

03

Sessione speciale Ripensare l'area vasta

Valeria Lingua
Ripensare l'area vasta

Un nuova forma di localism in Italia

Importanti cambiamenti sono in atto nel contesto dell'Europa occidentale: nell'ambito di un approccio culturale di matrice neo-liberista, processi di *rescaling* istituzionale (Brenner 2004, 2010) determinano una forte affermazione del *localism*. Questa declinazione a sua volta porta a riposizionare obiettivi, forme, strumenti e metodi della pianificazione territoriale in un contesto di progressiva globalizzazione, europeizzazione e, allo stesso tempo, di crescita di importanza della sussidiarietà e del locale.

Pur nelle differenziazioni nazionali di questi processi istituzionali e dei loro impatti sulle pratiche di pianificazione, sembra tuttavia evidente una tendenza comune al ridimensionamento dei sistemi di pianificazione stessi: tutti i livelli di piano, da quello nazionale a quello locale sono messi in discussione (Waterhout et al. 2013), se non aboliti, come è accaduto alle *Regional Spatial Strategies* inglesi nel 2011 (Lingua, 2013). In altri casi (come in Olanda, in Grecia o in Italia) si registra la tendenza a razionalizzare e ridistribuire le competenze tra i livelli di governo, con effetti di indebolimento della pianificazione provinciale e sub-regionale. A questo ridimensionamento delle competenze e degli strumenti della pianificazione istituzionale corrisponde un crescente sviluppo delle pratiche di pianificazione strategica e di *regional design* (Balze et al. 2014), con approcci che esulano dai confini amministrativi per definire *visions* di territorio dai confini spesso sfumati

o "fuzzy" (Allmendinger e Haughton, 2010). Emergono dunque differenti tipologie di cooperazione, da quelle volontarie a quelle istituzionali o di scopo, di natura transcalare, che prefigurano la necessità di un maggiore ricorso alla pianificazione coordinata per i temi di carattere sovralocale. Se questa esigenza è ormai assodata in realtà come quella francese, forte di una esperienza ventennale – ampiamente veicolata dal livello centrale – di pianificazione intercomunale nell'ambito delle agglomerazioni, in altre realtà europee deve fare i conti con sistemi di pianificazione organizzati generalmente su tre livelli, in cui il tema della cooperazione di area vasta viene lasciato alla volontarietà degli enti locali o (in Italia) alle declinazioni normative regionali.

Lo sfondo comune è sicuramente quello degli interrogativi derivati da questa metamorfosi verso il *localism* (Haughton e Allmendinger, 2014; Ward e Hardy, 2012): cosa succede quando un livello di pianificazione scompare e la cooperazione interistituzionale diventa un obbligo normativo? In quali forme e con quali modalità la pianificazione di area vasta può rappresentare la soluzione per definire strategie pertinenti e condivise? Come formalizzare la cooperazione? Come possono rapportarsi tali forme di cooperazione con il quadro delle definizioni e dei finanziamenti di matrice europea e con le loro declinazioni nazionali e regionali?

Area Vasta 2.0

Il profondo mutamento in corso nel sistema istituzionale italiano, attivato dalle leggi

135/2012 e 56/2014, impone necessariamente un ripensamento dei temi e delle questioni legate all'area vasta. La definizione delle aree metropolitane sui confini provinciali, la riduzione delle province a enti di secondo livello e l'obbligo di unione per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, che rappresentano il 75% dei comuni italiani e il 54% del territorio nazionale, aprono a nuovi modelli di governance di carattere intercomunale e richiedono approcci diversificati al governo e al design del territorio.

La copianificazione in ambiti e per temi di carattere sovra comunale non è certo una novità: i comuni hanno una lunga storia di collaborazione orizzontale e verticale, più o meno formalizzata, per la definizione di strategie e progetti di carattere intercomunale o di area vasta. Tuttavia, l'affermazione della cooperazione come nuovo obbligo per le autorità locali in tutti i campi (non solo nella pianificazione spaziale), pone certamente alcune questioni, che riguardano in primis l'estensione della cooperazione.

E' ormai chiaro che la semplice corrispondenza tra confini della provincia e confini della città metropolitana, in diversi casi è completamente avulsa dalle dinamiche funzionali, dalle specificità territoriali e dalle pratiche cooperative in atto.

Inoltre, l'obbligo di unione per determinati comuni (al di sotto di 5.000 abitanti o di 3.000 se parte di comunità montane) determina un *rescaling* della governance cooperativa che può assumere confini diversi sia in relazione alla dimensione geomorfologica e delle questioni da affrontare, sia in ragione delle diverse geografie di poteri che si vengono a formare. In particolare, in un sistema squisitamente policentrico come quello italiano, si creano notevoli disparità tra piccoli comuni e città di medie dimensioni, su cui spesso gravitano i primi ma che non sono subordinate all'obbligo di unione.

In questo scenario cambia il ruolo del *planner*, chiamato non solo a definire temi, questioni e strategie di area vasta nell'ambito del piano strutturale intercomunale o coordinato o di unione, ma soprattutto ad attivare pratiche di pianificazione cooperativa finalizzate a una effettiva condivisione di temi e *vision*.

In questo senso, emerge prepotentemente la necessità di strategie di pianificazione territoriale basate su *vision* condivise, per attivare dinamiche di sviluppo nel quadro

di un nuovo progetto di territorio. Un progetto basato sul *Regional Design*, capace di definire una *vision* integrata e condivisa. Anche attraverso la sistematizzazione degli scenari già formulati negli strumenti di pianificazione strutturale: si tratta di definire un primo quadro di riferimento, utile a ripensare interpretazioni, approcci e progetti verso la *vision* al futuro delle città metropolitane e delle unioni (Lingua e De Luca, 2015).

La special session "Ripensare l'area vasta" sollecita dunque riflessioni su questi temi, in particolare in relazione a:

1. quale ridisegno dei confini dell'area vasta: da un lato, la trasposizione dei confini provinciali in città metropolitane ha evidenziato fin da subito incongruenze e difformità rispetto alle aree metropolitane reali; dall'altro lato, l'obbligo di unione per i piccoli comuni porta a una forte ridefinizione degli ambiti di cooperazione in cui entrano in gioco non solo argomentazioni legate alle aree funzionali, ma anche alla convenienza politica e ai rapporti di potere con le realtà intermedie, che non ricadono negli ambiti individuati per legge ma rappresentano spesso i poli di gravitazione per i piccoli comuni.

2. quale ruolo ritagliare per le istituzioni sovralocali: quello delle province, ancora in essere, destinate a diventare, nella proposta Pizzetti-Delrio, organismi diversi anche dal punto di vista geografico, cui è attribuito un ruolo di enti di governo dell'area vasta; e quello delle Regioni, che possono prevedere e orientare la cooperazione nella pianificazione intercomunale anche individuando temi e ambiti di tipo strategico e subregionale.

1. Pare opportuno in questo contesto utilizzare il termine *localism* nell'accezione anglosassone di devoluzione di poteri dal livello centrale a quello locale, piuttosto che nella espressione italiana "localismo", che spesso sottintende una eccessiva attenzione verso il locale a scapito dei livelli sovra locali.

Riferimenti bibliografici

- Allmendinger P., Houghton G. (2010), Spatial planning, devolution, and new planning spaces, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 803-818.
- Balz, V.E. • Zonneveld, W.A.M. • Nadin, V. (2014), *Regional design: Discretionary approaches to regional planning in the Netherlands*, Proceedings, AESOP 2014: Annual Conference "From control to co-evolution", Utrecht/Delft, The Netherlands, 9-12 July 2014
- Brenner N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N., Peck J., & Theodore N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, Vol. 10, n. 2, pp. 182-222.
- Houghton G., Allmendinger P., eds (2014), *Spatial Planning and the New Localism*, Routledge, London.
- Lingua V. (2013). When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra. *Urbanistica Informazioni*, vol. 04, p. 449-451.
- Lingua V., De Luca G. (2015). Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra vision spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva. PLANUM, atti della XVIII conferenza SIU, in corso di pubblicazione.
- Ward M., Hardy S., eds, (2012), *Changing Gear - Is Localism the New Regionalism?*, The Smith Institute, London.
- Waterhout B., Othengrafen F., Sykes O. (2013), Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration, *Planning Practice & Research*, 28(1), 141-159.

Ripensare il territorio, verso un nuovo modello di coesione locale Rivalutare l'area vasta, recuperare il ruolo della dimensione funzionale “intermedia”

Aldo Cilli

Considerazioni sullo sfondo

E' una delle contraddizioni di questo tempo. Mentre la società civile, la chiesa, la politica, il mondo economico, la cultura e parte dell'accademia esaltano il valore di insediamenti a “misura d'uomo” e buona parte dei saperi esperti auspicano l'avvento di città intelligenti, sostenibili, *smart*; (fatalmente) si delineano scelte di sviluppo (comunitarie e nazionali) che preconizzano (auspicano) un nuovo “urbanesimo metropolitano”. Così, in Italia, si assiste ad un'offensiva avverso la “dimensione intermedia”, che smantella o “sterilizza” storiche strutture decisionali periferiche cui, pure, erano affidati rilevanti compiti di mediazione tra centro e periferia, tra le grandi città “fordiste” e il “contado”.

La riforma in fieri

La riforma degli enti locali, secondo i passaggi del cosiddetto “cantiere aperto” identificabile (non solo) con contenuti ed effetti progressivi della L. 56/14, è incardinata su sostanziali aspetti contenutistici ed altrettanti momenti distinti di attuazione, mirati alla primaria esigenza di efficientamento della *governance* dei territori cui si lega, sostanzialmente, la riduzione della spesa pubblica. Le prime due fasi, in attesa del suo compimento legato all'approvazione del Ddl 1429/14, anche con la definitiva cassazione delle Province dal Titolo V della Costituzione, possono dirsi “avviate”, identificandosi con le seguenti innovazioni sostanziali, avveratesi o in atto:

- la trasformazione delle Province in enti d'ambito di secondo livello, la cui rappresentanza elettiva non è più determinata con suffragio diretto;

- la ridefinizione di funzioni essenziali e relative competenze dei nuovi enti d'ambito di area vasta, che subentrano alle Province.

Ciò, sebbene buona parte delle regioni non abbia ancora attuato localmente la L.

56/14¹, date anche le ristrettezze di bilancio che, proprio in queste settimane, pongono, a molte di esse, notevoli problemi nella riassunzione delle funzioni non “essenziali” già delegate e nel connesso riassorbimento di buona parte del personale². Ai nuovi enti d'ambito, ormai privi di adeguati trasferimenti, spetterà, comunque, l'esercizio di compiti di pianificazione e tutela ambientale, gestione del patrimonio di viabilità territoriale ed edilizia scolastica asservita all'istruzione secondaria superiore³. Un terzo obiettivo fondativo della L. 56/14, con effetti tutti ancora da verificarsi in concreto, è preordinato a fornire nuovo impulso alla materia dell'associazionismo dei (piccoli) comuni, riordinando il *corpus* normativo con l'abrogazione della congerie di leggi pre-vigenti ed attribuendo alle regioni (responsabilizzandole) il compito di produrre norme procedurali in grado di attuare localmente gli istituti (già previsti ma largamente disattesi) delle unioni e delle fusioni. L'ultimo aspetto sostanziale della riforma, il più significativo per il campo d'interesse dell'urbanistica e delle discipline che si occupano di governo del territorio, coincide con l'istituzione delle città metropolitane e la correlata trasformazione, per adesso ordinamentale, delle province in enti d'ambito d'area vasta che, ad esse, succedono. E', questo, uno dei principali nodi irrisolti della riforma, stante una serie di questioni aperte ed altrettante domande inevase che la politica (ormai, il legislatore regionale) deve ancora affrontare, prospettando soluzioni idonee, per le quali può risultare decisivo l'apporto dell'*expertise* territoriale. L'istituzione delle città metropolitane e degli enti di area vasta, il cui territorio è stato sbrigativamente fatto coincidere con i limiti spaziali delle “vecchie province”, infatti, non ha adeguatamente affrontato alcuni aspetti centrali:

- quello della definizione di appropriati limiti territoriali, ovvero dell'assetto dimensionale “ottimale” da conferire ai nuovi enti intermedi; mentre ci si interroga anche su più complesse questioni inerenti l'eventuale ristrutturazione della *governance* territoriale verso possibili enti di dimensione macroregionale⁴;

- quello dell'identificazione di coerenti ed efficaci forme di pianificazione spaziale, dato che la funzione essenziale

di “coordinamento” dell'urbanistica, pur ricondotta in capo ai nuovi enti di area vasta, in vista di un auspicato rafforzamento di forme associative tra i municipi, funzionale anche a determinare modelli di pianificazione strutturale di livello sovracomunale, potrebbe introdurre molte contraddizioni.

Le questioni aperte: nodi irrisolti ed interrogativi inevasi

Per dare piena attuazione alla riforma e produrre tangibili progressi nel riordino dei “governi locali” necessitano ulteriori passaggi di approfondimento da tradursi in successive norme attuative (locali) con cui specificare le funzioni dell'area vasta e regolare i rapporti tra gli enti locali, così ridefiniti. In tal senso, e' prioritaria la precisazione di un'ideale dimensione spaziale attribuibile all'area vasta che sia coerente con le funzioni essenziali assegnate dalle regioni. Considerando che sia l'estensione che avrebbe voluto attribuire alle province (come ripensate) la proposta di accorpamenti del Governo Monti (accantonata)⁵, sia la delimitazione dell'area vasta (come delle città metropolitane) indicata dalla L. 56/14, non risponde (quasi mai) a criteri di idonea simmetria con partizioni di tipo funzionale⁶. Giacché la semplicistica coincidenza dei “nuovi” confini di queste con quelli delle abolite province, non è scaturita da solide ragioni tecniche. E' necessario che i poteri regionali, adesso, prendano atto, avvalendosi dell'apporto di validi supporti esperti, dell'urgenza di operare una produttiva (transcalare) rilettura (critica) del modello di funzionamento del territorio. Almeno la fase attuativa della riforma degli enti locali, nei territori, infatti, dovrebbe definire le coordinate spaziali dell'area vasta, secondo più adeguati criteri territoriali e funzionali (e non solo). Immaginando questi enti, specie nelle aree più fragili, come centri decisionali più rispondenti ai reali assetti insediativi, alle correlate dinamiche socio economiche, agli specifici quadri esigenti di comunità coese, definite da stabili dinamiche relazionali di interdipendenza funzionale. Quand'anche, nella fase attuativa che compete alle regioni, fossero districati i nodi problematici relativi all'ottimale assetto dimensionale e venissero prodotte norme idonee anche a delineare più chiaramente le prerogative dei nuovi enti,

in materia di pianificazione di area vasta, tuttavia, rimarrebbero, neppure troppo sullo sfondo, ulteriori, notevoli questioni da affrontare con urgenza. Nodi irrisolti non secondari, esplicitabili con i seguenti, principali quesiti:

(i) quale sarà il ruolo (strategico) delle tante (pur rilevanti) città non metropolitane, ovvero dei capoluoghi storici delle province in fase di smantellamento e surrogate dagli enti di area vasta?

(ii) come determinare un rapporto più bilanciato, in termini funzionali, tra città metropolitane e aree vaste incardinate sulle vecchie province, nelle regioni dove convivranno i due modelli?

(iii) quale potrebbe essere, nelle regioni senza città metropolitane, perché non ne sia svilito il potenziale di “territori capaci” di rilievo sovra-regionale, il ruolo strategico di rilevanti conurbazioni metropolitane *de facto*, non riconosciute come tali *de iure*?

(iv) come incentivare, perché non si identifichi con una banale riorganizzazione dei centri di spesa (fusione dei *comuni polvere*), un processo di autentica riduzione del divario socio economico tra aree interne e territori forti, consentendo alle prime, con adeguate visioni strategiche di riequilibrio, da fondarsi su forme di perequazione territoriale, di restringere lo svantaggio competitivo di estesi ambiti esclusi da concrete prospettive di sviluppo?

L'assimilazione delle aree vaste alle aree urbane funzionali

Una risposta, anche parziale, ai premissi interrogativi può derivare da un'efficace attività di reinterpretazione, alle varie scale, del modello di funzionamento dei territori regionali, utilizzando nuovi metodi e strumenti interpretativi. Un'ideale disarticolazione del territorio con la quale rilevare sia le relazioni gravitazionali (di tipo verticale) che legano, tra esse (alla scala territoriale) diverse strutture insediative con distinti ruoli, sia quelle (di tipo orizzontale) che registrano, entro singole strutture funzionali, dinamiche di interrelazione riferibili a sub sistemi insediativi contigui, dai comparabili assetti spaziali e socio economici. Questa chiave di lettura può essere utile proprio a definire, localmente, in modo appropriato, ruolo e compiti più specifici da assegnare al livello

intermedio ripensato (non abolito) dalla riforma Delrio (le province), con ampi margini di precisazione⁷. Ovvero a riempire di contenuti e “georeferenziare” i profili funzionali dell'area vasta, di proposito non caratterizzati in modo puntuale dalla legge. Proprio perché alle regioni compete, previa un'attenta interpretazione dei “meccanismi di funzionamento” del territorio, sia l'individuazione più esatta dei profili funzionali, sia quella (intrinsecamente più sfuggente) di una dimensione territoriale pertinente. Quella idonea a soddisfare le specifiche istanze avvertite dalle comunità locali, in una prospettiva di dimensione sovracomunale (la *dimensione locale appropriata*). L'utilizzo di adeguati criteri di natura territoriale sarà utile a stabilire un'essenziale corrispondenza tra coordinate spaziali e relative strutture funzionali, potendo indurre a più congruenti perimetrazioni dell'area vasta. Quest'essenziale passaggio di identificazione tra dimensione ottimale di area vasta e aree urbane funzionali consente di riconoscere proprio in esse quella dimensione fisico relazionale meglio di altre sovrapponibile:

- allo spazio definito da rilevanti e stabili relazioni di interdipendenza funzionale rinvenibili tra poli urbani di erogazione di servizi essenziali, anche di dimensione medio piccola, e relativi bacini di gravitazione, nell'ambito del quale tali prestazioni sono erogabili con efficienza;

- al territorio in cui eventuali trasformazioni dello spazio fisico che incidono sul peculiare assetto ambientale, insediativo, infrastrutturale sono tali da determinare correlate ricadute di natura socioeconomica e richiedendo, perciò, viceversa, congrui strumenti di pianificazione.

L'assimilazione delle aree vaste ad aree funzionali urbane costituisce una modalità operativa (di validità scientifica) tale da prospettare il superamento di rilevanti contraddizioni, come si è visto, irrisolte (anzi, acute) dalla riforma Delrio. L'adesione operabile tra assetto insediativo, spazio socio economico e modello funzionale, assume particolare utilità:

- al fine di conseguire proficui risultati dall'esercizio della competenza della pianificazione spaziale intercomunale, fondata su contenuti strategico strutturali,

attribuita all'area vasta;

- in chiave di un rafforzamento dello status giuridico dell'area vasta, preordinato a riequilibrare il diverso “peso specifico”, oggi, attribuito, dalla Legge, alle città metropolitane rispetto ai più numerosi enti intermedi riferibili ad aree funzionali urbane “ordinarie” che, pure, caratterizzano la struttura insediativa del paese;

- in vista di una rivalutazione del ruolo di piccole città e relativi fragili bacini di gravitazione il cui rilievo funzionale, vitale per popolazioni di ambiti marginali, altrimenti escluse dall'accesso a servizi essenziali, già svilito dal modello di ripartizione territoriale su cui si fondavano le vecchie Province, rischia un ulteriore “declassamento” in caso di riproposizione asettica di preesistenti delimitazioni.

E' chiaro che un eventuale percorso di identificazione tra aree urbane funzionali e possibili nuovi enti di area vasta, necessita di essere concepito e gestito adeguatamente, rifuggendo da banali automatismi e da condotte che possono esporre il sistema al rischio, sempre in agguato⁸, di campanilismi e pericolose derive da “decentramento amministrativo”.

La “il tassello mancante” tra città metropolitane e aree interne

La “timida” definizione di area vasta, operata dalla legge di riforma degli enti locali, suscettibile, perciò, di necessarie precisazioni (di varia natura), è anche il frutto di una più generale sottovalutazione “atavica” del ruolo essenziale proprio della rete urbana delle città medie, operata dalla politica italiana. Ovvero di quelle città (e dei relativi bacini di gravitazione territoriale) con almeno 45.000 residenti, caratterizzate da un rango funzione di rilievo sub-regionale, di recente definite come tali (rivalutate) da notevoli contributi tecnici⁹. Città storiche (spesso coincidenti proprio con i “vecchi” capoluoghi provinciali) che, pure, da sempre, caratterizzano il telaio insediativo portante del paese e la sua organizzazione sociale ed economica. Ambiti, a volte, coincidenti con quelli che, sempre più spesso, sono definiti come *territori capaci*¹⁰, altrimenti, comunque, identificabili con quello spazio relazionale essenziale nel quale si esplicano la “prestazione” ed il “consumo” di servizi primari a beneficio della gran parte della

popolazione (e delle imprese) che, in buona misura, come noto, risiede lontano dalle “metropoli”. In coerenza con gli indirizzi di politica comunitaria, le grandi strategie progettuali *place based* attorno alle quali dovrebbe (già) ruotare la ridefinizione dell’assetto spaziale, oltre che il rilancio della economia nazionale, connesso ad una profonda ristrutturazione del suo territorio (che contempra anche un’urgente intervento diffuso di contrasto al degrado idrogeologico), avrebbero dovuto essere:

- (i) quella volta a rendere sempre più efficienti e competitive le aree metropolitane;
- (ii) quella finalizzata a promuovere una rigenerazione multiforme della rete urbana media;
- (iii) quella mirata ad un necessario riequilibrio sostenibile delle aree interne attraverso la valorizzazione del capitale sociale endogeno (custodia delle risorse primarie)¹¹.

Ad, oggi, però, mentre la prima e l’ultima di esse si sono tradotte, in concreto (rispettivamente), nell’istituzione delle prime dieci aree metropolitane e nell’avvio della *Strategia nazionale per le aree interne*, lo scarso peso specifico riconosciuto al sistema insediativo delle “100 città” ha impedito che si investisse in un’organica politica urbana attuata sotto un’unica regia forte, come palesato dallo *stand by* delle strategie dell’*Agenda Urbana*, attuate, oggi, per parti, con P.O. Regionali.

Rivalutare le “città medie” e (ri) scoprire la rete urbana intermedia

Se è urgente una rivalutazione della centralità funzionale delle città medie che bilanci il ruolo delle città metropolitane (cui, spesso, è attribuita, con enfasi, una “missione salvifica”), bisogna pur notare che in molte realtà regionali dalla fragile struttura urbana (ambiti marginali, in aree montane, per lo più al centro sud), la rilevanza funzionale di alcune città medie è equiparabile a quella di grandi conurbazioni. Andrebbe adeguatamente riconsiderato, in termini di prospettiva, il ruolo che realtà urbane di modesta dimensione (demograficamente anche sotto i 30.000 residenti), svolgono in questi ambiti. Per questo, è necessario ridiscutere assiomi consolidati fondati sulla considerazione quasi esclusiva di aspetti quantitativi, in favore di punti di vista

tali da rivalutare, opportunamente, anche aspetti “prestazionali”. Molte città “piccole”, nelle predette realtà difficili¹², assolvono, infatti, alla funzione di poli di erogazione di servizi di prossimità (non solo quelli “essenziali” del *welfare*) in favore di quote di popolazione ed imprese altrimenti escluse dall’esercizio di ogni “diritto di cittadinanza” o da opportunità di produzione di reddito. In tal senso, bisogna considerare il valore relativo delle “prestazioni” che esse (neppure tutte “città medie”), possono garantire, in termini di accesso a varie tipologie di servizi¹³. In altre realtà, connotate da elevato sviluppo dell’economia manifatturiera, da piccoli distretti o dalla diffusione di piccole imprese¹⁴, invece, un ruolo decisivo, a beneficio di ampi bacini territoriali, spesso, è svolto anche da piccoli ma coesi sistemi urbani coalescenti (città *de facto*)¹⁵. Si tratta di agglomerazioni di minuti insediamenti (la *grana fine*)¹⁶ che, con ruoli complementari, strutturano network non formalizzati, reti di reti tali da supportare particolari domande di residenti ed imprese. Questa “caldegiata” rivisitazione “al ribasso” delle soglie funzionali, attraverso le quali ridefinire i ranghi urbani, è indispensabile considerando che l’insediamento “intermedio”, in molte realtà locali, oggi, è l’unico “ecosistema” di prossimità in grado di contrastare ulteriori fenomeni di declino. Operata l’identificazione tra area vasta e area urbana funzionale, appare chiaro come una più adeguata considerazione del sistema urbano intermedio possa agevolare l’individuazione di una dimensione dell’area vasta idonea per un’efficace *governance* locale, supportando anche specifiche istanze di territori diversi da quelli più sviluppati.

L’area vasta quale utile livello intermedio: scenari auspicabili e scelte da compiere

Il successo della riforma degli enti locali, di fatto, è affidato all’iniziativa regionale. Lo scenario di profondo ripensamento della *governance* territoriale ideato dal legislatore nazionale dovrà tradursi in scelte (non facili) che dovranno compiere i governi locali. Alle regioni, così, è offerta un’occasione unica per affrontare, nel breve, secondo esigenze (non aggirabili) di stretta correlazione dei temi e, perciò, altrettanto utile complementarietà delle risposte normative, la duplice sfida,

da attuare in forma (adeguatamente) coordinata, consistente:

- a) nella produzione di testi normativi per l’attuazione complessiva della riforma degli enti locali;
- b) nella contestuale rivisitazione dei quadri di coerenza regionali, funzionali a delineare le trasformazioni territoriali secondo nuovi approcci meno vincolistici e più strategici, coerenti con visioni di sviluppo socio economico e spaziale già assunte alla scala comunitaria, nazionale sovra regionale, in funzione della cui efficacia, però, occorre che si producano coerenti riforme della legislazione urbanistica (norme di indirizzo per la gestione delle trasformazioni territoriali).

L’attuazione su base regionale della riforma degli enti locali, in particolare, dovrà produrre norme tali da tradurre in pratica una nuova idea di coesione locale, in grado, dunque, di:

- definire enti di area vasta cui delegare le funzioni essenziali, assimilabili alle aree funzionali urbane piuttosto che alle originarie ripartizioni provinciali, secondo idonei criteri capaci di interpretare le peculiarità dello spazio fisico relazionale dei territori;
- individuare, nelle realtà regionali in cui sono presenti città metropolitane, meccanismi regolativi che favoriscano un riequilibrio dei ruoli funzionali tra le due tipologie (molto diverse) di livello intermedio compresenti; dato che città medie e rete urbana intermedia, localmente, possono assumere notevole rilevanza funzionale;
- riconoscere, nelle regioni prive di città metropolitane, la condizione funzionale strategica di importanti conurbazioni che, sebbene “non metropolitane” si identificano con significativi sistemi urbani di rilievo sovra-regionale;
- definire, disarticolando le aree funzionali urbane, dei sub ambiti ottimali per lo svolgimento in forma associata, tra comuni, di funzioni essenziali, identificandoli con entità di dimensione locale appropriata assimilabili:
 - a. _ sia ad aggregazioni idonee ad assecondare, nei territori più svantaggiati, processi di fusione tra piccoli comuni (intendibili quali strutture minime di coesione locale);
 - b. _ sia a forme di associazione meno

vincolanti (gestione associata di servizi essenziali attraverso unioni o convenzioni), applicabili ai centri parte di sistemi urbani intermedi.

1. Poche regioni (Toscana, Liguria, Marche ed Umbria), al 10 giugno 2015 (cui si sono poi aggiunte Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna ed altre, solo nel primo scorcio dell'autunno), avevano già provveduto a legiferare dando attuazione, con norme proprie, alla riforma, adeguando, cioè, compiutamente la legislazione regionale al testo della L. 56/14. Entro la fine del 2014, tuttavia, la maggior parte di esse aveva prodotto dei Ddlr. di recepimento che impegnavano Giunte e Consigli, con il supporto essenziale dei Consigli per le Autonomie Locali, a produrre disegni organici di riforma della materia, su base regionale, recependo i contenuti della Riforma "Delrio". La maggior parte dei problemi che si stanno delineando sono proprio identificabili con impostazioni molto diverse, da regione a regione, relativamente all'individuazione delle funzioni essenziali da attribuire agli enti di area vasta ed alla definizione degli ambiti ottimali per lo svolgimento di rilevanti funzioni associate. Alcune regioni, infatti, tra le quali il Piemonte, sempre interpretando il contenuto della L. 56/14, sono più orientate a ritenere quella di scala intercomunale come la dimensione ottimale. Una dimensione che, peraltro, verrebbe a rafforzarsi proprio in conseguenza del rilancio di forme di associazionismo tra comuni. È significativo rilevare che uno degli aspetti attorno ai quali si registra maggiore dibattito attiene alla controversa individuazione del pertinente livello intermedio ottimale (area vasta o unione di comuni) cui dovrebbe delegarsi la competenza della pianificazione territoriale.
2. Molti, ormai, sono gli studiosi e gli addetti ai lavori che si esprimono criticamente rispetto al complessivo progetto di riforma degli enti locali ed, in particolare, quelli che, riferendosi ai problemi connessi al suo iter attuativo (varie fasi di stallo dovute a sofferenze di bilancio valide per tutti i livelli dell'amministrazione statale), parlano di un'abolizione, sin qui "figurata" delle vecchie province. Secondo molti autorevoli osservatori, infatti, la riforma, almeno relativamente alla trasformazione delle province, si configura come una classica "partita di giro" tutta italiana, nella quale la riduzione della spesa pubblica, posta come motivazione principe alla base della stessa, non viene, di fatto, conseguita stante sia il previsto riassorbimento del personale presso le regioni (almeno con riferimento alla prevista riassunzione in capo ad esse delle funzioni non essenziali che resterebbero delegate alle aree vaste), sia l'auspicato (ma sin qui virtuale o disatteso) trasferimento (tramite mobilità, comandi e ristrutturazioni improbabili di piante organiche) di forza lavoro nei comuni (come nelle unioni o fusioni caldegiate dalla legge).

3. Proprio in questi giorni, si assiste, in corrispondenza della approvazione parlamentare della legge di stabilità 2016, dato lo stato di grave sofferenza dei bilanci della gran parte delle pubbliche amministrazioni, ai vari livelli, ed, in particolare, degli enti locali, alla decretazione "di fatto" del dissesto economico dei nuovi enti di area vasta, sorti per "trasfigurazione" nominale delle province. La situazione vede, infatti, da parte dello stato, pesantissimi tagli (anzi mancati trasferimenti coerenti con la scelta di abolire, progressivamente, l'ente intermedio) a danno delle aree vaste. Il tutto, nelle more di processi di legislazione regionale ancora in atto e per nulla definiti in ordine a questioni relative all'assegnazione (ancora poco chiara) di funzioni, competenze, attribuzioni e relative coperture finanziarie (con ovvie implicazioni, come si è detto, sulla impossibilità di certa ricollocazione del personale in esubero). Stante questa situazione e permanendo, di fatto, in capo alle vecchie province le competenze essenziali di pianificazione, polizia ambientale, gestione e manutenzione del patrimonio della viabilità e dell'edilizia scolastica, queste si vedono nella concreta ed imminente impossibilità di redigere i bilanci preventivi degli enti e, perciò, di continuare, già dal 1° gennaio, ad assicurare la corretta erogazione dei servizi previsti. Con immaginabili ed enormi disservizi per le popolazioni.
4. Come noto, è in fase avanzata di discussione, presso le competenti commissioni parlamentari, un apposito disegno di legge cui primi firmatari sono gli onorevoli del Pd, Ranucci e Morassut che, come già precedenti bozze di testi legislativi, seppure con importanti elementi di originalità, prevede la creazione di macro-regioni derivanti dalla "fusione" o incorporazione di molte delle attuali regioni (non tutte) o dalla riconfigurazione più significativa di diversi territori, con aggregazione di attuali aree "provinciali" nell'ambito di altri territori regionali. I territori delle nuove macroregioni si strutturerebbero proprio a partire da un processo di disarticolazione di alcuni (diversi) attuali territori regionali. Questa ipotesi sembra difficilmente attuabile generando verosimili, problematici aspetti attuativi, legati a sicure resistenze dei territori. Tuttavia, un approdo in direzione della costituzione delle macroregioni potrebbe implicare un'implicita rivalutazione della dimensione territoriale (ed istituzionale) dell'area vasta, principalmente consistente nel fatto che verrebbe ad essere rivalutato un livello di raccordo intermedio tra enti regionali ingigantiti e le realtà locali (municipi). Inoltre, almeno stando alle prime proiezioni territoriali, sembrerebbe confermata (salvaguardata), almeno nella gran parte dei casi, la attuale delimitazione (configurazione spaziale) della gran parte delle vecchie provincie (surrogate dagli enti territoriali d'ambito di area vasta).
5. Di fatto, la riforma Delrio (L. 56/2014) ha modificato il senso del precedente intervento del Governo Monti, essenzialmente identificabile

- nei contenuti della L. 135/2012. Questo provvedimento, ribadendo il contenuto di precedenti decreti legge (mai convertiti dal Parlamento), avrebbe voluto rivedere radicalmente l'assetto territoriale riguardante il livello intermedio, prefigurando l'abolizione delle Province. Almeno di quelle non caratterizzate dalla presenza di capoluoghi di dimensione demografica superiore a 500.000 residenti, di quelle con popolazione complessiva inferiore ai 350.000 residenti o con estensione della superficie territoriale inferiore ai 2.500 kmq. Determinandosi, di fatto un dimezzamento delle stesse ed una revisione drastica del livello intermedio, a quel punto, impostata su un processo di accorpamenti non realisticamente percorribile.
6. Quasi mai le proposte di adeguata territorializzazione dei limiti amministrativi degli enti locali, segnatamente delle ripartizioni che hanno a che fare con il livello intermedio, si sono richiamate a valutazioni tecniche di chiara matrice geografico territoriale. La delimitazione dei confini provinciali, derivando più che altro, dalla storica suddivisione del territorio operata in corrispondenza dell'unità d'Italia, con solo lievi successive modifiche non si è quasi mai, identificata con tentativi di ripartizione fondati sulla individuazione di territori operati secondo criteri di tipo funzionale. Criteri, invece, molto utili per la loro capacità di cogliere le dinamiche relazionali di interdipendenza funzionale o le gravitazioni riconducibili alla specifica gerarchia funzionale dei centri urbani.
 7. La precisazione cui ci si riferisce è proprio quella che può derivare, attraverso un più congruo e mirato sforzo degli apparati regionali, dalla reinterpretazione mirata dei territori, secondo una precisa visione strategica di sviluppo sostenibile e di correlata revisione delle strutture di governance, nonché attraverso criteri di indagine che, in modo trascale, giungano a delineare, disarticolandolo in modo appropriato, l'assetto funzionale ed insediativo di interi sub ambiti degli spazi regionali. Ciò, al fine di portare in luce quella utile coincidenza ("sovrapponibilità") tra dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni essenziali (cui corrispondano efficaci centri decisionali con rappresentanza di secondo livello) e spazi relazionali (funzionali), considerabili come altrettanti bacini di erogazione e consumo di servizi essenziali o come sistemi funzionali in grado di assicurare prestazioni rilevanti a porzioni di territorio caratterizzate da significativi elementi di coesione.
 8. L'auspicata rivalutazione della dimensione funzionale quale criterio essenziale da utilizzare per definire le aree vaste, può portare con se notevoli problemi. Il fatto che enti d'ambito di secondo livello, aderenti ad aree urbane funzionali di varia natura (rilievo funzionale, estensione dei relativi bacini gravitazionali) possano anche non coincidere con le originarie province, risultando, anzi, in molti casi, rispetto ad esse, notevolmente meno estese rispetto ad alcuni (svariati) attuali territori provinciali

(si pensi all'estensione di consolidati confini di province ordinarie "quasi regionali" come quelle di Torino, Cuneo, Belluno, Treviso, Udine, Perugia, L'Aquila, Grosseto, Roma, Foggia, Potenza, Lecce, Salerno, Cosenza, ecc.) può portare con se, intrinsecamente, notevoli incognite che dovranno essere adeguatamente governate proprio dalle regioni. Il rischio è quello di una, neppure troppo larvata, recrudescenza di spinte campanilistiche che potrebbero produrre la moltiplicazione di ambiti di area vasta malamente intendibili (intesi) come surrogati di tante piccole province mai istituite, neppure negli anni in cui questa strada è stata ampiamente utilizzata, per meri calcoli politici, al fine di moltiplicare strutture burocratiche e di rappresentanza politica di matrice localistica, in territori significativamente caratterizzati da "instabilità" e scarsa maturità, come da fragilità di varia natura (sociale ed economica).

9. Molti, specie negli ultimi decenni, sono gli apporti di carattere tecnico disciplinare che hanno fornito, da punti di vista diversi, poiché legati a distinti interessi (mondo dell'economia, mondo accademico), un quadro completo della peculiare geografia urbana che caratterizza il nostro paese. In tutti questi lavori si è cercato di delineare, definire, comprendere, l'interessante tema nodale dei rapporti di interdipendenza funzionale rinvenibili tra le città (aree urbane o poli di erogazione di servizi) ed i rispettivi territori su di esse gravitanti, considerate nella loro plurale accezione di mercati o bacini di consumo di beni, servizi e funzioni specifiche. Si tratta di contributi che possono fornire stimoli importanti in direzione della attuazione di interventi (organici e coordinati) che facciano di queste aree urbane uno spazio (relazionale) strategico intendibile come una sorta di territorio di interposizione, composizione e raccordo tra le grandi problematiche avvertite ed inerenti la vita (vitalità) delle conurbazioni metropolitane e le concrete, sebbene più modeste, esigenze di sopravvivenza proprie delle aree marginali. Molto utili ed evocative ai fini di individuare, caratterizzare e perimetrare, attualizzando i predetti approcci, questi ecosistemi urbani, più di altri studi, possono essere considerate alcune conclusioni a cui perviene il Documento (pubblicato nel 2014) da ANCI IFEL <*Nuovi confini e prospettive per le politiche urbane dopo la legge Delrio (2014)*>. In esso si compiono, soprattutto, originali prospezioni e relative considerazioni sviluppate nel merito del tema dell'*identità territoriale delle città medie italiane*. In tal senso, questa riflessione, particolarmente interessata ad approfondire il carattere proprio del tessuto urbano più largamente diffuso nel paese, chiude, con tali finalità, una lunga stagione nella quale il grosso dell'attenzione è stato riservato, quasi esclusivamente, alle cosiddette aree metropolitane, provando a lavorare su un'interessante ed originale definizione del concetto di città media.

10. La definizione corrente più appropriata di

territori capaci è quella fornita da Carlo Donolo in *Transizioni verso territori capaci, rivista di sociologia del lavoro, Fascicolo n. 109*, Franco Angeli Editore, Milano, 2008. Sul concetto, tuttavia, sono tornati, con interessanti riflessioni integrative R. Mascarucci e D. Piccoli, *I territori capaci non solo metropolitani*, in Folio n. 3, Speciale Urbanistica Informazioni, edito a cura dell'INU a margine del Festival delle Città Metropolitane di Reggio Calabria (16-18 luglio 2015).

11. Per custodia delle risorse primarie e, dunque, del territorio, come ovvio, può intendersi una complessiva attività di salvaguardia del sistema della biodiversità locale, ovvero del patrimonio ambientale naturalistico e culturale, più in generale. Inoltre è intendibile, con tale espressione, la possibilità di gestire adeguatamente il ciclo delle acque, del reintegro delle riserve della biosfera, del prelievo delle risorse geo-minerarie, della produzione di energie rinnovabili e della adeguata gestione del ciclo dei rifiuti. In maniera altrettanto appropriata, e con ulteriori e superiori implicazioni riconducibili ad obiettivi della sicurezza e salvaguardia della salute dei cittadini, possono intendersi anche tutte quelle attività funzionali a rispondere adeguatamente alla sempre più diffusa necessità di continua manutenzione e difesa idrogeologica del territorio e delle sue reti infrastrutturali nevralgiche, interpretando, così, con più efficienza, esigenze di sicurezza territoriale e protezione civile sempre più avvertite.
12. Il riferimento, come ovvio, è a tutti quei territori socio economicamente svantaggiati, ovvero afflitti da asfittiche dinamiche di sviluppo, da ricondursi prevalentemente a debole struttura demografica, elevata età media della popolazione (con indici di dipendenza strutturale elevati), scarsa incidenza dei settori produttivi manifatturieri e del terziario sulla base socio economica locale, significative dinamiche di spopolamento consolidate, fenomeni di emigrazione di popolazione in età giovane con scarso ritorno sul luogo di origine di soggetti adeguatamente dotati di competenze elevate. Dunque si tratta di ambiti segnati dalla presenza di notevoli flussi pendolari quotidiani in uscita per motivi di studio e lavoro diretti verso poli urbani di prossimità (ma anche fuori dai bacini territoriali regionali o sub regionali di appartenenza), e da scarsa presenza in loco di strutture in grado di erogare servizi essenziali alla popolazione, in termini di istruzione, sanità ed accesso alla mobilità.
13. I servizi essenziali cui ci si riferisce sono quelli individuati anche dalla *Strategia nazionale per le aree interne*, ovvero quelli che assicurano alla popolazione residente la possibilità di una verosimile permanenza sul territorio garantendo un sistema di *welfare* minimo. Essi, come detto, coincidono con la possibilità di accesso dei residenti entro, al massimo, un tempo di 40 minuti primi, dai poli di erogazione, a tipologie di servizi essenziali quali sanità ed istruzione di base, mobilità e connettività soddisfacente. Si tratta di quei servizi in grado

di assicurare alla popolazione, anche nelle aree più svantaggiate, un diritto di cittadinanza minimo. La presenza di tali servizi essenziali viene ritenuta anche come pre-condizione minima per lo sviluppo (eventualmente da raggiungere nelle aree periferiche tramite un loro preventivo adeguamento in casi di deficit). E' evidente, però, che le "capacità prestazionali" di un'area urbana funzionale la cui città centrale eserciti un ruolo di "servizio" rilevante verso il territorio coincidente con il proprio "naturale" bacino di gravitazione, deve potersi misurare anche con riferimento ad altre ed altrettanto rilevanti prestazioni, coincidenti con servizi solo apparentemente non essenziali. Ovvero con la capacità, di quel sistema, di garantire accesso ad attività culturali, di formazione specialistica, informazione e ricreative, a momenti di socialità, alla possibilità di praticare attività ludico sportive.

14. Le più importanti riflessioni effettuate relativamente al tema dello sviluppo socio economico di notevoli porzioni del territorio italiano, riconducibile, per lo più, alla repentina affermazione di un modello di sviluppo produttivo legato al successo della piccola e media impresa e, quindi, allo sviluppo di un contestuale modello insediativo in grado di fornire, localmente, anche importanti servizi alle imprese (ovvero nei pressi dei piccoli distretti produttivi specializzati ed anche lontano dalle principali città industriali), è stato ampiamente affrontato con notevoli ed originali implicazioni teoriche dallo studio della cosiddetta *Terza Italia*. Questa ricerca, coordinata da Arnaldo Bagnasco, già alla fine degli anni '70, è restituita nella relativa e storica pubblicazione *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo Italiano*, edita da Il Mulino, Bologna, nel 1977.

15. L'esplicitazione della notevole differenza che esiste, specie in alcune aree del paese (le regioni della *Terza Italia*, in special modo), tra città *de jure* e città *de facto*, è contenuta in diversi dei più recenti lavori del gruppo di ricerca del Prof. A. Calafati. Questi studi evidenziano chiaramente, specie con riferimento a particolari territori delle Marche, come non vi sia più (in quanto non automatica e produttiva) una stretta (formalizzata) coincidenza tra istituzioni (enti) locali, corrispondenti alle singole città di un territorio ed effettive dinamiche relazionali su di esso rinvenibili. Ovvero relazioni tra le varie comunità insediate, considerate in termini di scambi di varia natura (ed a diverso livello) presenti tra comunità coese, parti di sistemi insediativi, socioeconomici, produttivi e relazionali fortemente integrati e segnati da dinamiche di profonda interrelazione complessa. Specie se il riferimento è a relazioni qualificate rilevabili tra le reti d'impresa ed i sistemi avanzati sistemi di servizio alla produzione (ricerca e sviluppo) organizzati, ormai, secondo logiche competitive di efficienza, rivolte ai mercati globali e che, di fatto, non sono organizzate, sostenute e gestite attraverso classici meccanismi e strumenti di governo locale formalizzati, ovvero istituzionali.

16. La particolare attenzione riservata alla dimensione territoriale che, oggi, è definita come “intermedia”, deriva da un determinante approccio al territorio operato, qualche decennio addietro, secondo una sua lettura per “ambienti locali”, funzionale ad interpretare, adeguatamente, una serie di molteplici relazioni di varia natura che si rinvengono approssimandosi alla sua “grana fine”. Quel sistema insediativo solo apparentemente minore ma davvero alla base della struttura spaziale, urbana, socioeconomica e relazionale del paese. Un sistema indagato, per la prima volta, con originalità, attenzione e consapevolezza, dalla ricerca “Itaten”. In tal senso è significativo poter riconsiderare utilmente alcune notevoli acquisizioni a cui era giunto questo lavoro, che aveva colto specificità proprie del tessuto insediativo minore comprendendo, a prescindere dal dato dimensionale, la funzione essenziale di molte strutture policentriche quali sistemi catalizzatori dello sviluppo socioeconomico. Più recentemente, si sono innestate ad esse e sviluppate teorizzazioni a cui sono approdati gli studi di G. Calafati, definendo, almeno con riferimento al territorio della cosiddetta Terza Italia, la rete urbana intermedia come la struttura portante dello sviluppo locale.

Riferimenti bibliografici

- AAVV., *Atlante SOMEA Regione Abruzzo*, Valerio Levi Edizioni, Roma 1991 (versione regionale del modello SOMEA in Atlante economico e commerciale d'Italia, Levi ed. Roma, 1987)
- AAVV., *Strategia Nazionale Aree Interne. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*
- AAVV. (a cura di), *Rapporto ANCI IFEL <Nuovi confini e prospettive per le politiche urbane dopo la legge Debrio (2014), L'identità territoriale delle città medie italiane Atlante dei piccoli comuni 2012*, Fondazione IFEL ANCI
- Bagnasco A., *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977
- Barca F., *Federalismo, equità, sviluppo: i risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai conti pubblici territoriali*, Il Mulino, Bologna 2006
- Barca F., *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006
- Bonomi A., Masiero R., *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia 2014
- Cacciari M., *Quando la città non ha più confini*, in *La metropoli infinita* (a cura di Bonomi A. e Abruzzese A.), Bruno Mondadori, Milano 2004
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze 2002
- Calafati A., *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma 2009
- Calafati A. Mazzoni F., *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano 2008
- Calafati A., (a cura di) *Città tra sviluppo e declino. Un'Agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma 2015
- Carta M., *Creative city. List Actar* Barcellona, 2007
- Cilli A., *Alcune figure archetipe di descrizione del territorio italiano*, in Properzi P., Di Ludovico D. (a cura di) “Italia mediana”. Una macroregione, strategie, piani e paesaggi, Verdone Editore Castelli (Te), 2015
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., (a cura di), *Le forme del territorio italiano*. Volumi I e II, Biblioteca di Cultura Moderna, Laterza, Bari, 1996
- *Comuni Italiani 2011*, Fondazione IFEL ANCI
- Cottarelli C., *La lista della spesa, La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, 2015
- Delrio G., *Cambiando l'Italia. Rinnovare la politica, ritrovare la fiducia*, Marsilio, Venezia 2015
- Dematteis G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano 2002
- Dematteis G., Governa F., *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, FrancoAngeli, Milano 2005
- Donolo C., *Transizioni verso territori capaci*. Rivista di sociologia del lavoro, Fascicolo n. 109, Franco Angeli Editore, Milano, 2008
- ESPON (a cura di) *Making Europe open and polycentric. Vision and scenarios for the European Territory towards 2050*, ESPON, Luxembourg 2014
- ESPON (a cura di) *Science in support of European territorial development and cohesion*, ESPON, Luxembourg 2014
- Farinelli F., *Prima della città, dopo la metropoli*, in *Piccole città, borghi e villaggi*, Introduzione su Nord, Guida Touring Club Italiano, 2006, pp. 13-15
- Giannini M. S., *Il sole 24 ore, I Comuni - polvere custodi preziosi di cultura e identità*, Il sole 24 ore, 28.08.2011, <http://www.ilssole24ore.com/art/economia/2011-08-28>
- Innamorato L., *Il peso del piccolo. Coalescenza territoriale e pianificazione urbanistica intercomunale*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi Federico II di Napoli A.A. 2011, Dottorato in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Tutor, C. Gasparini
- Lancerini E.; *Territori lenti. Contributi per una nuova geografia dei paesaggi abitati italiani*, in Rivista Territorio n. 34, Franco Angeli Milano 2005
- Landini P.G., *Identificazione e valorizzazione delle aree marginali*, in “Atti del 48° Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana Insegnanti di Geografia”, Campobasso, 2006, pp. 39-46
- Lingua V., *Il coordinamento sovra locale per la pianificazione di area vasta*, in *Il modello Toscana in pratica. Regole, strumenti, esperienze di governo del territorio*, pp. 18-29 INU Edizioni, 2014
- Lingua V., *Dimensionamento e perequazione territoriale. Le sfide per la pianificazione di area vasta*, in Gorelli G., Perrone C., *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, pp. 121-133, Firenze, Firenze University Press, 2012
- Magnaghi A. (a cura di) *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze 2005
- Mascarucci R., Cilli A., Volpi L., *Abruzzo 2020. Visione strategica del territorio regionale*, Sala Editore, Pescara 2014
- Mascarucci R., con Cilli A. e Volpi L., *Una visione territoriale per la macroregione adriatico ionica*, in *Una strategia per la macroregione adriatico ionica*, CNA Italia, Ancona 2013
- Mascarucci R., *Pianificazione territoriale e spesa pubblica*, Gangemi Editore, Roma 1990
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino 1996, pp. 345-357
- Moccia D., Sepe M. (a cura di), *Una politica per le città italiane*, INU Edizioni, Roma 2015
- Nello O., Trupiano G. (a cura di), *Quaderni di TRIA 04, Province e territorio, Riforme Amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Università Federico II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2013
- Pacini M., *Proposta per una revisione in senso federale dello stato fondata sulla creazione di unità amministrative macroregionali*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino 1996
- Pizzetti F., *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015
- Pizzetti F., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2015
- Properzi P., Di Ludovico D. (a cura di) “Italia mediana”. Una macroregione, strategie, piani e paesaggi, Verdone Editore Castelli (Te), 2015
- Rotelli R., *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. Fontana, *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 1973, pp. 145-155
- Ruffilli R., *Istituzioni società Stato*, vol. I: *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M. S. Piretti, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 480-481; 483-485; 493-499
- Ruffilli R., *Istituzioni società Stato*, vol. I: *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M. S. Piretti, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 528-532
- Talia M., *A metà del guado, verso un nuovo ordine urbano*, Quaderni di TRIA, Vol. 4
- Vigato E., *Come cambia il sistema dei piccoli comuni e delle province in Italia?*, in *Il diritto della Regione*, Il Giornale giuridico della Regione del Veneto, diretto da L. Antonini, Edizione n. 2 del 2011 (www.diritto.regione.veneto.it)
- Vitali W., (a cura di) *Un'Agenda nazionale per le città*, Il Mulino, Bologna 2014

Quale ruolo per le Regioni nell'orientare la pianificazione intercomunale?

Giuseppe De Luca

Il contributo tenta di rispondere ad una domanda: come possono le pratiche delle Regioni orientare la pianificazione intercomunale a livello sub-regionale, ma anche inter-regionale? La risposta alla domanda è stata data studiando gli esiti rintracciabili nei documenti disponibili in rete relativi agli atti di pianificazione regionale a 14 anni dalla modifica costituzionale del 2001, che ha ritagliato un robusto ruolo concorrente per le Regioni; a 10 anni per quella paesaggistica, dopo l'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 e dal successivo recepimento della Carta europea del paesaggio; e 8 dall'inizio del ciclo di programmazione europea 2007-2013, che ha permesso a diverse politiche spaziali di territorializzarsi¹.

Tre lustri non sembrano bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali. Questo è l'amaro commento alla domanda. Come si può leggere della Tabella n. 1, solo due Regioni ordinarie (su quindici), la Puglia e la Toscana, hanno concluso il complesso e defatigante iter della pianificazione paesaggistica, approvando i relativi strumenti ordinatori fino a giungere alla co-pianificazione con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo. Ma con un differente "modello": la prima ha puntato ad un piano paesaggistico a valenza territoriale, connotato da una robusta progettualità inserita in una *vision* strategica di lungo periodo; la seconda, al contrario, ha scelto la strada dell'integrazione paesaggistica al piano regionale vigente, definendo indirizzi, direttive e regole.

Di quelle speciali solo l'Alto Adige e la Valle d'Aosta hanno prestato attenzione ai fatti e ai temi del paesaggistici, innervando di questo le politiche territoriali, ma lo hanno fatto indipendentemente dal Codice, che oltretutto non riconoscono come gerarchia normativa.

Che dire? Che i temi paesaggistici non fanno parte della cultura italiana? Troppo semplice

una siffatta risposta. Probabilmente bisogna cominciare a reinterrogarsi nuovamente su connubio tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale e soprattutto sul ruolo della pianificazione regionale, stretta com'è tra paesaggio come bene culturale e paesaggio come esito e prodotto del pratiche sociali e dei rapporti economici e di potere², che sul territorio prendono corpo e lo strutturano sia nella breve che nella lunga traiettoria coevolutiva.

Al netto della parte paesaggistica, la pianificazione regionale ha esiti molto dubbi. Le pratiche reali sono a diversi stadi di formalizzazione, alcune sono alla seconda generazione – come la Toscana e l'Emilia-Romagna – altre non hanno nemmeno iniziato – come il Molise o la Basilicata – tanto che è richiesta una forma di comparazione non convenzionale: cioè fatta per frammenti e/o per parti significative dei documenti fin qui prodotti. Il risultato è strabiliante: un cacofonico eclettismo. Come se il Paese fosse una "federazione di stati-regione" dove ognuno si sia ritagliato un proprio ed autonomo percorso, con specifici contenuti argomentativi e specifici perimetri d'azione. Dunque non un modello nazionale e nemmeno "modelli regionali", quanto un eclettico "misto" caratterizzato, e via via appellato come strategico, strutturale, di indirizzo, e qualche volta anche regolativo. Una sorta di *pot pourri a la carte*, difficile anche da confrontare insieme.

I piani regionali hanno così una valenza mista, che deriva da processi di formazione non sempre chiaramente definiti nei loro percorsi, quanto influenzati dalle arene regionali e dalla "tensione" politica che intorno ad essi ha preso corpo: alcuni presentano forme interessanti di cooperazione istituzionale, altri di partecipazione e inclusione degli interessi, qualcuno viene costruito intorno ad una visione progettuale che tende anche a travalicare i confini regionali, per avere una proiezione di uno spazio europeo, almeno come desiderio di intercettare alcuni canali finanziari legati alle grandi infrastrutture di trasporto. Quasi nessuno si misura con i temi della creatività, dell'innovazione spaziale e della costruzione di "arene" territoriali entro le quali definire nuovi modelli di governance, non solo nella gestione, quanto nella costruzione di progetti condivisi di territorialità.

Sul rapporto pianificazione territoriale regionale/pianificazione paesaggistica emergono tre scenari:

1. il piano paesaggistico è uno strumento differente e separato rispetto al piano territoriale (Liguria, Marche, Abruzzo, Umbria, Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Sardegna), e i due piani sono stati oggetto di processi di elaborazione distinta;

2. pur essendo previsto un piano paesaggistico autonomo rispetto al piano territoriale, i processi di elaborazione dei due strumenti sono concomitanti e/o il piano territoriale cerca una stretta interrelazione con quello paesaggistico (Emilia Romagna, Puglia, Piemonte, Lombardia, Basilicata);

3. il piano paesaggistico integra quello territoriale (Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Veneto, Toscana, Campania e Calabria) diventando parte integrante dello strumento di pianificazione regionale, che assume il carattere di piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135 del Codice.

Sulla *forma del piano* la situazione si fa un po' più difficile ma, volendo trovare delle caratteristiche di similitudine intorno ai temi delle "strategie" adottate per individuare contesti per progetti regionali, subregionali o tematici, emergono queste differenze:

a. alcuni piani territoriali prefigurano programmi e progetti integrati che coprono una vasta gamma di argomenti, legandoli alla individuazione di aree sub-regionali. I piani territoriali regionali di Liguria, Marche, Umbria e Campania prevedono un ampio uso di strumenti operativi con molteplici definizioni e obiettivi (progetti di iniziativa regionali, progetti pilota, progetti integrati, aree di progetto della regionale territoriale piano Liguria, progetti di cantiere navale nella regione Marche, progetti di campo in Campania regionale piano territoriale e piani e programmi della regione Umbria);

b. alcuni tendono a costruire forme di governance multilivello per attivare processi di interpretazione-progettazione-decisione da attuare sia a livello di area vasta che a livello locale. Il caso più interessante è quello del Piemonte, che identifica 33 aree di integrazione territoriale (AIT) e li definisce come sistemi sovra-regionali, aree che rappresentano l'aggregazione di sistemi contro il declino economico, sociale

e territoriale;

c. ed infine altri adottano strategie di territorializzazione delle politiche, come nel caso dell'Emilia-Romagna e Lombardia, dove le strategie sono costruite attraverso politiche ed azioni relative alla programmazione delle risorse per la pianificazione; oppure come in Toscana (parte strategica), Umbria e Marche, dove le strategie sono definite in visioni territoriali di riferimento.

Sui *modelli cooperativi*, che dovrebbero sottostare all'individuazione di arene sub o sovra regionali per costruire alleanze di progetto e modalità per "armonizzare" la costruzione di politiche pubbliche tra gli attori istituzionali e come "piattaforma" per dare senso al coinvolgimento degli attori non istituzionali, la lettura dei documenti di piano è davvero articolata. Eppure proprio questo dovrebbe essere il principale ruolo della pianificazione regionale: individuare arene di cooperazione spaziale «abbastanza vicino al territorio per riuscire a coglierne le suggestioni e le proposte, e abbastanza lontano per non appiattirsi su ogni singola, specifica increspatura della domanda di territorio e quindi capace di concorrere allo sviluppo locale, ma con un'opportuna mediazione»³. Ma non sempre è così, anzi.

Per capirlo diventa fondamentale comprendere la natura del processo cooperativo⁴: ovvero, la presenza o meno di forme di istituzionalizzazione; così come la conduzione del tavolo e i rapporti che in esso vi si configurano possono determinare portare il processo di pianificazione in direzioni diverse e non sempre rispondenti alle prerogative per cui lo stesso processo è stato attivato. Inoltre, la presenza di soggetti in posizioni gerarchiche diverse comporta necessariamente una riflessione sulle modalità di confronto e sui possibili esiti.

Per esempio, la costruzione di "*working communities*" legate a progetti di cooperazione territoriale in Europa prende piede sin dagli anni Novanta, nell'ambito della Politica Europea di Coesione, come risultato di specifici progetti di cooperazione transfrontaliera come Interreg o Espon, che hanno portato le istituzioni coinvolte a processi di apprendimento e di capitalizzazione delle pratiche cooperative attivate⁵.

Dal 2007 la cooperazione transfrontaliera entra a far parte degli obiettivi delle politiche

comunitarie, nei termini di *territorial cooperation*, come declinazione del più ampio obiettivo della coesione territoriale.

Nell'ambito di questo obiettivo viene, dunque, portata a regime l'esperienza maturata nei programmi Interreg ed Espon, tanto che la cooperazione territoriale rappresenta oggi uno degli elementi fondanti delle politiche di coesione territoriale.

Il passaggio dalla semplice partnership alla cooperazione e il progressivo riconoscimento di una dimensione territoriale delle politiche europee e, di conseguenza, della cooperazione stessa, ha ormai ottenuto una istituzionalizzazione nell'ambito della attuale fase di programmazione, attraverso l'istituzione dei *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (GECT). Questi strumenti hanno rappresentato il meccanismo di base per la formazione delle Euroregioni, spazi di cooperazione transfrontaliera istituzionali, che utilizzano il GECT come struttura di cooperazione transfrontaliera con personalità e capacità giuridica per promuovere interessi che travalicano i confini amministrativi.

Diversa è la concezione delle Macroregioni che, proprio per la loro aspirazione ad andare oltre la stretta prossimità transfrontaliera per proiettarsi in una dimensione macroregionale "funzionale", cioè definita dal basso sulla base di esigenze comuni (patrimonio culturale, beni ambientali ed infrastrutturali comuni, convergenze nei processi decisionali di prossimità), non sono dotate di una struttura istituzionale, ma prefigurano la necessità di utilizzare le strutture di cooperazione esistenti per innalzare l'ambizione della cooperazione ad una scala territoriale superiore, che coinvolga tutti i possibili stakeholder (nazionali, regionali, locali) in un patto finalizzato all'implementazione di una strategia comune.

L'esperienza della formazione della *Tavolo Interregionale per la Macro-area Padano-Alpino-Marittima*⁶ va proprio in questa direzione: fornire una vision comune dell'area padano-alpina, per configurare elementi di coerenza e condivisione nei percorsi di pianificazione territoriale delle regioni coinvolte, per la promozione dell'area padano-alpina nell'ambito del sistema della coesione europea, senza tuttavia attivare organismi nuovi (come il GECT).

L'esperienza del Tavolo apre alcune questioni fondamentali: non solo la già citata necessità di una leadership politica a sostegno di quella tecnica, ma anche sulla natura del tavolo, completamente volontaria e non supportata da organismi e personalità giuridica, che tuttavia ne limita le possibilità di azione.

Infine, l'assenza di un progetto strategico macroregionale su cui far convergere il consenso, così come di progetti interregionali su cui far confluire l'operatività del tavolo.

Proprio questi progetti potrebbero essere oggetto di intese, accordi, patti da inserire come elementi di base nel più ampio discorso di un progetto di macro-area.

Progetto che, proprio per l'assenza di una personalità giuridica del tavolo, richiede necessariamente di essere sancito da un patto (accordo, intesa) tra le regioni partecipanti.

Si configurano dunque due modalità di cooperazione a livello interregionali:

- da un lato, un tipo di cooperazione istituzionalizzato, attraverso l'individuazione di strumenti giuridici che permettano al tavolo di assumere una riconoscibilità come soggetto capace di avere un peso non solo politico, ma anche tecnico-finanziario. Se questi strumenti, in Europa, sono dotati non solo di personalità giuridica, ma anche di risorse finanziarie, un meccanismo di cooperazione di questo tipo in una realtà interregionale circoscritta al confine nazionale dovrebbe poter usufruire di risorse nazionali o regionali, che possono confluire sul tavolo solo se c'è una reale consapevolezza, a livello nazionale e regionale, della sua utilità e delle sue potenzialità. Consapevolezza ancora lontana dalle logiche politiche nazionali e regionali ...

- dall'altro lato, se il tavolo non viene istituzionalizzato, occorre che il suo operato sia finalizzato alla definizione, sulla base di una *vision* comune dei territori regionali coinvolti, di una strategia condivisa e sancita da un patto tra tutte le istituzioni coinvolte, sulla falsariga delle strategie macro-regionali già in atto in Europa per il Mar Baltico e il Danubio. Certo non mancano patti e intese di carattere interregionale su progetti specifici (dall'asta del Po alle intese su determinate infrastrutture, dagli aeroporti ai distretti logistici): qui si tratta di pervenire a una intesa su una strategia d'area condivisa e ad attivare operazioni di marketing politico,

<p>Abruzzo</p> <p>Il <i>Piano Paesaggistico Regionale</i> (Ppr) è autonomo rispetto al <i>Quadro di riferimento regionale</i>.</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 Codice) il 26.2.2009</p>	<p>Alto Adige</p> <p>Il <i>Piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale</i> (LEROP) è stato approvato con Legge provinciale n. 3 del 18.1.1995.</p> <p>La pianificazione paesaggistica è il prodotto delle <i>Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige</i>, approvate con DGP n. 3147 del 2.9.2002, e costituiscono il piano di settore del LEROP in materia di paesaggio.</p> <p>Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con Mibact</p>
<p>Basilicata</p> <p>Il <i>Piano Territoriale Paesaggistico Regionale</i> (Pptr), integra il <i>Quadro strutturale regionale</i> (QSR) e la <i>Carta regionale dei suoli</i> (CrS).</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 Codice) il 14.9.2011</p>	<p>Calabria</p> <p>Il <i>Quadro territoriale regionale</i> (Qtr) ha valenza paesaggistica (Qtr/p). È stato adottato con DCR n. 300 del 22.4.2013.</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 Codice) il 23.12.2009 e disciplinare attuativo l'11.5.2012</p>
<p>Campania</p> <p>Il <i>Piano territoriale regionale</i> (Ptr) ha valenza paesaggistica (Ptr/p). È stato approvato con Lr n. 13 del 13.10.2008. In fase di revisione per la parte paesaggistica.</p> <p>Siglata intesa e disciplinare attuativo con Mibact (art. 143 Codice) il 6.12.2010 e (art. 156) il 27.12.2006</p>	<p>Emilia-Romagna</p> <p>Il <i>Piano territoriale paesistico regionale</i> (Pptr) è parte tematica del <i>Piano territoriale regionale</i> (Ptr), approvato con DCR n. 276 del 3.3.2010.</p> <p>Siglata intesa e disciplinare attuativo con Mibact (art. 156 Codice) il 20.10.2014</p>
<p>Friuli Venezia-Giulia</p> <p>Il <i>Piano di governo del territorio</i> (Pgt), approvato con DP della Regione n. 84/Pres 16.4.2013, non è ancora entrato in vigore; mentre il <i>Piano paesaggistico regionale</i> (Ppr) è in corso di redazione.</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 Codice) il 22.12.2006 e disciplinare attuativo l'12.11.2013</p>	<p>Lazio</p> <p>Il <i>Piano territoriale paesistico regionale</i> (Pptr) è stato adottato con DGR n. 556 del 25.7.2007, poi integrato con DGR n. 1025 del 21.12.2007, come anticipazione, integrazione e specificazione del <i>Piano Territoriale Regionale Generale</i> (Ptrg), ancora in fase di studio.</p> <p>Siglata intesa e disciplinare attuativo con Mibact (art. 143 Codice) il 11.12.2013</p>
<p>Liguria</p> <p>Il nuovo <i>Piano territoriale di coordinamento paesistico</i> (Ptcp) è in via di formazione, così come il <i>Piano territoriale regionale</i> (Ptr).</p> <p>Nessuna intesa con il Mibact è stata ancora siglata</p>	<p>Lombardia</p> <p>Il <i>Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica</i> (Ptr/p) è stato approvato, senza co-pianificazione, con DCR n. 951 del 19.1.2010. Si trova in fase di revisione a seguito di DGR n. 937 del 11.7.2014.</p> <p>In corso definizione di una Intesa con Mibact</p>
<p>Marche</p> <p>Il <i>Piano paesistico ambientale regionale</i> (Ppaa) è stato approvato con DCR n. 197 del 3.12.1989 è in fase di revisione.</p> <p>Il <i>Piano di inquadramento territoriale</i> (Pit) è stato approvato con DCR n. 295 dell'8.2.2000.</p> <p>Siglata intesa e disciplinare attuativo con Mibact (art. 156 Codice) il 8.6.2011</p>	<p>Molise</p> <p>Il <i>Piano territoriale paesistico ambientale Regionale</i> (Ppaa) è in corso di redazione.</p> <p>Nessuna intesa con il Mibact è stata ancora siglata</p>
<p>Piemonte</p> <p>Il <i>Piano territoriale regionale</i> (Ptr) è stato approvato con DCR n. 122 del 21.7.2011.</p> <p>Il <i>Piano paesaggistico regionale</i> (Ppr) è stato adottato con DGR n. 53-11975 del 4.8.2009; e integrato con DGR 6-5430/2013 e con DGR n. 20-1442/2015.</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 Codice) il 28.3.2008 e disciplinare attuativo l'11.7.2008</p>	<p>Puglia</p> <p>Il <i>Piano paesaggistico territoriale regionale</i> (Pptr) è stato approvato con DGR n. 176 del 16.2.2015, come parte del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag).</p> <p>Firmata co-pianificazione con Mibact il 16.1.2015</p>

<p>Sardegna</p> <p>Il <i>Piano paesaggistico regionale</i> (Ppr) approvato preliminarmente con DGR n. 45/2 del 25.10.2013 è stato revocato con DGR n. 39/1 del 10.10.2014.</p> <p>Siglata intesa con Mibact (art. 143 e art. 156 Codice) il 19.2.2007 e disciplinare attuativo l'1.3.2013</p>	<p>Sicilia</p> <p>Il <i>Piano territoriale paesaggistico regionale</i> (Ptp) è la sommatoria di più piani territoriali paesaggistici di ambito, in applicazione delle <i>Linee guida del Ptp</i>, approvate con Decreto n. 6080 del 21.5.1999.</p> <p>Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con Mibact</p>
<p>Toscana</p> <p>Il <i>Piano di indirizzo territoriale</i> (Pit) è stato approvato con DCR n. 72 del 24.7.2007 l'integrazione paesaggistica al Pit (Pit/p) è stata approvata con DCR n. 37 del 27.3.2015.</p> <p>Firmata co-pianificazione con Mibact il 11.4.2015</p>	<p>Trentino</p> <p>Il <i>Piano urbanistico provinciale</i> (Pup) è stato approvato con legge provinciale n. 5 del 27.5.2008.</p> <p>Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con Mibact</p>
<p>Umbria</p> <p>Il <i>Piano urbanistico territoriale</i> (Put) è stato approvato con Lr n. 27 del 24.3.2000, e integrato con un Disegno strategico regionale, adottato con DGR n. 1615 del 27.9.2006.</p> <p>Il <i>Piano paesaggistico regionale</i> (Ppr) è stato preadottato con DGR n. 43 del 23.1.2012 e n. 540 del 16.5.2012.</p> <p>Siglata intesa e disciplinare attuativo con Mibact (art. 143 Codice) il 7.12.2010, integrata il 4.6.2012</p>	<p>Valle d'Aosta</p> <p>Il <i>Piano territoriale paesistico</i> (Ptp) è stato approvato con Lr. n. 11 del 6.4.1998.</p> <p>Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con Mibact</p>
<p>Veneto</p> <p>Il <i>Piano territoriale regionale di coordinamento</i> (Ptrc) è stato adottato con DGR n. 2587 del 7.8.2007, mentre l'integrazione paesaggistica è stata adottata con DGR n. 427 del 10.9.2013.</p> <p>Siglata intesa e accordo con Mibact (art. 143 Codice) il 15.7.2009</p>	

Tabella 1 – Stato della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale in Italia (aggiornamento 20 maggio 2015)

oltre che territoriale, per il sostegno di tale strategia non solo a livello nazionale, ma nel più ampio contesto europeo.

Bisogna comunque tener conto dei rapporti con gli enti locali, tra sussidiarietà e gerarchia, legato agli strumenti urbanistici. Come noto il piano regionale è uno strumento di diritto pesante⁷ in quanto viene ratificato da una delibera di giunta regionale. Tuttavia, i suoi contenuti si configurano sempre più come raccomandazioni e indirizzi cui i livelli sotto-ordinati devono rispondere in un'ottica di coerenza.

Il problema si pone non tanto per quel che riguarda la pianificazione strutturale, di indirizzo o strategica di livello regionale, ma per quella strutturale e operativa di livello locale. L'inghippo emerge nel conciliare il fatto che il piano sia frutto di una decisione concertata con la natura stessa del piano, che è conformativo degli usi dei suoli, quindi

dovrebbe appunto garantire un interesse comune generalizzato e non quello nato da un tavolo di concertazione dove non si arriverà sicuramente a far partecipare tutti gli interessi dei singoli cittadini (per la difficoltà a far partecipare gli interessi deboli, ma anche per la disparità di potere contrattuale tra i diversi attori).

Anche se le politiche contrattate comportano un indebolimento dei principi di autorità e gerarchia, di fatto le relazioni gerarchiche sussistono e, anzi, proprio dall'architettura della gerarchia sembra derivare il successo delle relazioni contrattuali. Anche se le modifiche del Titolo V della Costituzione hanno comportato il venir meno dell'ordinamento gerarchico, attribuendo a ciascun livello specifiche competenze giuridiche e fiscali, i livelli superiori possono comunque influenzare quelli inferiori, grazie al mantenimento di poteri sostitutivi, alla possibilità di emanare leggi di indirizzo

e alla disponibilità di risorse finanziarie da ridistribuire. Di conseguenza, le pratiche di tipo negoziale si svolgono necessariamente «all'ombra della gerarchia»⁸.

La gerarchia "latente" sussiste quindi anche nel caso in cui gli enti sotto-ordinati e altri *stakeholders* siano chiamati a partecipare a processi di pianificazione regionale, in quanto permane la possibilità che la Regione risolva unilateralmente le questioni sul tavolo, se non si arriva ad un accordo.

Da un lato, tale possibilità potrebbe inficiare il processo di partecipazione, inducendo i contraenti ad adeguarsi alle preferenze dell'ente Regionale. Dall'altro lato, invece, potrebbe rappresentare uno stimolo a impegnarsi per influire sulle scelte prima che la Regione intervenga esplicitamente. Questo in ragione di due fattori determinanti e tali da consentire un certo margine di autonomia agli attori:

- l'organizzazione dell'ordinamento

attuale, pur presentando ombre di gerarchia, è impostata alla luce della sussidiarietà, per cui una decisione di tipo autoritativo comporterebbe costi politici troppo alti per l'ente regionale, tali da far preferire un dialogo attivo tra le parti, finalizzato alla condivisione delle scelte;

- di conseguenza, la complessità del contesto di pianificazione regionale rende gli *stakeholders* riferimenti fondamentali per la costruzione della decisione, in quanto portatori di conoscenze ed esigenze locali cui l'ente regionale non può rispondere senza il loro contributo, in un rapporto circolare di domanda e risposta (l'ente locale chiede aiuto in merito a determinate questioni, la Regione risponde attraverso risorse finanziarie, indirizzi progettuali, ecc., ma poi è l'ente locale che si attiva per risolvere i problemi e quindi rispondere alle esigenze specifiche).

In ogni caso, occorre che la cooperazione si inserisca nell'ambito di uno processo formalizzato, o abbia come esito una formalizzazione, capace di darle forma. Di conseguenza, il piano territoriale regionale può essere realizzato attraverso diverse modalità di gestire la cooperazione:

- la definizione di un ente di gestione di compiti specifici (come consorzi per gestione di acqua, rifiuti, ecc. anche se queste forme creano dinamiche base di tipo condominiale);

- creazione di ente intermedio a tutti gli effetti (come i comprensori, ma nella storia italiana hanno fallito);

- rapporti pattizi di scopo istituiti volta per volta a seconda dell'argomento, e con accordo libero;

- rapporti pattizi spontanei istituiti volta per volta a seconda dell'argomento ma con protocollo da seguire, uguale a quello che si usa per la formulazione di un progetto territoriale, fondato su questi passaggi:

- identificazione del territorio interessato al progetto;

- presentazione delle idee-forza che permettano di affrontare in modo coerente i temi delle trasformazioni indotte dai progetti infrastrutturali, le possibili connessioni nonché gli scenari di assetto ragionevolmente prevedibili;

- definizione degli orientamenti di fondo e delle strategie;

- ambiti e aree di intervento

prioritarie, nonché le opere e le azioni previste

- ipotesi di gestione, condizioni economiche-finanziarie, strumenti e fasi di intervento;

- indicatori previsti per il sistema delle valutazioni.

E con il presupposto di un accordo interistituzionale, sotto forma di "patto" tra apparati politici (che indica lo scenario degli obiettivi), che permette poi agli apparati tecnici di predisporre tavoli di lavoro cooperati (che trasferisce gli obiettivi in pratiche concrete). È il "patto", quindi, che dà senso alla successiva cooperazione.

Per chiudere, la lettura dei contributi mette in risalto un patchwork di posizioni e atteggiamenti talmente ricco che stenta ad essere racchiuso in modelli di riferimento prevalenti. Sembrano piuttosto pratiche territoriali "regionali", che trovano proprio all'interno di questo perimetro istituzionale e nelle arene qui attiva la loro ragione d'essere e i loro argomenti di riferimento.

1. È stata questa domanda alla base di un'analisi comparativa e interpretativa realizzata per la rivista *Urbanistica Informazioni* e pubblicata sui numeri 258 del 2014, prima parte, e 259/260 del 2015, seconda parte, da un vasto gruppo di studiosi (37), da me coordinati, che ha tacciato l'esito delle pratiche della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale. Una prima versione di questo contributo è apparso proprio a presentazione della seconda parte della ricerca.
2. Superando l'inutile e dannosa e ideologica dicotomia tra "conservatorismo" e "tutela attiva" di cui parla G. Volpe, *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Electa, Milano 2015.
3. L. Barca, *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma 2006, p. 104.
4. Su questo rimandiamo al volume G. De Luca, V. Lingua, *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze 2012, che rappresenta il testo teorico fondamentale e dal quale è stato integralmente ripresa questa parte.
5. Cfr. A. Faludi, «European Territorial Cooperation and Learning», *disP*, n. 172/1.
6. Il Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana denominato "Adria Po Valley" nasce nel 2007 dall'iniziativa delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano che, con la stipula della *Carta di Venezia*, si pongono l'obiettivo di individuare un sistema di coerenze e a promuovere la

competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale.

7. Per dirla con le parole di L. Bobbio "hard law", cfr. a cura di, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004, p. 144.
8. Cfr. L. Bobbio, «Le politiche contrattualizzate», in C. Donolo, a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano 2006, p. 75.

Aree, confini e inter-milieux

Annarita Lapenna

Nella cultura moderna, progettare è prevedere per assicurare. Tutto lo sviluppo del moderno è un “progetto di assicurazione”. La dinamica della previsione/prevenzione è una caratteristica fondamentale della scienza moderna. Riuscire a immaginare una possibile situazione futura permette di controllare l'imprevisto e, di conseguenza, facilita la gestione delle conseguenze. In tale processo, la semplificazione dei dati e dell'analisi diventa fondamentale per una previsione sicura ed esatta. Tutte le tecniche, le discipline, l'organizzazione dei saperi diventano sistema per rendere (quasi) infallibile la previsione del futuro.

Anche in campo urbanistico e architettonico, il movimento moderno ha segnato profondamente le trasformazioni del territorio. In accordo con le tendenze internazionali, la pianificazione del territorio italiano del ventesimo secolo ha isolato ambiti e discipline per riuscire a prevedere trasformazioni future per poterle, così, gestire più efficacemente. Tale logica ha permesso due azioni determinanti: la prima, ha tracciato confini rigidi e netti per l'identificazione di luoghi tra di loro omogenei; la seconda, ha associato ai luoghi delle specifiche funzioni. In questo modo, le città sono diventate l'insieme di luoghi dove ad aree corrispondono funzioni (residenziale, agricola, industriale, etc.).

Questo processo di lettura e disegno delle città ha negato la reale complessità del sistema urbano ed ha esaltato la figura della continuità² portando a una crescente frammentazione del territorio. Come conseguenza dell'eredità dell'epoca moderna, la città contemporanea si confronta con una nuova questione urbana³ secondo la quale il progetto urbanistico dimostra avere forti responsabilità nell'aggravarsi delle dissociazioni non solo fisiche, ma anche sociali e culturali del territorio. Di fronte a tale situazione, molte ricerche tornano a ridefinire i concetti di area e confine. Non si tratta, certo, di una sostituzione e tanto meno di una cancellazione di tali concetti, ma di una profonda ricontestualizzazione rispetto alle nuove emergenze.

Una tale crisi permette di avvantaggiarsi delle dissociazioni per cogliere la “città delle differenze”⁴. Particolarità ma allo stesso tempo diffidenza e conflitto, la differenza svolge un ruolo essenziale nella costruzione e nella pratica del territorio.

Il concetto di *area vasta* si inserisce in questa nuova riflessione sugli spazi urbani. Più che omologazione e delimitazione, diventa interessante comprendere le differenze e le peculiarità di ogni singola area per coglierne, non tanto i confini ma, le possibili relazioni ed interferenze. Differenti scale, differenti ritmi e differenti nature riconoscono l'esistenza di diversi milieux e le relazioni che li connettono.

Il *milieu* è un sistema costituito da un soggetto e un oggetto in relazione tra di loro⁵. Ciò che permette l'esistenza di un soggetto vivente, sia esso umano, animale o vegetale, è la possibilità che questo ha di costruire e preservare un legame con l'oggetto del suo milieu. Tale sistema crea delle relazioni tra soggetto e oggetto che non sono esclusive in quanto sistemi aperti che permettono interferenze, intersezioni e cambi continui. Pertanto, la connessione tra milieux è una dinamica strutturante dei sistemi viventi.

Considerare la città come sistema vivente ci permette di focalizzare l'attenzione, non solo sulla singolarità di ogni territorio, ma soprattutto sulle relazioni necessarie che intercorrono tra i milieux che la compongono. Tali relazioni sono possibili tramite delle interfacce, gli *inter-milieux*, che consentono sia la comunicazione tra linguaggi differenti, sia il passaggio da un ritmo a un altro⁶. La città *inter-milieux*, in definitiva, è l'insieme di linguaggi e di ritmi che permettono l'interazione tra milieux.

Se questo può essere un punto di partenza sulla riflessione generata dalle leggi 135/2012 e 56/2014, la questione su cosa si intenda per area vasta e su come questa possa essere disegnata, scopre strategico l'approccio “complesso”⁷ dell'*inter-milieux* per definire gli strumenti di progettazione e i luoghi di condivisione.

L'area vasta si riferisce a un insieme di comuni che per peculiarità e interessi convergenti sono motivati a fare sistema, valorizzando e mettendo in sinergia le potenzialità presenti in ciascun municipio. Tale dimensione non coincide, se non per casi eccezionali, con la provincia, i cui confini

identificano un riferimento che risponde a delle logiche amministrative e non sempre territoriali⁸. Il governo dell'area vasta richiede un'interazione dinamica e dialettica tra comune e provincia, da affrontare attraverso un tavolo di stretta cooperazione dove vengano messe assieme le competenze degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli istituzionali. La perdita di una dimensione centrale capace di dirigere e controllare i processi di trasformazione, si dimostra un'occasione per la creazione di dispositivi capaci di far interagire vari attori allo stesso processo di trasformazione territoriale. In quest'ottica, delle piattaforme di scambio e di concertazione permettono di creare una visione d'insieme coprodotta, attenta alle diverse scale della trasformazione e capace di adattarsi alla reale complessità del territorio. In questo senso, il progetto è un dispositivo che permette di articolare la creazione di scenari possibili e l'elaborazione di strumenti di pianificazione capaci di fare delle scelte forti senza confondere la forza con la rigidità. Essere forti, infatti, significa adattarsi, essere flessibili e rischiare⁹. Relazionandosi con un numero maggiore di milieux dai confini mutabili, il progetto diventa un'azione rischiosa ma necessaria per la rigenerazione del territorio. In questo nuovo processo di ridisegno dello spazio urbano, gli strumenti di progettazione condivisa sono finalizzati a incrociare saperi, discipline ed esperienze. Se alla descrizione di un mondo fatto di flussi e cambiamenti continui corrisponde il quadro di una società liquida¹⁰ dove il soggettivismo impera, un approccio *inter-milieux* suggerisce interazioni molteplici per rafforzare le dimensioni del collettivo. Questo si traduce nel tornare a realizzare luoghi che consentono la condivisione e la scrittura di un racconto comune.

Milano, città metropolitana, si trasforma e si ristruttura seguendo le nuove regolamentazioni in materia urbanistica. Ammettendo senza remore le difficoltà che questi cambiamenti comportano, la città vive uno straordinario momento per ri-progettare politicamente, socialmente e fisicamente gli spazi di relazione. Una tra tutti, la storica relazione tra città e campagna. Metropoli agricola fin dalla sua fondazione, Milano si trasforma riscontrando criticità tra il mondo urbano e quello agricolo. Lo stesso Parco Agricolo Sud Milano viene

istituito negli anni novanta per proteggere le zone agricole fortemente minacciate dallo sprawl urbano. Dal consumo di suolo a discapito dei terreni fertili fino alle pratiche insostenibili dell'agricoltura intensiva ingestibili per i centri residenziali di frangia, recenti ricerche indagano sul territorio milanese per scoprire nuove relazioni tra aree urbane e rurali coinvolgendo differenti discipline e attori. La definizione di proposte progettuali capaci di generare nuovi spazi inter-milieux, sperimentano il concetto di *rurality*¹¹ e la sua relazione con la dimensione urbana. A tal fine, con l'istituzione della città metropolitana, devono essere garantiti adeguati strumenti di democrazia, con tavoli allargati alle realtà attive nel territorio, e di progettazione. Tali strumenti dovranno essere capaci di contrastare gli effetti dannosi della frammentazione del territorio e, soprattutto, di riflettere sulla struttura spaziale a partire dalle relazioni possibili.

1. Salvatore Natoli, Il governo dell'imponderabile, Pagine Festival Di Filosofia, 2011
2. Bernardo Secchi, Prima lezione di urbanistica, Laterza, 2000
3. Bernardo Secchi, La città dei ricchi e la città dei poveri, Anticorpi Laterza, 2013
4. Camilla Perrone, DiverCity. Conoscenza, pianificazione, città delle differenze, Framco Angeli, 2010
5. Jakob Johann von Uexküll, Streifzüge durch die umwellen von tieren und menschen-bedeutungslehre, 1956 (Mondes animaux et monde humain, Médiations Denoel, 1965)
6. Gilles Deleuze et Felix Guattari, Mille Plateaux. Capitalisme et Schizophrénie 2, Les Éditions de Minuit, 1980.
7. Edgar Morin, Introduction à la pensée complexe, Editions du Seuil, 1990
8. Marco Pompilio, Area vasta, ente intermedio ed adeguatezza nel governo del territorio, rivista on-line Eyes Reg Giornale di Scienze Regionali, organo ufficiale dell'AISSRe Associazione Italiana di Scienze Regionali, vol.1 n.4, novembre 2011
9. Bernardo Secchi, 2000, op.cit.
10. Zygmunt Bauman, Società liquida, Laterza, 2008
11. Pieter Versteegh, AlterRurality, Arena, 2014

La città media come organismo intermedio

Donato Piccoli

Le novità introdotte dalla Legge Delrio (L. 56/2014) riguardanti la trasformazione delle province in enti di secondo livello, l'istituzione delle città metropolitane e la creazione delle unioni e fusioni di comuni, non possono che trovare una solida base per la loro attuazione nella pianificazione territoriale. La Legge Delrio in sostanza, oltre a riformare il sistema istituzionale pone le basi per una vera e propria ristrutturazione territoriale dell'intero sistema paese. Questo riassetto che va delineandosi, mette in evidenza l'importanza dei sistemi territoriali nei nuovi processi di territorializzazione dello sviluppo. La gestione di questi processi, può avvenire solo attraverso una visione unitaria e condivisa dei territori alle diverse scale: metropolitana, intermedia e locale. Diventa allora indispensabile la pianificazione intercomunale, attraverso la quale è possibile individuare traiettorie e strategie di sviluppo condivise. È indispensabile oggi riflettere sul fatto che, mentre l'integrazione dei sistemi locali del lavoro andavano definendosi ed in alcuni casi rafforzandosi, l'atteggiamento di ciascun Comune era centrato per lo più su questioni che non riconoscevano l'esigenza di forme di cooperazione intercomunale, sia in termini socioeconomici ma soprattutto spaziali. A tal proposito, Calafati sostiene che "l'incongrua traiettoria di sviluppo spaziale"¹ dei sistemi territoriali, costituisce una delle principali cause del declino economico italiano. Il territorio italiano va dunque riorganizzato istituzionalmente, ma soprattutto spazialmente. Lo *spatial planning* è quindi chiamato a svolgere un duplice ruolo, quello di riorganizzare da un punto di vista fisico-spaziale i sistemi territoriali e quello di riallocare le dotazioni territoriali, non più alla scala comunale ma bensì intercomunale. A tal proposito Mascarucci scrive: "La necessità di pianificare lo spazio fisico...si avverte sia per le nuove forme di organizzazione del territorio...sia per ridefinire il sistema degli spazi urbani nei processi di rigenerazione di parti del sistema insediativo...il tema del trattamento progettuale dello spazio deve restare (o tornare) al centro di un approccio italiano al *planning*...E deve essere declinata

alla diverse scale..." (Mascarucci, 2014)². Nella pianificazione spaziale poi, l'oggetto centrale non è la città in senso stretto, ma le relazioni che essa ha con il territorio in cui è inserita. Anche secondo Secchi, così come riportato nel suo ultimo libro *La città dei ricchi e la città dei poveri*, è prioritario oggi tornare a riconoscere l'importanza della "struttura spaziale" della città, ma soprattutto chiedersi e capire qual è il ruolo del territorio nella sua costruzione.

La riforma Delrio, nel riordino delle competenze di area vasta ha poi riportato l'attenzione sul tema delle città e dunque dei comuni. La domanda che dobbiamo porci è quella di capire come l'area vasta si declina rispetto alle aree metropolitane, alle unioni e fusioni di comuni e rispetto alla "nuova" Provincia. Infatti se per la città metropolitana l'area vasta coincide proprio con il suo perimetro, per il "nuovo" ente provinciale di secondo livello l'area vasta in sostanza è quello della "vecchia" Provincia. La riflessione a cui siamo chiamati come urbanisti, è invece relativa al caso dei sistemi territoriali gravitanti sulle città medie. La città media, così come definita da ANCI-IFEL³ e ripresa dal Governo italiano nell'Accordo di Partenariato (AdP) relativo alla programmazione strutturale 2014-2020, ben rappresenta la struttura policentrica del territorio italiano, per cui non si può non tener conto delle dinamiche di sviluppo di tali centri. Va indagata in sostanza la dimensione della città media, cercando di capire come queste, assieme alle città metropolitane contribuiscono al ridisegno territoriale italiano. L'interesse per la città, sia essa di grandi o medie dimensioni, è ricercata nella consapevolezza che le aree urbane svolgono un ruolo centrale nella crescita economica e nello sviluppo dei territori. Le città medie non hanno nulla da invidiare alle città metropolitane, esse infatti attraverso alcuni fattori possono riuscire ad essere altrettanto competitive. I fattori a cui ci riferiamo sono quelli relativi alla specializzazione del lavoro, alle forme di cooperazione con altre città simili e alla vicinanza con le città metropolitane⁴. Quest'ultime nella grande maggioranza dei paesi europei sono considerate le sedi principali della crescita economica, ma è riduttivo pensare a queste come unica

traiettoria di sviluppo. Esiste infatti una soglia, superata la quale nelle grandi città emergono delle diseconomie⁵: congestione, scarsità di suolo e deterioramento del patrimonio infrastrutturale. Le città medie potrebbero assorbire queste diseconomie attraverso una specializzazione diversificata, ma soprattutto puntando nella maggior facilità di accesso ai servizi che esse offrono. Possono rappresentare in sostanza se messe a sistema con le grandi città metropolitane, un'efficace occasione di ripresa economica.

L'indagine sulla "dimensione locale pertinente"⁶ della città media che in questo contributo si propone, può essere fatta a partire dallo studio dei flussi (casa/lavoro, casa/studio...) in entrata ed in uscita da queste città, in modo così da individuare quanti e quali comuni su di esse gravitano. In sostanza va individuato attraverso il sistema delle gravitazioni, quale è il bacino territoriale servito dalla città media, quello cioè su cui essa eroga i cosiddetti "servizi essenziali"⁷. Parlare quindi di città medie, impone un'attenta riflessione sul rapporto tra queste ed i sistemi territoriali che su di esse gravitano. Questi rispetto al carattere tipicamente policentrico del territorio italiano svolgono un'importante ruolo, sono di supporto alla città medie ed essenziali per il sistema dei piccoli comuni ai quali garantiscono la possibilità di fruire di alcuni dei servizi essenziali. Riprendendo ancora una volta quanto affermato da Calafati in uno dei suoi lavori, questi sistemi territoriali possono essere considerati figli della cosiddetta "coalescenza territoriale senza coalescenza istituzionale"⁸, cioè sono sistemi urbani che fungono da città ma che non sono ancora riconosciuti come tali.

Non dimentichiamo poi, che al pari delle città metropolitane, le città medie nell'attuale ciclo di programmazione per gli interventi inerenti lo sviluppo urbano integrato sono chiamate a svolgere la funzione di Autorità Urbane (AU). In tal senso, il Regolamento comunitario n. 1303/2013 per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nella parte riferita allo sviluppo urbano, stabilisce all'articolo 7 che le AU: "sono responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni" ed inoltre esse sono designate come "organismi intermedi".

Nello specifico nella voce "selezione delle operazioni" rientrano tutte quelle azioni che vanno dalla valutazione delle operazioni, alla verifica della loro rilevanza per la strategia urbana adottata, fino alla verifica di ammissibilità delle spese. Non solo, sempre lo stesso Regolamento prevede la possibilità che l'Autorità di Gestione (AdG), in quanto soggetto responsabile del programma operativo, affidi alle AU la gestione di parte del programma. In questo caso è chiaro che il Comune della città media nella maggioranza dei casi essendo allo stesso tempo titolare della gestione del programma e beneficiario, per evitare eventuali conflitti d'interesse deve individuare all'interno dell'Ente stesso specifici dipartimenti o uffici non coinvolti direttamente con tutte le operazioni riferibili al beneficiario, ma solo a quelle riferite alla funzione di AU. È evidente il ruolo cui le AU sono chiamate, esse non solo devono essere capaci di sfruttare le risorse strutturali disponibili in questo ciclo di programmazione ormai in corso, ma soprattutto devono essere in grado di mettere a punto valide strategie urbane integrate. Strategie queste così come riportate nelle *Linee guida per gli stati membri sullo sviluppo urbano integrato*, che non devono limitarsi ad intercettare semplicemente dei finanziamenti, al contrario devono definire delle azioni urbane interconnesse da un punto di vista economico, sociale ed ambientale. Ma per far ciò, questi organismi intermedi devono costruire una visione strategica del sistema urbano di riferimento, consentendo così di individuare quali sono le sfide fondamentali da affrontare. Operativamente per la costruzione di questa visione strategica, le AU sono chiamate ad utilizzare gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale vigenti, e nel caso in cui questi non risultino adeguati alle reali e attuali esigenze, è auspicabile un loro interessamento per metterne a punto di nuovi o aggiornare gli esistenti. Il problema della definizione della giusta dimensione della città media appare quindi oggi come una vera esigenza, non solo, risulta inoltre sempre più riconducibile al tema dell'area vasta. Area vasta che va dunque affrontata alla luce di queste nuove sfide, quella della riforma Delrio e quella relativa ai contenuti della programmazione strutturale. La questione urbana quindi, e nello specifico quella delle città medie, va affrontata

rispetto anche a quanto previsto nei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) relativi all'attuazione del FESR per la parte relativa all'Asse urbano. Infatti ad esclusione delle 14 città metropolitane, a livello nazionale non si ha una chiara definizione di cosa bisogna intendere per sistema urbano cui destinare in base ai regolamenti europei almeno il 5% delle risorse FESR. L'interpretazione ad oggi a livello delle singole regioni è infatti ancora molto libera e diversificata. Ad esempio la Regione Abruzzo ha individuato come sistema urbano cui destinare queste risorse le sole quattro città di Chieti, l'Aquila, Pescara e Teramo. Invece la Regione Toscana, oltre alla città metropolitana di Firenze su cui saranno destinate in modo complementare le risorse previste dal PON-METRO e quelle del POR-FESR, ha individuato 14 Aree Funzionali Urbane (FUA) comprendenti complessivamente 42 comuni. Si passa in sostanza dal concetto di città media e quindi di confine amministrativo del Comune a quello di FUA, pur trattandosi dello stesso tema. Va sì affrontata la questione rispetto alle specificità territoriali di ogni Regione, ma la questione urbana va anche affrontata in maniera più organica, in modo così che si possano davvero mettere in relazione le città metropolitane, con quelle medie e quest'ultime con i relativi territori di gravitazione. A mio avviso però, va anche detto che la questione urbana non può essere affrontata solo in riferimento al tema dei fondi strutturali. Questi infatti devono essere considerati come risorse aggiuntive che vanno a sommarsi a quelle ordinarie. Rispetto a questo, torna allora l'importanza della costruzione di un'agenda urbana nazionale, che davvero riconosca e chiami per nome tutte le "nuove" forme territoriali che vanno delineandosi, ma che soprattutto su queste programmi una serie di politiche e di azioni concrete di tipo ordinario.

La messa a punto di un'agenda urbana nazionale, può rappresentare l'occasione per affrontare ed indagare un nuovo modo di governare il sistema territoriale italiano. Quest'agenda dovrebbe innanzitutto individuare politiche ed azioni in grado di migliorare i servizi legati alla cittadinanza, migliorare la qualità urbana "qualità in quantità"⁹, ma soprattutto dovrebbe contribuire a riorganizzare le dotazioni

territoriali proprio rispetto al tema dell'area vasta. Una delle priorità che l'agenda dovrebbe darsi, è quella di dare una definizione chiara e condivisa del significato di città media a livello nazionale. A tal riguardo Donolo¹⁰ sostiene che il sistema urbano italiano è declinabile rispetto alla città metropolitana e rispetto ai sistemi territoriali diffusamente presenti nel territorio italiano. Questi sistemi territoriali sempre secondo lo stesso Donolo, ad oggi sono privi di idonei processi di governo del territorio, a causa molto probabilmente della scarsa efficacia degli strumenti di pianificazione a disposizione. Bisogna allora sfruttare l'opportunità dell'istituzione delle AU, le quali senz'altro possono contribuire a riaccendere quest'interesse sulla costruzione di un'agenda urbana nazionale, la quale partendo dalle città medie dovrà interessarsi anche di affrontare il tema dei sistemi territoriali che su queste gravitano. Quest'agenda dunque, affrontando il problema urbano dalla scala metropolitana a quella del sistema dei piccoli comuni, passando per le città medie con i relativi territori, senz'altro contribuirà ad aumentare il grado di coesione sociale ed economica del sistema territoriale italiano. Solo in questo modo infatti, è possibile uscire dalla logica della dualità tra città e aree interne¹¹. Sarebbe quindi un grande errore che l'agenda urbana nazionale faccia riferimento alle sole città metropolitane, ma sarebbe un errore ancora più grande non sfruttare e dunque portare a compimento gli sforzi sino ad oggi fatti per la sua costruzione. Dopo l'istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel Governo Monti, il Comitato infatti si è riunito pochissime volte, il discorso va allora ripreso il più velocemente possibile anche in virtù delle opportunità offerte dalla riforma Delrio.

A conclusione si può dunque affermare che l'AU della città media, nel suo ruolo di organismo intermedio non ha solo il compito di gestire la parte del POR-FESR regionale relativa all'asse urbano, ma soprattutto quello di individuare un'efficace strategia urbana di sviluppo superando i confini amministrativi della città stessa. Un buon esempio da seguire è allora quello della Regione Toscana, vanno cioè individuate a livello nazionale le aree funzionali urbane di ciascuna città media. Così facendo infatti,

sarà più chiara la declinazione dell'area vasta a seconda delle diverse forme urbane che nel medio e lungo periodo caratterizzeranno il territorio italiano. Alla città metropolitana dunque sarà affidata la funzione di area vasta, la stessa cosa è auspicabile per le AU delle città medie considerando per queste come area vasta il territorio riferito alle diverse FUA. Infine per il restante territorio, fatto per lo più dal sistema dei piccoli comuni, la funzione di area vasta sarà affidata al "nuovo" ente provinciale di secondo livello. Per quest'ultimo la vera scommessa è quella di governare, pianificando e programmando, i vari processi associativi (unioni e fusioni) che oggi vanno rafforzandosi, garantendo che questi non siano una mera e sterile applicazione di legge ma che rappresentino una vera opportunità di crescita e sviluppo per i territori più marginali.

1. Per un approfondimento sul tema si veda A. Calafati, *Economie in cerca di città*, Donzelli Editore, Roma 2009.
2. R. Mascarucci, *Serve ancora l'urbanistica?*, Sala Editori, Pescara 2014, pp.44-45.
3. ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie, Quaderno di Analisi n.4*, 2013.
4. R. Camagni – P. Lattarulo, "Premessa", in C. Agnoletti – R. Camagni – S. Iommi – P. Lattarulo (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Il Mulino, Bologna 2014.
5. M. Parkinson – R. Meegan – J. Karecha, "Performance economica e dimensione urbana: grande, piccola o media?", in C. Agnoletti – R. Camagni – S. Iommi – P. Lattarulo (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Il Mulino, Bologna 2014.
6. Per un approfondimento sul tema si veda D. Piccoli, *Configurazioni*, Sala Editori, Pescara 2015.
7. *Strategia Nazionale per le Aree Interne, allegato nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, MISE (DPS), settembre 2014*
8. Si veda A. Calafati, *Economie in cerca di città*, Donzelli Editore, 2009
9. Per un approfondimento del tema si veda S. Munarin – M.C. Tosi, "Accessibilità, walking distance, giustizia spaziale", in *Città tra sviluppo e declino*, A. Calafati (a cura di), Donzelli Editore, Roma 2014.
10. Si veda C. Donolo, "Un approccio strategico all'agenda urbana", in *Città tra sviluppo e declino*, A. Calafati (a cura di), Donzelli Editore, Roma 2014.
11. Per un approfondimento del concetto reativo al superamento della dualità tra città e aree interne di veda: P. Viganò, "Infrastrutture per un nuovo paese: un'agenda per la città-territorio", in *Città tra sviluppo e declino*, A. Calafati (a cura di), Donzelli Editore, Roma 2014.

Riferimenti bibliografici

- ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, Quaderno di analisi n.4 del 2013.
- C. Agnoletti – R. Camagni – S. Iommi – P. Lattarulo (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Il Mulino, Bologna 2014.
- A. Calafati, *Economie in cerca di città*, Donzelli Editore, Roma 2009.
- A. Calafati (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli Editore, Roma 2014.
- Commissione Europea, Regolamento n. 1303 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR), 2013.
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*, marzo 2013.
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana: una lettura del territorio italiano*, marzo 2013.
- Governo italiano, *Accordo di Partenariato 2014-2020*, ottobre 2014.
- Governo italiano, *Strategia Nazionale per le Aree Interne, allegato nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, MISE (DPS)*, settembre 2014.
- R. Mascarucci, *Serve ancora l'urbanistica?*, Sala Editori, Pescara 2014.
- D. Piccoli, *Configurazioni*, Sala Editori, Pescara 2015.
- B. Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari 2013.

Creating a metropolitan city from scratch. Rescaling governance and development strategies in Torino

Marco Santangelo

Creating a metropolitan city: reconfiguring Torino

The law 56/2014, so called “Del Rio” from the name of the minister that presented it, has promoted – among other reforms – the creation of metropolitan cities while, in the same time, suppressing the former provinces in which the listed cities constituted the main center¹ (Barbieri, Saccomani, Santangelo, 2014). In Torino, the process can certainly be considered as peculiar because of the characteristics of the former province and of the main city. Within the metropolitan city, 115 of the 315 municipalities (36,5%) had less than 1000 inhabitants in 2011, of which 52 had less than 500 inhabitants. More than 46% of the municipalities, furthermore and as an explanation of the small size of many of them, are included in mountain areas (the western part of the metropolitan city, bordering with France) where there has been a 42% of loss of population in the 2001-2011 decade (from the 2011 ISTAT Census). It is also important to highlight that there is an embryonic metropolitan core of 37 municipalities around the main center, corresponding to the urban *continuum* and with a rather long history of attempts and acts of cooperation, and that there are sub-metropolitan poles that are not within the metropolitan core but are central to sub-areas of the former province (Ivrea, Pinerolo, Chieri among the others). The presence of the sub-metropolitan poles, in fact, has led to the definition of 11 “homogeneous zones” within the metropolitan city that should act as cooperation and development areas².

The law 56/2014, furthermore, defines which functions should be “devolved” to the new institution: all the previous of the pre-existing province plus planning, mobility, infrastructures and services of metropolitan interest, promotion and coordination of economic and social development (there defined as “strategic planning”)³.

The construction of a (city) region

Considering the current framework, resulting from a national law designed as a spending-review instrument, and of a regional adaptation that clearly shows the unorthodox measures taken to re-balance the situation in a multi-layered and polarized region, it is possible to think of the territorial (institutional) reorganization as a process of construction of a city-region within and beside the region. Here three assumptions are necessary:

1. An urban area is a region, in geographic sense, a space with some recognizable characteristics which may, or may not, be also a territory (Sack, 1986; Raffestin, 1980).

2. There is a general political and economic framework that has favored the emergence of a “regional level”: the regionalization process promoted by and within the European Union (Keating, 1998, 2004), that have enhanced cooperation and competition within and between regions; the changing role of the nation-State (Jessop, 2004; Brenner, 2004); a strong neoliberal intervention of private and semi-private actors at the infra-national level (Brenner, Peck, Theodore, 2010; Raco, 2013).

3. The recognition of differences in regionalization processes, both in what promotes them (historic processes and/or State reorganization, for instance in the form of devolution) and in what shape the region takes. Here we refer to Paasi’s theory of institutional, territorial and symbolic shaping of regions (2002) that is the attempt to breakdown the region to understand how it is formed and, finally, how it holds together.

Shapes of a region

We have, then, an urban region that is the result of both the redesign of the institutional architecture of the Italian State and of the longer process of Europeanization that has completely changed the way in which cities, provinces, and regions think and implement their development⁴. Can we separate three features of that region (the institutional, the territorial, the symbolic) so to understand if the Metropolitan City is, albeit embryonically, a city-region?

Paasi highlights institutions as “needed to maintain territorial and symbolic shapes”

(2002, p. 140). In the case of the Torino Metropolitan City, the institutional shape is given, as defined by the law 56/2014. The same, quick, solution is found when searching for the territorial shape, that Paasi defines as “boundaries that emerge in various social practices and distinguish the region and identity discourses from those of other regions” (ibidem): as for the previous point, and without much debate, this shape is given by the law. More complicated, and interesting, is the third shape, the symbolic one. In the case of Torino this shape is missing, mainly because there are many and partially overlapping identities (or identity claims): the capital city, the mountain area(s), sub-metropolitan poles, the metropolitan core, etc. At the level of the metropolitan core, though, it is possible to witness a process of formation of the symbolic shape, due also to the three phases of strategic planning that since 1999 have focused on the development strategy of Torino within the core and the core as a whole.

Strategic and symbolic thinking

The strategic planning processes have progressively focused on the whole metropolitan core, but only in the last phase (the third, current, plan) reconfiguring strategies at the wider metropolitan city level. As regards the definition of a metropolitan identity, it is possible to find multiple identities and possibly diverging strategies in the plans. In the Torino area, in fact, the diverse territorial identities have often resulted in very different development perspectives: what can be good for one are might not be convenient for another, as in the case of the high speed train opposing interests of the main city and part of the Susa Valley. The purpose of the strategic plans, thus, has been to acknowledge such difference and to build on them in terms of multiple combined identities. It is interesting to highlight how, in a situation in which long term dynamics have been directly translated (forced) into a new administrative shape, there has been a parallel process of identity rescaling (if any is possible) through the strategic planning phases, especially as regards the last plan that had to face the complex transition from the former province to the new metropolitan city.

Potentials

To analyze how metropolitan identity has been considered and sometimes used to justify the Torino Metropolitan City allows reconsidering the on-going metropolization process as a regionalization one in Paasi's terms, what he defines as regional identity made of factual, real and existing, and ideal, imagined, identities (2009): "regions as social constructs that do not rise in a vacuum but that are *made* in broader social practice – regions are hence contested results of power relations" (ibidem, p. 133)⁵.

As a matter of fact, to oppose both the "coldness" of a top-down reconfiguration process and the dominant discourses of globalization as competitiveness in strategy making (Peck, 2011), the attention paid to symbols and identities of the new metropolitan city can be based on what already happens on the ground, what is shaping trans-municipal habits, looking at different practices because there are no a-spatial practices (Lussault and Stock, 2010) and because to consider only what is already represented is not comprehensive of what is happening (Lorimer, 2005; Thrift, 2008). Attention to practices, everyday and every kind of practices, and not only to policies and programs, can be the key to avoid the risk of creating the image of the metropolitan city, of the city-region, as a definition that can be used to tell apart, to define what is not the Torino Metropolitan City, rather than a constitutive socio-spatial context for metropolitan policy-making activities.

1. The law, as we have already mentioned, reforms also the role of provinces (the vast majority) that are not supposed to become metropolitan cities. But this is another complex theme, which deserves attention in another contribution.
2. It is interesting to note that the Resolution no. 2/2015 of the Metropolitan Council of the Torino Metropolitan City defines the municipality of Torino as the Homogeneous Zone no. 1, thus (a) not taking into account any possible definition of the metropolitan core as a single zone and (b) showing a complete lack of interest, at least, for a reconfiguration process that could take into account the reality of the socio-economic dynamics of the area.
3. The Piedmont Region law 145/2015 has strengthened the role of the metropolitan city by granting more autonomy in the definition of development plans and strategies, while

the newly reorganized "optimal territorial areas" (three out of seven provinces that are obliged to cooperate in different fields, among which road and school premises maintenance) remain under the umbrella of the regional government's choices, thus foreshadowing a two-speed Piedmont.

4. Fortunes of strategic planning practices in many cities in the EU owe much to the possibility to bid for dedicated or sectorial funds and, thus, to avoid the rigid mechanism of State transfers.
5. Paasi (2009) also considers the emergence of "new regions as ad hoc projects" and "bureaucratic constructs" as a debatable practice.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri, C.A., Saccomani, S., Santangelo, M. (2014), "Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio. Riflessioni a partire dalle prossime riforme e dall'esperienza torinese", *Il Piemonte delle Autonomie*, 1 (pp. 61-72).
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N. (2010), "Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways", *Global Networks*, 10:1 (pp. 1-41).
- Jessop, B. (2004), "Hollowing Out of the 'Nation-State' and Multilevel Governance", in P. Kennet (ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy, Edward Elgar*, Cheltenham (pp. 11-25).
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar, Cheltenham.
- Id. (2004) (ed.), *Regions and Regionalism in Europe*, Elgar, Cheltenham.
- Lorimer, H. (2005), "Cultural geography: the busyness of being 'more-than-representational'", *Progress in Human Geography*, 29 (pp. 83-94).
- Lussault, M., Stock, M. (2010), "Doing with space: towards a pragmatics of space", *Social Geography*, 5 (pp. 11-19).
- Paasi, A. (2002), "Bounded spaces in the mobile world: Deconstructing 'regional identity'", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93:2 (pp. 137-148).
- Paasi, A. (2009), "The resurgence of the 'region' and 'regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe", *Review of International Studies*, 35:51 (pp. 121-146).
- Peck, J. (2011), "Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation", *Progress in Human Geography*, 35:6 (pp. 773-797).
- Raco, M. (2013), *State-led Privatization and the Demise of the Democratic State*, Ashgate, Farnham.
- Raffestin, C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris.
- Sack, R.D. (1986), *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thrift, N. (2008), *Non-Representational Theory. Space, politics, affects*, Routledge, Abingdon.