

# **CITTÀ COME MOTORE DI SVILUPPO DEL PAESE**

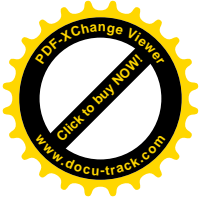
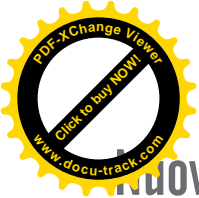
**CURA DI**

**FRANCESCO SBETTI**

**FRANCESCO ROSSI**

**MICHELE TALIA**

**CLAUDIA TRILLO**



# NUOVI MODELLI DI GOVERNAN- CE ISTITUZIONALE PER UNA PIÙ EFFICACE PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE ECONMICO-TERRI- TORIALE

**PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI E  
ANTONELLA CARTOLANO**

I nuovi indirizzi della UE ed il processo di riordino degli EE.LL. in Italia

Di grande attualità a livello Europeo, soprattutto in sede di programmazione delle prossime politiche comunitarie, i temi da un lato della cooperazione transnazionale attraverso la individuazioni di macroregioni <sup>1</sup>e dall'altro, in stretta connessione con il primo, del rafforzamento della coesione territoriale economica e sociale alla scala locale, favorendo la nascita di nuove realtà intermedie tra la scala regionale e quella comunale.

«Le macroregioni si configurano come aree funzionali, la cui geografica di riferimento è di tipo transnazionale» (Stocchiero, 2010), definite in funzione di caratteristiche ed obiettivi comuni da perseguire per amplificare, attraverso un'azione integrata e multilivello, gli effetti delle politiche comunitarie.

La cooperazione intercomunale, oggetto di dibattito politico in molti Stati Europei, è finalizzata, in-

1. Le strategie macroregionali dell'UE sono nuovi strumenti di cooperazione territoriale introdotti dall'Unione Europea per favorire la cooperazione tra regioni; esse prendono formalmente avvio nel 2009 con una sperimentazione della Commissione Europea che adotta le «Strategie dell'UE per la Regione del Mar Baltico». Seppure non vi sia una definizione univoca del concetto di macroregione e di strategie macroregionali si riporta quanto presente nei documenti delle «Strategie dell'UE per la Regione del Mar Baltico»; la «Macroregione» è intesa come «area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide o caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro» (European Commission, 2009: 1 e 7); la Strategia macroregionale è «un quadro integrato che consente all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso il coordinamento delle opportune politiche, per consentire ad un territorio di beneficiare di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo economico e sociale ottimale» (European Commission, 11/2009). Secondo la Commissione Europea una Strategia macroregionale «dovrebbe consentire una facilitazione dei rapporti tra i diversi interessi socio-economici, favorendo, e non imponendo, l'avvento di nuovi metodi per raggiungere risultati migliori in importanti aree di policy» (European Commission, 2009).

vece, a favorire una più adeguata organizzazione dei territori urbani e dei territori rurali, anche per promuovere una più efficiente gestione dei servizi alla scala locale<sup>2</sup>.

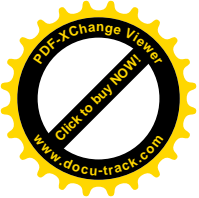
La strategia Europea per il 2020 parte dal basso, dai territori, il cui ruolo è ritenuto fondamentale per conseguire obiettivi di crescita solidale, sostenibile e intelligente.

L'obiettivo di favorire e sviluppare la coesione territoriale è finalizzato a promuovere uno sviluppo più equilibrato e sostenibile dei territori, a partire dalle loro caratteristiche e risorse, ed è perseguito mediante la concentrazione delle risorse finanziarie e degli investimenti, il rafforzamento delle relazioni tra zone in ritardo di sviluppo e realtà territoriali più forti attraverso il potenziamento delle infrastrutture e più adeguate possibilità di accesso ai servizi, lo sviluppo di nuove forme di cooperazione che prescindano da rigidi confini amministrativi. Nella nuova programmazione dei fondi comunitari l'obiettivo si concretizzerà attraverso una nozione rafforzata di approccio integrato e di maggiore complementarità tra le differenti politiche promosse dalla UE. In particolare, sono introdotte due nuove modalità per l'implementazione di innovative strategie territoriali: lo sviluppo locale partecipativo (SLOP) e gli investimenti territoriali integrati (ITI). Anche in riferimento agli indirizzi ed alle iniziative della UE, in Italia si è riaperto il dibattito sulla necessità di ripensare complessivamente il sistema di *governance* istituzionale, con una rivisitazione del complessivo sistema dell'ordinamento delle autonomie locali che privilegi, in una ottica di sussidiarietà, i livelli di governo più vicini al cittadino, più appropriati per sviluppare, anche nel caso specifico della pianificazione e programmazione economico-territoriale, la massima utilità sociale, economica e politica.

Se sullo sfondo rimane il tema di una riconfigurazione dello stesso ente Regionale (a partire dagli studi della Fondazione Agnelli nel 2002), di grande attualità è il tema della soppressione delle Province ed il riordino delle funzioni degli enti locali comunali, secondo rinnovati concetti di cooperazione intercomunale che vedono nei Consorzi dei Comuni per la gestione associata dei servizi, nella forma più debole, e nelle Unioni e fusioni dei Comuni la prospettiva più credibile in un Paese caratterizzato da una forte polverizzazione delle comunità locali<sup>3</sup>.

2. Deffigier C. (2007), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Ecole Nationale d'Administration, in *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1, pp. 79-98. .

3. Dall'introduzione delle prime forme di cooperazione intercomunale sino ad oggi si può evidenziare come le forme associative di gran lunga preferite dagli amministratori locali siano le Convenzioni ed i Consorzi, formule più agevoli e flessibili di cooperazione che mantengono inalterata l'autonomia degli enti che le costituiscono; al contrario le Unioni di Comuni (o ancora di più la fusione dei Comuni), seppure strumenti privilegiati dell'associazionismo per il loro maggiore livello di integrazione, implicano una maggiore



In particolare, la gestione associata dei servizi dei piccoli Comuni, primo passo per un riordino complessivo dell'articolazione delle autonomie locali sul territorio, pone le basi per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo delle realtà territoriali più deboli, evitando lo spopolamento ulteriore del territorio e l'esodo verso le aree urbane.

Opportuna e necessaria è l'iniziativa di rivedere in profondità la stessa ragion d'essere della Provincia, soprattutto in materia di governo del territorio. Si tratta infatti di una istituzione nata in altri tempi e per altre necessità, sia in riferimento alla delimitazione degli ambiti territoriali interessati che alle competenze ed alle funzioni attribuite. La necessità di una soppressione delle Province non è legata tanto ad una valutazione dei costi degli apparati politico-amministrativi-tecnici quanto alla congenita inefficienza di una istituzione di scarso peso nella gestione, in particolare, dei processi di sviluppo del territorio. L'abolizione delle Province pone però la necessità di definire ambiti territoriali sovramunicipali (possibilmente ma non necessariamente con rappresentanza politica elettiva) pertinenti ed adeguati per favorire credibili processi di sviluppo locale e di gestione di alcune importanti politiche di settore, con riferimento soprattutto alla gestione dei servizi alla popolazione.

La dimensione locale dello sviluppo, pur in un quadro di relazioni ed interconnessioni globali, si presenta come un tema di grande interesse anche per le discipline della pianificazione del territorio, aprendo nuovi spazi soprattutto nella riflessione sulla efficacia della pianificazione di area vasta e di livello sovramunicipale. In tal senso, la tradizionale articolazione dei livelli di pianificazione dovrebbe essere oggetto di riconsiderazione, in particolare in quelle realtà territoriali caratterizzate ancora da accentuati fenomeni di arretratezza in termini di sviluppo economico o di marcati squilibri per dotazione di servizi e per accessibilità territoriale.

La identificazione di Sistemi Locali Territoriali rappresenta un tentativo per superare la rigidità di ambiti territoriali istituzionali predefiniti e di individuare «territori pertinenti» per la promozione di uno sviluppo locale autosostenuto (Dematteis-Magnaghi, 2002).

L'esigenza di identificare una dimensione territoriale che faciliti la ricerca di coordinamento e coerenza tra la programmazione sociale ed economica e la pianificazione delle risorse ambientali e territoriali pone rilevanti problemi sul versante tecnico-disciplinare e su quello politico-istituzionale.

Si tratta di individuare strumenti e procedure che garantiscano una maggiore efficacia dei processi di sviluppo locale, soprattutto nella prossima fase di avvio della nuova stagione di programmazione dei fondi comunitari e con particolare riferimento

alle Regioni del Mezzogiorno, riproponendo la centralità del processo di pianificazione economico-territoriale ispirato ad una rinnovata cultura di piano.

È necessaria una riconsiderazione dello strumento a disposizione e della forma, natura e funzione degli strumenti di pianificazione alle differenti scale di intervento, definendo le più adeguate forme di integrazione e di coerenza tra strumenti differenti della pianificazione fisica, il raccordo tra pianificazione fisica e pianificazione strategica e programmazione economico-territoriale, il coordinamento tra pianificazione fisica e pianificazione settoriale.

**Il caso della Basilicata: un laboratorio per sperimentare nuovi modelli di organizzazione territoriale**

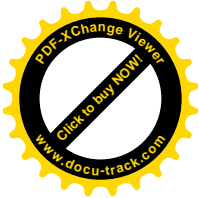
La posizione geografica di gran parte del territorio della regione, baricentrico rispetto alle direttrici costiere tirrenica ed adriatica, e la difficile accessibilità dall'esterno alla stessa sono la causa dello storico isolamento della Basilicata e quindi della marginalità economica del suo territorio che, per altri versi, presenta rilevanti risorse naturali, storico-culturali ed energetiche per molti aspetti ancora insufficientemente valorizzate. Vanno ancora considerate la ridotta dimensione demografica della regione e la bassa densità della popolazione presente sul territorio, cause queste della mancanza di forti polarità urbane ed in generale di una adeguata armatura urbana, con conseguenze significative sulla stessa equilibrata diffusione dei servizi e delle opportunità lavorative.

Il rafforzamento delle poche realtà urbane presenti, in un'ottica di competizione con quelle delle regioni contermini, non può prescindere però da un parallelo rafforzamento (secondo modelli di organizzazione territoriale più efficienti) delle aree più marginali ed interne della regione, anche in termini di valorizzazione delle importanti risorse territoriali presenti.

Gli scenari di sviluppo più recenti restituiscono una idea della Basilicata come territorio cerniera tra le due direttrici costiere tirrenica e ionico/adriatica. La prospettiva è quella del rafforzamento delle più importanti polarità urbane della regione che dovranno rappresentare i nodi di connessione del territorio regionale alla rete infrastrutturale nazionale e transazionale. Al fine però di non accentuare ulteriormente gli squilibri territoriali già presenti e di mettere in valore l'insieme delle risorse presenti, da un lato sarà necessario rafforzare le relazioni tra i nodi urbani e tra questi ed i territori esterni alla regione e dall'altro sarà necessario sviluppare una forte e diffusa coesione tra tutte le realtà territoriali interne, favorendo lo sviluppo dei Sistemi Locali ed una maggiore integrazione tra questi e le polarità urbane. Questo anche per evitare il potenziale rischio che la Basilicata, cerniera tra

---

indipendenza amministrativa del nuovo ente che va a costituirsi e trovano, per tale motivo, maggiori resistenze nelle amministrazioni comunali.



territoriali più forti, sia solo un territorio 'da attraversare', con uno scarso grado di attrattività in termini di occasioni economiche ed opportunità localizzative. Si tratta di immaginare, invece, lo sviluppo di forme di coesione interna e cooperazione tra territori che facciano della Basilicata una Regione-Città con un diffuso, diversificato ed integrato sistema di opportunità e di condizioni di sviluppo economico.

Condizione perché tutto ciò possa credibilmente avvenire è che, fin dall'immediato, si consolidino e sviluppino politiche che favoriscano ed incentivino la permanenza della popolazione sul territorio, rallentando e bloccando i preoccupanti fenomeni di spopolamento che interessano soprattutto i centri più interni.

Con riferimento alle parti del territorio più svantaggiate, è necessario da un lato consolidare e rafforzare politiche di sostegno delle attività produttive, in particolare di quelle che valorizzano le risorse locali, e, soprattutto, favorire significativi miglioramenti nelle condizioni di vita delle popolazioni, con particolare riferimento alla riorganizzazione dell'offerta dei servizi ed al miglioramento delle condizioni di accessibilità. In un contesto territoriale come quello lucano, tali politiche non potranno che fondarsi su modelli non banali di diffusione delle opportunità di lavoro e delle dotazioni di servizi e sulla organizzazione intercomunale delle diverse politiche di settore.

In tal senso, un sostanziale miglioramento delle condizioni della mobilità all'interno dei differenti Sistemi Locali (fondato soprattutto su un più efficiente ed efficace sistema di trasporto pubblico locale che, in relazione alle peculiarità del territorio regionale ed alla dispersione della popolazione sullo stesso, valuti attentamente la questione delle soglie standard dei costi di esercizio del servizio) potrebbe significativamente favorire una più razionale organizzazione dei servizi, ed in particolare dei servizi di base, consentendo anche di proporre soluzioni socialmente più eque e praticabili.

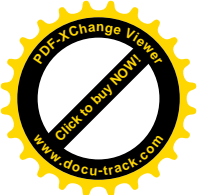
Una più equilibrata articolazione dell'armatura urbana regionale potrebbe favorire il mantenimento della popolazione sul territorio, garantendo adeguati livelli di vita ed opportunità economiche ed occupazionali, e, per altro verso, processi di rigenerazione dei principali centri urbani piuttosto che di ulteriore crescita.

Per favorire tali processi di riequilibrio territoriale si dovrà far leva anche su un più adeguato sistema di incentivi agli enti locali che promuovano iniziative di cooperazione intercomunale e superare alcune criticità dovute in particolare all'assenza di una adeguata strategia di sviluppo territoriale (in particolare a livello regionale) e quindi di idonei strumenti di pianificazione territoriale che possano interagire ed interfacciarsi con gli strumenti della programmazione economica ordinaria e straordinaria. È necessaria una forte sinergia tra programmazione socio-economica e pianificazione

territoriale come condizione ineludibile per una efficace territorializzazione della spesa e degli investimenti. Il Piano Strutturale Provinciale della Provincia di Potenza, di recente adottato, propone nuove forme di organizzazione del sistema di governance territoriale ed istituzionale indicando quattro ambiti strategici per la pianificazione strutturale sovra comunale che interessano l'intero territorio e tutti i Comuni della Provincia. L'obiettivo è quello di promuovere forme di cooperazione tra gli enti territoriali sia per una più razionale organizzazione dei servizi che per la definizione di credibili progetti di sviluppo locale. Il Psp, in linea con gli orientamenti e le indicazioni della prossima programmazione comunitaria, ha una forte valenza strategica, definendo obiettivi generali e specifici ed una griglia di possibili interventi in forte coerenza con i primi; la pianificazione strutturale per ambiti strategici sarà la sede per verificare ed approfondire le strategie preconizzate. Il Psp, per la stessa posizione del territorio provinciale, guarda anche fortemente al rafforzamento delle relazioni fisiche e funzionali con i territori delle regioni e delle province limitrofe, in un'ottica che, in prospettiva, potrebbe favorire la costruzione di una «macroregione» del Mezzogiorno, riconoscibile in una dimensione europea, con una sua coesione interna da rafforzare e con una strategia di sviluppo che ne dovrebbe valorizzare tanto le relazioni con l'esterno (in particolare con i paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani), quanto quelle interne (Clementi, 2013).

#### Riferimenti bibliografici

- Clementi A. (2012), *Pianificare oggi nel Mezzogiorno*, in *Paesaggi interrotti. Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma
- Baldini G.-Bolgherini S.-Dallara C.-Mosca L. (2009), *Unione dei Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Fondazione Ist. Carlo Cattaneo, Bologna
- Berionni L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, Note e Commenti, p. 727-754
- Boccalatte S. (2008), *Abolire le Province*, Rubettino/Leonardo Facco
- Carlier R. (2003), *Décentralisation et coopération intercommunale. Quelques réflexions à partir de l'exemple français d'administration territoriale*, in *Coopérer aujourd'hui* n. 32, Les documents de travail de la Direction scientifique, GRET Groupe de recherche et d'échanges technologiques
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea editrice, Firenze.
- Deffigier C. (2007), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Ecole



Nationale d'Administration, in Revue française d'administration publique, n° 121-122

De Luca G.-Lingua V. (2010), *Modalità e potenzialità della pianificazione regionale cooperativa: appunti di lavoro*, in Planum-The European Journal of Planning on-line

Dematteis G. (2003), Slot (Sistema Locale Territoriale). *Uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio*, Documento presentato al Convegno «Per un patto di Sostenibilità. Sviluppo locale e sostenibilità tra teoria e pratica», Pinerolo 29 ottobre 2003.

European Commission 2009, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 10.6.2009, COM(2009) 248 final

Fedele M.-Moini G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in Rivista Italiana di politiche pubbliche, N° 1

Pacini, M. (1996), *Un nuovo federalismo dei valori, Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli

Parere CESE sul tema Cooperazione macroregionale - Estendere la strategia per il Mar Baltico ad altre macroregioni europee GU C 318 del 23.12.2009.

Rémond B. (2011), *La décentralisation: quel dessin? Quel destin?*, in Cahiers français n° 362, la Documentation française, mai-juin 2011

Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Papers 65/2010, Background Paper