



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

L'efficacia della pianificazione di area vasta

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

L'efficacia della pianificazione di area vasta / G. De Luca. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - STAMPA. - 241:(2012), pp. 78-79.

Availability:

This version is available at: 2158/651662 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

urbanistica

INFORMAZIONI

La nuova agenda per il futuro di **Milano** presentata dall'assessore all'urbanistica **Ada Lucia De Cesaris** contiene tre priorità: quella **ambientale ed energetica**, quella **sociale e dei servizi** e quella del governo dell'area metropolitana. Prove territoriali di **sostenibilità**: i saggi presentati convergono sulla necessità di **costruire possibilità** piuttosto che assetti. **Italia in viaggio, Genova** una città a rischio di fronte alla sfida della **post-metropoli** si misura con il nuovo piano urbanistico. Esperienze, pur timide ed episodiche; si sperimentano con **intercomunalità** come risposta al taglio dei comuni. Un **Network** che unisce le competenze degli enti che si occupano di sostenibilità ha intrapreso un percorso per delineare un contributo alla **strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico**.



241

Rivista bimestrale
Anno XXXX
Gennaio - Febbraio
2012
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Opinioni e confronti

L'efficacia della pianificazione di area vasta

Giuseppe De Luca

Discuterò il concetto di area vasta in una doppia coppia di termini: intercomunalità/coordinamento che, mi sembrano i veri nodi della storica discussione, sia in ambito disciplinare che in ambito normativo.

Il tema non è nuovo, è costitutivo fin dalle origini. Basta sfogliare la rivista *Urbanistica* e in tempi più recenti *Urbanistica Informazioni* per rendersene conto.

D'altronde per anni si è dibattuto sulla questione della dimensione "ottimale" per la pianificazione territoriale, in quanto i limiti comunali risultavano, e tutt'ora lo sono, inadeguati rispetto alla complessità dei problemi a cui dare soluzione. Il tema dell'intercomunalità, da una parte, e del coordinamento, dall'altra, ha sempre accompagnato l'elaborazione dei vari strumenti di pianificazione. Pur tuttavia esso solo di recente sta assumendo una rilevanza "di massa" nell'ottica del governo del territorio, facilitato sia dal testo di riforma delle autonomie locali dello Stato – nella versione della legge 142/1990, nonché nella versione del testo unico degli enti locali del 2000 n. 267 – che dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che hanno riportato il nodo della dimensione territoriale per le politiche pubbliche al centro della riflessione. Aiutato anche dall'evoluzione fisica dei territori italiani che ha portato allo strutturarsi di veri e propri ambienti insediativi complessi e articolati cui non è corrisposto un assetto organizzativo istituzionale adeguato. In assenza dell'istituzione delle aree metropolitane l'Inu ha più volte richiamato la debolezza delle politiche pubbliche territoriali e più volte ha richiamato la forbice tra assetto istituzionale, delineato sulla carta della legge, e assetto fisico del territorio reale, esito dei rapporti socio-economici e di potere nello spazio.

In questo modo, l'annosa ricerca di una congruenza tra competenze e confini amministrativi, strumenti di pianificazione, processi di istituzionalizzazione e disposizioni normative sembra portare finalmente al superamento delle mere rivendicazioni localistiche, attraverso la costruzione di inediti contesti relazionali e occasioni per definire azioni e visioni condivise: la collaborazione o la cooperazione interistituzionale è uno degli esiti più evidenti, veicolato attraverso l'istituto dell'Accordo di pianificazione, che tuttavia mette in crisi il classico coordinamento del livello istituzionale immediatamente più alto.

Negli ultimi anni l'attenzione verso l'intercomunalità ha preso così il sopravvento su quella del coordinamento, dando vita a due modelli: uno *cooperativo* (che presuppone modalità associative stabili di esercizio delle funzioni e 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 un'azione pubblica in maniera flessibile e più

occasionalmente che non produce nuovi enti e si esaurisce entro programmi di azione limitati).

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

Analogamente alle esperienze di Piani intercomunali, non riuscirono ad avere un adeguato e pieno sviluppo neanche i tentativi di individuazione di un ente intermedio tra Regione e Comuni, attivati principalmente con la creazione dei Comprensori. Ente intermedio richiamato più volte dall'Istituto e decollato (anche con diverse denominazioni, es. Associazioni Intercomunali) a metà degli anni Settanta per leggi che istituirono i Distretti scolastici (1974) e poi le Unità sanitarie locali (1978), le quali, riconducendo obbligatoriamente ad unità gli ambiti territoriali ottimali con la gestione e quindi con i servizi, hanno di fatto configurato un quadro territoriale-amministrativo diverso, legato alla geografia delle relazioni economiche. Ma l'esperienza di pianificazione e programmazione di tali enti non ha trovato un adeguato sviluppo, soprattutto per l'essere enti di secondo livello e non già ad elezione diretta. In sostanza, il comprensorio non rappresentava un soggetto abbastanza forte da poter imporre una propria linea economica, territoriale, sociale.

Il momento più significativo della maturazione della tematica comprensoriale si ha quando la questione sul comprensorio esce dall'esclusiva sfera dell'urbanistica e dei geografi per occupare un posto sempre più rilevante anche nel dibattito politico. In tal senso, il dibattito investe la ristrutturazione del sistema delle autonomie locali che trovava, allora, il suo punto debole nella Provincia, ritenuta urbanisticamente del tutto inadeguata per le dimensioni e la storia del disegno territoriale, a svolgere le funzioni che si volevano attribuire all'ente intermedio. Questione risolta con la legge 142 del 1990 che tuttavia piuttosto che semplificare il nodo lo ingarbuglia ancora di più, perché per la prima volta introduce e disciplina un nuovo ambito territoriale: "l'Area Metropolitana", dedicandogli appositi articoli. Il problema del coordinamento dunque si sdoppia: nelle aree

metropolitane assume la natura dell'intercomunalità; nelle aree esterne mantiene la natura più tradizionale della guida e dell'indirizzo.

Nella realtà la prima natura non prende effettivamente corpo. Nessuna area è istituita; la seconda invece si inserisce nell'alveo della pianificazione di sistema fino a costruire un Ptc adagiato sui confini provinciali, piuttosto che su ambiti sub-provinciali. L'impianto del coordinamento è stato interpretato come ulteriore livello di pianificazione tra quello regionale e quello comunale. Limitando così molto del suo carattere innovativo.

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

L'intento sembrava chiaro: rimediare all'eventuale inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari degli enti territoriali più piccoli ai quali offrire assistenza, basi conoscitive, servizi e coordinamento per le politiche urbanistiche e settoriali per una vera politica di area vasta.

Non fu così. O meglio solo alcune esperienze si misurarono con queste dimensioni.

Con la legislazione successiva alla Legge 142 l'attenzione si sposta verso l'importanza dell'esercizio associato dei servizi, delle funzioni e delle attività di pianificazione.

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

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

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

Questa è la strada che bisogna percorrere, perché il tema della scala di riferimento dell'area vasta rimane aperto. Ricordiamolo, i principi base sanciti dalla Unione Europea e recepiti dalle legislazioni nazionali e regionali, sono quelli di sussidiarietà ed adeguatezza, sulla cui base è necessario trovare la scala appropriata rispetto alle funzioni e alle politiche considerate.

In quest'ottica, i Comuni (rivisti), le Unioni dei Comuni e le aree metropolitane assumono un ruolo sempre più importante nel definire e porre in essere le strategie per lo sviluppo del loro territorio ed il benessere dei cittadini; mentre un ente intermedio dovrebbe raccordare e coordinare le parti deboli del territorio: quelle a bassa densità insediativa e policentriche, quelle ad alto valore paesaggistico ed ambientale, quelle del territorio aperto che non possono non avere un centro di raccordo per servizi e funzioni pregiate o costose.

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