

URBANPROMO 2011

CONVEGNO

“Oltre i confini amministrativi. Il governo del territorio nell’area vasta”

Relazione del Prof. Avv. Paolo Urbani su:

“I modelli di governance per la pianificazione strategica di area vasta”

1. *Premessa generale*
2. *Politiche di sviluppo e strumenti di attuazione.*
3. *I livelli di governo strutturali*
4. *Le forme di governo funzionali :a) i governi di progetto*
 - 4.1 *b) la governance di funzioni*

5. *Quali modelli di governo per lo sviluppo regionale/locale*
6. *La frammentazione delle politiche causa della frammentazione dei raccordi tra istituzioni e parti sociali.*
7. *Il caso della regione Emilia Romagna: la lr 30/1996 “norme in materia di programmi speciali d’area”.*
8. *La pianificazione strategica di area vasta nella legge fondamentale del 1942.*

1.Premessa generale

Prima di entrare nel merito occorrono alcune premesse. La prima, cosa sia la pianificazione strategica di area vasta, la seconda quali siano i suoi contenuti e la terza gli effetti giuridici (*infra*).

Ebbene nel nostro ordinamento e nel sistema della pianificazione non è contemplata, ordinandosi questa per livelli di governo mediante il piano territoriale regionale e/o di settore, il piano territoriale di coordinamento provinciale, il piano comunale.

Si tratta quindi non di uno strumento di pianificazione ma di programmazione delle politiche che le amministrazioni di media o vasta area vogliono intraprendere sul territorio.

Questo rinvia immediatamente agli oggetti ovvero ai settori d'intervento che richiedono una azione programmata con riflessi in molti casi localizzativi degli interventi stessi. Riferendoci all'area vasta possiamo fare riferimento alle politiche infrastrutturali (stradali o ferroviarie) alla logistica (porti, intermodalità, rigasificatori, a quelle ambientali (smaltimento rifiuti, tutela del paesaggio etc.) che riguardano quindi territori ampi o la cui rilevanza ha effetti indiretti sui territori circostanti.

L'iniziativa può essere statale e in molti casi a collaborazione "necessaria" con le regioni vista la disciplina concorrente di molte materie richiamate, così come può essere più semplicemente regionale o provinciale.

Solo dalle indicazioni contenute nei documenti programmatori d'apice possono scaturire gli elementi che danno sostanza alla cosiddetta pianificazione strategica. A monte vi devono quindi essere le politiche di sviluppo che richiedono un'azione coordinata tra i vari soggetti pubblici e privati sul territorio di riferimento.

La pianificazione di area vasta implica quindi che le politiche debbano essere tradotte sul territorio rinnovando quindi quel principio del Progetto '80 della *territorialità della programmazione*. E qui, se mi è consentito, il termine *strategico* significa che quest'attività implica una strategia un obiettivo e in termini operativi dovrebbe prevedere tempi e modi di attuazione di quelle politiche localizzate sui territori di riferimento.

Vedremo alla fine della relazione che già il legislatore della legge del 1942 aveva individuato lo strumento più adatto per attuare sul territorio le politiche pubbliche (*paragr. 8*).

E' sulla base di queste premesse metodologiche che possiamo allora affrontare il tema della *governance per e nella* pianificazione strategica di area vasta.

2. Politiche di sviluppo e strumenti di attuazione.

E' ormai incontrovertibile che nelle politiche di sviluppo le amministrazioni non possano più agire singolarmente ma tendano a muoversi in forma associata, e questo esercizio di azioni comuni può giovare di un ampio menù di strumenti giuridici. Dagli accordi, alle intese, alle forme convenzionali i poteri pubblici, se non è già previsto dalla legge, scelgono la soluzione organizzativa migliore da adottare, ma sempre in rapporto alle finalità per le quali lo svolgimento di compiti ed attività in comune migliora la *performance* del programma o del progetto da attuare.

Le ragioni di questa diversa modalità dell'agire delle pubbliche amministrazioni trovano certamente fondamento nel fatto che per lo più le politiche (programmazioni di settore o programmi d'area, piani d'intervento etc.) non si esauriscono nell'iniziativa dei soggetti cui compete elaborarli ma sono in sostanza trasversali.

Coinvolgono cioè necessariamente – se sono di respiro sovregionale – l'amministrazione centrale, le o la regione, le province, gli enti locali, gli enti non territoriali (autorità di bacino, sovrintendenze, autorità ambientali, quelle portuali, l'agenzia del demanio, le società concessionarie di servizi etc). E' questo accade anche quando l'iniziativa interessi un territorio più limitato ove comunque è richiesta la partecipazione o il coinvolgimento attivo degli enti territoriali e non, presenti su quel territorio.

Il governo dell'economia – perché di questo si tratta – costringe cioè le istituzioni ad adeguarsi ricercando – per usare una terminologia non giuridica – “governi” di progetto o di programma per raggiungere quegli obiettivi. Ciò non significa altro che innestare nell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici che agisce tradizionalmente attraverso forme di *government* l'odierna *governance* di ispirazione comunitaria.

La *governance* o meglio la governabilità esprime il momento dinamico delle relazioni preventive e stabili, non occasionali, tra soggetti dotati di autonomia e di competenza ben separate. In un sistema di rapporti fondato sull'autonomia – specie dopo l'introduzione del nuovo Titolo V che pone i poteri pubblici in posizione di equiordinazione – le esigenze di raccordo già rilevanti si rafforzano. Gli oggetti da trattare con gli strumenti di raccordo tendono a moltiplicarsi ed a differenziarsi.

La questione quindi è quella di come governare i processi di trasformazione o di modernizzazione o di fluidificazione che vengono indicati nelle politiche di sviluppo. Per rispondere occorre fare alcune premesse che incidono sulle risposte da dare.

La prima riguarda il territorio o meglio i territori investiti da questi processi innovativi in termini di reti e di processi economici conseguenti. Orbene, lo sviluppo locale delle “reti” previste nel quadro delle strategie territoriali nazionali e comunitarie o anche regionali supera la dimensione amministrativa degli enti territoriali, frantuma e riaggrega i territori rispetto a nuove finalità o nuovi obiettivi. Declina inevitabilmente il concetto radicato nell'ordinamento istituzionale *un territorio un governo* – riferibile all'ordinamento costituzionale degli enti territoriali e che riguarda gli elementi statici della rappresentanza politica della collettività rappresentate e lo svolgimento delle funzioni amministrative ordinarie di quelle amministrazioni – per l'emersione di un nuovo *logos* che è quello *più territori un governo unitario* concetto che racchiude in sé due elementi determinanti. Il primo che comporta soprattutto un contrasto rispetto all'assetto costituzionale dei poteri istituzionali ordinati per enti primari – i comuni –. In altre parole, emerge una diversa concezione del territorio come ambito di riferimento delle politiche di sviluppo – cara specialmente agli urbanisti e agli economisti – che non è più delimitato dai confini amministrativi degli enti territoriali ma i limiti spaziali sono definiti dai fatti economici, dalle previsioni e dai contenuti che sottendono quei

programmi o quei progetti. Il secondo che lo sviluppo sollecita le forme di governo più adeguate dei territori investiti da quello sviluppo costringendo le autonomie territoriali a favorire l'esercizio delle proprie funzioni in forma associata in vista della soddisfazione degli interessi economici e sociali. In altre parole, la geografia amministrativa così come quella politica degli enti territoriali è rimessa in discussione dai fatti dell'economia e questi ultimi influenzano le istituzioni che tendono ad adeguarvisi. La rilevanza degli interventi impone poi sempre più un dialogo con l'amministrazione centrale e regionale. Emerge cioè una programmazione *finalistica o orientativa* che ignorando i confini amministrativi degli enti territoriali – comuni e province – pervade indirettamente anche l'agire dei poteri pubblici, poichè i contenuti di questa tendono a riaggregare quei territori sulla base delle infrastrutture da realizzare o delle ipotesi di sviluppo individuate.

La seconda direttamente connessa alla prima è quella che investe gli strumenti del pianificare. Se come abbiamo detto le politiche di sviluppo richiedono non solo strumenti di governo ma *ordinate temporali e spaziali* ovvero strumenti di piano anche qui cade l'assunto a lungo accarezzato dalla disciplina urbanistica di *un territorio un governo un piano* per accedere, in questi casi – quanto ai contenuti – a forme di pianificazione interdisciplinari e di media area rispetto agli assetti originari degli enti e dei territori di loro competenza coinvolti dai processi di sviluppo delle reti.

Non si tratta certo di proporre l'introduzione di nuovi strumenti di pianificazione intermedia rispetto alla legislazione vigente ma certamente si rende necessaria la elaborazione di progetti che trovino nella tecnica della pianificazione spaziale lo strumento più consono alla realizzazione dei fini prefissati come si vedrà nel proseguo. E d'altronde, non si tratta d'inserire nel territorio pianificato degli enti locali una singola opera pubblica ma siamo di fronte – secondo il linguaggio europeo – *a progetti di sistema o a pacchetti comunitari* d'interventi e di azioni coordinate sul territorio di riferimento.

In breve, se si mantengono fermi gli assunti che la costruzione delle politiche di sviluppo di area vasta richiedono comunque sempre il trinomio territorio-governo-piano cambiano i referenti di questi processi essendo variabili i territori, mutevoli le forme di governo, differenziati gli strumenti di pianificazione–ordinazione degli interessi degli attori pubblici e privati.

La domanda che si pone è: esistono più modelli di governo di questi processi?

Orbene, se questa è la domanda si proverà a dare sistemazione al tema usando un linguaggio non strettamente giuridico per meglio esporre il problema.

Nel nostro ordinamento esistono sul territorio di competenza degli enti territoriali infrastatali almeno due modelli consolidati.

Il primo si può definire governo delle funzioni pubbliche il secondo governo di progetto.

I primi riguardano l'assetto delle funzioni amministrative degli enti locali. I secondi riguardano l'esercizio delle funzioni amministrative in rapporto alle dinamiche sociali ed economiche dello sviluppo.

3. I livelli di governo strutturali

I primi attengono al governo degli interessi delle comunità rappresentate e quindi alle forme di governo degli enti locali – comuni e province – e degli enti di area vasta – le regioni – enti che la Costituzione del 1948 prevede per la miglior cura degli interessi generali.

Il nuovo Titolo V (art.114) che riconosce i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni aderisce alla filosofia dei principi dell'ordinamento comunitario incentrando la cura degl'interessi pubblici nel concetto di sussidiarietà (art.118) prevedendo che in origine tutte le funzioni amministrative siano di spettanza degli enti primari ma che in funzione della soddisfazione d'interessi unitari si ricerchi via via verso l'alto il

livello di governo più adeguato alla soddisfazione di quegli interessi (*rectius* funzioni) nelle diverse materie previste in costituzione.

Questo può implicare anche differenziazione di funzioni tra gli enti della stessa categoria in base al principio di adeguatezza.

Parliamo quindi di livelli di governo strutturali che amministrano funzioni pubbliche in forma stabile. La legislazione statale e regionale in rapporto alla competenza legislativa sulle materia – ne regola l'attribuzione e l'esercizio ma queste – ad eccezione delle funzioni proprie o fondamentali individuate dal legislatore statale (art.117 1 co lett.p) – possono variare in entità e contenuto sulla base del loro miglior esercizio nelle diverse materie.

E' l'architettura istituzionale e funzionale del nostro ordinamento repubblicano che attiene al governo delle funzioni pubbliche secondo il principio della rappresentanza comune a tutti i paesi europei.

Si tratta quindi di enti radicati sul territorio e nella Costituzione che svolgono funzioni ordinali ineliminabili il cui peso e la cui dimensione spaziale varia in rapporto al diverso livello degli interessi da curare. Per usare un termine politologico siamo in presenza di forme di *government di funzioni* poiché ciascun ente rispetto al proprio territorio di competenza esercita autonomamente la propria attività amministrativa.

4. Le forme di governo funzionali :a) i governi di progetto

Quando si passa ai “governi di progetto” le cose cambiano.

Per governo di progetto possiamo intendere quelle soluzioni dinamiche per realizzare programmi, interventi, progetti che vedono i soggetti pubblici coalizzarsi in funzione di un risultato: questo è rappresentato per lo più con forza sempre maggiore dai fatti dell'economia che mal sopportano i limiti derivanti dal confine amministrativo delle competenze amministrative e della diversa assegnazione delle funzioni ai diversi livelli di governo. L'economia è fatto unitario e come tale rifugge dalle frammentazioni dei poteri pubblici tendendo soprattutto al risultato.

Il governo di progetto è temporaneo e – a risultato ottenuto – esso si scioglie.

Per sopperire a queste esigenze l'ordinamento prevede la possibilità del ricorso ad accordi negoziali tra soggetti pubblici – intese, convenzioni, accordi – oggi anche con i privati che prevedono oneri, impegni, la funzionalizzazione dell'attività degli enti verso il progetto etc. Tipico il caso dell'istituto degli **accordi di programma** che per il raggiungimento di un fine – originariamente la localizzazione e realizzazione di un'opera pubblica oggi con finalità generali anche di assetto territoriale – comporta la costituzione di un governo transitorio del progetto o del programma di opere fino al raggiungimento dell'obiettivo. Lo stesso comitato di vigilanza previsto dal TU enti locali sovrintende al raggiungimento dell'obiettivo (rispetto degli'impegni, sanzioni rispetto all'inerzia degli attori pubblici e privati, copertura finanziaria degli'interventi etc.) raggiunto il quale esaurisce la sua funzione.

4.1 b) la governance di funzioni

Nel panorama delle relazioni tra gli enti autonomi territoriali emerge un terzo modello non ancora consolidato che è quello che la Comunità europea chiama *governance* e che ha trovato tanta eco sulla base del suo *Libro bianco*. Che significa *governance*? Significa che la Comunità – preso atto degli assetti costituzionali dei vari stati interni tra loro comuni che comportano ricchezza ma anche grande frammentazione delle forme istituzionali territoriali – ci avverte che le politiche comunitarie oggetto di finanziamenti comunitari ovvero i programmi, i progetti, le nuove esigenze trasversali che si esprimono in una pluralità complessa di funzioni pubbliche devono essere *governate* da un

sistema di concertazione multilivello ovvero tra i diversi livelli di governo all'interno dei singoli stati e che questo sistema s'impone necessariamente in rapporto alle funzioni d'importanza comunitaria da assolvere come ad es. la sostenibilità, le risorse naturali, l'ambiente (la difesa dall'inquinamento, la tutela e l'uso delle acque), le reti infrastrutturali, l'energia.

In questo caso non siamo di fronte a governi di progetto ma si tratta di forme intergovernamentali di funzioni o di relazioni il cui esercizio coordinato non è a tempo, non riguarda cioè un risultato a breve termine, ma tende a essere stabile e permanente – pur senza ledere le competenze e l'autonomia dei rispettivi enti che vi aderiscono volontariamente – e la gestione di tali funzioni non può essere esercitata separatamente poiché quelle funzioni sono inseparabili sul territorio.

In un sistema di rapporti fondato sull'autonomia – specie dopo l'introduzione del nuovo titolo V che pone i poteri pubblici in un rapporto di equiordinazione (art.114 cost.) – le esigenze di raccordo già rilevanti si rafforzano. Gli oggetti da trattare con gli strumenti di raccordo tendono a moltiplicarsi e a differenziarsi e la mancata propensione alle pratiche collaborative tra livelli di governo isola le politiche locali e ne mina la credibilità.

I raccordi non agiscono più in funzione di un singolo risultato da raggiungere (pensiamo alla pratica degli accordi di programma) ma devono essere preventivi e stabili.

Da qui il ricorso alle conferenze permanenti o programmatiche, alle intese istituzionali o agli accordi procedimentali tra poteri pubblici, alle convenzioni. In questo caso negli accordi si versano le funzioni pubbliche da parte di ogni soggetto partecipante ed esse sono gestite in comune da organi di vertice costituiti attraverso gli accordi che costituiscono in sostanza veri e propri enti di secondo livello.

Il fatto che si parli di *governabilità* e non di *governo* indica che siamo di fronte ad un auspicio, ad un obiettivo il cui raggiungimento

dipende dalla volontà politica degli enti e che va perseguito in modo duraturo e stabile.

Se c'è governabilità è meglio altrimenti l'obiettivo non si raggiunge. D'altronde, la legislazione statale non impone quasi mai il ricorso alla *governance*, semmai la sollecita.

5. Quali modelli di governo per lo sviluppo regionale/locale

Se questi sono per cenni generali i modelli di governo delle funzioni pubbliche¹, concentriamoci sui due ultimi modelli di governo funzionali che si innestano sul primo modello di governo strutturale – con l'intento di superarlo in rapporto all'esercizio di particolari funzioni pubbliche legate allo sviluppo territoriale – e proviamo ad applicarlo al caso che ci riguarda, quello degli interventi infrastrutturali, per rintracciarne le differenze anche sostanziali.

Le opere infrastrutturali in genere riguardano territori ampi, a volte superlocali, metropolitani, con contenuti diversificati in rapporto ai disegni strategici, agli oggetti, agli interventi, agli obiettivi di durata.

Le situazioni possono essere diverse. In alcuni casi è possibile ricorrere a governi di progetto poiché l'obiettivo è il progetto in senso stretto, realizzato il quale ogni potere pubblico scioglie il suo impegno poiché il compito è attuare l'intervento

¹ Esiste una forma intermedia tra il modello strutturale di governo degli interessi pubblici ai vari livelli e la *governance* di funzioni ed è quella che si registra quando crescono le esigenze di un'area e si rende necessaria allora non una forma di *governance* ma una vera e propria rideterminazione dei livelli di governo degli interessi pubblici per quell'area attraverso la costituzione o di un unico comune robusto al posto dei comuni polvere o la costituzione di un nuovo livello di governo strutturale di media area come nel caso delle città metropolitane. Questo porta a nuove forme stabili di governo strutturale e non funzionale

intermodale, sistemare urbanisticamente un'area, collegare più reti, modernizzare un territorio. L'azione congiunta degli enti fluidifica l'azione programmatica e migliora la *performance* del progetto.

Ma in altri casi la problematica potrebbe essere più complessa poiché si tratta di mettere in gioco funzioni pubbliche, non solo obiettivi di progetto, che richiedono sempre forme di accordi ma stabili tra più soggetti pubblici (e privati) non solo per l'azione di realizzazione coordinata degli interventi ma anche per la loro gestione ed il loro monitoraggio continuo e permanente. Si pensi ad un'area portuale cui si aggiunga un sistema d'intermodalità o alla previsione di programmi d'area in cui la rete è una delle componenti mentre s'innestano altri processi di sviluppo territoriale (ad es. parchi tecnologici, aree produttive, centri d'eccellenza, riconversioni di aree urbane, tutela dall'inquinamento, la gestione coordinata della mobilità di area vasta etc.) che coinvolgono in modo costante più attori pubblici o privati concessionari di funzioni pubbliche (RFI, ENEL, Società Autostradali, TELECOM, etc). Qui siamo in pieno nel campo della *governance* comunitaria che può coinvolgere enti locali, città metropolitane, la regione, le amministrazioni nazionali.

La distinzione tra obiettivi e funzioni è necessaria per fare ordine rispetto ai modelli di governo dei processi di cui qui si discute.

Le forme di governo non sono neutrali poiché i poteri pubblici non sono indifferenti alla posta in gioco, considerando anche che la *governance* comporta una riduzione della potestà degli enti in funzione di un'azione coordinata con gli altri soggetti pubblici. L'equilibrio di questi poteri, la convenienza ad un esercizio coordinato delle funzioni deve trovare nell'accordo la sua ragion d'essere e la sua positività. Occorre stabilire quali sono le funzioni che devono essere oggetto di *governance* e quali invece siano oggetto di governo di progetto. La differenza tra i due modelli sta proprio in questo, che nel primo caso l'obiettivo è

l'esercizio coordinato delle funzioni che per loro natura devono essere esercitate d'intesa in modo stabile poiché i fatti dell'economia di quel territorio impongono istituzioni multilivello, mentre nel secondo caso l'obiettivo è il progetto. O ancora nel primo caso si tratta di una modalità di esercizio o modo di essere dell'azione dei poteri pubblici rispetto ad un obiettivo permanente (la lotta all'inquinamento, il governo delle acque, lo sviluppo delle reti), nel secondo caso si tratta solo di realizzare un progetto, una serie d'interventi sul territorio.

Questo non significa che la *governance* non si attui anche attraverso governi di progetto che scaturiscono dall'accordo principale tra i soggetti pubblici o che da un governo di progetto – poiché si ritiene necessario dare stabilità alla forma di governo – non si possa passare ad una organica governabilità delle funzioni connesse alla gestione permanente del progetto d'area.

Nonostante si sia sempre nel campo delle forme di governo *funzionali* e non *strutturali* (come nel caso dell'assetto degli enti locali territoriali di cui abbiamo detto all'inizio) se non si fa ordine su questi profili si rischia di non identificare la forma di governo migliore per quegli interventi adottando sistemi di governo occasional e disarticolati il cui oggetto non è ben definito né sono chiari il ruolo degli attori ed i loro impegni di durata e di risultato.

La legislazione statale, dopo l'archetipo degli accordi disegnato dalla l.241/90 art.15 e quelli delineati dal TU unico enti locali, e quelli delineati dalla legge 662/1996 sulla programmazione negoziata, ha spesso fatto ricorso per ciascun intervento sul territorio alla previsione delle più svariate forme di intesa o di accordi ridisciplinandone i contenuti, l'efficacia, gli effetti sulle pianificazioni sott'ordinate etc. creando confusione e frammentazione, allontanandosi così anche dai modelli generali (più legati ai governi di progetto che alla *governance*) della legge 662/96.

In questi casi le amministrazioni locali, per non perdere le opportunità di sviluppo, sono state spinte alla ricerca di mutevoli forme di *governance* sovralocali dei processi economici a tutto danno, tuttavia, del circuito democratico della rappresentanza politica.

In altre parole, non si può pretendere di condizionare i finanziamenti pubblici alla continua costituzione di forme di governo *funzionali* che si sovrappongono spesso sugli stessi territori anche se con obiettivi e finalità diverse, poiché in tal modo infrangendo continuamente la geografia amministrativa degli enti territoriali locali si mina alla radice non solo la funzione identitaria della rappresentanza politica producendo la disarticolazione della coesione territoriale che si riconosce nel sistema ordinamentale dei poteri pubblici, ma si ottiene anche la dequotazione della rilevanza giuridica degli istituti di governabilità.

Sembra quindi utile individuare, in rapporto agli interventi da realizzare, la “missione” del progetto o del programma d’infrastrutturazione, la natura delle funzioni pubbliche che entrano in gioco, distinguerle per intensità o per contenuto, individuarne i soggetti competenti e solo dopo decidere quali siano le forme di governo più adatte. La scelta del modello, come abbiamo visto, non è influente rispetto alle finalità dell’intervento strategico che si propone nelle varie aree del territorio nazionale.

La stipula di “accordi organizzativi” o di “accordi di progetto”, tuttavia, incide necessariamente sull’organizzazione amministrativa degli enti che partecipano all’accordo o all’atto negoziale determinando spesso un problema di responsabilità e di imputazione degli atti, nonché la necessità di individuare soggetti responsabili della vigilanza e controllo del contenuto degli accordi.

Le amministrazioni non sono spesso attrezzate per l’esercizio associato di tali funzioni, né sono assistite da adeguati uffici

legislativi in grado di consigliare circa i procedimenti da emanare o la verifica del rispetto degli impegni delle parti (specie se private). La conseguenza è quindi spesso la sovrapposizione di procedimenti o la dispersione delle attività tra più uffici, mentre sarebbe necessario costituire – vista la ordinarietà ormai del ricorso a tali moduli convenzionali – uffici di staff con il compito – indipendentemente dalle materie trattate – di seguire i profili giuridico-amministrativi di tali rapporti.

6. La frammentazione delle politiche causa della frammentazione dei raccordi tra istituzioni e parti sociali.

Quanto abbiamo detto ora attiene agli aspetti attuativi delle politiche concordate che devono trovare poi nell'emanazione dei diversi provvedimenti amministrativi di competenza degli enti lo strumentario necessario per la realizzazione degli interventi o delle azioni programmate.

Certamente accordi organizzativi stabili tra più enti territoriali per la gestione ottimale di funzioni ordinali prefigurerebbero la creazione di nuovi enti territoriali di media area che semplificherebbe il rapporto tra istituzioni locali e governo dell'economia e migliorerebbe le politiche di sviluppo. E' evidente che cabine di regia stabili ed a competenza generale sono in grado di governare meglio i processi di sviluppo su territori ampi. Ma qui il discorso ci porterebbe a discutere sul ruolo della provincia che è nata come autorità "debole" anche per l'ostilità delle regioni.

Ma che succede quando manca questa autorità di sintesi della rappresentanza politica degli interessi locali ed il territorio di questi enti è coinvolto da differenti politiche settoriali che richiedono comunque la costituzione necessaria di forme specifiche di governo per ciascun programma d'interventi?

Gli esempi non mancano: I Prust, i programmi complessi o di riconversione urbana, i programmi di riabilitazione urbana (art.27 l.166/02) tutti strumenti di competenza del Ministero delle infrastrutture o i programmi integrati territoriali (PIT) per l'utilizzazione dei fondi strutturali nel mezzogiorno o ancora i patti territoriali (l.662/96) previsti per l'attuazione coordinata delle politiche comunitarie dei fondi strutturali nel mezzogiorno.

Si tratta di azioni pubbliche oggetto di veri e propri piani d'intervento con effetti di modificazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali – il cui contenuto riguarda le infrastrutture, le riqualificazioni urbane, le dotazioni di servizi, la localizzazione di attività produttive, gli incentivi alle imprese, etc. – la cui attuazione è ancorata a strumenti di concordamento degli interessi plurimi e differenziati – gli accordi come *species* generale – nonché a moduli negoziali con le parti private interessate, dai quali derivano – solo se in presenza della stipula di tali accordi – il conferimento o l'erogazione di risorse finanziarie, pattuite per quegli interventi, alle amministrazioni o a favore delle imprese.

Sono casi classici riferibili alla programmazione condizionale che subordina l'erogazione degli incentivi o delle risorse alla concreta messa in atto delle sequenze procedimentali richieste².

La proliferazione degli strumenti di programmazione aumenta così il tasso di proliferazione delle intese, degli accordi, dei moduli negoziali e degli strumenti di raccordo in

² Il profilo della *governance* di progetto è considerato ora da parte della regione Campania un presupposto necessario per massimizzare l'uso delle risorse finanziarie provenienti da differenti forme di finanziamento. A tale proposito la deliberazione giunta regionale n.1809 del 6 dicembre 2005 "Adozione degli indirizzi programmatici per l'elaborazione del documento strategico regionale preliminare della politica di coesione 2007-2013 ai sensi del DGR 842/2005 prevede appunto che occorra "ricorrere ad accordi di reciprocità tra strumenti che già operano sullo stesso territorio per utilizzare al meglio le risorse provenienti da diverse forme di finanziamento".

Ancora la deliberazione Giunta regionale n.389 del 23 marzo 2006 prevede espressamente la predisposizione di un Progetto Integrato qualificato come progetto portante che dovrà rappresentare la scelta strategica cui tutti gli enti locali decidono di concentrare le risorse finanziarie e dovrà essere attuato da un unico soggetto o organismo di diritto pubblico.

generale costruendo così sul territorio unitario degli enti territoriali un mosaico ed un intreccio di reti istituzionali e di strumenti di pianificazione o di programmazione che non giova ad un'ordinato assetto del territorio né tantomeno ad un organico processo di sviluppo dei territori investiti da questi processi.

Il risultato di questa sconcertante rincorsa alle polverizzazione delle “politiche d'area”, non riscontrabile in altri paesi della Comunità, trova nella possibilità di accedere a risorse pubbliche la principale forza attrattiva, specie per comuni e comunità prive di risorse economiche endogene.

Inoltre l'introduzione di strumenti di piano come quelli prima richiamati – non previsti per lo più da disposizioni legislative ma da atti generali dei ministeri detentori di risorse pubbliche nazionali (soprattutto quello dell'economia e delle infrastrutture) o da delibere del CIPE – ormai in fase di totale esaurimento ha innestato un processo di disorientamento nelle amministrazioni pubbliche locali o regionali destinatarie non solo dei possibili finanziamenti ma anche dell'attivazione delle politiche di piano settoriali richieste, dovuto al fatto che per ogni politica programmatoria introdotta si prevede un particolare procedimento di accesso ai finanziamenti, specifiche procedure amministrative, specifici accordi, impegni finanziari di imprese, dialogo difficile e disorganico con le amministrazioni centrali di riferimento o con quelle regionali sulle modalità di accesso ai fondi, estrema difficoltà d'inserimento dei programmi operativi nel contesto di territori già ordinati dagli strumenti urbanistici a fini spesso diversi da quelli proposti dalle politiche settoriali. Questi sono alcuni degli elementi che rendono difficile non solo l'implementazione delle politiche pubbliche ma anche il solo avvio dei processi negoziati, con il risultato che molte delle risorse comunitarie a disposizione non vengono impegnate.

A ciò si aggiunga che poichè le risorse finanziarie sono spesso ridotte e quindi non possono coprire la generalità dei destinatari – siano essi enti territoriali o imprese – la selettività³ delle proposte si coniuga necessariamente con la scarsità di risorse, innestando una corsa dei gruppi d'interesse locali alla elaborazione dei programmi richiesti – per di più ancorati a scadenze temporali perentorie e ridotte – cui possono accedere solo i più “meritevoli” o meglio quelle amministrazioni in grado di produrre la documentazione complessa richiesta dai bandi pubblici.⁴

Si ha la convinzione, tuttavia, che la pratica disordinata delle programmazioni per progetti e delle conseguenti forme di *governance* temporanee ed episodiche connesse, se infrangono continuamente la geografia amministrativa degli enti territoriali locali e regionali, rischiano di produrre la perdita identitaria della rappresentanza politica e quindi la disarticolazione della coesione territoriale che si riconosce nel sistema ordinamentale dei poteri pubblici, recidendo pericolosamente il collegamento con il circuito democratico. In altre parole, lo spostamento

³ Va osservato, comunque, che il principio di selettività è elemento cardine della politica comunitaria rispetto al finanziamento delle politiche di sviluppo, principio recepito anche dal nostro ordinamento interno nell'organizzazione delle politiche di programmazione non assistite dal cofinanziamento dei fondi comunitari. Si tratta quindi di un'invariante del sistema programmatico della spesa pubblica che accresce inevitabilmente la competitività tra territori per accedere alle risorse pubbliche aggiuntive.

⁴ Qui entrano in gioco le società di progettazione cui spesso le amministrazioni locali ricorrono per la redazione delle proposte ammesse a finanziamento con l'incarico di “confezionare” la documentazione necessaria. La possibilità di aggiudicazione è così legata all'efficacia della proposta da parte della società prescelta ma anche qui si devono fare alcune osservazioni critiche. In primo luogo, in moltissimi casi gli studi sono redatti senza un vero coinvolgimento delle amministrazioni interessate, sia per i tempi stretti di presentazione, sia perché queste si affidano *in toto* ai privati: il problema, dunque, non è tanto il contenuto del prodotto, quanto l'ottenimento dei finanziamenti. In secondo luogo, per la fase successiva dell'elaborazione del programma o del progetto finanziato le stesse amministrazioni eludono spesso il procedimento di evidenza pubblica individuando direttamente il soggetto attuatore dello studio per favorire la stessa società di progettazione che ha elaborato la proposta presentata all'amministrazione centrale creando un distorsione del mercato, che si riscontra anche quando si procede alla selezione mediante gara, cercando comunque di favorire la prima (per remunerarla del servizio fornito di presentazione della proposta). In terzo luogo, il meccanismo selettivo descritto aiuta le amministrazioni più abili ma non è detto che queste siano quelle i cui territori richiedano più di altri interventi legati allo sviluppo locale, cosicché può accadere che la selezione non trovi riscontro rispetto alle vere esigenze del territorio ma è legata alla capacità di proporre la migliore proposta. In quarto luogo, nessuno si occupa di assistere dal centro le amministrazioni nella cura degli aspetti gestionali ed implementativi del progetto o del programma che viene redatto, cosicché alle progettazioni può non seguire l'attuazione per la difficoltà della conoscenza delle modalità attraverso le quali devono svolgersi i numerosi impegni amministrativi (accordi con altre amministrazioni, deliberazioni, impegni di spesa, espletamento delle gare di appalto, stipula di convenzioni con i privati, garanzie fideiussorie, adeguamento degli strumenti urbanistici, etc).

progressivo verso l'amministrazione "indiretta"⁵ specie quando sono in gioco questioni essenziali dello sviluppo locale tende inevitabilmente a ridurre il controllo sulle decisioni da parte delle assemblee elettive,
L'inflazione delle forme di governabilità temporanee del territorio inoltre tende a produrre nel tempo la dequotazione della loro rilevanza "politica".⁶

7. *Il caso della regione Emilia Romagna: la lr 30/1996 "norme in materia di programmi speciali d'area".*

Non così nel caso della regione Emilia Romagna che da tempo – recependo gli orientamenti della legislazione statale a favore della programmazione negoziata di cui alla l.662/96 – si è dotata di strumenti di programmazione negoziale di livello locale attentamente disciplinati dalla lr 30/96 "*norme in materia di programmi speciali d'area*".

La legge prevede lo strumento del *programma d'area* che rappresenta "*un complesso di interventi finalizzati alla valorizzazione di aree territoriali caratterizzate da peculiari situazioni economiche e sociali, culturali e ambientali, per la cui realizzazione sia necessaria l'azione coordinata e integrata di più soggetti pubblici e privati.*"

Al finanziamento del programma possono concorrere sia fondi pubblici anche regionali sia fondi privati.

Al fine della predisposizione del programma, la giunta regionale attiva un procedimento di partecipazione pubblico-privato su un'area delimitata fissando gli obiettivi del programma stesso. La proposta di programma d'area è oggetto di un gruppo di lavoro cui partecipano i soggetti pubblici e privati interessati. Il

⁵ Il termine sotto il profilo giuridico definisce i casi in cui le funzioni di competenza degli enti locali vengono versate all'interno di accordi tra più soggetti pubblici ed il cui esercizio è svolto da forme organizzative sovralocali.

programma – verificata la disponibilità dei soggetti partecipanti in conferenza preliminare convocata dalla regione – è sottoscritto da un accordo tra le parti.

Quest'ultimo ha contenuti molti specifici poiché deve prevedere una dettagliata descrizione degli interventi, degli obiettivi e dei risultati attesi, contiene gli obblighi per ciascun partecipante, la previsione delle risorse finanziarie pubbliche e private; gli obblighi assunti da ciascun partecipante e le diverse fasi di realizzazione degli interventi.

Individua poi l'autorità di programma ovvero il soggetto cui compete vigilare e monitorare il programma

La Conferenza di programma, invece, prevista con DPGR ha il compito di sovrintendere alla concreta realizzazione del programma. Fanno parte della conferenza un rappresentante per ciascuno degli enti pubblici partecipanti (o anche privati).

Il programma d'area è sottoposto ad approvazione da parte del consiglio regionale unitamente al programma finanziario. Ne consegue che in caso di variazione degli strumenti urbanistici si seguono i procedimenti di fluidificazione dell'accordo di programma la cui approvazione comporta la variazione degli strumenti urbanistici.

Si tratta quindi della disciplina di **un'unica forma di governance** di progetti di sviluppo locale che richiedono necessariamente l'intervento coordinato di più soggetti pubblici e privati superando la funzione di *government* che ogni soggetto pubblico assolve nell'ambito dei suoi compiti istituzionali. In sostanza, pur essendo plurime le esigenze dello sviluppo locale, unico è lo strumento istituzionale per il governo di tali processi.⁷

⁷ Anche la regione Toscana ha approvato recentemente con legge regionale il PRIMM piano integrato delle infrastrutture e della mobilità che riunisce in un unico documento di piano la programmazione di infrastrutture, logistica, trasporto pubblico locale e mobilità.

8. La pianificazione strategica di area vasta nella legge fondamentale del 1942.

Occorre ora sciogliere le riserve sulla rilevanza giuridica della cosiddetta pianificazione strategica di area vasta in rapporto all'esistenza degli strumenti di pianificazione vigente per livelli di governo. Come abbiamo visto non si tratta di strumento di piano autonomo ma di proiezione delle politiche sul territorio. Se queste non coincidono con i confini amministrativi degli enti competenti alla pianificazione le soluzioni possibili sono di due tipi. La prima è quella di prevedere – come accade in molte regioni – il piano di settore strumento di attuazione delle politiche sul territorio imputabile alla regione. Ne consegue che l'iniziativa spetta alla regione che modula il contenuto del piano ed i confini territoriali in base alle esigenze dello sviluppo programmato. D'altronde l'idea riprende peraltro l'antica disciplina della legge del '42 che agli art.5 e 6 prevedeva il piano territoriale di coordinamento dal confine territoriale determinato dall'esigenza degli interventi da realizzare che tra l'altro riguardavano proprio la rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, navigabili elettriche esistenti o in programma. I piani erano elaborati d'intesa con le altre amministrazioni interessate e duravano a tempo indeterminato, mentre i comuni adeguavano i propri strumenti a quelle scelte territoriali. La competenza amministrativa alla redazione di quei piani fu trasferita ai sensi del d.legisl. 8/72 alle regioni che li hanno considerati, con scarsa efficacia, come piani territoriali estesi all'intero territorio regionale, compromettendo così ad un tempo sia la potestà dell'amministrazione centrale di disporre di uno strumento di pianificazione d'area di livello sovralocale sia il contenuto stesso dello strumento elaborato a livello regionale con altre finalità rispetto a quello della realizzazione delle politiche pubbliche. L'introduzione del PTCP a livello

provinciale con la legge 142 del 1990 non ha risolto il problema anche perché quest'ultimo nei suoi contenuti precettivi è fonte di equivoci e di scarsa efficacia .

La seconda è quella della citata legge emiliana che attribuisce direttamente all'iniziativa degli enti locali l'elaborazione di programmi d'area i cui riflessi sul territorio possono produrre la conseguente variazione degli strumenti urbanistici.

Come si vede qui il problema è la competenza – regionale nel caso del piano di settore – o locale nel caso del programma d'area. Ma in entrambi i casi questi piani non sono immediatamente precettivi dovendosi le previsioni conformative dei suoli essere recepite negli strumenti urbanistici ordinari.

A questo punto si pone il tema della redazione unitaria di tali pianificazioni d'area o di settore, tema cui si è già data risposta prevedendosi il coinvolgimento unitario degli enti interessati alla redazione (governi *per* la pianificazione strategica) così come si pone il tema già indagato dell'attuazione della pianificazione d'area (governi *nella* pianificazione d'area). E' nella potestà degli enti a seconda dell'iniziativa o della rilevanza degli interessi trovare le soluzioni più adeguate al risultato.

Prof. Avv. Paolo Urbani
Ordinario di Diritto Amministrativo

