

## **XXX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI**

### **UN NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE? UNA GOVERNANCE EFFICACE DEL LIVELLO INTERMEDIO DI PIANIFICAZIONE COME PRIMA RISPOSTA**

Salvatore DI BARI<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Facoltà di Ingegneria, Alma Mater Studiorum di Bologna, Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale

#### **SOMMARIO**

La crescente domanda di capacità di governo dello sviluppo formulata dagli operatori economici locali e sostenuta dalle istituzioni europee si confronta con la scarsa capacità degli enti territoriali attuali: Regioni, Comuni e Province di raggiungere un livello di efficienza sufficiente ad organizzare sistemi di servizi adeguati a sostegno della crescita economica.

In questa prospettiva la dimensione provinciale parrebbe essere quella tecnicamente più idonea per il minimo livello di pianificazione territoriale decentrata ma nel contempo la provincia come ente amministrativo intermedio palesa forti carenze motivazionali. Il nuovo governo auspicato dalla Comunità Europea prevede una gestione attraverso Sistemi Locali Territoriali (S.Lo.t.) definiti dalla combinazione di milieu locale e reti di attori che si comportano come un attore collettivo.

Dal punto di vista metodologico il perimetro del margine di uno S.Lo.t. è ottenuto tenendo in massima evidenza il fenomeno del pendolarismo casa-lavoro rilevato con criteri statistici. (Progetto E.S.P.O.N. European Spatial Planning Observation Network).

## 1 LE MOTIVAZIONI DELL'ARTICOLO

La motivazione principale di questo articolo è verificare nell'ambito del dibattito presente a livello nazionale ed internazionale *l'utilità dell'Ente intermedio di pianificazione*, soprattutto tenendo ben fissi gli intendimenti attuali della C.E., che nei suoi documenti programmatici a partire dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo siglato a Postdam nel 1999, indica

- le regioni come organi di decentramento per lo sviluppo locale;
- come deleteria l'eccessiva frammentarietà territoriale provocata da comuni troppo numerosi e piccoli;
- la scala intermedia, intesa come quella delle aggregazioni sovracomunali, come primo parametro di verifica per l'efficienza degli Enti e per il loro sistema di governance, e come l'ambito tecnico attuativo di decisione delle politiche di sviluppo locale.

La crescente domanda di capacità di governo dello sviluppo formulata dagli operatori economici locali e sostenuta dalle istituzioni europee si confronta con la scarsa capacità degli enti territoriali attuali: Regioni, Comuni e Province di raggiungere un livello di efficienza sufficiente ad organizzare sistemi di servizi adeguati a sostegno della crescita economica.

In questa prospettiva la dimensione provinciale parrebbe essere quella tecnicamente più idonea per il minimo livello di pianificazione territoriale decentrata ma nel contempo la provincia come ente amministrativo intermedio palesa forti carenze motivazionali in quanto l'ente storico di riferimento della pianificazione è il comune e l'ente di gestione delegato dallo stato è la regione: in generale troppo piccolo il comune per fare una programmazione di sviluppo, troppo grande la regione per cogliere gli impulsi alla crescita dei territori e delle realtà locali.

A rendere necessario un governo efficace del territorio alla scala intercomunale c'è anche l'urgenza di limitare le conseguenze negative dello sprawl, e la volontà di mettere ordine politico-istituzionale nella dialettica che vede contrapposti i territori voluti dalle istituzioni e i territori legittimati dal consolidamento delle tradizioni e confermati dall'uso attuale.

## **2 GLI ATTUALI ENTI DI GOVERNO E LA GESTIONE DEI TERRITORI FUNZIONALI**

Da oggi nessun livello istituzionale è più in grado di governare solo con le proprie forze le determinanti di sviluppo e le condizioni di coesione sociale delle collettività locali.

La globalizzazione impone l'abbandono del dirigismo, ma chiede con altrettanta forza la presenza di un Ente pubblico efficiente e governante e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, implica la necessità di cooperazione interistituzionale ha dunque un carattere forte.

Le Regioni sono spesso troppo grandi, perciò più adatte ad un compito ordinamentale, i comuni invece dal canto loro, o troppo piccoli o troppo grandi, impegnati con la pianificazione urbanistica poco tengono a temi quali la mobilità o il rispetto dell'impronta ecologica. Inoltre a dimensione comunale è insufficiente a gestire fenomeni che hanno natura e impatti trans-territoriali; quella regionale è adatta alla legislazione territoriale (all'interno di un forte quadro nazionale) ma non alla gestione.

Le Regioni non possono più essere pensati come un territorio "naturalmente" compatto, con una propria unità determinata dal fatto che i vari circuiti (economici, ma non solo) si chiudono dentro il suo spazio ma va pensata in termini di una rete di sistemi locali, i quali, coordinandosi e mettendosi in rete tra di loro, creano sinergie, cioè aumentano la ricchezza complessiva, non solo economica, ma anche sociale e culturale.

Governare efficacemente vuol dire governare le reti regionali per ottenere vantaggi dallo sviluppo locale.

L'ente provincia, a un ventennio ormai dall'entrata in vigore della legge 142/1990 e per effetto delle nuove riforme di segno federalista (legge 265/1999), che hanno dato impulso ad una stagione di forte rilancio delle autonomie locali e, in particolare, di rivalutazione proprio del ruolo del governo provinciale, è oggi più che mai polo di attrazione, anche, di un ampio ed organico decentramento di funzioni sia programmatiche e pianificatorie, sia gestionali perciò sembra l'ente più giusto per fare pianificazione di area vasta.

Non solo, la provincia svolge una funzione essenziale e riconosciuta a livello europeo(e per "le politiche integrate di sviluppo territoriale", nell'espressione dell'Unione Europea).

Ed è proprio in virtù delle difficoltà che nel corso del tempo si sono presentate nell'utilizzo di unità amministrative ai fini dell'analisi e della definizione di politiche territoriali per lo sviluppo locale, che si è sempre più spesso ricorso ad un approccio di governo del territorio alternativo basato sul concetto di sistema locale territoriale, frutto della combinazione di milieu locale e reti di attori che si comportano come un attore collettivo.

Tale concetto si può considerare come l'evoluzione del concetto di "*regione funzionale*", infatti come quest'ultimo si definisce sulla base della presenza di un nucleo e di una corrispondente area di influenza, ma in più rispetto a questo si connota di una valenza relazionale per la quale la varie realtà territoriali, forti della loro identità, interagiscono fra loro in base a relazioni di tipo funzionale.

La definizione dei confini geografici di un sistema territoriale non è un'operazione che può essere risolta semplicemente ricorrendo alle esistenti unità amministrative come i comuni, le province e le regioni. Queste unità territoriali, infatti, pur essendo caratterizzate da un certo grado di omogeneità morfologica, storica, culturale e politica, non rappresentano, nella maggior parte dei casi, una soluzione al problema della definizione empirica di un sistema territoriale. Il fenomeno dello sprawl insediativo che al giorno d'oggi colpisce gli aggregati urbani rende ancora più complesso definire in senso compiuto, politico, economico, culturale e sociale, il "sistema locale" e la sua area territoriale d'influenza.

Si rendono perciò necessari nuovi approcci strategici che tengano conto della complessità del territorio e delle nuove domande sociali, di qualità, efficienza ed identità, a cui i livelli istituzionali attuali non sanno dar risposta.

Anche in questo caso le province costituiscono l'unità amministrativa più vicina alla nozione di sistema territoriale, che possono presentare sia aree interne ai suoi confini ma non integrate con il resto del sistema, sia comuni che di fatto gravitano su altre province.

E' noto, infatti, come molto spesso i singoli comuni (anche quelli di dimensione maggiore) costituiscano delle sotto-aree di sistemi territoriali più complessi, caratterizzati al loro interno da relazioni molto articolate, e le regioni rappresentano unità amministrative che, per la loro elevata estensione territoriale, non si prestano ad essere considerate come sistemi locali territoriali.

Un sistema territoriale non risponde soltanto a criteri di omogeneità funzionale, ma anche alla percezione di appartenenza alla medesima comunità locale, facilitando così i processi di

governo del territorio ai diversi livelli. Identificare un sistema territoriale omogeneo dal punto di vista delle dinamiche urbane, sociali ed economiche, è una condizione necessaria per definire qualsiasi forma di pianificazione o *governance* territoriale

### **3 IL DIBATTITO ISTITUZIONALE SULL'ENTE INTERMEDIO DI PIANIFICAZIONE**

In contemporanea col processo di rinnovamento della politica locale in atto nei principali Paesi dell'Europa Comunitaria si va delineando una significativa evoluzione per adeguare le istituzioni pubbliche che in Italia comporta l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

In tale titolo si disegna un nuovo assetto dei vari livelli Istituzionali, assumendo come criteri di riferimento la semplificazione dell'assetto amministrativo e la razionalizzazione della spesa pubblica complessiva, e tale riforma coinvolge anche l'ente provinciale, che in realtà da sempre è stato oggetto di un fervente dibattito.

L'articolazione delle Regione in enti subordinati è già prevista dall'art 118 della Costituzione che prevede che la Regione può subdelegare alle province, ai Comuni o ad altri enti locali le funzioni amministrative relative a materie ad essa trasferite o delegate dallo Stato.

L'esigenza di individuare un livello intermedio di piano tra Regione e Comune, al quale far corrispondere un ambito territoriale e quindi un soggetto di pianificazione, investe tanto la sfera politica che quella tecnica.

A livello politico l'esigenza è quella di individuare un ente che riesca ad assumere il ruolo di gestione del potere politico a livello intermedio, infatti le Province progressivamente esautorate dal nuovo Ente Regione non sembrano essere all'altezza del compito. Altro problema connesso è la natura giuridica dell'ente intermedio: organismo di primo grado (a rappresentanza diretta elettiva) o di secondo grado.

A livello tecnico il dibattito sul livello intermedio di pianificazione affonda le radici all'inizio degli anni '60, quando il confronto si sposta sulla questione delle caratteristiche geografiche dell'ambito territoriale intermedio e sul criterio da porre alla base del suo disegno ovvero sul verbio omogeneità o polarizzazione del territorio interessato. (Mascarucci, 2000).

L'omogeneità prevede la ricerca delle uguaglianze sia fisiche che socio economiche, la polarizzazione propone ambiti territoriali che riprendano al loro interno quote di territorio depresso e quote di territorio ad elevata suscettività di sviluppo per poter tendere all'interno del comprensorio stesso agli obiettivi del riequilibrio.

In una prima fase il livello intermedio è stato identificato con la provincia perché era un ente pre-esistente a cui erano delegabili competenze e spesso aveva sede in una città paragonabile al capoluogo regionale, cioè era dello stesso ordine di grandezza, ma i riti dell'interazione su cui si organizza la vita moderna, hanno portato all'interazione dei capoluoghi di provincia fra di loro, una interdipendenza funzionale progressiva. In questa condizione sono molte più vicine due città capoluoghi di provincia rispetto a due centri delle stesse due province chilometricamente più vicine. Ad esempio Bologna e Modena col tempo vanno godendo di strumenti di comunicazione molto più efficaci dei collegamenti fra San Giovanni in Persiceto e Nonantola, geograficamente vicini.

Questo fenomeno non conosce neppure i confini regionali: Potenza è più vicina a Salerno che a Matera, che a sua volta è più vicino a Bari.

Rovigo è sede universitaria in quanto accoglie i decentramenti di alcune facoltà di Padova e Ferrara.

Ogni centro però appartiene ad una sua rete locale all'interno della quale copre un suo ruolo gerarchico definito. E quando due reti locali interagiscono profondamente soprattutto lungo i centri di margine cosa succede? Le varietà di combinazioni sono molte, come molte sono le giustificazioni che assegnano diversi livelli di attrattività ai centri.

Non sono forse questi anche elementi che suffragano la cancellazione di antichi confini? Un modo per reinterpretare l'organizzazione del territorio è sicuramente privilegiare alcune funzioni collettive riducendo la molteplicità di enti "onnivori", polimorfi, "storici" che rischiano di sclerotizzare la trasformazione, convalidandone l'inefficienza evolutiva.

Nel 1946 si incominciò a parlare dell'abolizione delle Province.

L'argomento più importante del dibattito dell'Assemblea Costituente fu l'istituzione delle Regioni; nel contesto di questo dibattito si vennero sviluppando precisi orientamenti circa l'opportunità di individuare nuove unità intermedie non fittizie e puramente convenzionali, riconoscendo sul piano istituzionale le complementarità d'interessi e gli stretti rapporti esistenti tra gruppi di comuni, incominciando a delineare le forme di una nuova organizzazione dello Stato.

Veniva affermato infatti: "Le ragioni che giustificano la soppressione delle province sono varie. Si afferma che l'ente provincia non è un ente naturale e non ha in Italia nessuna tradizione, essendo stato introdotto su imitazione dei dipartimenti francesi; non ha avuto perciò vita fiorente data anche la scarsità delle sue attribuzioni e la mancanza di una solida finanza propria. Inoltre anche se è vero che nella provincia si ha una localizzazione

d'interessi non sembra che questi interessi siano tali da non poter essere tutelati dall'ente maggiore o, in certi casi, anche da più enti minori (Comuni) raggruppati nella forma di un consorzio.

Vi è poi il fatto della diversità delle risorse economiche tra provincia e provincia per cui non sempre a questo ente potrebbe venire affidato convenientemente l'esercizio di alcuni servizi spettanti la regione.

A prescindere però dalle precedenti considerazioni, non si può non riconoscere che, una volta istituita la Regione ed eliminata la Provincia, alcune funzioni amministrative debbono necessariamente rimanere decentrate, come in un sistema capillare, rispetto alla regione stessa. Sorge però l'interrogativo su come però tali decentramenti possano attuarsi. Si parla di uffici regionali istituiti negli attuali capoluoghi di provincia e in genere, nei maggiori centri della regione; oppure si riaffaccia l'ipotesi di attuare quel decentramento in organismi più piccoli delle province, corrispondenti, grosso modo, al circondario." (Relazione dell'Assemblea Costituente, Ministero per la Costituzione: Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Vol.II, Autonomie Locali, Roma, 1946)

La dimensione comunale, già dal 1946, appariva troppo piccola per dar luogo a forme razionali di programmazione: si propose quindi l'istituzione di entità simili ai vecchi circondari che erano stati soppressi con due provvedimenti legislativi del 1927 e del 1936; si partiva dalla constatazione dell'esistenza di un' "altra circoscrizione locale che, seppure attualmente non è contemplata nel nostro ordinamento, non è un fatto accidentale. In quasi tutto il territorio dello Stato, ad eccezione di qualche provincia dell' Italia Settentrionale nelle quali è facile la viabilità e le comunicazioni agevoli, si rilevano centri minori che fanno capo ad un centro maggiore che serve da mercato economico, da centro di comunicazioni, di studi e di molti altri affari. Tutta la vita di questi centri maggiori presuppone la confluenza in essi dei centri minori. Quest'insieme di Comuni tra loro legati, corrisponde circa ai vecchi circondari".

In questo dibattito sul problema dell'accentramento o del decentramento amministrativo e sulla necessità conseguente di individuare circoscrizioni amministrative minori, il circondario veniva visto quindi come l'organismo più adatto; se si considerava anche un'ulteriore affermazione contenuta nella Relazione: "sul modo di determinare le circoscrizioni, almeno in linea di principio, vi è stata sempre una certa uniformità di vedute. Si è cioè sempre concordemente affermato che le circoscrizioni amministrative devono risultare formate in base a criteri naturali, ossia geografici, o demografici, storici e di affinità storico-culturale. Solo in tale scopo le circoscrizioni amministrative potranno adempiere al loro scopo."

Queste discussioni non portarono alla soppressione delle Province, ma dettero ugualmente alcuni risultati, costituiti, sul piano legislativo, qualche anno dopo, dalla legge L. 25 Luglio 1952 n. 991 ('Legge per la montagna') e più tardi dal D.P.R. 10 Giugno 1955 n. 587, in cui si prevedeva la possibilità per i comuni compresi in una zona montana di unirsi in Consorzio permanente denominato "Consiglio di Valle" o "Comunità Montana", cioè enti integratori delle possibilità e delle iniziative dei rispettivi comuni per la salvaguardia e il potenziamento della solidarietà degli interessi.

La Legge urbanistica n. 1150 del 17 Agosto 1942 nell'ambito della pianificazione territoriale prevedeva la possibilità di redigere "piani territoriali di coordinamento" e "piani territoriali intercomunali".

Per quanto riguarda, in modo particolare, i piani di coordinamento, secondo l'art.5 la facoltà di redigere i piani spettava al Ministero dei Lavori Pubblici; la legge non indicava i limiti geografici dei piani di coordinamento, e, in concreto, i tentativi effettuati presero come punto di riferimento il territorio delle regioni.

Nella legge del '42 all'art.12 si prendeva poi il caso della predisposizione di un piano regolatore generale intercomunale quando "per il carattere di sviluppo degli aggregati edilizi in due o più comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto territoriale dell'area".

L'esigenza di un coordinamento intercomunale nasceva dalla necessità di disciplinare l'espansione dei grossi centri verso la periferia e i comuni limitrofi.

Circa i Piani intercomunali le amministrazioni preferirono assai di frequente rinviare ad altri tempi l'elaborazione di organici strumenti urbanistico-territoriale. Ciò avveniva sia per motivi culturali, sottovalutando in generale l'importanza di un assetto ordinato del territorio in un momento di forte crescita, sia perché le prime elaborazioni dei piani previsti dalla Legge del 1942 avevano posto in evidenza la loro limitata capacità operativa.

Le autorità si trovavano, senza una dotazione di mezzi economici appositi e senza il potere di imporre un'adeguata partecipazione dei privati alle spese per le opere, a dover elaborare i Piani che potevano agire solo attraverso vincoli ed incentivi, traducibili in prescrizioni di zona.

In base alla legge urbanistica del '42 la stesura dei piani territoriali subregionali e la loro attuazione erano affidati al Ministro dei Lavori Pubblici e per esso agli stessi Provveditorati alle Opere Pubbliche a cui faceva capo le diverse regioni.



La legge urbanistica non considerava gli aspetti politici, economici e sociali costituenti il substrato del piano, ma soltanto quelli inerenti alle strutture edilizie, ai servizi ed ai vincoli che di tale substrato erano il risultato e l'espressione, così i Provveditorati non sarebbero stati competenti a trattare tali problemi di fondo e quindi ad investirsi in modo adeguato della pianificazione territoriale, in quanto, inoltre, "la consapevolezza della dimensione territoriale dei problemi era del tutto assente".

Il piano intercomunale oltre un determinato limite di estensione si poteva intendere come un parziale piano territoriale e come tale andava trattato dal punto di vista giuridico, organico e metodologico, applicandogli i caratteri e le procedure indicate dagli art.5 e 6 della legge urbanistica del '42.

Un importante segnale in controtendenza è sicuramente il progressivo affermarsi dell'associazionismo intercomunale, spesso favorito dalle stesse province, per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, per la promozione di iniziative economiche e culturali, ed anche per l'attività di pianificazione.

L'associazionismo fra comuni, come vera espressione di domanda di azione integrata su territorio e come reazione alle debolezze ed alle mancanze dei livelli sovraordinati, è uno dei fenomeni emergenti più interessanti che, in alcune situazioni sta ridisegnando la stessa mappa del territorio secondo "geometrie" e "reti a geometria variabile" dai confini spesso trasversali a quelli istituzionali. (Urbanistica Dossier 69/70)

Le forme di pianificazione intercomunali dimostrano la tendenza sempre più esplicita delle amministrazioni locali a pianificare per parti, sovente caso per caso, ricercando accordi specifici con altri enti coinvolti e con i privati per raggiungere risultati e successi nei tempi brevi.

Questa strada viene percorsa non solo nel tentativo di aggirare sul campo gli strumenti vigenti, i vincoli e le lentezze di quegli ordinamenti urbanistici regionali ancora arretrati e dei piani adeguati, ma anche nelle opportunità da parte delle amministrazioni locali di occasioni e risorse per lo sviluppo e qualificazione del territorio.

La legge regionale dell'Emilia Romagna n.20/2000 attribuisce alle Province il compito di "prevedere particolari forme di cooperazione tra Comuni che presentano una elevata continuità insediativa, ovvero nei casi in cui le scelte pianificatorie comunali comportano significativi effetti di rilievo sovracomunale" (LR20/00, art. 13, c. 3). Tale compito da valorizzare e incentivare può prevedere che Province in accordo con la Regione, concorrano

ad assicurare la coerenza delle politiche pubbliche e i piani di settore individuando ambiti territoriali sub regionali flessibili in rapporto agli scenari abitativi prefigurati (costruzione progressiva di una progettualità che travalica i confini comunali/geometrie variabili) e regole condivise per la sostenibilità di lungo periodo.

In tal senso tali aggregazioni sovracomunali si propongono di rafforzare la solidarietà tra le varie componenti di un agglomerato, controllare le conseguenze negative dello *sprawl*, migliorare la qualità della vita, elaborare e attuare strategie di sviluppo sostenibili sul piano economico (sviluppando i temi comuni della demografia, dello sviluppo economico, delle politiche della casa, dei trasporti, dell'università e della ricerca, del paesaggio, dell'ambiente, delle infrastrutture, dei servizi, e del patrimonio culturale e urbano).

E' proprio nel piano in forma associata, inoltre, che anche il livello analitico - valutativo del Quadro conoscitivo e della Valutazione di sostenibilità territoriale ed ambientale trova la migliore espressione in quanto consente di avvicinarsi di più alla reale scala dei fenomeni da analizzare e degli effetti delle trasformazioni da valutare.

Le diffuse carenze della pianificazione a questo livello sono ancora più evidenti in un sistema che tende sempre di più a basarsi sulla sussidiarietà, concertazione fra enti ed istituzioni e negoziazione coi privati.

Queste carenze unite ad una limitata capacità di coordinamento e di affermazione di indirizzi centrali non permettono di garantire le necessarie visioni d'insieme e sono fra le cause principali da una parte del settorialismo e della frammentazione e dall'altra della scarsa chiarezza nella programmazione regionale.

I diversi enti che operano sul territorio faticano a comunicare e dal basso emerge una forte esigenza di integrazione e organicità nei processi di programmazione e progettazione.

In molte situazioni sono le province ad essere chiamate a garantire l'operatività di questa scala ma frequente è la loro scarsa incisività e spesso l'impossibilità a fungere da cerniera fra il livello regionale quello comunale.

Spesso sono le Regioni a voler lasciare volutamente debole questo anello del sistema o spesso sono i comuni a non voler uscire da una dimensione troppo localistica.

Alla scala di area vasta restano addirittura indecisioni sulla definizione delle aree metropolitane e in particolare sulla loro eventuale coincidenza con l'area provinciale o con altre geometrie.

#### 4 ALCUNI ESEMPI DI UTILIZZO DI ENTI INTERMEDI DI PIANIFICAZIONE ALTERNATIVI

Nel corso del tempo si è fatto spesso ricorso a forme di governo alternative alla provincia per gestire la dimensione media di pianificazione, molte di esse anche se per certi versi effimere, hanno avuto comunque il merito di confermare l'esigenza di avere un forte organismo intermedio di programmazione e pianificazione e quindi di rispondere al quesito essenziale dell'articolo sull'utilità di quest'ente, che in questo caso trova una contro riprova storica citando alcune esperienze quali i comprensori, i distretti industriali ed i sistemi locali del lavoro.

Il comprensorio venne definito come *“organo di cooperazione tra comuni, province e regione”* e *“unità base della programmazione economica”*.

Al Comitato Comprensoriale venivano sostanzialmente attribuiti due ordini di competenze: il primo riguardava la programmazione economica e l'assetto del territorio, con la predisposizione di una serie di piani (il piano quinquennale di sviluppo economico-sociale, i piani pluriennali di intervento, il piano quinquennale di sviluppo agricolo e, soprattutto, il piano territoriale di coordinamento comprensoriale, visto come snodo tra pianificazione regionale e comunale); il secondo ordine di competenze riguardava l'approvazione degli strumenti urbanistici e, più in generale, l'esercizio di tutte le funzioni regionali in materia.

In sostanza il comprensorio non rappresentava un soggetto abbastanza forte da poter imporre una propria linea economica e sociale.

Il motivo fondamentale del fallimento di tale esperienza di pianificazione e programmazione è riconducibile all'insufficienza dei poteri attribuiti ai comprensori in modo da garantire l'esecutività del piano. In sostanza il comprensorio non rappresentava un soggetto abbastanza forte da poter imporre una propria linea economica e sociale.

Un altro esempio è rappresentato dai **Sistemi Locali del Lavoro** che sono aggregazioni di comuni che derivano da una ricerca condotta da Istat ed Irpet in collaborazione con l'Università di Newcastle Upon Tyne a partire dai dati relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie per motivi di lavoro ricavati dagli appositi quesiti posti nel Censimento Generale della Popolazione del 1991.

L'obiettivo di base è la costruzione di una griglia territoriale determinata dai movimenti dei soggetti per motivi di lavoro; l'ambito territoriale che ne discende rappresenta l'area geografica in cui maggiormente si addensano questi movimenti.

In questo modo si aggregano unità amministrative elementari (Comuni) individuati sul territorio dalle relazioni socio-economiche.

I distretti industriali, come gli altri sistemi territoriali, con la loro rappresentazione cartografica costituiscono i primi strumenti di progettualità ancorata al territorio. Il successo economico dei D.I. presenti nelle regioni italiane, è stato condizionato dal legame spaziale con le singole organizzazioni presenti nell'ambito territoriale. Tra i vantaggi che scaturiscono dalla concentrazione e dalla specializzazione c'è quello dell'immagine dei territori e della loro identità univocamente riconosciuta. Il vero punto di forza del distretto è rappresentato dalla marcata flessibilità di siffatto sistema locale specializzato. *“Non si tratta, infatti, semplicemente di una forma organizzativa del processo produttivo di certe categorie di beni, ma di un ambiente sociale in cui le relazioni tra gli uomini dentro e fuori i luoghi della produzione, nel momento dell'accumulazione come in quello della specializzazione, e le propensioni degli uomini verso il lavoro, il risparmio, il gioco, il rischio, ecc.. presentano un loro peculiare timbro e carattere”* (Becattini, 1987).

La nascita e lo sviluppo di un D.I. è il risultato locale dell'incontro di certi tratti socioculturali di una comunità (un sistema di valori, di orientamenti e d'istituzioni), di caratteristiche storico-naturalistiche di un'area geografica (orografia, reti e nodi di comunicazione, forme di insediamento) e di caratteristiche tecniche del processo produttivo (decomponibilità dei processi, brevità delle serie), ma anche il risultato di un processo di interazione dinamica fra la divisione-integrazione del lavoro nel distretto e l'allargamento del mercato dei suoi prodotti. (Dallari, 2002)

La mappatura dei D.I., attribuita dal legislatore sin dagli anni Novanta alle Regioni dopo dieci anni non è ancora completa per tutte le Regioni italiane, anche se l'elenco più completo, anche se non esaustivo, è stata predisposto dall'ISTAT sulla base dei sistemi locali di lavoro (SLL), ed ha portato all'individuazione, in base ai dati del 1991, di 199 D.I. per un totale di 2.200.000 addetti (il 42% dell'occupazione manifatturiera italiana).

La mancata definizione di criteri unici ha comportato una vera e propria proliferazione di classificazioni realizzate, come già detto, dall'ISTAT e da diversi Istituti di ricerca (Tagliacarne, Sole 24 Ore, Ceris/Cnr, Censis, ecc.), il che ha comportato la coesistenza di mappature con dati diversi.

Tutte queste ricerche e classificazioni avviate per mappare le varie tipologie di sistemi locali confermano la necessità d'informazioni statistiche dotate di un riferimento geografico o, come si dice comunemente, georeferenziate, per rendere sempre più orientata al territorio l'analisi dei fenomeni socio-economici. Per questo motivo proprio l'ISTAT, per avvicinarsi di più al mondo dell'informazione geografica, ha utilizzato nuove tecnologie nella fase di definizione delle basi territoriali in occasione dei censimenti generali del 1991 e nella possibilità di restituire l'informazione raccolta a scale geografiche molto dettagliate.

I SLL, assumendo come strumento di analisi territoriale il sistema locale, dove si svolge l'attività quotidiana di una comunità di persone in relazione al lavoro e al tempo libero, sancisce che la dimensione locale assume significato quando essa corrisponde al territorio dove la popolazione svolge la maggior parte della propria vita quotidiana, dove produce e consuma, e dove stabilisce rapporti sociali ed economici.

In questa carrellata, *il sistema locale territoriale diventa il risultato delle relazioni umane che si svolgono con riferimento ad una base territoriale*, e che riguarda sia la produzione di beni che la riproduzione sociale: rappresenta così un'unità d'indagine significativa (AA.VV., 1997) perché, come direbbe G. Dematteis fa riferimento a delle cose e a delle trasformazioni materiali di cose (Dematteis 2001, p14).

La novità degli S.Lo.T. è costituita dal fatto che fino al 2001 le regioni avevano definito sullo stesso territorio una pluralità di ambiti intermedi non univocamente circoscritti per tutte le funzioni ma definiti secondo un criterio analitico matematico dipendente dall'attività settoriale dominante, penso ai comprensori scolastici, ai distretti industriali e così via...

Altri quesiti riguardano i territori definiti da politiche dei servizi (i distretti ASL, le ATO, i distretti scolastici, etc.), che nati sulla gerarchia originaria, la rafforzano progressivamente per addizioni (vedi il recente provvedimento normativo sulla sismica). Potenzialmente l'esigenza di parte di questi territori potrebbero svanire con il modificarsi della natura/qualità dei servizi (ad esempio la digitalizzazione dell'amministrazione potrebbe rendere inutile una gerarchia territoriale di molti servizi di front office e deterritorializzare molte attività di back office). Uscendo dalla dimensione dei servizi ed entrando invece in quella della produzione i quesiti da porci sono:

- i SLL descrivono adeguatamente tutti i contesti territoriali del lavoro(ad esempio i distretti produttivi)?

- per le recenti organizzazioni per filiera (in cui possono essere coinvolti in un'unica strategia territori anche distanti tra loro -vedi sistemi delle fiere, della logistica, etc.) sono possibili politiche tra loro integrate, anche di natura territoriale?

## 5 IL PROGETTO E.S.P.O.N.

Sin dall'inizio del 2000 il Servizio Sviluppo Territoriale dell'OCSE ha condotto un'indagine per capire come i diversi paesi identificavano empiricamente le regioni funzionali. La stragrande maggioranza dei paesi adotta una definizione di regione funzionale basata sul pendolarismo. I confini delle regioni funzionali sono stati definiti infatti sulla base di "contorni" determinati dai mercati locali del lavoro, a loro volta identificati sulla base di indicatori relativi alla mobilità del lavoro. In Italia, la definizione di area urbana funzionale viene a coincidere di fatto con quella di Sistema Locale del Lavoro (SLL)

<i>Paese</i>	<i>Regione funzionale</i>	<i>N.</i>	<i>Criterio</i>	<i>Copertura nazionale</i>
AUSTRIA	<i>Arbeitsmarkbezirke</i>	85	Pendolarismo	Si
BELGIO	In corso di implementazione		...	...
CANADA	<i>Census Metropolitan Areas</i>	25	Pendolarismo	No
	<i>Census Agglomeration</i>	112		
REPUBBLICA Ceca	<i>Pracovistini okrese</i>	235	Pendolarismo	Si
DANIMARCA	<i>Pendilingsopland</i>	27	Pendolarismo	Si
FINLANDIA	<i>Local labour markets</i>	82	Pendolarismo+	Si
			cooperazione tra comuni	
FRANCIA	<i>Employment areas</i>	348	Pendolarismo	Si
GERMANIA	<i>Local labour markets</i>	271	Pendolarismo+	Si
			tempo di viaggio	
UNGHERIA	<i>Regional labour centres</i>	148	...	...
ITALIA	Sistemi Locali del Lavoro	784	Pendolarismo	Si
GIAPPONE	Non disponibile	...	...	...
COREA	Non disponibile	...	...	...
MESSICO	Non disponibile	...	...	...
NORVEGIA	<i>Economic regions</i>	90	Pendolarismo+	Si
			commercio al dettaglio	
POLONIA	<i>Powiat</i>	92	Amministrativo	Si
PORTOGALLO	<i>Unidades Geograficas de Empresas</i>	33	Pendolarismo	Si
SPAGNA	Non disponibile	...	...	...
SVEZIA	<i>Local labour markets</i>	81	Pendolarismo	Si
SVIZZERA	<i>Labour markets</i>	16	Pendolarismo	Si
TURCHIA	Non disponibile	...	...	...
REGNO UNITO	<i>Travel-to-work-areas</i>	308	Pendolarismo	Si
USA	<i>Metropolitan areas</i>	766	Densità popolazione +Pendolarismo	Si

FIG 1 .Classificazione delle Regioni Funzionali. (Regione Emilia Romagna, 2007)

Il fatto di scegliere dati statistici legati a caratteristiche demografiche è un elemento fondamentale che determina l'ubicazione di alcuni servizi ed attrezzature e una mappa per gli investimenti nel settore sia pubblico che privato.

Nell'ambito dei programmi europei aventi come obiettivo lo sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio fatto di aree funzionali in relazione fra loro, uno degli studi di maggior rilievo è stato condotto da ESPON (European Spatial Planning Observation Network) e riguarda l'adeguamento delle politiche alle caratteristiche dei territori d'Europa, creando un sistema permanente di monitoraggio del territorio europeo. Sulla base di sette indicatori vengono costruiti i ranking dei diversi FUA e quelli che presentano punteggi (medi) elevati vengono classificati come MEGA. In questo senso, i MEGA sono FUA/SLL particolarmente performanti. In Italia ve ne sono complessivamente sei, di cui uno nella regione Emilia-Romagna (Bologna).

Le FUA sono spazialmente interconnesse ed è possibile sovrapporre le loro aree di influenza. Tuttavia, occorre considerare il fatto che la prossimità spaziale è solo uno degli aspetti di interazione tra le città, l'altro aspetto importante è quello delle reti.

L'approccio utilizzato per definire la perimetrazione territoriale di queste aree è sostanzialmente molto simile a quella impiegata per i S.L.L.

Si tratta – come è ben noto – di una scelta che ha una tradizione ormai consolidata nella letteratura italiana di economia urbana. Infatti, come ha affermato Dematteis (1999) “per lo studio del fenomeno urbano italiano (gli SLL) offrono una maglia territoriale statisticamente più significativa di quella degli 8.104 comuni, molti dei quali, anche se di rilevanti dimensioni, sono ormai parti (in un certo senso quartieri) di entità urbane maggiori, metropolitane e non”. In altre parole, questa scelta consente di tenere conto di due diversi aspetti del fenomeno urbano. Il primo fa riferimento al fatto che l'utilizzo di questa unità consente di approssimare l'idea di città/sistema urbano sulla base dei flussi di pendolarismo casa-lavoro, rilevati sulla base dei dati del censimento della popolazione del 2001.

Gli SLL infatti “si possono considerare come gli equivalenti dei vecchi comuni italiani, la cui estensione territoriale si è dilatata alla misura dei nuovi mezzi quotidiani di comunicazione e di trasporto” (De Matteis 1999).

L'uso degli SLL consente di mantenere una perimetrazione geografica/territoriale costante nel corso di un lungo intervallo di tempo (nel caso in esame, compreso tra il 1951 ed il 2001). Questo elemento appare, infatti, necessario volendo esaminare i processi di polarizzazione/gerarchizzazione urbana che hanno contraddistinto nel secondo dopoguerra le diverse aree territoriali dell'Emilia-Romagna.

Prima di procedere nell'analisi, può tuttavia essere utile esaminare brevemente i possibili vantaggi e i potenziali svantaggi connessi all'utilizzo in un lavoro di questo tipo degli SLL.

I possibili vantaggi connessi all'uso degli SLL sono, infatti, i seguenti:

- si tratta di unità territoriali definite dall'ISTAT sulla base di una procedura statistica riconosciuta internazionalmente a livello OCSE e fondata – come si è già rilevato – sui flussi di pendolarismo casa-lavoro;
- sono di facile utilizzo ed applicazione.
- I possibili svantaggi sono, invece, i seguenti:
- si tratta di unità territoriali mutevoli nel corso del tempo;
- si tratta di unità territoriali piuttosto rigide che fanno riferimento, per definizione, soltanto ai flussi di pendolarismo e non ad altre variabili/fenomeni;
- possono non rispondere in modo immediato alla 'percezione' che alcuni osservatori hanno delle realtà urbane a livello locale.

In Espon vengono presi in esame tutti gli SLL/FUA di tutti i paesi con una popolazione superiore ai 10 milioni di abitanti, ma soltanto quelli che soddisfano due precisi requisiti (Espon, 2006):

- popolazione della FUA di oltre 50.000 abitanti (si escludono cioè le zone urbane artificialmente grandi con nucleo urbano piccolo);
- popolazione della FUA oltre lo 0,5% della popolazione nazionale e nucleo urbano (agglomerato) con oltre 15.000 abitanti (cioè, nei paesi meno popolati si è tenuto conto di FUA più piccole);
- le FUA più piccole sono state incluse quando avevano almeno un'importanza locale in materia di trasporti, conoscenze o funzioni decisionali o un'importanza regionale in materia amministrativa, di turismo o funzioni industriali.

La metodologia seguita dal Progetto Espon si può sintetizzare in due passaggi essenziali:

- 1) individuazione di sette differenti parametri statistici come base per calcolare e stabilire le tipologie di FUA ossia, la popolazione, i trasporti, il turismo, l'industria manifatturiera, la conoscenza, i processi decisionali e infine, le funzioni amministrative svolte;
- 2) individuazione delle aree isocrone, corrispondenti a zone per cui il tempo massimo di spostamento casa-lavoro è di 45 minuti, calcolato dal centro di ogni FUA.

Combinando i due approcci si ottiene una rappresentazione degli scenari di possibile integrazione policentrica del territorio europeo.



In base alla loro importanza funzionale i FUA possono essere classificati in:

- aree europee di crescita metropolitana (M.E.G.A. Metropolitan European Growth Area), quando l'indicatore composito finale, frutto della media aritmetica degli indicatori ha un valore maggiore di 2,5),
- FUA transnazionali/nazionali (quando l'indicatore composito finale, frutto della media aritmetica degli indicatori ha un valore tra 1,5 e 2,5);
- FUA regionali/locali (quando l'indicatore composito finale, frutto della media aritmetica degli indicatori ha un valore inferiore a 1,5).

I MEGA di fatto coincidono con i FUA, anche se sono caratterizzate da punteggi medi più elevati.

Di seguito si riportano gli indicatori utilizzati per rappresentare ciascuna delle sette dimensioni nelle quali si articola la specializzazione funzionale dei diversi FUA (Espon, 2006; Regione Emilia-Romagna, 2007):

<i>Funzioni del FUA</i>	<i>Indicatori</i>
Popolazione (size del FUA)	Popolazione residente
Funzione dei trasporti	Aeroporti (numero di passeggeri), porti (traffico containers)
Funzione turistica	Numero di posti letto in strutture alberghiere
Funzione industriale	Valore aggiunto nell'industria manifatturiera
Funzione di conoscenza	Localizzazione di università (numero di studenti)
Centri di <i>decision-making</i>	Localizzazione delle imprese principali (top)
Funzioni amministrative	Status amministrativo del FUA

*Tabella 1 - Indicatori utilizzati per la specializzazione dei FUA. Fonti Espon, 2006; Regione Emilia-Romagna, 2007.*

Un limite del modello Espon è costituito dalle differenze che le singole nazioni danno alla definizione di FUA, quando, invece è lo stesso Progetto che cerca di omogeneizzare le differenze esistenti tra i diversi paesi. Un secondo limite è la dimensione dei comuni, molto diversa nei vari paesi dell'UE: si passa dalla limitata dimensione delle municipalità francesi, che tiene conto della distinzione tra le aree urbane ed il resto del territorio, a quelle finlandesi, svedesi e norvegesi, in cui si trovano FUA con una delimitazione spaziale molto estesa e popolazioni concentrate in un singolo centro urbano. Ciò porta alla definizione di aree urbane funzionali con una densità inferiore a 10 ab/km<sup>2</sup>. In questi casi estremi è opportuno operare correttivi nell'ambito della delimitazione delle FUA al fine di venire incontro alla struttura demografica ed economica.

A fronte di questi limiti vi sono tuttavia nuove prospettive per la loro analisi statistica. In particolare attraverso l'uso dei *dataGIS* si può esaminare lo schema del network dell'infrastruttura di ogni FUA per conoscere elementi e sistemi che caratterizzano le aree urbane funzionali.

## **5.1 IL CASO DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

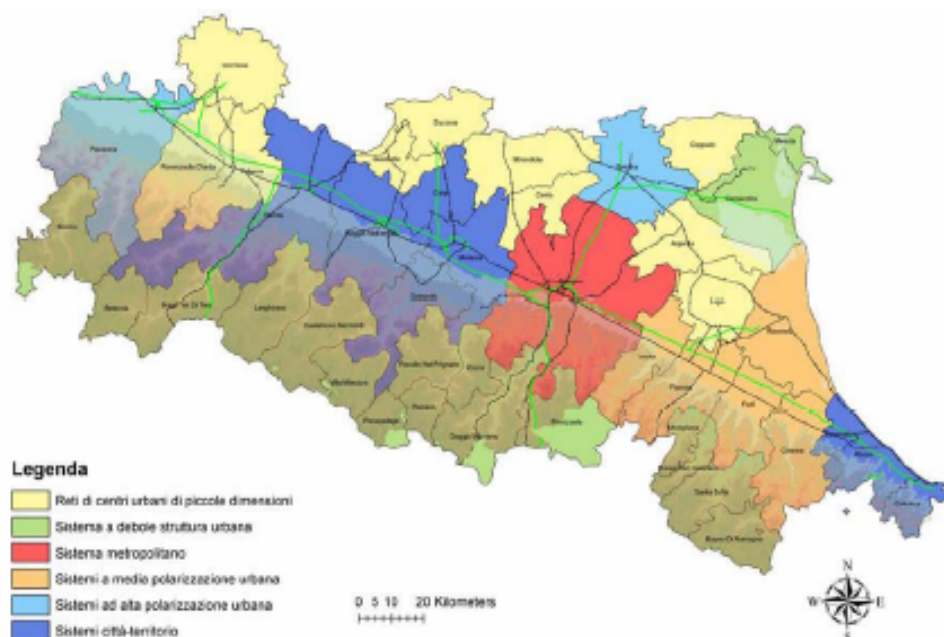
La regione Emilia Romagna ha fatto propri i precetti europei e la metodologia propria del progetto ESPON per capire come meglio funzionano e vengono fruiti “i suoi territori” ed approfitta della redazione dell'*Introduzione al Quadro Conoscitivo del P.T.R. del 2007*, strumento in fase di revisione, per presentare un possibile nuovo assetto regionale.

Il lavoro fatto dalla Regione Emilia Romagna nel 2007 nasce dal desiderio di superare una geografia impostata su criteri amministrativi nella speranza di individuare oggetti territoriali più razionali per effettuare letture e definire politiche, in grado cioè di essere più efficaci perchè più aderenti alla realtà dei territori.

L'esito di questo studio è il passaggio consapevole da una regione fortemente policentrica nel suo sviluppo e “artificiosamente” rinata ad unità, dopo le vicende del XIX secolo, ad una realtà organizzata su una rete di sistemi di città, identificando sei diverse tipologie di SloT ossia:

- i Sistemi Territoriali ad alta polarizzazione urbana;
- i Sistemi Urbani Metropolitani;
- i Sistemi Città – Territorio;
- i Sistemi a media polarizzazione urbana;
- i Sistemi a bassa polarizzazione urbana;
- i Reti di centri urbani di piccole dimensioni.

FIG 2 .Gli Slot della Regione Emilia Romagna Fonte: *Integrazione al quadro conoscitivo del Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna, aprile 2007*



La metodologia utilizzata per ottenere tale risultato consta di questi passaggi fondamentali:

1. utilizzo di principali modelli di sviluppo/dinamica urbana;
2. utilizzo di processi dinamici di agglomerazione/polarizzazione (gerarchizzazione) urbana dei diversi territori dell'Emilia-Romagna;
3. utilizzo di un approccio di analisi di lungo periodo relativa ad un insieme di indicatori e utilizzando come unità di analisi di partenza i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) ISTAT del 2001;
4. l'aggregazione in sei diversi Sistemi Locali Territoriali dei 44 SLL dell'Emilia-Romagna del 2001, identificati sulla base della cosiddetta procedura ISTAT-Sforzi (ISTAT, 1997).

L'utilizzo degli SLL testimonia quanto sia più utile considerare ai fini della pianificazione territoriale non più aree territorialmente omogenee ed istituzionalmente decretate ma deve soprattutto tener conto dei processi di integrazione funzionale e di networking che si vengono a generare tra i diversi sistemi urbani e che sono specchio di come il territorio viene realmente fruito.

Per mettere meglio in risalto la differenza fra il territorio reale e il territorio istituzionale della Regione Emilia Romagna si propone qui di seguito una mappa con la sovrapposizione

degli ambiti delle Province e degli S.Lo.t. proposti nel documento programmatico al P.T.R. del 2007.

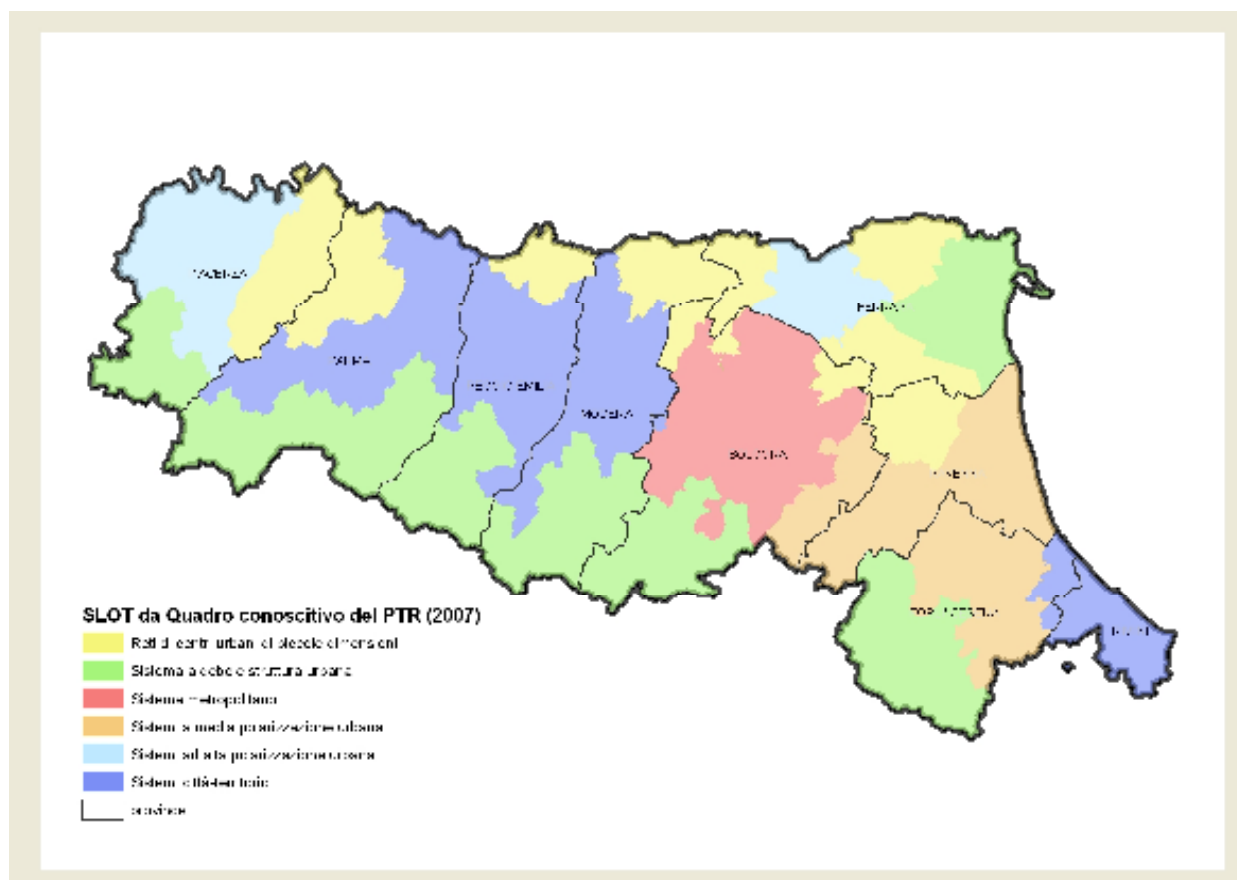


FIG. 3. Sovrapposizione geografica dei confini amministrativi delle Province e degli Slot

Il risultato raggiunto di fatto riproduce una lettura integrata ed incrementale, delle dinamiche territoriali attuali e più recenti, ed aiuta a percepire i fenomeni che stanno regolando la costituzione e l'evoluzione dei territori e dei centri urbani, e delle reti fra le stesse, attraverso l'analisi dei flussi demografici, delle principali caratteristiche insediative e di utilizzo del territorio in genere, l'esame di alcune dinamiche economiche.

Quello che viene fuori è un modello più analitico di indagine conoscitiva degli ambiti del territorio regionale e ciò al fine di meglio individuare al suo interno le dinamiche di tipo socio-economico, le relazioni e le interazioni reciproche tra questi fenomeni.

Dal punto di vista empirico si capisce meglio che solo un approccio metodologico come quello degli S.Lo.T., capace di sfumare e di sovrapporre le diverse perimetrazioni territoriali, riesce a definire delle aree sulle quali definire un'azione di governo del territorio.

## 6 IL GOVERNO DEL TERRITORIO TRAMITE SISTEMI LOCALI TERRITORIALI

Se è quindi assodato che un sistema territoriale non può essere inteso soltanto come un'area omogenea (meglio sarebbe dire complementare o integrata) in base a un qualche criterio funzionale (come pensa la Lr n°20/2000 dell'Emilia Romagna), ma bisogna fare riferimento anche ad azioni e politiche. sembra naturale porci i seguenti quesiti:

- come i diversi territori si relazionano tra loro e se questo ha qualche rilevanza per le politiche territoriali, quali siano gli strumenti di lettura necessari per individuare questi sistemi;
- quali potrebbero essere le forme che ne consentano il governo,
- quanto grande sia lo scarto tra le nuove esigenze/sfide poste alla governance/architettura istituzionale/pianificazione strategica/pianificazione territoriale (elementi visti a cascata) e le strutture e gli approcci "tradizionali".

L'articolo si inserisce nella fase in cui si tenta di definire quali siano i nuovi territori funzionali e su quali criteri si basa la loro riconoscibilità; nel tentativo di adeguare ad essi, riformandoli, i territori istituzionali. Ai territori funzionali occorre riportare la futura fiscalità, ed è la scala adeguata per l'impostazione della maggior parte delle politiche, tutti aspetti che richiederanno anche la necessità di avere una traduzione in termini di rappresentanza/sanzionabilità politica da parte dei cittadini.

L'autonomia dei Comuni e delle Province nel governo dei propri territori è il punto di partenza del nuovo modello di governance che legittima gli attori istituzionali e ne potenzia i ruoli, secondo un principio di massima democrazia istituzionale e di sussidiarietà.

Affinchè questo modello democratico si sviluppi in termini di nuova capacità di governance, è necessario che gli attori istituzionali si relazionino fra di loro costruendo programmi condivisi e, soprattutto, assumendosi impegni vincolanti.

In sostanza, è necessario dare credibilità al metodo della *concertazione*, rendendolo operativo con strumenti di programmazione *contrattata*, in cui siano chiari gli impegni degli attori e in cui siano definiti gli obblighi e le sanzioni.

Si avverte la necessità, o l'utilità che potrebbe avere, l'individuazione di criteri oggettivi (funzionali e non formali) per l'individuazione/delimitazione di territori funzionali e lo scambio di prestazioni tra di essi come condizione per superare l'attuale natura opzionale dei processi di cooperazione interistituzionale (tra comuni, ad esempio appartenenti allo stesso

territorio funzionale). A questo riguardo molto utile è l'esperienza delle associazioni, ma anche delle unioni di comuni.

Un importante impulso di base a questa impostazione può essere dato dalla diffusione di accordi intercomunali (con la partecipazione della pianificazione territoriale provinciale), dall'istituzione di fondi finanziari di cooperazione intercomunale, dalla costruzione di tavoli decisionali.

La trattazione svolta vede confermato il livello intermedio come ottimale per la pianificazione. Tale livello è da intendere come dimensione geografica di riferimento e non come ambito di decisioni amministrative, di governance e potrebbe essere validamente gestito attraverso un'agenzia privato-pubblica dello sviluppo, alla quale affidare la formulazione del piano e la sua gestione. E perché ciò avvenga è necessario che il piano regionale formulato da organi politici autonomi, coordinati dall'attività dello stato abbia caratteri definiti e fattibilità economica concreta.

Parafrasando la definizione pragmatica, di origine statunitense del termine agency, tale agenzia si configura come ente di pianificazione che sovrintende all'organizzazione territoriale di altre istituzioni preposte alla programmazione e gestione dei processi di valorizzazione e tutela nella programmazione urbanistica con particolare attenzione alle opere pubbliche e all'edilizia abitativa sovvenzionata.

Oltre a riflettere sulla funzionalità gestionale delle province occorre riflettere sul suo strumento di pianificazione. Spesso c'è l'idea che il Piano della provincia per essere valido deve funzionare come servizio ai singoli Comuni, dandogli voce e salvaguardandone gli interessi.

Sicuramente un piano provinciale di area vasta dovrà delineare in modo sintetico gli elementi di individualità dell'area vasta, tratteggiandone gli aspetti geomorfologici, fisici in un Quadro Conoscitivo completo e preciso.

Il piano di area vasta, più che essere uno strumento tutto procedurale ed amministrativo, deve sottolineare le identità e le differenze dei territori per costruire un "frame" di interessi comuni; la Regione dal suo canto dovrebbe far emergere e legittimare le coalizioni di comuni.

Il Piano dell'ente intermedio di pianificazione per essere "strategico" deve costruire progettualità private o pubblico-private, programmare lo sviluppo locale e gli investimenti,

mentre il PTCP deve definire le problematiche ed essere l'occasione per intravedere vie d'uscita.

Legittimare il ruolo dell'ente intermedio è possibile stimolando una reale concorrenza di competenze e poteri fra gli enti e condizionando i comuni ad una concordanza di parere provinciale nei confronti di qualsiasi atto esecutivo.

## **ABSTRACT IN INGLESE**

The alternatives of territorial units, like industrial districts, finalized to have analysis and local development projects. These analysis had the merit to confirm the requirement of a strong planning intermediate organism. During the these planning experiences, it always has been attempted a method to characterize empirically the urban structures in order to define territorial areas characterises by homogeneous standards in terms of dynamic functions and city polarizations. This method is founded on different spatial and statistic analysis.

The European Spatial Development Planning (ESDP) highlighted the objective of a polycentric development in support of a balanced and harmonious European territory. The project display some options for territorial cooperation in terms of complementary and distance between urban functional regions that could support a polycentric pattern, in particular at European and transnational scale. In this respect the project addresses issues mentioned in the ESDP highlighting the special contribution that could be undertaken by cooperation on concepts of global integration zones, gateway cities and polycentric urban clusters as well as individual urban poles in support of territorial balance and cohesion.

The concrete measurement of the concepts addressed above requires the definition of appropriate indicators and the collect the relevant data in order to evaluate the role of urban areas in the construction of polycentric networks.

The answer to the question of an effective governance is given also by the local institutions of regional planning (i.g. Emilia Romagna Region), that have tried with own planning instruments (Plans and Programs) to propose a functional dimension of Local Government to guarantee a coherent territorial growth and management.

The questions about the territorial planning in the reorganization of territorial decentralized political institutions, therefore, confirmed the intermediate level as optimal for planning. This level is to be understood as a geographical reference and not as a level of administrative decisions, governance, and could properly be managed through a private-public development, which entrust the formulation of the plan and its management. And for this it is necessary that the regional plan formulated by free institutions, coordinated by the characters and with concrete economic feasibility.



## 7 BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2004) "La cooperazione con i privati e l'interesse pubblico" in *"Urbanistica Dossier" n. 69/70*, Roma, Inu Edizioni
- AA.VV. (1997) *I sistemi locali del lavoro*, Roma, ISTAT.
- Becattini G.(1987) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.
- CE - Commissione Europea (1999), Ssse – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale ed equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea, Postdam.
- Dallari F. (maggio 2002) *Il distretto industriale tra spazio e territorio*, dispense di Geografia Applicata <<http://www.dse.unibo.it/dallari>>
- Dematteis, G. (1999) "Sistemi locali e gerarchie variabili del pianificare" in *Urbanistica Quaderni n° 22*.
- Dematteis, G. & Governa, F. (2001) *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia ed in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, F. Angeli.
- ESPON (2001), *ESPON project 1.1.1. Application and effects of the ESDP in the Member States. Final Report*, Luxembourg, ESPON
- <[http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file\\_2183/fr-2.3.1\\_full\\_rev\\_Jan2007.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file_2183/fr-2.3.1_full_rev_Jan2007.pdf)>
- Governa, F. (1997) *Il milieu urbano: l'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Mascarucci R. (2000) *Nuova programmazione e progetti di territorio*, Pescara, Sala editori.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1969) *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Milano, Feltrinelli.
- Regione Emilia Romagna - Assessorato Programmazione e Sviluppo Territoriale (2007) *Integrazione al quadro conoscitivo del piano territoriale regionale dell'Emilia Romagna* Bologna <<http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/Canali/territorio>>.
- Relazione dell'Assemblea Costituente, Ministero per la Costituzione: Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Vol.II, Autonomie Locali, Roma, 1946
- Turco, A. (1984) *Regione e regionalizzazione*, Milano, Franco Angeli.
- Vallega, A. (1983) *Regione e territorio*, Milano, Mursia.