

## **VERSO UN TERRITORIO A GEOMETRIA VARIABILE**

Prof. Ing. Maurizio Tira, Professore Ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica  
*Presidente del Centro Nazionale Studi Urbanistici (CeNSU-Roma)*

### **La realtà territoriale italiana**

La riflessione sulle iniziative governative rispetto al riassetto amministrativo territoriale assume una luce particolare se si guarda dal punto di vista del governo del territorio e quindi delle competenze nella pianificazione territoriale di coordinamento.

Motivato principalmente dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, il disegno di legge sul riordino di città metropolitane, province (che si ipotizza comunque di abolire con altro disegno di legge di modifica costituzionale) e comuni (DDL "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", A.S. 1212, approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013), non può prescindere dall'analisi reale degli enti locali italiani e dalle esperienze di pianificazione di questi anni.

È evidente che regioni, province e comuni si intersecano nella loro dimensione spaziale e demografica, derivano da stratificazioni storiche e culturali, da confini geomorfologici, da storie di dominazione e affrancamento e da ragioni politiche locali.

Tuttavia nel momento in cui, spesso prescindendo da questa stratificazione storica, si vuole rivedere un assetto per motivi di contenimento della spesa pubblica e – forse – di semplificazione, non ci si può esimere da una valutazione nel merito della realtà dei territori italiani.

Alcune regioni italiane, per esempio, sono di ridottissima estensione: la Valle d'Aosta (3.260,9 km<sup>2</sup>, 1,1% del totale nazionale), il Molise (4.460,6 km<sup>2</sup>, 1,5%) e la Liguria (5.416,2 km<sup>2</sup>, 1,8%), assommano una popolazione totale di poco più di due milioni; ma anche la Basilicata e l'Umbria presentano una popolazione che per ciascuna non supera il milione di abitanti.

Sette province sono più estese della Liguria, ma se è difficilmente pensabile una fusione della Liguria con il Piemonte, anche per le particolarissime caratteristiche orografiche, e non è probabilmente discutibile la situazione della regione autonoma d'Aosta, quale sarebbe la perdita nella ri-fusione del Molise (istituita solo nel 1963) con l'Abruzzo?

Sul versante delle province, la più estesa è quella di Bolzano, con quasi 7.400 km<sup>2</sup> (2,4% del totale nazionale), poco più piccola del Friuli-Venezia-Giulia, seguita a breve distanza da quelle di Foggia (poco più di 7.000 km<sup>2</sup>, pari al 2,32% del totale), che è più popolosa della regione Basilicata, e Cuneo (6.894,9 km<sup>2</sup>, 2,28%). La provincia più piccola è quella di Trieste con appena 212,5 km<sup>2</sup> (equivalente al 118° comune nella classifica della superficie), che è preceduta dalle province di Prato (365,7 km<sup>2</sup>), Monza - Brianza (405,4 km<sup>2</sup>) e Gorizia (467,1 km<sup>2</sup>).

In Italia vi è la particolarità del Comune di Roma (che ben fa il DDL a considerare a parte, con un proprio articolato), il quale con 1.287,4 km<sup>2</sup> risulta il più esteso d'Italia e supera 20 province.

Sono sempre 20 le province che hanno una popolazione inferiore ai 200.000 abitanti, quindi superate da 17 città. Tra queste alcune tra le ultime istituite: Biella, Fermo, Crotone, Carbonia-Iglesias ...

Utilizzando banalmente il criterio dimensionale e demografico si potrebbero sopprimere le province di Biella, Fermo, Gorizia, Massa-Carrara e Vibo-Valentia. Utilizzando l'uno o l'altro criterio, le province che si potrebbero sopprimere salgono a 35!

Sul fronte degli 8.092 comuni, Ravenna (RA), Cerignola (FG), Noto (SR), Sassari (SS), Monreale (PA), Gubbio (PG) e Foggia (FG), hanno un'estensione compresa tra 653,8 e

509,3 km<sup>2</sup>, tutti più estesi delle provincie di Gorizia, Monza-Brianza, Prato e Trieste. In termini demografici, solo 46 comuni italiani superano i 100.000 abitanti e solo due il milione, mentre il 70,5 % dei comuni si trova sotto la fatidica soglia dei 5.000 abitanti e il 24% sotto i 1.000 abitanti!

## **Il Disegno di Legge “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”**

Lo scenario della realtà amministrativa sopra descritto è la base su cui opera il disegno di legge per:

- l'istituzione delle 9 città metropolitane, più la città metropolitana di Roma capitale
- la definizione del nuovo assetto delle provincie (nell'ottica/speranza di abolirle con il completamento dell'iter del disegno di legge di modifica costituzionale)
- la definizione delle aggregazioni di comuni e della possibilità di svolgimento di funzioni in maniera associata.

Delle 9 più Roma città metropolitane individuate dal DDL di riforma, se si escludono le città siciliane di Palermo e Catania, l'unica che non si trova nell'ordine delle città con più popolazione è Reggio Calabria, il cui inserimento nel DDL sfugge alla comprensione dei più. Si tratta peraltro di una novità rispetto all'elenco contenuto nella L. 142/90, legge mai attuata in quel punto e ora abrogata.

L'entrata in vigore delle città metropolitane non affronta però il reale tema di cosa sia una città metropolitana. Le aree metropolitane sono individuate e descritte dai geografi urbani secondo due principali metodologie: una tiene conto dei flussi in entrata verso una località centrale (metodo di gravitazione), l'altra delle relazioni economiche e funzionali di un territorio (aree economico-funzionali). Più banalmente si ricorre spesso ad un metodo speditivo basato sulla contiguità territoriale e sulla densità di popolazione.

Nel DDL non viene utilizzato nessun metodo, facendo coincidere le aree metropolitane con le provincie, con una regressione rispetto alla definizione della L.142/90 (“Ordinamento delle autonomie locali”, poi abrogata dall'[art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#)) che invece recitava: **“sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”**.

Sappiamo che l'esito è stato comunque lo stallo, anche perché l'Italia ha probabilmente solo una vera realtà metropolitana, la Provincia di Milano (che però andrebbe rifusa con la provincia di Monza-Brianza). Ad oggi la provincia di Milano ha una popolazione di poco superiore ai 3.000.000 di abitanti, su un territorio non molto più grande del Comune di Roma (la capitale, peraltro, è una singolarità, in quanto costituita, appunto, da un solo grande comune).

Per contro, il 70,5 % dei comuni si trova sotto la fatidica soglia dei 5.000 abitanti, per cui la fusione o l'aggregazione per lo svolgimento delle funzioni fondamentali occuperà non poche energie ed uno sforzo riorganizzativo che la Corte di Conti nella sua relazione del 16 gennaio 2014 dubita possa avvenire senza ulteriore investimento di risorse

economiche (si veda il testo dell'Audizione della Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, sul DDL - A.S. 1212).

Il Governo si trova a dover invertire la recente tendenza ad istituire nuove provincie, da quella di Lodi che dal 1992 raggruppa poco più di duecentomila abitanti, alle più recenti provincie sarde (dove quella di Ogliastra governa dal 2005 su ben 58.000 abitanti (!)) e ha messo in campo anche un disegno di legge per la loro abolizione (DDL Revisione costituzionale del 5.7.2013). Così il DDL ne ridefinisce nel frattempo, e forse nel dubbio sul buon esito del percorso di modifica costituzionale, i ruoli.

Anche se lo fa con un impianto normativo che ancora la Corte dei Conti definisce complesso e “singolare”, in quanto provvede alla ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle provincie, pur in presenza di un altro disegno di legge costituzionale che ne prevede la soppressione.

La Corte, da ultimo, avanza dubbi sui risparmi attesi, “*sembrano restare sostanzialmente valide le valutazioni già manifestate in sede di audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera, secondo le quali, nell'immediato, i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi*” (documento già citato).

## **Il punto di vista della pianificazione del territorio**

Restano le domande: quale è l'architettura amministrativa migliore per il governo del territorio? Quale la dimensione territoriale ottimale per il piano?

Innanzitutto bisogna ricordare che il DDL conferma le competenze delle provincie e delle città metropolitane in materia di pianificazione territoriale di coordinamento, competenze introdotte dalla L. 142/90 (già citata), ma non affronta la vera questione della pianificazione di area vasta nel rapporto con i compiti delle regioni e alla luce delle esperienze degli ultimi 20 anni.

Si conferma così il doppio livello di pianificazione di area vasta (regionale e provinciale), che ha generato non pochi problemi applicativi e non entusiasmanti effetti dal punto di vista operativo.

Ancora una volta non si affronta il tema alla luce della realtà territoriale e amministrativa: la Regione Lombardia, per esempio, ha faticato a lungo per approvare un Piano Territoriale regionale, per la sua dimensione di livello statale, ma co-pianifica insieme alle Provincie, tra cui quelle di Brescia e Bergamo, tra le più popolate d'Italia e con una consistenza demografica paragonabile ad alcune Regioni. Cosa è dunque meglio abolire in Lombardia: i Piani delle Provincie o il Piano Territoriale regionale? Probabilmente quest'ultimo.

Perchè allora non riconsiderare la saggia soluzione proposta nell'art. 5 (Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento) della L. 1150/42, la Legge Urbanistica Nazionale; esso recitava (c. 1): “*Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento **fissando il perimetro di ogni singolo piano***”.

Si è superata la competenza ministeriale a favore delle regioni, ma ciò potrebbe non dover necessariamente coincidere con il fatto che il perimetro del Piano coincide con il limite amministrativo. Il principio per cui si potesse (dovesse) “fissare il perimetro di ogni singolo piano” rimane intrigante: molto meglio che nell'area vasta si pianifichi dove si può e dove serve.

Ancor più oggi, ove la mobilità dei fattori economici, le numerose riforme in molti campi, le liberalizzazioni, lo sviluppo delle reti tecnologiche, creano connessioni variabili, sconosciute nel 1942!

Nel frattempo la pianificazione (settoriale) di bacino ha già introdotto il principio del piano non coincidente con i limiti amministrativi.

L'articolazione territoriale oggetto degli atti di pianificazione è da tempo associata all'esistenza di un Ente territoriale competente che redige il piano e governa il territorio, ma nello scenario della aggregazione dei comuni minori, della potenzialità di istituire nuove città metropolitane (le – poche - province con più di un milione di abitanti e le iniziative delle regioni autonome), nella eventualità che l'adesione dei comuni ai nuovi enti non sia totale, il Piano a geometria variabile, un unico piano di area vasta, è oggi più ragionevole.

Invero, nel DDL, al c. 6 dell'art. 29 “Norme finali”, si legge: *“il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana”*.

Una formulazione che lascia aperta qualche strada alla flessibilità?

Perché non guardare con attenzione all'esperienza francese degli SCOT (schemi di coerenza territoriale), realizzati su aree a geometria variabile, non coincidenti con le province, e alle diverse possibili aggregazioni di comuni istituite oltralpe, per verificarne il possibile adattamento al nostro paese?

Per concludere, un cenno ai territori delle reti, che hanno oggi una forza maggiore dei confini amministrativi, e quindi concorrono a privilegiare una scelta per un territorio a geometria variabile. L'evidenza della forza con cui si impongono oggi le infrastrutture, soprattutto tecnologiche e cinematiche nel territorio è lampante. Esigenze che solo qualche decina di anni fa non si ponevano, quali ad esempio la collocazione di impianti di trattamento rifiuti, produzione di energia, trasporto, ecc. richiedono oggi destinazioni che vanno cercate in un contesto insediativo sempre più denso e articolato.

Il territorio amministrativo tradizionale si confronta oggi con il territorio delle reti, con i nuovi spazi interrelati disegnati dalle connessioni, più che dalla continuità e contiguità fisica.

Siamo ancora in tempo per tre semplici proposte:

1. **ridurre selettivamente province e regioni**, oltre ai comuni, in base a criteri territoriali, ottenendo un risparmio immediato;
2. **imporre la perimetrazione delle aree metropolitane sulla base di un criterio scientifico**, ciò che resta al di fuori farà parte di unioni di comuni;
3. **rendere facoltativo il piano territoriale di coordinamento per le province e le città metropolitane**, lasciando alle Regioni l'onere di scegliere il livello ottimale del piano di area vasta (ogni comune dovrebbe averne uno solo di riferimento) per un territorio che sia davvero a geometria variabile.