

## **LA PROVINCIA PRIMA E DOPO LA CURA (deregistrazione)**

**di Ugo Baldini – CAIRE Urbanistica  
Convegno UPI/INU Brescia**

Mi pare un buon inizio per ragionare attorno al ruolo delle Province (quello esercitato e quello proponibile) partire dalla riflessione di Francesco Karrer sulla dimensione di area vasta: per esperienza assocerei sempre al termine “area vasta” la parola “quanto serve”, perché questa flessibilità è certo un elemento di efficacia della politica che si vuole perseguire.

Naturalmente la Provincia già esiste, è vasta quanto può, si sta giustamente interrogando sul senso della propria attività e sta pure cercando di capire (e di fare capire) come il fatto di pianificare a livello provinciale aumenti il valore aggiunto decisionale del sistema istituzionale nel suo complesso.

Valore a cui tutti debbono contribuire solidalmente perché negli ultimi 10-15 anni - come si sa - è cambiato il mondo ed è cambiata anche - in peggio - l'Italia, al punto che occorre - lo dicono tutti - recuperare in produttività, occorre pianificare di più e soprattutto meglio: qualsiasi provvedimento che peggiora l'efficienza del sistema (come l'efficacia) non concorre a aiutare l'Italia a vivere bene e a superare questa lunghissima congiuntura, lunga e incerta negli esiti al punto da non consentire più rendite di nessun tipo, anche istituzionali.

Mi ricordo che all'epoca di Giovanni Astengo, agli albori del tentativo di coniugare piano e programma, sulla scia del sogno riformista dell'epoca, quando si ricorreva alla pianificazione territoriale, lo si faceva promuovendo Piani Regolatori sorretti dalla programmazione regionale; Piani Regolatori e Progetti Integrati che in Piemonte prendevano il nome di Progetti Territoriali Operativi, cioè progetti speciali, che erano - volevano essere - il nutrimento necessario dei tavoli di concertazione sociale ed istituzionale, tavoli che avevano bisogno non solo di un accordo per funzionare, ma di un vero e proprio progetto, del contenuto tecnico dell'accordo per esistere.

Oggi troppi accordi senza progetto diventano solo esercitazioni diplomatiche non sempre trasparenti e non sempre efficaci; da cittadino prima ancora che da tecnico dubito che siano di per se un fattore di velocizzazione e di innovazione del sistema. Tra gli accordi buoni ci stanno di certo quelli di dotarsi di “agende intercomunali strategiche”, che non sono proprio dei piani strategici classici, di scuola, con la loro rappresentazione e la loro sistematicità e completezza rituale, ma modalità incrementalmente e adattive di fare rete, di costruire reti locali.

Mi sono convinto negli anni, che la Provincia si può affermare se diventa veramente il *trainer* delle reti locali, cioè se sa portare i Comuni dagli 8.000 attuali a 2.000 con un progetto di coalizioni locali efficienti e stabili. Duemila è l'obiettivo proposto dal Sindaco di Bolzano sull'ultimo numero del Notiziario dell'Archivio Piacentini ([www.archiviopiacentini.it](http://www.archiviopiacentini.it)). Disporre di 2.000 Comuni più efficienti è una

scommessa credibile per il Paese, e la prospettiva delle agende strategiche locali, come modo per correrla con buone *chances* di successo, parla anche al protagonismo delle Province.

Le Province presentano un panorama molto vario, anche nel rapporto con la fiscalità locale, dalla Provincia di Trieste che ha solo l'11% di autonomia impositiva, a quella di Roma che ha il 74%, poi Milano il 66, Bologna 59, Firenze 54, Napoli 46, Torino il 44, Genova 43 ...; viene fuori chiaramente un forte sistema padano, composto da Lombardia, Veneto ed Emilia, dove c'è un'altissima autonomia impositiva delle Province, e altri territori provinciali invece che hanno un'autonomia molto più bassa. Sono dunque molto diverse le Province tra di loro, comprese quelle Province Metropolitane che di fatto sono Regioni: penso a Milano e Napoli, per le quali si fa fatica a pensare che non dovrebbero avere statuti regionali. Come potrebbe accadere per il Comune di Roma.

Estendere il concetto di "metropolitanità" su altre Province mi sembrerebbe invece eccessivo, non mi pare aiuti a risolvere i problemi di Napoli, a chiarire cosa è Milano. Piuttosto un certo pragmatismo nell'intendere le Province che ospitano con forti presenze urbane, riorganizzabili "alla moda tedesca" (Stadt Kreise e Land Kreise, cioè Città che hanno un loro Statuto e Province che ne hanno un altro analogo), aiuterebbe forse a capire come funzionare senza fare le rincorse per posizionarsi in concorrenza di ruolo.

Comunque è sull'efficacia del sistema nel suo complesso che ci giochiamo tutto: se le Province si affermano "contro il sistema istituzionale" le *performances* del sistema diminuiscono e così anche la pazienza dei cittadini, delle famiglie e delle imprese (e la loro disponibilità a pagare). I problemi che il Paese ha di fronte sono evidenti. Il consumo di suolo per esempio, è frutto di una esplosione del territorio rurale che è fuori controllo da parte delle normative urbanistiche. E questo è conseguenza, per la gran parte, della perdita di efficienza degli organismi urbani e forse della incidenza crescente di culture antiurbane.

La Città di fine millennio, non è riuscita a capire (e organizzare) per tempo le nuove domande di spazio che si stanno producendo al suo interno e che premono sulle parti più indifese del territorio, verso le quali guardano ormai gruppi sociali cresciuti lontano dall'agorà.

A Vignola, in piena Emilia *felix*, agricoltura fiorente, quindi capace di difendersi dai concorrenti nell'uso dello spazio rurale, negli ultimi dieci anni la superficie coperta nel territorio agricolo è raddoppiata, è passata da 10 ettari, in buona parte espressione della filiera agricola nelle sue varie manifestazioni sino alla commercializzazione della produzione, a 20 ettari, mentre nel frattempo le aziende agricole e la SAU si sono ridotte. Anche per questo, nonostante la grande tradizione urbanistica (e civile) da cui proviene, il Sindaco di quel Comune ora dichiara: stiamo perdendo il controllo del territorio!

Allora, in simili situazioni la Provincia, cosa può fare? Come costruisce il pacchetto di mischia con i sindaci per gestire il cambiamento di scenario in corso? È chiaro che intervenire per recuperare il controllo del territorio pone un problema di conoscenza, ma soprattutto è un problema di *governance* locale, di capacità operativa dei sistemi locali, di fiducia verso di essi da parte dei cittadini. I processi

in corso stanno avvenendo per dimensioni e con dinamiche che erano sconosciute all'esperienza del passato ma che talvolta non vogliono essere conosciute nella loro evidenza preoccupante; il passo successivo della dichiarazione impegnativa del Sindaco infatti è stato quello di segnalare come della perdita di controllo del territorio, non se ne possa parlare, perché non è giudicato "politicamente praticabile".

A questo punto dobbiamo farcene una ragione: è bello discutere della legge, è bello discutere del piano, del piano ideale, dell'ideal-tipo, del rapporto aureo tra piano e legge, ma se non triangoliamo con la realtà, andiamo tutti a casa. E anche le Province. Noi dobbiamo produrre leggi e azioni di pianificazione che siano efficaci rispetto al giudizio che diamo della realtà, sennò siamo di nuovo daccapo: un Paese "in punta di diritto" che non si orienta come dovrebbe alla soluzione dei problemi ma li rappresenta *sub specie iuris* (la patria del diritto e del rovescio ...) illudendosi che ciò basti.

Tornando al rapporto tra Provincia e Comuni nel negoziato con le Regioni e soprattutto con lo Stato per l'infrastrutturazione del territorio, una delle cose che preoccupano è la permanente insufficienza delle politiche sul fronte strategico, della logistica e della mobilità.

Un Paese che non riesce a ripartire nonostante gli sforzi, in alcuni casi anche encomiabili - penso talvolta al Piano Nazionale dei Trasporti di Signorile - di pensiero programmatico su temi così seri: una per tutte la Pedemontana Lombarda che non c'è da sempre, ma anche i nostri Porti, posti tra la *Cindia* e l'Europa sino alla rete capillare primaria).

Un Paese peraltro vittima troppo spesso di errori sul modo con cui si decide: ritardi nell'assunzione di responsabilità da parte delle comunità locali ma anche nell'azione dello Stato che non sempre si è rivelata appropriata e convincente (con le Ferrovie che rischiano di diventare una società immobiliare prima che una agenzia per la mobilità sostenibile ed efficiente).

Altro tema di grande impatto che viene alla ribalta, ma con 15 anni di ritardo, è quello dell'*housing* sociale (la sola Provincia di Napoli ha in programma 80.000 alloggi come dice il suo assessore all'urbanistica); siamo in ritardo clamoroso di programmazione ed è un ritardo anche della politica urbanistica, della politica delle aree che non ci sono ora che ci servono per rispondere alla domanda abitativa dei penultimi e dei terzultimi (le nuove povertà abitative).

Tornando al consumo di suolo, certo è una cosa grave che questo Paese non abbia mai avuto, come hanno la Germania, l'Inghilterra e la Francia, un sistema di monitoraggio del consumo di suolo. Ho presente una polemica recente in Germania dei grandi giornali su questi temi, "perché il governo non fa come l'Inghilterra che invece è riuscita a ridurre il consumo di suolo con politiche efficaci"; in Italia la questione è sentita molto più marginalmente eppure la disponibilità della risorsa è assai limitata e fragile.

Il suolo. Siamo sicuri poi che il consumo di suolo sia una parola che non debba meglio essere associata al tema della manutenzione territoriale per essere bene inteso come risorsa preziosa?

Questo è un Paese che per la sua storia di migrazioni interne e esterne ha perso proprio in capacità di manutenzione: nel discorso del Sindaco di Vignola il controllo era di tipo politico, ma in Italia risalta, non meno di questo, il tema di tutte le aree ormai rese “deserte” per l’abbandono della popolazione, aree storicamente artificializzate, la cui mancata manutenzione genera certamente costi ingenti. Contemporaneamente l’inurbamento mal pianificato ci pone ogni giorno davanti ad uno spreco rilevante di terre, spesso le più fertili e infrastrutturate.

Questo squilibrio pone tra l’altro problemi serissimi di equità socio-spaziale e di perequazione territoriale; si pone insomma il problema di far pagare alle aree sviluppate e ai processi di trasformazione insediativa i servizi ambientali (sicurezza, biodiversità, paesaggio, salubrità, fruizione) che il rurale fornisce e di riconoscere i prelievi che ha dovuto subire e ancora subisce senza compensazione.

Queste sembrano cose molto concrete che richiamano soluzioni altrettanto concrete. La Provincia di Torino ha già sperimentato una cosa simile con le ATO, destinando una parte delle entrate di queste a progetti di manutenzione nella montagna: può darsi anche che non sia quello il modo più efficace, ancora forse troppo tecnicistico, però quello è l’obiettivo, in quella direzione si deve andare, senza passare di nuovo anni a parlare di consumo senza “misurarlo, tassarlo e perequarlo”.

Altra questione “provinciale”, le aree produttive industriali. Sicuramente questo è un Paese che non può cessare di avere una cultura e una vocazione industriale. Ciò pone dei problemi seri, anche in termini di responsabilità dell’urbanistica rispetto a una politica industriale che punti verso una nuova generazione di aree “ecologicamente attrezzate”.

Non credo che lo sportello delle imprese sia la sola risposta operativa che un Paese civile si deve dare. Quindi immagino che questo corrisponda ad uno sforzo particolare sulle politiche industriali, sulla logistica e sulle politiche urbanistiche, ragionando su come mobilitare le risorse fisiche/territoriali all’interno di strategie di sviluppo ben calibrate.

Ma teniamo conto che il successo di una strategia spesso ha una componente organizzativa e immateriale decisiva, e che non tutto deve tradursi in inaugurazione di opere a costo gestionale non preventivato.

Da questo punto di vista non so se chiamarla pianificazione strategica, ma sicuramente politiche integrate e coerenti, rendicontabili e responsabilizzate, debbono essere in capo al processo di pianificazione. Il problema spesso è riuscire a far parlare gli assessori tra di loro, riuscire a far parlare i funzionari tra di loro, perché anche quelli che si presentano con le migliori intenzioni hanno sovente il problema di impegnare “comunque e dovunque” le risorse finanziarie che sono state assegnate loro e quindi in qualsiasi approccio integrato vedono il rischio di essere meno apprezzati per la propria capacità di spesa. La richiesta di integrazione delle politiche e delle competenze può risultare perciò persino una minaccia per i funzionari (e per le loro retribuzioni integrative) e comunque una impresa eroica per i propositi di efficacia della pianificazione.

Le esperienze migliori sono quelle che le Province hanno fatto quando si sono proposte come motori di progetti integrati, come interfaccia, difficile, tra il Comune che governa il territorio e la Regione che è la sede dove si fanno le leggi, la spesa, il bilancio. La Provincia naturalmente non è né l'uno né l'altra. Tutte le volte - per inciso - che la Provincia pensa di essere l'una o l'altro, sbaglia. In questa funzione intermedia, di integrazione verticale, si può trovare quell'anello mancante della catena del valore istituzionale che consente di portare i sistemi locali nella programmazione regionale (e quest'ultima a fare i conti con il territorio). La Provincia in molti casi di questo tipo è riuscita a negoziare con la Regione portando al successo i sistemi locali. Questo è certo un ruolo vincente e convincente, quando si è capaci di giocarlo.

I piani provinciali (in una nuova stagione di pianificazione che voglia "ripartire dalla sostenibilità") devono innanzitutto essere efficaci. A questo fine sicuramente bisogna migliorare intanto l'applicazione diagnostica, il che non vuol dire però creare sistemi informativi ipertrofici; le leggi regionali più recenti che impongono ai Comuni e alle Province uno *standard* conoscitivo fin troppo esteso e sofisticato (difficile da soddisfare), hanno più che raddoppiato i tempi della pianificazione urbanistica. Al Comune di Ravenna, il titolare dell'Ufficio di Piano mi dice: abbiamo avviato il processo di piano nel 2002 e nel 2009 andrò in pensione senza averlo concluso. Possibile?

Allora, tanto più nelle ristrettezze della finanza locale, una applicazione diagnostica essenziale e efficiente, deve riuscire, per esempio, a capire l'immigrazione, riconfigurare il *welfare* e riconoscere la domanda nuova di *social-housing*, oppure operare bilanci ambientali (*energia, acqua, paesaggio*), per capire le criticità che abbiamo di fronte e dividerle nella sostanza con tutti gli attori in gioco; dopo di che disegnare schemi d'azione e promuovere reti e agende locali, senza disperdersi in direzioni marginali o velleitarie.

A questo fine bisogna migliorare la fase di ascolto e purtroppo bisogna anche dire che in Italia si ascolta pochissimo la gente. Si fa ancora tanta propaganda, cioè si va in giro con un progetto praticamente già deciso per convincere la gente della sua bontà e non si fa né urbanistica partecipata, né ascolto preventivo. E le conseguenze si vedono, qua e là.

Bisogna ascoltare per capire e poi migliorare la qualità della regolazione, agendo innanzitutto sulla chiarezza della comunicazione: nei casi che conosco, per esempio delle Province di Biella, Lecco e di Parma, sono stati predisposti *dossier* comunali ricomponendo il Piano Territoriale "a misura" del Comune: il Sindaco del Comune ritira il proprio *dossier*, che è nello stesso tempo il sistema delle conoscenze e il sistema dei comandi, prescrittivi o non prescrittivi, che lo riguardano, in modo che si chiarisca - sottoscrivendolo - il dare e l'avere. Questo aumenta enormemente, l'efficacia regolativa del piano oltretutto la tenuta della *governance*.

Si pensi inoltre a tutto quello che è successo in Italia sui siti di interesse comunitario, SIC e ZPS, in termini di zonizzazioni malfatte, imposte ai territori senza coinvolgerli e informarli per poi constatare che questi si ribellano, perché si accorgono cosa si sono messi in casa; una volta che l'*iter* è arrivato a Bruxelles

quelle perimetrazioni non si cambiano più se non con delle procedure complesse e con delle motivazioni che sono cento volte più difficili da produrre rispetto a quelle che hanno sostenuto la prima superficiale zonizzazione.

È evidentemente ancora in campo il gioco pernicioso della “irresponsabilità efficiente”. La pianificazione deve giocare pulito se vogliamo che sia una applicazione utile e amichevole, capace di imparare dall’esperienza, di produrre valore decisionale e di aumentare il benessere di chi se ne serve per risolvere problemi e cogliere opportunità.

Ultima cosa: l’urbanistica (e la Provincia se e quando vuole misurarsi con questa disciplina) deve lavorare per migliorare il contributo dei processi di trasformazione fisica all’innovazione territoriale e alla sostenibilità, contro la banalizzazione e la perdita di valore del patrimonio naturale e culturale in atto nel Paese.

*Innovazione territoriale e sostenibilità ambientale: questi mi sembrano i parametri fondamentali da mettere alla base di una riflessione comune sulla produttività del sistema-paese cercando in questo di misurare gli apporti delle Province, **dopo la cura suggerita dalla riforma del titolo V della Costituzione e prima di ogni possibile cura dettata dalla fretta (!).***

In questa prospettiva incerta, migliorare il clima della *governance*, e creare degli strumenti che aumentino il livello di integrazione ma anche la capacità di controllo delle politiche, sembra una delle condizioni che dobbiamo mettere a punto per operare, al meglio.

Da questo punto di vista le *agende strategiche locali* possono essere uno dei modelli da perseguire (ci sono già esempi abbastanza confortanti da osservare), dando così nuovi contenuti e nuove ragioni alla pianificazione provinciale più attenta all’efficacia, e nuove soluzioni ai Comuni che vogliono disporre di strumenti appropriati per contare di più.