

FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

*Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

**Quaderno n. 1**

# **Le Funzioni di Governo del Territorio nella Riforma delle Autonomie**

**Atti del corso**

Aula Magna del Collegio Cairoli, Pavia 19 e 20 gennaio 2017

**A cura di Marco Pompilio**

*Pubblicato in Pavia, marzo 2017*



Fondazione Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra, Raffaella Procaccini

La pubblicazione raccoglie le sintesi degli interventi del Corso tenuto a Pavia il 19 e 20 gennaio 2017, presso l'Aula Magna del Collegio Cairoli, e organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia e dalla Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale, attraverso il contributo finanziario della Fondazione Universitaria per la Formazione delle Amministrazioni Pubbliche (FUAP).

La composizione dei testi e del presente volume è stata curata da Marco Pompilio sulla base delle registrazioni vocali degli interventi e del lavoro di revisione e integrazione svolto dai relatori stessi.

Il materiale illustrativo in formato PDF che è stato reso disponibile dai relatori durante il corso è visionabile e scaricabile da internet al seguente indirizzo [www.fondazioneromagnosi.it](http://www.fondazioneromagnosi.it)

Segreteria organizzativa del Corso: Sabrina Spaghi, Fondazione Romagnosi

## INDICE

Presentazione	5
Relazione introduttiva sui temi del corso. Governo del territorio nell'ente di area vasta successivamente alla Legge 56/2014. <i>Marco Pompilio, Comitato scientifico Fondazione Romagnosi.</i>	7
Punto della situazione sull'attuazione della riforma dell'ente intermedio. <i>Gaetano Palombelli, Unione Province d'Italia</i>	15
Pianificazione sovracomunale e intercomunale (o plurale): spunti di riflessione. <i>Mario Viviani, Studio Avv. Viviani, Milano</i>	19
Servizi di supporto ai comuni e alle unioni. Riorganizzare gli uffici e gli organi politici nella nuova provincia. <i>Nicola Melideo, LG-Net</i>	24
Un futuro per la pianificazione di area vasta? Nuove tecnologie, inclusione, e salvaguardia delle risorse. <i>Giuseppe Longhi, IUAV Venezia</i>	28
Riorganizzazione delle autonomie e modifiche alla legge della Lombardia sul governo del territorio. <i>Filippo Dadone e Sergio Perdiceni, Regione Lombardia</i>	34
Un nuovo approccio alla pianificazione territoriale in Regione Lombardia. <i>Maurizio Federici, Regione Lombardia</i>	38
Governo e <i>governance</i> del territorio nella città metropolitana. Nuova legge urbanistica della Liguria. <i>Andrea Pasetti, INU Liguria</i>	43
Governare i temi di area vasta. L'esperienza del Comune di Genova <i>Silvia Capurro, Comune di Genova</i>	47
L'esperienza della variante generale al PTCP di Pistoia. <i>Renato Ferretti, Provincia di Pistoia</i>	51



<b>Tavola rotonda.</b> Pianificazione di area vasta in Regione Emilia Romagna.	57
Sviluppo economico e ruolo delle città medie nell'organizzazione del territorio <i>Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza</i>	58
La pianificazione d'area vasta in Emilia-Romagna <i>Elettra Malossi, Regione Emilia-Romagna</i>	61
Le prospettive per l'area vasta in Provincia di Piacenza <i>Vittorio Silva, Provincia di Piacenza</i>	64
Le prospettive per l'area vasta in Provincia di Reggio Emilia <i>Anna Campeol, Provincia di Reggio Emilia</i>	67
<b>Laboratorio.</b> Testimonianze e proposte per il governo del territorio	70
<i>Angelo Gualandi, Comune di Pavia</i>	71
<i>Laura Baronchelli, Comune di Borgarello</i>	72
<i>Paolo Marzolla, Provincia di Rovigo</i>	73
<i>Martina Callegari, Provincia di Rovigo</i>	76
<i>Massimo Pizzato, Città Metropolitana di Venezia</i>	78



## **PRESENTAZIONE**

La pianificazione territoriale di area vasta ha subito un brusco rallentamento a partire dal Decreto Salva Italia di fine 2011. Tra le funzioni più strategiche del livello intermedio di governo a partire dal 1990, ha in questi anni risentito dell'incertezza sul destino delle province. Fondazione Romagnosi ha continuato in ogni caso, anche in questi anni, a promuovere il dibattito su questa importante funzione, riunendo in più occasioni rappresentanti politici e tecnici delle province e dal 2015 anche delle Città metropolitane. Nei seminari svolti si è principalmente guardato all'esperienza passata analizzandone gli aspetti di forza e le debolezze da superare. Nel corso organizzato a gennaio 2017, a poche settimane dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, si è invece voluto guardare avanti, al futuro dell'ente intermedio, anche avanzando suggerimenti e proposte.

Questo volume riporta in forma sintetica gli interventi dei relatori. Nei testi, ricavati dalle relazioni, e successivamente verificati nella correttezza dei contenuti dai relatori stessi, si è scelto di mantenere il più possibile lo stile diretto che caratterizza l'esposizione verbale degli argomenti. La rielaborazione si è quindi limitata a correggere le eventuali inesattezze di trascrizione e dove necessario a rendere il linguaggio più fluido e facilmente comprensibile.

Come rimarcato nelle relazioni che seguono il corso ha assunto che le principali modifiche della Legge Delrio, ed in particolare l'introduzione degli organi ad elezione indiretta, siano ormai un fatto acquisito, anche se la Legge è stata nel 2014 presentata come un'anticipazione della riforma della Costituzione respinta con il referendum dello scorso dicembre. Non si è pertanto presa in considerazione l'ipotesi, giudicata molto remota, di un ritorno alla situazione precedente, ossia all'elezione diretta degli organi. Si è invece ritenuto più plausibile immaginare che nei prossimi mesi possa intervenire un aggiornamento della legge, essenzialmente indirizzato a correggere le criticità emerse in questi primi tre anni di esperienza attuativa. In tale senso si auspica che i suggerimenti che emergono dalle relazioni di questo corso possano essere utili ai fini di questo aggiornamento.

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 è anche intesa come momento per riflettere sugli strumenti di pianificazione alla luce degli effetti che la crisi economica e 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. In questa logica 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 verso nuove modalità di intendere i servizi erogati e il governo del territorio.

Schematicamente il corso ragiona sul futuro 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.
- **Organizzativa.** 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 *governance* territoriale, ora che gli amministratori comunali sono all'interno degli organi delle province, anche evidenziando le 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 (es: rete 5G, computer neuronali, *internet of things*).

La prima e la seconda linea di approfondimento hanno principalmente a che fare con ottimizzazione e miglioramento dell'esperienza passata, facendo tesoro dell'esperienza di pianificazione territoriale che le province hanno sviluppato in questi due decenni, riprendendo quanto aveva dato risultati positivi, e cogliendo l'occasione di questa ripartenza per correggere le parti meno convincenti.

La terza analizza il ruolo che può essere svolto dalla provincia per rendere il territorio più attrattivo e potenziarne l'organizzazione policentrica, tenendo conto del nuovo assetto degli organi provinciali e del ruolo che i comuni capoluogo e i comuni medio-grandi (le polarità urbane) giocano in questi nuovi organi.

Con la quarta linea si intende presentare primi spunti per riflettere sui cambiamenti e sull'accelerazione indotta dalle innovazioni tecnologiche digitali, su come queste impatteranno sull'amministrazione pubblica in termini di organizzazione, servizi erogati, rapporto con cittadini e imprese, e ruolo stesso delle istituzioni pubbliche nei cambiamenti economici e sociali. Ci si interrogherà su come la fase di ripartenza possa divenire occasione per ripensare l'ente intermedio rispetto a queste novità, fino a questo momento trascurate nella pubblica amministrazione italiana.

## **GOVERNO DEL TERRITORIO NELL'ENTE DI AREA VASTA SUCCESSIVAMENTE ALLA LEGGE 56/2014 (\*)**

*Marco Pompilio, Comitato scientifico, Fondazione Romagnosi*

### ***Autonomia, discrezionalità e funzioni fondamentali***

La Legge Delrio (Legge 56/2014), anticipatrice della Riforma Costituzionale sottoposta a referendum (1), prevede la pianificazione territoriale di coordinamento tra le funzioni fondamentali della Provincia. Per alcuni anni la pianificazione è stata quasi ferma, in quanto legata al destino tracciato per questo ente dal Decreto Salva Italia del dicembre 2011. Probabilmente un aggiustamento della Legge Delrio interverrà nel corso del 2017 per risolvere alcune carenze attuative manifestatesi nei primi tre anni. Molto improbabile è invece una cancellazione completa con ritorno all'elezione diretta degli organi. Sulla costituzionalità degli organi ad elezione indiretta si era peraltro già espressa la Corte Costituzionale con sentenza n.50 del 26 marzo 2015.

Le modifiche introdotte fino ad oggi dalla norma hanno in ogni caso profondamente modificato scopo e organizzazione dell'ente intermedio. Tra le funzioni vengono enfatizzate quelle di servizio e assistenza tecnico amministrativa ai comuni, già previste dal TUEL (testo unico degli enti locali, d.lgs 267/2000), ma ora decisamente ampliate e maggiormente articolate. Vengono anche confermate alcune funzioni strategiche, inerenti il governo dei temi di area vasta (2), come la pianificazione territoriale, anche se l'impostazione dei PTCP (piani territoriali di coordinamento provinciale) dovrà essere rivista rispetto a quelli vigenti sviluppati antecedentemente al Decreto Salva Italia.

La coincidenza delle cariche istituzionali di amministratore provinciale e comunale nella stessa persona ha creato le condizioni per un potenziale corto circuito decisionale. Non è semplice in queste condizioni mantenere l'autonomia, il distacco dagli interessi locali, che è necessaria per affrontare i problemi di area vasta. Nelle righe che seguono si cercherà di mettere a fuoco i contorni della questione e delineare una possibile strada da seguire.

Il comma 1 dell'art 118 della Costituzione (3) attribuisce, in via ordinaria, tutte le funzioni al livello comunale, a meno di quelle che sono di competenza degli altri livelli sulla base dei tre principi fondamentali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La formula scelta per introdurre la seconda parte della frase, ossia la dizione "salvo che", sembra volere delineare un'eccezione, o deroga, rispetto alla via ordinaria. Il comma 2 è coerente nei contenuti con il comma 1, tuttavia nella sfumatura del testo il conseguente significato appare diverso.



La Legge Delrio sposta il peso sulla prima parte del comma 1, attribuendo di fatto al livello comunale il controllo sia sulle funzioni di prossimità che su quelle di area vasta. Il controllo è tuttavia cosa ben diversa dall'attribuzione di titolarità delle funzioni, e quelle di area vasta rimangono nella responsabilità del solo livello intermedio.

Se la distinzione formale nelle attribuzioni viene garantita, è indubbio che nella pratica operativa quotidiana può essere problematico rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Per mantenere anche nei fatti la distinzione tra le due polarità, comunale e sovracomunale, e quindi evitare il corto circuito decisionale, una possibile strada passa dalla definizione, attraverso regole più chiare, delle condizioni di deroga, ad evitare incertezza e arbitrio, che facilmente portano a decisioni amministrative discrezionali.

A tale fine può essere sufficiente richiamare quanto già da lungo tempo presente nella normativa nazionale. Non serve intervenire ampliando o riducendo le competenze dei due livelli istituzionali.

Si può partire dall'art 19 c.1 della Legge 135/2012, che elenca le funzioni fondamentali dei comuni, e al 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 (4). Esistono dunque aspetti di livello sovracomunale che non possono essere attribuiti al comune, e che spettano ad altri livelli istituzionali.

Analoga distinzione si riscontra nella legge urbanistica nazionale vigente, sempre quella del 1942, che individua distinti strumenti di pianificazione territoriale e pianificazione comunale, rispettivamente art 5 e art 7. 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, non possono essere sviluppati nella sede municipale.

Distinguere è diverso da separare. Il territorio è unico e richiede una visione unitaria e organica per essere governato, ricavabile dalla stretta e leale collaborazione tra livelli istituzionali.

L'art.19 sopra citato afferma che il comune "partecipa" alla pianificazione sovracomunale. Tale diritto è riconosciuto nelle norme regionali, con modalità diverse da regione a regione, ma tutte con la finalità di garantire il coinvolgimento fattivo dei comuni nella formazione dei piani provinciali. Partecipare alla pianificazione sovracomunale è anche un obbligo per il comune, non è una semplice opzione volontaria o arbitraria. Un obbligo che non si esaurisce con il rispetto dei vincoli sovraordinati, ma che implica anche la partecipazione attiva al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla pianificazione sovracomunale.



### ***Tra conformazione della proprietà e tutela dei beni comuni***

Il buon governo del territorio esige di trattare i piani nei diversi livelli istituzionali come strumenti tra loro integrati, non come entità separate a sé stanti. Ma richiede anche di mantenere una chiara distinzione tra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia comunale e la funzione di pianificazione territoriale di livello sovracomunale, evitando di fonderle in un tutt'uno indistinto.

Nel furore per la semplificazione, che domina oggi le agende politiche di qualunque colore, separazione e distinzione rischiano di essere assunte come sinonimi. La stessa Legge Delrio ne fornisce esempio, facendo passare la credenza che una semplificazione possa in modo naturale derivare dalla riduzione dei livelli di governo da 4 a 3. Non tiene così conto che annullando il livello intermedio (la provincia), che è snodo e collegamento tra i livelli regionale e comunale, il risultato potrebbero essere opposto, di maggiore complessità e confusione. La semplificazione non consegue dalla mera riduzione del numero dei livelli di governo, bensì dalla realizzazione di processi decisionali più lineari, determinabili nei tempi, chiari e affidabili nello svolgimento e negli esiti. Potrebbe anche in parte derivare dalla riduzione del numero di livelli istituzionali, ma il livello da cancellare dovrebbe essere scelto con attenzione. In ogni caso risultati molto più incisivi si otterrebbero con la riorganizzazione delle modalità di raccordo tra i livelli esistenti, e l'accorpamento degli enti che sono troppo piccoli e inadeguati per svolgere le funzioni fondamentali previste dalle leggi.

La riforma della costituzione non si è completata, ma la Legge Delrio, con l'inserimento degli amministratori comunali negli organi della provincia e della città metropolitana, ha portato molto avanti il processo, probabilmente oltre il punto di non ritorno, con il concreto rischio di annichilire il livello intermedio, fagocitato da quello comunale. La riforma è coerente con una provincia destinata ad ampliare la propria funzione di servizio di supporto tecnico e amministrativo dei comuni, come in effetti la legge auspica, ma per la quale non prevede adeguati strumenti attuativi. Le province sono tuttavia chiamate a svolgere anche funzioni di area vasta, come la pianificazione territoriale di coordinamento, che necessitano di un adeguato grado di autonomia rispetto agli interessi locali.

Il comune deve partecipare alla pianificazione territoriale sovracomunale; come già detto è un diritto ma anche un dovere, non può sottrarsi all'obbligo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi sovracomunali (4). Agendo all'interno degli organi della provincia la partecipazione è ancora più diretta, e in via teorica più efficace se si riesce ad evitare di cortocircuitare e bruciare ogni distinzione tra comunale e sovracomunale. E' necessario a tale fine comprendere bene come il sovracomunale si caratterizzi, quali siano gli aspetti distintivi rispetto al comunale. Una possibile strada potrebbe partire dal ragionare sulle diverse competenze, e dal riscontro che queste potrebbero trovare nell'organizzazione dello spazio geografico. Vediamo come nelle righe che seguono.

Grazie alle direttive internazionali, e anche al dibattito di questi anni sul consumo di suolo, alcune delle norme più recenti hanno iniziato a riconoscere e considerare il suolo tra i beni comuni. Lo stesso diritto amministrativo si sta evolvendo: accanto alla conformazione dei beni privati sta recentemente acquisendo



sempre più riconoscimento la funzione sociale della proprietà di cui all'art 42 Cost., che comprende anche la tutela dei beni comuni (5).

Passando alla disciplina di pianificazione, anche qui sta sempre più emergendo una distinzione, tra conformazione degli usi del suolo e consumo della risorsa suolo, dove quest'ultimo è tema sovracomunale, da regolare nei piani di area vasta per garantirne una visione unitaria. 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). Alcuni dei piani territoriali provinciali più innovativi (6) non si limitano a regolare il solo consumo di suolo, ma lo inquadrano in una più generale strategia di contenimento del consumo di risorse scarse e non rinnovabili, tra le quali: l'acqua, l'energia da fonti fossili, la qualità dell'aria. Dove non esistono norme nazionali e regionali i riferimenti per limitare i consumi possono essere trovati nelle convenzioni internazionali. In alcune regioni le norme hanno inoltre messo in evidenza che anche la tutela del comparto produttivo agricolo richiede una visione unitaria sovracomunale, propria degli strumenti di area vasta.

La distinzione introdotta in queste righe potrebbe avere un parallelo e speculare riscontro nello spazio geografico, dove in modo più diretto possono intervenire gli strumenti di pianificazione territoriale. La legge urbanistica nazionale del 1942 all'articolo 7 afferma che il piano regolatore generale del comune, ente esponente della propria comunità, deve interessare la totalità del territorio amministrato, per rappresentare e temperare in modo organico tutti gli interessi, sia privati che pubblici. Tuttavia in alcuni casi la discrezionalità decisoria del singolo comune può comportare effetti rilevanti sui comuni confinanti o sul più ampio ambito di area vasta. Pur senza venire meno a quanto afferma l'articolo 7 della LUN, la discrezionalità del singolo comune deve, quando necessario, essere armonicamente rapportata con analoghi interessi delle altre comunità territoriali (7).

Recentemente alcune norme regionali hanno delineato una modalità operativa per risolvere queste potenziali situazioni di conflitto, che è basata sul disegno del perimetro del tessuto urbanizzato e sulla definizione di due distinti regimi di intervento dentro e fuori tale perimetro. All'interno 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 deve essere temperata in modo equilibrato con gli interessi sovracomunali afferenti alla pianificazione di area vasta. Un eccessivo schematismo va ovviamente evitato: la distinzione non deve, come già detto, diventare separazione. Al comune non può essere sottratta la possibilità di intervenire sull'intero suo territorio, ma allo stesso tempo all'esterno del perimetro priorità potrebbe essere data a quegli aspetti tematici che necessitano di una visione unitaria, di area vasta, come quelli ambientali e agricoli. In aree ad intensa urbanizzazione, dove le interazioni reciproche tra comuni sono molto più intense, la priorità potrebbe essere ampliata anche ad altri temi, infrastrutturali e insediativi. Nella legge Toscana sul governo del territorio (LR 65-2014, articolo 25), 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, in apposita conferenza di copianificazione con gli enti di area vasta e i comuni limitrofi, a fronte di esigenze che non possono essere soddisfatte da interventi rigenerativi interni al perimetro. Soluzioni analoghe sembrano gradualmente guadagnare credito anche nelle più recenti proposte di modifica alle norme sul governo di territorio di altre regioni, come la Lombardia e l'Emilia-Romagna.

Le modalità sopra descritte di tutela degli aspetti sovracomunali derivano da ragionamenti maturati nelle discipline del diritto e dell'urbanistica, ma possono trovare utile applicazione all'interno delle nuove province e delle città metropolitane. Mantenere una chiara distinzione tra comunale e sovracomunale è essenziale per il buon funzionamento degli organi dell'ente intermedio, dove le decisioni discrezionali degli amministratori comunali potrebbero interferire con le questioni di area vasta. Rimane da capire, ma ci torneremo sopra presto, come la struttura provinciale possa essere riorganizzata per mantenere viva ed efficace questa distinzione nell'operatività quotidiana.

### ***Prospettive per la funzione di coordinamento territoriale***

La sentenza del Consiglio di Stato n. 2921 del 30.6.2016 e la correlata decisione del TAR di Milano del febbraio 2015 hanno annullato parti rilevanti del piano generale di un comune per non avere tenuto adeguatamente conto delle indicazioni del piano territoriale provinciale. La sentenza tocca alcuni aspetti da sempre controversi, inerenti: il valore delle disposizioni non prescrittive dei piani di area vasta, la necessità di motivare le scelte assunte quando ci si discosti da tali disposizioni, la necessità per la pianificazione comunale di concorrere alla realizzazione degli obiettivi della pianificazione sovracomunale. Entrando nello specifico:

- Il Comune in questione prevedeva un incremento di consumo di suolo del 13% rispetto all'urbanizzato esistente, valore palesemente più elevato di quanto consentito dal PTCP (massimo 1% trattandosi di zona già oggi molto densamente urbanizzata). Anche se secondo la legge regionale il limite fissato dal piano sovracomunale non è prescrittivo, quindi vincolante per il Comune, la sentenza afferma che lo scostamento doveva essere motivato dal Comune, facendo riferimento a dati e analisi oggettivi. La provincia svolge dunque la funzione di coordinamento territoriale utilizzando il complesso delle disposizioni del PTCP, sia quelle prescrittive che quelle di indirizzo. Una considerazione che sembra ovvia, che finalmente fa luce su una prassi che si era invece consolidata negli anni, da parte dei comuni, di considerare i PTCP degni di attenzione solo per i pochi temi prescrittivi per legge.
- Il piano Comunale deve nella sua parte strutturale affrontare e declinare le indicazioni della pianificazione provinciale, dando indicazioni organiche ai successivi interventi attuativi. Nel caso specifico si trattava delle indicazioni dei piani regionale e provinciale relativi all'attuazione del progetto di rete ecologica. Non possono essere rinviate alla pianificazione attuativa dove rischierebbero di



disperdersi in interventi frammentari (come faceva il piano comunale censurato, ma che era purtroppo diventata prassi in molti strumenti urbanistici).

- La VAS del piano comunale non può omettere il confronto tra opzioni alternative strategiche e la valutazione degli effetti cumulativi delle azioni di piano. Viene affermata la dignità della VAS come strumento di conoscenza e supporto alle decisioni, e viene in sostanza nuovamente richiamata la necessità di affrontare nella parte strutturale del piano comunale le questioni ambientali, molte delle quali sono peraltro oggetto di disposizioni nei piani di area vasta.

Queste pronunce ricordano l'esistenza di due livelli di pianificazione, comunale e sovracomunale, che sono distinti ma anche complementari, che necessitano di essere tra loro tenuti in un continuo rapporto dialettico. Il comune è chiamato a concorrere alla realizzazione degli obiettivi sovracomunali, che il PTCP esplicita sia attraverso disposizioni prescrittive che di indirizzo. Sono ora più chiari, grazie a queste pronunce, i riferimenti utili per circoscrivere l'ambito di discrezionalità che esiste nel comma 1 dell'art 118 della Costituzione, che è stato reso ancora più incerto dall'arrivo degli amministratori comunali negli organi provinciali (2). Per mantenere il costruttivo confronto dialettico si deve trovare il modo di evitare il cortocircuito decisionale tra le due distinte cariche istituzionali di amministratore comunale e provinciale.

L'amministratore comunale si occupa di funzioni di prossimità nella sede municipale, ma deve spostarsi nel palazzo della Provincia per esercitare le funzioni di area vasta. Bisogna fare emergere e rafforzare le differenze di contesto, che non riguardano evidentemente solo l'edificio fisico, ma anche le strutture tecnico amministrative, gli statuti e i regolamenti. Non è facile, il percorso è molto stretto, insidioso, e in salita, ma fino a che non si scoprono strade alternative (sempre che esistano) non si può fare a meno di percorrerlo, se si vuole che le politiche di area vasta abbiano ancora un senso.

La Legge Delrio definisce gli indirizzi generali per la riorganizzazione del livello intermedio, ma lascia ai singoli enti ampia flessibilità interpretativa, e possibilità attraverso gli statuti di potenziare la capacità attuativa, per esempio organizzando in modo più efficace le attività degli organi politici e delle strutture tecniche. Il modo in cui la legge ripensa gli organi fornisce lo spunto per superare la separazione in settori che si era nel passato cristallizzata attorno alla tradizionale organizzazione per assessorati, con conseguenze 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 loro pareri e autorizzazioni. Per esempio il parere sui piani comunali potrebbe essere emesso direttamente dal dirigente o responsabile competente riconducendo a materia tecnica l'espressione di compatibilità (cosa che peraltro già avviene in alcune, anche se ancora poche, province). Ricondurre l'istruttoria di compatibilità in un ambito più tecnico, meno discrezionale, aiuterebbe a governare quegli aspetti di area vasta che richiedono un'adeguata distanza, nel senso di autonomia, rispetto agli interessi locali. Si potrebbe più facilmente distinguere tra tutela e conformazione del suolo. La tutela della risorsa scarsa è tema prima di tutto ambientale, connessa con la competenza esclusiva assegnata dalla Costituzione allo Stato (8), e quindi con



le leggi nazionali e con i limiti previsti dai trattati internazionali sulla sostenibilità. Riconduirla ad un ambito decisionale più tecnico aiuterebbe a mantenerla distinta dalla conformazione del suolo, più intimamente connessa con i poteri discrezionali degli amministratori comunali, e più vulnerabile alle pressioni locali.

Gli amministratori comunali dentro gli organi provinciali rappresentano prima di tutto i territori di provenienza, prima anche degli schieramenti politici. 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. Così dovrebbe essere secondo il modello organizzativo introdotto dalla Legge Delrio, una delle innovazioni più interessanti della legge, ma ancora non attuata. Fino ad oggi negli statuti e nella pratica quotidiana si è ritenuto più semplice riproporre le previgenti modalità di funzionamento, anche riproducendo artatamente quanto cancellato dalla norma, come le vecchie giunte. Ma negli organi ad elezione indiretta la contrapposizione tra maggioranza e minoranza politica non ha più ragione di essere, o quantomeno non dovrebbe più essere determinante nel dettare l'ordine del giorno dei lavori consiliari.

Si sta rischiando di appesantire l'azione delle Province invece di renderla più fluida, come dovrebbe invece essere secondo le intenzioni alla base della legge. Vantaggi in termini di efficacia si otterrebbero se le funzioni di linea venissero affidate ai dirigenti, orientamento già previsto dalle leggi degli anni Novanta ma mai completamente attuato, mentre i consiglieri potrebbero concentrarsi sugli obiettivi più strategici e trasversali, attraverso specifiche deleghe a progetto (9). I consiglieri continuano invece ad essere delegati per settori tematici, come accadeva per i vecchi assessorati. Se l'articolazione per settori delle deleghe politiche ha già in precedenza mostrato di essere inefficiente, ha ancora meno senso oggi che i consiglieri delegati non hanno il tempo per seguire i lavori della provincia con l'assiduità necessaria. Potrebbero invece più utilmente presidiare obiettivi strategici trasversali alle funzioni di linea, che necessitano di essere guidati e monitorati per assicurare il raggiungimento dei risultati previsti in tempi compatibili con la molto più breve durata del mandato amministrativo.

Dal Decreto Salva Italia del dicembre 2011 la pianificazione di area vasta è sostanzialmente bloccata, in attesa di conoscere il destino delle province. La Legge Delrio ha confermato la pianificazione tra le funzioni della provincia, ma ha profondamente modificato la natura dell'ente intermedio introducendo gli organi ad elezione indiretta. I primi tre anni di applicazione della legge ne hanno evidenziato diversi limiti, ma esistono anche opportunità ad oggi poco esplorate. Archiviato il referendum è ora tempo di farle emergere, e ritornare a ragionare e decidere sui problemi di area vasta, che nel frattempo non hanno smesso di crescere diventando sempre più critici.

#### Note

- \* Il testo di questa relazione, che costituisce un'elaborazione della presentazione svolta all'inizio del corso il 19 gennaio 2017, è stato pubblicato in tre parti sul sito internet di Millennio Urbano nelle date 11 e 26 febbraio e 23 marzo 2017.



1. Anticipatrici, si ricorda infatti l'incipit dei commi 5 e 51 art.1 della Legge 56/2014 "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, ..."
2. Il termine "area vasta" con riferimento agli enti intermedi sostitutivi delle province viene utilizzato dalla Legge 56/2014 e dalla Legge di Riforma Costituzionale.
3. Art 118 Cost. 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", e 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".
4. Art 19 c.1 lettera d) della Legge 135/2012: "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla Pianificazione territoriale di livello sovracomunale".
5. Sono ormai numerosi gli scritti sul tema. Per un inquadramento complessivo si citano gli scritti di: Paolo Urbani, "A proposito della riduzione del consumo di suolo", marzo 2016, e Emanuele Boscolo, "Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa" in Paolo Urbani (a cura di) Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale, Giappichelli 2015, entrambe disponibili e scaricabili dal sito: [www.pausania.it](http://www.pausania.it)
6. Si veda ad esempio la normativa di attuazione del PTCP della Provincia di Pavia, approvato ad aprile 2015, agli articoli IV-1, 2, 3 per la regolazione del consumo di suolo e agli articoli da II-1 a II-5 per la regolazione dell'utilizzo delle risorse.
7. Sono significativi gli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato, per esempio nel caso del PRG di Cortina (sentenza n. 2710 del 10 maggio 2012), dove chiarisce come la pianificazione urbanistica comunale non sia limitata alla sola disciplina degli usi edificatori, ma debba anche realizzare finalità più generali, economiche, sociali, e di tutela, per la comunità.
8. "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", tra le competenze esclusive dello Stato elencate all'art 117 Costituzione, comma 2 lettera s)
9. Se si va oltre il concetto di una contrapposizione politica tra maggioranza e minoranza, le deleghe di supervisione su obiettivi strategici potrebbero essere assegnate a tutti i consiglieri e non solo a quelli collegati con la lista vincitrice delle elezioni.

## PUNTO DELLA SITUAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELL'ENTE INTERMEDIO

*Gaetano Palombelli, Responsabile area Istituzionale, Ufficio studio Unione delle Province d'Italia*

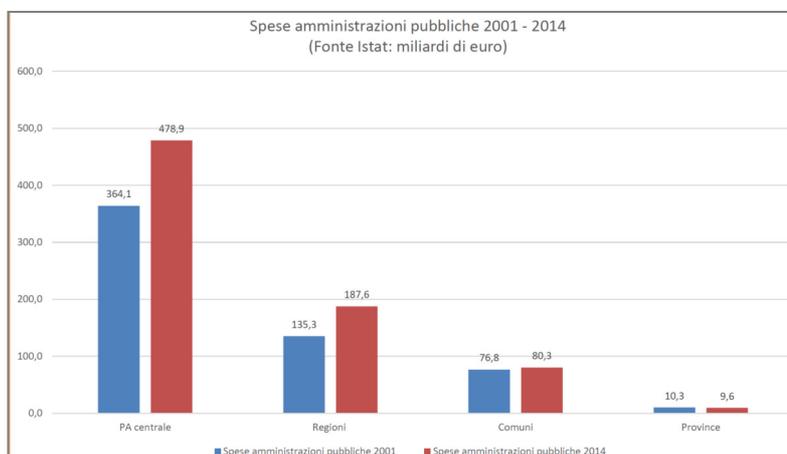
A partire dal 2011 i Governi che si sono succeduti alla guida del Paese hanno assunto diverse iniziative per riorganizzare il governo locale in modo da conseguire una riduzione della spesa pubblica e fare fronte alle minori risorse disponibili a seguito del perdurare della crisi economica. Tutte le iniziative hanno avuto come filo conduttore l'abolizione delle province dalla Costituzione, ed in tale senso è stata indirizzata la Legge 56/2014 che ha disciplinato i nuovi enti di area vasta come enti di secondo livello, dotati di organi ad elezione indiretta, "in attesa della riforma costituzionale", come si legge nei commi 5 e 51 dell'art 1 della Legge.

Successivamente al referendum del 4 dicembre 2016, che ha respinto la riforma costituzionale approvata dalle Camere, sui media si sono riproposti due fronti che sembrano non tenere conto di quello che è avvenuto: da un lato viene rilanciato il discorso di abolizione delle province come se non ci fosse stato un voto popolare sulla riforma costituzionale, dall'altro viene chiesto il ripristino dello *status quo* precedente al 2014, ossia il ritorno all'elezione diretta degli organi.

Occorre uscire da questa situazione di stallo e da una discussione astratta. Occorre iniziare a valutare quello che è successo nei primi anni di attuazione della Legge 56/2014, per superare le parti che non funzionano, consolidarne gli aspetti positivi che stanno emergendo, dando una prospettiva stabile - e non più transitoria - al nuovo assetto istituzionale delle province anche nell'ambito del TUEL (testo unico degli enti locali, d.lgs 267/2000).

Purtroppo le autonomie locali sono state in questi anni viste più come un problema che come una risorsa per il Paese. Invece, la piena attuazione dell'articolo 5 della Costituzione e uno stabile assetto degli enti locali sono il presupposto essenziale per il rilancio degli investimenti pubblici e della crescita del Paese.

La spesa delle province è una frazione molto piccola rispetto alla spesa degli altri livelli di governo locale e



nazionale. Ma le province svolgono alcuni compiti di importanza strategica, alcuni rafforzati dalla Legge 56/2014, che assegna il compito di promuovere l'esercizio associato delle funzioni comunali, particolarmente complesso come si è visto nei diversi tentativi di fare lavorare assieme i piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti. Dei circa 8.000 comuni italiani, 5.600 hanno meno di 5.000 abitanti e solo il 19% di questi partecipano alle 309 unioni esistenti significative, ossia che gestiscono incassi annui superiori a 100.000 euro.

La Legge 56/2014 inserisce i nuovi enti di area vasta nell'ordinamento locale immaginandoli come enti di secondo livello, ad elezione indiretta, attraverso i seguenti obiettivi:

- la centralità dei comuni nell'ordinamento locale;
- l'istituzione delle Città metropolitane;
- il riordino delle province come "Case dei Comuni";
- l'investimento su unioni di comuni e fusioni di comuni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n.50 del 2015, ha ritenuto compatibile con la Costituzione il modello di elezione di secondo grado previsto dalla Legge 56/2014 per province e città metropolitane, poiché ritiene che lo Stato può disciplinare liberamente il sistema elettorale degli enti di area vasta e prevedere forme di legittimazione che rafforzino la centralità dei comuni nel sistema delle autonomie locali, in attuazione del principio di sussidiarietà previsto nell'articolo 118 della Costituzione.

Le nuove province, intese come "case dei comuni", hanno alcune funzioni fondamentali proprie (pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, viabilità, edilizia scolastica e offerta formativa, pari opportunità) ma devono porsi anche al servizio dei comuni del territorio per fornire supporto tecnico e amministrativo nella gestione, anche associata, delle funzioni di livello comunale. Rappresentano in tale senso un'opportunità, a disposizione dei comuni del territorio, dalla iniziativa dei quali dipende ora la possibilità di avviare in ambito provinciale (e metropolitano) processi di «amministrazione condivisa» per migliorare il livello dei servizi resi ai cittadini e al territorio.

Tutte le regioni interessate hanno approvato entro il 2015 una legge di riordino, con diverse tipologie di soluzioni:

- in alcuni casi è stata mantenuta la prospettiva della provincia come ente intermedio di area vasta tra regione e comuni;
- in alcuni casi, le leggi regionali si sono poste nella prospettiva di un superamento completo delle province;
- in altri casi, l'intervento legislativo regionale si è preoccupato di dare copertura ai processi di riallocazione del personale regionale, ma è mancato un vero e proprio riordino delle funzioni locali.

Le leggi regionali non hanno tuttavia avviato una reale attuazione dei commi 88 e 90 della Legge 56/2014, volti a favorire la collaborazione tra comuni e nuovi enti di area vasta nel settore degli appalti e dei servizi

pubblici locali. Le regioni non hanno colto questa occasione per riordinare bene la loro legislazione, in modo da allocare tutte le funzioni amministrative locali a livello comunale o di area vasta, eliminando le strutture (enti strumentali, società, ecc.) che svolgono le stesse funzioni o funzioni simili con sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di risorse.

Il vero problema che le province hanno vissuto negli ultimi due anni è la legge di stabilità 2015, che ha operato un taglio di 3 miliardi di euro nelle spese delle province, in aggiunta ai 2 miliardi delle manovre precedenti, senza tenere conto delle funzioni attribuite dalla Legge 56/2014. Le province hanno dovuto procedere alla riduzione del personale del 50%, e del 30% nelle Città metropolitane, passando dai complessivi 43.000 dipendenti del 2013 agli attuali 23.000. Attualmente gli enti sono carenti in alcune posizioni e competenze chiave, per le quali si dovrebbe procedere con piani di riassetto basati sugli effettivi fabbisogni a qualificare il personale esistente, dove serve anche sbloccando le assunzioni, oltre a completare i tagli nelle aree dove ancora sono presenti esuberanti.

Di fronte a questa situazione, in relazione al 2017, vanno risolte le criticità nei bilanci e nell'organizzazione degli enti. L'UPI ha pertanto richiesto il riparto del fondo previsto dalla legge di bilancio per eliminare l'ulteriore taglio previsto di 900 milioni di euro, e un decreto legge che permetta di chiudere i bilanci di previsione per il 2017 e di garantire i servizi ai cittadini.

Servono infatti disposizioni che permettano di superare le difficoltà aperte dalla legge di stabilità 2015, passaggio imprescindibile per potere erogare i servizi fondamentali previsti dalla legge, sulla base di fabbisogni standard oggettivi, tra i quali si ricordano:

- la rete stradale che raggiunge anche i centri minori, con 90.000 km nelle 76 province a statuto ordinario;
- 3.600 scuole con 1.800.000 studenti, sempre nelle 76 regioni a statuto ordinario;
- interventi essenziali come quelli evidenziati in questi giorni dall'emergenza freddo e sisma.

Nella prospettiva del ripristino di una disciplina stabile sulle istituzioni locali di area vasta, l'UPI propone un percorso che, prendendo atto di quello che è avvenuto, comprenda:

- l'adeguamento della Legge 56/2014 con il consolidamento delle funzioni fondamentali previste dal comma 85;
- il consolidamento con norma della stazione unica appaltante a livello di enti di area vasta;
- la piena attuazione del comma 90 della Legge 56/2014, accentrando in capo a province e città metropolitana i servizi di rilevanza economica;
- l'attuazione della previsione della Legge 56/2014 comma 88 per l'organizzazione dei concorsi a livello di enti di area vasta;
- la valorizzazione con norma del ruolo degli enti di area vasta nei processi di associazionismo comunale.

All'interno di questa prospettiva si colloca anche il consolidamento della funzione di pianificazione territoriale di coordinamento, che la Legge 56/2014 riconosce alle province. Dopo il referendum il governo



del territorio rimane materia concorrente regolata con leggi regionali sulla base dei principi generali individuati con legge statale. Le leggi regionali possono riempire di contenuti la funzione, per esempio assegnando compiti di indirizzo strategico alla pianificazione territoriale di province e città metropolitane, e più operativi per una più snella pianificazione dei comuni, singoli o associati. Le assemblee dei Sindaci che fanno parte integrante degli organi provinciali possono inoltre individuare servizi cartografici e ulteriori servizi di supporto ai comuni.

In prospettiva le leggi regionali possono valorizzare i nuovi enti di area vasta ora che la provincia è stata confermata come ente necessario a livello costituzionale, procedendo a consolidare quanto introdotto dalla Legge 56/2014. Si deve però a tale fine evitare la riproposizione di spinte abolizioniste o restauratrici.

L'anno 2017 è fondamentale per riordinare bene le province come case dei comuni secondo quanto previsto dalla Legge 56/2014. Si deve organizzare una più stretta collaborazione tra enti, con un'amministrazione di area vasta più snella e che utilizzi al meglio le risorse disponibili. Gli organi provinciali e le assemblee dei sindaci dovranno decidere come favorire e aiutare i processi di unione e fusione tra comuni e come svolgere al meglio le funzioni di area vasta e le funzioni di amministrazione condivisa.



## PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE E INTERCOMUNALE (O PLURALE): SPUNTI DI RIFLESSIONE

*Mario Viviani, Studio Associato Avv. Viviani, Milano*

Nonostante l'inequivocabile esito del referendum su di un testo che comportava, tra l'altro, la decostituzionalizzazione della provincia, non credo sia possibile la mera restaurazione della disciplina del Testo Unico. Insomma, il ritorno al passato è difficilmente prospettabile: più per ragioni meccaniche che logiche.

Utile può essere invece, per intendere la situazione ad oggi e i suoi possibili sviluppi, ricordare che le province sono nate come enti non specificamente rappresentativi, trattati in modi differenziati nel tempo dallo Stato, con l'attribuzione di funzioni che non rispondevano ad un disegno organico. Una congerie di competenze piuttosto eterogenee, dagli orfani, alle strade, alla caccia e pesca, dall'assistenza psichiatrica all'istruzione media superiore.

Nel 1977, la cancellazione delle province pareva scontata proprio per le competenze troppo disomogenee e casuali loro affidate; nel medesimo tempo si andava affermando la stagione dei comprensori, immaginati come associazioni (consortili) dei comuni e non come enti elettivi. Al tempo, le province erano state addirittura dimenticate nella prima stesura di un testo fondamentale nella riforma del sistema istituzionale dopo l'avvento delle regioni: il DPR n. 616/1977, nella necessaria opera di trasferimento delle funzioni trattenute dallo Stato, indicava, nella prima versione, soltanto regioni e comuni fino a che un noto uomo politico, esponente di un partito di governo da sempre sostenitore della funzione delle province, riuscì a far inserire quattro norme nel DPR, quasi un segnaposto ad evitare che le province non comparissero del tutto in un testo fondamentale per l'organizzazione delle autonomie locali. L'art 26 recita *"La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al precedente articolo"*. La provincia compare anche agli articoli 33, 96, 104 secondo comma.

La provincia, però, ha visto tempi migliori, una ripresa di ruolo e di prospettive grazie alla riforma introdotta dalla legge n. 142/1990, che ancora in buona parte è presente nel TUEL D.Lgs n. 267/2000. L'art 2 c.1 recita: *"Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome"* e, al comma 3, *"La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale"*. Per la prima volta, nel 1990, viene affermato che la provincia è ente esponenziale del proprio territorio e della sua intera comunità, la rappresenta e ne cura lo sviluppo e gli interessi. La nuova norma non aveva avuto un riflesso immediato, ma ha in ogni caso avviato una certa ripresa delle attività delle province che, ad ogni modo, è restata ente elettivo di primo grado.



Rammentare il lungo e variegato percorso dell'istituto della provincia può essere utile a riflettere su quale possa essere il ruolo della provincia oggi, a valle della vicenda referendaria che, come già ricordato, includeva la cancellazione della stessa parola *provincia* dalla carta costituzionale ed a valle dell'operazione di *avanscoperta* posta in essere dalla legge n. 56/2014 che, comunque, non si è spinta fino ad abrogare le norme del TUEL sulle province limitandosi ad affermare, al comma 51, che, in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, le province sono disciplinate dalla presente legge, tanto che, dopo l'esito del referendum e la mancata riforma del Titolo V, può ben sorgere qualche dubbio sulla perdurante applicabilità della legge n. 56/2014, potendo la stessa essere considerata alla stregua di una disciplina transitoria. Torna in mente la canzone di Fabrizio De André: "sparagli Piero, sparagli adesso...".

Ma intendo accogliere l'esortazione venuta dalle relazioni iniziali a non indugiare, ad andare avanti e quindi a concentrare l'attenzione sulle modalità di attuazione della legge n. 56/2014 che ha inteso passare dall'ente esponenziale della comunità provinciale a quello che viene oggi denominato "la casa dei comuni". Si tratta di un'espressione a tecnica e, invero, poco felice che non riesce, tra l'altro, a nascondere il rischio di una permanente condizione di conflitto di interessi: ogni sindaco o amministratore comunale presente negli organi della provincia è stato eletto, prima di tutto, per rappresentare e difendere gli interessi della propria comunità locale, che talvolta possono trovarsi (o, comunque, essere sentiti) come antagonisti o, almeno, non del tutto coincidenti con quelli della provincia. E' una questione di indubbio rilievo che però ci porterebbe lontano per di più in un momento in cui è diffusa l'intenzione a non considerare il conflitto di interessi come condizione di pericolo comunque da evitare.

Metto da parte anche questi problemi e provo a procedere considerando il ruolo della provincia come ente di *area vasta* e con riferimento alle competenze e prospettive dell'attività della provincia stessa in materia di pianificazione territoriale. Il comma 85 stabilisce che "le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con *funzioni di area vasta*, esercitano le seguenti *funzioni fondamentali*: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza ...". Queste ultime parole ("... per gli aspetti di competenza ..."), assieme a quelle contenute nel successivo comma 87, possono creare qualche perplessità in ordine alla latitudine del potere pianificatorio affidato alla provincia dalla norma sopra riferita. D'altra parte, le ulteriori *funzioni fondamentali* elencate nei commi 85 e 86 concorrono a delineare una *competenza* provinciale assai rilevante ed estesa con necessarie significative ricadute anche sulla pianificazione del territorio: si pensi, ad esempio, alla *pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale*, alla *costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerenti*, alla *programmazione della rete scolastica* ed alla *gestione dell'edilizia scolastica* nonché alla *cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizio in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo*. Si tratta di un sistema di competenze che può essere considerato idoneo a configurare ancora la provincia come ente rappresentativo (almeno di parte significativa) degli interessi della propria comunità: questo in specie dopo che la Corte Costituzionale, con la sentenza n.50/2015, ha affermato che l'elezione indiretta non è di per sé sufficiente a far venir meno, nella provincia, il carattere di ente rappresentativo della propria comunità.

La provincia si occupa di pianificazione territoriale di coordinamento, mentre la funzione urbanistica è, in primo luogo, assegnata ai comuni. L'ente di *area vasta* è il luogo o la dimensione ideale ove svolgere il coordinamento territoriale anche sotto il profilo urbanistico, un coordinamento strategico che, però, la legge n.56/2014 non mette ben a fuoco né valorizza a sufficienza. D'altra parte, l'intervento legislativo, preoccupato prioritariamente di configurare *città metropolitane* e *province* "in attesa della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione" in una fase transitoria trascorsa la quale il coordinamento avrebbe finito per essere affidato alle città metropolitane, alle regioni senza alcun ente intermedio -oltre alla città metropolitana- tra regione e comune. La questione del coordinamento tra le diverse azioni pubbliche rimaneva (e rimane) aperta. Dopo il tentativo di affidare alle province, a partire dal 1990, una funzione di ampio coordinamento, gli interventi più recenti hanno finito per costituire centri di azione pubblica scarsamente coordinati gli uni con gli altri, specie in presenza di una non facile azione delle regioni: si pensi, ad esempio, al settore dei rifiuti od a quello della distribuzione delle acque.

Nonostante quanto sopra il coordinamento territoriale trova nella provincia e nella città metropolitana una dimensione adeguata. Comunque, nell'attuale situazione di incertezza circa la distribuzione dei poteri, val la pena cercare spunti nell'evoluzione che, negli anni, hanno avuto l'ordinamento nazionale e quelli regionali per trarre spunti utili anche per l'organizzazione futura.

La *legge urbanistica* (L. 1150/1942) aveva già introdotto tipologie diverse di pianificazione sovracomunale. All'art. 4 stabiliva che "la disciplina urbanistica si attua a mezzo dei *piani regolatori territoriali*, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti". Anche in questo quadro poteva essere configurata un'azione di un'*area vasta*, seppure non preventivamente definita ma configurata con la procedura prevista dall'art. 5 ove sono esplicitamente indicati i "piani territoriali di coordinamento". Era già configurato, insomma, un livello sovracomunale cui l'urbanistica doveva riferirsi.

"Nella formazione di detti piani debbono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza; c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma" (art.5, secondo comma).

Con i suddetti *piani territoriali di coordinamento* viene già configurata l'esigenza di definire a scala sovracomunale elementi essenziali quali quelli che sono poi stati definiti *invarianti*, elementi connotativi da tutelare nonché la localizzazione degli insediamenti e delle reti. Si tratta di un'esigenza tuttora presente ma non ancora risolta neppure nel disegno legislativo.

L'art. 12 della legge urbanistica introduceva, poi, i *piani regolatori generali intercomunali*, relativi non all'*area vasta* ma a insiemi di comuni (e province) con interessi convergenti da soddisfare attraverso un'azione coordinata. Negli anni sono stati sviluppati diversi esempi di questo strumento, come il piano intercomunale milanese (PIM) o il CIMEP che predisponeva e attuava, su delega di comuni (arrivati ad



essere addirittura 50, compresi, tra gli altri, Milano, Monza, Sesto San Giovanni, Rho) il piano per l'edilizia economica e popolare. Ovviamente non si tratta di piani sovracomunali ma di strumenti consortili che costituiscono espressione di diversi comuni, senza una vera autonomia rispetto agli interessi locali delle singole comunità.

Alla ricerca del ruolo della provincia la stessa mostra la propria originalità come ente esponenziale della comunità provinciale, carattere che perdura, seppure con connotati diversi, nella legge n.56/2014 rispetto al TUEL. Ma l'impostazione rimane e, quindi, quell'inciso dell'art 85 ("... per gli aspetti di competenza") può ben essere inteso come uno scrupolo di stile e non un reale elemento limitativo.

Esistono poi altre funzioni che possono essere attribuite alle province dalle regioni o dallo Stato secondo le proprie competenze e, tra queste, sicuramente un riferimento può essere trovato nella lettera s) dell'art 117 Cost, ossia "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Le norme delle diverse regioni presentano indicazioni fra di loro diverse rispetto al valore e all'efficacia delle disposizioni contenute nei PTCP. Per esempio il Piemonte prevede che il piano provinciale possa contenere norme immediatamente vincolanti e prevalenti sulla pianificazione comunale. La Lombardia, addirittura, elenca le materie per le quali le disposizioni del PTCP sono *prescrittive e prevalenti*. L'Emilia Romagna, pur stabilendo l'obbligo dei comuni di adeguarsi al PTCP non prevede la prevalenza immediata delle disposizioni di questo strumento. Anche la Toscana, nella recente LR n.65/2014, pur attribuendo al PTCP un ruolo strategico, con particolare riferimento al territorio rurale e alla sua individuazione nonché alle invarianti strutturali del territorio provinciale, non prevede un'immediata prevalenza delle relative disposizioni.

Ad ogni modo, il piano territoriale di coordinamento, può, anche se non è espressamente affermato nella descrizione della funzione data dalla legge n.56/2014, contenere disposizioni prescrittive e prevalenti sulla disciplina urbanistica locale. Ma anche le *disposizioni di indirizzo*, contenute nel PTCP, vanno considerate come elementi rilevanti nel coordinamento della pianificazione territoriale e, perciò, il comune può, nella pianificazione locale, discostarsene solo con adeguata motivazione e solo dando conto della loro compatibilità con l'insieme della pianificazione territoriale.

L'area vasta non è necessariamente sovrapponibile ai confini provinciali, anche se il riferimento amministrativo più vicino oggi esistente è la provincia e, quindi, a tale dimensione va fatto riferimento almeno sin tanto che non vi sia una diversa e vincolante definizione delle *aree vaste*.

Va peraltro considerato che l'espressione *coordinamento* non è riferita ai soli comuni ma a tutti quei soggetti che esprimono una politica urbanistica o comunque su questa influiscono: anche in questo risiede la differenza con la pianificazione sovracomunale e intercomunale. La pianificazione di *area vasta* non costituisce infatti una sommatoria delle intenzioni pianificatorie dei singoli comuni esprimendo invece la diversa e più complessa prospettiva della comunità provinciale o di *area vasta*, introducendo indirizzi



autonomi espressione di una ampia discrezionalità che però, proprio in quanto tale, richiede una particolare ponderazione dei diversi interessi e la ricerca di una soluzione che li soddisfi il più possibile.

Prima di concludere credo utile ricordare che l'unione di comuni costituisce un vero e proprio ente locale in grado, a mio giudizio, di svolgere anche le funzioni pianificatorie attraverso propri atti e, ovviamente, senza necessità di raccogliere l'approvazione dei consigli comunali.



## **SERVIZI DI SUPPORTO AI COMUNI E ALLE UNIONI. RIORGANIZZARE GLI UFFICI E GLI ORGANI POLITICI NELLA NUOVA PROVINCIA**

*Nicola Melideo, Amministratore Unico, LG-net, Roma*

La realtà delle province è molto variegata lungo la Penisola: semplificando molto si può affermare che nel Nord esse hanno un ruolo consolidato e riconosciuto, mentre nel Sud è più difficile trovarne con un accreditamento paragonabile.

Nella mia vita professionale ho avuto a che fare con il mondo delle province. Per alcuni anni, gli ultimi per la verità, ne ho analizzato i servizi svolti soprattutto attraverso l'analisi dei loro bilanci, cercando di trovare un senso all'esistenza di istituzioni la cui legittimazione ad esistere ancora veniva (e viene) messa in discussione da molti, con l'atteggiamento di chi in fondo si pone la seguente questione: abbiamo delle macchine che girano a vuoto, ma sono pur sempre "macchine" collaudate in decenni di buona (e passata) operatività; possiamo impiegarle meglio? Possiamo renderle (più) utili anche attraverso operazioni di radicale "manutenzione straordinaria"?

Questa domanda me la sono riproposta in occasione della approvazione della Legge Delrio, scomponendone i contenuti riferibili alle funzioni attribuite (in via provvisoria) alle province e riaggregandoli in 4 distinte tipologie, tutte aventi carattere prevalentemente tecnico:

- 1) pianificazione in generale;
- 2) assistenza tecnico-amministrativa (funzione ad oggi sostanzialmente ignota alla maggiore parte delle province: la spesa complessiva a livello nazionale è di soli 4 milioni nel 2014, e diventano 2 milioni nel 2015, in massima parte concentrati nel Piemonte);
- 3) servizi da erogare a favore delle forme associative intercomunali (anche in questo caso ci troviamo di fronte a frontiere sconosciute per le province);
- 4) servizi infrastrutturali (e sovra-comunali) per il territorio (strade, edilizia scolastica, ambiente, trasporto), che costituiscono ancora l'essenziale della ragion d'essere delle province, almeno in termini di spesa (in progressiva e drammatica riduzione).

Nella tabella seguente ho elencato a sinistra i raggruppamenti ricostruiti sulla base dei contenuti della Delrio; nella seconda colonna il grado – a mio parere – di rilevanza/importanza attuale e potenziale dei contenuti specifici di ciascun raggruppamento; nella terza le criticità che

impediscono o limitano un'efficace esercizio delle funzioni indicate; nella quarta colonna alcuni suggerimenti che, ove presi in considerazione, potrebbero agevolare l'avvio delle "nuove" province limitatamente alle funzioni considerate.

### Una ri-lettura delle Funzioni fondamentali delle Province ex l. 56/2014

Tipologia di Funzione	Rilevanza istituz.le	Criticità	Fattori facilitanti
<b>1. Piano territoriale di coordinamento provinciale - PTCP</b> e piani "verticali" (trasporti, rete scol.)	Elevata	Ruolo delle Province insidiato da Comuni e Regioni (e UdC* extra-large) – Gap Nord-Sud	Intese tra (Comuni + Province) e Regioni Adeguamento normativo (rafforzare il PTCP). Nuovi Statuti. Interventi "rifondativi" per il Sud
<b>2. ATA* - Supporto ai territori e ai Comuni:</b> a. Progettazione di servizi associati b. Assistenza x redazione di PGT coerenti con PTCT e PTR	Media per 2.a Elevata per 2.b	Assenza di esperienze e competenze documentate relativamente al punto 2.a	Eliminare l'obbligo associativo per i piccoli Comuni Incentivi "intelligenti" per Comuni Concentrare e qualificare c/o Province l'offerta di servizi per le gestioni associate
<b>3. ATA* - Servizi ai Comuni e alle loro forme associative :</b> a. Governo di servizi associati b. Servizi di stazione appaltante c. Reti informative locali	Media per 3.a Medio-alta per 3.b e 3.c	Assenza di esperienze e competenze documentate sul punto 3.a	Predisposizione e proposta ai Comuni di servizi erogabili dalle Province a partire dagli ambiti richiedenti competenze condivisibili (amministrazione generale, viabilità, edilizia scolastica)
<b>4. Erogazione di servizi al territorio:</b> a. Viabilità, edilizia scolastica b. Ambiente, trasporto	Elevata	Carenze sistemiche di disponibilità finanziarie e di riferimenti tecnico-operativi standard	Forme coordinamento tecnico-istituzionale interprovinciale per dare espressione "di rete nazionale" ai ciascun ambito di intervento

\*Legenda: **ATA** = Assistenza Tecnico Amministrativa ai Comuni; **UdC** = Unione/i di Comuni

3

Alcuni esempi: le attribuzioni riconosciute alle province in tema di gestioni associate rischiano di diventare "flatus vocis" se non si definisce quale sia lo spazio se non esclusivo quanto meno privilegiato riconosciuto alle province. E anche se questo spazio viene definito, si rimane al punto di partenza se non si provvede a riconoscere alle province la dotazione necessaria di risorse e competenze.

A proposito di competenze: esiste in ogni caso a monte un problema connesso con il modello di organizzazione e delle competenze degli organi. Il modello individuato dalla Legge Delrio non può funzionare; chiedere agli amministratori comunali di occuparsi della gestione delle province anche per quanto riguarda il governo della "macchina provincia" è un non senso, un invito a sprecare risorse, tempo e opportunità. Gli amministratori devono occuparsi soprattutto di indirizzare alla provincia la domanda di servizi ritenuti necessari; l'erogazione di tali servizi deve essere compito di

una struttura tecnicamente attrezzata e coordinata da una direzione tecnica efficiente e competente.

Passando alle unioni di comuni, poi, non si può ignorare il fatto che, salvo rare eccezioni, esse si sono rivelate molto poco efficaci quando non addirittura inconsistenti.

Non è peraltro mai stata organizzata una vera rete di scambio tra le unioni per mettere in circolo il patrimonio di esperienze utili, che pure esistono, sia pure confinate a casi episodici. (Un minimo di servizio in tale senso ho provato ad organizzarlo sul sito web [www.lapostadelsindaco.it](http://www.lapostadelsindaco.it) ).

Le unioni di comuni sono oggi più o meno organizzate come municipalizzate a proprietà plurima che svolgono una o due funzioni: polizia provinciale e servizi sociali (nel sud la funzione leader è quella della raccolta dei rifiuti). Le unioni vengono per lo più intese, nel migliore dei casi, come centri servizi, in quanto i sindaci non intendono delegare le funzioni che comportano decisioni strategiche, come appunto la pianificazione urbanistica.

Le unioni attive (“attive” sta ad indicare una operatività minima rilevabile nei bilanci tale per cui, tra le voci delle Entrate o delle Spese censite, si riesce a trovare almeno un valore maggiore di 0 [zero]) nel 2015 sono 277, mentre 379 sono quelle esistenti solo sulla carta, cioè con bilanci nulli o inesistenti.

La maggiore parte delle unioni sono in Piemonte e in Lombardia, e a seguire in Emilia-Romagna, ma come Entrate e popolazione coinvolte a primeggiare sono le unioni dell’Emilia-Romagna e della Toscana (350 milioni di euro di entrate l’Emilia-Romagna, 150 la Toscana, 85 la Lombardia).

Se tra le unioni “attive” (277 unioni per 1677 comuni rappresentati) selezioniamo le unioni “sostenibili”, le unioni cioè

- costituite da comuni che abbiano una popolazione media di almeno 1.000 abitanti
- e con una spesa corrente di almeno 20 euro per abitante,

il numero delle unioni che ci rimangono in mano si riduce a 74 in tutta Italia, con 426 comuni coinvolti (in luogo dei 1.677 inclusi in tutte le unioni “attive”).

In una ricerca recente si è fatto un confronto tra quanto spendono per segreteria generale e gestione del personale i comuni sotto i 2.000 abitanti con la spesa dei comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti. Ebbene, se in tutt’Italia si riuscisse a portare la spesa pro-capite dei comuni sotto i 2.000 abitanti al livello dei comuni di classe demografica immediatamente seguente (2.000-5.000 abitanti) si avrebbe un risparmio di 350 milioni anno. Questo obiettivo è certamente alla portata di un progetto che vedesse le province svolgere

funzioni di erogazione di servizi per tutti i piccoli comuni del territorio (per i territori caratterizzati dalla presenza di piccoli comuni).

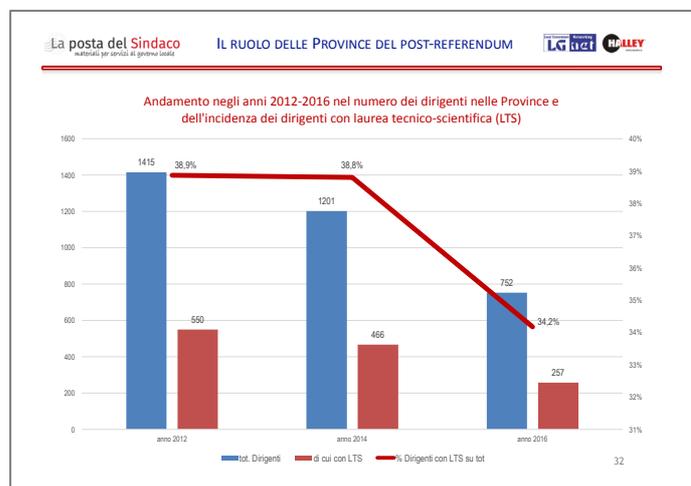
Certamente il futuro delle Province dipenderà dalle risorse finanziarie che si riuscirà a mobilitare. Al momento le “fonti” certe sembrano essere Stato e Regioni, in modo diseguale sullo scenario nazionale.

Resta da capire come possa evolvere, anche sotto questo punto di vista, il rapporto Province-comuni: non dovrebbe suscitare scandalo ipotizzare che la erogazione dei servizi (che siano davvero tali) ai Comuni sia remunerata su base convenzionale.

La provincia, è bene insistere sul concetto, dovrebbe avere una conformazione tecnica, con un direttore generale. I comuni devono rappresentare la domanda di servizi, più che pensare a gestire la provincia.

C'è, infine, un problema di risorse: non bastano le leggi per rifondare le province. Ancor più strategico delle risorse finanziarie per il futuro delle province sembra essere il fabbisogno di risorse di management, di competenze professionali, di creazione di ambienti di lavoro non

mortificati e non mortificanti. Il grafico sopra riportato mostra quale sia stato l'andamento del numero di dirigenti, e tra di essi, di quelli con competenze tecnico-scientifiche dal 2012 al 2016.



## UN FUTURO PER LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA? NUOVE TECNOLOGIE, INCLUSIONE, E SALVAGUARDIA DELLE RISORSE

*Giuseppe Longhi, già Professore di Urbanistica, IUAV Venezia*

Bisogna interrogarsi su quale sia oggi la natura e il senso dell'area vasta.

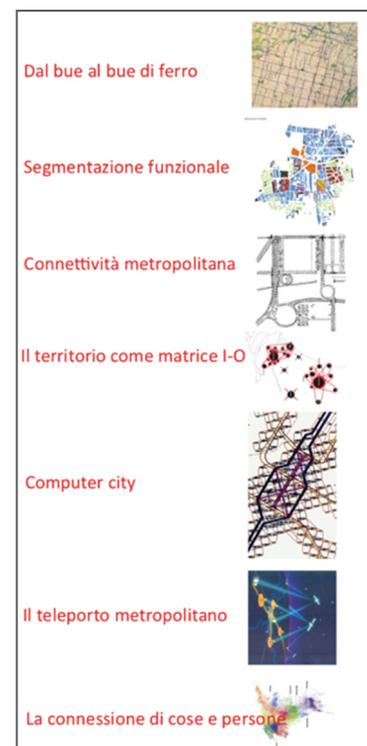
Il ruolo storico dell'area vasta è stato quello di regolare le relazioni fisiche tempo-spazio in un processo di continua dilatazione delle relazioni fisiche. Così abbiamo assistito, nel corso dei secoli, all'evoluzione delle regole di spazio, dall'epoca della civiltà del bue e dello spazio connesso della centuriazione romana fino all'avvento dei buoi di ferro, con il mito della velocità e dello spazio dell' *elephant city*, ossia dello spazio metropolitano. In questo lungo arco temporale il motore dello sviluppo funzionava secondo le regole della meccanica, lo spazio era esclusivamente fisico, articolato per aree funzionali, e la narrazione di questa realtà avveniva con una manciata di qualche centinaia di *bit*.

Non va dimenticato come l'attenzione per lo sviluppo fisico era accompagnata alla garanzia della salvaguardia dei beni comuni. Pensare in termini di area vasta, che nel nostro sistema istituzionale storicamente è coincisa con la provincia, (cui oggi si aggiunge una molto discussa articolazione dello spazio metropolitano), quindi, è funzionale non solo alla ricerca di modelli di sviluppo ma anche alla garanzia per i cittadini della salvaguardia dei beni comuni, che nel nostro ordinamento giuridico avviene secondo i principi del codice napoleonico, seguendo l'articolazione: demanio, patrimonio indisponibile e disponibile.

### **Variazione n°1: lo spazio immateriale**

Nel 1926 Tesla formula un'interessante anticipazione: "Quando il wireless sarà applicato su tutta la terra, essa si trasformerà in un enorme cervello, e come tale tutte le cose saranno particelle di un reale e ritmico intero". Tesla intuisce con grande anticipo due grandi innovazioni destinate a cambiare la concezione dell'uomo e dello spazio: l'intelligenza artificiale (AI) e le moderne reti di telecomunicazione. L'avventura moderna dell'AI inizia alla fine degli anni '60 al MIT con l'Architectural Machine (poi Media Lab) diretta da Nicholas Negroponte, e, negli anni '80, con la rete Internet.

Oggi al nostro cervello umano si è aggiunta una memoria di almeno 1 Terabyte, in grado di contenere l'intera Biblioteca Nazionale di Firenze e lo



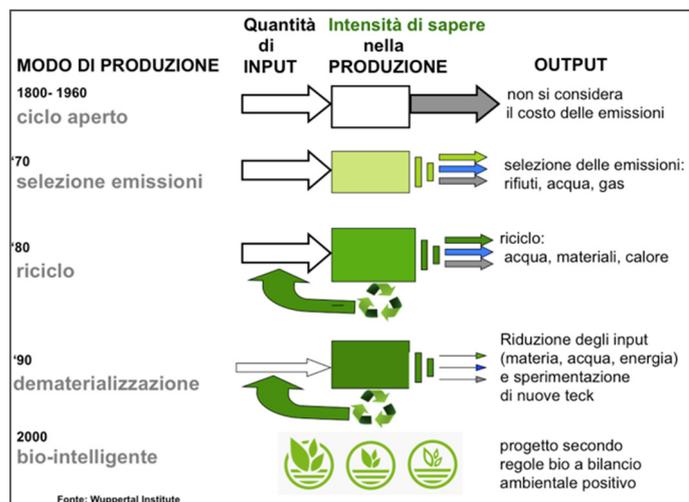
spazio in cui viviamo è globalmente interconnesso. Diventa quindi imprescindibile considerare lo spazio come uno spazio integrato da relazioni fisiche e immateriali.

Questo spazio integrato sta generando nuove morfologie territoriali, dettate dalle esigenze delle nuove macchine che funzionano grazie ai grandi flussi di dati generati dai cittadini, dove la disponibilità di tali dati è stata storicamente regolata dalla parte pubblica. Oggi l'accesso sostanzialmente senza regole a questi flussi di dati sta ledendo in modo sostanziale il diritto di cittadinanza. Con l'avvento della civiltà dei dati e delle reti nasce quindi l'esigenza di estendere il concetto di bene comune oltre che al patrimonio dei beni reali a quello dei dati fondamentali dei cittadini.

Dobbiamo constatare come il Governo uscente abbia messo l'Agenzia preposta all'automazione dei servizi ai cittadini, cui spetta di predisporre i codici di funzionamento dei nuovi sistemi elettronici in relazione ai dati sensibili dei cittadini, in capo ad un dirigente di una società multinazionale che commercia in codici, così come il Comune di Milano affida, di fatto, anche se non formalmente, la programmazione dei nuovi sistemi informatici ad una nota multinazionale del *software* che commercia in codici.

Occorre essere sensibili al fatto che la gestione dell'area vasta oggi non è solo legata all'ottimizzazione dell'uso degli elementi fisici, ma ha come elementi fondanti:

- l'allargamento del concetto di bene comune ai beni immateriali, partendo dal principio che la pubblica amministrazione deve garantire ai cittadini la non cessione dei loro dati ad una parte privata;
- le nuove capacità di management pubblico che si devono sviluppare per il governo dei dati. Il pericolo è di utilizzare passivamente le nuove tecnologie, robotizzando inconsapevolmente la P.A. Occorre avviare una riflessione su come utilizzare le nuove tecnologie per aumentare le capacità dei cittadini, occorre interrogarsi sull'evoluzione del concetto di cittadinanza. Perché le nuove tecnologie permettono nuove forme di cittadinanza attiva. Negli USA i sindaci delle grandi città e il Presidente uscente avevano intuito queste nuove potenzialità ed avviato un ampio programma per cambiare il rapporto tra amministrazione e cittadini, pensando questi ultimi come soggetti attivi, proponendo uno strumento di governo chiamato *playbook*. Argomenti questi che sono invece sgraditi al nuovo Presidente;



- la consapevolezza che i cambiamenti da affrontare sono rapidi e 'dirompenti'. Questo è un fattore di crisi per il nostro Paese, dove i tempi dei processi decisionali sono fuori dal mondo. La Pubblica Amministrazione (P.A.) deve essere in grado di anticipare i processi di cambiamento. Se invece accentua l'asimmetria tra processi e decisioni l'unico risultato è aggravare lo stato di declino della Nazione.

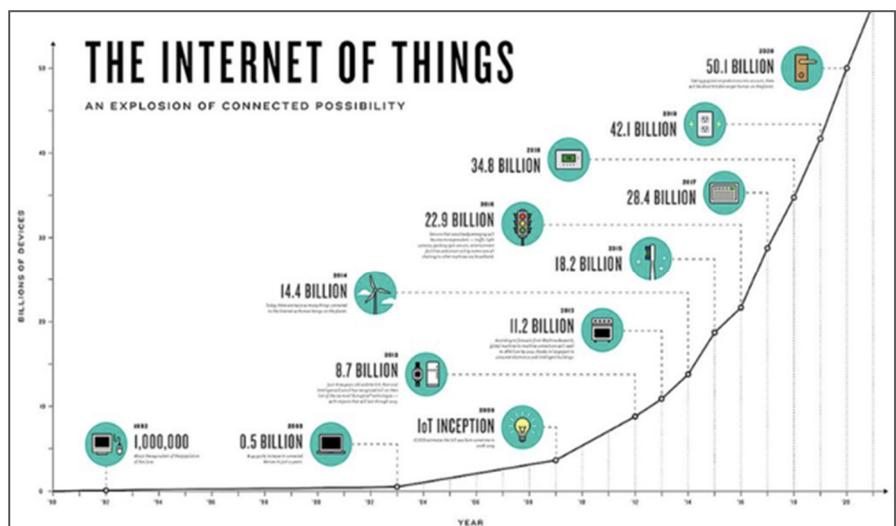
### Variation n° 2, lo spazio biologico.

Altra questione fondamentale riguarda la natura delle risorse fisiche, che storicamente sono state manipolate per sottrazione, nell'illusione che fossero infinite. Ma il Premio Nobel per la fisica Richard Feynman con il suo famoso discorso "There's Plenty of Room at the Bottom" (1958) ci ha resi consapevoli dell'esistenza di una via allo sviluppo che passa attraverso la manipolazione biologica, ossia che opera per generazione di materia e non per sottrazione.

L'intuizione di Feynman è stata fatta propria dalle Convenzioni internazionali sull'ambiente, promuovendo dal 1992 (Convenzione di Rio) una serie di severe tabelle di marcia per la trasformazione delle economie mondiali da consumatrici di materia a entità capaci di manipolare biologicamente la materia. Tale tabella di marcia per quanto riguarda l'UE è la base per la definizione dei limiti e incentivi degli strumenti di programmazione nazionali, i quali a loro volta, per quanto riguarda il sistema delle pubbliche amministrazioni locali, dovrebbero essere la base per l'elaborazione delle Agende di sviluppo sostenibile. L'ente locale moderno è così chiamato a porre al centro del proprio bilancio non solo il pareggio economico, ma anche l'incremento delle risorse naturali e l'azzeramento del prelievo. Per andare in questa direzione esso è chiamato a stimolare l'innovazione, superando il suo ruolo storico di mero controllore, e ad adottare metodiche di sviluppo di tipo metabolico. Per raggiungere questi obiettivi la P.A. dovrebbe modernizzare il suo modo di lavoro, dotandosi di moderni *data base*, collegati fra loro, al fine di formare un insieme olistico, in grado di funzionare per *feedback*, e collaborativo. Gli enti locali, quindi, come un sistema scalare, in continua crescita, per promuovere nuovo sviluppo.

### Variation n°3: il carattere 'dirompente' dei cambiamenti

Oggi stiamo assistendo a cambiamenti 'dirompenti', che superano visioni dello sviluppo ancorate al passato. Mi limiterò a ricordarne due: l'avvento dell'antropocene e di internet delle cose (IoT). Con l'antropocene si supera la visione 'paesaggistica' della progettazione, che cerca di replicare la natura o di mitigare gli effetti distruttivi dell'uomo, a favore di una progettazione che si fa carico della convivenza con la natura. A tale fine



occorre progettare pensando il luogo come un pianeta di cui si deve garantire la sopravvivenza, in una prospettiva di lungo tempo, pensando quali effetti l'azione di oggi genererà domani.

Con l'avvento di *Internet of Things*, ossia della connessione non solo fra persone ma anche fra oggetti, si realizza la previsione di Tesla ricordata all'inizio; cambia così il concetto di progettazione in quanto lo spazio fisico assume una dimensione bio-cognitiva essendo dotato di una infrastruttura 'neuronal'. Di conseguenza esso non è più progettato come un grande meccano, ma come un sistema genomico, in grado di crescere e svilupparsi con regole compatibili con la natura. Una realtà fatta propria dalla recente Convenzione di Parigi che stabilisce due caratteristiche fondamentali per i nuovi edifici: essi devono essere 'vegetariani' e cognitivi. Il manufatto edilizio diventa così accettabile a condizione che produca un saldo con la natura positivo (il suo essere vegetariano) e garantisca ai suoi abitanti elevati livelli sia di connettività, riguardo alla capacità di stoccare e trasformare informazioni (il suo essere cognitivo). La Convenzione di Parigi insegna a tecnici e politici responsabili che gli obiettivi della pianificazione devono essere ricondotti all'aumento della probabilità di sopravvivenza di cittadini che disporranno di un reddito sempre più basso, a causa della crisi economica prolungata in Europa e degli effetti dirompenti dei cambiamenti tecnologici. I quartieri dovranno essere pensati per funzionare a consumo energetico zero e dovranno garantire l'autosufficienza alimentare ai propri abitanti. Si avanzano forme di co-produzione, con l'ente pubblico che deve garantire i servizi minimi e la materia cognitiva per permettere la coproduzione. Ugualmente sta dilagando la letteratura (e anche sperimentazioni) di forme di salario garantito. Situazioni che si pensava dovessero realizzarsi solo in tempo di guerra oggi stanno diventando regola generale di progettazione.

Il *system thinking* che ho proposto tende a dimostrare che l'attualità dell'area vasta non è legata a sterili discussioni sul suo confine fisico o sulla distribuzione di competenze fra enti locali, ma alla capacità di fondere la dimensione 'finita' del suo spazio fisico con quella infinita della sua connettività, e di saper gestire la trasformazione delle produzioni, un tempo basate esclusivamente sulla sottrazione di risorse naturali da un luogo, in relazioni di flusso basate sulla manipolazione biologica delle stesse. Questo implica un notevole aumento delle capacità di *governance* locale che deve:

- garantire che i dati in rete della popolazione siano gestiti dai servizi pubblici, in quanto non possono essere oggetto di negoziazione economica;
- intendere lo spazio fisico e lo spazio immateriale come ambiti collaborativi, in grado di generare effetti positivi per l'intero sistema territoriale e sociale. Per cui gli investimenti in una regione dovrebbero essere valutati anche per i benefici generati in altre regioni;
- sviluppare politiche territoriali che non devono essere improntate alla esclusiva priorità dei vincoli, ma anche all'attrazione di ricchezza, all'aumento della produttività e alla crescita delle risorse naturali, secondo la regola del *decoupling* che guida la politica economica e territoriale europea.

Queste indicazioni sono informate al principio di aumentare sia la produttività, sia il valore delle risorse naturali, per sbloccare questo Paese, facendolo uscire da una logica di rendita ed entrare in una logica propulsiva. Il vincolo e la tutela ad oltranza delle risorse residue non è una politica sufficiente, le risorse

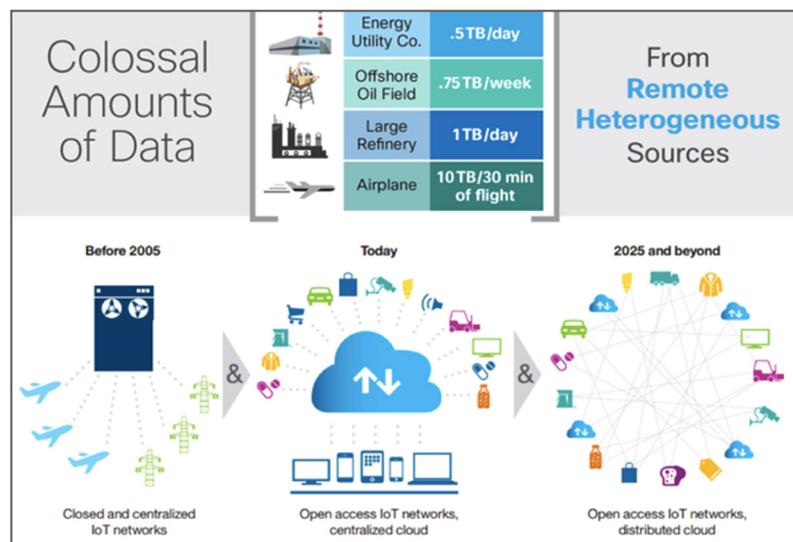
devono essere intese come una base che manipolata in una logica bio-antropocentrica deve generare nuova ricchezza.

#### Variation n°4: il playbook

L'evoluzione del processo di progettazione dell'area vasta è simmetrico con l'evoluzione dell'ambito spaziale/relazionale. Si è passati così dall'era del piano, che ha guidato la progettazione fino all'epoca dell'archeologia dell'innovazione (anni '70), all'era dell'agenda, che ha guidato i processi di "innovazione forzata" indotti dagli obiettivi delle Convenzioni internazionali dell'ambiente fino ai *playbook*, strumenti di programmazione dell'attuale era dell'interattività.

In quanto i sistemi organizzativi pubblici e privati diventano sempre più proattivi la cultura progettuale anglosassone propone il *playbook* (la figura di riferimento è quel quadernetto segreto che gli allenatori di baseball usano per annotare gli schemi di gioco). La pubblica amministrazione sovverte la natura del *playbook*, che da strumento riservato, segreto, diventa pubblico, invitando tutti i portatori d'interesse a rendere ugualmente pubblici i loro "schemi di gioco", al fine di moltiplicare la massa creativa che deve generare innovazioni e cambiamenti socialmente virtuosi. Nell'era della cibernetica la P.A. trasforma la sua natura, da agente di controllo dello sviluppo a promotore, generatore creativo dello sviluppo. Secondo questo schema d'azione è perdente chi si limita a difendere lo *status quo* e rinuncia a sviluppare nuove capacità da parte delle risorse umane, diventate il fattore primario di sviluppo. La *governance pubblica* diventa un sistema continuo di azioni di cui i dati sono il carburante.

Il problema quindi non è più la centralità della scarsità di suolo, ma la limitatezza e la qualità delle risorse umane. La Lombardia ha oggi all'incirca la stessa struttura universitaria che aveva alla fine del secolo scorso, a dimostrazione di un 'cervello' che opera in una logica di mantenimento della rendita, difendendo invece di aprirsi. Andrebbe inaugurato un sistema di sapere civico capace di moltiplicare



per mille la macchina ormai obsoleta dell'attuale sistema, capace di rivalutare il patrimonio di ricchezze della nazione, quali la biodiversità, o l'acqua (il petrolio di domani), o il patrimonio storico-artistico.

Dobbiamo quindi lavorare, sul sapere, sulla capacità di usare virtuosamente l'intelligenza artificiale, sulla rivalutazione delle risorse naturali. Questo passa attraverso alcuni cambiamenti dirompenti



nell'organizzazione pubblica legati alla consapevolezza di dare ai dati dignità di beni comuni e di passare da sistemi di governo chiusi e settorializzati a sistemi aperti e distribuiti.

Il meccanismo di funzionamento dei nuovi sistemi indubbiamente non è semplice e l'innovazione continua crea spaesamento, asimmetrie, confusione; ma dobbiamo prendere consapevolezza dell'esistenza di un nuovo alfabeto progettuale dove:

- il concetto di 'nuvola' (che ricorda i tradizionali sistemi centralizzati) sta cedendo il passo a quello di *blockchain*, ossia a un sistema di relazioni continue e acentriche;
- le *smart grid*, che combinano energia importata con autoproduzione da fonti rinnovabili, riattualizzano l'idea del quartiere come villaggio autosufficiente;
- i lampioni, che raccolgono e distribuiscono informazioni, definiscono nuovi flussi continui di relazioni fra cittadini e P.A.;
- le fabbriche, dove l'erogazione dei servizi è più importante della produzione degli oggetti;
- le residenze, che superata la dimensione di "*machine a habiter*" diventano macchine per produrre energia, beni di sussistenza (grazie alla loro superficie biotica) e relazioni (grazie alla connettività).

Dobbiamo risparmiare suolo, ma non basta, lo dobbiamo fare innovando, per questo la vastità dell'area non dipenderà solo dalla sua dimensione fisica ma dalla sua capacità di attrarre nuove culture, nuove menti generatrici.



## **RIORGANIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE E MODIFICHE ALLA LEGGE DELLA LOMBARDIA SUL GOVERNO DEL TERRITORIO**

*Filippo Dadone, Dirigente Unità organizzativa Programmazione territoriale e urbanistica, Regione Lombardia*

*Sergio Perdiceni, Responsabile Posizione organizzativa Governo del territorio e attuazione della l.r. 12/2005, Regione Lombardia*

Partiamo dagli aspetti di maggiore rilievo della LR 31-2014 della Lombardia che traduce le indicazioni comunitarie sul contenimento del consumo di suolo, e che ha nella variante al PTR in corso uno degli adempimenti attuativi. Parleremo soprattutto dei contenuti che afferiscono in modo più stretto ai temi di questo corso, quindi: il consumo di suolo come aspetto sovralocale, la conseguente *governance* di area vasta, gli ambiti territoriali omogenei come ambiti ottimali per il consumo di suolo, e come la LR 31/2014 mette in relazione il consumo di suolo con la pianificazione urbanistica. Siamo ancora nella fase di avvio della legge, in un periodo regolato da una norma transitoria che pone alcuni problemi applicativi ai comuni, ma ci concentreremo soprattutto su quanto prevede la legge nel funzionamento a regime.

Parleremo anche di cosa stiamo pensando di fare con la modifica della LR 12/2005, la legge sul governo del territorio. Non esiste ancora un testo ufficiale da proporre, ma vi raccontiamo alcuni dei ragionamenti cui ci stiamo ispirando in queste settimane di lavoro dedicate alla messa a punto del testo. Racconteremo in particolare come stiamo pensando di modificare l'integrazione tra le procedure di approvazione del piano comunale e della relativa VAS.

Un'altra legge regionale significativa (LR 32/2015) è quella dello scorso anno che riguarda la Città Metropolitana e che stabilisce che gli obiettivi che il PTR deve dare alla Città metropolitana devono essere oggetto di intesa tra i due enti. Quindi pur essendo il PTR su alcuni aspetti sovraordinato rispetto agli enti locali, con la Città metropolitana si è andati verso una soluzione più paritaria. Altra indicazione, che differenzia il PTM (piano territoriale metropolitano) rispetto al PTCP, è la possibilità per il primo di individuare gli insediamenti di carattere sovracomunale, e di potere dare indicazioni prescrittive prevalenti ai comuni in merito a questi insediamenti. Nelle province invece è il comune che può individuare ambiti di interesse sovracomunale.

La Regione Lombardia ha inteso con la LR 31/2014 recepire l'obiettivo della direttiva comunitaria di arrivare a consumo suolo zero entro il 2050. I principali aspetti sono così riassumibili:

- assume il consumo del suolo quale tema fondamentale e prioritario da affrontare in termini dispositivi a partire dal livello di governo regionale;



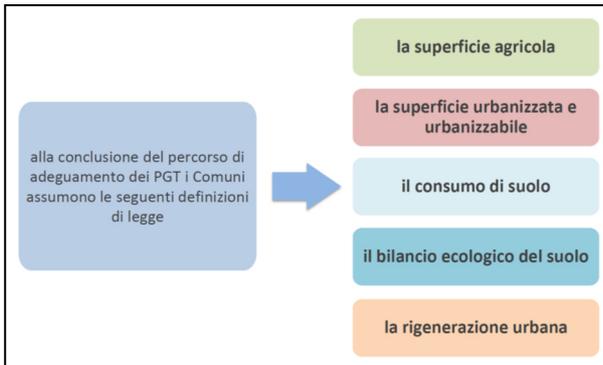
- coordina il tema del consumo del suolo al tema della rigenerazione urbana e al tema del dimensionamento degli strumenti urbanistici, tenendo conto che in molte zone urbane di questa regione esiste un grande problema di riqualificazione e riuso delle aree dismesse;
- prevede lo sviluppo del tema per successive fasi applicative e con riferimento al sistema di pianificazione territoriale multi-scalare nel processo di governo del territorio previsto dalla LR 12/2005, in particolare rafforzando i contenuti e gli effetti del PTR in un sistema di co-responsabilizzazione degli enti locali;
- sviluppa il tema rispetto ai diversi aspetti e strumenti: quantitativi, qualitativi, attuativi-gestionali e di monitoraggio;
- introduce contestualmente misure di incentivazione per la rigenerazione urbana e disincentivi al consumo del suolo, almeno nei principi di fondo, che devono tuttavia ancora essere tradotti in strumenti operativi.

Viene quindi richiesto un forte coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, usando dati e strumenti condivisi, in una logica di stretta cooperazione in cui ogni livello assume le proprie responsabilità, in piena autonomia. Il PTR fornisce le indicazioni complessive su obiettivi da raggiungere e tempi, ma è poi il livello comunale quello dove l'obiettivo viene quantificato e definito in modo più preciso.

Questa legge, così come la modifica alla LR 12/2005, è stata studiata nell'incertezza del destino del livello intermedio provinciale. Nella variante del PTR attuativa sono stati individuati 42 ambiti ottimali (definiti ATO, ambiti territoriali omogenei), come raggruppamenti di comuni, con caratteristiche il più possibile omogenee, ma anche coincidenti con i confini provinciali, a parte 7 casi di ambiti che si collocano a cavallo di due province confinanti. Similmente si era mosso il PTR approvato nel 2010 che aveva individuato ambiti territoriali, che erano tuttavia svincolati dai confini comunali, dove stava ai comuni andare a riconoscersi.

Il PTR definisce le soglie, e i criteri per ogni singolo ATO, sulla base delle caratteristiche specifiche di ogni territorio e dei dati sulla situazione esistente che vengono dal basso, dai comuni. Gli ATO sono anche pensati, nella revisione della LR 12/2005, come base conoscitiva comune intercomunale entro cui incardinare le varianti della pianificazione comunale, cercando di evitare le discrasie tra gli indirizzi dei singoli Comuni e il contesto socioeconomico e territoriale cui appartengono.

La LR 31/2014 prevede un periodo di transizione dove non è consentito al comune di intervenire con nuove previsioni che consumano nuovo suolo, a parte gli interventi previsti in accordi di programma regionali, o per l'ampliamento di attività economiche esistenti. Fa tuttavia salve le previsioni vigenti, concedendo un periodo di 30 mesi per finalizzarle nei percorsi attuativi previsti dal piano. Il tempo previsto si è rivelato troppo limitato per adeguare il PTR e i PTCP alla nuova legge e questo sta creando alcune difficoltà nella gestione della fase di transizione. Alla conclusione del periodo di adeguamento i comuni dovranno assumere una serie di indicazioni nei loro strumenti, come riassunti nella figura.



A regime ogni comune avrà un tetto alle previsioni, basato sul calcolo dei fabbisogni, e non potrà andare oltre se non per casi eccezionali regolati. Il comune potrà ovviamente sempre fare nuove previsioni a consumo di suolo zero, dove usando il concetto di "bilancio ecologico del suolo" lo zero può anche essere ottenuto attraverso l'equilibrio algebrico tra aree programmate che vengono riportate ad agricolo e nuove previsioni. Quindi una previsione pregressa può essere spostata in una nuova zona, a parità di dimensioni e di caratteristiche, o comunque a dimensioni inferiori. La precedenza deve sempre essere data alla rigenerazione urbana, e solo ove sia dimostrata non fattibile si può accedere al consumo di suolo nuovo.

Per favorire tutto quanto previsto dalla LR 31/2014 non si poteva non affrontare la revisione di alcune parti della LR 12/2005 sul governo del territorio. Le incertezze sul livello intermedio ci hanno fatto muovere con una certa cautela. Gli ATO erano in tale senso una sorta di salvagente in caso di esito confermativo del referendum costituzionale. Questa revisione viene definita come manutenzione straordinaria, non si toccano i principi fondamentali, le competenze dei diversi livelli rimangono nella sostanza inalterate. Si è posta invece molta attenzione fin dai primi articoli, quelli dei principi, nello spostare l'attenzione sulla sostenibilità delle previsioni. Il consumo di suolo diventa obiettivo prioritario. Si è rafforzato il concetto che le previsioni debbano essere strettamente correlate al soddisfacimento dei fabbisogni, avendo assistito nel periodo di passaggio dai PRG ai PGT ad un eccessivo sovradimensionamento dei piani. Il PGT nella sua parte strategica, denominata Documento di Piano, ha una durata di 5 anni, per cui le previsioni andrebbero tarate sui fabbisogni relativi a questo limite temporale. Viene richiesto ai comuni di arricchire le conoscenze nei piani su aree degradate, dismesse, stato dell'urbanizzazione, ecc.

Un aspetto introdotto dalla LR 31/2014 che non è stato ripreso nella proposta di modifica alla LR 12/2005 è quello relativo ai piani associati, previsti come sostitutivi dei PGT dei singoli comuni. La questione di fondo riguarda il mantenimento dell'autonomia dei comuni in presenza di un PGT associato che sostituisce i piani dei singoli comuni. Dopo una serie di approfondimenti giuridici sulla fattibilità la strada da percorrere è apparsa troppo complessa, per cui si è preferita una scelta più prudente per favorire le unioni e fusioni in via più tradizionale, affidando le forme associative di pianificazione all'utilizzo degli strumenti di accordo interistituzionale già esistenti.

Altro tema di approfondimento riguarda la procedura di VAS, per la quale in Lombardia non esiste una legge apposita, ma viene regolata all'interno della LR 12/2005 e correlati criteri attuativi. I tempi del



percorso per la pianificazione comunale sono scanditi in modo preciso tra adozione e approvazione, mentre sono lasciati alle decisioni del singolo comune prima dell'adozione, dove si svolge la maggiore parte del percorso di VAS, e dove non è raro che i tempi si allunghino molto, anche a diversi anni. Con la modifica alla legge si cerca di regolare meglio la fase ante adozione e di integrare il percorso del piano e della VAS, dalla fase di avvio fino alla conclusione. In Lombardia gran parte della procedura VAS si compie prima della adozione, fino ad arrivare ad un parere motivato, che poi viene aggiornato, o semplicemente confermato, prima dell'approvazione. Questo costringe ad una serie di passaggi con tempi scanditi in modo molto stretto, che creano obiettive difficoltà. Il parere di compatibilità della regione è previsto tra adozione e approvazione e arriva al comune solo 30 giorni prima del termine massimo previsto dalla legge per approvare il piano. Le indicazioni prescrittive in quanto prevalenti vengono recepite, ma quelle di indirizzo, di orientamento, fornite dalla regione sulla base del proprio PTR spesso non vengono prese in considerazione, anche per la mancanza del tempo necessario per rielaborare i contenuti e adeguare la struttura del piano. L'alternativa a cui si sta pensando è di ridurre i passaggi della VAS, di spostarla al periodo tra adozione e approvazione producendo un unico parere motivato prima dell'approvazione.

Esistono quindi due possibili modelli alternativi. Il primo consiste nell'intervenire in fase di costruzione del piano con tutti i pareri, compresi quelli di compatibilità regionali e provinciali, prima dell'adozione, il che permetterebbe un più efficace inserimento delle indicazioni sovracomunali nei piani comunali, ma costringerebbe il comune a gestire una procedura in più fasi in un tempo più lungo. Il secondo consiste invece nello spostare tutto tra adozione e approvazione, alleggerendo il comune che deve gestire meno fasi ma con il rischio che venga adottato un piano meno integrato negli aspetti di area vasta. Bisognerebbe in questo secondo caso comunque prevedere uno sforzo di re province per mettere a disposizione dei comuni prima dell'adozione un quadro di conoscenze e di riferimenti che sia il più ampio possibile.

In tutto questo, utilizzando le possibilità della VAS, ossia la più breve e semplice verifica di assoggettabilità in luogo della procedura completa, abbiamo pensato di andare incontro alle richieste di semplificazione introducendo le varianti con procedure semplificate, che accorcerebbero molto i tempi e potrebbero essere concluse entro pochi mesi. Oggi la procedura è unica, dalla variante generale al PGT di Milano alla variante parziale del più piccolo comune.



## **UN NUOVO APPROCCIO ALLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN REGIONE LOMBARDIA**

*Maurizio Federici, Dirigente Struttura Pianificazione territoriale, Regione Lombardia*

I PTR, piani territoriali regionali d'area, sono una novità nella pianificazione, sia per come vengono sviluppati che per come vengono gestiti. Il PTR della Franciacorta è l'ultimo in ordine di tempo, ed è un ottimo esempio in quanto tiene in considerazione l'esperienza pregressa degli altri piani che l'hanno preceduto. L'agenda europea 2030 per lo sviluppo sostenibile ha individuato alcuni programmi d'azione, tra i quali è di particolare rilievo quello che prefigura il passaggio ad un'economia circolare. Sono generalmente più conosciuti nelle applicazioni ai materiali di consumo, e poco noti nella pianificazione. Tra gli obiettivi comunitari relativi all'ambiente è importante il numero 11 che consiste nell'aiutare le città a divenire maggiormente sostenibili. Questi sono i riferimenti per impostare politiche urbane, e in senso ampio territoriali, più sostenibili. Citando il Premio Nobel per l'Economia Amartya Sen: "Lo sviluppo economico non coincide più con un aumento di reddito ma con un aumento della qualità della vita".

La Legge Delrio è occasione per ripensare i rapporti tra Stato, Regioni, Province, Comuni, anche sperimentando nuovi assetti istituzionali di area vasta attraverso una co-progettazione, una partecipazione attiva, che coinvolga tutti gli attori, non solo quelli istituzionali, ma anche quelli economici. A livello locale i piani di area vasta sono poco conosciuti, e c'è poca coscienza dei vantaggi che se ne potrebbero trarre. Da qui il tentativo di sviluppare nuovi strumenti e nuovi metodi per avvicinare maggiormente questi piani ai problemi specifici dei diversi territori.

I PTR hanno come riferimento la LR 12/2005 e il PTR, Piano territoriale regionale, approvato nel 2010. Tutti i territori da assoggettare a piano d'area sono elencati nel PTR, e a grandi linee sono anche definiti scopo e principali obiettivi. Una parte di questi piani è stata approvata, altri sono ancora da iniziare, e tra questi ultimi ve ne sono di molto importanti, come il Piano territoriale d'area del Fiume Po. Questi piani permettono di definire per esempio:

- obiettivi socio - economici ed infrastrutturali
- azioni per il governo e lo sviluppo del territorio
- forme di compensazione e ripristino ambientale

L'aspetto più importante è tuttavia che questi piani, secondo quanto previsto dalla LR 12/2005, a differenza del PTR, permettono di introdurre contenuti ad efficacia diretta, prevalenti nei confronti della pianificazione comunale e provinciale. I piani d'area non sono omnicomprensivi, non sono sostitutivi di altre forme di pianificazione, sono aggiuntivi, vengono concertati e dati agli enti locali per il loro uso, come un servizio che permette di inserire nella pianificazione locale aspetti strategici di scala più ampia, a volte



anche di scala regionale quando sono a scavalco di più province o interessano temi o infrastrutture di rilievo per gli obiettivi regionali. Questi piani non sono pensati per introdurre ulteriori vincoli, possono introdurre aspetti cogenti ma solo su oggetti che vengono concertati con gli enti locali, comuni e province prima di tutto. Non sono dotati di risorse economiche proprie, e questo è un altro elemento vincente.

Con i Piani territoriali d'area si intendono perseguire soluzioni di sviluppo del territorio innovative, capaci di coniugare le esigenze di attrattività e di competitività dell'area con scenari di razionalizzazione nell'uso del territorio attraverso iniziative orientate verso:

- minimizzazione il consumo di suolo
- previsione di interventi di rigenerazione urbana e territoriale
- valorizzazione delle identità culturali e potenzialità turistiche
- azioni per la sostenibilità ambientale (risorse energetiche, qualificazione paesaggio, mobilità sostenibile)

In questi piani si definisce prima l'obiettivo e quindi si individua il giusto ambito di riferimento. Non esiste una scala dimensionale predefinita. Ci sono piani d'area che vanno dai 4 ai 54 comuni, da 1 a 3 province, e coinvolgono anche parchi e altre realtà istituzionali. La dimensione è dunque legata all'obiettivo, è qualcosa di diverso rispetto a quello cui siamo abituati. Tra i punti di forza dei piani si possono annoverare:

- Strumenti complessi e innovativi di vera *governance* territoriale multilivello (più livelli coinvolti, anche ministeri a volte) e multisettoriale (non solo aspetti territoriali, ma anche economici, sociali, ambientali), che non sono facili da illustrare e comprendere agli amministratori locali.
- Partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti (privati compresi) nella co-pianificazione di un progetto territoriale strategico comune; si procede rigorosamente assieme agli enti locali a partire dalle province.
- Maggiore incisività ed efficacia (il PTRA specifica, dettaglia e sviluppa gli indirizzi del PTR/PPR).
- Non sono dotati di risorse economiche proprie, e questo ha permesso una maggiore libertà nella scelta di obiettivi e azioni, mentre in presenza di risorse i comuni finiscono per concentrarsi solo sulle azioni che servono per acquisire le risorse.
- Monitoraggio, sono tra i primi piani di area vasta ad essere stati sottoposti a monitoraggio, utilizzando indicatori molto mirati.
- Processo di VAS e compensazioni.

E tra i punti di debolezza:

- Procedura di approvazione lunga e complessa (2-4 anni), in quanto l'attività di mediazione e concertazione richiede tante energie e tanto tempo.
- Non sono dotati di risorse finanziarie proprie, e occorre quindi reperire le risorse per la fase attuativa (per esempio nell'ambito della programmazione regionale ed europea).
- Percezione ancora distorta dello strumento perché può imporre vincoli, prescrizioni e divieti. Per la storia pregressa la pianificazione della regione è ancora vista come una pianificazione di vincoli, e quindi il primo approccio è sempre difficile, gli enti locali sono spesso sulle difensive rispetto ad una proposta che arriva dalla regione.

L'immagine elenca i piani d'area fino ad oggi approvati ed i relativi obiettivi. Il piano dei Navigli Lombardi nasce dall'esigenza di proteggere i Navigli dalla circostante pressione antropica, e ha giocato un ruolo

importante per orientare le scelte progettuali delle opere connesse all'EXPO. Il piano di Montichiari nasce per evitare gli errori commessi con Malpensa e preservare le aree necessarie per lo sviluppo dell'area aeroportuale con le maggiori possibilità di sviluppo del Nord Italia, tenendo conto che gli altri aeroporti lungo la A4, a parte Malpensa, non dispongono di territorio per il loro ampliamento e sono arrivati ai limiti di saturazione. Il piano della Valtellina nasce per fare fronte ai problemi causati dai mondiali di Bormio. Il piano delle Valli Alpine nasce dall'idea di affrontare il problema delle

**GLI OBIETTIVI PRINCIPALI DI CIASCUN PTR:**

- PTR Navigli lombardi**   
Valorizzare e preservare i Navigli come identità della Lombardia
- PTR Montichiari**   
Promuovere lo sviluppo equilibrato dell'aeroporto e del territorio dei comuni interessati all'interno del sistema aeroportuale lombardo
- PTR Media e Alta Valtellina**   
Sviluppare il territorio mediante la valorizzazione del patrimonio ambientale ed il governo delle opportunità economiche
- PTR Valli Alpine**   
Promuovere uno sviluppo economico sostenibile e compatibile con i territori montani

www.regione.lombardia.it

secondo case in area montana, ed è stato nel 2015 individuato dalla Direzione Generale Politica Regionale e Urbana della Commissione Europea come una delle migliori quattro pratiche a livello Europeo. Alcuni di questi piani sono individuati nel PTR ma poi sono stati stimolati dai politici dell'area o comunque interessati al piano, senza la cui spinta un processo complesso di questo tipo, l'esperienza insegna, che non si riesce a portarlo avanti.

Il PTR Franciacorta è l'ultimo adottato ed attualmente in pubblicazione per le osservazioni. Abbiamo adottato lo slogan "La fabbrica delle opportunità" e l'obiettivo di fondo è di portare il territorio ad una qualità paragonabile a quella dei suoi famosi prodotti vitivinicoli. La Franciacorta è in posizione quasi baricentrica rispetto al territorio della regione, si tratta di un'area ricca e con amministratori mediamente molto preparati. Da notare che, contrariamente a quanto si potrebbe in prima battuta immaginare, l'attività prevalente in termini di PIL è quella industriale, non la produzione del vino.

**P.T.R.A. FRANCIACORTA**  
Elaborato in collaborazione con le Università di Brescia e di Bergamo

**P.T.R.A. Franciacorta nel contesto regionale**

www.regione.lombardia.it

**Ambito territoriale del PTR Franciacorta**

**27 Comuni:** Adro, Brione, Capriolo, Castegnato, Cazzago San Martino, Cellatica, Coccaglio, Collebeato, Cologno, Concesio, Corte Franca, Erbusco, Gussago, Iseo, Monticelli Brusati, Ome, Ospitaletto, Paderno Franciacorta, Patazzolo sull'Oglio, Paratico, Passirano, Polavento, Provaglio d'Iseo, Rodengo Saiano, Rovato, Sultzano, Villa Carcina

**Altri soggetti coinvolti:** Provincia di Brescia, altre DG..., collaborazione con Sovrintendenza BB.AA

www.regione.lombardia.it

Il perimetro del PTRÀ è stato definito includendo l'area DOCG del vino Franciacorta, e una zona buffer esterna per potere ragionare dei rapporti con i territori circostanti. Inizialmente non tutti erano d'accordo, gli agricoltori temevano che l'allargamento potesse essere un modo per estendere la zona di produzione del DOCG, con scadimento di qualità del prodotto.

Sono stati coinvolti anche altri soggetti, come la Soprintendenza, in quanto alcuni comuni hanno segnalato difficoltà di governo del territorio in presenza di vincoli molto estesi. A tale fine si è anche pensato di dare al piano una valenza paesaggistica attraverso una convenzione con il Ministero. Questa ipotesi non è stata accettata dal Ministero perché ha ritenuto che ai fini dell'accordo il piano paesaggistico debba includere la regione nella sua interezza. Si è scelto di andare comunque avanti, lavorando con la Soprintendenza per definire le modalità su come intervenire all'interno delle aree dei beni vincolati. Questo è importante perché il PTRÀ permette di definire una modalità unica di leggere e intervenire sul territorio, tra regione, provincia, commissioni paesaggio, comuni, soprintendenza, professionisti. Modalità che verranno poi spiegate nel corso delle giornate di formazione alle Commissioni paesaggio, già previste nel PTRÀ stesso.

Vista l'ampiezza del perimetro sono stati individuati anche 6 sub ambiti differenti, attraverso uno specifico studio di approfondimento sulle caratteristiche geografiche e storiche. L'obiettivo generale è definito nella frase "Qualità di un territorio come risultante della qualità dei suoi prodotti e del modo di vivere dei suoi abitanti". Gli obiettivi specifici sono:

1. Orientare lo sviluppo del territorio verso la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana/territoriale.
2. Promuovere l'attrattività paesaggistica e la competitività territoriale.
3. Sostenere un sistema integrato di accessibilità e mobilità sostenibile.

Il primo obiettivo nasce per noi dall'opportunità di testare la LR 31/2014 sul consumo di suolo e la rigenerazione che al momento di avvio del PTRÀ, inizio 2015, era stata appena approvata. Il secondo obiettivo nasce dagli indubbi valori paesaggistici dei luoghi, dove è anche presente un sito Unesco di secondo livello. Allo stesso tempo la zona è limitrofa alla periferia di Brescia e sottoposta a pressioni insediative non dissimili a quelle attorno a Milano, e con crescenti livelli di congestione viabilistica. Il terzo ed ultimo obiettivo riguarda gli aspetti di accessibilità all'area. Uno degli elementi importanti del piano, e una sfida allo stesso tempo, è stato di valorizzare le sinergie tra i tre obiettivi sopraindicati. È stato molto difficile far dialogare tra loro professionisti molto diversi, anche nei linguaggi che utilizzano.

Ci si è anche posti la finalità di individuare strumenti adatti ad attuare il piano una volta approvato. Per esempio per la rigenerazione urbana e territoriale sono stati individuati tre luoghi critici, di scala sovracomunale, dal punto di vista ambientale e paesaggistico, che non possono essere risolti dal singolo comune, ma la cui riqualificazione comporterebbe benefici per tutta la zona. Si è individuato un percorso per fare convergere in futuro alcuni finanziamenti regionali e una parte degli oneri di urbanizzazione da tutti i comuni per realizzare le azioni di riqualificazione ritenute prioritarie. Oppure, altro esempio, è prevista una piattaforma di *webgis* per fare conoscere le aree dismesse o sottoutilizzate di questo



territorio, in considerazione anche delle grandi potenzialità turistiche. Sono per esempio state raccolte nella banca dati le cascate e gli altri immobili potenzialmente utilizzabili per fini turistici. I beni storico artistici sono stati mappati e corredati di schede informative. Tra gli elementi di novità del PTRA Franciacorta si possono in sintesi segnalare:

- L'applicazione sperimentale della legge sul consumo di suolo (criteri qualitativi, ambiti territoriali omogenei, aree allagabili), dove la Franciacorta corrisponde ad uno degli ambiti omogenei del PTR.
- Il regolamento edilizio unico (semplificazione edilizia), sviluppato da un gruppo di tecnici dei comuni, conformemente a quello tipo sviluppato dallo Stato.
- Linee guida per i PGT su alcuni degli aspetti critici di quest'area (riqualificazione aree industriali, frange urbane nel rapporto con la campagna).
- Indirizzi per la pianificazione degli ambiti vincolati (bellezze d'insieme in collaborazione con la Soprintendenza di Brescia).
- Messa a punto di strumenti per la *governance* del piano, con la definizione di strumenti (ad esempio: fondo di rotazione per la sostenibilità, momenti di formazione per coordinare i criteri di valutazione delle diverse commissioni paesaggio).
- Creazione di data base su aree dismesse ed edifici rurali abbandonati.
- Definizione di piani unitari di area vasta per componenti geologica e paesaggio, ad evitare che ad esempio lo stesso tipo di territorio in due comuni confinanti sia posto in classi diverse di fattibilità geologica a seconda che di come è stato sviluppato lo studio geologico.
- Definizione di rete verde infrastrutturale, continua su tutto il territorio, basata su una pianificazione unitaria del paesaggio.

Il piano è costituito da una documentazione molto snella, con una relazione di una cinquantina di pagine, tre tavole di sintesi, corrispondenti ai tre obiettivi sopraindicati con leggende che riprendono i contenuti degli obiettivi descritti nel documento di piano per semplificarne la lettura, e tre allegati. Il quadro conoscitivo è a parte. Anche la semplicità di lettura è elemento fondamentale di successo come hanno riconosciuto amministratori e tecnici coinvolti nelle fasi di progettazione.



## **PROSPETTIVE PER UNA NUOVA GOVERNANCE DELL'AREA VASTA. IL CASO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA**

*Andrea Pasetti, INU Liguria*

Viviamo un tempo di profondi cambiamenti che investono anche i soggetti incaricati del governo del territorio e le modalità con cui questo viene esercitato. La nuova situazione che stiamo vivendo è contrassegnata da temi di area vasta: l'ambiente, l'economia, il lavoro, i flussi migratori, il processo di riorganizzazione urbana richiedono sempre di più approcci territoriali di livello ampio.

Le riflessioni che seguono prendono spunto da quanto avvenuto negli ultimi due anni a Genova per cercare di capire quale futuro ci attende e come ci dobbiamo attrezzare per affrontarlo nel modo migliore.

Genova è un punto di osservazione interessante per chi intende cogliere la direzione del cambiamento: è un luogo un po' decentrato e quindi estraneo alle dinamiche nazionali, ma spesso anticipa tendenze che poi si consolidano in altri contesti. La nuova attribuzione del ruolo di Città metropolitana e la riorganizzazione dell'Autorità portuale stanno facendo emergere la necessità di rompere l'isolamento e di confrontarsi con Milano e Torino in una dimensione macroregionale. L'intenzione è di utilizzare il caso Genova per individuare qualche linea di azione per il futuro della pianificazione di area vasta, secondo gli obiettivi di questo corso.

La Città metropolitana di Genova in questi giorni sta sviluppando il suo primo piano strategico ed ha l'obiettivo di approvarlo entro marzo di quest'anno, prima della conclusione del mandato amministrativo in quanto il Comune di Genova, il cui Sindaco è anche Sindaco metropolitano, questa primavera va alle elezioni.

Le Città metropolitane potrebbero avere un ruolo importante per il rilancio dell'economia e della coesione sociale, ma sono oggi un soggetto debole costretto a muoversi con grande cautela. Subiscono le contraddizioni non risolte dalla Legge Delrio che, pur proponendosi di riformare il sistema delle autonomie locali, si è prima di tutto preoccupata dei tagli di bilancio e di personale, nonostante gli approfondimenti di UPI avessero dimostrata la scarsissima rilevanza dei tagli rispetto al bilancio complessivo della pubblica amministrazione, ma allo stesso tempo avessero anche mostrato come con tali tagli province e città metropolitane non sarebbero più riuscite ad erogare servizi di qualità adeguata.

Emergono tre aspetti problematici, che richiedono interventi legislativi per la loro soluzione.

- Il primo consiste nel fatto che le Città metropolitane sono considerate dalla Legge Delrio come entità sub regionali e come tali tenute in considerazione dalle regioni, mentre in altre nazioni le Città metropolitane sono enti interregionali, di pari livello delle regioni, se non addirittura delle vere e proprie



città stato, con poteri paragonabili a quelli delle regioni o dei governi federali. Se vogliamo utilizzarne la forza propulsiva e innovativa non possiamo considerare questi enti come periferici in una vecchia logica piramidale tra Stato, Regioni, Enti intermedi, Comuni.

- Un secondo aspetto riguarda la modalità istitutiva delle Città metropolitane che la legge, dopo un lungo e faticoso travaglio, ha realizzato con una logica però più formale che sostanziale. Se si guarda all'esperienza francese, ed alle sue recenti leggi del 2010 e del 2014 sull'ordinamento dei poteri locali, notiamo un approccio diverso, dove l'intervento normativo è teso ad accompagnare e rafforzare iniziative che nascono dai territori. Dove vi sono territori che hanno potenzialità per organizzarsi in un sistema organico di relazioni funzionali vengono istituiti poli territoriali che funzionano come "incubatori" di future città metropolitane. Lo Stato interviene in questi processi con una funzione di stimolo e supporto. Il personale politico e amministrativo delle realtà locali in Italia non ha compiuto questo percorso graduale di crescita, che è anche necessario per la formazione di competenze. A Genova, in questi due anni, i comuni all'interno della città metropolitana hanno preso contatti e hanno formato una rete di dialogo, ma si tratta di un processo troppo lento e frammentario. È necessario pensare ad un processo di formazione non solo dell'istituzione ma anche della classe dirigente di questi nuovi enti.
- Un terzo aspetto problematico della Legge Delrio, a fronte degli interventi su unioni dei comuni, province e città metropolitane, riguarda il mancato riassetto delle regioni. In Italia vi sono regioni troppo piccole che probabilmente non rispondono neppure ai principi di adeguatezza, nel senso che non riescono a sviluppare politiche e strategie che abbiano un respiro che riesca ad andare oltre le ridotte dimensioni del territorio regionale. Il caso della Liguria è evidente: Genova metropolitana, con una popolazione che supera il 54% di quella regionale, ha un ruolo internazionale inerente in particolare i traffici portuali, il comparto dell'alta tecnologia ed il turismo. Una dimensione regionale idonea a sostenere questa realtà dovrebbe comprendere almeno il nord ovest nazionale integrando Liguria, Piemonte, Val d'Aosta e Lombardia: una macroregione di livello europeo con tre città metropolitane al suo interno.

Da queste considerazioni si possono trarre spunti di discussione sulle azioni da mettere in campo per il futuro della pianificazione di area vasta.

La Legge Delrio, che mira ad una radicale semplificazione del governo locale, affida a province e città metropolitane tra le funzioni fondamentali la pianificazione territoriale di area vasta. Dobbiamo chiederci quindi come deve essere trasformato il piano territoriale regionale per non sovrapporsi a quelli provinciali e metropolitani, ma per integrare e rafforzare il loro ruolo.

Su questo punto appare necessaria una profonda revisione delle leggi urbanistiche regionali, impostate su una visione gerarchica e centralistica ormai superata. Ad esempio la LR 11/2015 della Liguria che riforma la legge urbanistica prevede per il PTR un ruolo di eccessivo dettaglio nella localizzazione dei fenomeni territoriali, una sorta di "versione base" dei piani "subordinati" che devono comunque conformarsi a quello

regionale. La logica è quella burocratica, di sovrapposizione di competenze, anziché di supporto a scelte di assetto del territorio e di sviluppo compatibile che oggi, dopo la Delrio, devono essere compiute dai nuovi Enti di area vasta.

Un'ulteriore linea di azione riguarda la valorizzazione del patrimonio di conoscenze, abilità e relazioni acquisito dai PTCP per affrontare la formazione dei nuovi piani di area vasta. Il percorso per la formazione del Piano strategico e del Piano territoriale della città metropolitana ha un retroterra che parte nel 2012 dalla variante del PTCP del 2002 della Provincia di Genova. Con l'arrivo del Decreto Salva Italia di fine 2011, che aveva avviato il percorso di liquidazione delle province, tale variante era stata interrotta proprio al momento della sua adozione e l'allora Consiglio provinciale aveva deciso di deliberare la variante del PTCP con una formula di presa d'atto dei contenuti tecnici.



Successivamente, il Commissario straordinario nominato dopo le dimissioni del Presidente ha ripreso i contenuti del PTCP del 2012, aprendo fin da allora una discussione sulle linee guida del futuro piano metropolitano. Intanto nel dicembre 2013 è intervenuta l'adozione di una variante al PTCP vigente per introdurre i sistemi territoriali strategici, finalizzata a intercettare i fondi strutturali europei 2014-2020. La Regione ha osteggiato questo percorso ritardandolo attraverso un procedimento VAS che ha portato a conclusione solo nel 2015 con l'approvazione della variante nel Consiglio metropolitano a gennaio 2016, ormai ampiamente fuori tempo massimo per potere accedere ai fondi strutturali. Tuttavia questa esperienza sta producendo effetti nella formazione del primo piano strategico metropolitano e, con la prossima approvazione di questo strumento, si porrà oggettivamente il problema della revisione dell'attuale POR 2014 / 2020 e della formazione del successivo programma per il nuovo ciclo dei fondi strutturali europei.

Riguardo alla formazione del piano territoriale generale della Città metropolitana, il Consiglio ad aprile 2015 aveva approvato un documento di linee guida, ma i due Comuni più grandi, ossia Genova e Chiavari,



avevano appena portato a conclusione il loro Piano urbanistico e questo ha rallentato la prosecuzione del lavoro di definizione del piano metropolitano.

Concludendo con una proposta, tratta dall'esperienza di tutti questi anni, ritengo che la nuova pianificazione di area vasta dovrebbe coprire i seguenti 4 filoni:

- la ricomposizione urbana, per rimettere in efficienza il tessuto urbano esistente, armonizzando pezzi che sono contigui ma non governati in modo coerente, puntando alla qualità e superando i meccanismi di deregolamentazione che sono tornati di moda sulla base di slogan come “costruire sul costruito” e simili; questo filone dovrebbe affrontare anche i temi della messa in sicurezza idrogeologica e sismica;
- il riposizionamento strategico, dove l'area vasta deve associare alla pianificazione del territorio i temi di rilancio dell'economia, individuando le vocazioni, anche quelle presenti nelle piccole realtà locali, e comunque sempre nel rispetto del patrimonio di tradizioni e valori paesaggistici di cui questo Paese dispone;
- il superamento della frammentazione decisionale, ossia la *governance*; i piani territoriali di area vasta devono contenere le modalità e definire i processi decisionali per attuare concretamente le previsioni; non basta il disegno del piano, serve l'individuazione dei soggetti e una tempistica precisa;
- le nuove forme di governo del territorio, coinvolgendo attraverso corretti meccanismi di partecipazione tutti gli attori pubblici e privati, e in questo modo fare crescere in modo equilibrato il territorio, innovando ed aggiornando le forme di comunicazione e le modalità anche informatiche dei piani per farli comprendere e per rendere trasparenti le loro attuazioni.



## **GOVERNARE I TEMI DI AREA VASTA. L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI GENOVA**

*Silvia Capurro, Direttore Urbanistica, Comune di Genova*

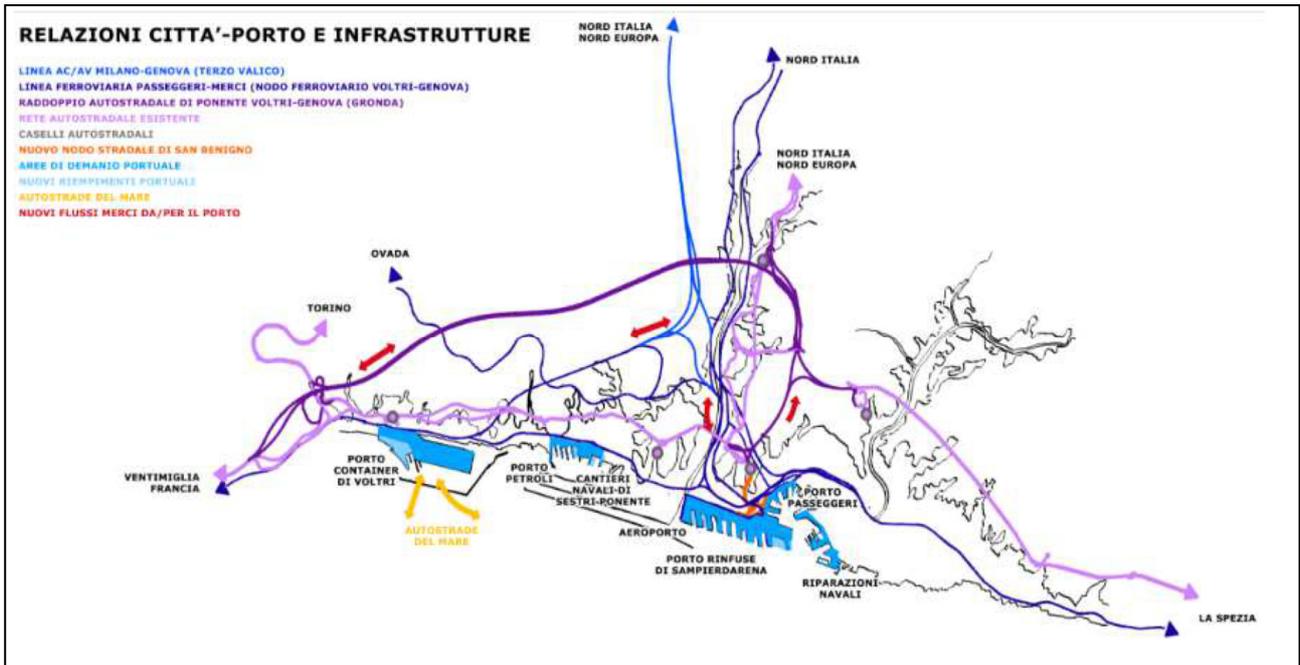
Inizio con un dato che illustra come gli interventi sul territorio si sviluppino secondo logiche che sfuggono agli strumenti di programmazione territoriale: il Comune di Genova aveva stimato lo scorso anno un introito di 3,5 milioni di euro per oneri di urbanizzazione, a consuntivo ne sono stati contabilizzati 5,4 (a oneri tabellari invariati) attribuibili esclusivamente di piccoli e piccolissimi interventi. Questo nonostante non ci siano nei rilevamenti di ANCE segnali di rilancio dell'edilizia in città.

Il mio intervento si sviluppa intorno ad una domanda che ho percepito riecheggiare praticamente in tutti gli interventi della giornata: qual è la dimensione dell'area vasta? Provo anch'io a proporre qualche ragionamento sulla base dell'esperienza personale nella struttura amministrativa di una città metropolitana.

In primo luogo ritengo che la dimensione dell'area vasta è in realtà indeterminata, o meglio definita dalla specifica struttura territoriale: a titolo esemplificativo nel Comune capoluogo di Genova si concentra il 70% della popolazione della città metropolitana, e come PIL la percentuale è probabilmente anche più elevata. La popolazione del capoluogo di regione rappresenta circa il 40% quella regionale, si tratta di 580.000 abitanti, mentre la seconda città regionale è Savona con circa 280.000 abitanti poi a ridursi distribuendosi negli altri 233 comuni liguri. Questi numeri parlano di una relazione squilibrata tra Città capoluogo e Regione, dove peraltro la prima ha un peso e autonome reti di relazione a livello nazionale e internazionale tradizionalmente determinate soprattutto dalla funzioni portuali.

Riguardo agli strumenti di governo del territorio, richiamo il piano urbanistico comunale che è appena stato approvato e ha richiesto diversi anni di gestazione, dal 2011 al 2015. Il Piano si è sviluppato nell'ambito di un'impostazione legislativa regionale in materia urbanistica tradizionale, a struttura gerarchica, che lascerebbe ai comuni la sola regolazione della componente edilizia nel tessuto urbano consolidato. Ciò nonostante Genova nel suo piano abbia dovuto affrontare tutta una serie di problematiche di area vasta, principalmente quelle infrastrutturali visto che la città è sede di un porto marittimo di importanza internazionale.

La dimensione dell'area vasta in questi casi è definita in funzione delle connessioni che sottendono i programmi infrastrutturali ed i relativi progetti e degli Enti chiamati a partecipare alle varie fasi di previsione, di progettazione e realizzazione.



Sempre riguardo alla dimensione d'area vasta, nel PUC i rapporti tra porto e città vengono definiti da un'Intesa interistituzionale tra Comune ed Autorità Portuale (procedimento analogo riguarda il Piano Regolatore Portuale). A quest'ultimo proposito, ricordo che nel luglio 2016 è stato approvato il decreto di riorganizzazione delle Autorità portuali, che introducendo le Autorità portuali di sistema associa il Porto di Genova con quello Savona, attribuendogli il ruolo di principale porto nazionale. Sempre con riferimento alla domanda di fondo delle mie riflessioni, evidenzio che il sistema portuale Genova-Savona sposta il baricentro territoriale, soprattutto in funzione dell'organizzazione infrastrutturale, verso il ponente genovese, mentre il territorio della città metropolitana è in buona parte sviluppato verso levante.





Può inoltre essere interessante richiamare i principali strumenti di *governance* dei progetti e delle trasformazioni avviati nei 3-4 anni in cui il piano comunale era in fase di definizione: si tratta di una serie di piani e programmi territoriali e gestionali sviluppati anche in intesa con Città Metropolitana:

- il Piano nazionale delle città, con buone capacità economiche, che Genova ha richiesto, ed ottenuto, di utilizzare per interventi di sistemazione idrogeologica del territorio, scelta ovvia in considerazione delle note problematiche del nostro territorio;
- il PON Metro, con 40 milioni di euro utilizzati per l'agenda digitale, dove tra i progetti attivati troviamo: monitoraggio dei consumi energetici, digitalizzazione sportello unico per l'edilizia e delle imprese, monitoraggi geometrici sul territorio, informatizzazione delle emergenze, organizzazione dei metadati (che cambierà fortemente le forme della pianificazione nel prossimo futuro);
- Italia sicura, programma come i precedenti avviati e sviluppati a livello ministeriale, per la riqualificazione idrogeologica;
- Il Patto per Genova promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, programma di finanziamento che raccoglie una serie di progetti di varia natura all'interno di un unico contenitore; anche in questo caso le proposte riguardano principalmente interventi di messa in sicurezza del territorio, ma anche interventi urbanistici relativi a due grossi poli urbani in fase di trasformazione (Darsena-Blueprint ed Erzelli).

Il motivo per cui Genova è riuscita ad accedere a questi consistenti finanziamenti è dovuto anche alla grande tradizione di pianificazione di bacino che la Provincia ha sviluppato nel recente passato; questi piani, da sempre intesi non solo come documenti amministrativi, hanno sviluppato una robusta metodologia di conoscenza e analisi del territorio, rendendo disponibili gli strumenti e le competenze necessarie per potere procedere alla progettazione preliminare e definitiva degli interventi, condizione necessaria per accedere ai citati programmi ministeriali.

Il racconto che sto facendo è sempre funzionale a rispondere alla domanda iniziale sulla dimensione dell'area vasta, chi sono gli attori e come si sta sviluppando la sua *governance*. L'esperienza di questi anni ha sviluppato le seguenti caratteristiche:

- un rapporto diretto tra città, metropolitana in questo caso, e Governo;
- per governare questi patti si prevede quasi sempre una cabina di regia a livello ministeriale con un ruolo di vigilanza ed eventuale gestione di alcune porzioni specifiche del programma, in controllo stretto per garantire efficacia ed efficienza e la cantierabilità immediata degli interventi;
- sono patti affrontati con geografie variabili, non esiste un confine preciso, è difficile dire che coincidano con la dimensione della ex-provincia piuttosto che altri sistemi territoriali;
- sono patti cornice, con contenuti molto liberi anche riorientabili, per esempio i fondi per il programma periferie Genova ha ottenuto di dedicarli prevalentemente ad interventi di difesa idrogeologica;
- una *governance* cornice che lascia scelta e gestione delle forme di partecipazione territoriale agli enti, come peraltro era accaduto anche per la legge obiettivo in relazione alla gronda dove è stata la città a



volere organizzare uno specifico percorso partecipativo, e il consorzio autostradale ha svolto funzione di accompagnamento.

Infine faccio cenno ad un ulteriore argomento di possibile discussione sul tema della pianificazione: lo sviluppo del PUC è stato accompagnato dalla Valutazione Ambientale Strategica del Piano, che, tra l'altro, richiede l'avvio di un processo di monitoraggio dell'attuazione del PUC stesso. Processo difficoltoso da organizzare, ma che fornirà oggettive e progressive rendicontazioni sullo stato di attuazione del piano e permetterà di individuare con maggiore oggettività i processi in atto sul territorio, sui quali basare le eventuali scelte di riorientamento di piani e programmi. E' questo un primo segnale di riorganizzazione della disciplina pianificatoria in funzione dei nuovi ed ormai accessibili strumenti di conoscenza ed interpretazione dei dati territoriali.

## **L'ESPERIENZA DELLA VARIANTE GENERALE AL PTCP DI PISTOIA**

*Renato Ferretti, Dirigente Area Governance territoriale di area vasta, Provincia di Pistoia*

Inizio con alcune informazioni sulle caratteristiche della Provincia di Pistoia. Il Comune capoluogo è circa un terzo della provincia sia in termini di superficie che di abitanti. I comuni sono 20, e tradizionalmente ci sono due ambiti di area vasta, la Valdinievole che è circa un terzo del territorio e il resto che è compreso nella Piana e Montagna Pistoiese. Queste due aree sono state associazioni intercomunali già a cavallo degli anni ottanta, nate con la LR 10/1979, e successivamente superate con la LR 10/1989 non avendo funzionato.

Di fatto si trova nell'area metropolitana che comprende Firenze, Prato e Pistoia, uno schema proposto già nei lontani anni Settanta e di cui si è smesso di parlare quando è arrivato nel 2011 il Decreto Salva Italia. Tale proposta ha avuto almeno il pregio di mettere in campo un ragionamento sull'integrazione delle infrastrutture. La Città metropolitana nata nel 2015 dalla precedente provincia è per circa i quattro quinti rurale, mentre esclude una parte consistente dell'area metropolitana vera, quella che si sviluppa lungo la direttrice stradale per Prato e Pistoia.

Attuando la Riforma Delrio la regione ha avocato a sé gran parte delle competenze, e i dipendenti della Provincia di Pistoia sono passati da 400 a 160, e i dirigenti da 15 a 2. Forse 15 erano troppi, ma ora certamente si esagera nell'altro senso. Abbiamo cercato nonostante tutto di attivare alcuni servizi per i comuni, tra cui la stazione unica appaltante, alla quale hanno aderito al momento 13 comuni sui 20. Abbiamo poi convenzioni con i comuni per la gestione del personale.

Nella LR 22/2015 sul riordino delle funzioni le province non sono state prese in considerazione. Rimangono tuttavia funzioni non coperte, come la Protezione civile che non sembra essere assegnata a nessun ente. Noi come Provincia continuiamo a svolgere questa funzione semplicemente per tradizione avendo la disponibilità della sala operativa.

Nella LR 65/2014 Toscana sul governo del territorio le province hanno invece acquisito un ruolo più importante di quello che avevano con la precedente LR 1/2005. La possibilità per il PTCP di conformare i piani comunali era presente nella LR 5/1995, era poi scomparsa con la LR 1/2005, e almeno in parte è ritornata nella recente legge. Sono stati confermati tutti i livelli di piano che c'erano nei piani precedenti, e ora le province sul governo del territorio hanno un ruolo abbastanza definito, anche se poi nella pratica continua il filo diretto tra comuni e regione, anche in occasione della redazione del piano paesaggistico regionale.

A 21 anni dalla LR 5/1995 tutti i comuni hanno il PSC (Piano strutturale comunale), anche se due non hanno ancora approvato il Regolamento Urbanistico, e sono quindi basati su PRG antecedenti al 1995. Il PTCP è del 2002, con una variante sostanziale nel 2009.



Nel 2014 è stato dato avvio ad una variante per tenere conto di alcuni provvedimenti della Regione Toscana sui bacini idrotermali, e sul vivaismo per i quali era richiesto, ai fini dell'attuazione, il recepimento da parte dei PTCP. L'attuale Presidente della Provincia, che per formazione ha competenza in urbanistica, ha deciso di avviare il percorso per la formazione di un nuovo piano in adeguamento alla LR 65/2014 ed al P.I.T. (Piano di indirizzo territoriale) con valenza di Piano paesaggistico approvato dalla Regione Toscana.

Nel PTCP del 2009 erano stati individuati sette ambiti di riqualificazione per aree produttive per cercare di razionalizzare le 254 aree che erano presenti nei piani comunali. Nonostante tutte le facilitazioni previste non ne è partita nessuna, anche per la difficile congiuntura economica.

All'avvio del lavoro per la variante si è inserito negli obiettivi non solo di adeguarsi alla nuova legge regionale, e di colloquiare con le Autorità di bacino, ma di fornire anche un servizio ai comuni, dotandoli di contenuti utili per i piani strutturali, perlomeno sugli aspetti paesaggistici definiti dal piano regionale che devono essere recepiti dai comuni entro due anni. E' stato quindi attivato un ufficio di piano con tutti i comuni che consentisse, quantomeno, di condividere il quadro conoscitivo e lo statuto del territorio.

L'ufficio di piano comprende il personale della provincia e almeno un tecnico per ciascun comune, ed a livello tecnico questa organizzazione sta funzionando. C'è qualche problema con il Comune capoluogo, ma la partecipazione dei suoi funzionari ai lavori è costante ed i risultati previsti sono in avanzato stato di elaborazione.

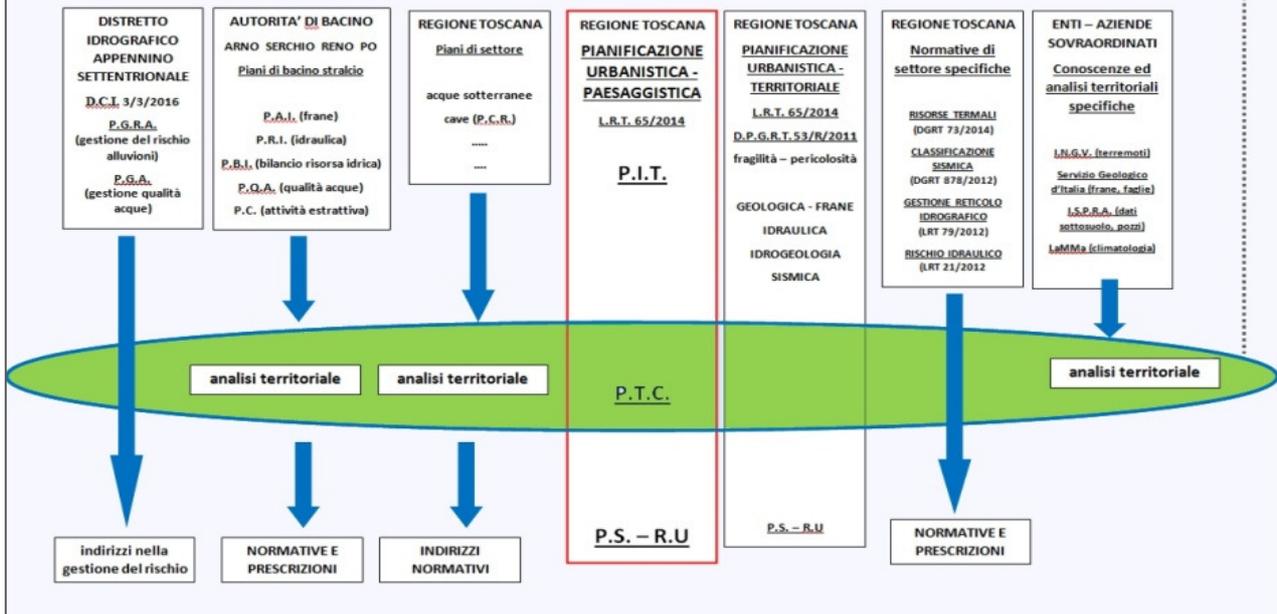
Nella variante non vi sono contenuti di particolare valore strategico, neppure sulle infrastrutture. Anzi la tavola sarà ripulita di alcune previsioni che c'erano ancora nel 2009, ma della cui attuazione non si parla ormai più da molti anni. Rispetto alle ipotesi cancellate non vengono proposte alternative. Nella sostanza non vi sono da parte dei comuni spinte verso ragionamenti strategici, come invece accadeva talvolta quando c'erano amministratori eletti direttamente.

Si è proceduto a condividere lo statuto del territorio aggiornandolo rispetto alle novità introdotte dalla LR 65/2014 che, a parte le denominazioni, di novità sostanziale ha introdotto nel patrimonio territoriale anche la struttura ecosistemica, accanto a quelle insediativa, idro-geomorfologica e agroforestale. Vi è stata dagli amministratori l'indicazione di organizzare la parte idraulica e idro-geomorfologica, al fine di avere almeno un quadro completo e unitario, anche rispetto alle nuove norme idrauliche. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che implica di mettere a sistema nel PTCP un insieme di piani, programmi, norme, studi, regolamenti, come illustrato nello schema che segue.

## I caratteri Idrogeomorfologici

Geologia – Idraulica – Idrogeologia - Sismica

Il **P.T.C.** correla ed aggrega, in una ottica di indirizzo di pianificazione urbanistica, i contenuti conoscitivi e normativi degli strumenti di analisi e valutazione territoriale elaborati da parte dei vari Enti.



Forse non riusciremo a sviluppare nuovi studi di approfondimento, ma dovremmo almeno riuscire a definire un unico riferimento linguistico tra tutti i Comuni su queste problematiche. Su questo obiettivo c'è anche una buona collaborazione con i tecnici della regione.

Sono stati individuati sottobacini, per i quali solo tre sono coperti da studi, sugli altri gli studi per ridurre il rischio sono da sviluppare, ma come già detto non si riuscirà a portare a termine il progetto, per mancanza di risorse. La figura accanto illustra la suddivisione in sottobacini e riporta sovrapposti i confini comunali; mostrando in modo chiaro come il PTCP sia

## Cooperazione idrologica - idraulica

Livelli di studio a carattere Intercomunale

Risulta evidente, dalla sovrapposizione con i limiti comunali, che ogni comune comprende nel suo territorio uno o più comparti di riferimento. La nostra proposta, prevede che i prossimi studi idraulici vengano affrontati attraverso forme di collaborazione tali da favorirne il livello intercomunale.



Oltre ad evitare quelle incongruenze tra risultati di diversi studi idraulici, oggi evidenti appena varchiamo l'uno o l'altro confine comunale, questo metodo, risulterebbe economicamente più vantaggioso per gli enti coinvolti.

l'unico luogo nel quale possa essere affrontato l'argomento in un discorso unitario.

Altro aspetto trattato in questa variante del PTCP sono i beni paesaggistici ai sensi dell'art.142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, cercando, con la collaborazione di tutti i comuni, di sviluppare un lavoro complessivo di correzione dei contenuti errati presenti nel piano paesaggistico regionale. Abbiamo condiviso con comuni e regione la compilazione di apposite schede paesaggistiche, molto puntuali, su tutte le situazioni di incongruenza segnalate dai comuni. Vorremmo anche fare un ragionamento sulle aree degradate, che è più complesso, ma le dotazioni di personale non ce lo consentono.

Abbiamo lavorato sulla mobilità dolce ed in particolare sulle piste ciclopedonali, mettendo anche a sistema progetti precedenti come quello per le piste della Valdinievole. L'attivazione operativa nel territorio di queste piste non è semplice. Richiede una serie di interventi puntuali, compresi tratti di limitazione di velocità delle auto, divieti transito ai mezzi pesanti in alcuni tratti, tutti provvedimenti che sono difficili da attuare da parte del singolo comune o da coordinare tra comuni.

28

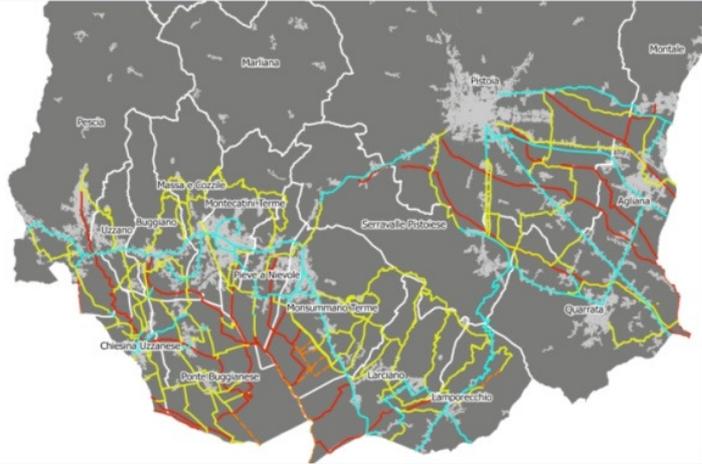


## Mobilità dolce – le pedociclabili

Il progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale - P.I.T. all. 3

L'attuale Piano di Indirizzo Territoriale Regionale, propone per la mobilità lenta, l'integrazione di diverse tipologie di percorsi. La tipologia relativa ai percorsi pedociclabili, viene identificata con la rete proposta dalla Variante al PTCP del 2009 ed integrata da uno specifico progetto "La rete delle ciclopiste della Valdinievole", redatto anch'esso dalla Provincia di Pistoia nel 2012.

- Percorso naturale
- - - Percorso naturale di progetto
- Percorso su strada a bassa frequenza di traffico
- Pista ciclabile da realizzare



Attraverso la messa in sicurezza di strade secondarie e di altri tratti progettati in sede propria vengono messi in collegamento i centri principali dell'area. Previsto il collegamento tra le reti delle piana Pistoiese e della Valdinievole seguendo sempre viabilità secondaria che attraverso il Montalbano. La Rete delle Ciclopiste della Valdinievole prevede anche una serie di percorsi naturalistici sviluppati nell'area del Padule di Fucecchio.

La LR 41/2012 diceva che i PTCP devono individuare le aree vocate all'attività florovivaistica, esistenti e nuove. Non essendoci nella piana ulteriori spazi disponibili per nuove aree, ci siamo limitati nel PTCP a verificare e individuare in modo preciso quelle esistenti partendo dalla situazione al 2004, avendo a disposizione un rilievo aerofotogrammetrico che è un po' datato, ma possiamo ritenerlo ancora valido e

attendibile, essendo stato sviluppato con presidi al suolo. Abbiamo individuato 4500 ettari di aree e le abbiamo cartografate secondo un percorso di interpretazione delle foto suddivise in quadrati di 1 km di lato. Il lavoro è stato fatto sia per la Piana di Pistoia che per la Valdinevole.



Sul termalismo la Regione ha completato nel 2014 un'indagine sulle aree termali per individuare il livello di protezione delle falde. Noi abbiamo verificato sul territorio lo studio, in particolare i perimetri e le diverse suscettibilità, abbiamo creato una banca dati utilizzando i diversi pozzi presenti nel territorio, e abbiamo sviluppato alcuni articoli concordati con la regione per attuare le tutele. Il Regolamento per la gestione dei bacini idrotermali approvato con D.G.R. n. 73 del 3/2/2014, ai sensi della LR 38/2004, affida ai P.T.C. la definizione della normativa d'attuazione, ed è questo che stiamo predisponendo con l'ultima variante.

L'art 90 della LR 65/2014 riguarda la parte strategica del PTCP, dove sono anche previsti alcuni contenuti economici, ma a tale fine si dovrebbe avviare un confronto interprovinciale e con la regione, che un tempo era attivo ma che in questi anni è progressivamente venuto meno.

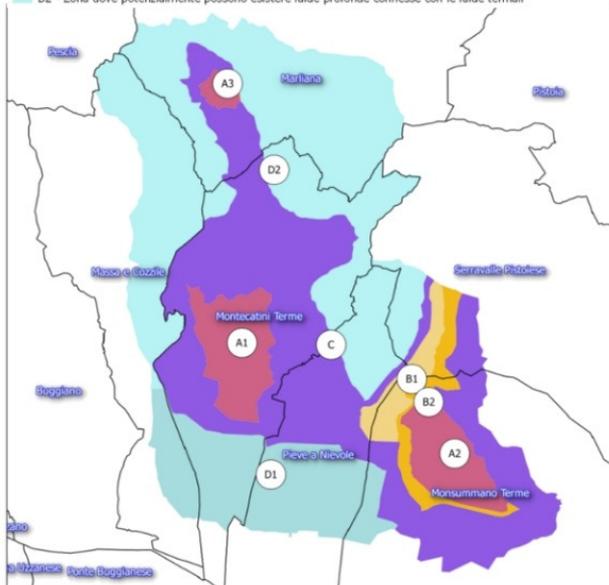
Sono attualmente in corso gli incontri partecipativi previsti dalla legge, iniziati a novembre scorso e che continueranno per tutto il periodo di adozione e approvazione del piano sotto la guida del Garante dell'Informazione e della Partecipazione.



## Termalismo – Aree di protezione delle falde

Delibera Giunta Regionale n. 73 Febbraio 2014

- A1 - Zona suscettibile, a rapido covogliamento di inquinanti verso le falde termali
- A2 - Zona suscettibile, a rapido covogliamento di inquinanti verso le falde termali
- A3 - Zona suscettibile, a rapido covogliamento di inquinanti verso le falde termali
- B1 - Zona dove potenzialmente possono esistere falde profonde connesse con le falde termali
- B2 - Zona dove potenzialmente possono esistere falde profonde connesse con le falde termali
- C - Zona suscettibile di convogliare inquinanti verso le falde termali o di influirne significativamente sul regime
- D1 - Zona dove potenzialmente possono esistere falde profonde connesse con le falde termali
- D2 - Zona dove potenzialmente possono esistere falde profonde connesse con le falde termali



La Giunta Regionale con Delibera n.73 02/2014 approva gli elaborati cartografici che individuano le aree di protezione della falda dei comuni di Montecatini e Monsummano Terme e le prescrizioni ad esse associate.

Dispone che il contenuto della deliberazione debba essere recepito dal **Piano di Coordinamento Territoriale** della Provincia di Pistoia

Le aree individuate interessano non solo i territori dei comuni di Montecatini e Monsummano Terme ma anche in modo più o meno marginale i comuni di:

Massa e Cozzile  
Marliana  
Serravalle Pistoiese  
Pieve a Nievole



## **TAVOLA ROTONDA**

# **PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza. Discussant e relazione introduttiva

Interventi di:

Elettra Malossi, Regione Emilia-Romagna

Vittorio Silva, Provincia di Piacenza

Anna Campeol, Provincia di Reggio Emilia



## **SVILUPPO ECONOMICO E RUOLO DELLE CITTÀ MEDIE NELL'ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO**

*Enrico Ciciotti, Professore di Politica economica, Università Cattolica di Piacenza*

Quando parliamo di innovare la pianificazione territoriale dobbiamo tenere conto non solo degli aspetti tecnologici emersi negli ultimi anni ma anche dei nuovi bisogni e comportamenti del cittadino. Non possiamo pianificare se non sappiamo verso quale modello economico vogliamo andare. Vi sono un'ampia gamma di servizi necessari per il consumo interno su cui puntare; non dobbiamo infatti solo pensare a produrre per l'estero, essendoci prima i nuovi bisogni dei cittadini su trasporto pubblico, acqua, energia, territorio, rifiuti, ecc. Questi sono i settori su cui puntare, ai quali ci si deve rivolgere utilizzando tutte le nuove tecnologie. Ci si deve allora domandare quali siano gli attori da coinvolgere per produrre questi beni, per scoprire che nello sviluppo economico ci sono oggi nuovi attori. La situazione è ben rappresentata dal modello delle quattro eliche, dove troviamo lo Stato e più in generale il pubblico in tutte le sue forme, l'università come ricerca e come assistenza all'uso delle tecnologie, le imprese che producono i beni, e i consumatori (parlando di coprogettazione). Ora la domanda è come si possono fare interagire questi quattro attori, quale è il modello di *governance* più adatto, tenendo anche conto che i quattro evolvono, non rimangono fermi? E ancora, quale ruolo viene ad assumere la provincia in tutto questo? In base alla Legge Delrio essa sviluppa la pianificazione territoriale (comma 85) e cura lo sviluppo strategico del territorio (comma 86), anche se in realtà la strategia è un metodo, e non ha senso parlare di sviluppo strategico. Operativamente la provincia potrebbe occuparsi di:

- organizzazione della domanda per tutti i servizi sopra citati;
- incontro tra domanda e offerta, cioè tra chi produce e i consumatori;
- assistenza tecnica nella produzione dei beni destinati ai nuovi comuni;
- facilitazione dell'aggregazione della domanda dei nuovi beni.

La provincia potrebbe essere una sorta di agenzia per la coesione territoriale, che fornisce supporto alle amministrazioni ai diversi livelli nell'attuazione della programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020.

La provincia potrebbe diventare un punto di snodo tra le singole città e la regione per esempio su: la messa in comune di buone pratiche, il raggiungimento di economie di scala nella produzione e utilizzo di servizi, la nascita o consolidamento di *cluster* per la produzione dei nuovi beni e servizi, l'interazione tra filiere diverse. Il punto di riferimento è il soddisfacimento dei nuovi bisogni dei cittadini. Si tratta di un modello *bottom-up* corretto, ossia che parte dalle necessità, ma senza dimenticare la funzione di coordinamento e di guida di alcuni attori.

Le città medie che già nel passato avevano un ruolo nello sviluppo locale possono ora divenire reti di città che si formano su spinte dal basso, non necessariamente

	Città medie	Comuni capoluogo delle città metropolitane	Città metropolitane	Italia
Numero di comuni	105	10	1.009	8.057
% di comuni sul totale	1,3%	0,1%	12,5%	100,0%
Popolazione residente 2014	9.516.435	8.209.328	18.478.763	60.782.668
% di popolazione residente sul totale	15,7%	13,5%	30,4%	100,0%
Densità abitativa (ab./kmq)	579	2.760	551	201

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Istat, 2014

istituzionali, svolgendo funzione di *leader* nell'innovare verso scenari di sostenibilità, con il supporto delle province che funzionano da agenzie. Attualmente in Italia le città medie sono circa un centinaio, con i numeri e il peso riassunti nella tabella precedente, e hanno come punto di forza la presenza capillare su tutto il territorio nazionale, come riassunto nella tabella che segue.

I territori ad organizzazione più spiccatamente policentrica sono quelli che hanno in tutti questi anni presentato lo sviluppo più equilibrato e sostenibile. Ne sono esempio le città della Germania, o andando indietro nel tempo, le città della lega Anseatica, che rappresentano un buon esempio di città che si organizzano in rete anche in mancanza di contiguità territoriale.

Regione	N. città medie	Denominazione delle 105 città medie
Piemonte	6	Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli
Valle d'Aosta	1	Aosta
Lombardia	15	Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano
Trentino-Alto Adige	2	Bolzano, Trento
Veneto	5	Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza
Friuli-Venezia Giulia	3	Pordenone, Trieste, Udine
Liguria	3	La Spezia, Sanremo, Savona
Emilia-Romagna	9	Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Toscana	11	Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
Umbria	3	Foligno, Perugia, Terni
Marche	5	Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto
Lazio	7	Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo
Abruzzo	4	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Molise	1	Campobasso
Campania	9	Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco
Puglia	7	Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani
Basilicata	2	Matera, Potenza
Calabria	4	Catanzaro, Cosenza, Crotona, Lamezia Terme
Sicilia	6	Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani
Sardegna	2	Olbia, Sassari

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Istat, DPS, Infocamere, 2014

I piani strategici vengono introdotti ufficialmente dalla norma per le Città metropolitane. La Legge Delrio ci dice che il piano strategico è istituzionalizzato ed è di breve durata, quindi in tale senso contraddice due caratteri fondamentali della pianificazione strategica per così dire non istituzionale, quella sperimentata negli anni passati secondo forme volontarie, anche con casi di grande successo. Non è un giudizio di valore, si sta semplicemente constatando che

sono strumenti tra loro molto diversi, che hanno in comune poco più della denominazione. Analizziamo queste differenze. Manca una visione condivisa con gli amministratori territoriali visto che è il Sindaco del comune capoluogo che ordina e dispone il piano strategico. La partecipazione dei cittadini e degli *stakeholders* non è prevista. Così come non vengono coinvolti gli attori privati, quelli che invece erano



fortemente cercati nei precedenti volontari piani strategici affinché portassero risorse per l'attuazione. Non è previsto un percorso di valutazione, quindi sembra mancare la spinta verso il raggiungimento dei risultati. Si dovrebbe invece fare il monitoraggio, definire la situazione *ex-ante*, e valutare la capacità del piano di autorealizzarsi, avendo un'idea delle risorse necessarie, sia in termini economici che di competenze.

Non è chiara la distinzione operata dalla legge tra PSM (piano strategico metropolitano) e PTM (piano territoriale metropolitano). Se il piano strategico è costruito come strumento di *government* allora mancano l'autorità e le risorse finanziarie, ma proprio questa è la differenza tra *governance* e *government*. Esiste il rischio di promuovere in questo modo un approccio burocratico alla pianificazione strategica, che rischia di essere trattata come un mero adempimento amministrativo. Un approccio che esiste anche in altri contesti, come per esempio tutta la politica comunitaria dei fondi strutturali, dove la preoccupazione diventa solo quella di rispondere alle regole fissate da bandi e uffici comunitari, anche senza avere in testa un progetto. Finiamo per essere totalmente orientati e assorbiti dalle risorse e da come averle, mentre si dovrebbe prima pensare ad un progetto di territorio e solo successivamente andare a cercare le risorse.

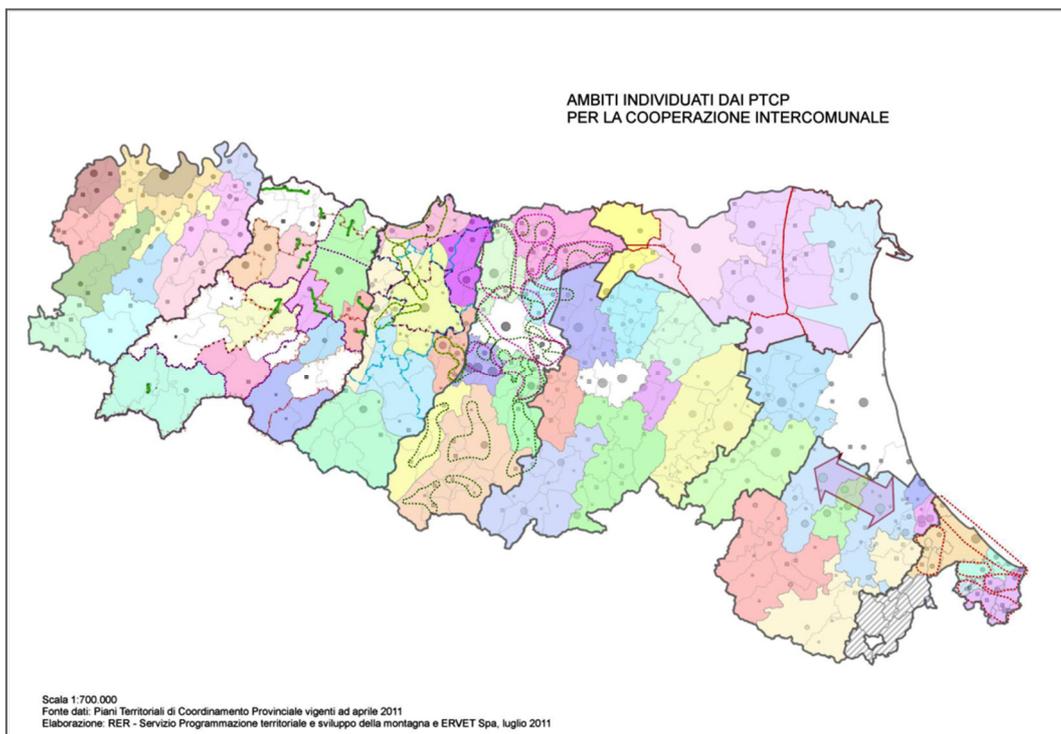
Alcuni suggerimenti per il futuro. La pianificazione strategica è sussidiaria, non deve essere il fine, deve andare oltre il periodo limitato dei tre anni di mandato elettivo, e anche oltre i ristretti confini amministrativi della Città metropolitana. Devono inoltre essere coinvolti tutti gli attori, non solo quelli pubblici, ma soprattutto quelli privati, altrimenti non abbiano né le risorse né la speranza che con questo processo si realizzi qualcosa.

## LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA IN EMILIA-ROMAGNA

*Elettra Malossi, Dirigente Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, Regione Emilia-Romagna*

Per parlare di pianificazione di area vasta in Emilia-Romagna dobbiamo partire dalla stagione dei piani territoriali provinciali (PTCP) e dei piani strutturali comunali (PSC) elaborati in forma associata, dove la sovracomunalità e l'intercomunalità vengono assunte come parole chiave nelle strategie di questa regione. La LR 20/2000 delegava in modo deciso alle province la definizione dell'assetto territoriale: i PTCP hanno lavorato molto sugli aspetti sovracomunali, definendo le funzioni di rango provinciale (aree produttive, zone commerciali, servizi sovracomunali, ecc.) ed individuando nel piano gli ambiti per la cooperazione intercomunale.

Nella mappa si vede chiaramente come, come soprattutto nella zona orientale della regione, si sia cercato di fare coincidere gli ambiti di cooperazione con i confini delle unioni di comuni, prevedendo nei piani provinciali specifici indirizzi e strumenti per lo sviluppo della pianificazione comunale in forma associata.



Parallelamente a livello regionale si è molto spinto il processo di consolidamento delle unioni di comuni, arrivando nel 2013, con una delibera di Giunta attuativa della LR 21/2012, a definire e mappare gli ambiti



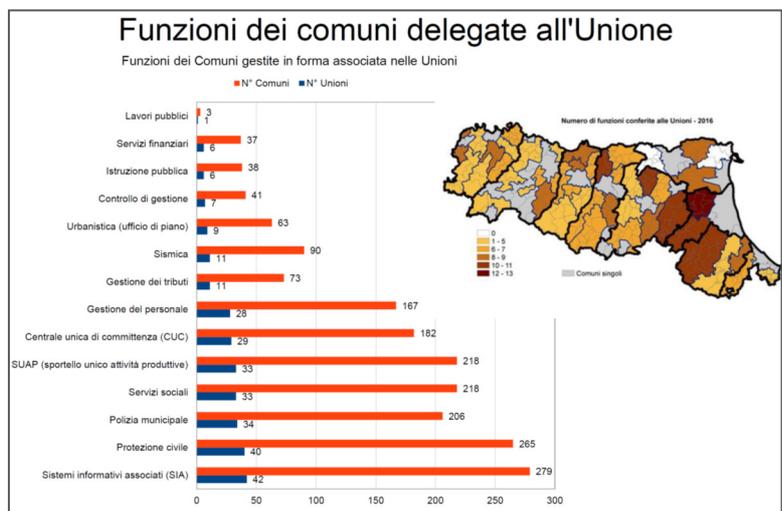
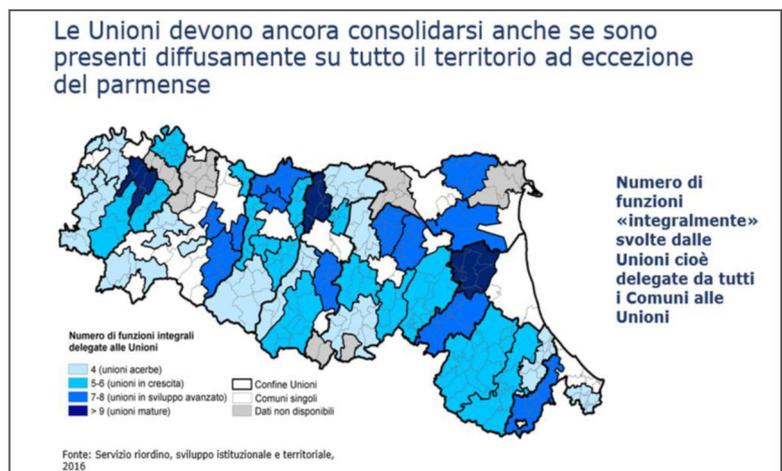
ottimali entro cui i comuni dovrebbero auspicabilmente essere organizzati secondo forme stabili in unioni, incentivando il superamento dell'associazione di comuni tramite convenzionamento.

Attualmente in Emilia Romagna sono presenti 44 unioni, 32 delle quali coincidono con gli ambiti ottimali individuati dalla regione, e di queste 18 coincidono anche con i distretti sanitari. Dalle unioni rimangono purtroppo fuori quasi tutti i capoluoghi. Alle unioni

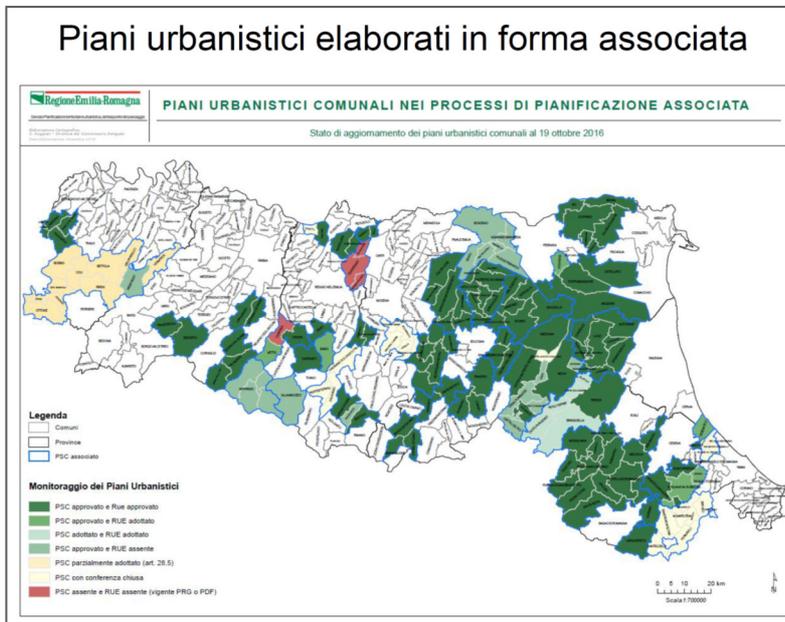
aderiscono l'87% dei 334 comuni della regione, contro una media nazionale del 38%.

Le unioni sono tuttavia molto diverse tra loro, non solo per dimensioni ma anche per consistenza delle funzioni delegate. Come si vede dalla mappa le unioni più mature, cioè quelle che svolgono oltre nove funzioni delegate da tutti i comuni appartenenti, sono solo 3, e 10 sono quelle in via di sviluppo molto avanzato.

Le funzioni delegate riguardano soprattutto i servizi (protezione civile, polizia municipale, servizi sociali, sportello unico attività produttive, centrale unica di committenza, ...), mentre le funzioni a maggiore valenza strategico-politica, come la pianificazione territoriale e urbanistica, sono rimaste in capo ai singoli comuni, nonostante i benefici che potrebbero derivare dall'esercizio associato. Sono solo 9 le unioni dove i comuni hanno delegato la funzione urbanistica e sono tutte localizzate nella parte orientale della regione e nel Ferrarese.



Se la funzione urbanistica delegata è rara nelle unioni, molto più diffusi sono i piani strutturali (PSC) elaborati in forma associata da più comuni, come si vede dalla mappa successiva, anche grazie alla spinta di alcuni PTCP, come è per esempio accaduto negli anni passati nella ex Provincia di Bologna.



In attuazione della Legge Delrio la Regione Emilia-Romagna affronta, con LR 13/2015, il superamento delle province anticipando il percorso di formazione di ambiti territoriali di area vasta, immaginando che le province, nella fase transitoria, possano arrivare a lavorare assieme attraverso forme di convenzionamento. La legge affronta il tema delle funzioni attribuite ai diversi livelli istituzionali, rinviando alla successiva legge urbanistica per i temi della pianificazione territoriale e urbanistica.

Il disegno di legge urbanistica presentato in discussione a novembre mette al centro la semplificazione come parola d'ordine, quindi meno passaggi, meno documenti, meno piani. Per le aree vaste prevede un piano strategico, che è in realtà un piano territoriale con contenuti strategici, che si occupa del coordinamento dei piani comunali. Il piano comunale ritorna ad essere unico, con un'inversione rispetto a tutto quanto è stato sviluppato con la LR 20/2000, nell'idea che questa esperienza abbia portato ad un eccesso di pianificazione, anche poco efficace.

Per le politiche di area vasta occorre però ragionare sulla dimensione e sull'omogeneità dei territori, che fortemente ne condizionano l'efficacia. L'obiettivo di una razionale allocazione delle funzioni all'ente idoneo ad assicurare l'efficace ed efficiente esercizio delle stesse, secondo il fondamentale principio della non sovrapposizione e non frammentazione delle competenze tra i livelli di governo, richiede infatti un'attenta riflessione sui ruoli funzionali delle province e delle unioni di comuni, che è fortemente condizionato dalle dimensioni e dall'omogeneità delle caratteristiche dei territori interessati.

Il Piano territoriale regionale (PTR), che è uno strumento ormai datato e certamente da aggiornare, già sviluppava una serie di ragionamenti sulle città reali e la loro influenza, sui cosiddetti "sistemi complessi di area vasta", andando oltre i confini amministrativi. La tentazione è quella di ragionare su aree vaste a confini variabili, quindi non istituzionalizzate, che siano in grado di rispondere in tempo reale alle questioni contingenti, privilegiando aggregazioni per temi e problemi che favoriscano il coinvolgimento e la cooperazione. Ma questo modello può realmente garantire efficacia ed efficienza nella pianificazione?

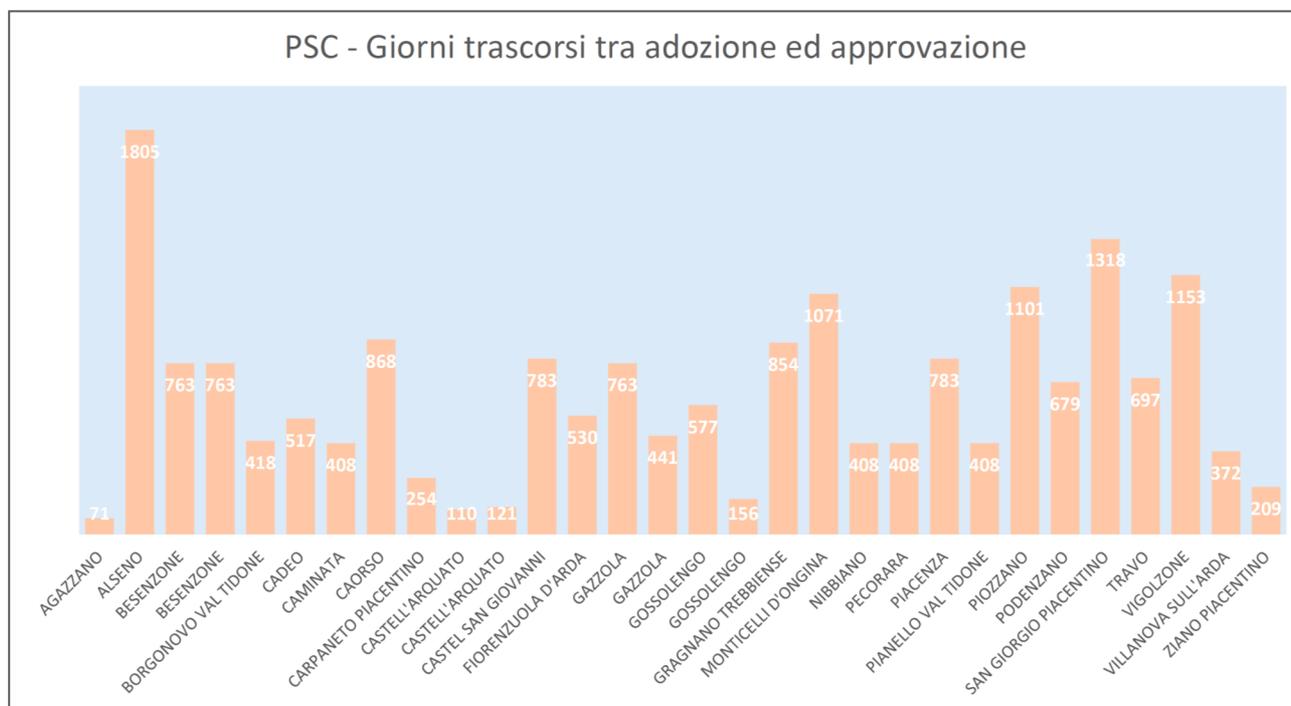
## LE PROSPETTIVE PER L'AREA VASTA IN PROVINCIA DI PIACENZA

*Vittorio Silva, Direttore Generale, Provincia di Piacenza*

Il PTCP vigente della Provincia di Piacenza del 2010 è un piano di terza generazione. Tra il 2004 e il 2006 è stato sviluppato un piano strategico, denominato Piacenza 2020, che aveva come peculiarità di essere riferito all'intero territorio provinciale, coinvolgendo la Camera di Commercio e l'insieme dei comuni. L'esperienza di pianificazione di area vasta è dunque abbastanza estesa nel tempo e articolata.

A distanza di circa 17 anni dalla legge urbanistica regionale i comuni dotati di PSC (Piano strutturale comunale) sono 35 su 48, mentre negli altri ci sono ancora i vecchi PRG. Questo è un primo dato che evidenzia come la LR 20/2000, nata per semplificare, in realtà si è rivelata molto faticosa da attuare.

Il secondo dato è che i tempi per sviluppare e approvare i piani strutturali sono stati molto lunghi. Il diagramma mostra i tempi tra adozione e approvazione, cui si devono aggiungere i tempi di avvio e conferenza di pianificazione prima dell'adozione, per arrivare a processi che complessivamente durano anche 5 anni e oltre.



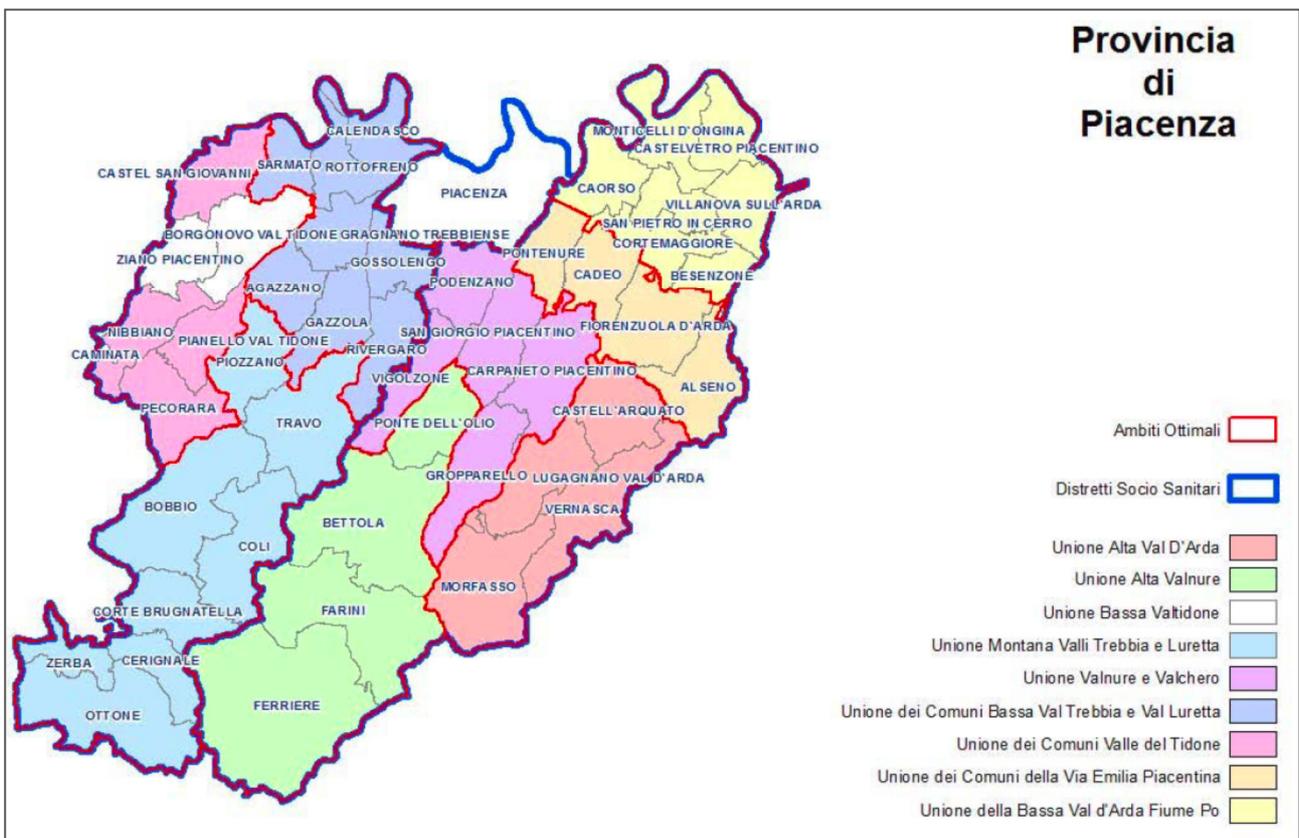
Un dato significativo è la presenza di previsioni dimensionalmente molto significative nei PSC vigenti, che arrivano al 17% per la funzione residenziale e al 21% per quella produttiva. Previsioni che vanno a gravare

su una situazione precedente che ha visto un incremento della superficie urbanizzata di circa il 75% nei 17 anni dal 1994 al 2011. Questo nonostante la legge dicesse che nuove previsioni di consumo di suolo potessero intervenire solo in mancanza di alternativa di riuso del territorio già urbanizzato. Dati come questi hanno spinto la Regione a proporre una nuova legge sostitutiva della LR 20/2000.

Altro dato significativo è l'inclusione di quasi tutti i comuni del territorio provinciale in unioni. Ma sono solo 3 quelle in cui si svolgono le funzioni urbanistiche, e con riferimento alla sola parte gestionale e non a quella di pianificazione. Esistono,

Totale	1.376 (ha)	1.341 (ha)	76.645
Territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale = 8.120 (ha.)	→	17%	
Territorio urbanizzato a prevalente destinazione produttiva = 6.351 (ha.)	→	21%	
Popolazione Residente = 286.627	→	27%	
Variatione % Territori artificiali 1994 - 2011	→	75%	

oltre al Piano strategico Piacenza 2020 già citato, un'esperienza di pianificazione intercomunale che coinvolge 4 comuni della Val Tidone, e un'intesa tra Provincia e 11 comuni dell'Appennino per assegnare al PTCP valore di Piano strutturale.





Alcune riflessioni che derivano dalla nostra storia.

- L'esperienza ormai ventennale porta a pensare che sia necessario un più stretto raccordo tra pianificazione territoriale e pianificazione strategica. Questo è un limite della Legge Delrio, che prevede un piano strategico per la sola Città metropolitana e per di più lo pensa come cosa altra, come slegato dalla pianificazione territoriale. Dalle esperienze delle città italiane una pianificazione strategica senza parte territoriale rischia di essere evanescente, e d'altra parte una pianificazione territoriale senza orizzonte strategico rischia di essere miope. Bisognerebbe ragionare sui modi, sugli strumenti, sui meccanismi che servono a raccordare le due pianificazioni, e anche pensare che il piano strategico può essere utile nelle città medie, non solo in quelle metropolitane. Il tema del raccordo con i comuni dell'area vasta si pone nelle città medie analogamente a quanto accade per le Città metropolitane, ma la Legge Delrio non ne tiene conto.
- Secondo la proposta di legge regionale il piano della Città metropolitana avrà una componente strutturale, mentre i piani delle aree vaste e delle province ne saranno privi. Questa potrebbe non essere una scelta funzionale se si pensa che i piani comunali previsti dalla nuova legge avranno principalmente un contenuto operativo. Avremo quindi nel resto della regione, esterno alla Città metropolitana, una pianificazione mancante di livello strutturale e di livello strategico, con piani comunali che cureranno soprattutto la dimensione operativa. Né è ipotizzabile, alla luce dei dati visti in precedenza, che le unioni di comuni possano svolgere una funzione significativa nella pianificazione.
- Esistono almeno due conseguenze della Legge Delrio che vanno sottolineate. Sul versante dell'attuazione, in quanto le province oggi sono svuotate di personale, di conoscenze, di risorse, e quindi si rischia di non riuscire più a fare pianificazione di area vasta. Sul versante della *governance*, perché gli organi come sono stati pensati non consentono alle province di svolgere il ruolo di agenzia dei comuni, o come si usa dire di "casa dei comuni". Da un lato si perpetuano i vecchi meccanismi di confronto "partitici" che erano in essere nei consigli ad elezione diretta, e dall'altro lato vengono creati organismi che replicano le giunte cancellate dalla legge, che finiscono per creare un diaframma tra provincia e comuni, e ostacolare l'attuazione di quell'idea di provincia come agenzia dei comuni che è portata dalla Legge Delrio.
- Ultima considerazione va dedicata agli esiti del referendum, che dovrebbero portare, se non subito almeno nel medio termine, a fare emergere qualche contraddizione rispetto alla Legge Delrio. Per esempio sul fatto che la legge ha immaginato la provincia come autonomia funzionale e amministrativa, ma che non ha autonomia istituzionale e territoriale come invece inevitabilmente è nel disegno della Costituzione.



## LE PROSPETTIVE PER L'AREA VASTA IN PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

*Anna Campeol, Dirigente Servizio Pianificazione territoriale*

Non c'è da stare molto allegri per diversi motivi.

In riferimento alla funzione fondamentale “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento” attribuita dalla legge 56/2014 alle province, temo che il termine apposto “per gli aspetti di competenza” rappresenti la precisa volontà di svuotamento dei contenuti del piano territoriale. Se da una parte, infatti, si è assistito al necessario mantenimento della dizione “piano territoriale di coordinamento”, in quanto attribuzione preesistente, dall'altra la delimitazione riduzionistica “per gli aspetti di competenza” sottintende, più o meno consapevolmente, il depotenziamento del ruolo pianificatorio delle province, seppure (ora per allora) nell'attesa del referendum. E nonostante l'esito del referendum, non tenuto in conto dal legislatore come possibilità, l'evoluzione normativa a livello regionale in materia pianificatoria non fa altro che confermare tale orientamento. Non era un caso, infatti, che le prime bozze della legge di riordino delle funzioni in Emilia-Romagna attribuissero al piano territoriale una funzione ricognitiva-valutativa a supporto della pianificazione comunale, riducendone il campo di attenzione e competenza. Tale “svista” fu prontamente corretta nella stesura finale della LR 13/2015 (cd Legge di riordino istituzionale), inserendo tuttavia una norma transitoria che riproponeva, in sostanza, la *ratio* di quella nazionale, ovvero la riscrittura della legge regionale 20/2000. Insomma: che sia in attesa di, ovvero nelle more di, è chiaro il consistente cambiamento *in fieri* in materia di pianificazione territoriale provinciale, e non solo. Come tale cambiamento sia oggi giuridicamente robusto in rapporto a leggi vigenti e di gerarchia superiore (basti pensare al TUEL) è da dimostrare, per quanto mi paia che le critiche, da più parti avanzate, a leggi “in attesa di qualcosa” che non è avvenuto non vadano oltre a generiche denunce; quasi a registrare una ineluttabilità del destino, già incerto, delle province stesse.

Nel caso Emiliano-romagnolo, la Regione sta elaborando la nuova “disciplina sulla tutela ed uso del territorio” in cui uno dei compiti del piano territoriale di area vasta è quello di definire “gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali stabiliti dal PTR”. Un'assonanza con la dizione “cura dello sviluppo strategico del territorio” attribuita dalla legge 56/2014 alle province, ancorché a quelle di cui al comma 83 secondo periodo, laddove l'aggettivo “strategico” sta ad indicare la riduzione ad una sola dimensione della pianificazione territoriale: il cambiamento è, dunque, conseguente con un piano territoriale di area vasta (PTAV) che perde ogni dimensione strutturale verso un documento *light* costituito da indirizzi strategici ai comuni, sia nel campo delle politiche che del coordinamento di alcuni oggetti territoriali.



L'intento che sottende tale produzione legislativa, sia nazionale che regionale, è chiaro: la funzione pianificatoria, quella con reali ricadute sul territorio, quella che può condizionare gli interessi in campo, è in capo alla regione ed alle città (compresa la Città metropolitana). E, più in generale, ad oggi l'esito del referendum pare essere solo un incidente di percorso che non modifica l'obiettivo. Obiettivo ottenibile, tra l'altro, con le leggi di stabilità che, di fatto, impediscono l'esercizio anche delle poche funzioni fondamentali attribuite alle nuove province.

Dal 2014 la Provincia di Reggio Emilia opera in una oggettiva situazione di difficoltà; svolge funzioni di pianificazione territoriale e di valutazione di coerenza e conformità dei piani urbanistici, secondo leggi consolidate in materia e, al contempo, è attraversata da processi di riorganizzazione delle funzioni, di diminuzione delle risorse umane e strumentali. E, pur virtuosa, fatica ad approvare i bilanci.

Pertanto, viene da chiedersi se ciò che non si è riusciti ad ottenere con il percorso referendario, non sarà causato dalle leggi di stabilità, a meno di ravvedimenti che, spero, non sottendano logiche di sopravvivenza ma che aprano, al contrario, una vera prospettiva di futuro almeno per il governo delle residuali funzioni alla provincia attribuite.

Il PTCP 2010 della Provincia di Reggio Emilia, che ho avuto modo di raccontarvi in altre precedenti occasioni, ha cercato di integrare le diverse dimensioni del territorio (quella insediativa e quella paesaggistico-ambientale), definendo obiettivi di sviluppo ed assetto territoriale di interesse sovracomunale in coerenza con quelli di tutela e valorizzazione degli spazi aperti, naturalistici-rurali.

La proposta di nuova legge urbanistica regionale depotenzia il ruolo delle province prevedendo un piano di area vasta "debole", che non si occupa più di alcuni temi fondamentali. Ne ricordo alcuni:

- la contestualizzazione ed aggiornamento dei sistemi oggetto di tutele del PTPR 1993, introducendo approcci innovativi per ambiti progettuali di paesaggio;
- le limitazioni e vincoli alle scelte insediative di scala locale, ai fini della tutela e sicurezza dell'ambiente, degli abitanti e del territorio;
- ma soprattutto il territorio rurale, in relazione sia alla sua articolazione strutturale che ad una disciplina omogenea a scala vasta dello spazio aperto e di quello edificato, oggi non più di competenza del piano provinciale, mantenuto, invece, per il Piano territoriale metropolitano: come se il territorio rurale della Città metropolitana fosse strutturalmente diverso da quello di una provincia.

Anche le riflessioni maturate in questa sede di dibattito sul "fuori" e "dentro" il territorio urbanizzato, come interessante suggerimento per l'individuazione delle materie di competenza del piano di area vasta in rapporto alla pianificazione comunale, vengono di fatto superate da quanto si sta producendo a livello legislativo regionale.

In fondo, anche la proposta di legge regionale, così come la legge 56/2014, è cucita attorno alle città capoluogo, intese come motori di sviluppo economico nazionale, luoghi per intercettare i finanziamenti, tra loro in collaborazione o, più realisticamente, in competizione. La Provincia di Reggio Emilia è costituita da



una città capoluogo e 42 comuni che, anche qualora si inverassero le fusioni, non sarebbero in grado di sostenere la velocità e la visibilità dei capoluoghi. Le unioni non paiono essere una soluzione in campo urbanistico (per lo meno in tempi brevi), concordemente a quanto è stato evidenziato negli interventi precedenti sulla loro reale consistenza. I piccoli comuni che costituiscono la rete di territori, i sistemi territoriali, riusciranno ad avere significativa rappresentanza e peso specifico? La nuova Provincia, “casa dei comuni”, potrà costituire il luogo di sintesi e di promozione dei territori tutti, anche di quelli più deboli, anche considerando che il meccanismo elettorale è basato sulla ponderazione legata al numero di abitanti?

Vedremo che cosa succederà a seguito della probabile sistemazione della Legge 56/2014, giacché il modello di provincia, che faticosamente oggi sopravvive, rappresenta l'esito di un'anticipazione legata ad una riforma costituzionale il cui esito non era stato previsto.

Tuttavia, probabilmente non si tornerà indietro ed il lavoro che ci aspetta è quello di elaborare con i comuni uno strumento capace di indirizzare e coordinare gli enti locali sui temi territoriali, rigorosamente rappresentati in modo ideogrammatico, confidando al contempo che l'auspicato superamento della pianificazione a cascata in favore del criterio di competenza trovi ogni livello pianificatorio pronto nel fornire adeguati ed aggiornati strumenti conoscitivi e progettuali per la pianificazione integrata: l'unica che consente di considerare il territorio nella sua reale consistenza e complessità.



## LABORATORIO

## TESTIMONIANZE E PROPOSTE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

*Discussant* Marco Pompilio, Fondazione Romagnosi

Interventi di:

Angelo Gualandi, Comune di Pavia

Laura Baronchelli, Comune di Borgarello

Paolo Marzolla, Provincia di Rovigo

Martina Callegari, Provincia di Rovigo

Massimo Pizzato, Città Metropolitana di Venezia

*Angelo Gualandi, Assessore all'Urbanistica e Ambiente, Comune di Pavia*

Pavia che un tempo era punto di riferimento per la manifattura nella zona del sud Milano ha gradualmente perso importanza a seguito della chiusura delle industrie, che hanno lasciato una serie di buchi in corrispondenza delle aree dismesse. Le attività su cui si regge Pavia sono le strutture per la sanità e l'università. La città deve ritornare ad essere attrattiva puntando su queste due caratteristiche e sulle qualità storiche e paesaggistiche. Anche se non inquadrata in un ragionamento di complessiva variante del piano generale il Comune sta sviluppando una serie di iniziative tese a rilanciare il ruolo di Pavia nel contesto territoriale di area vasta.

La zona più attiva è oggi quella ovest, dove ci sono i maggiori ospedali e le facoltà tecniche dell'università, che si trova ad essere separata dal resto della città dal fascio di binari ferroviari. Per favorire i collegamenti di questa zona verso Milano si è pensato di attivare una nuova fermata ferroviaria servita dai treni della linea S13 del Servizio ferroviario suburbano dell'area metropolitana. Una fermata strategicamente collocata anche per favorire il recupero delle più grandi aree dismesse di Pavia, tra le quali quelle della ex Necchi e dello Scala Ferroviario.

Altro tema sul quale Pavia risulta attrattiva è la qualità insediativa, per la rilevanza del contesto ambientale in cui la città è collocata. Si sta puntando a rafforzare la mobilità ciclopedonale e i collegamenti con i corridoi verdi esterni, delle aree rurali e lungo il Ticino.

Altra zona di attenzione è l'area dismessa dell'ex Arsenale militare, immediatamente a ridosso del centro storico, della stazione ferroviaria esistente e del Fiume Ticino. Per questa area si è riusciti a definire una destinazione a polo archivistico regionale, che costituirà elemento di traino per la riqualificazione dell'intera zona (con 10 milioni di investimento della regione), dotandola degli impianti necessari. La zona sarà completata con l'inserimento di attività pubbliche e private, di ricerca, produttive, e ricreative.

Abbiamo avviato un discorso anche su quelle realtà dismesse più piccole che tuttavia, vista anche la localizzazione spesso strategica, possono se recuperate portare un importante contributo alla qualità dell'ambiente urbano. Ne abbiamo censite circa 150. Abbiamo avviato un programma di sostegno per nuove attività da insediare in queste aree, con incentivi economici, e supporto alla risoluzione dei problemi di riqualificazione ambientale.

Stiamo anche revisionando il PGT per la parte relativa al centro storico, per rafforzarne le tutele, vista la sua importanza nel nostro patrimonio identitario e come fattore di attrazione. La stessa variante prevede facilitazioni per il recupero energetico degli edifici esistenti.



*Laura Baronchelli, Vice-Sindaco, Comune di Borgarello*

Borgarello è un piccolo comune di 2.800 abitanti localizzato immediatamente a nord di Pavia, che sta facendo con il nuovo piano comunale appena approvato, a dicembre, un lavoro sul suolo inteso come bene comune, e in tale senso si sta occupando di area vasta.

Il PGT (Piano di governo del territorio) precedente, approvato nel 2009, aveva previsto un incremento dell'area urbanizzata di quasi il 50%, pari a circa 40 ettari. Nel nuovo PGT l'Amministrazione ha ridotto questa quantità anche perché assolutamente non necessaria ai fini dei fabbisogni. Infatti nel periodo di quasi 7 anni di vigenza del precedente piano praticamente nessuna delle previsioni del piano del 2009 è passata alla fase attuativa. Il piano del 2009 conteneva inoltre la previsione di una grande struttura di vendita, che occupa circa 27 ettari accanto al Naviglio Pavese, che avrebbe comportato rilevanti effetti di congestione sul traffico della zona con ripercussioni sull'area urbana di Pavia, e che avrebbe sconvolto la vita di questo Comune a vocazione prettamente residenziale e agricola. Non sono infatti presenti sul territorio comunale attività industriali. L'insediamento sarebbe inoltre entrato in conflitto con le finalità del Piano territoriale regionale d'area dei Navigli, che privilegia gli aspetti paesaggistici, naturalistici e rurali.

Con il nuovo PGT è stato riportato ad agricolo tutto quanto programmato dal PGT 2009, a meno di alcuni interventi necessari per rafforzare la dotazione di servizi ai residenti (ampliamento zona per lo sport, ampliamento cimitero, dotazioni scolastiche) e sono stati previsti percorsi ciclopedonali per collegare l'abitato con i Comuni limitrofi e con le aree agricole e naturalistiche presenti esternamente all'abitato.

Siamo partiti dall'idea che questo suolo, questo territorio, deve essere preservato per le generazioni future, visti anche i valori paesaggistici presenti. Il Comune non è solo attraversato dal Naviglio Pavese, ma è limitrofo alla Certosa di Pavia ed è anche interno all'antico Parco Visconteo, e vicino a significative riserve ecologiche regionali. Abbiamo sposato l'idea di riduzione del consumo di suolo che è alla base della LR 31/2014, e abbiamo riportato ad agricolo il 96% delle superfici previste edificabili dal piano del 2009.

Abbiamo anche valorizzato il centro storico dove esiste una Villa storica settecentesca per la quale nel PGT abbiamo inserito un vincolo a destinazione pubblica affinché rimanga nella disponibilità della cittadinanza per trasferirvi la sede comunale, come luogo per incontri ed eventi pubblici, e anche come sede espositiva connessa, in una logica di museo diffuso, con i valori storico paesaggistici presenti sul territorio, prima di tutto la Certosa di Pavia e il Parco Visconteo. Riteniamo che la ricchezza di valori, e anche la vicinanza a Milano, che è accessibile attraverso la linea S13 del Servizio suburbano metropolitano, possano essere opportunità per provare a sviluppare modalità di uso fruitivo e turistico sostenibile del territorio, alternativo agli usi classici, come i centri commerciali, nelle aree ad elevata densità insediativa. A tale fine è stato avviato nei mesi scorsi un servizio di bike-sharing per collegare Borgarello con la stazione ferroviaria, con Pavia, con la Certosa e con i comuni confinanti.



*Paolo Marzolla, Area Lavori Pubblici e Territorio, Responsabile Servizio Pianificazione territoriale, Provincia di Rovigo*

Da sempre le leggi in materia di urbanistica che si sono susseguite in Veneto hanno previsto che la competenza ad approvare gli strumenti urbanistici fosse in capo alle province, e che tale funzione sarebbe stata assunta dalla province medesime nel momento in cui si fossero dotate del Piano provinciale, in Veneto denominato: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Storicamente quindi, le province avrebbero dovuto essere, almeno "sulla carta", il riferimento principale dei comuni per le questioni urbanistiche se avessero avuto a disposizione e fosse divenuto efficace il loro piano territoriale. In concreto però, per il semplice fatto che i primi piani provinciali sono stati approvati solo negli ultimi anni, l'urbanistica è sempre stata gestita in maniera esclusiva dalla Regione Veneto che è diventata, per i comuni, e non solo per essi, l'unica depositaria della conoscenza della materia; ad essa era attribuita la potestà legislativa, ad essa spettava il ruolo principale nelle procedure amministrative collegate all'approvazione dei PRG (in sostituzione delle province!), ad essa ci si rivolgeva per l'interpretazione delle normative e la risoluzione delle principali questioni afferenti la gestione del territorio sia sotto il profilo urbanistico che della pianificazione.

Con l'approvazione dei PTCP, avvenuta in tempi molto recenti, più o meno tra il 2010 e il 2015, le province venete hanno finalmente assunto il ruolo di Ente che approva gli strumenti urbanistici comunali ed hanno cominciato a gestire l'urbanistica instaurando un rapporto più diretto con i comuni. In verità, il passaggio di competenze previsto per legge non è stato dei più semplici in particolare modo per il fatto che tutti i piani comunali che nel frattempo erano stati depositati in regione per l'approvazione e che erano rimasti ancora inevasi, sono stati presi in carico, in un sol colpo, dalla Provincia che, nel tentativo di recuperare i ritardi accumulati, ha dovuto svolgere la nuova funzione con tempistiche ridotte, sperimentando l'istruttoria dei piani comunali direttamente sul campo, senza cioè il necessario approfondimento metodologico preliminare.

Trascorsi alcuni anni di attività si può però oggi affermare che, per la prima volta, le province hanno cominciato ad apparire agli occhi dei comuni con una veste diversa, più autorevole, proprio grazie alla rete di rapporti instaurata con quest'ultimi per effetto del nuovo ruolo assunto dalla provincia nell'approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

Nel panorama veneto, l'esercizio delle funzioni urbanistiche da parte delle province non è avvenuto in modo uniforme e completo. Per effetto di un disposto contenuto nella Legge urbanistica veneta n. 11/2004, in base al quale il passaggio delle competenze alle province poteva avvenire in maniera progressiva cioè lasciando ancora alla Giunta regionale il compito di approvare i piani comunali per un periodo di tempo limitato, si è instaurata una procedura tale per cui le province venete hanno instaurato con la regione accordi, con modalità ognuna diversa dall'altra, in base ai quali le stesse province potevano avvalersi delle

strutture tecniche regionali per l'istruttoria dei piani comunali. Nel frattempo le Province avrebbero avuto il tempo di organizzare i propri organici dotandosi di idonee strutture tecniche operative.

Vale la pena di ricordare che presso la Regione Veneto, più o meno da quarant'anni a questa parte, ha operato un comitato tecnico, istituito con legge, che raggruppa le diverse competenze professionali che hanno attinenza con la materia urbanistica, dalla geologia all'agricoltura e all'ambiente, con il compito di valutare ed esprimersi sui tutti gli strumenti urbanistici comunali e su tutte le questioni aventi rilevanza sugli aspetti della gestione del territorio e connessi con la pianificazione urbanistica e territoriale in genere.

Di fatto, nel preciso istante in cui il passaggio delle funzioni si sarebbe potuto concretizzare in modo compiuto e definitivo, è accaduto pertanto che molte Province venete abbiano ritenuto più opportuno continuare ad avvalersi della collaborazione tecnica della regione, soprattutto per sopperire a quelle carenze tecnico-professionali di cui storicamente le province risultano essere deficitarie in quanto istituzionalmente non competenti in specifiche materie (valga solo come esempio le questioni attinenti la Geologia).

La regione è così rientrata nelle procedure di approvazione dei piani comunali di molte province, alcune delle quali si sono servite e si servono tutt'ora delle strutture tecniche regionali per poi approvare i piani comunali con decreto del Presidente della Provincia, altre invece si sono servite quasi completamente della regione, cioè sia per l'istruttoria dei piani che per l'approvazione degli stessi, limitandosi, in quest'ultimo caso, a fornire solo il parere di conformità con il piano provinciale, che comunque rappresenta l'elemento tecnico-amministrativo più significativo e importante dell'intero procedimento istruttorio.

Analizzando lo scenario veneto se ne deduce che le province venete non sono state subito in grado di assolvere in pieno e in maniera efficiente alla gestione delle competenze urbanistiche, anche se il processo di affrancamento dalla regione, occorre rimarcare, si sta sempre più attuando, alla ricerca della completa autonomia, avviando alle fisiologiche difficoltà iniziali dovute in parte all'impreparazione tecnico-organizzativa ma anche alla carenza di risorse umane impiegate allo scopo. Non si deve dimenticare che le condizioni di difficoltà in cui si sono trovate le province non sono migliorate all'indomani della promulgazione della Legge Delrio che, intervenuta in un momento cruciale delle vicende urbanistiche venete, con la sua previsione di "soppressione" delle province ha fatto venir meno ogni programmazione a medio e lungo termine da parte delle province, le quali sono rimaste in "*stand by*" in attesa di conoscere i risultati del referendum costituzionale che ne avrebbe dovuto sancire la permanenza o meno.

Alla luce del rinnovato spirito che aleggia sulle province per effetto dell'esito referendario di cui sopra c'è da chiedersi quali siano i passi da compiere per far sì che quell'autorevolezza di cui si diceva poc'anzi, assunta dalle province venete per effetto del passaggio delle competenze urbanistiche, possa concretizzarsi in modo più esteso ed essere trasfusa, nel senso ampio del termine, su tutte le materie di competenza provinciale.



Ebbene, si può e si deve attribuire maggiore autorevolezza alla provincia, innanzitutto confermando strumenti di *governance* forti e tali da renderla autonoma, incisiva e determinante nelle scelte di programmazione di area vasta, ribadendone l'importanza e rafforzandone e qualificandone il ruolo in modo da non assumere le sembianze di un Ente/mosaico di comuni, ma quella di un Ente con forza e capacità di guidare i comuni verso la visione strategica territoriale di ampio respiro che gli appartiene.

Ma – qui sta forse la sfida più difficile – l'azione deve avvenire gestendo le riconosciute funzioni di coordinamento secondo una logica nuova in cui le grandi scelte dovrebbero essere orientate a "fare rete", a coinvolgere, a rendere i comuni parte attiva ed interessata nel raggiungimento degli obiettivi. Agire, in buona sostanza, avendo a mente le linee strategiche e i grandi programmi connessi alla gestione dell'area vasta ma sulla base di principi di sussidiarietà e cooperazione, facendo in modo di condividere le scelte con i comuni, anche e soprattutto co-pianificando con essi, presi singolarmente o per associazioni, per dare risposte che si riferiscono alla scala territoriale della provincia ma possono riguardare anche tematiche di interesse locale o di rilevanza sovracomunale.

#### **SCHEDA DI APPROFONDIMENTO SULL'ATTIVITA' ISTRUTTORIA DELLA PROVINCIA DI ROVIGO**

Ad oggi i comuni della Provincia di Rovigo che hanno adottato un PAT od un PATI, sono nr. 42 su un totale di nr. 50. Di questi, nr. 34 sono stati adottati tra l'anno 2009 e l'anno 2011 e successivamente trasmessi alla Regione per l'approvazione. Dei rimanenti nr. 8 piani, nr. 4 sono stati adottati tra il 2012 e il 2013 e quattro tra il 2014 e il 2015.

Nei quattro anni che vanno dal 2009 al 2012, cioè nel periodo in cui l'istruttoria dei piani e la successiva approvazione competeva alla Regione, questa ha approvato 7 piani relativi a 13 comuni (uno è un PATI, Piano di Assetto del Territorio Intercomunale, che include 7 comuni).

Con l'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale le competenze per l'approvazione dei PAT/PATI è passata, ai sensi della L.R. 11/2004, dalla Regione alla Provincia, in data 17.04.2012. Per effetto del passaggio delle competenze di cui sopra, la Regione ha quindi restituito alla Provincia i Piani Comunali adottati fino a quel momento, e depositati presso gli uffici regionali.

A seguito di accordi di collaborazione siglati tra la Regione Veneto e la Provincia di Rovigo è stato stabilito che, per la procedura di approvazione dei PAT/PATI che erano depositati in Regione prima del passaggio delle competenze, si continuasse ad utilizzare la struttura tecnica della VTR della Regione Veneto così come spettasse ancora alla Regione la ratifica in Giunta regionale del parere della VTR. Alla Provincia sarebbe spettato invece il compito di valutare la coerenza dei singoli Piani Comunali con il PTCP. La Provincia di Rovigo, dal 17.04.2012 ad oggi, ha completato l'istruttoria di 24 piani relativi a 23 comuni, compresi 2 PATI.

Contemporaneamente, negli anni 2013 e 2014, è stata conclusa dalla Provincia anche l'attività di copianificazione ai sensi dell'art. 15 della L.R. 11/2004, per 2 PATI. Altri due copianificazioni sono in fase di avvio. Vi sono inoltre ancora 8 comuni che devono ancora iniziare, o hanno da poco iniziato la stesura del proprio PAT.

In seguito all'ultimo accordo tra Regione Veneto e la Provincia di Rovigo valido, salvo eventuali proroghe, fino al 31.12.2016, l'approvazione dei PAT adottati dopo l'efficacia del PTCP spetterà alla Provincia di Rovigo e non più alla Regione Veneto. Allo scadere dell'accordo citato sarà di competenza della Provincia effettuare l'istruttoria completa dei piani e non la sola verifica di coerenza con il PTCP.



*Martina Callegari, Area Lavori Pubblici e Territorio, Responsabile Servizio Giuridico Amministrativo, Provincia di Rovigo*

Visto che siamo nella fase finale del corso, provo a fare qualche considerazione di sintesi su quanto è emerso in queste due giornate.

Parto dalla considerazione che la partecipazione è stata ampia e, se siamo qui, è perché portiamo esperienza, ma possiamo portare anche qualche riflessione. Questo convegno è sicuramente un'occasione di crescita culturale e pertanto è opportuno affrontare il problema del ruolo e delle funzioni della provincia partendo dalle regole e dai principi che ancora permangono nell'ordinamento.

Ben vengano dunque gli spunti forniti da chi mi ha preceduto, in merito alla necessità e all'acquisita disponibilità all'innovazione da parte della provincia, sia rispetto agli obblighi imposti dalla Legge Delrio, sia per stare al passo con l'accelerazione tecnologica portata dall'informatizzazione. Tuttavia si devono mettere basi solide per spazzare via le incertezze di questi ultimi anni, e si deve fare chiarezza partendo dalla situazione "ad oggi", in cui la provincia esiste senza soluzione di continuità rispetto al passato. Né, visti gli esiti referendari e la sua previsione nella Costituzione, è ragionevole profilare un'imminente soppressione dell'Ente.

Allora si può "scendere" a parlare della natura e delle funzioni dell'Ente, queste sì modificate dalla L. 56/14. Il fatto che la Legge Delrio rimanga, anche eventualmente rivista, è stato assunto come preliminare ad ogni discorso sviluppato in queste due giornate; e tuttavia si potrebbe attendere un attimo, visto che questa legge è nata per anticipare la riforma costituzionale di cancellazione delle province, ma il fatto centrale, ossia la riforma, non è accaduto.

In un momento di incertezza bisogna riprendere dal principio di gerarchia delle fonti: la legge Delrio, pur formalmente di pari grado rispetto al testo unico degli enti locali (D. Lgs. 267/2000), non l'ha modificato in modo espresso. Si tratterebbe, quindi, di verificare se, sul punto relativo alle *funzioni* della provincia – quindi rispetto agli artt. 19 e 20 TUEL –, la Delrio abbia comportato un'abrogazione tacita ex art. 15 delle Preleggi. In merito alle funzioni sarebbe stato discutibile che le disposizioni della nuova legge siano "incompatibili" con quelle del TUEL, ma la questione passa in secondo piano se si rammenta che l'articolo 1, comma 4, del TUEL per la deroga alle proprie disposizioni richiede la modifica espressa da parte della nuova fonte. Poiché la Delrio neppure menziona il TUEL, questo rimane un riferimento obbligatorio e fondamentale.

La legge Delrio definisce la provincia come ente territoriale di area vasta: l'area vasta ha un significato dimensionale, non amministrativo. Molto più precisa è la dizione adottata dal testo unico, dove la provincia, all'art 3, comma 3, è definita: "ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo". Certo quest'ultima parte con gli organi di secondo livello pare di difficile realizzazione e la provincia così come è ora potrebbe non



riuscire più ad essere esponente della comunità che territorialmente rappresenta, trovandosi quindi in contrasto con una norma nazionale fondamentale. In tale senso la provincia è ente territoriale, come afferma anche la Legge Delrio, ma rimane qualche dubbio sul fatto che possa essere considerata ente locale.

La provincia oggi, dopo il referendum che ha fatto decadere la condizione risolutiva (cancellazione del termine provincia dalla Costituzione), è (dovrebbe essere!) ancora uno degli elementi che, assieme a Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato, costituisce la Repubblica.

La Regione Veneto nell'attuare la legge Delrio (LR 30/16) ha fatto una grande confusione tra funzioni fondamentali, funzioni comunque proprie della provincia e altre alla stessa trasferite, attribuite o delegate; ha anche trattato come "sinonimi" urbanistica e pianificazione territoriale, in un primo disegno di legge cassando l'approvazione dei piani comunali da parte delle province, per poi mantenerla nel testo finale della legge. Sorte diversa per la città metropolitana, dove invece la funzione è stata attribuita alla regione, con l'esito paradossale che mentre la Legge Delrio voleva "rilanciare" le città metropolitane, la regione ha loro sottratto persino una funzione non fondamentale, ma propria e assai qualificante, come l'urbanistica.

Verosimilmente la Regione Veneto ha atteso l'esito del referendum e due settimane dopo ha approvato una legge che non lascia trasparire un disegno organico. Ne è un esempio anche la modifica che LR 30/2016 ha portato alla LR 11/2004, la legge urbanistica del Veneto: per correggere eventuali incoerenze tra i piani ai diversi livelli - dovute principalmente al fatto che nel Veneto non abbiamo seguito un logico percorso di pianificazione, prima il PTR, poi il PTCP e infine i PAT (piani comunali), ma spesso i diversi livelli hanno proceduto in parallelo - è stata introdotta una conferenza di servizi cui farà seguito un successivo accordo di programma: strumento decisamente inadatto allo scopo, oltretutto con un procedimento che viola espressamente le competenze dalla legge urbanistica medesima attribuite ai vari soggetti istituzionali.



*Massimo Pizzato, Responsabile Servizio Pianificazione territoriale e Urbanistica, Città metropolitana di Venezia*

Con il collegato alla legge di stabilità regionale 2017, LR 30/2016 dello scorso 30 dicembre, la Regione Veneto si è riappropriata delle competenze urbanistiche in capo alla città metropolitana; la norma prevede, all'interno della disciplina di riordino delle funzioni non fondamentali di province e Città metropolitana di Venezia, che la Regione eserciti tutte le funzioni urbanistiche esercitate in precedenza dalla Provincia di Venezia fino a che la città metropolitana non si sarà dotata del piano strategico triennale del territorio metropolitano e del piano territoriale generale.

Tale norma, seppur transitoria, blocca le funzioni della città metropolitana, che ha provveduto a trasmettere in regione già la scorsa settimana, come previsto dalla norma stessa, i sei piani di assetto del territorio comunali per i quali era stato avviato il percorso di copianificazione, stoppandone di fatto le attività tecniche già avviate con i comuni. Fa specie che non vi sia stata una riorganizzazione complessiva delle funzioni urbanistiche in capo agli enti di area vasta, ma che si siano lasciate inalterate le funzioni in capo alle province come previsto dalla L.R. 11/2004, togliendo di fatto le competenze alla città metropolitana, che invece ai sensi della Del Rio dovrebbe possederle in quanto fondamentali.

E' evidente come la Legge Delrio abbia cercato di fare un balzo in avanti nella definizione delle città metropolitane, dotandole di strumenti ma senza poi declinarli con sufficiente coraggio, e rinviando tutto ad intese tra le singole regioni e città metropolitane, in modo da lasciare spazio ad adeguamenti secondo le caratteristiche locali. Questo ha creato situazioni di forte incertezza, penalizzanti, soprattutto per i comuni che hanno urgente necessità di concludere i percorsi di organizzazione del proprio territorio. I comuni peraltro preferiscono il rapporto con l'ente più prossimo, non fosse altro che per i tempi più certi e contenuti nella conclusione delle valutazioni istruttorie relative alle scelte dei piani di competenza.

Le ultime disposizioni dei giorni scorsi hanno evidenziato che la legge non ha definito come e chi istruisce i piani comunali in itinere, pur definendo la facoltà di sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra Regione e Città metropolitana per concludere le attività in itinere; tuttavia rimane incerta la modalità di continuazione delle attività, che rischia di compromettere il percorso di copianificazione fino ad ora svolto, soprattutto nei confronti delle amministrazioni comunali che in primavera andranno al voto.