*. Town Planning Review. 89. (pp. 97-124).
- Davoudi, S., Crawford, J., Raynor, R., Reid, B., Sykes, O., & Shaw, D. (2018). *Policy and practice. Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations?* TPR, 89(2), 97–124.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). *Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (46), 33-52.
- De Candia A. (2005), *Il policentrismo europeo tra riequilibrio territoriale e sviluppo: nuove dinamiche competitive per Torino e il nord-ovest italiano*, Tesi di laurea, Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura, Torino.
- De Donno, M. (2015). *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*.

- De Donno, M. (2018). *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di comuni italiane*. Le istituzioni del federalismo, (2, 2017), 1-20.
- De Goei B, Burger MJ, van Oort F & Kitson M (2010) *Functional polycentrism and urban network development in the Greater South East, United Kingdom: evidence from commuting patterns 1981-2001*. Regional Studies 44(9): 1149-1170.
- De Leo, D. (2009). *Forme periferiche del disordine*. Territorio.
- De Luca, G. (1991). *Il senso di un percorso*. De Luca G.(a cura di), in Quaderni di Urbanistica Informazioni n. 10. La pianificazione regionale in Toscana: 1984-1990.
- De Luca, G. (2001), *Pianificazione e programmazione. La “questione” urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- De Luca, G. (2003a), a cura di, *Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le strategie*, Regione Toscana-Giunta regionale ed., Firenze.
- De Luca, G. (2003b), *Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio*, Morisi M., Magnier A., a cura di, Governo del territorio, cit., pp. 85-114.
- De Luca, G. (2005), *Il procedimento di formalizzazione del piano nel ‘modello Toscana’*, Rignanese L., Marchetta M., Pingitore L., a cura di, Un Codice per il governo del territorio. La nuova legge toscana 1/2005, Urbanistica DOSSIER, n. 78, 2005, pp. 12-14.
- De Luca, G. (2006), *Progetti di territorio e “quadri” strategici*, Urbanistica Informazioni, n. 205, pp. 16-17.
- De Luca, G. (2007), *Il “condominio territoriale” nella visione della pianificazione di indirizzo in Toscana*, XI Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti Middlecities. Città medie oltre il policentrismo, Genova, Facoltà di Architettura, 3-4 maggio 2007, CD Rom, proceedings.
- De Luca, G. (2008), *Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale*, in Belli A., Mesolella A. *Forme plurime ...*, cit., Alinea, Firenze, pp. 91-106.
- De Luca, G. (2012a) *Tra cooperazione di necessità e cooperazione di strategia: le nuove forme della decisione pubblica sul territorio*, in Perrone, C., & Gorelli, G.. *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*.
- De Luca, G. (2012b). *L’efficacia della pianificazione di area vasta nell’esperienza italiana e comunitaria*, in INU-La Provincia e la pianificazione intermedia dell’area vasta: nuovi scenari per il governo del territorio. Perugia, Sala dei Notari, 16 aprile 2012
- De Luca, G. (2014), *Piano strutturale coordinato “La città del Tufo”: un successo insuccesso*, in Urbanistica Informazioni 255/2014
- De Luca, G. (2017), *La città metropolitana di Firenze* in De Luca G., Moccia F.D. (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*.
- De Luca, G. & Gamberini, M. (2006), *Toscana. Norme per il governo del territorio*, il Sole 24Ore, Milano.

- De Luca, G. & Gorelli, G. (2012). *Forme di coordinamento sovracomunale*. Contesti-Città, Territori, Progetti 1-2/2011. Il progetto di città nelle politiche regionali, 69.
- De Luca, G. & Innocenti, R. (1998), *Il piano regionale della Toscana tra modello gerarchico e programmazione concertata*, Territorio, n. 9, 1998, pp. 34-47.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2008), *I sistemi di pianificazione delle Regioni: piani e quadri*, Properzi P., a cura di, Rapporto dal Territorio 2007, Inuedizioni, Roma, pp. 45-74.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2010), *Cooperative Regional Planning. A tool to strengthen competitiveness: the Italian case*, Paper presented at the 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2010). *Forme di interazione nella pianificazione regionale*. *Rapporto dal Territorio*, 113-124.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2011), *Modalità di interazione nella legislazione regionale*, Properzi P., a cura di, Rapporto dal Territorio 2010, INU Edizioni, Roma, pp. 113-124.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2012a). *Pianificazione regionale cooperativa*. Alinea, Firenze.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2012b), *Cooperative Regional Planning: the Italian Approach to Macro-Regional Issues*, Atti della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting peoples, economies and places, Genova, 14-17 settembre 2011, INU Edizioni, Roma.
- De Luca, G. & Lingua, V. (2012b), *Regional Planning Facing Global Challenges: Issues and Perspectives in the Italian Case*, Paper presented at the 26th AESOP Annual Conference, Ankara (Turkey), Aesop 2012 E-book of Abstracts, M. Balamir, M. Ersoy, E.B. Sutcliffe, eds., Ankara.
- De Luca, G., & Ricci, I. (2007a), *La concertazione istituzionale in Toscana dalla LR 5/1995 alla LR 1/2005*, Contesti, n. 2, pp. 107-109.
- De Luca, G., & Ricci, I. (2007b), *Il sistema della cooperazione interistituzionale e la partecipazione in Toscana dalla Lr 5/1995 alla Lr 1/2005*, Giaimo C., Le conferenze di pianificazione, cit., pp. 63-70.
- De Luca, G., Mazzeo, G., & Moccia, F. D. *Note introduttive alla sessione speciale "Città Metropolitane"*.
- De Martin, G. C., Iacono, L. E. L., Griglio, E., Jachimowicz, K., Martino, A. D., Baroni, A. M., ... & Luther, J. (2014). *Autonomia costituzionalmente garantita ed esercizio associato delle funzioni comunali*.
- De Nicolò, M. (2006). *La storia regionale in Italia tra comparazioni, apporti pluridisciplinari e ricerca di definizioni*. Memoria e ricerca.
- De Roo G., Porter G. (Ed. 2007), *Fuzzy planning. The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, London.
- Deas, I., Haughton, G., Hincks, S. (2015) *A good geography is whatever it needs to be': The Atlantic Gateway and evolving spatial imaginaries in North West England* Soft Spaces in

Europe: Re-Negotiating Governance, Boundaries and Borders, pp. 25-44.

- Deffigier, C. (2007). *Intercommunalite et Territorialisation de l'action publique en Europe*. Revue française d'administration publique, (1), (pp. 79-98).
- Dell'Anno P., (1991) *Urbanistica e tutela dell'ambiente*, in Manuale di diritto urbanistico a cura di N. Assini e P. Mantini, Milano, p. 727
- Dematteis, G. (1985) *Controurbanizzazione e strutture urbana reticolari*. In: Bianchi G. and
- Dematteis, G. (1989) *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*. Stato e mercato, 445-467.
- Dematteis, G. (1990) *Modelli urbani e rete. Considerazioni preliminari*. In: Curti F and Diappi L (eds) *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*. Milano: Franco Angeli, pp.27-48.
- Dematteis, G. (1991a) *Sistema locali, nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane*. In: Bertuglia CS and La Bella A (eds) *I sistema urbani*. Milano: Franco Angeli, pp.417-439.
- Dematteis, G. (1991b) *Il sistema urbano*. In Fuà, G. (a cura di) *Orientamenti per la politica del territorio*. Bologna: Il Mulino, pp. 483-513.
- Dematteis, G. (1992) (Ed.), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis, G. (1995) *Reti e nodi nella strutturazione del territorio*. Actes de les Ieres Jornades de Geografia i Urbanisme. Girona: Universitat de Girona, pp. 17-40.
- Dematteis, G. (1999) *Verso la città-rete del III millennio*. Prolusione per il corso di Geografia Urbana e Regionale, Università di Torino.
- Dematteis, G. (2001), *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, Bonora P., a cura di, Slot quaderno 1, Baskerville, Bologna, pp. 11-30.
- Dematteis, G. (2012), *Le città del presente, le città del futuro: le politiche*, EyesReg, 2 (2), marzo.
- Dematteis, G., Governa F. (2005), (Eds.), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis, G., Guarrasi, V. (a cura di) (1995) *Urban networks*. Bologna: Patron.
- Dematteis, G., Janin Rivolin, U. (2004). *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE*. Scienze regionali, 2, 135-150.
- Demazière C. (2005), *Le développement de l'intercommunalité, La Documentation Française*, Cahiers Français n. 328, Paris.
- Dente, B. (1985). *Governare la frammentazione: stato, regioni ed enti locali in Italia*. Il Mulino.
- Dente, B. (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- Dente, B. (1993). *Città metropolitane e articolazione dei poteri locali*. In P. Costa & M.

Toniolo Magnani I. (eds) Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi. Milano: Franco Angeli, pp.121-132.

- Dente, B., & Melloni, E. (2008). *Le forme associative per il governo delle metropoli: esperienze e proposte*. La Finanza Locale in Italia. Rapporto 2007, 124-141.
- Deters, B., Klok, P. J., Boogers, M., & Sanders, M. (2016). *Inter-municipal cooperation: a democratic deficit?*.
- Deters, S. A., & Rose, L. E. (2005). *Comparing local governance. Trends and developments*. Palgrave Mac Millan.
- Deroye C. (2012), *L'attuazione politico-amministrativa degli obiettivi europei della pianificazione del territorio al livello locale francese*, Urbanistica, n. 149 (in corso di pubblicazione).
- Detti, E. (1964). *Relazione al Consiglio Comunale di Firenze Del 19 maggio 1964 dell'Assessore all'Urbanistica*. In Talia, M. (Ed.) Parolechiave n. 8. Edoardo Detti
- Di Bari, S., (2009). *Dalla regione policentrica ai sistemi urbani. Locale e globale una ricerca di coerenze*. PhD Thesis.
- Di Bello, L. (1989), *La metodologia per la pianificazione comprensoriale*, in Lupatelli, Giampiero, Sacchetti, Francesco (a cura di), Osvaldo Piacentini. Un architetto del territorio, Quaderni di Urbanistica Informazioni, n. 6, pp. 47-53
- Di Biagi, P., & Gabellini, P. (1992). *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*.
- Di Giovine A., Maggiora E. (1978), *Il comprensorio in Piemonte*, Edizioni Eda, Torino.
- Di Pietro G.F. (1966), *Piano intercomunale del comprensorio fiorentino*, 1965: Ufficio tecnico del piano intercomunale fiorentino: studi, ricerche, documenti, Tripocolor Firenze.
- Di Salvo, G. (2008). *I territori deboli. Il contributo dei sistemi locali marginali per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo nell'epoca della competitività*.
- Dieleman F.M. and Faludi A. (1998), *Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe: Theme of the Special Issue*, European Planning Studies, Vol. 6, No.4, pp. 365-377.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. (2013). *Cost advantage cooperations larger than private waste collectors*. Applied Economics Letters, 20(7), (pp. 702-705).
- Dini, F. (1982). *Comprensorio del cuoio e della calzatura: tessuto produttivo e contraddizioni spaziali*. La congiuntura in Toscana, 11, 685-698.
- Donolo C. (2006), (Ed.), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Douay, N. (2010), *Collaborative planning and the challenge of urbanization: Issues, actors and strategies in marseilles and Montreal metropolitan areas*, Canadian Journal of Urban Research, vol. 19, no. 1 SUPPL., pp. 50-69.
- Doxiadis, C.A. (1974) *Ecumenopolis, the inevitable city of the future*. Athens: Athens Center of Ekistics.

- Dühr S., Colomb C., Nadin V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London & New York.
- Dühr, S. (2006) *The Visual Language of Spatial Planning: Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, Routledge, London.
- Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge.
- Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). *The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation*. Planning, Practice & Research, 22(3), 291-307.
- ECLRD - European Committee on Local and Regional Democracy, (2007) Good Practices in Intermunicipal Cooperation in Europe [Online]
http://www.alpine-space.org/2007-2013/uploads/tx_txrunningprojects/Methodology_-_Good_practices_in_intermunicipal_co-operation_in_Europe.pdf
- Eising, R., & Kohler-Koch, B.. (1999) *The transformation of governance in the European Union*.
- Erba V., & Pogliani L. (1993), *Il fallimento della pianificazione regionale*, Campos Venuti G., Oliva F., (Eds.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942 - 1992*, Bari: Laterza. 133-150.
- Erba, V. (1981), *Progetto Appennino: una metodologia di pianificazione integrata*, in *Edilizia Popolare*, n. 160, pp. 87-95
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2005). *Potentials for polycentric development in Europe*. Project report. Luxembourg: ESPON.
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2007a), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report.
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2007b), *Case Study: France "Schémas Régionaux D'aménagement Du Territoire" ("SRADT")*, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/43/49/PDF/231CaseStudyFrance_SRADT_.pdf
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2014), *Making Europe Open and Polycentric - Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, ESPON 2013 Programme Coordination Unit, Lussemburgo
- Etzioni A. (1967), *Mixed-Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making*, *Public Administration Review*, Vol. 27, n. 5, pp. 385-392.
- Fabbro S. (2003), a cura di, *I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia*, *Urbanistica*, n. 121, pp. 57-79.
- Fabbro S. (2004), *Per un sistema misto e plurale di governo del territorio*, *CRU*, n. 16(2), pp. 37-59.
- Fabbro S. (2007), *Il progetto della regione europea*, FrancoAngeli, Milano.
- Fabbro S., Haselsberger B. (2009), *Spatial Planning Harmonisation as a Condition for*

- Trans-National Cooperation. The Case of the Alpine-Adriatic Area*, European Planning Studies, Vol. 17, n. 9, pp. 1335-1356.
- Faccioli, M. (2009) *Per una estensione del concetto di sostenibilità urbana. Una introduzione*. In Faccioli, M. (a cura di) *Processi territoriali e nuove filiere urbane*. Milano: FrancoAngeli, pp. 9-18.
 - Fagarazzi, C. (2009). *Il paesaggio rurale dell'Alto Mugello: un approccio multidisciplinare per la sua conservazione*. Aestimum, (49).
 - Failla, R. (2011). *La pianificazione territoriale provinciale. Il ruolo di coordinamento*.
 - Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford
 - Faludi, A. (1987) *Decision Oriented Planning*.
 - Faludi, A. (1997). *European spatial development policy in 'Maastricht II'?*. European Planning Studies, 5(4), 535-543.
 - Faludi, A. (2000). *The European Spatial Development Perspective-What Next?*. European Planning Studies, 8(2), 237-250.
 - Faludi, A. (2001), *The application of the European Spatial Development Perspective: evidence from the north-west metropolitan area*, European Planning Studies, n. 9, pp. 663-75.
 - Faludi, A. (2002). *Positioning European spatial planning*. European Planning Studies, 10(7), 897-909.
 - Faludi, A. (2003). *The application of the European Spatial Development Perspective: introduction to the special issue*. Town Planning Review, 74(1), 1-9.
 - Faludi, A. (2004a). *Spatial planning traditions in Europe: their role in the ESDP process*. International Planning Studies, 9(2-3), 155-172.
 - Faludi, A. (2004b). *The European spatial development perspective and North-West Europe: application and the future*. European Planning Studies, 12(3), 391-408.
 - Faludi, A. (2004c). *The Third Cohesion Report and the European Spatial Development Perspective*.
 - Faludi, A. (2006a). *Evaluating plans: the application of the European Spatial Development Perspective*. Evaluation in planning: Evolution and prospects, 119-143.
 - Faludi, A. (2006b). *The European spatial development perspective shaping the agenda*. European Journal of Spatial Development,(21), 2006; Refereed Article.
 - Faludi, A. (2008), *European Territorial Cooperation and Learning*, disP, n. 172/1, pp. 3-10.
 - Faludi, A. (2012). *Multi-level (territorial) governance: Three criticisms*. Planning Theory & Practice, 13(2), 197-211.
 - Faludi, A. (Ed.). (2008). *European spatial research and planning*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - Faludi, A. & Waterhout, B. (Ed.) (2002) *The Making of the European Spatial Development*

Perspective. London: Routledge.

- Faludi, A., & Zonneveld, W. (1997). *Shaping Europe: the European spatial development perspective*: introduction. *Built Environment*, 23(4), 257.
- Fanfani D. (2009), *Il contesto della pianificazione e delle politiche per il medio e basso corso dell'Arno*, in Magnaghi A., Giacomozzi S. (a cura di), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoiese*, Firenze University Press, Firenze, pp 97-108.
- Fanfani, R. (2002) *L'attualità e le nuove problematiche del Progetto Appennino in Emilia-Romagna*, in Archivio Osvaldo Piacentini (a cura di), *Il Progetto Appennino della Regione Emilia-Romagna*, Angeli, Milano, pp. 39-50
- Fantini, D. (2005). *Rappresentazione identitaria di sistemi insediativi e spazi aperti*. A. Magnaghi (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze.
- Farinelli, F. (1984) *I lineamenti geografici della conurbazione emilianoromagnola*, Bologna;
- Fayman S. et al., (Eds.- 2011), *Good Policies and Practices to Tackle Urban Challenges (The Case of Florence)*, Study commissioned by European Commission, Paris, 114-130.
- Fedele, M., & Moini, G. (2006). *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1(1), 71-98.
- Fedeli V., & Gastaldi F. (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano.
- Fedeli, V. (2006). *Intercomunalità e pianificazione: il laboratorio lombardo, tra aporie, potenzialità e limiti*. *Urbanistica Informazioni*, 210, 148-152.
- Ferri, G. (2012) *Governance con difetto di democrazia*
- Fischer F., & Forester J. (1993), *The argumentative Turn in Policy analysis and planning*, Durham, N.C., Duke 41 University, London.
- Foggi, F. (1984). *Archeologia industriale nella zona de cuoio*.
- Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkley (Trad. it. *Pianificazione e potere: pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari, 1998).
- Forlenza O., & Terracciano G. (2002), *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, Il Sole 24Ore Libri, Milano.
- Foucault, M. (1978). *Governmentality* in Burchell, G., Gordon, C. and Miller, P.(1991), "The Foucault Effect".
- Freschi, E. (2006). *Processi socio-economici in Val di Cornia: un'ipotesi di valutazione integrata*.
- Friedman J. & Miller J. (1965), "The Urban Field", *Journal of the American Institute of Planner*, n.31, pp. 312-319
- Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton (Trad. it., *Pianificazione e*

dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione, Dedalo, Bari, 1993).

- Fukuyama, F. (2004). *State-building: governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Fürst D. (2006), *The role of experimental regionalism in rescaling the German State*, European Planning Studies, Vol. 14, n. 7, pp. 923-938.
- Gabellini, P., Morandi, C., & Vidulli, P. (1980). *Urbanistica a Milano, 1945-1980* (Vol. 11). Edizioni delle Autonomie.
- Gabellini, P., Proli, S., & Tondelli, S. (2017). *La città metropolitana di Bologna*. in De Luca, G., & Moccia, D. Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive.
- Gabrielli, B. (1967). *Formazione e crisi del Piano Intercomunale Torinese*, in Urbanistica n. 50-51.
- Gagliardi, M., & Gagliardi, C. (1980). *Incidenza delle malattie professionali nei lavoratori dell'industria delle calzature nel comprensorio del cuoio*. Riv It Igiene, 40, 238-245.
- Galluccio F., (2013) *La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici* in Castelnovi M., Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana,
- Gambi, (2004) *La costruzione nei secoli di uno spazio regionale*, in Storia dell'Emilia Romagna, vol 1, Dalle origini al Seicento, Laterza, Roma-Bari pp. 3-17;
- Garavaglia, L. (2009). *Le Funzioni Urbane Superiori della metropoli policentrica Lombarda*. IRISO Working paper
- Gastaldi F. (2007), *Piani strategici: rischi e criticità*, in Urbanistica, n. 132.
- Geys, B., F. Heinemann, and A. Kalb (2007). *Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities*. ZEW-Centre for European. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=997220
- Giaimo C. (2007), (Ed.), *Le conferenze di pianificazione per il governo del territorio*, INU Piemonte e Valle d'Aosta e Regione Piemonte, Quaderni di analisi e studi territoriali n. 1, Centro Stampa Regione Piemonte.
- Gibelli, M. C. (2007). *Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo*. A. Magnaghi (a cura di), Gli scenari strategici nella pianificazione identitaria del territorio, Alinea, Firenze (in corso di pubblicazione).
- Gibelli, M. C., & Curti, F. (1996). *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Alinea.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structure*. Berkeley.
- Giffinger, R., & Suitner, J. (2015). *Polycentric metropolitan development: From structural assessment to processual dimensions*. European Planning Studies, 23(6), 1169–1186.

- Gilbert, G. (2011). *Beyond Inter-Municipal Partnerships Towards Two-Tiers Municipalities: The Case of France*. Reorganisation of Local Government, 28.
- Giovani, F., Savino, T., & Valzania, A. (2006). *La fabbrica dell'integrazione. Immigrati e industria diffusa in Toscana*.
- Giovannoni, G. (1928). *Questioni urbanistiche*. L'ingegnere, 2(1), 6-10.
- Gisotti, M. R. (2013). *Il territorio rurale nel Piano Paesaggistico della Toscana: strutture, criticità e regole per le trasformazioni*. Scienze del Territorio, 1, 399-406.
- Giunta Regionale Toscana (2017), *Rapporto di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica*.
- Glasson j., & Marshall T. (2007), *Regional Planning*, Routledge, London.
- Goldsmith, M. J., & Page, E. C. (Eds.). (2010). *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism* (Vol. 67). Routledge.
- Gomis Fons, A. (2017). *Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: las Mancomunidades valencianas y las Communautés francesas*.
- Gorelli, G., De Luca, G., Perrone, C., Cappelletti, E., Lingua, V., Tozzi, L., ... & Stanghellini, S. *Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale in Toscana*.
- Gorini, E. (2010). *Globalizzazione e crisi economica. Il distretto industriale di Santa Croce sull'Arno*.
- Gottmann J. (1961). *Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States*, New York: the Twentieth Century Fund.
- Gottmann, J. (1970). *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluricittà*. Torino: Einaudi.
- Governa, F., & Salone, C. (2005). *Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices*. European Planning Studies, 13(2), 265-283.
- Gradus, R. H., Nillesen, P. H., Dijkgraaf, E., & Van Koppen, R. J. (2017). *A cost-effectiveness analysis for incineration or recycling of Dutch household plastic waste*. Ecological economics, 135, (pp. 22-28).
- Graham, S., & Healey, P. (1999). *Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice*. European planning studies, 7(5), 623-646.
- Granqvist, K., Sarjamo, S., & Mäntysalo, R. (2013). *Polycentricity as spatial imaginary: the case of Helsinki City Plan*. European Planning Studies.
- Granqvist, K., Sarjamo, S., & Mäntysalo, R. (2019). *Polycentricity as spatial imaginary: the case of Helsinki City Plan*. European Planning Studies, 27(4), 739-758.
- Gravagno F., Pappalardo G., (2016) *Percorsi condivisi verso nuove forme di governance. Riflessioni sull'esperienza del Patto di Fiume Simeto in Sicilia*. Conferenza SIU catania
- Green N. (2007), *Functional polycentricity: A formal definition in terms of social networks analysis*. Urban Studies 44(11): 2077-2103.

- Gregory, D. (1995). *Imaginative geographies*. Progress in Human Geography, 19, (pp.447–85).
- Gualandi F. (2004), *L'evoluzione della legislazione urbanistica: il caso dell'Emilia Romagna*.
- Gualini E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, Aldershot.
- Gualini, E. (2004). *Integration, diversity, plurality: Territorial governance and the reconstruction of legitimacy in a European 'Postnational' State*. Geopolitics, 9(3), 542-563.
- Guida, G. (2011). *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*. FrancoAngeli.
- Guidi, D., & Cesano, D. (2006). *Opportunità di sviluppo della filiera bosco-legno-energia nel territorio del Mugello*. Servizio Ambiente e Territorio della Comunità Montana Mugello.
- Gulli, L. (2013) *Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, in IN_BO. n.6/2013 Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura.
- Habermas J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Polity, Cambridge (Trad. it. Teoria dell'agire comunicativo, Il Mulino, Bologna, 1986).
- Hague, C., & Kirk, K. (2003). *Polycentricity scoping study*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Hall, P., Pain K. (2006), *The polycentric metropolis: learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan, pp.1-256.
- Hall, P. (1995). *A European perspective on the spatial links between land use, development and transport*. Transport and urban development, 65-88.
- Hall, P. (2003). *In a lather about polycentricity*. Town and Country Planning, 72(7), 199.
- Hall, P. (2009), *Polycentricity*, in Kitchin R. and Thrift, N. (eds.), *The International Encyclopedia of Human Geography*, Vol. 8, pp. 260-264. Oxford: Elsevier.
- Hardt, M., & Negri, A. (2001). *Empire*. Harvard University Press.
- Harris, N. (2002) *Collaborative Planning - From Theoretical Foundations to Practice Forms*, P. Allmendinger and M. Tewdwr-Jones, a cura di, *Planning Futures: New Directions in Planning Theory*, Routledge, London, pp. 21-43.
- Harvey, D. (2012), *The Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*.
- Haughton, G., Allmendinger, P. (2015) *Fluid Spatial Imaginaries: Evolving Estuarial City-regional Spaces* International Journal of Urban and Regional Research, 39 (5), pp. 857-873.
- Healey, P. (1992), *Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory*, Town Planning Review, 62, n. 4, pp. 457-468.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning - Shaping places in fragmented societies*, MacMillan Press, Houndmills and London (ed. italiana *Città e Istituzioni. Piani collaborative in società frammentate*, Dedalo, Bari).

- Healey, P. (1997). (Ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. Psychology Press.
- Healey, P. (1998), "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning", *Environment and Planning A*, vol. 30, no. 9, pp. 1531-1546.
- Healey, P. (1998), *Collaborative planning in a stakeholder society*, *Town Planning Review*, 69, n. 1, pp. 1-21.
- Healey, P. (1999). *Institutionalist analysis, communicative planning, and shaping places*. *Journal of planning education and research*, 19(2), 111-121.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.
- Healey, P. (2004). Complessità reticolare e potere immaginativo della pianificazione strategica dello spazio. *Meridiana*, 99-120.
- Healey, P. (2006a). *Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning*. *European Planning Studies*, 14(4), (pp. 525-546).
- Healey, P. (2006b). *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Healey, P. (2015) Spatial imaginaries, urban dynamics and political community. *Planning Theory and Practice*, 16 (2), pp. 266-269.
- Heley, J. (2013). *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4). (pp. 1325–48).
- Hertzog, R. (2015). Intermunicipal cooperation: many ways, various models for strengthening local self-government. In *Mapping the obstacles to intermunicipal co-operation* (EU-CoE report).
- Hertzog, R. (2018). *Inter-municipal cooperation in France: A continuous reform, new trends*. In *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 133-155). Palgrave Macmillan, Cham.
- Hertzog, R., (2010) *Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation?*, in Swianiewicz, P. (ed.), *Territorial Consolidation Reforms In Europe*, Budapest: Open Society Institute, 2010, pp. 285-308.
- Hertzog, R., Swianiewicz, P., Davey, K., & Balducci, M. (2010). *Toolkit manual: Intermunicipal cooperation*.
- Hesse, J. J., & Sharpe, L. J.(1991): *Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations*. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 353-386.
- Himsworth, C. M. (2015). *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh University Press, Edimburgo.
- Hincks, S., Deas, I., & Haughton, G. (2017). *Real geographies, real economies, and soft spatial imaginaries: Creating a 'more than Manchester region'*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 642–657.

- Hirschman, A. (1970) *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard university press.
- Hooghe, L. & Marks, G.. (2001) *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Houlberg, K., (2010) *Municipal Size, Economy, and Democracy*, in Swianiewicz, P. (ed.), *Territorial Consolidation Reforms In Europe*, Budapest: Open Society Institute, 2010, pp. 309-332.
- Hulst, R. and van Montfort, A., (2012). *Institutional Features of Inter-municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and Their National Contexts*, Public Policy and Administration, vol. 27, no. 2, pp. 121-144.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (Eds.). (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe* (Vol. 238). Dordrecht: Springer.
- Hytönen, J., & Ahlqvist, T. (2019). *Emerging vacuums of strategic planning: an exploration of reforms in Finnish spatial planning*. *European Planning Studies*, 1-19.
- Indovina, F. (1993). *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*.
- Indovina, F. (2006). *Nuovo organismo urbano e pianificazione di area vasta*, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 86-97, (pp. 49-71).
- Indovina, F. (2007). *Si riparla delle città metropolitane*, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 88, (pp. 7-14).
- Indovina, F. (2009). *La nuova dimensione urbana: l'arcipelago metropolitano*. In Indovina, F. (Ed.) *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Milano: FrancoAngeli, pp. 124-135.
- Indovina, F. (2014). *La metropoli europea. Una prospettiva*. FrancoAngeli.
- Indovina, F. (Ed.). (1990). *La città diffusa*, Venezia: Daest-Iuav.
- Indovina, F., Doria, L., Fregolent, L., & Savino, M. (2009). *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Angeli.
- Innammorato, L. (2011). *Il peso del piccolo. Coalescenza territoriale e pianificazione urbanistica intercomunale*.
- Innes J. (1994), *Planning Through Consensus-Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal*, University of California IURD, Berkley.
- Innes J., Booher D. (2003), *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, IURD Working Paper Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley <http://escholarship.org/uc/item/98k72547>
- Innocenti R., ed., 2009, *Il recupero e la trasformazione delle aree dismesse nel comune di Firenze*, Scala, Firenze.IRPET, (2009), *Rapporto sul territorio. Elementi per la conoscenza del territorio toscano*, Firenze
- INU (1957). *La pianificazione intercomunale*. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956.

- INU (1995) *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, supplemento a Urbanistica Informazioni, 141
- INU (2013) *Città come motore dello sviluppo del Paese -Position paper-* XXVIII Congresso Salerno, 21-26 ottobre 2013
- Iommi, S. (2013). 8 *La Toscana: una lunga esperienza nella cooperazione intercomunale*. La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012: Rapporto 2012, 169.
- Iommi, S. (2013). *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*. IRPET, Firenze
- Iommi, S. (2014), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, IRPET, Firenze
- Iommi, S. (2015). *I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?*, EyesReg, Vol 5 n.3 .
- Iommi, S. (2016). *Città medie e nuove politiche di sviluppo*. Scienze regionali.
- Iommi, S. (2017). *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*.
- IRPET, (2009), *Rapporto sul territorio. Elementi per la conoscenza del territorio toscano*, Firenze
- IRPET, (2011a), *Rapporto sul territorio. Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, Firenze.
- IRPET, (2011b), *Rapporto sul territorio. Qualità e Innovazione urbana come Fattore di competitività regionale*.
- ISOCARP (1992) *International Manual of Planning Practice*.
- ISTAT (2014). *I Sistemi Locali del Lavoro 2011*. Testo integrale, Statistiche Report, ISTAT, Roma
- Janin Rivolin, U. (2003a). *Schema di sviluppo dello spazio europeo: che cosa rappresenta in Europa, ma non in Italia*. Territorio, 27, 183-194.
- Janin Rivolin, U. (2003b). *Shaping European spatial planning How Italy's experience can contribute*. In Town Planning Review, 74(1), 51-76.
- Janin Rivolin, U. (2004a), *European Spatial Planning*, Milano, Franco Angeli.
- Janin Rivolin, U. (2004b). *Schema di sviluppo dello spazio europeo: l'esperienza in Italia*.
- Janin Rivolin, U. (2005a). *Beyond a development perspective: EU territorial governance and the future of European spatial planning*.
- Janin Rivolin, U. (2005b). *Cohesion and subsidiarity: towards good territorial governance in Europe*. Town Planning Review, 76(1), 93-106.
- Janin Rivolin, U. (2008), *Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation*, Planning Practice and Research, 23(2), pp. 167-186.254
- Janin Rivolin, U. (2010), *EU territorial governance: learning from institutional progress*, European Journal of Spatial Development <http://www.nordregio.se/EJSD/referred38>

- Janin Rivolin, U., & Salone, C. (2000). *Dopo lo «Schema di sviluppo dello spazio europeo»: dinamiche territoriali, traiettorie politiche.*
- Janin Rivolin, U., Faludi A. (2005), *The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovation in Governance*, European Planning Studies, Vol. 13, n. 2, pp. 195-215.
- Jervis P. (1989), *Trasformazioni e governo del territorio in Toscana (1971- 1987)*, Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- Jessop, B. (1997), *Governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*, Amin A., Hausner J., eds, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, pp 95-108.
- Jessop, B. (2002). *Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance.* In *Participatory Governance in Multi-Level Context* (pp. 33-58). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Jessop, B. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony.*
- Jessop, B. (2003). *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance.* International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Università della Calabria, 21-23 November 2003.
- Jessop, B. (2016). *Territory, politics, governance and multispatial metagovernance.* *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32.
- Jessop, B., Brenner, N., & Jones, M. (2008). *Theorizing sociospatial relations.* *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389–401.
- Karrer e Arnolfi Ed. (2003) *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance.*
- Keil R. (Ed. - 2013), *Suburban Constellation*, Jovis, Berlin.
- Keil R., & Young D. (2011), *Post-Suburbia and City Region Politics*, In Nick Phelps and Fulong Wu (eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?* Palgrave-MacMillan: 54-78.
- Kepes G. (1971), *Il linguaggio della visione*, ried. Dedalo, Bari.
- Kidd, S. (2007). *Towards a framework of integration in spatial planning: an exploration from a health perspective.* *Planning Theory & Practice*, 8(2), 161-181.
- Kirchmair, L. (2014). *International Law and Public administration: the european charter of Local Self-Government.*
- Kloosterman R., Lambregt B. (2001), *Clustering of Economics Activities in Polycentric Urban Regions: the case of Randstad*, *Urban Studies*, 38, pp. 717-732.
- Kloosterman, R. C., & Musterd, S. (2001). *The polycentric urban region: Towards a research agenda.* *Urban Studies*, 38(4), 623–633.

- Knieling J., Othengrafen F. (2009), *Planning cultures in Europe*, Ashgate.
- Koch, C., & Buser, M. (2006). *Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark*. International Journal of Project Management, 24(7), 548-556.
- Kohler-Koch, B. & Eising, R. (1999) *The transformation of governance in the European Union*. Psychology Press.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). *Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices*. Public administration, 87(4), 818-836.
- Krajer, A. (2004) *Governance*; Polity Press: Cambridge, UK,.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H., (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*, Northampton: Edward Elgar, 2014.
- Kuhlmann, S., (2008) *Reforming Local Public Services – Trends and Effects in Germany and France*, Public Management Review, vol. 10, no. 5, pp. 573-596.
- Kunzmann K. e Wegener M. (1991), *"European Bunch of Grapes"*, *The pattern of urbanisation in Western Europe 1960-1990*, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund
- Kunzmann K. R. (2001), *State Planning: A German Success Story?*, International Planning Studies, Vol. 6, N. 2, pp. 153-166.
- Kunzmann K. R. (2009), *Spatial Planning for Region in Germany between Federalism and Localism*, Belli A., Mesolella A. (2008), a cura di, *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze, pp. 235-254.
- Kunzmann, K. R. (1998). *Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?*.
- Lago-Peñas, S., and J. Martinez-Vazquez, eds.. 2013. *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Laino, G. (2013). *Post-metropolis senza metropoli?* "Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU, Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo", Planum. The Journal of Urbanism, no.27, vol.II [2013].
- Lambregts, B. (2006), *Polycentrism: Boon or Barrier to Metropolitan Competitiveness? The Case of the Randstad Holland*. Built Environment 32, pp. 114-123.
- Lambregts, B. (2009). *The polycentric metropolis unpacked: Concepts, trends, and policy in the Randstad Holland*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies.
- Lang, 2003)
- Lanzani, A. S., & Pasqui, G. (2011). *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*. Franco Angeli.

- Lanzillotta, L. (2007) *Il ruolo delle autonomie locali italiane nell'Europa delle regioni*. In Atti del Convegno Progetto Opportunità per le Regioni in Europa, 11 maggio 2007 Roma
- Larkin K., & Marshall A. (2008), *City-Regions: Emerging Lessons From England*, World Bank's Urban Development Unit, DIRECTIONS in Urban Development, n. 1, online, [http://www.centreforcities.org/assets/files/World%20Bank%20Urban%20Issues\(1\).pdf](http://www.centreforcities.org/assets/files/World%20Bank%20Urban%20Issues(1).pdf)
- Larsson, O. (2015). *The governmentality of meta-governance: identifying theoretical and empirical challenges of network governance in the political field of security and beyond* (Doctoral dissertation, Acta Universitatis Upsaliensis).
- Lastrico, V. (2011). L'azione sovra-comunale fra istituzionalizzazione ed informalità. Una comparazione tra Italia e Francia nell'ambito di politiche infrastrutturali contestate. In Convegno SISP.
- Latour, B., Hermant, E., & Shannon, S. (1998). *Paris ville invisible*.
- Le Gales, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. (Oxford: Oxford University Press).
- Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori), in Le Regioni, anno II, pp. 129-134
- Lefebvre H., (1970) *La révolution urbaine*, Gallimard, Paris [trad. It. Gioia A. (1973) *La rivoluzione urbana*, Editore Armando, Roma.
- Lella, L. (2014). *La pianificazione strategica della Città Metropolitana e dell'Area Torinese: dal riordino istituzionale per una strategia e nuova pianificazione del territorio per la Città Metropolitana di Torino* (Doctoral dissertation, Politecnico di Torino).
- Levy, D., & Spicer, A. (2013). *Contested imaginaries and the cultural political economy of climate change*. *Organisation*, 20(5), 659–678.
- Lidström, A. (2007). *Territorial governance in transition*. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.
- Lidström, A. (2016). *Public Authorities and Intermunicipal Cooperation in a European Context*. *Urban Affairs Review*, 1078087416630613.
- Lin, D., Allan, A., & Cui, J. (2013). *Does polycentric urban spatial development lead to less commuting: a perspective of jobs-housing balance*. In 49th ISOCARP Congress (p. 10).
- Lindblom Ch. E. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Lingua, V. (2009), *L'area senese tra metropoli e condominio*, Filpa A., Talia M., Valacchi F., Valentini R., Lo Schema Metropolitano dell'Area Senese (SmaS).
- Lingua, V. (2011), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale tra vecchie competenze e nuove sfide*, Moccia F.D., a cura di, Urbanistica e Politica, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 327-335.
- Lingua, V. (2012). Dimensionamento e perequazione territoriale: le sfide per la

- pianificazione di area vasta. In *Il governo del consumo di territorio* (pp. 121-133). Firenze University Press.
- Lingua, V. (2013), *When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra*. In: Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C., a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*. p. 449-451, INU Edizioni.
 - Lingua, V., (2014), *Il Regional Design per integrare le politiche Infrastrutturali e Agenda Urbana: Una sfida.*, in *Urbanistica Informazioni* 257 pp. 36-41
 - Lingua, V., Voghera A. (2011), *Piani e quadri regionali*, Properzi P., a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, Inuedizioni, Roma, pp. 125-142.
 - Linnenlueke (2016) *Tassonomia e Transition Management*.
 - Liu, L.; Zhang, B.; Bi, J. (2012) *Reforming China's multi-level environmental governance: Lessons from the 11th Five-Year Plan*. *Environ. Sci. Policy*, 21, 106–111. [CrossRef] 57.
 - Lo Tufo M. (2006), *Dal government alla governance del territorio. Un nuovo, strategico ruolo per il management pubblico*. *Macchina amministrativa e pianificazione strategica*, L'informatore delle Autonomie locali, Luglio/Agosto.
 - Local Government and Public Service Reform Initiative, UNDP and Council of Europe, 'Inter-Municipal Cooperation: Toolkit Manual', 2010, [Online] available at http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf, accessed on
 - Lock D. (2012), *On the abolition of regional spatial strategies*, *Town & Country Planning*, n. 1, pp. 14-15.
 - Lombardi F. (1982), *Piani intercomunali in Italia*, L'ufficio tecnico Dossier n. 4/1982, Rimini.
 - Lombardi, L., & Giunti, M. (2014). *Gli elementi funzionali e strutturali della rete ecologica regionale nel Mugello (FI) e in Val di Cornia (LI-GR)*.
 - Lombi, L. (2015). *La ricerca sociale al tempo dei Big Data: sfide e prospettive*.
 - López, G. P., Díaz, A. M. P., Zafra-Gómez, J. L., & Lopez-Hernández, A. M. (2013). *Deuda viva municipal en un contexto de crisis económica: Análisis de los factores determinantes y de las formas de gestión*. *Revista de contabilidad*, 16(2), 83-93.
 - Loughlin, J. (2007). *Reconfiguring the state: trends in territorial governance in European states*. *Regional and federal Studies*, 17(4), 385-403.
 - Loughlin, J. (2009). *The 'hybrid' state: Reconfiguring territorial governance in Western Europe*. *Perspectives on European politics and society*, 10(1), 51-68.
 - Luca, D., & Salone, C. (2013). *Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva*. *Riv. Geogr. Ital*, 122, 00-00.
 - Lynch K. (1985), *L'immagine della città*, ried. Marsilio, Venezia.
 - MacKaye B. (1928), *The New Exploration: A Philosophy of Regional Planning*, Harcourt, Brace and Company, New York.

- Maestro, R. (1968). *Suddivisione della Toscana in zone economiche di programma*. Cooperativa libraria universitatis studii florentini.
- Maggio G., Rotondo F., Selicato F. (2007), *La pianificazione collaborativa a differenti scale territoriali. Nuove opportunità nell'uso delle ICT*, Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea. Obiettivi, strategie, politiche, Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano, 26-28 settembre 2007.
- Magnaghi, A. (1998) (Ed.) *Il territorio degli abitanti: società locali e sostenibilità*. Dunod.
- Magnaghi, A. (2000a), *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri.
- Magnaghi, A. (2000b). *Identità del territorio e statuto dei luoghi*. in Cinà G.(a cura di, 2000), *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi*, Alinea, Firenze, 21-38.
- Magnaghi, A. (2005). *Dai comuni polvere alle reti di municipi*. *Communitas*, 3(4), 107-124.
- Magnaghi, A. (2006), *A Green Core for the Polycentric Urban Region of Central Tuscany and the Arno Master Plan*, in ISOCaRP Review 02, *Cities between Integration and Disintegration: opportunities and challenges*, Sitges 2006.
- Magnaghi, A. (2012). *Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale*. <http://storicamente.org/quadterr2/magnaghi.htm>
- Magnaghi, A., Marson, A. (2004) *Verso nuovi modelli di città*. In Carbognin, M., Turri, E., Varanini, G.M. (a cura di) *Una rete di città*. Verona: Cierre Edizioni.
- Mandarano L.A. (2008), *Evaluating Collaborative Environmental Planning Outputs and Outcomes: Restoring and Protecting Habitat and the New York- New Jersey Harbor Estuary Program*, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 27, n. 4, pp. 456-468.
- Mangiameli, S. (2013). *Province e funzioni di area vasta*.
- Mantini P., & Lupi M. (2005), *I principi di governo del territorio. La riforma urbanistica in Parlamento*, Il Sole 24Ore Libri, Milano.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K., & Kanninen, V. (2015). *The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland*. *Planning Theory & Practice*, 16(2), 169–183. doi:10. 1080/14649357.2015.1016548
- Marangoni B., Marchigiani E. (2006), *Pianificazione intercomunale*, *Urbanistica Informazioni*, n. 210, pp. 5-27.
- Marchetti, G. (2011). *La collaborazione tra Regione ed enti locali per la realizzazione di nuovi modelli di governo sul territorio*. In *Modelli innovativi di governance territoriale*.
- Marchetti, G. (2012). *Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali*.
- Marchi, M. (2016). *Geografie dell'Emilia Romagna nel Novecento*.
- Marconi, P., (1957). *La pianificazione comunale e intercomunale*, in *La pianificazione intercomunale*. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 39-46.

- Marcou, G. (2004). *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*. Università di Parigi I e Gruppo di Ricerca sul Governo Locale in Europa (GRALE), Parigi.
- Mariano, C. (2012). *Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale*.
- Mariano, C. (2013) *Il futuro della città è policentrico? Una riflessione sull'area metropolitana romana*. In: 9° Congresso Città e Territorio Virtuale, Roma, 2, 3 e 4 ottobre 2013. Università degli Studi Roma Tre, 2014. p. 551-559.
- Marinelli G., Bedini M.A., (2016) *Verso la costruzione dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica delle Marche*. Nuove forme di governance partecipata per il rilancio competitivo dei sistemi locali intermedi Conferenza SIU Catania
- Marshall T. (2010), *Regional Planning*, Routledge, Abingdon.
- Marson A. (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Giunta Regionale Toscana, Firenze.
- Mascarucci R. (2004), a cura di, *Vision. Territori d'Europa*, Meltemi, Roma.
- Massey, D. (2007), *World City*.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazza L. (2007), *La struttura dei sistemi e i principi di pianificazione*, Il Giornale dell'architettura, n. 50, aprile, p. 30.
- McLean, A. M. (2016). *Le Terre Nuove fiorentine: verso una cultura della pianificazione regionale*. Firenze Architettura, 20(1), 100-105.
- Medeiros E. (2011), *Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European space*, Regional Studies, forthcoming.
- Meijers, E. (2007), *Sinergy in Polycentric Urban Regions: Complementarity, Organising Capacity and Critical Mass*, Delft University of Technology, Delft.
- Meijers, E. (2008a), *Measuring Polycentricity and its Premises*, European Planning Studies, 16(9), 1313–1323.
- Meijers, E. (2008b), *Summing small cities does not make a large city: Polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities*. Urban Studies 45(11), pp. 2323-2342.
- Meijers, E. and K. Sandberg (2006), *Polycentric Development to Combat Regional Disparities? the Relation Between Polycentricity and Regional Disparities in European Countries*, ERSA conference papers, European Regional Science Association.
- Meijers, E., & Burger, M. (2015). *Stretching the concept of 'borrowed size'*. Urban Studies
- Meijers, E., & Sandberg, K. (2008). *Reducing regional disparities by means of polycentric development: Panacea or placebo?* Scienze Regionali, 7(2), 71–96.

- Meijers, E., Burger, M., & Hoogerbrugge, M. (2015). *Borrowing size in networks of cities: City size, network connectivity and metropolitan functions in Europe*. Papers in Regional Science
- Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Cardoso, R. (2018). *Beyond polycentricity: Does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance*. Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie, 109(1), 1–21.
- Mela A., (2010), a cura di, *La pianificazione regionale in Piemonte*, Appunti di Politica territoriale, n. 15, Celid, Torino.
- Mele, V. (2017). *Le relazioni tra livelli di pianificazione urbanistico-territoriale*. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La coesione politico-territoriale: vol. II, 162, 319.
- Mello D. (2007), *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Alinea, Firenze.
- Meneguzzo, M., Sancino, A., Guenon, M., & Fiorani, G. (2013). *New development: The crisis and European local government reforms*. Public Money & Management, 33(6), (pp. 459-462).
- Merleau-Ponty M. (1945), *Phénoménologie de la perception*, Gallimard, Parigi.
- Merloni, F. (2014). *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*. Istituzioni del Federalismo, 2.
- Merloni, F. (2016). *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015: A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
- Mesolella A. (2006a), *Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*, FrancoAngeli, Milano.
- Mesolella, A. (2006b). *La pianificazione regionale: spunti di riflessione sulle esperienze in corso*. Archivio di studi urbani e regionali.
- Messina, P. (2003). *Sistemi locali e spazio europeo*
- Messina, P. (2013). *Enti intermedi sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*.
- Messina, P. (2017). *Oltre la frammentazione amministrativa: le riforme dei governi locali in tre paesi europei*. Economia e Società Regionale.
- Messina, P. (2017). *Riforme istituzionali e governo dell'"area vasta" come strategia di sviluppo del territorio*. Economia e Società Regionale..
- Messina, P., & Salvato, M. (2007). *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*. Padova, Cleup Cerca con Google.
- Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2014). *The contested terrain of European territorial governance*. Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (Eds.). Planning against the political: Democratic deficits in European territorial governance. Routledge, (pp. 1-28).

- Ministero dei Lavori Pubblici – Provveditorato alle Opere Pubbliche della Toscana (1972), *Studi per il Piano territoriale di Coordinamento della Toscana*, Firenze.
- Ministero dei Lavori Pubblici (1952), *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento*, vol. II, a cura di G. Astengo, Roma.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1969), *Progetto '80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Feltrinelli, Milano.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1971), *Le Proiezioni territoriali del Progetto 80*, Poligrafico dello Stato, Roma.
- Minucci F. (2007), *Cooperazione istituzionale e copianificazione fra piani in Piemonte*, Giaimo C., Le conferenze di pianificazione per il governo del territorio, cit, pp. 102-104.
- Monte, M. M. (2014). *Gianni Beltrame: Città Metropolitana, infrastrutture, istituzioni*.
- Monti, A. (1980). *Le strutture territoriali e distributive dell'area Emiliano-Padana*, estratto da "Atti dell'Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna. Classe di Scienze morali", vol. LXX, 1980-81.
- Moreno, Á. M. (2012). *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP.
- Moretti A., Tessitore P. (1997), *L'esperienza della pianificazione regionale in Italia*, in Bronzini F., Paolillo P.L., a cura di, *Studi per il piano di inquadramento territoriale delle Marche*, Urbanistica Quaderni, Inuedizioni, Roma, pp. 9-37.
- Moretti, A. (2002). *L'intercomunalità in Italia e in Francia, configurazioni e riconfigurazioni*. Archivio di Studi Urbani e Regionali.
- MORETTI, A. Il policentrismo, tre generazioni territoriali in differenti realtà territoriali. *Estimo e Territorio*, 1999, 2.
- Morisi M., & Magnier A. (2003), (Eds.), *Governo del territorio: il "modello" Toscana*, Il Mulino, Bologna.
- Morisi, M. & Dente, B. (1985) *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 280. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1986, 16.02: 343-346.
- Moro, A. (2007) *Il policentrismo e la regione urbana milanese*. *Territorio*, 2007.
- Morrison, T. H. (2016). *The meta-governance of regions and the need for a political geography of planning*. *International Planning Studies*, 21(3), 298-304.
- Mugnaini, G. (Ed.). (1968). *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967)*.
- Mumford L. (1981), *La città nella storia*, ried. Bompiani, Milano.
- Nadin, V., & Stead, D. (2008). *European spatial planning systems, social models and learning*. *disP-The Planning Review*, 44(172), (pp. 35-47).
- Neuman M., (2000), *Regional Design: Recovering a great landscape architecture and*

- urban planning*, in *Landascape and Urban Planning* 47, pp.115-128,
- Neuman, M. (1996), *Images as institution builders: Metropolitan planning in Madrid*, *European Planning Studies*, 4(3), pp. 293–312.
 - Neuman, M. (1998), *Does planning need the plan?*, *Journal of the American Planning Association*, 64(2), pp. 208–220.
 - Neuman, M. (2010) *The Imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*, Ashgate, Farnham.
 - Newman P., Thornley A. (1996), *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London & New York.
 - Niaounakis, T., & Blank, J. (2017). *Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments*. *Local Government Studies*, 1-22.
 - Nicolescu, B. (2002). *Manifesto of transdisciplinarity*. Suny Press.
 - Nicosia, C. (2013). *Le radici della Turbina: ricostruzione genealogica del Piano Intercomunale Milanese del 1963*. *Territorio*, 65(2), 128-138.
 - Nigrelli F.C. (2015), *Territori a ridotta urbanizzazione: una riserva d'identità per lo sviluppo*, relazione al convegno Un futuro per le aree interne. Rigenerazione, paesaggio e resilienza urbana: un'offerta integrata, in Urbanpromo, Milano, 19 novembre 2015
 - Norberg-Schulz C. (1979), *Genius loci: paesaggio ambiente architettura*, ried. Electa Mondadori, Milano.
 - Nordregio (2004). *Potential for Polycentric development in Europe*. Final Report, ESPON Project 1.1.1
 - Norton, A., (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edward Elgar,.
 - OCSE (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris.
 - Olesen, K. (2017). *Talk to the hand: Strategic spatial planning as persuasive storytelling of the Loop city*. *European Planning Studies*, 25(6), 978–993.
 - Olesen, K., & Richardson, T. (2011). *The spatial politics of spatial representation: Relationality as a medium for depolitization?* *International Planning Studies*, 16(4), 355–375.
 - Oliveira, E., & Hersperger, A. (2018). *Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation*. *Land Use Policy*, 76, 623–633.
 - Olivetti, A., (1957). *Discorso inaugurale*, in *La pianificazione intercomunale*. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 5-16.
 - Olsson, A. R., & Cars, G. (2011). *Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation*. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 31(2), 155.

- Orlandi, P. (2013). *Il ritratto di una evoluzione*, in IN_BO. n.6/2013 Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura.
- Osborne D. & Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, MA, Addison- Wesley (trad. it. Dirigere e Governare, Garzanti, Milano, 1995).
- Ostrom, E. (1972). *Metropolitan reform: propositions derived from two traditions*. Social Science Quarterly, 53, 474-493.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge university press.
- Ostrom, E. (1998). *A behavioral approach to the rational choice theory of collective action*. American Political Science Review, 92, 1-22.
- Ostrom, E. (2010). *The challenge of self-governance in complex contemporary environments*. The Journal of speculative philosophy, 24(4), 316-332.
- Paba G. (2009). *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti* (Vol. 82). Firenze University Press.
- Paba G., & Perrone C. (2016). *Physicality e path dependence nella transizione post-metropolitana in Toscana*. Territorio, 76(1), 52-58.
- Paba, G., & Perrone, C. (2002). *Cittadinanza attiva: il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*. Alinea.
- Page, E. C., & Goldsmith, M. J. (1987). (Eds.) *Central and local government relations: a comparative analysis of Western European unitary states* (Vol. 13). Sage Publications.
- Palermo A., Viapiana M.F, (2016), *L'integrazione territoriale nelle politiche di convergenza locale*, Conferenza SIU Catania
- Palermo P. C. (1992), *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, F. Angeli, Milano.
- Paolillo, P. (2006). *Il piano regolatore intercomunale del Savonese: la variante generale intermedia, lo scioglimento del PRIS, i nuovi strumenti di pianificazione regionale e provinciale, l'avvio del Piano urbano comunale di Bergeggi*. TERRITORIO, 39, 107-135.
- Paris, M., & Casella, A. (2018). *Quale cooperazione intercomunale fuori dalle città metropolitane? Il percorso di riconoscimento dell'IPA veronese come laboratorio per il governo dell'area vasta*. Archivio di studi urbani e regionali.
- Parr J. B. (2002), *Agglomeration economies: Ambiguities and confusions*. Environment and Planning A 34(4), pp. 717-731.
- Parr J. B. (2004), *The Polycentric Urban Region: a Closer Inspection*, Regional Studies, 38, pp. 231-240
- Parrini, M. (2017) *La pianificazione strategica intercomunale: uno strumento per il rafforzamento dei territori*.

- Pasca-Raymondo M. (2007). La politica di coesione UE ed il ruolo delle autonomie locali. In *Il ruolo delle autonomie locali italiane nell'europa delle regioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli Affari Regionali-P.O.R.E. Progetto Opportunità per le Regioni in Europa, Atti del Convegno in Roma, 11 maggio 2007.
- Pasqui G. (1995), *Pianificazione come argomentazione e comunicazione. Riflessioni su alcuni recenti programmi di ricerca nella Planning Theory*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 52, pp. 89-128.
- Passigli.Bobbio, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee* (Vol. 326). Laterza.
- Pelloni, R. (1995), *Processo di pianificazione di area vasta e principali strumenti di pianificazione della regione*, in Id. (a cura di), *I piani infra-regionali nei processi di pianificazione*, Urbanistica Quaderni, n. 5, pp. 10-28
- Pérez-López, G., Prior, D., Zafra-Gómez, J. L., & Plata-Díaz, A. M. (2016). *Cost efficiency in municipal solid waste service delivery. Alternative management forms in relation to local population size*. European Journal of Operational Research, 255(2), 583-592.
- Perkmann M. (2002), *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf> (ultimo accesso 15/10/2011).
- Perrone, C. (2011). *Per una pianificazione a misura di territorio*. Regole insediative, beni comuni e pratiche interattive.
- Perrone, C., & Gorelli, G. (2012). *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze University Press.
- Perrone, C., & Zetti, I. (2010). *Il valore della terra*. Franco Angeli editore, Milano.
- Perulli, P. (2007) *La città. La società europea nello spazio globale*. Milano: Bruno Mondadori.
- Perulli, P. (2009). *Visioni di città: le forme del mondo spaziale*. Giulio Einaudi Editore.
- Peters e Pierre (1998) *Governance without government?*
- Piattoni, S.(2009) *Multi-level governance: A historical and conceptual analysis*. European integration, 31.2: 163-180.
- Piazza G. (1981), *La pianificazione nella legge regionale*, in Urbanistica n. 72- 72, pp. 64-70.
- Piccinini, M. (2013). *Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna*, in IN_BO. n.6/2013 Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura.
- Pierre J. (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance*, Oxford University Press, New York.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state. Political analysis*. St. Martins Press.

- Pillet, F., Cañizares, M. C., Ruiz, A. R., Martínez, H., Plaza, J., & Santos, J. F. (2014). *Applying the European Spatial Development Perspective in low-density regions: a methodology based on mobility and labour market structure*. Urban Studies, 51(3), 577-595.
- Pizzetti F. (2001), *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, Le regioni, n. 6, pp. 1153-1196.
- Poli, D. *Carte di sintesi e norme figurate nel piano paesaggistico della Toscana*.
- Pompilio M., (2016) I temi della pianificazione di Area Vasta Tra Ente intermedio, Regioni e Comuni. In Seminario *Attuazione della Funzione di Pianificazione territoriale a seguito della riforma Delrio*. Reggio Emilia, 7 giugno 2016
- Porras-Gómez, A. M. (2014). *Metagovernance and control of multi-level governance frameworks: The case of the EU structural funds financial execution*. Regional & Federal Studies, 24(2), 173-188.
- Pototschnig, U. (1973), *Due esperienze d'avanguardia in tema di comprensori*, in Le Regioni, anno I, pp. 330-336.
- Pratchett, L. (2004). *Local autonomy, local democracy and the 'new localism'*. Political studies, 52(2), 358-375.
- Progetto di Ricerca di interesse nazionale 2010-2011 PRIN "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità".
- Properzi L. (2003), Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali, Urbanistica, n. 121, pp. 60-64.
- Puccini A. (2000). *Produrre senza inquinare. Il problema ambientale nel Comune di Santa Croce sull'Arno e nel Comprensorio del Cuoio 1946-1997*.
- Quaroni, L., (1957). *L'organizzazione della pianificazione intercomunale*, in La pianificazione intercomunale. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 47-55.
- Ragionieri E., (1967). *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1967, pp. 82-104.
- Rayner, J. (2015). *The Past and Future of Governance Studies: From Governance to Meta-governance?*. In Varieties of Governance (pp. 235-254). Palgrave Macmillan, London.
- ReCS (2013), *L'Unione Europea e le azioni integrate per lo sviluppo. Il Piano Città: un passo verso un'Italia strategica?*, disponibile su: [http://recs.it/userfiles/file/Intervista%20Roberto%20Camagni_ReCS%20per%20sito\(1\).pdf](http://recs.it/userfiles/file/Intervista%20Roberto%20Camagni_ReCS%20per%20sito(1).pdf)
- Regione Emilia-Romagna (1975), *Proposte per una metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*.
- Reimer, M. (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes*. Routledge.

- Renzoni, C. (2010). *Il piano implicito: il territorio nazionale nella programmazione economica italiana 1946- '73*. Storia urbana.
- Renzoni, C., & Ruffolo, G. (2012). *Il Progetto'80: un'idea di paese nell'Italia degli anni Sessanta*.
- Rhodes, R. A. W. (1986). *Power dependence, policy communities and inter-governmental networks*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The new governance: governing without government*. Political studies, 44(4), (pp. 652-667).
- Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. in Organization Studies 28. (pp. 1243-1264).
- Ricci I. (2007), *Il successo della cooperazione tra enti locali è questione di cultura politica?*, Relazione alla XI Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti Middlecities. Città medie oltre il policentrismo, Genova, Facoltà di Architettura, 3-4 maggio 2007, CD Rom, proceedings.
- Richardson, H. W. (1972). *Optimality in City Size, System of Cities and Urban Policy: a Sceptic View*. Urban Studies, 9, (pp. 29-47).
- Richardson, T., & Jensen, O. B. (2000). *Discourses of mobility and polycentric development: a contested view of European spatial planning*. European Planning Studies, 8(4), 503-520.
- Richardson, T., & Jensen, O. B. (2003). *Linking discourse and space: Towards a cultural sociology of space in analysing spatial policy discourses*. Urban Studies, 40(1), 7-22.
- Riquet, J., Kollmann, E. (2018) *Spatial modernities: Geography, narrative, imaginaries Spatial Modernities: Geography, Narrative, Imaginaries*, pp. 1-232.
- Romano M. (1981), *La lezione del Piemonte*, Urbanistica n. 72-73, p. 2-4.
- Romano, M. (1967). *L'esperienza del Piano Intercomunale Milanese*, in Urbanistica n. 50-51.
- Romita, G., (1957). *Saluto ai congressisti*, in La pianificazione intercomunale. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 17-22.
- Rossi E., (2017) *Presentati 102 Piani strutturali in linea con PIT e Lr 65*, in <http://www.toscana-notizie.it/-/urbanistica-rossi-presentati-102-piani-strutturali-in-linea-con-pit-e-lr-65->
- Rossi, P. (1996), *L'esperienza della pianificazione in Emilia Romagna nei primi anni novanta*.
- Rotondo F. (2005), *Strumenti per l'E-Governance. Sistemi di supporto alla pianificazione collaborativa*, Alinea, Firenze.
- Roversi-Monaco, Fabio (1974), *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in Le Regioni, anno II, pp. 756-769

- Ruocco, F.(2011). *Pianificazione strategica territoriale e rappresentazioni di città*. in Storicamente Quaderni del Territorio, a cura di Paola Bonora Rappresentare la territorialità
- Rur-Censis (2007), *Strategie per il territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Saija, L. (2014). *Proactive conservancy in a contested milieu: from social mobilisation to community-led resource management in the Simeto Valley*.Journal of Environmental Planning and Management, 57(1), 27-49.
- Salet, W. (2006). *Rescaling territorial governance in the Randstad Holland: The responsiveness of spatial and institutional strategies to changing socio-economic interactions*. European Planning Studies, 14(7), 959-978.
- Salet, W. (2018). *Public norms and aspirations. The turn to institutions in action*. New York: Routledge.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). *Three approaches to strategic spatial planning. The revival of strategic spatial planning*, 1-10
- Salvati, L., Venanzoni, G., & Carlucci, M. (2016). *Urban growth and polycentric settlements: an exploratory analysis of socioeconomic and demographic indicators in Emilia Romagna, Italy*. Italian J. App. Stat., 26(3), 167-178.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.
- Samonà, G., (1957). *Introduzione allo studio della pianificazione intercomunale*, in La pianificazione intercomunale. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 33-38.
- Sandercock L. (1998), (Ed.), *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*, University of California Press, Berkley.
- Santinello, P. (2002). *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore* (Vol. 6). Giuffrè.
- Sarlo A. (1997), *Pianificazione d'area vasta in Italia: evoluzione e norme*, in
- Sartorio, F. S. (2005). *Strategic spatial planning: a historical review of approaches, its recent revival, and an overview of the state of the art in Italy*. disP-The Planning Review, 41(162), 26-40.
- Sassen, S., Martinotti, G., & Palmieri, C. (1997). *Città globali: New York, Londra, Tokyo*. UTET Libreria.
- Sbeti F. (2011), *Tagli e nuove possibili geografie amministrative*, Urbanistica Informazioni, online: <http://www.urbanisticainformazioni.it/Tagli-e-nuovepossibili-geografie.html>
- Schiavi, A. (1925). *Le autostrade e l'urbanismo*, in La Casa, giugno 1925.
- Schmitt, P. (2013). *Planning for polycentricity in European metropolitan areas - challenges, expectations and practices*. Planning Practice & Research, 28(4), 400-419. doi:10.1080/02697459.2013.780570
- Schmitt, P., & Van Well, L. (2015). (Eds.) *Territorial governance across Europe: Pathways, practices and prospects*. Routledge.

- Scoppetta, C. (2013). *Centralità multidimensionali e più ampi processi di rescaling*.
- Scott A. J. (2001), *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Seassaro L. (2000), a cura di, *Il governo del territorio nelle regioni*, Urbanistica Dossier, 34.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Secchi B. (2003), *Progetti, visions, scenari*, Planum on line, <http://www.planum.net/topics/main/m-secchi-02-10.htm>.
- Secchi, B. (2005). *La città del XX secolo*. Laterza, Roma-Bari.
- Semboloni, F. (1982), *Le schede e le monografie regionali-Lombardia*, in Lombardi, F. (a cura) *Piani intercomunali in Italia*.
- Sergio L., (2014) *Autonomie locali: l'Unione di comuni come leva del cambiamento organizzativo* <http://www.altalex.com/documents/news/2014/09/19/autonomie-locali-l-unione-di-comuni-come-leva-del-cambiamento-organizzativo>
- Sergio, L. (2014) *Modifiche territoriali fusione ed istituzione di Comuni Il Comune tra vecchia e nuova governance in Italia e in Europa* http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_17077.asp
- Sforzi, F. (1994). *La terziarizzazione dei distretti industriali in Toscana*. Bellandi e Russo, 1994, 213-222.
- Sforzi, F. (2005). *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*. inaugural lecture delivered at Artimino.
- Sforzi, F. (2008). *Il distretto industriale: da Marshall a Becattini*. *Il pensiero economico italiano*, 16(2), 1000-1010.
- Shaw, D., & Sykes, O. (2003). *Investigating the application of the European Spatial Development Perspective (ESDP) to regional planning in the United Kingdom*. *Town Planning Review*, 74(1), 31-50.
- Shaw, D., & Sykes, O. (2004). *The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning*. *International Planning Studies*, 9(4), 283-306.
- Shaw, D., Nadin, V., & Westlake, T. (1995). *The compendium of European spatial planning systems*. *European Planning Studies*, 3(3), (pp. 390-395).
- Sica, P. (1985) *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, vol. II, Laterza, Bari (3^a ed).
- Sieverts, T. (2003). *Cities without cities: An interpretation of a Zwischenstadt*. London: Routledge.
- Smith, G. (2003) *Deliberative Democracy and the Environment* (Environmental Politics); Routledge: London, UK. 47.
- Söderström, O. (2000). *Des images pour agir: le visuel en urbanisme*. Lausanne: Payot.

- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.
- Soja, E. W. (2010). *Cities and State in Geohistory*. *Theor. Soc.* 36, (pp. 361–376).
- Soja, E. W. (2011). *Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*. In Bridge G., Watson S., eds., *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Chichester
- Soja, E. W., Di Blasi, A., & Farinelli, F. (2007). *Dopo la metropoli: per una critica della geografia urbana*. Pàtron editore.
- Solé-Ollé, A., & N. Bosch. (2005). *On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain*. *Public Finance Review* 33 (3).
- Solero, E. (2006). *Origini e sviluppi dell'idea di pianificazione strutturale in Inghilterra e Italia* (PhD Thesis).
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration* 36: (pp. 98-114).
- Sørensen, E. (2014, September). *The metagovernance of public innovation in governance networks*. In Policy and Politics Conference in Bristol.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). *Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance*. *Public Administration* 87:234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theoretical approaches to metagovernance*. In *Theories of democratic network governance* (pp. 169-182).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). *The Janus face of governance and metagovernance theory: Depoliticizing or repoliticizing public governance*. In *Anti-Politics, De-Politicization and Governance in Late Modernity*.
- Squeo, G. (2015). *Sviluppo policentrico e cooperazione territoriale: le strategie macroregionali dell'Unione Europea*. PhD Thesis. Politecnico di Torino.
- Staderini, L. (1982), *Le schede e le monografie regionali-Lazio*, in Lombardi , F. (a cura) *Piani intercomunali in Italia*.
- Staderini, L. (1982), *Le schede e le monografie regionali-Veneto*, in Lombardi , F. (a cura) *Piani intercomunali in Italia*.
- Stark, A. (2015). *More micro than meta? Competing concepts of metagovernance in the European Union*. *Public Policy and Administration*, 30(1), 73-91.
- Stead, D. (2014). *The rise of territorial governance in European policy*. *European Planning Studies*, 22(7), 1368-1383.
- Stead, D., & Meijers, E. (2009). *Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors*. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 317-332.
- Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?* Cespi Working Papers n. 65/2010.

- Stoker G. (2000), *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*, in Pierre J., op. cit. Tavolo Interregionale “Adria-Po Valley” (2007), Carta di Venezia, 15 febbraio 2007, Venezia, <http://www.ptrc.it/ita/direzione-urbanistica-veneto-tavolocoordinamento.php>
- Storper M. (2009), *Regional Context and Global Trade*, Economic Geography. Volume 85, Issue 1, pages 1–21.
- Storper M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*.
- Swain C., Marshall T. and Baden T., eds (2012), *English Regional Planning 2000-2012: Lessons for the Future*, Routledge, Abingdon.
- Swianiewicz, P. (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Open Society Institute, 2010.
- Swianiewicz, Pawel. (2011). *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Institute.
- Sykes, O. (2008). *The importance of context and comparison in the study of European spatial planning*. European Planning Studies, 16(4), 537-555.
- Tacchi, E. M. (1983). *La «cultura del comprensorio» negli anni settanta: Il caso della Lombardia*. Studi di Sociologia, 79-86.
- Tan, S. (2012) *Outline, explain, and critically analyze “governance” and “metagovernance”*.
- Tanese, A., & Di Filippo, E. (2006). (Eds.) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Rubbettino Editore srl.
- Tavares, António F, & Feiock, Richard C. (2014). *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*. Paper presented at the European Consortium for Political Research General Conference, Glasgow, Scotland.
- Taylor N. (2006), *Teorie dell'urbanistica dal 1945*, CLUEB, Bologna
- Taylor PJ, Evans DM and Pain K (2008) *Application of the interlocking network model to Mega-city regions: measuring polycentricity within and beyond city-regions*. Regional Studies 42(8): 1079-1093.
- Taylor, C. (2004). *Modern social imaginaries*. Durham and London: Duke University Press.
- Teles, F. (2015). *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*: Palgrave Macmillan
- Teles, F., Swianiewicz P. (2018), *Inter-municipal Cooperation in Europe*.
- Telleschi, A. (1990). *Consumo di spazio e crescita urbana nel comprensorio del cuoio*. Ric. di Geogr, 23, 61.
- Testa, V. (1933). *Necessità dei piani regionali e loro disciplina giuridica*, in Urbanistica n. 3/1033.
- Tezer, Ç. (2007). *The impact of European spatial development perspective (ESDP) on multi-*

level governance (Doctoral dissertation).

- Thierstein A., Förster A. (2008), *The Image and the Region. Making Mega-City Regions Visible!* Lars Müller Publishers, Baden.
- Tinacci Mossello, M. (1982). *Associazioni Intercomunali e comportamento elettorale*. Quaderni del Circolo Rosselli, 6(2), 47-51.
- Tintori, S. (1963), *Milano. Piano intercomunale. Un contributo democratico alla pianificazione*, in Casabella-Continuità, n. 271, pp. 28 ss.
- Toldo A. (2008), *Città e territori del Nord Ovest italiano: verso una macroregione policentrica di livello europeo*, Tesi di dottorato, Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, Torino
- Torfing, J. (2016). *Metagovernance. Handbook on Theories of Governance*, 538-550.
- Torres, M. (2004) *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
- Tozzini, S. (2004). *Parchi e paesaggio-Sistema dei Parchi della Val di Cornia in Toscana*. In *Luoghi e paesaggi in Italia* (pp. 1000-1015). Firenze University Press.
- Treccani (2012) *Lessico del XXI Secolo. Voce "Governance territoriale-ambientale"*. In http://www.treccani.it/enciclopedia/governance-territoriale-ambientale_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/ (consultato il 25/01/2018)
- Trigilia C. (2006), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- Turri, E. (2000). *La megalopoli padana*. Venezia: Marsilio.
- Tutino, A. (1967). *Il piano intercomunale milanese*.
- UCLG (2017), *GOLD IV-Co-creating the urban future: The Agenda of Metropolises, cities and territories*
- UE-ESPON (2014) TANGO Towards Better Territorial Governance.
- UNDP & Council of Europe (2010). *Inter-Municipal Cooperation: Toolkit Manual*. Local Government and Public Service Reform Initiative, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf,
- UPI - Unione Province d'Italia (2016), *Una strategia per la trasformazione delle Province in "Case dei Comuni"*, Roma 20 ottobre 2016.
- Urbanistica (1959), *Piani intercomunali*, in *Urbanistica*, n. 26, pp. 78-79
- Urbanistica (1959), *Piani intercomunali*, in *Urbanistica*, n. 26, pp. 78-79
- UVAL, (2014) *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e Governance*, Materiali Uval, n. 31.
- Valluzzi N. (2016) *La programmazione territoriale e la promozione del benessere nei territori: il ruolo dell'ente di area vasta* in 12.a Conferenza Statistica nazionale "Comportamenti Individuali e Relazioni Sociali in trasformazione. Una sfida per la statistica ufficiale.

- Van Ginneken, K. M. (1998). *Towards a European Spatial Development Perspective. In Sustainable Development for Central and Eastern Europe* (pp. 43-62). Springer Berlin Heidelberg.
- Van Houtum H. and Lagendijk A. (2001), *Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions: The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country*, Urban Studies, Vol. 38, No.4, pp. 747-767.
- Van Houtum, H. (1998), *The Development of Cross-Border Economic Relations*. Amsterdam: ThelaThesis Publishers.
- Vanolo, A. (2010). *European spatial planning between competitiveness and territorial cohesion: Shadows of neo-liberalism*. European Planning Studies, 18(8), 1301-1315.
- Varró, K. (2014) *Spatial Imaginaries of the Dutch-German-Belgian Borderlands: A Multidimensional Analysis of Cross-Border Regional Governance*. International Journal of Urban and Regional Research, 38 (6), pp. 2235-2255.
- Vasanen, A. (2012). *Functional polycentricity: Examining metropolitan spatial structure through the connectivity of urban Sub-centres*. Urban Studies, 49(16), 3627–3644.
- Veneri P. & Burgalassi D. (2011), *Spatial structure and productivity in Italian NUTS-3 regions*. Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Quaderno di Ricerca, no.364, pp.1-26, Ancona: Università Politecnica delle Marche.
- Veneri P. & Burgalassi D. (2012), *Questioning polycentric development and its effects*. Issues of definition and measurement for the Italian NUTS-2 Regions. European Planning Studies 6: 1017-1037.
- Ventura P. (1995), *La pianificazione di Area Vasta-Il Casentino e le altre esperienze*, Dedalo Roma.
- Veracini G. (1975), *Le industrie del cuoio e delle calzature nel Valdarno Inferiore*.
- Vicino, T. J., Hanlon, B., & Short, J. R. (2007). *Megalopolis 50 years on: The transformation of a city region*. International Journal of Urban and Regional Research, 31(2), (pp. 344-367).
- Vigar, G., Graham, S., & Healey, P. (2005). *In search of the city in spatial strategies: Past legacies, future imaginings*. Urban Studies, 42(8), 1391–1410.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. & Davoudi, S. (2000) *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain*.
- Vigliano, Giampiero et al. (1965), *Il Piano intercomunale di Torino*, in Casabella, n. 297, pp. 16-43.
- Vinci, I. (2011). *Governance verticale e policentrismo: lezioni e criticità in vista delle nuove politiche di coesione*.
- Vittadini M.R. (1982), *La struttura urbanistica degli insediamenti conciari e il problema dell'inquinamento*. in ARPES, Il comprensorio del cuoio toscano.

- VROM (Netherlands National Spatial Planning Agency) (2001) *Making Space, Sharing Space: Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000/2003* (English Summary).
- Wallace, H. (2000). *Europeanisation and globalisation: complementary or contradictory trends?*. *New Political Economy*, 5(3), 369-382.
- Wallance, H., & Wallance, W. (2000). *Policy Making in the EU*.
- Waterhout, B. (2008). *The institutionalisation of European spatial planning* (Vol. 18). IOS Press.
- Waterhout, B., Zonneveld, W., & Meijers, E. (2005). Polycentric development policies in Europe: Overview and debate. *Built Environment*, 31(2), 163–173. doi:10.2148/benv.31.2.163.66250
- Waters, E., Barnett, J. (2018) Spatial imaginaries of adaptation governance: A public perspective *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36 (4), pp. 708-725.
- Watkins, J. (2015). Spatial imaginaries research in geography: Synergies, tensions, and new directions. *Geography Compass*, 9(9), 508-522.
- Watkins, J. (2015). *Spatial Imaginaries Research in Geography: Synergies, Tensions, and New Directions*. *Geography Compass*, 9(9). (pp. 508–522).
- Weber, M. (2003). *Economia e società. La città* (Vol. 35). Donzelli editore.
- Welling Hansen, S. (2013). *Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark*, *Scandinavian Political Studies*, vol. 36, no. 1, pp. 43-66.
- West, K. (2007). *Inter-municipal cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells*. In *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 67-90). Springer, Dordrecht.
- Wetzstein, S. (2013) *Globalising Economic Governance, Political Projects, and Spatial Imaginaries: Insights from Four Australasian Cities* *Geographical Research*, 51 (1), pp. 71-84.
- Whitehead, M. (2003). *In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands*. *Area*, 35(1), 6-14.
- Williams, R. H. (1999). *Constructing the European Spatial Development Perspective: consensus without a competence*. *Regional Studies*, 33(8), 793-797.
- Williams, R. H. (2000). *Constructing the European Spatial Development Perspective—for whom?*. *European Planning Studies*, 8(3), 357-365.
- Wollmann, H. (2008). *Local Democracy and Operational Efficiency – Some Comparative Observations and Conclusions in the European Context*, in Council of European Municipalities and Regions, ‘Balancing Democracy, Identity and Efficiency – Changes in Local and Regional Structures in Europe’, 2008, pp. 82-91, [Online] available at http://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf (visited on 7/4/2017)

- Wollmann, H. (2012) *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, 2012, Local Government Studies, vol. 38, no. 1, pp. 41-70.
- Wollmann, H., 'Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single-purpose Organisations', 2004, Local Government Studies, vol. 30, no. 4, pp. 639-665.
- Wyborn, C.; Bixler, R.P. Collaboration and nested environmental governance: Scale dependency, scale framing, and cross-scale interactions in collaborative conservation. *J. Environ. Manag.* 2013, 123, 58–67. [CrossRef] [PubMed] 66.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (applied social research methods). London and Singapore: Sage.
- Yin, R. K., & Pinnelli, S. (2005). *Lo studio di caso nella ricerca scientifica: progetto e metodi*. Armando.
- Zafra-Gómez, J. L., Prior, D., Díaz, A. M. P., & Lopez-Hernández, A. M. (2013). *Reducing cost in time of crisis. Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management service*. *Public Administration*, 91(1), (pp. 51-68).
- Zaroti, C.M. (2010). *Mancomunidades Españolas. Análisis de un caso*. Online: <http://losviajesdehumboldt.blogspot.com/2010/08/mancomunidades-espanolas-analisis-de-un.html>
- Zevi, B., (1957). L'organizzazione del VI Congresso di urbanistica, in *La pianificazione intercomunale*. Atti del VI Congresso di Nazionale di Urbanistica. Torino 18-21 ottobre 1956, pp. 23-28.
- Zonneveld, W. (2012). *European territorial governance* (Vol. 35). IOS Press.
- Zonneveld, W., & Spaans, M. (2014). Meta-governance and developing integrated territorial strategies: The case study of MIRT territorial agendas in the Randstad (Netherlands). *Planning Theory & Practice*, 15(4), 543-562.
- Zoppi, M. (1982), *Firenze e l'urbanistica: la ricerca del piano*.
- Zucconi, M. (2013). *La spianificazione territoriale della Val di Cornia*, in <https://www.stileliberonews.org/la-spianificazione-urbanistica-della-val-di-cornia/>