



Corso di formazione

**LE FUNZIONI DI GOVERNO DEL TERRITORIO
NELLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE**

Pavia, 19-20 Gennaio 2017

Relazione di introduzione ai temi del convegno

Marco Pompilio

1

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Edizione del Power Point con annotazioni

30 gennaio 2017

A cura di Marco Pompilio

Nei corsi e seminari organizzati da Fondazione Romagnosi in questi anni successivi al decreto Salva Italia del 2011 si è principalmente guardato all'esperienza passata delle province analizzandone gli aspetti di forza e le debolezze da superare. Questo corso invece, successivo al referendum che ha confermato la provincia tra gli enti costituzionali, guarda al futuro dell'ente intermedio, anche avanzando suggerimenti e proposte.

INQUADRAMENTO DOPO REFERENDUM

- Legge Delrio **in vigore**, con organi ad elezione indiretta
- Affrontarne le criticità e valorizzarne le opportunità
- Possibile **aggiornamento** correttivo della legge nel corso del 2017. Suggerimenti e proposte.

2

Si ipotizza in questo corso che le principali modifiche della Legge Delrio, ed in particolare l'introduzione degli organi ad elezione indiretta, siano ormai un fatto acquisito, con cui sia inevitabile confrontarsi. Non si prende quindi in considerazione l'ipotesi di ritorno ad organi ad elezione diretta, ritenendola remota e poco probabile. Più plausibile pensare che nei prossimi mesi possa intervenire un aggiornamento della legge alla luce degli esiti del referendum, e anche per correggere le criticità emerse dall'esperienza attuativa di questo primo biennio. Suggerimenti e proposte di questo corso potrebbero avere come orizzonte questo aggiornamento.

QUATTRO PERCORSI DI APPROFONDIMENTO

1. **NORMATIVA** – caratterizzare ambito di competenza sovracomunale
2. **ORGANIZZAZIONE** – valorizzare uffici dell'ente e nuovi organi per garantire autonomia sulle scelte di area vasta
3. **GOVERNANCE** – il ruolo delle città medie nell'organizzazione policentrica del territorio
4. **TECNOLOGIA** – tenere il passo dell'accelerazione dell'IT (reti ultraveloci, IOT, computer neuronali)

3

- La pianificazione territoriale di coordinamento è confermata tra le funzioni fondamentali previste dalla norma nazionale per l'ente intermedio, ma le profonde modifiche introdotte sull'assetto organizzativo della provincia e dei suoi organi richiedono di ripensare i PTCP, che saranno per molti aspetti differenti rispetto a quelli sviluppati prima della Legge Delrio e del Decreto Salva Italia. La revisione dovrà anche essere occasione per fare tesoro dell'esperienza passata e correggerne le debolezze riscontrate.
- Guardare al futuro significa anche riflettere sugli effetti che le nuove tecnologie dell'informatizzazione stanno già oggi comportando su servizi, economia, rapporto tra sistema produttivo, formazione, amministrazioni pubbliche e cittadini. La pubblica amministrazione è indietro e deve diventare più dinamica e aperta per stare al passo con la crescente accelerazione imposta dalle nuove tecnologie. Parimenti anche gli strumenti di pianificazione dovranno essere pensati secondo formati più inclusivi e dinamici. Proprio le province, attualmente in fase di profonda riorganizzazione e di revisione del proprio ruolo, potrebbero essere laboratorio per sperimentare e guidare la transizione dei comuni e delle altre amministrazioni verso l'utilizzo delle nuove tecnologie.
- Nel corso si ragiona sul futuro dell'ente intermedio secondo quattro linee di approfondimento:
 - **NORMATIVA.** Miglioramento dei riferimenti normativi nazionali e regionali, anche alla luce della più recente giurisprudenza in materia, per definire in modo più chiaro il campo di competenza dell'ente intermedio nel governo del territorio.
 - **ORGANIZZAZIONE.** Valorizzare la struttura tecnica dell'ente intermedio, e la natura dei nuovi organi, al fine di cogliere le opportunità offerte dalla Legge Delrio.
 - **GOVERNANCE.** Nuove modalità di cooperazione interistituzionale, ora che gli amministratori comunali sono all'interno degli organi delle province, tenendo anche conto delle differenze tra province e città metropolitane.
 - **TECNOLOGIA.** Come l'ente intermedio può innovarsi per fare fronte all'accelerazione e alle sfide poste dalle nuove tecnologie (rete 5G + computer neuronali + internet of things).

Il primo e il secondo filone hanno principalmente a che fare con ottimizzazione e miglioramento dell'esperienza passata attraverso strumenti normativi e interventi interni; il terzo e il quarto con il ruolo che l'ente intermedio potrebbe svolgere nel migliorare organizzazione e attrattività del territorio e nel ripensare servizi e strumenti della pubblica amministrazione per il governo del territorio alla luce dell'accelerazione tecnologica.



**Una strada
stretta,
tortuosa
e in salita**

4

Prima di procedere nell'illustrazione secondo i 4 percorsi di approfondimento è bene avere presenti due importanti premesse.

La prima ha a che fare con la complessità della situazione in cui ci troviamo oggi. La Legge Delrio ha modificato nel profondo la natura dell'ente intermedio, ma si è poco occupata di strumenti e percorsi per attuare la riforma. A distanza di quasi tre anni sono emerse diverse criticità, complesse da risolvere. Una via d'uscita deve in ogni caso essere cercata, e in questo corso vengono avanzate alcune ipotesi. Non è comunque semplice, si deve comunque avere bene presente che la strada da percorrere è stretta, tortuosa e in salita.




Le funzioni di governo del territorio



Collegare i puntini

"You can't connect the dots looking forward; you can only connect them looking backwards. So you have to trust that the dots will somehow connect in your future."

Steve Jobs
1955-2011



Per la seconda premessa viene ricordata una celebre frase di Steve Jobs.

Il livello intermedio di governo esce da un quinquennio (dal Decreto Salva Italia del dicembre 2011 al referendum di dicembre 2016) di profonda riorganizzazione delle funzioni, tagli draconiani dei bilanci e dimezzamento delle risorse di personale. Oggi, pensando ad una possibile ripartenza su basi profondamente modificate bisogna cercare di guardare a quanto disponiamo di buono e utilizzabile del passato e del presente, per mettere assieme i pezzi, riconnettere i puntini come dice Jobs. In questo corso cerchiamo proprio di fare questo, riferendoci alla funzione di pianificazione territoriale di area vasta, che caratterizza le province fin dal 1990 e che è stata confermata dalla Riforma Delrio. Nel farlo si deve avere fiducia che in qualche modo i pezzi, i puntini raccolti dal passato e nel presente, possano nel prossimo futuro riconnettersi in un tutto che sia organico, abbia un senso e un ruolo, anche se tutto questo non si riesce oggi ancora ad intravedere.

PARTE 1

Percorso normativo

ART 118 COST. commi 1 e 2

Comma 1

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Comma 2

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

7

- Il comma 1 dell'art 118 della Costituzione, per come è scritto, sembra attribuire tutte le funzioni al livello comunale, in via ordinaria, a meno di quelle che sono di competenza degli altri livelli sulla base dei tre principi fondamentali, ma dove questa diversa attribuzione sembra assumere con la dizione "salvo che" una connotazione derogatoria rispetto alla via ordinaria. Il comma 2 è coerente nei contenuti con il comma 1, tuttavia la sfumatura del testo, e il conseguente significato, appare diverso.
- La Legge Delrio, con l'introduzione degli amministratori comunali negli organi dell'ente intermedio, sposta il peso sulla prima parte del comma 1, attribuendo di fatto il controllo sulle funzioni, non solo quelle di prossimità ma anche su quelle di area vasta, al livello comunale. Da notare che si sta qui parlando di controllo, cosa ben diversa dall'attribuzione di titolarità delle funzioni di area vasta, che come vedremo anche alla slide successiva rimane come responsabilità in capo al solo livello intermedio.
- La nuova legge introduce quindi un potenziale corto circuito tra le cariche istituzionali provinciali e comunali, che in precedenza erano espressione di percorsi elettivi distinti. L'autonomia nelle decisioni sulle questioni di area vasta potrebbe risultare in discussione, rendendo problematico il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Per evitarlo si deve definire meglio il profilo "derogatorio", affinché sia soggetto a regole chiare e trasparenti, e non lasciato all'arbitrio di decisioni amministrative discrezionali. Se questa era anche nel passato questione centrale per il governo dell'area vasta, lo è a maggiore ragione oggi, dopo l'introduzione degli organi ad elezione indiretta. Non si tratta di intervenire ampliando o riducendo le competenze dei due livelli, bensì come vedremo nelle slide successive semplicemente di applicare, richiamando, quando già esistente da lungo tempo nella normativa nazionale in merito ai compiti distinti dei livelli comunale e provinciale.

ART 19 c.1 Legge 135-2012

Funzioni fondamentali dei comuni - urbanistica

“ d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito **comunale** nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello **sovracomunale**“

8

- Quanto illustrato con la slide precedente si chiarisce leggendo le funzioni fondamentali dei comuni, nel testo oggi vigente dell'art 19 comma 1 della Legge 135/2012. Sulle funzioni inerenti la pianificazione il punto d) distingue tra una competenza di pianificazione urbanistica ed edilizia che è in capo al comune, ed una di pianificazione territoriale di livello sovracomunale alla quale il comune fornisce il proprio apporto partecipativo. Quindi gli aspetti di livello sovracomunale sono di competenza di livelli istituzionali altri rispetto a quello comunale.
- La stessa distinzione si riscontra negli strumenti, dove la legge urbanistica nazionale vigente, che è ancora quella del 1942, definisce strumenti di pianificazione territoriale e pianificazione comunale, rispettivamente art 5 e art 7, distinti nei contenuti e nei percorsi di sviluppo e approvazione.
- Mentre dunque dopo la Legge Delrio le figure fisiche dell'amministratore comunale e provinciale coincidono, le cariche istituzionali che la stessa persona esercita sono distinte. Le funzioni di area vasta, gli aspetti sovracomunali, la pianificazione territoriale, anche se ricadono sulla stessa persona, devono essere sviluppati in sede diversa dal municipio.
- Questa distinzione è da tenere sempre bene presente, è la chiave per inquadrare la via derogatoria della slide precedente. Per comprendere il ruolo dell'ente intermedio nel governo del territorio si deve capire cosa si intenda per "sovracomunale", e di conseguenza in che modo possa essere affrontato e a chi spetti occuparsene, garantendo i tre principi di cui al comma 1 dell'art 118 della Costituzione.
- Il testo della norma ci dice che il comune ha diritto a "partecipare" alla pianificazione sovracomunale, e che tale diritto è riconosciuto nelle norme regionali, con modalità diverse da regione a regione, ma in ogni caso tali garantire il coinvolgimento fattivo dei comuni nella formazione dei piani provinciali. Ci dice anche che la partecipazione alla pianificazione sovracomunale non è un'opzione volontaria o arbitraria, ma un obbligo per il comune. Il piano comunale è tenuto non solo a rispettare vincoli e tutele della pianificazione sovracomunale, ma anche a partecipare attivamente a raggiungerne gli obiettivi.

DEFINIRE IL SOVRACOMUNALE, NEI TEMI

- Nel diritto amministrativo il **suolo come bene comune**, soggetto al diritto di conformazione dei beni privati e di tutela dei beni comuni
- Nella pianificazione, **separare il consumo della risorsa dalla conformazione degli usi del suolo**, dove il consumo è tema:
 - ✓ di tutela ambientale afferente alle competenze esclusive dello Stato (art 117 Cost. c.2 lett. s);
 - ✓ di tutela degli interessi del comparto produttivo agricolo nella sua **unitarietà**, evidentemente di scala sovracomunale, secondo il valore assegnato dalle diverse norme regionali
- Il tema del contenimento del consumo è estendibile a tutte le risorse scarse e non rinnovabili (aria, acqua, energia, ecc.), specie se collegate con obiettivi dei trattati internazionali sulla sostenibilità.

- Il livello sovracomunale può essere individuato partendo dall'analisi dei temi e competenze coinvolti.
- Le norme più recenti hanno iniziato a riconoscere il suolo tra i beni comuni, grazie anche al dibattito di questi anni sul consumo di suolo. Lo si riscontra in alcune leggi regionali così come nel disegno di legge nazionale da lungo tempo in discussione. Il suolo è visto come risorsa scarsa e non rinnovabile, di interesse per la comunità di area vasta e soggetto agli obiettivi e trattati internazionali sulla sostenibilità. Il diritto amministrativo si sta evolvendo, per tenere conto della duplice natura del suolo, soggetto al tempo stesso al diritto di conformazione dei beni privati e di tutela dei beni comuni.
- La distinzione del punto precedente si traduce nella disciplina urbanistica in una separazione tra consumo della risorsa suolo e conformazione degli usi del suolo, dove il consumo è tema sovracomunale, regolato dagli strumenti di pianificazione di area vasta, per garantirne una visione unitaria che travalichi i confini amministrativi del singolo comune. Il consumo di una risorsa scarsa e non rinnovabile interessa la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", competenza esclusiva dello Stato (art 117 Cost. c. 2, lett. s), sottratta quindi alle competenze concorrenti. Inoltre, le norme di alcune regioni hanno evidenziato che la tutela del comparto produttivo agricolo, e quindi del suolo agricolo, richiede una visione unitaria sovracomunale, propria degli strumenti di area vasta, e comporta la necessità di adottare forme di regolazione della discrezionalità del singolo comune sulle scelte di uso all'esterno del tessuto urbanizzato.
- Alcuni dei piani territoriali provinciali più innovativi inquadrano il consumo di suolo in una più generale strategia di contenimento del consumo di risorse scarse e non rinnovabili, tra le quali per esempio, oltre al suolo, la risorsa idrica, l'energia da fonti fossili, la qualità dell'aria. In mancanza, o in attesa, di indicazioni regolative da parte di Stato e regioni su queste risorse, esistono comunque come riferimento gli obiettivi dei trattati internazionali.

DEFINIRE IL SOVRACOMUNALE, NEL TERRITORIO

- Il PRG (PSC, PUG, PGT, PAT) “deve considerare la totalità del territorio comunale” (LU art 7), all'interno del quale l'Amministrazione nella sua attività discrezionale deve contemperare in modo ordinato tutti gli interessi pubblici e privati.
- **Ridurre**, anche spazialmente, **la discrezionalità amministrativa** a favore della (discrezionalità/presidio) tecnica:
 - Dentro il perimetro urbanizzato prevale competenza comunale
 - All'esterno coabitano competenze comunali e sovracomunali, e il consumo rientra nella sfera dell'eccezione (si amplia anche l'obbligo di motivazione adeguata)
- I casi applicativi: la legge Toscana, e anche alcuni PTCP e PTR

10

- Il livello sovracomunale può anche essere inquadrato secondo criteri geografici, come si sta sperimentando nelle leggi di alcune regioni, a partire dalla LR 65/2014 della Toscana. Indicazioni analoghe sono state inserite anche nelle proposte normativa in corso di elaborazione di altre regioni, come l'Emilia-Romagna e la Lombardia.
- La legge urbanistica nazionale del 1942 all'articolo 7 afferma che il piano comunale deve interessare la totalità del territorio amministrato, per mettere l'amministrazione in grado di intervenire in modo organico tenendo conto di tutti gli interessi, sia privati che pubblici. Tuttavia in molti casi la discrezionalità decisoria del singolo comune può comportare ricadute con impatti rilevanti sui comuni confinanti o sul più ampio ambito di area vasta. Per evitare questi casi, pur senza venire meno a quanto afferma l'articolo 7 della LUN, la discrezionalità del singolo comune deve, quando necessario, essere ricondotta entro i più generali interessi della comunità di area vasta. Una strada può essere di definire negli strumenti di pianificazione il perimetro del tessuto urbano consolidato. Dentro ha priorità la competenza urbanistica comunale, anche se non in via assoluta, in quanto taluni interventi di recupero e rigenerazione urbana possono avere effetti sovracomunali. All'esterno del perimetro la competenza comunale e gli interessi sovracomunali afferenti alla pianificazione di area vasta devono essere contemperati in modo equilibrato. Nella legge Toscana, e in alcuni dei piani provinciali più innovativi, il consumo della risorsa suolo esterna al perimetro viene considerato come eccezione, che il comune deve motivare adeguatamente a fronte di esigenze che non possono essere soddisfatte da interventi rigenerativi interni al perimetro, e che viene sottoposto alla preventiva autorizzazione attraverso modalità definite di confronto con gli enti di area vasta e i comuni confinanti.

CONSIGLIO DI STATO SENTENZA 2921, 28.6.2016

Annulla parte strutturale piano di Comune di media dimensione per:

- Mancato rispetto limite PTCP consumo di suolo (13% vs 1%)
- Gli scostamenti dalle indicazioni non prescrittivi del PTCP devono essere motivate in modo adeguato
- Rete ecologica, e in generale aspetti strategici sovracomunali, non possono essere rinviati alla pianificazione attuativa
- Carenza documenti VAS su contenuti (non su aspetti formali): mancanza valutazione alternative e effetti cumulativi.

11

- Per definire l'ambito sovracomunale possono essere utili alcuni recenti orientamenti della giurisprudenza in merito al rapporto tra strumenti di pianificazione comunale e sovracomunale.
- Di particolare interesse la sentenza del Consiglio di Stato (n. 2921 del 30.6.2016) in merito ad una decisione del TAR di Milano di febbraio 2015 che annulla parti rilevanti del piano di un comune di media dimensione per non avere tenuto adeguatamente conto delle indicazioni del piano territoriale provinciale vigente, ancorché tali indicazioni rientrassero tra le disposizioni di indirizzo e non tra quelle prescrittive e prevalenti. Tra i profili più significativi, evidenziati nella sentenza:
 - Il comune si può scostare da una disposizione di indirizzo non prescrittiva ma deve fornire motivazione adeguata; nel caso in esame il piano comunale prevedeva un incremento del consumo di suolo del 13% rispetto all'urbanizzato esistente, contro un limite dell' 1% previsto dal piano, senza motivarne la previsione rispetto a dati e analisi oggettive, per esempio sull'andamento demografico.
 - Il piano comunale deve nella sua parte strutturale affrontare e declinare alla scala locale le indicazioni della pianificazione provinciale (nel caso specifico si trattava delle indicazioni dei piani regionale e provinciale relativi al progetto di rete ecologica). Non può rinviarle alla pianificazione attuativa dove rischierebbero di andare disperse; mancherebbe infatti a tale scala più progettuale la visione unitaria necessaria per dare un indirizzo strategico, una guida, al complesso dell'azione del comune.
 - La VAS del piano comunale non può omettere il confronto tra opzioni alternative strategiche e la valutazione degli effetti cumulativi di più azioni previste dal piano. In tali confronti e valutazioni è evidente l'importanza che hanno i riferimenti alla pianificazione di area vasta.

CONSIGLIO DI STATO SENTENZA 2921, 28.6.2016

Alcune conseguenze:

- La funzione di coordinamento territoriale delle provincia si esercita attraverso il complesso delle disposizioni del PTCP, sia quelle prescrittive che quelle di indirizzo
- Le aree agricole E non sono più residuali, ma bene comune centrale per l'interesse sovracomunale e il loro consumo diventa eccezione da regolare
- Una volta riconosciuto il sovracomunale lo si può sottrarre alla discrezionalità amministrativa urbanistica del comune per collegarlo al governo del territorio (materia concorrente) e alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (materia esclusiva dello Stato), o in altre parole spostare il consumo della risorsa dalla prima alla seconda parte del comma 1 art 118 Cost.

12

- Secondo la sentenza la funzione di coordinamento della pianificazione provinciale si esplica attraverso il complesso delle disposizioni del PTCP, non solo quelle per legge prescrittive e prevalenti, ma anche quelle di orientamento e indirizzo, rispetto alle quali il comune si può discostare, ma solo a seguito di adeguata ed esplicita motivazione. Non basta una motivazione qualsiasi, l'adeguatezza è oggetto della istruttoria di compatibilità da parte della provincia. Negli anni passati è andato prevalendo l'uso da parte dei comuni di rispettare solo le indicazioni prescrittive del PTCP, tralasciando quelle di indirizzo. Essendo le prime molto limitate la funzione di coordinamento territoriale della provincia ne è risultata fortemente depotenziata. Oggi, con i chiarimenti portati da questa sentenza, il PTCP ha valore nel suo complesso e può contenere un sistema di disposizioni più articolate, alcune prescrittive e altre di indirizzo, ciascuna con una sua cogenza, seppure differenziata.
- La partecipazione alla realizzazione degli obiettivi dei piani sovracomunali è un obbligo per il comune (secondo la dizione dell'art 19 della Legge 135/2012 visto in precedente slide), cui deve dare risposta a partire dalla parte strutturale del piano comunale, quella che definisce i riferimenti strategici per il complesso della pianificazione operativa e di settore del comune, e che a tale fine si collega alle indicazioni sovracomunali dei piani di area vasta.
- Le considerazioni che si possono trarre dalla sentenza, e quelle illustrate nelle precedenti slides, permettono di delineare in modo più preciso l'oggetto della pianificazione sovracomunale, alla quale il comune partecipa (secondo la dizione dell'art 19 della Legge 135/2012 visto in precedente slide). Questo permette di ridurre le incertezze della via derogatoria di cui si è parlato in precedenza (art 118 c. 1 Cost.), riconducendo la discrezionalità, e potenziale arbitrarietà, della deroga entro regole più certe per coerenza competenze comunali e sovracomunali, a tutto vantaggio della linearità, e semplificazione, dei processi decisionali.

CON LEGGE DELRIO ANCHE OPPORTUNITA'

- Con la L 56-2014 di fatto sia funzioni di prossimità che di area vasta sono sotto il controllo del livello comunale
- Viene meno la preoccupazione di proteggere l'autonomia pianificatoria del livello comunale, come hanno fatto le norme nazionali e regionali dal 1990 ad oggi ?

Se cadono le pregiudiziali:

- E' lecito immaginare una ripartizione dei poteri conformativi della pianificazione tra i due livelli locale e di area vasta ?

13

- Le norme nazionali e regionali si sono sempre preoccupate di tutelare la pianificazione comunale da ipotetiche ingerenze del livello provinciale, limitando fortemente gli aspetti prescrittivi nella pianificazione provinciale, e riservando la conformazione dei suoli quasi integralmente al livello comunale. Oggi, con gli amministratori comunali negli organi della provincia la preoccupazione dovrebbe risultare superata, e i tempi essere maturi per ripartire in modo più equilibrato la conformazione tra livello comunale e livello intermedio, aderendo in modo più stringente ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, ossia intervenendo con le prescrizioni al livello istituzionale più vicino alla dimensione nella quale i problemi si presentano.
- Queste considerazioni, unitamente a quanto si diceva in precedenza su tutela della risorsa consumo di suolo e produttività del comparto agricolo, potrebbero determinare un ribaltamento rispetto alla prassi pianificatoria del passato e ancora oggi corrente. Le zone agricole, o comunque non costruite, un tempo le zone E dei PRG considerate come di risulta rispetto alle aree urbanizzate, in molti casi aree serbatoio in attesa di valorizzazione fondiaria, diventano oggi centrali là dove esistano esigenze di tutela ambientale e agricola che fino ad oggi hanno faticato, a parte lodevoli eccezioni, a trovare spazio adeguato nella pianificazione comunale.

PARTE 2

Percorso organizzativo

LEGGE 56-2014 E AREA VASTA

Come ricreare nell'ente intermedio con organi ad elezione indiretta le condizioni di **autonomia dagli interessi locali** necessarie per le decisioni sugli aspetti di area vasta?

- Gli amministratori comunali si occupano sia di funzioni di prossimità sia di funzioni di area vasta.
- Le persone fisiche coincidono ma le figure istituzionali sono distinte, così come sono distinti i luoghi in cui le due tipologie di funzioni vengono svolte (sede fisica, statuto, regolamenti, struttura tecnica)

15

- Se il controllo sia delle funzioni di prossimità che di quelle di area vasta viene assegnato ad amministratori comunali, si pone il problema di come ricostituire quella autonomia rispetto agli interessi locali che è necessaria per prendere decisioni sugli aspetti di area vasta. Si può partire dalla constatazione che se anche le persone fisiche coincidono le cariche istituzionali sono distinte, così come sono distinti i luoghi dove funzioni di prossimità e di area vasta vengono esercitate. L'amministratore comunale sovrintende alle funzioni di prossimità nella sede municipale, ma deve trasferirsi nel palazzo della provincia per esercitare le funzioni di area vasta. Bisogna fare emergere e rafforzare le differenze di contesto per garantire un'adeguata distinzione tra le due cariche istituzionali, nonostante la coincidenza della persona fisica.
- Per ricreare nell'ente con organi ad elezione indiretta l'autonomia necessaria ai fini del governo dei temi di area vasta si devono definire in modo più preciso le caratteristiche dei nuovi organi politici, e i poteri decisori dei dirigenti e responsabili di servizi valorizzando le strutture tecniche dell'ente intermedio. La Legge Delrio definisce gli indirizzi generali, ma lascia agli enti ampia flessibilità nella fase attuativa di interagire e regolare attraverso gli statuti. Tuttavia l'opportunità è ad oggi ancora molto poco utilizzata.

RIORGANIZZARE LA STRUTTURA DELL'ENTE - 1

Rafforzare organi tecnici come presidio di autonomia

- Consolidare rappresentanza esterna organi dirigenziali (es: parere di compatibilità)
- Superare l'organizzazione per assessorati, per settori rigidamente separati

16

- La Legge Delrio potrebbe essere occasione per superare la storica separazione in compartimenti che si era nel passato cristallizzata attraverso l'organizzazione per assessorati, con conseguenze sull'efficacia dell'azione dell'ente, soprattutto nelle materie, come il governo del territorio, dove un approccio interdisciplinare e una visione trasversale sono essenziali.
- Gli uffici possono essere rafforzati nella loro rappresentanza esterna, delegando pareri e autorizzazioni. Per esempio il parere sui piani comunali potrebbe essere emesso direttamente dal dirigente o responsabile competente riconducendo a materia tecnica, non discrezionale, l'espressione di compatibilità. Le considerazioni svolte nella parte 1 relative alla separazione tra tutela del suolo come risorsa scarsa (ambientale e agricola) e conformazione degli usi, e le indicazioni date dai recenti orientamenti della giurisprudenza, sono utile base di riferimento per configurare l'istruttoria di compatibilità della provincia come momento tecnico, collegandolo alle competenze di area vasta definite dalle leggi nazionali e regionali, o dagli obiettivi dei trattati internazionali sulla sostenibilità.

RIORGANIZZARE LA STRUTTURA DELL'ENTE - 2

- Assegnare agli uffici la piena competenza sulle attività di linea, peraltro già previsto da norme anni Novanta
- Assegnare ai consiglieri (**tutti**) deleghe a progetto, per il presidio di obiettivi strategici trasversali, da completare nel mandato biennale

17

- Gli statuti potrebbero in modo più chiaro distinguere tra funzioni di linea, da affidare ai dirigenti, e funzioni e obiettivi trasversali che potrebbero essere seguiti dai rappresentanti politici.
- Ai consiglieri, tutti, potrebbero essere affidate deleghe a progetto, al posto delle deleghe per settori tematici che in precedenza caratterizzavano gli assessorati. Non ha molto senso ricostituire un organismo di decisione o consultazione collegiale, che riproduca per similitudine le vecchie e superate giunte, come invece sta accadendo in diverse province. I consiglieri possono essere più utili se delegati a presidiare obiettivi strategici trasversali, tarati sulla più breve durata del mandato amministrativo.

DEFINIRE I NUOVI ORGANI NELLO STATUTO

La Legge Delrio lascia ampia discrezionalità per integrare i nuovi statuti, ma l'opportunità non viene utilizzata.

- Gli amministratori nei nuovi organi rappresentano prima di tutto i territori di provenienza
- Nei nuovi organi dinamiche basate su alleanze, confronti, anche contrapposizioni tra territori dovrebbero sostituire l'ormai superata (perlomeno alla luce della nuova legge) le dialettica tra maggioranza e minoranza politica
- I nuovi statuti, invece di snellire, finiscono per appesantire

18

- Attraverso gli statuti occorre definire in modo più operativo e preciso i compiti dei nuovi organi. Gli amministratori comunali all'interno degli organi provinciali rappresentano prima di tutto i territori di provenienza.
- La contrapposizione tra maggioranza e minoranza politica non ha oggi più ragione di essere. Nei nuovi enti intermedi sono i territori a confrontarsi, allearsi, eventualmente anche contrapporsi, sulla base dell'appartenenza ad ambiti omogenei nelle caratteristiche geografiche, nelle problematiche esistenti, negli interessi convergenti e negli obiettivi perseguiti.
- Tuttavia ad oggi nella grande maggioranza delle province continuano a resistere le vecchie logiche di confronto tra maggioranza e minoranza politiche, con il risultato che le opportunità introdotte dalla Legge Delrio non hanno ancora trovato spazio. Si rischia in questo modo di appesantire l'azione delle province invece di renderla più fluida, come vorrebbe la legge attraverso lo snellimento degli organi e il potenziamento delle competenze tecniche.

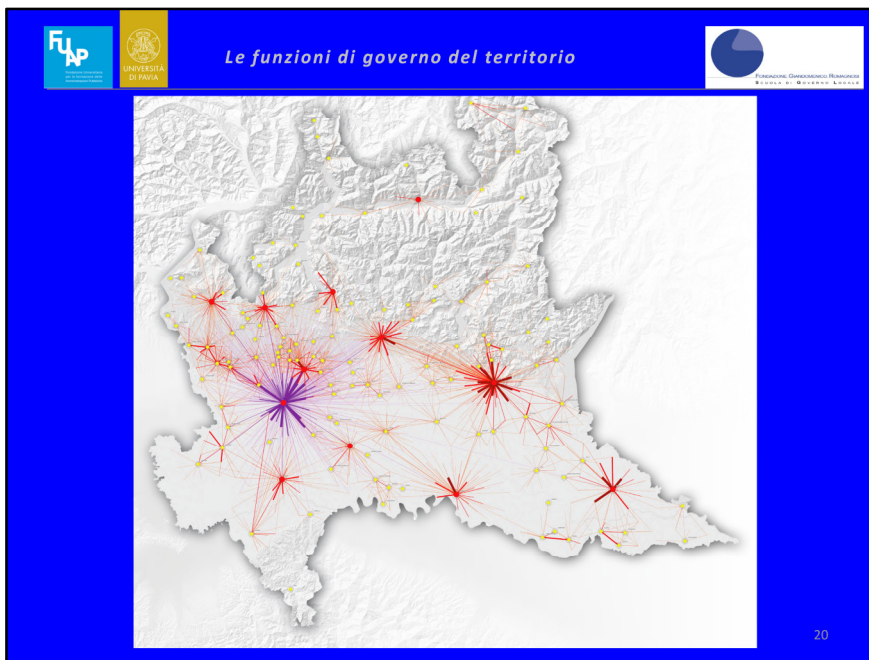


PARTE 3

Percorso di governance

19

Le prime due parti su normativa e organizzazione interna illustrano una situazione di difficile soluzione, ma una strada per quanto stretta può essere individuata. La situazione appare più intricata per la governance, ossia il coinvolgimento di più soggetti istituzionali per il governo del territorio. La Legge Delrio ha infatti inciso profondamente sul livello intermedio di governo, che ha ruolo di cerniera tra grandi strategie regionali e operatività comunale. Esistono inoltre tra le regioni rilevanti differenze nelle dimensioni e nelle tradizioni amministrative locali, per cui la soluzione non può essere unica in tutta la penisola.



- Nel nostro Paese, forse di più che in altri, l'organizzazione del territorio è policentrica e necessita, per funzionare in modo organico, l'interazione di tutte le sue componenti, dalla più piccola alla più grande, nessuna esclusa. Nelle realtà piccole, di vallata, anche decentrate, sono a volte presenti patrimoni e risorse poco noti o trascurati, così come comparti produttivi altamente specializzati e in grado di competere a livello internazionale. Queste realtà hanno nelle città di media grandezza un riferimento importante per l'offerta di servizi, o di collegamento con le aree metropolitane e con i mercati internazionali.
- Il livello intermedio di governo ha il compito di equilibrare le diverse situazioni territoriali, che contemplan da un lato aree urbane eccessivamente congestionate e dall'altro aree di vallata, ma anche di pianura, a rischio desertificazione.

IL RUOLO DELLE CITTA' MEDIE

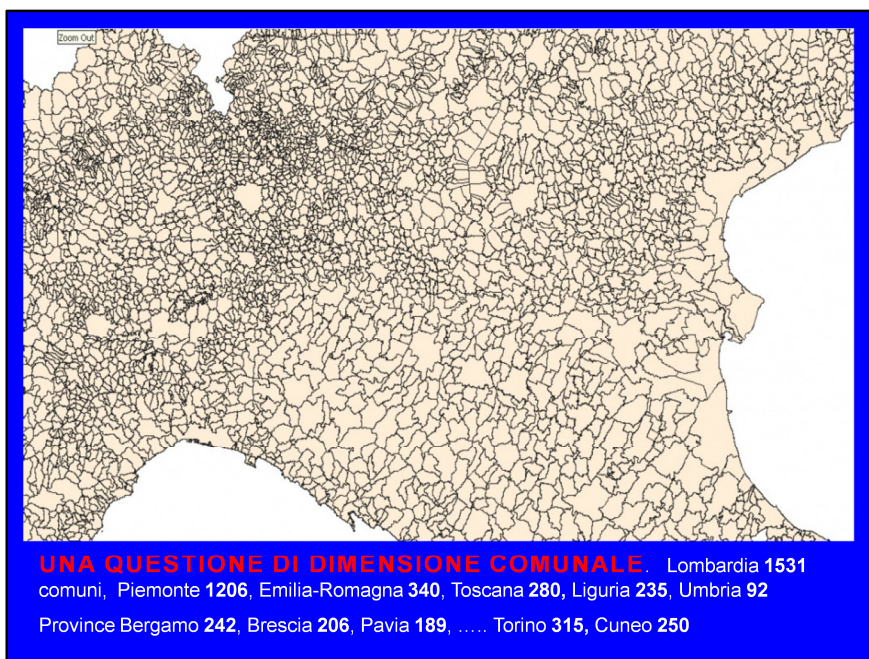
- Riferimento per l'organizzazione del territorio, non solo le 10 città metropolitane
- Le decisioni hanno effetti sui comuni limitrofi
- In organi province sono oggi riferimento per promozione territorio

Prevedere (anche nelle norme?) strumenti dedicati:

- Affiancare una pianificazione strategica non conformativa, contenente proposte per i comuni limitrofi
- Un tavolo di governance per definire agenda e patto territoriale con i comuni limitrofi

21

- La Legge Delrio individua e fa emergere dieci città metropolitane, ma assegna gli stessi compiti a tutti gli altri comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, dimenticando il ruolo che capoluoghi di provincia e centri urbani di media grandezza, poli aggregatori di servizi per i comuni limitrofi, hanno nell'organizzazione del territorio.
- Queste città sono in realtà polarità urbane intercomunali, costituite dal comune capoluogo o di riferimento e dai comuni in stretta relazione funzionale, che vivono in una situazione di reciproca influenza su molti temi, a volte cooperativa a volte conflittuale. Gli strumenti di pianificazione del comune capoluogo, per quanto riferiti al territorio amministrato, hanno generalmente influenza anche sui territori dei comuni limitrofi. Spetta alla provincia mediare e proporre una soluzione equilibrata tra le esigenze di comuni grandi e piccoli, compito al quale assolveva prima della Riforma Delrio con gli organi ad elezione diretta. Oggi i comuni votano gli organi dell'ente con peso ponderato rispetto alla popolazione, e quelli più grandi svolgono di fatto un ruolo determinante all'interno dell'ente intermedio. Spetta loro farsi carico del coordinamento con i comuni limitrofi, così come svolgere un ruolo di stimolo e traino nell'organizzazione e nella promozione del territorio.
- La normativa, se non quella nazionale almeno quella regionale attuativa della Riforma Delrio, dovrebbe riconoscere questa particolarità prevedendo una configurazione un po' diversa per il piano urbanistico delle città medie. Ai contenuti urbanistici classici, conformativi del territorio entro i confini amministrativi, potrebbe essere affiancata una parte più strategica, non conformativa, che affronti le questioni di area vasta anche riferendosi ove occorra ai territori dei comuni limitrofi. Questa potrebbe avere valore propositivo, da discutere in un tavolo con i comuni interessati. Una volta fissati tramite intese e accordi gli obiettivi e le strategie, i contenuti potranno essere tradotti in azioni attuative e conformative da ogni comune nel proprio strumento urbanistico.



- La Legge Delrio ha immaginato una soluzione organizzativa basata su unioni comunali strutturate, prendendo a modello quanto sviluppato in Emilia-Romagna negli ultimi quindici anni. Tale modello è tuttavia molto difficile da applicare nelle regioni che hanno un territorio amministrativo comunale molto più frammentato. Le situazioni più complesse sono quelle del Piemonte e della Lombardia, con più di 1.000 comuni ciascuna.
- L'Emilia-Romagna include buona parte dei suoi 340 comuni in circa 45 unioni, e ciascuna unione riesce a raggiungere una dimensione di popolazione significativa, tra i 30.000 e 100.000 abitanti, mettendo assieme da 5 a 10 comuni. Fanno ovviamente eccezione le aree montane dove la densità insediativa è più bassa. In Lombardia vi sono ampie zone, anche di pianura e collina, dove per raggiungere tali dimensioni si dovrebbero mettere assieme alcune decine di comuni, con crescita esponenziale delle difficoltà nella governance.

I PIANI ASSOCIATI COMUNALI

- Stentano a decollare, anche nelle regioni dove le unioni esistono da tempo. Due le cause principali:
 - ✓ Necessitano di **salto culturale** nelle unioni: dalla gestione dei servizi ad una visione futura condivisa
 - ✓ Norme regionali: mancano **indicazioni procedurali** per sviluppare e approvare i piani associati



Sono pochissime le unioni in cui i comuni hanno delegato la funzione urbanistica

23

- Le unioni hanno sviluppato, almeno nelle regioni dove sono più strutturate, significative esperienze nell'esercizio associato di funzioni più gestionali. Più incerte appaiono ad oggi le esperienze di esercizio associato della funzione urbanistica, anche nella stessa Emilia-Romagna. Poche, pochissime, sono le unioni che ad oggi hanno sviluppato un piano strutturale associato. Entrando nel merito di questi piani si scopre inoltre che la maggiore parte non si scosta significativamente dalla mera mosaicatura degli strumenti dei comuni. Sono rari i casi di piani di unioni in cui si sia tentato di superare la frammentazione amministrativa e di competenze e si sia pervenuti ad una reale rielaborazione dei contenuti dei singoli piani comunali.
- Le cause sono molteplici, sia di livello politico che tecnico. Da un lato infatti si devono fare i conti con la generale resistenza dei sindaci a delegare all'unione una funzione di grande importanza strategica, e questo è un segnale della lunga strada ancora da percorrere per arrivare ad una cultura della cooperazione territoriale. Dall'altro lato, quello tecnico, le norme regionali più recenti hanno introdotto forme di piano associato o intercomunale, ma non contengono indicazioni sulle procedure di approvazione, su quali contenuti questi piani debbano avere. Questo significa che ad oggi il piano associato deve passare nei consigli di ciascun comune, con complicazioni e sfibranti lungaggini, si pensi per esempio alla trattazione di controdeduzioni ed emendamenti.
- Servono norme, o comunque indicazioni chiare, per unificare il processo di approvazione ed arrivare ad una approvazione definitiva del piano nel consiglio dell'unione. O almeno ad un'approvazione in sede di unione dei contenuti più strategici, lasciando il dettaglio locale a strumenti operativi dei singoli comuni. Secondo l'opinione di esperti di diritto i consigli delle unioni possono anche oggi approvare il piano associato dell'unione, senza necessità di passare nei consigli dei singoli comuni, a patto che questo sia bene definito nelle deleghe e nello statuto dell'unione. Tuttavia questo è ancora poco noto tra i comuni, e un indirizzo normativo o regolativo della regione potrebbe contribuire utilmente ad incoraggiare la pianificazione associata.

INTERCOMUNALE - SOVRACOMUNALE

Intercomunale, riguarda quei servizi di prossimità che i comuni, soprattutto piccoli, possono in modo più conveniente erogare in associazione, pur rimanendo la competenza comunale.

Sovracomunale, riguarda i temi di area vasta, ossia quei temi che necessitano, per essere affrontati adeguatamente, di una visione di insieme, più ampia e sufficientemente autonoma, e non possono essere affrontati dai comuni, siano essi singoli o associati.

I **comuni associati** sviluppano piani intercomunali; con il supporto della provincia possono assumere valore sovracomunale.

La **provincia** si occupa di aspetti intercomunali solo se delegata dai comuni, i quali comunque ne mantengono la competenza.

- Intercomunale e sovracomunale sono termini da tenere ben distinti, come già visto nella slide sull'art 19 della Legge 135/2012, mentre oggi sono usati in modo confuso, quando non sono addirittura utilizzati come sinonimi persino in alcuni documenti regionali ufficiali.
- I comuni tra loro associati o in unione possono dunque sviluppare piani associati che si occupano di aspetti intercomunali. Tali piani possono affrontare temi sovracomunali solo se la provincia viene coinvolta attivamente nella predisposizione del piano. Analogamente le province nei PTCP si occupano di aspetti sovracomunali, e possono occuparsi di aspetti intercomunali solo se espressamente delegate dai comuni interessati, rimanendo comunque la competenza in capo ai comuni.
- I profondi cambiamenti introdotti dalla Legge Delrio pongono la questione di trovare il livello ottimale nel quale fare incontrare le due esigenze, una montante dal basso di aggregare le azioni comunali al fine di realizzare economie di scala, e una discendente dall'alto di articolare le indicazioni regionali per tenere conto delle diverse caratteristiche dei territori ai quali devono essere applicate. Per quanto già detto nelle slide che precedono le soluzioni sono necessariamente diverse da regione a regione. In casi particolarmente complessi e frammentati, come Lombardia e Piemonte, le zone omogenee previste dalla Legge Delrio potrebbero costituire lo snodo dove la pianificazione intercomunale e sovracomunale si incontrano. Potrebbero infatti da un lato costituire forma aggregativa dei comuni per le funzioni comunali da svolgere in modo associato, e dall'altro costituire raccordo tra comuni e organi provinciali, dei quali sono parte in quanto articolazione territoriale dell'assemblea dei sindaci. Tutto questo può essere definito a partire dallo statuto della provincia.




Le funzioni di governo del territorio



LA QUESTIONE DIMENSIONALE NELLE PROVINCE

Il caso dei piani territoriali di coordinamento in Lombardia

LR 1-2000 – introduce PTCP

- Primo PTCP approvato nel 2003
- Ultimo nel 2010

LR 12-2005 – richiede variante generale del PTCP

- Prima variante approvata nel 2009
- Mancano ad oggi ancora due province



Province più grandi per migliore capacità operativa ?

25

- Un problema di adeguatezza dimensionale esiste non solo per i comuni, ma anche per il livello intermedio provinciale, così come in alcuni casi per le città metropolitane e per le regioni.
- Tra le regioni la Lombardia ha 10 milioni di abitanti, 12 province e più di 1.500 comuni, mentre l'Umbria ha 890.000 abitanti, 2 province e 92 comuni, senza citare le ancora più piccole Basilicata e Molise. Difficilmente lo stesso modello di organizzazione delle autonomie locali può andare bene per regioni così diverse.
- Alcune province hanno più di 240 comuni, come Bergamo e Cuneo, mentre altre, come Prato e Trieste, ne hanno meno di 10. La provincia, ente intermedio e di cerniera tra il livello regionale e quello comunale, coordina e assiste i comuni nell'attuare strategie e norme regionali. Tuttavia nello svolgere questo compito reattività e capacità differiscono di molto da provincia a provincia. Un esempio sulla pianificazione del territorio in Lombardia rende l'idea: la Regione introduce il PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale) con la legge 1/2000, la provincia più reattiva approva il primo piano nel 2003 e l'ultima nel 2010, quindi la prima impiega 3 anni e l'ultima tre volte tanto. Non è un caso isolato visto che la situazione si ripete con l'adeguamento alla successiva lr 12/2005, la quale introduce importanti novità per la pianificazione: la provincia più veloce adegua il proprio PTCP entro il 2009, altre arrivano nel 2013 e 2015 e ad oggi ne mancano ancora due.
- Dato l'esito del referendum l'idea di aggregare le province in aree vaste più grandi, di cui si è molto discusso nella prima parte del 2016, è passata in secondo piano. Ma una questione dimensionale esiste, le province dovrebbero essere in grado, tutte, di tradurre in attuazione gli indirizzi strategici delle norme e della pianificazione regionale, con rapidità ed efficacia analoghe.

PARTE 4

Percorso innovazione tecnologica

GLI EFFETTI DIROMPENTI DELL'INNOVAZIONE SULLA PA

- Siamo pronti a tenere il passo con la travolgente accelerazione innescata dall' IT tecnologia dell'informazione (rete ultraveloci, IOT internet of things, computer neuronali, blockchain, ecc.)? **Abbiamo forse bisogno di strumenti più reattivi, inclusivi, dinamici.**
- I primi tre percorsi parlano di ottimizzazione dell'esistente, ma ha ancora senso oggi pensare ai piani come tradizionalmente vengono intesi, ossia dedicati alla regolazione dei soli flussi e spazi materiali ?

27

- Nelle prime tre parti di questa relazione si sono affrontati temi già noti, sperimentati nel passato, cercando di avanzare proposte per ottimizzarli. Questa ultima, ma non meno importante, parte introduce primi spunti per riflettere sull'accelerazione indotta dalle innovazioni tecnologiche digitali, e su come queste impatteranno sull'amministrazione pubblica. I pianificatori ne sanno poco, e la pubblica amministrazione italiana è molto arretrata sul tema. I piani come tradizionalmente intesi potrebbero nei prossimi anni risultare superati e richiedere una radicale revisione.
- La regolazione spaziale del territorio e dei suoi usi potrebbe non essere più il contenuto centrale della pianificazione, o lo potrebbe continuare ad essere assieme ad altri nuovi aspetti, che hanno a che fare con l'immaterialità dei flussi di dati e con le nuove tecnologie del biologico. L'ente intermedio, anche per il suo posizionamento appunto "intermedio", di snodo tra i diversi livelli istituzionali, si troverebbe ad occuparsi principalmente di compiti come la gestione della conoscenza, la creazione di connessioni di tipo neuronale, il potenziamento di fattori e strumenti di inclusione.
- A fronte di tali cambiamenti, gli enti dovranno dotarsi di strumenti di pianificazione molto più dinamici, più reattivi in modo da mettere l'ente in grado di tenere il passo con l'accelerazione indotta dalle novità dirompenti che ci attendono.

“La rivoluzione della gestione dello spazio come elemento mediatore tra la dimensione angelica dell'**immaterialità**, la **fisicità dei comportamenti** dell'uomo **e l'impatto delle sue azioni** con le regole dell'universo biologico” (tratto da articolo di Giuseppe Longhi).

28

Se è vero che in generale la pubblica amministrazione è molto indietro rispetto all'innovazione tecnologica, ragionando sulle province emerge che sul secondo e terzo punto (fisicità degli spostamenti e impatto delle azioni), le esperienze dei PTCP qualcosa di utile potrebbero averlo già sviluppato. Più indietro sul primo punto (l'immaterialità) anche se qualche esperienza provinciale significativa esiste anche in questo caso.

PTCP E INNOVAZIONE

- Le province detengono gran parte delle **banche dati territoriali**
- La provincia non conforma, ha creato una cultura del “**mettere in contatto**” – il PTCP come piattaforma aperta, di incontro, inclusiva, messa a disposizione di comuni e altri soggetti per ragionare sui temi di area vasta.
- I PTCP sono già orientati **al governo delle risorse scarse e non rinnovabili**, alla tutela ambientale, guardando ai limiti e obiettivi di riduzione delle convenzioni internazionali.
- Le province sono in questo momento storico più aperte di altri enti all'innovazione. *Possono essere laboratorio di sperimentazione, e guida dei comuni nell'innovazione!*

29

- Le province detengono la maggiore parte delle banche dati territoriali e sono fin dagli anni Novanta all'avanguardia nell'utilizzo dei sistemi informativi territoriali, e in alcuni casi svolgono anche supporto ai comuni per la formazione di competenze, lo sviluppo degli strumenti e la costituzione di una rete di scambio tra istituzioni. Certamente molto poco si sa negli enti sugli impatti conseguenti alle reti tipo internet of things o allo sviluppo di computer cognitivi.
- Alcune tra le esperienze più innovative hanno orientato le disposizioni del PTCP su tutela e governo delle risorse scarse e non rinnovabili, agganciandosi in mancanza di indicazioni regionali o nazionali agli obiettivi dei trattati internazionali sulla sostenibilità. La minimizzazione del consumo di risorse è già in diverse province in fase di sperimentazione nelle modalità regolative e attuative. Tecnicamente potrebbe essere fattibile, ma ancora mancano le norme di contorno per consolidare queste sperimentazioni. Molto resta invece ancora da capire sul fronte delle nuove biotecnologie.
- Sul fronte dell'inclusività le province hanno lavorato molto negli ultimi due decenni per indurre a ragionare assieme le istituzioni, a partire dai comuni e dagli enti di settore. Le province, immaginate nel 1990 come soggetti di coordinamento territoriale dotati di poteri conformativi molto limitati, hanno nei percorsi di elaborazione dei PTCP maturato innovative forme di copianificazione, una sorta di cultura del “mettere in contatto” che ha per la prima volta permesso in modo sistematico di riunire sindaci e soggetti competenti sul territorio attorno a tavoli concreti di ragionamento sugli aspetti di area vasta.
- La diversità della condizione dell'ente intermedio, e la recente fase di profonda revisione, candidano le province a laboratorio ideale di sperimentazione sulle nuove tecnologie, e in prospettiva ad un ruolo di guida nel trasmettere le innovazioni ai comuni e al resto della pubblica amministrazione.

Marco Pompilio

Per informazioni:
posta@studiopompilio.it

Sito Fondazione Giandomenico Romagnosi
www.fondazioneromagnosi.it