

> Carlo Alberto Barbieri

In questo ultimo biennio è ancora rilevabile una visibile vischiosità nel necessario passaggio verso una natura processuale della pianificazione per il governo del territorio (pur ampiamente prevista dalle nuove leggi regionali ma indebolita dalla perdurante assenza di una legge nazionale di principi per il governo del territorio), che superi, davvero, quella ben più consolidata di “sistema di piani”, ordinato “verticalmente”, fondato su piani prevalentemente di uso del suolo redatti da livelli istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati: **una processualità della pianificazione** (di tipo dunque maggiormente “orizzontale”) **fondata cioè sulla sussidiarietà e soprattutto sulla responsabilità delle istituzioni**, su metodi e procedure di cooperazione fra enti, di *co-pianificazione* negli atti di pianificazione, di concertazione e di partecipazione dei soggetti pubblici (inclusi quelli statali) e privati. Dunque un approccio in cui la co-pianificazione e la cooperazione istituzionale si sviluppino a partire dagli oggetti delle rispettive competenze di pianificazione ed in particolare sui contenuti strutturali dei diversi livelli di piano, per lasciare la componente operativa della pianificazione alla responsabilità dell’Ente che ha predisposto il Piano. Dunque un processo di pianificazione per il governo del territorio in cui ogni livello “consulta” tutti gli altri ed è a sua volta oggetto di “osservazioni e pareri” da parte di essi, ma è lui solo “responsabile” di tutti gli oggetti e dei problemi del territorio dominabili a quel livello.

In una realtà, pur assai complessa come quella italiana, **il principio di sussidiarietà “verticale”** sembra in buona parte essere condiviso dai soggetti istituzionali e, sia pur ancora parzialmente, acquisito sul piano amministrativo delle riforme Bassanini. Assai più controversa è la valutazione e la pratica della cosiddetta **sussidiarietà “orizzontale”** (quello che non fanno o non possono fare i privati o i soggetti paraistituzionali e funzionali, lo fa l’Amministrazione pubblica). Ciò che comunque non è certo che sia (e che sarà) evitato è che entrambi i tipi di sussidiarietà risultino o meri schemi formali (e ad attuazione parziale e contraddittoria) o forzature; tali cioè da non costituire l’intelaiatura “sostenibile” sulla quale poggiare un assetto istituzionale rispondente alla plurale realtà che si è venuta configurando soprattutto nei sistemi economico-sociali e territoriali più complessi e che esprimono una più forte domanda di innovazione delle forme di governo e di pianificazione (quali, ad esempio, quelli metropolitani).

Va anche riscontrata una certa tendenza sia all’attenuazione del tradizionale ruolo del **“sistema Stato” come soggetto** (inteso quale complesso delle Istituzioni-Amministrazioni ai vari livelli e delle relative competenze per materie), sia ad una assunzione di maggior ruolo da parte di un **“sistema Stato” come funzione** (in cui risaltano di più le “autonomie funzionali” e paraistituzionali quali le Camere di commercio, le Università, le ASL, gli Enti fiera, gli Enti portuali, aeroportuali ed interportuali, le Fondazioni bancarie, le Agenzie di sviluppo o di assistenza tecnica, le Associazioni di categorie economiche-imprenditoriali, ecc.). A questi diversi profili del “sistema Stato” corrispondono “territori” istituzionali e territori funzionali, forme di governo, policentrismo delle istituzioni e “poliarchia” dei soggetti funzionali, secondo una configurazione tendenzialmente più reticolare del potere pubblico.

Deve inoltre essere riconosciuto un fenomeno di crescente *customerizzazione* delle istituzioni territoriali in cui Regioni, Province e Comuni (ma in particolare questi ultimi), diventano soggetti sottoposti al giudizio non solo di cittadini-clienti ma anche degli *users* e degli investitori rispetto all’efficienza ed efficacia dei servizi offerti e utilizzati, alla qualità dell’abitare o del fruire il territorio urbano, al sistema infrastrutturale, alla capacità non solo di amministrazione ma anche a quella di *governance*.

D’altra parte, la prospettiva (più che la pratica effettiva) di forme di *governance*, intendendo con questo termine un processo decisionale non autoritativo, all’interno del quale assumono ruoli attivi una pluralità di soggetti (anche non istituzionali) nelle scelte e nelle azioni di interesse collettivo, sembra in questi ultimi anni, essere quella maggiormente condivisa. E’ una prospettiva nella quale le forme decisionali ed organizzative del territorio sono più flessibili e “deboli”, adatte soprattutto a condividere strategie, a produrre intese ed accordi.

Va tuttavia avviata una riflessione sulla **possibile contraddizione tra una tendenza e propensione ad un prevalente sviluppo di processi e profili di governance** (più in particolare nei territori metropolitani) **ed un possibile connesso indebolimento delle istituzioni-autonomie locali** e delle loro funzioni di governo-amministrazione e di pianificazione più istituzionali e tradizionali (*government*); dovendosi assumere una maggiore

consapevolezza sia sul fatto che **la governance è efficace se c'è un government che funziona**, sia che entrambe le forme hanno bisogno di regole e qualche procedura, sia che la più generale "governabilità" è sostenuta dall'interazione fra soggetti con specifiche competenze che si rapportano. Sarebbe dunque necessario guardare, da parte dei soggetti, a forme di governo del territorio caratterizzate non solo da profili di *governance* e da un riferimento a linee strategiche e politiche urbane e territoriali ma anche da profili di pianificazione (avente efficacia configurativa del territorio-quella strutturale- e conformativa della proprietà -quella operativa-), amministrazione-gestione efficiente ed efficace per tutti quei servizi ed interventi necessari per "fare funzionare" il territorio locale e di area vasta.

A fronte di tutto ciò, la tendenza delle istituzioni territoriali riscontrabile in questi ultimi anni sembra però piuttosto quella di uno Stato, Regioni, Province e Comuni che sembrano preferire l'atteggiamento di "tenersi le mani libere", invece che coordinarsi realmente (e faticosamente) nelle politiche e, addirittura, co-pianificare, nel suo insieme, un dato territorio dove istituzioni e soggetti paraistituzionali concorrono (nel senso ancora prevalente però di "farsi concorrenza") e si sovrappongono.

L'instabilità del nuovo Titolo V della Costituzione (che ha caratterizzato la quasi conclusa XIV legislatura), oltre ad offrire una prospettiva confusa e contraddittoria per la stessa Legge nazionale di principi per il Governo del territorio, non costituisce un contesto favorevole né per i soggetti istituzionali del governo del territorio, né per l'entrata sulla scena di un "nuovo" (e complicato) soggetto istituzionale e funzionale previsto, dal 2001, dalla Costituzione come la Città metropolitana (una sorta di "governo promesso"), nè lo è stato, per la potenzialmente positiva recente fase di avvenuta riscrittura di tutti gli Statuti regionali in un mutato quadro "federalista" o comunque di "regionalismo rinforzato" e delle relative competenze esclusive rispetto a quelle dello Stato (non sembra infatti che sia emersa con chiarezza un'utile nuova generazione di Statuti regionali, 30 anni dopo quella istitutiva delle Regioni).

L'instabilità del quadro costituzionale e istituzionale deve essere superata per un'ulteriore ragione, perché essa sta determinando un indebolimento dell'azione legislativa innovativa delle Regioni sviluppatasi dopo il 1995 e disorientando la necessaria "terza generazione" di leggi regionali di governo del territorio avviate, dopo le riforme amministrative del 1998, con la Legge costituzionale del 2001; leggi che devono svilupparsi con **l'indispensabile sostegno di una Legge nazionale di principi per il governo del territorio** che dia fondamenti certi proprio a quelle innovazioni dei processi di pianificazione, della natura dei piani, delle perequazioni urbanistica e territoriale, al momento ancora esposta al rischio di una "controriforma dei TAR", con il rischio di ridursi, al più, ad una esercitazione stilistica.