



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 11-2021

Il percorso della pianificazione territoriale di area vasta

Marco Pompilio

Dicembre 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 11-2021, dicembre 2021.

Autore: Marco Pompilio.

Il percorso della pianificazione territoriale di area vasta.

Il percorso della pianificazione territoriale di area vasta

di Marco Pompilio¹

La pianificazione territoriale di area vasta vive la sua stagione più prolifica, e più incisiva, nei decenni a cavallo del cambio di millennio. Due norme segnano l'avvio e il termine di questo periodo, rispettivamente la Legge 8 giugno 1990 n.142² "Ordinamento delle autonomie locali" e, ai tempi del Governo Monti, il Decreto Legge n.201 del 6 dicembre 2011³, battezzato

¹ Marco Pompilio è ingegnere civile e membro del Comitato scientifico della Fondazione Romagnosi.

² Nella Legge 142/1990 i compiti di programmazione e il Ptcp sono introdotti dall'articolo 15 comma 2, il cui testo è stato integralmente ripreso nel D.Lgs 267/2000 articolo 20 comma 2:

"La Provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimentazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".

Importanti sono anche il comma 5 dello stesso articolo:

"Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai Comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento".

e il comma 6:

"Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle Province e tengono conto dei loro programmi pluriennali".

³ Il D.lgs 201/2011 convertito in Legge 214/2011 contiene all'articolo 23 commi da 14 a 20 le disposizioni che attuano il percorso di riforma delle Province che si è concretizzato successivamente con la Legge 56/2014. Tra i commi citati si riportano il testo del comma 16, che sancisce il passaggio agli organi ad elezione indiretta:

"Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2013"

e il comma 18, che sancisce il trasferimento delle funzioni provinciali in via prioritaria ai Comuni:

"Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, con legge dello Stato".

Decreto *Salva Italia* dalla stampa. Prima del 1990 era già prevista nella norma urbanistica nazionale, la Legge 1150/1942⁴, ma mancava un livello istituzionale esplicitamente incaricato di occuparsene. Dopo il 2011 le competenze di pianificazione territoriale rimangono in capo alla Provincia, almeno formalmente, ma da tale data inizia un percorso che porta con la Legge 56/2014 a svuotare l'ente intermedio di risorse e a comprometterne la possibilità di intervenire efficacemente sulle questioni di area vasta.

Il declino della competenza provinciale sui temi di area vasta è avviato dal Decreto *Salva Italia*, ma si sviluppa con velocità diverse in funzione delle modalità con cui ciascuna Regione decide di recepire le novità introdotte con la Legge 56/2014. È più veloce per esempio in Toscana, la quale con apposita norma, la L.r. 22/2015 e SMI, avoca a sé alcune significative competenze provinciali di area vasta (soprattutto quelle ambientali) e, attraverso il Piano di Indirizzo Territoriale (Pit) approvato nel 2015, svuota di contenuti i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp) e di efficacia le competenze provinciali in materia di coordinamento territoriale. In Lombardia tali competenze vengono assegnate alle Province con la L.r. 1/2000, ben dieci anni dopo la Legge 142/1990⁵. Tuttavia rimangono, sostanzialmente inalterate, anche dopo il recepimento a livello regionale della Legge 56/2014. La necessità di un livello istituzionale locale intermedio che svolga un'azione di coordinamento tra Regione e Comuni è più sentita nelle regioni con più elevata frammentazione amministrativa. La Lombardia ha 1506 comuni e la Toscana 273, pur essendo comparabili in superficie territoriale (dato Istat gennaio 2021), con una dimensione media per comune rispettivamente di 15,8 km² e di 84,2 km².

Nelle Regioni a statuto speciale si riscontrano situazioni ancora più diversificate. Si pensi alla Sardegna, che nel 2001 istituiva quattro nuove Province in aggiunta alle quattro esistenti; a seguito del referendum del 2012 avrebbe dovuto abolire tutte le 8 Province al tempo esistenti (percentuale largamente maggioritaria a favore del sì all'abolizione), ma è riuscita a cancellare solo quelle istituite nel 2001, e ora ha deciso di portarle nuovamente a 6, alle quali si aggiungono due Città metropolitane (L.r. n.7 del 20 aprile 2021). Oppure la Regione Friuli Venezia Giulia, dove le indicazioni sul coordinamento territoriale della Legge 142/1990, e del successivo D.Lgs

⁴ La Legge 1150/1942 introduce i piani territoriali di coordinamento all'articolo 5 attribuendo la competenza a provvedere al Ministero dei Lavori Pubblici.

⁵ I Ptcp sono introdotti in Lombardia dalla L.r. 1/2000 all'articolo 3 commi 3 e seguenti, successivamente abrogati e sostituiti dalla L.r. 12/2005 e S.M.I. attualmente in vigore.

267/2000, non sono mai state recepite e con L.r. 5/2007 le competenze di pianificazione sovracomunale sono state assegnate ai Comuni tra loro associati (articoli 26, 27, 28 della legge regionale citata). Con L.r. 20/2016 ha quindi soppresso le Province senza tenere conto della bocciatura referendaria della riforma costituzionale di dicembre 2016, e ha assegnato le funzioni sovracomunali delle Province alle Unioni Territoriali Intercomunali. Queste di fatto non sono state mai attuate e con L.r. 21/2019 sono a loro volta state cancellate per istituire gli Enti di Decentramento Regionale, che ricalcano i territori delle vecchie Province e ne esercitano le funzioni, e in aggiunta svolgono il ruolo di centrale di committenza e altre funzioni eventualmente delegate dai Comuni in tema di opere pubbliche ed edilizia scolastica.

Le Province fino al 1990 avevano sostanzialmente svolto compiti specialistici, principalmente nei settori delle strade e dell'edilizia scolastica, ma non avevano uno specifico ruolo nel governo del territorio. Con la Legge 142/1990 la Provincia diventa ente esponenziale della propria comunità e ne cura gli interessi e lo sviluppo. I principi al tempo introdotti sono stati integralmente confermati nel Testo Unico degli enti Locali, D.Lgs 267/2000⁶, così come sono stati confermati la funzione di coordinamento territoriale e i contenuti del Ptcp. La successiva riforma costituzionale del Titolo V ha ulteriormente rafforzato il ruolo dell'ente intermedio nell'ordinamento degli enti locali. Queste norme sono tuttora in vigore, non essendosi completata, a causa della bocciatura referendaria del dicembre 2016, la riforma costituzionale introdotta con il Decreto Salva Italia.

Le norme nazionali assegnano al livello regionale poteri normativi sul governo del territorio e al livello comunale il potere di conformazione dei suoli. Alla Provincia spettano compiti di coordinamento territoriale, strettamente correlati con la natura della Provincia di «ente locale intermedio tra Comune e Regione» (D.lgs 267/2000 articolo 3 comma 3). Il Ptcp si viene a trovare in una posizione centrale, di cerniera, tra pianificazione territoriale regionale e comunale, e tra pianificazione territoriale e pianificazione di settore. Si tratta di una collocazione potenzialmente strategica, ma allo stesso tempo delicata, esposta alle spinte contrapposte dei livelli regionale e comunale, accentratore il primo, localistico il secondo.

In mancanza di un'autorità assegnata dalle leggi, le Province hanno affermato sul campo la propria autorevolezza, interpretando il compito di

⁶ Vedere precedente nota 1.

coordinamento come servizio di paziente composizione delle esigenze e delle spinte dei diversi Comuni, degli altri enti e soggetti che hanno competenza o comunque influenza sul governo del territorio. Ogni Provincia ha elaborato una soluzione differente per tenere conto delle tradizioni locali e del contesto normativo specifico di ciascuna Regione.

Volendo trovare un minimo comune denominatore tra esperienze tanto diversificate, impresa non facile, si può osservare che le Province hanno principalmente interpretato il ruolo di coordinamento territoriale sui temi di area vasta come un paziente lavoro di “mettere in contatto” i diversi attori, istituzionali e non, alla ricerca di una visione organica, di una ricomposizione per fare fronte alla sempre maggiore frammentazione dei centri decisionali. Seguendo questo filo conduttore si possono riconoscere almeno due generazioni di piani, e per alcune province anche una terza prima dell’arrivo della Legge 56/2014.

I primi Ptcp, di fine anni Novanta e inizio Duemila, sono sostanzialmente assimilabili a quadri conoscitivi sui temi di area vasta. In ogni caso utili per tempi nei quali mancava una visione di insieme sovracomunale all’interno della quale i singoli Comuni potessero orientarsi. Ciascun Comune nel fare il proprio piano evitava di spingersi, anche nei quadri conoscitivi, oltre i confini amministrativi e possedeva informazioni nulle o molto frammentarie sulle iniziative dei Comuni confinanti. In queste condizioni, l’emergere di una visione organica del territorio era inimmaginabile e i temi di area vasta o non erano considerati o erano in qualche caso affrontati nella pianificazione di settore, comunque in modo molto parziale e con modalità e strumenti inadeguati.

Lo sforzo di “mettere in contatto” svolto dalle Province attraverso la promozione e gestione dei tavoli di confronto interistituzionale ha sensibilizzato i sindaci sui problemi di area vasta e sulla necessità di cooperare per affrontarli, e quindi sull’utilità del Ptcp come strumento per disegnare strategie di risposta organiche. I tavoli per la formazione dei Ptcp sono così diventati primi sistematici esperimenti di *governance* territoriale e i Ptcp stessi hanno cominciato a popolarsi di disposizioni di indirizzo, obiettivi, progetti emersi ai tavoli, assumendo sempre più una connotazione strutturale e strategica. Sono i piani di seconda e terza generazione, che riprendono le decisioni emerse nei tavoli di *governance* e nei casi più avanzati introducono strumenti nuovi, anche di perequazione territoriale, per attuare tali decisioni.

L'evoluzione qui tratteggiata in modo sintetico si interrompe bruscamente nel dicembre 2011 con il Decreto "Salva Italia". Le competenze delle Province non mutano, sono sempre quelle introdotte nel 1990, e tali rimangono ancora oggi a seguito della bocciatura nel dicembre 2016 del referendum costituzionale. Ma il Decreto introduce l'elezione indiretta per le Province⁷ e l'ente intermedio perde terzietà e autorevolezza, che sono necessarie per guidare i tavoli negoziali sui temi di area vasta. Non è pertanto più in grado di svolgere con efficacia il ruolo di "mettere in contatto". I fatti sono noti. Per placare la rabbia anticasta, la Provincia viene additata come capro espiatorio attraverso una campagna mediatica mistificatoria montata *ad hoc*, anche se gli sprechi nella Pubblica Amministrazione sono di gran lunga più grandi negli altri livelli istituzionali. Inoltre, in ossequio all'imperativo della semplificazione, viene fatta passare l'idea che i processi decisionali diventano più efficienti se i livelli istituzionali presenti in Costituzione (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni, Stato) vengono ridotti da quattro a tre. Invece i processi decisionali si inceppano se si toglie il livello intermedio, che, anche se piccolo in termini di spesa, svolge comunque un essenziale ruolo di cerniera di collegamento tra la programmazione regionale e il decentramento comunale. La catena decisionale si inceppa e in un Paese in cui i percorsi decisionali sul territorio non hanno mai brillato per linearità si perde quello che le Province in circa due decenni avevano con fatica costruito.

Le conseguenze non tardano a manifestarsi. Alcune sono emerse anche sui quotidiani, in quanto più direttamente incidenti sulla vita quotidiana, come la scarsa manutenzione della rete stradale conseguente al taglio di risorse, con degrado delle asfaltature e delle strutture dei ponti. Altre sono rimaste invisibili all'opinione pubblica, anche se i danni conseguenti sono molto più ampi e persistenti nel tempo, come l'indebolimento dei Ptcp, che diventerà evidente nel medio-lungo periodo in termini di crescita disordinata del territorio, mancanza di infrastrutture di collegamento, danni all'ambiente e maggiore inquinamento, e conseguente perdita di attrattività e competitività.

A livello nazionale nelle Regioni si ritiene di potere fare a meno delle Province, assegnando la competenza sui temi di area vasta a Unioni e Associazioni di Comuni. Attraverso norme e risorse economiche si incentivano le aggregazioni comunali, ma l'esperienza applicativa che ne è seguita ha molto ridimensionato le aspettative. In termini meramente numerici i risultati possono apparire incoraggianti, visto che ad oggi le Unioni sono 565 e

⁷ Vedere precedente nota 2.

interessano il 40% circa dei 7.900 comuni italiani⁸. Ma se si entra nel merito della consistenza delle funzioni realmente delegate dai Comuni alle Unioni, si vede che i sindaci collaborano tra loro quando si tratta di migliorare i servizi ai cittadini e contenere i costi per i magri bilanci comunali. Sono invece restii a delegare all'Unione le funzioni di programmazione e pianificazione, ossia le decisioni a più elevato contenuto politico sugli usi del suolo. In alcuni Comuni la funzione urbanistica è stata delegata all'Unione, ma solo per la parte gestionale, in sostanza lo sportello relativo alle pratiche edilizie e ai lavori pubblici.

Pochi sono i piani intercomunali delle Unioni e la stragrande maggioranza di essi si presentano come semplici sommatorie dei contenuti dei singoli piani comunali, non si avventurano in un lavoro di sintesi delle esigenze per fare emergere i problemi di area vasta e dare indicazioni su priorità e strategie per affrontarle. A limitare la diffusione dei piani intercomunali intervengono anche le complesse procedure di approvazione, che richiedono il passaggio nei Consigli di tutti i Comuni partecipanti. Le Regioni hanno puntato sulle Unioni per sostituire le Province ma non si sono occupate di emanare leggi volte a snellire le procedure di approvazione dei piani delle Unioni.

Per governare l'area vasta è necessario sviluppare una visione di insieme, autonoma dalle questioni locali. Con l'ingresso degli Amministratori comunali negli organi dell'ente intermedio ogni forma di autonomia viene meno, si crea una sorta di corto circuito decisionale e i temi di area vasta rischiano di finire in secondo piano rispetto alle questioni locali. Le norme di alcune Regioni hanno aggravato la situazione, assumendo intercomunale e sovracomunale come termini sinonimi e ritenendo quindi che le funzioni delle Province possano essere affidate alle Unioni o Associazioni comunali.

La Costituzione, come riformata nel 2001, assegna in via ordinaria tutte le funzioni al livello comunale, quello più vicino al cittadino. Gli altri livelli, a partire dalla Provincia, intervengono su quelle funzioni che il livello comunale non è in grado di svolgere in modo soddisfacente, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁹, tenendo conto di dimensione della struttura, articolazione delle competenze, prossimità alla scala alla quale i problemi o i fabbisogni si presentano e vanno affrontati.

⁸ Dato dal sito internet del Ministero dell'Interno, ottobre 2021.

⁹ "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" (articolo 118 comma 1 Costituzione).

La riforma dell'ente intermedio introdotta con la Legge 56/2014 ha rafforzato il ruolo di supporto tecnico e amministrativo ai Comuni e alle Unioni (articolo 1 comma 88 della legge citata), ad esempio con l'esercizio della funzione di stazione appaltante unica, e altre funzioni di livello comunale, ma solo «d'intesa con i Comuni» interessati. Le funzioni di prossimità, di competenza comunale in quanto direttamente rivolte al cittadino e alle imprese, possono essere affidate alla Provincia per perseguire una migliore economia di scala, o quando i piccoli e medi Comuni non hanno la dimensione sufficiente o l'articolazione di competenze necessaria per svolgerle in modo adeguato. In ogni caso la titolarità su tali funzioni rimane in capo ai Comuni deleganti, che ne mantengono la competenza. L'intercomunalità ha a che fare con funzioni di prossimità esercitate da più Comuni tra loro allo scopo associati.

Le funzioni sovracomunali riguardano invece quei temi che per essere affrontati, o anche solo compresi, necessitano di una visione d'insieme, che travalica i confini del singolo comune, e di un'adeguata autonomia, una sorta di terzietà rispetto a pressioni e interessi locali. Per affrontare le questioni di area vasta non è sufficiente sommare tra loro i piani dei singoli Comuni. È necessario comporre le indicazioni dei singoli piani secondo una visione strategica unitaria, dalla quale fare discendere un organizzato e organico sistema di priorità e iniziative di risposta. I Comuni, prigionieri dei localismi, non sono in grado di sviluppare una visione organica, anche quando più Comuni si mettono assieme. Il piano di area vasta deve essere sviluppato da un organismo esterno, autonomo e autorevole, che, prima della Legge 56/2014, era individuato in Amministratori provinciali eletti a suffragio universale, diretta rappresentanza della comunità provinciale.

Con gli organi ad elezione indiretta diventa difficile garantire nelle Province visione d'insieme e terzietà. In linea di principio dovrebbe essere possibile, visto che anche la Giurisprudenza, con la Sentenza n.50/2015¹⁰, ha

¹⁰ Si citano a titolo di esempio tre significativi passaggi estratti dal testo della sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale:

“La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”.

“Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”.

“D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»”.

chiarito che l'autonomia e la rappresentanza non vengono meno in presenza di organi ad elezione indiretta. Ma per rendere attuabile questo principio, la norma nazionale, la Legge 56/2014, avrebbe dovuto riorganizzare l'ente intermedio in modo da mantenere distinti i ruoli istituzionali di Amministratore comunale e di Amministratore provinciale, pur coincidendo le due cariche nella stessa persona fisica. Per esempio rafforzando il ruolo e la delega all'apparato tecnico dirigenziale sulle funzioni più gestionali, concentrando l'azione dei consiglieri delegati sul raggiungimento entro la scadenza del mandato amministrativo di specifici obiettivi strategici, e valorizzando la rappresentanza dei Consiglieri provinciali che con l'elezione indiretta è ora più territoriale che politica¹¹.

Prima della Legge 56/2014 il livello provinciale era con il Ptcp il baricentro naturale delle decisioni sulle questioni di area vasta. La riforma non è stata completata e il testo della Costituzione non è stato modificato, ossia non è stata cancellata la parola "Provincia" dall'elenco dei livelli istituzionali in cui lo Stato si riparte. Tuttavia è indubbio che la Legge 56/2014, con l'introduzione degli Amministratori comunali negli organi provinciali, abbia ampliato la sfera di influenza dei Comuni sui temi di area vasta, configurando l'attribuzione di funzioni a livelli altri rispetto al comunale sempre più come un'eccezione, una deroga, rispetto alla via ordinaria¹². I Ptcp sono comunque strumenti importanti per il governo dei temi di area vasta, ma non ne sono più al centro. Il baricentro decisionale sull'area vasta si è spostato

¹¹ Sul tema della rappresentanza dei nuovi organi consiliari provinciali, come modificati dalla Legge 56/2014, mi sia consentito di citare il mio articolo Marco Pompilio, "Pianificazione di area vasta: come orientarsi dopo il referendum. Parte terza. Prospettive per il coordinamento territoriale", sito internet di Millennio Urbano, 23 marzo 2017 www.millenniourbano.it.

¹² Sull'influenza che la Legge 56/2014 ha sulla lettura di questo comma della Costituzione si riporta uno stralcio estratto dal volume a cura di Marco Pompilio, *La riforma del governo del territorio nella riforma delle autonomie*, Quaderno n.1/2017 della Fondazione Giandomenico Romagnosi di Pavia:

"Il comma 1 dell'art 118 della Costituzione 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".

verso una posizione intermedia tra i livelli provinciale e comunale, una posizione dai confini poco afferrabili e costantemente mutevoli.

Per governare l'area vasta è necessaria una stretta collaborazione tra pianificazione provinciale e comunale. Le norme nazionali che definiscono le funzioni fondamentali dei Comuni affermano questo importante principio già da tempo¹³. La riorganizzazione introdotta dalla Legge 56/2014 ha introdotto condizioni ottimali a tale fine, almeno in linea teorica, e ha di fatto consegnato ai sindaci l'iniziativa sui temi di area vasta.

L'occasione introdotta dalla Legge 56/2014 dovrebbe stimolare i Comuni a unirsi e organizzarsi al fine di cercare, trovare e condividere una visione di futuro e definire le conseguenti strategie di pianificazione. Invece, trascorsi sette anni dall'approvazione della riforma, non si vedono significative iniziative in tale senso, mentre i problemi di area vasta non si sono per magia dissolti, anzi hanno ampliato i loro effetti, e richiedono con maggiore urgenza di essere affrontati. Se i Comuni non reagiscono, l'iniziativa sui temi di area vasta - ormai divenuti urgenti - dovrà essere presa dal livello istituzionale superiore alla Provincia, ovvero la Regione, che interverrà sulla base dei principi di sussidiarietà.

Alcune Regioni si stanno già muovendo. Avocando a sé importanti funzioni di area vasta che erano in capo alla Provincia. Oppure producendo piani territoriali regionali che scendono alla scala di dettaglio dell'area vasta sostituendosi ai Ptcp, sia nei quadri conoscitivi che per la parte dispositiva. Qualche Regione ha di recente cofinanziato alle Province l'adeguamento dei Ptcp ai nuovi strumenti di pianificazione e alle nuove norme regionali sul governo del territorio, con l'intento più o meno dichiarato di trasformarli in compendi alla scala locale degli strumenti di pianificazione regionali, o in semplici banche dati di riferimento per la pianificazione comunale. Si vorrebbe tornare in questo modo ai Ptcp di prima generazione, contenenti estesi quadri conoscitivi, ma sostanzialmente privi di efficaci indirizzi e disposizioni sulle questioni di area vasta.

Le Regioni sono autonome rispetto alla pianificazione locale e sono generalmente dotate di articolate competenze tecniche, amministrative e giuridiche. Possiedono dunque due requisiti importanti per sostituirsi alle

¹³ Si veda l'articolo 14 comma 1 lettera e) del D.lgs 78/2010 e S.M.I. che individua tra le funzioni fondamentali del Comune "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale". La seconda parte del comma dice che il Comune non solo deve essere coinvolto nella formazione degli strumenti di pianificazione provinciale (tra i quali rientra il Ptcp), ma è anche tenuto a partecipare attivamente all'attuazione di obiettivi e contenuti di tali piani.

Province nell'esercizio delle funzioni di area vasta. Potrebbero tuttavia non essere sufficienti. Il coordinamento territoriale, come già detto, richiede un paziente lavoro per "mettere in contatto" tra loro i Comuni e le altre istituzioni e soggetti che operano sul territorio, un lavoro che è basato sulla graduale maturazione di una quotidiana abitudine alla cooperazione interistituzionale. Le Province, prive di poteri forti in materia di governo del territorio, hanno negli anni promosso e curato tavoli negoziali con i Comuni per trovare punti di contatto, risolvere conflitti, mediare tra posizioni distanti e trovare soluzioni percorribili.

Diverso è l'atteggiamento delle Regioni. Di fronte alla necessità di comporre conflitti o divergenze tra istituzioni locali, preferiscono intervenire con provvedimenti normativi *ad hoc*. Si tratta di una modalità efficiente nei casi singoli, per risolvere problemi contingenti, ma che non è utile se si vogliono creare le condizioni per fare maturare nel medio-lungo termine una solida cultura di cooperazione. Le tendenze accentratrici che emergono nelle Regioni a seguito della Legge 56/2014 sembrano confermare questa impressione e portano a pensare che questo non sia il livello istituzionale più adatto a occuparsi direttamente di area vasta, a coltivare e fare crescere la cooperazione tra i Comuni.

La situazione fin qui descritta pone molti interrogativi sul futuro della pianificazione territoriale provinciale. La riforma del livello intermedio di governo avviata con la Legge 56/2014 è rimasta incompiuta, sospesa a mezza strada a seguito della bocciatura referendaria di dicembre 2016. Ci si aspettava nei mesi successivi una norma di correzione della riforma, ma non è mai arrivata, né in questi anni è mai comparsa nell'agenda politica nazionale. Non si tratta di tornare indietro all'elezione diretta di prima della Legge 56/2014. La sensazione è che le modifiche introdotte nell'ente intermedio siano andate troppo avanti, oltre il punto di non ritorno, e che sia oggi utopico, e forse anche controproducente, pensare di azzerare tutto. Tuttavia, la Provincia fa a tutti gli effetti parte dei livelli istituzionali in cui nella Costituzione è ripartito lo Stato. Un intervento normativo è necessario, almeno per chiarire quali siano le sue funzioni fondamentali e per prevedere conseguenti adeguate risorse e condizioni per svolgere tali funzioni, evitando le confuse e arbitrarie interpretazioni che ciascuna Regione ha messo in campo per attuare i contenuti della Legge 56/2014.

La situazione non si presenta molto diversa nelle Città metropolitane, enti istituiti proprio dalla Legge 56/2014 e che di tale norma dovevano costituire il fiore all'occhiello. Sono state interessate da tagli delle risorse analoghi a quelli delle Province. A differenza delle Province, nelle Città metropolitane le figure del Sindaco del Comune capoluogo e del Sindaco metropolitano coincidono per legge. Ne consegue una estrema debolezza degli organi e una sostanziale subalternità di questi enti ai voleri del Comune capoluogo, il cui Sindaco decide sulle questioni metropolitane senza doverne dare conto ai cittadini degli altri comuni, e neppure agli altri Sindaci. Nelle Province gli organi, Presidente compreso, sono eletti dagli Amministratori comunali e in qualche modo, anche se per via indiretta, rappresentano il complesso dei cittadini della provincia.

La situazione è bloccata da sei anni ma nessuno sembra preoccuparsene. Sembra che una pianificazione territoriale debole faccia comodo. D'altra parte, la pianificazione intesa come buon governo del bene comune non ha mai riscosso molto gradimento in questo Paese. Viene a tale proposito in mente la potente scena iniziale di *Le mani sulla città*, il film capolavoro di Francesco Rosi del 1963, dove il meccanismo di conformazione del suolo e rendita fondiaria viene spiegato in modo chiaro, con immagini e dialoghi essenziali e diretti. Inutile, dice il protagonista, affannarsi e prendersi rischi imprenditoriali quando la semplice trasformazione di un suolo da agricolo a edificabile garantisce guadagni tali da decuplicare, e anche più, il capitale impegnato. Il film denunciava il sistema di corruzione e di malaffare che attraverso l'uso distorto dei piani urbani era negli anni Sessanta praticato in quasi tutte le città e i comuni italiani. Passato più di mezzo secolo questo film dovrebbe oggi essere ricordato come documento storico, e invece appare sempre drammaticamente attuale. Gli stessi meccanismi alimentano ancora oggi un'economia, e mentalità, di rendita posizionale che è tra i peggiori mali del Paese, difficile da estirpare in quanto ormai capillarmente diffusa in tutti i settori della società civile.

La pianificazione territoriale di area vasta per la politica è defunta nel 2011 con il Decreto Salva Italia. Eppure la Giurisprudenza, anche dopo tale data, è intervenuta sull'argomento ribadendo la necessità di un coordinamento di area vasta. Tra i molti interventi se ne ricordano alcuni particolarmente significativi.

Nel 2012 la sentenza del Consiglio di Stato n. 2710 del 10.5.2012 sul Piano Regolatore Generale (Prg) di Cortina d'Ampezzo evidenzia la necessità nella pianificazione di contemperare i fabbisogni della comunità locale con una pluralità di altri interessi pubblici che hanno fondamento nella Costituzione. Al di fuori del perimetro del centro abitato vi sono i temi di interesse per la comunità di area vasta. Si pensi al contenimento del consumo di suolo, dell'inquinamento atmosferico, alla difesa idrogeologica, alla tutela del paesaggio e delle riserve naturali, alla mobilità di scala vasta, e molti altri.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 2921 del 30.6.2016 sul Piano di Governo del Territorio (Pgt) di Segrate ha chiarito che le disposizioni dei Ptcp, tutte, anche quelle di indirizzo non solo quelle prescrittive, costituiscono riferimento imprescindibile per la pianificazione locale. Il Comune non può semplicemente limitarsi a recepire le prescrizioni, ma è tenuto a contribuire attivamente per la propria parte all'attuazione degli obiettivi e dei contenuti del Ptcp. Deve recepire e attuare anche le disposizioni con valore di indirizzo, o deve fornire adeguate motivazioni nel momento in cui decide di scostarsene.

La pianificazione territoriale di area vasta potrebbe essere di grande aiuto nell'attuale periodo post-pandemico. La tragica esperienza di questi due anni ha mostrato che l'organizzazione del territorio influisce in modo molto significativo sulla velocità di diffusione dei contagi, e sulla possibilità di rallentarla e metterla sotto controllo, attraverso un'accurata pianificazione della densità urbanizzativa, del sistema di mobilità, della distribuzione e localizzazione dei servizi, per citare i più evidenti. Ci sono i fenomeni nuovi emersi durante la pandemia, da studiare, come la crescita del lavoro in remoto, che sta modificando gli equilibri tra centro e periferia nelle grandi aree urbane. L'attuale fase di ripartenza è il momento giusto per ripensare tutti questi aspetti cercando di correggere gli errori commessi nel passato, e anche per preparare il territorio ad affrontare eventuali future situazioni di emergenza sanitaria. Soluzioni da mettere in atto ne esistono, ma è necessaria la volontà, che al momento non si vede, neppure all'orizzonte¹⁴.

¹⁴ Sulle soluzioni che possono essere adottate per ridare un senso alla funzione di coordinamento territoriale delle Province mi sia consentito rinviare alle seguenti pubblicazioni dello scrivente:

- *Pianificazione di area vasta, come orientarsi dopo il referendum*, sito internet di Millennio Urbano www.millenniourbano.it, intervento pubblicato in tre uscite nelle date 11 e 26 febbraio, e 23 marzo 2017.
- Autori vari, a cura di Marco Pompilio, *La funzione di governo del territorio nella riforma delle autonomie*, Fondazione Gian Domenico Romagnosi, Quaderno n.1, Pavia, marzo 2017, reperibile sul sito internet www.fondazioneromagnosi.it.
- *Autorevolezza e autonomia: ingredienti indispensabili per il governo dei temi di area vasta*, sito internet di Millennio Urbano www.millenniourbano.it, intervento pubblicato il 18 marzo 2015
- *Mettere in contatto: modalità e strumenti per la cooperazione territoriale*, sito internet di Millennio Urbano www.millenniourbano.it, intervento pubblicato il 24 marzo 2015

Mi domando se sia un caso che il periodo più fecondo per la pianificazione territoriale di area vasta delle Province sia coinciso con il decennio successivo a Tangentopoli e all'emanazione di importanti norme come la Legge 81/1993 che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci e presidenti delle Province e come la Legge 29/1993 che ha introdotto la separazione tra poteri gestionali e di indirizzo all'interno degli enti. Gli equilibri su cui si reggeva il sistema dei partiti storici erano venuti meno e negli enti un atteggiamento più aperto e persone nuove hanno portato un po' di esperienza dalla società civile e dal privato, sia negli organi politici che in quelli tecnici. Questo periodo è durato circa 10-15 anni, ma poi vecchie modalità e riti di governo sono riemersi, anche se i partiti o i loro nomi sono cambiati. Con la Legge 270/2005 (meglio noto come "Porcellum") viene avviata l'era, che dura tuttora e durerà probabilmente ancora a lungo, dei Parlamentari non più eletti ma di fatto individuati e nominati dalle segreterie dei partiti. Dopo pochi anni il Governo Monti appena insediato avvia la trasformazione da eletti a nominati anche per gli organi dell'ente intermedio. I nominati non sono tenuti a rispondere ai cittadini che votano, ma alle segreterie dei partiti che li hanno individuati, e l'interesse per il buon governo dei beni comuni viene meno. Non c'è quindi da stupirsi se non ci sia più lo stimolo nella politica a impegnarsi nello sviluppo, attuazione e gestione di strumenti complessi come i piani territoriali provinciali. Resiste invece sempre vivo, soprattutto tra chi ha potere, proprietà, risorse e capacità di influire, l'interesse per i poteri di conformazione dei suoli della pianificazione urbanistica comunale.