

LA DIMENSIONE SOVRACOMUNALE DELLO SVILUPPO E LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA. IL CASO DEL PIANO STRUTTURALE DELLA PROVINCIA DI POTENZA

Piergiuseppe Pontrandolfi¹, Antonella Cartolano²

SOMMARIO

La ricerca di nuove configurazioni territoriali - fondate su una lettura ed interpretazione del territorio più coerente con le attuali dinamiche economiche e sociali, capace di rimediare all'asimmetria tra territori istituzionali e territori vissuti e che provi a dare risposta ad uno squilibrio territoriale sempre più accentuato tra aree interne e realtà urbane - è diventata una prospettiva irrinunciabile verso cui tendere.

Gli input europei, le innovazioni legislative a livello nazionale, le sperimentazioni locali sono strettamente legate a quest'azione di ripensamento della organizzazione territoriale sub-regionale fondata concettualmente sui temi della cooperazione, della coesione sociale e del territorio di progetto.

La pratica operativa sembra, però, ostacolare un concreto passaggio da una intecomunalità di gestione ad un'intercomunalità di progetto e cioè il passaggio da una più tradizionale formula di intercomunalità - il cui l'obiettivo è di organizzare un'adeguata risposta ai bisogni collettivi di base - ad una concezione più innovativa in cui i comuni si associano perché si riconoscono in una visione condivisa di sviluppo locale, la cui realizzazione necessita di strategie comuni e di una più forte integrazione tra "spazio sovracomunale" e strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione di area vasta.

¹ Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), Università degli Studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com.

² Contrattista della Scuola di Ingegneria, Università degli Studi della Basilicata, Via dell'Ateneo Lucano, 85100, Potenza, e-mail: antonellacartolano @libero.it.

Il contributo muove proprio dalla consapevolezza che la dimensione sovracomunale può favorire, soprattutto nei territori delle aree interne, il conseguimento di adeguati standard di vita per le popolazioni interessate che ne arresti l'esodo verso le aree urbane, creando le basi, nelle relazioni tra aree urbane ed aree interne, di una riconfigurazione del rapporto dipendenza-assorbimento in un rapporto di integrazione-complementarietà.

La soppressione delle Province, nella realtà italiana, pone un problema di complessiva rivisitazione della dimensione territoriale intermedia per promuovere più efficaci ed efficienti politiche di governo del territorio e di sviluppo locale, anche in riferimento ai nuovi approcci della prossima programmazione comunitaria in materia di Politiche di Coesione.

In Basilicata si è avviata da alcuni anni una riflessione, non priva di incertezze e ripensamenti, circa le forme istituzionali più appropriate per una migliore gestione dei servizi alla popolazione e la ricerca di una dimensione territorialmente pertinente per promuovere più efficaci politiche di sviluppo locale.

Il contributo, a partire da una riflessione introduttiva più generale, restituisce l'esperienza del Piano Strutturale della Provincia di Potenza in cui si definiscono quattro Ambiti Strategici di pianificazione intercomunale entro i quali sviluppare e definire le future strategie di sviluppo e si delinea una nuova funzione di coordinamento della Provincia, in linea con le competenze alla stessa ad oggi attribuite.

1. Introduzione

Gli input di livello europeo spingono, a tutti i livelli, alla ricerca di nuove configurazioni territoriali fondate sul concetto di cooperazione territoriale e sul rafforzamento del legame territorio-progetto di sviluppo. Da qui il ripensamento, nel nostro paese, del livello istituzionale intermedio tra Regioni e Comuni e della dimensione territoriale dell'area vasta - legato peraltro all'incerto destino della istituzione provinciale - alla ricerca di una nuova dimensione locale che travalichi i tradizionali limiti amministrativi comunali, anche in riferimento all'obbligo della gestione associata di funzioni e servizi per i piccoli comuni.

Le novità introdotte dalla recente Legge Delrio³ in materia di province, città metropolitane, unioni e fusioni di comuni, muovono proprio in questa direzione; una riorganizzazione istituzionale fondata su due livelli di governo a rappresentanza diretta, quello delle Regioni e quello dei Comuni, ed un terzo livello, elettivo di secondo grado, rappresentato dagli ambiti metropolitani e non metropolitani, orientato fortemente verso forme di programmazione e pianificazione economico-territoriale intercomunale.

Lo stretto legame che intercorre, ad una scala intercomunale, tra politiche di sviluppo, rete di servizi e governance territoriale, trova un ulteriore importante riferimento in quanto dichiarato

³ Legge n° 56 del 7 aprile 2014, disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni.

nell'Accordo di Partenariato redatto per il prossimo ciclo di programmazione europea 2014-2020, con riferimento in particolare alle precondizioni definite per la strategia comunitaria Aree Interne.

Queste ultime, insieme di aree intermedie, periferiche ed ultra periferiche⁴, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261 comuni pari al 60 per cento del territorio italiano) ed ospitano circa 13.540 abitanti (il 23 per cento della popolazione italiana totale), (Censimento ISTAT 2011).

La Basilicata, salvo per i due comuni capoluogo, è prevalentemente definita come area periferica, con una vasta porzione di territorio, a sud-ovest (ambito del Lagonegrese), classificata come ultra periferica.

Nelle precondizioni indicate nella strategia per le Aree Interne è esplicito il riferimento ai servizi essenziali di cittadinanza; questi, se non garantiti, rendono inefficace qualsiasi strategia di sviluppo dei territori e l'esistenza degli stessi, nelle modalità atte a garantire risposte efficaci ed efficienti ai bisogni della popolazione, rappresenta condizione essenziale all'implementazione della strategia stessa. Nel documento è altresì dichiarato che l'erogazione dei servizi da parte dei piccoli e piccolissimi comuni debba avvenire in forma associata.

La Regione Basilicata, sia in ragione degli input di livello nazionale che delle sue caratteristiche demografiche⁵, ha intrapreso importanti iniziative a supporto della dimensione intercomunale, seppure tra incertezze e ripensamenti. Il percorso intrapreso si lega, peraltro, ad alcune importanti iniziative di pianificazione territoriale sviluppate nella regione a livello sovra comunale. Il Piano Strutturale della Provincia di Potenza, recentemente approvato, prevede un ulteriore consolidamento della dimensione territoriale sovra comunale.

2. Approcci, esiti e prospettive della cooperazione intercomunale

Il ridisegno dell'assetto istituzionale nel nostro paese non può essere intrapreso se non ci si sofferma sulla definizione degli obiettivi da porre alla base dello stesso, anche alla luce degli esiti di passate esperienze che muovevano nella stessa direzione ma che di fatto non hanno prodotto risultati significativi.

Le prime forme di intercomunalità, introdotte sin dal 1865⁶, furono promosse in riferimento all'obiettivo di conseguire maggiore efficacia ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici, ricercando nella cooperazione volontaria tra Comuni il mezzo più adeguato.

⁴ Classificazione fondata su di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo; 4 le fasce individuate: aree di cintura ($t < 20'$); aree intermedie ($20' < t < 40'$); aree periferiche ($40' < t < 75'$) e aree ultra periferiche ($t > 75'$).

⁵ Il 75% di comuni che non raggiungono la soglia dei 5.000 abitanti (dati ISTAT 2011).

⁶ Legge n. 2248 all. A, del 1865. I "consorzi", per la realizzazione o la gestione di attrezzature in comune (parchi, scuole, reti di trasporto pubblico), sono codificati per la prima volta con la legge comunale provinciale emanata con il regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e poi con il testo unico del 1934, Regio decreto 383 del 1934 art. 156 – art. 172.

Con riferimento alla pianificazione fisica, la legge 1150 del 1942 fa rientrare tra i livelli di pianificazione quello intercomunale, prevedendo la possibilità di redazione del Piano Regolatore Generale Intercomunale (PRGI) che, nelle poche esperienze promosse, si è caratterizzato più come la somma di piani comunali che come uno strumento orientato a definire assetti e strategie alla scala sovra comunale.

Le esperienze prima dei Comprensori⁷ e poi, negli anni '70, delle Comunità Montane⁸ hanno rappresentato il tentativo, spesso sottovalutato anche in alcune esperienze positive, di introdurre un livello di governo intermedio tra quello provinciale e quello comunale, con l'attribuzione allo stesso, in alcuni casi, di competenze in materia di pianificazione e programmazione economico-territoriale.

In tempi più recenti la Legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'"Ordinamento delle autonomie locali" e poi il Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", hanno rappresentato un primo quadro organico attraverso cui regolare le varie forme di collaborazione tra Enti Locali.

Tra le possibili forme di raccordo e cooperazione istituzionale sono previste in particolare le Convenzioni, i Consorzi, gli Accordi di Programma, le Unioni e le Fusioni di Comuni.

Le finalità principali di tali istituti sono quelle di favorire la cooperazione multilivello, la gestione associata di funzioni e servizi, l'implementazione di politiche integrate e la semplificazione amministrativa e procedurale, attraverso forme flessibili di cooperazione che - salvo per Consorzi, Unioni e Fusioni - non prevedono, di norma, la creazione di una nuova entità istituzionale. Nella prassi, il permanere della sovrapposizione di funzioni e competenze e la ridondanza delle possibili forme di cooperazione ha portato a parlare di "iperterritorializzazione"⁹.

La situazione si è ulteriormente complicata a partire dal 2011, allorché si è avviato il processo di riordino istituzionale, ancora in corso, che mette in discussione l'esistenza della istituzione provinciale, seppure nel riconoscimento dell'importanza dell'area vasta come dimensione di raccordo tra le politiche della Regione e quelle dei Comuni.

Opportuna è stata l'iniziativa di riconsiderare la stessa ragion d'essere della Provincia.

Si tratta, infatti, di una istituzione che, nata in altri tempi e per altre esigenze, mostra da tempo i propri limiti sia in riferimento alla delimitazione degli ambiti territoriali interessati che alle competenze ed alle funzioni alla stessa attribuite. La necessità della soppressione delle Province non è legata solo ad una valutazione dei costi degli apparati politico-tecnico-

⁷ Enti elettivi di secondo livello con compiti di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale, introdotti negli anni '50 in alcune leggi regionali settentrionali.

⁸ Introdotte con la Legge n. 1102 del 1971 "Nuove norme per lo sviluppo della Montagna" per contrastare ed invertire il progressivo spopolamento ed il declino economico e sociale che coinvolgeva in particolare i territori montani.

⁹ AA. VV. (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Società Geografica Italiana, giugno 2013.

amministrativi, quanto alla evidente inadeguatezza di tale istituzione, in particolare nei processi di governo del territorio di area vasta¹⁰.

L'abolizione delle Province, almeno nella configurazione istituzionale precedente, pone però la necessità di definire ambiti territoriali sovracomunali (non necessariamente con rappresentanza politica elettiva diretta) 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.

Proprio il tema della gestione dei servizi è organicamente affrontato con il D.L. n° 78/2010¹¹, con la introduzione, in particolare, dell'obbligo della gestione associata di funzioni e servizi da parte dei piccoli comuni¹².

L'intervento legislativo, parallelamente alla riforma delle Province, incide radicalmente anche sul tema dell'intercomunalità, determinando il passaggio delle forme associative da strumenti volontari a strumenti obbligatori.

Il processo di riforma si rafforza con le novità di recente introdotte dalla Legge n° 56 del 7 aprile 2014, nota anche come legge Delrio, che aggiunge importanti elementi al processo di riordino territoriale ed istituzionale in atto.

La legge prevede un modello di organizzazione delle autonomie locali fondato su due livelli di rappresentanza diretta (Regioni e Comuni) e un altro livello di governo di area vasta, elettivo di secondo grado, che a sua volta si articola in ambito metropolitano e non metropolitano. A tale modello è legata la riconfigurazione dell'ente provinciale. Di fatto, la legge non può, allo stato delle cose, prevedere la eliminazione tout court delle Province. In attesa che ciò possa avvenire, come confermato dall'inserimento di tale previsione nel recente ddl costituzionale, le Province sono state trasformate. Esse diventano enti di area vasta, elettivi di secondo livello, con funzioni nei settori della pianificazione territoriale, viabilità, ambiente e programmazione scolastica¹³. Una nuova configurazione delle Province quindi, dai caratteri provvisori, che rischia di divenire definitiva nel caso in cui non si pervenisse, con la modifica del Titolo V, alla loro definitiva soppressione.

Il Ddl, inoltre, prevede la nascita dal 1° gennaio 2015 delle città metropolitane che sostituiranno le 10 Province omonime nei territori di Torino, Milano, Venezia, Genova,

¹⁰ L'attribuzione della competenza alle Province in materia di pianificazione di area vasta non ha portato spesso a risultati significativi anche in relazione al fatto che le Province, Enti non dotati di proprie risorse e di effettivi poteri di programmazione in molti settori di intervento, sono state solo soggetto gestore di risorse programmate a livello regionale.

¹¹ D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con L. n° 122 del 30 luglio 2010, successivamente modificato ed integrato dalla legge 7 agosto 2012 n.135 (nota come Spending Review).

¹² Comuni fino a 5.000 abitanti, 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità Montane.

¹³ Competenze esercitate con tre organi non elettivi: il presidente (un sindaco di un Comune) il consiglio provinciale (formato da tutti i primi cittadini dei comuni con più di 15mila abitanti) e l'assemblea dei sindaci, la cui prestazione avviene a titolo gratuito. Le altre competenze saranno ripartite tra Comuni e Regioni.

Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con funzioni molto più ampie rispetto a quelle residue attribuite alle nuove Province¹⁴.

Per le aree dove non esistono città metropolitane, *“l’area vasta verrà organizzata come comunità di sindaci e collegi di comuni, stimolando le unioni di comuni e incentivandone la loro costituzione”* come sostenuto dallo stesso Ministro Delrio¹⁵.

La legge, quindi, lascia geograficamente indefinita l’area vasta al di fuori degli ambiti metropolitani, non esplicitando chiaramente quale nuova istituzione territoriale debba interessarsene in modo specifico. Sembra che si voglia immaginare un’organizzazione territoriale intermedia, analoga alle città metropolitane, ma con funzioni diverse, che coincida con l’ente provinciale così come pensato nella nuova configurazione di ente di area vasta¹⁶, in attesa di un ulteriore ed opportuno ripensamento delle Province con la modifica definitiva del Titolo V della Costituzione.

Per le Unioni e le Fusioni di Comuni la legge unifica e semplifica la normativa esistente, amplia le funzioni da gestire in forma associata ma non dà impulso a forme di cooperazione intercomunale che superino le sole competenze in materia di gestione di servizi per assumere una maggiore valenza strategica¹⁷, lasciando, peraltro, indeterminati i rapporti tra questi enti sovra comunali e le nuove province.

Nella prospettiva auspicabile di superare le incertezze e le contraddizioni della riforma avviata, vanno considerate due necessità: la definizione di ambiti territoriali che, con la scomparsa delle Province, possano occuparsi del governo di area vasta e la definizione di ambiti ottimali (anche a “geometria variabile”) per la gestione associata, in forma obbligatoria, di funzioni e servizi.

Tali due necessità debbono trovare modalità coerenti di integrazione per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze. Si tratta, in prospettiva, di immaginare un nuovo ente intermedio in riferimento ad una strategia territoriale e ad un disegno istituzionale più coerenti con le dinamiche economiche e di sviluppo dei territori, che si coniughi ad una razionalizzazione economica della spesa pubblica ed alla gestione efficiente dei servizi erogati alla popolazione.

L’ente intermedio non metropolitano, così come oggi configurato dalla recente legislazione in materia, sembra non essere adeguatamente immaginato sia per affrontare i temi più

¹⁴ Infatti, le aree metropolitane si occuperanno di pianificazione territoriale generale, di strutture di comunicazione, di reti di servizi e delle infrastrutture, di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, di viabilità e mobilità e di sviluppo economico.

Sono previsti tre organi di governo: il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e una conferenza metropolitana, composti da tutti i sindaci che effettueranno le loro prestazioni a titolo gratuito.

¹⁵ AA.VV. (2013), *Province: una prima ricostruzione del nuovo assetto degli Enti locali - Enti Locali*, Quotidiano on-line per le autonomie, il Sole 24 Ore, luglio 2013.

¹⁶ Giglioni F. (2014), *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, Intervento al Seminario di federalismi del 13 dicembre 2013 “Il Ddl Delrio e il governo dell’area vasta”, Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.

¹⁷ Dallasta P., Righini S. (2014), *La cooperazione intercomunale nella legge Delrio. Grandi speranze e attese deluse*, in “eddyburg.it”, 23 Gennaio 2014.

tradizionali del governo dell'area vasta che per favorire credibili ed efficaci politiche di sviluppo locale.

Proprio la dimensione locale dello sviluppo, pur in un quadro di relazioni ed interconnessioni globali, si presenta come un tema di grande interesse per le discipline della pianificazione del territorio, aprendo nuovi spazi soprattutto nella riflessione sulla efficacia della pianificazione di area vasta e di livello sovracomunale. 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 politico-istituzionale e su quello tecnico-disciplinare.

È necessaria una riconsiderazione dello strumentario a disposizione e della forma, natura e funzione degli strumenti di pianificazione alle differenti scale di intervento¹⁸, definendo le più adeguate forme di integrazione e di coerenza tra i diversi strumenti della pianificazione fisica, il raccordo tra pianificazione fisica e pianificazione strategica e programmazione economico-territoriale, il coordinamento tra pianificazione fisica e le differenti pianificazioni di settore.

In particolare, la dimensione della pianificazione strategico-strutturale alla scala intercomunale, presente in alcune leggi regionali in materia di governo del territorio e declinata ormai in molte esperienze regionali, assume particolare importanza.

Il piano strutturale, infatti, assume sempre più un ruolo di regia e di guida dei processi di sviluppo e di trasformazione di città e territori, con una forte connotazione strategica che supera quella tipicamente della sola pianificazione fisica.

La prospettiva di definire adeguati ambiti territoriali sovra comunali, per la pianificazione e la programmazione economico-territoriale, è peraltro in linea con quanto già avvenuto in altri Paesi dell'Unione Europea.

In molte esperienze l'interesse per la dimensione territoriale sovracomunale è dettato non solo dalle esigenze legate alla gestione associata di servizi, ma sempre più alla definizione di politiche strategiche, intersettoriali e fortemente integrate, che incidano fortemente sul futuro delle comunità locali.

¹⁸ Si vedano i recenti documenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica in tema di riforma della legislazione nazionale in materia di governo del territorio e le proposte di ridefinizione degli strumenti e dei livelli della pianificazione territoriale ed urbanistica.

In generale, l'approccio è quello di legare ad entità spaziali flessibili, rispondenti ad una interpretazione più attuale ed aggiornata delle dinamiche del territorio, esperienze di co-pianificazione fondate su un approccio volontario, condiviso e integrato.

Ne sono esempi interessanti la diffusa adozione di documenti strategici di livello intercomunale nelle diverse realtà nazionali, come nel caso del Piano Strutturale intercomunale olandese, dei Piani Strategici Regionali tedeschi - che, per vaste porzioni di territorio, riuniscono associazioni di comuni, consorzi di comuni e Lander nell'elaborazione dello strumento - del Piano Direttore Regionale¹⁹ delle regioni di Pianificazione lussemburghesi.

Significativa è, inoltre, l'esperienza francese. Le EPCI (*Etablissement Public de Coopération Intercommunale*) promuovono le aggregazioni dei comuni per definire e realizzare, in uno spazio di solidarietà, un progetto comune di pianificazione e di sviluppo; ad esse compete, oltre che la gestione di funzione e servizi, anche la redazione di un importante strumento di governo del territorio come lo SCOT (*Schéma de cohérence territoriale*)²⁰, strumento a forte carattere strategico strutturale elaborato alla scala dell'aggregazione²¹.

Tali esperienze assumono un particolare significato anche in riferimento alla nuova programmazione comunitaria per il 2014-2020 ed ai più aggiornati indirizzi della Commissione europea. Si parte dal basso, dai territori (i "luoghi"), 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 le realtà territoriali più forti, il potenziamento delle infrastrutture, più adeguate possibilità di accesso ai servizi e lo sviluppo di nuove forme di cooperazione che prescindano da rigidi confini amministrativi. Nella nuova programmazione dei fondi comunitari l'obiettivo si concretizzerà mediante una nozione rafforzata di approccio integrato e di maggiore complementarietà tra le differenti politiche promosse dalla UE.

¹⁹ 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.

²⁰ Lo SCOT è un documento strategico di pianificazione territoriale si livello sovra comunale. Esso fissa orientamenti e obiettivi in merito a:

- organizzazione generale degli spazi (equilibrio tra sviluppo urbano e spazi naturali o agricoli, forestali ecc.);
- riqualificazione degli spazi già urbanizzati (riqualificazione urbana);
- coerenza tra urbanizzazione e servizio di trasporto collettivo;
- equilibrio sociale dell'abitazione;
- la localizzazione delle grandi attrezzature;
- la protezione del paesaggio e delle aree sensibili (urbane o naturali);
- la prevenzione dei rischi (naturali o tecnologici).

Esso è elaborato da un EPCI o da un consorzio misto (EPCI e singoli comuni non compresi in una EPCI) ed è revisionato almeno ogni 10 anni.

²¹ Merlin P. (2007), *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française.

3. Il processo di riforma della governance territoriale nella Regione Basilicata e la dimensione sovracomunale

Gli scenari di sviluppo più recenti restituiscono una immagine della Basilicata come regione cerniera tra le due direttrici costiere tirrenica e ionico/adriatica.

Il rafforzamento delle poche realtà urbane presenti, in un'ottica di competizione con le realtà urbane almeno di pari dimensione ed importanza 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.

In tale ottica, per non accentuare ulteriormente gli squilibri territoriali già esistenti e di mettere in valore l'insieme delle risorse presenti sul territorio regionale, da un lato sarà necessario rafforzare le relazioni tra i nodi urbani e tra questi ed i territori extraregionali e dall'altro sarà necessario sviluppare una forte e diffusa coesione tra tutte le realtà territoriali interne alla regione. Si tratta di immaginare 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.

In particolare, la gestione associata dei servizi per i piccoli Comuni, primo passo per un riordino complessivo della 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 (Pontrandolfi, 2011).

La Regione Basilicata ha intrapreso da tempo un percorso di riordino della governance regionale, su cui è necessario operare una riflessione per comprendere come gli input legislativi nazionali prendono forma nella specifica realtà regionale e con quali esiti.

I primi passi concreti verso una nuova configurazione della geografia amministrativa della Regione si registrano nel 2008²², anno in cui è approvato il testo di legge istitutivo delle cosiddette Comunità Locali.

Le CL, immaginate in sostituzione delle soppresses Comunità Montane e per ridare efficienza ai processi di governo del territorio, erano pensate come entità amministrative sopra comunali di dimensione territoriale intermedia tra le piccole realtà comunali e le troppo estese e poco rappresentative realtà Provinciali. Elemento innovativo della legge è il riconoscimento di uno spazio sovracomunale a cui legare la gestione associata di funzioni e servizi, le politiche di programmazione e sviluppo e le competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. Alle Comunità Locali, infatti, furono attribuite importanti competenze in materia di governo del territorio attribuendo alle stesse la redazione ed attuazione dei Piani Strutturali Intercomunali.

²² L.R.27 giugno 2008 n°11 Norme di riordino territoriale degli enti locali e delle funzioni intermedie (testo di legge abrogato).

Gli ambiti territoriali a cui si fece riferimento per la individuazione delle CL erano quelli delle Comunità Montane (e dei comuni contigui non compresi nelle stesse) e quelli dei PIT (i Programmi Integrati Territoriali della Programmazione Comunitaria 2000-2006). Gli ambiti territoriali dei PIT, in particolare, rappresentavano un riferimento significativo perché definiti, di norma, sulla base di visioni integrate dello sviluppo dei territori e di idee-forza su cui promuovere innovative politiche di sviluppo sociale ed economico. La legge istitutiva delle CL prevedeva che le stesse fossero in numero di sette per l'intera regione e che ciascuna avesse una popolazione residente non inferiore ai 50.000 abitanti. I due comuni capoluoghi di provincia non risultavano inclusi in nessuna Comunità Locale, riproponendo la dicotomia tra aree le aree più deboli e le due uniche realtà urbane.

L'iniziativa della legge regionale, fortemente innovativa, decretava l'importanza della dimensione territoriale intermedia quale ambito ottimale, oltre che per la gestione di servizi, anche per l'inquadramento territoriale delle differenti politiche di settore nell'ottica di promuoverne una maggiore sinergia e di individuare la scala territoriale, adeguata e pertinente, a cui ancorare efficaci processi di sviluppo che esaltassero le specificità locali²³.

Nel 2010, però, la legge 11/2008, per motivi di razionalizzazione e contenimento della spesa regionale, è abrogata. La finanziaria 2011²⁴, infatti, abroga la legge istitutiva delle Comunità Locali, non lasciando aperta alcuna prospettiva futura di ridiscussione della questione. Al Capo V, disposizioni in materia di governance territoriale e settoriale, si prevede, in sostituzione delle Comunità Locali, l'istituzione delle cosiddette "Aree di Programma". Un ente più leggero, quest'ultimo, privo di personalità giuridica, con funzioni solo di raccordo e coordinamento in materia di programmazione economica tra la Regione ed i Comuni, non strutturato in termini di rappresentanza politico-amministrativa, così come previsto invece nella L.R. 11/08 per le Comunità Locali²⁵.

I perimetri delle Aree Programma coincidono, in prima applicazione e in attesa di formalizzazione delle Conferenze dei Sindaci, con i sette ambiti territoriali delimitati dal DGR n°74 del 5 maggio 2009 in materia di Piani di Offerta Integrata di Servizi (P.O.I.S.), ad esclusione dei due comuni capoluogo. Con una formulazione molto generica, il governo del territorio, la tutela e valorizzazione ambientale, lo sviluppo economico, la tutela e valorizzazione dei beni culturali e naturali, i servizi alla persona, alla famiglia ed alla comunità, i servizi scolastici e formativi ed i trasporti locali sono gli ambiti di competenza

23 Tutto ciò assumeva ancor più valore in una situazione, come quella lucana, caratterizzata dalla presenza di piccole realtà comunali, da un territorio di particolare varietà e complessità, da fenomeni di dispersione ed isolamento insediativo, in cui qualsiasi strategia di intervento locale, se non inquadrata in una "adeguata e coerente" visione d'insieme, corre il rischio di essere vanificata ed inefficace.

²⁴ L.R. n° 33 del 30 dicembre 2010, Art. 23.

²⁵ Il trasferimento effettivo di compiti e funzioni all'Ufficio Comune dell'Area Programma, da parte dei Comuni aderenti alle diverse AA.PP. e da parte della Regione, è previsto avvenga mediante convenzioni attuative e deleghe regionali, adottate ed approvate dalla Conferenza dei Sindaci, in cui si definiscono con precisione attività, modalità di organizzazione e rapporti finanziari tra gli enti locali.

affidati alle Aree Programma. Rispetto alla precedente iniziativa delle Comunità Locali manca, in particolare, un chiaro riferimento alle competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.

In attuazione dell'art. 14 del D.L. n° 78/2010²⁶, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n°122, che introduce l'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, la Regione, nella stessa L.R. 33/2010, irrobustisce l'azione in favore dell'associazionismo intercomunale per la gestione dei servizi, in linea con quanto previsto dalla legislazione nazionale. All'art. 24²⁷, infatti, si prevede che la Conferenza dei Sindaci delle Aree Programma concorra all'individuazione geografica di "sub Ambiti" all'interno delle Aree Programma, comprendenti i Comuni obbligati ad esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante convenzione o la promozione di Unione di Comuni.

Le Aree Programma, fondate sul modello dell'accordo convenzionale, diventano quindi il nuovo riferimento per l'implementazione delle politiche regionali alla scala locale e per la gestione associata dei servizi.

Con le ulteriori novità in materia di gestione associata dei servizi, introdotte dal D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.135 (nota come Spending Review), le Aree Programma subiscono una successiva evoluzione. La Regione, nella Legge di assestamento del Bilancio 2012²⁸, prevede infatti incentivi affinché le Aree Programma possano trasformarsi in Unioni di Comuni, favorendo una forma organizzativa sovra comunale più stabile a cui affidare la gestione dei servizi ed anche ovviamente competenze in materia di governo del territorio (in particolare per la possibile predisposizione del Piano Strutturale Intercomunale riferito alla Unione dei Comuni).

L'intento è quello di favorire l'istituzione di modelli associativi che spazino da "macro-unioni", coincidenti con gli ambiti delle Aree Programma, a "micro-unioni", aggregazioni che coinvolgano, in prima ipotesi, i Comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni e servizi. In questo range di forme organizzative esistono molteplici configurazioni possibili, tutte realizzabili in virtù dell'opportunità offerta alle Unioni di stipulare convenzioni con altre Unioni e con singoli Comuni. Lo "schema – guida" di Statuto di Unione di Comuni, predisposto dalla Regione, tiene conto proprio delle differenti configurazioni realizzabili e che interessa anche i comuni non strettamente obbligati per legge alla gestione associata dei servizi²⁹.

²⁶ D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con L. n° 122 del 30 luglio 2010.

²⁷ L.R. n°33 del 30 dicembre 2010, Art. 24.

²⁸ L.R. 8 agosto 2012, n°16, Art. 36, comma 5 "Con atto deliberativo della Giunta Regionale vengono quantificate risorse economiche aggiuntive in favore delle Aree Programma che, mantenendo il nome attualmente in uso, si trasformano entro il 30 novembre 2012 in Unioni di Comuni".

²⁹ Regione Basilicata, Ufficio Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, Uno schema guida di Statuto di Unione di comuni (L.R. 8 agosto 2012, n. 16 art. 36 comma 5).

Il processo di riordino delle autonomie locali è ulteriormente rafforzato dalla “Legge regionale di Stabilità 2014”³⁰, con la quale la Regione intende perseguire la transizione dalle Aree Programma alle Unioni di Comuni attraverso la predisposizione di una specifica legge regionale da approvare entro il 30 settembre 2014³¹.

Uno processo di riforma, quello descritto, che pone alcuni interrogativi; in particolare su come la dimensione territoriale per la programmazione di politiche pubbliche di area vasta, finalizzate in particolare alla gestionale ottimale di funzioni e servizi, possa integrarsi in modo coerente con gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica alla scala sovra comunale³².

L’istituzione delle Aree Programma, inoltre, mantiene aperte questioni relative sia alla adeguata perimetrazione delle stesse (in riferimento alla implementazione delle politiche di sviluppo locale) e sia a questioni relative alle effettive competenze e funzioni attribuite al nuovo ente territoriale sovra comunale. Incertezze ed ambiguità ulteriormente rafforzate se valutate in rapporto a quanto indicato nel documento sulla *Strategia per le Aree Interne* della prossima programmazione comunitaria 2014-2020, in cui ancora indeterminata è la dimensione locale sovra comunale, il relativo soggetto istituzionale di riferimento e le competenze allo stesso attribuite.

In questo quadro alcune recenti iniziative di pianificazione di area vasta, promosse nella Regione, prevedono la individuazione di ambiti territoriali sovra comunali che rappresentino la dimensione territoriale più adeguata e coerente sia per una efficace ed efficiente riorganizzazione dei servizi locali e sia per promuovere credibili politiche e programmi di sviluppo locale.

In particolare, il Piano Strutturale della Provincia di Potenza, approvato nel novembre del 2013, definisce quattro Ambiti Strategici di pianificazione e programmazione sovra comunale che vanno nella direzione del processo di riorganizzazione delle istituzioni territoriali avviato dalla Regione.

³⁰ L.R. 30 aprile 2014, n. 8. Art. 26.

³¹ Data condizionata dalle nuove scadenze per la gestione associata delle funzioni, così come modificate dalla Legge di Stabilità 2014 Legge n°147/2013 e dal DDL “Derlio”; l’art. 1, comma 530 della legge 147/2013 indica una più adeguata graduazione dei termini per le gestioni associate obbligatorie dei Comuni fino a 5.000 abitanti, prevedendo uno step intermedio al 30 giugno 2014 per quanto riguarda l’attivazione di ulteriori tre funzioni fondamentali e disponendo che il completamento della gestione associata di tutte le funzioni previste debba avvenire comunque entro il 31 dicembre 2014 termine (prorogato quindi di 12 mesi rispetto al termine precedente stabilito dall’art 19 del D.l. 95/2012 che aveva, a sua volta, modificato i termini importi dall’art 14 del D.l. 78/2010).

³² Pontrandolfi P., Cartolano A. (2014), *Riorganizzazione degli Enti Locali e nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata*, in *Urbanistica Informazioni*, (in corso di stampa).

4. Dimensione sovra comunale e pianificazione strategico-strutturale di area vasta. L'esperienza del Piano Strutturale della Provincia di Potenza

4.1. La dimensione sovra comunale nella Provincia di Potenza tra ambiti di programmazione ed aggregazioni funzionali per la gestione dei servizi

Il territorio della Provincia di Potenza è stato ed è interessato da numerosi strumenti di programmazione riferiti ad ambiti sovracomunali differenti. Tali strumenti, pur interessando spesso gli stessi ambiti territoriali, si presentano scarsamente integrati e sinergici ed a volte in competizione e sovrapposizione.

PIT (Progetti Integrati Territoriali), POIS (Piani di Offerta Integrata di servizi), PIOT (Pacchetti Integrati di Offerta Turistica), Piani di Sviluppo Locali (e relativi GAL – Gruppi di Azioni Locali), Programmi Operativi speciali promossi dalla Regione nell'area della Val d'Agri e del Senese, rappresentano solo alcuni dei molteplici strumenti di programmazione predisposti ed in fase di attuazione per ambiti territoriali comprendenti più Comuni.

Dalla valutazione complessiva dell'insieme di questi strumenti possono svilupparsi valutazioni utili a comprendere gli approcci utilizzati nella promozione degli stessi.

Una prima considerazione riguarda la perimetrazione dell'ambito territoriale di riferimento.

I perimetri geografici di riferimento dei differenti strumenti si sovrappongono e si stratificano, spesso senza nessun elemento di coerenza reciproca; non esiste un sforzo di integrazione delle differenti letture operate sullo stesso territorio.

L'integrazione di letture territoriali, politiche ed attori si esplica nella conciliazione delle diverse rappresentazioni, attraverso un'immagine di sintesi, da cui la continuità resa ai diversi tipi di strumenti. Ciò non vuol dire pura coincidenza di perimetri geografici, ma uno sforzo nella ricerca di coerenza, continuità ed integrazione con quanto esistente (Cremaschi, 2003).

Una ulteriore considerazione che emerge dalla analisi di molti degli strumenti è l'assenza del principio di "concentrazione" degli interventi previsti dagli stessi; è solo con interventi mirati, "strategici", ordinati secondo priorità e grado di fattibilità, che si possono innescare processi virtuosi di sviluppo più ampi e duraturi che, progressivamente, possano estendersi all'intero territorio. La realtà, invece, restituisce spesso una attività di programmazione che disperde gli interventi sul territorio, con scarsa considerazione delle priorità, della coerenza degli interventi rispetto agli obiettivi, delle possibili sinergie tra interventi diversi per conseguire una maggiore massa critica in termini di opportunità di sviluppo e di effettive ricadute sul territorio.

I singoli programmi, inoltre, scontano la mancanza di una strategia complessiva alla cui attuazione contribuire ognuno per la propria specificità. Da ciò evidenti sovrapposizioni e scarso coordinamento tra molti degli interventi previsti.

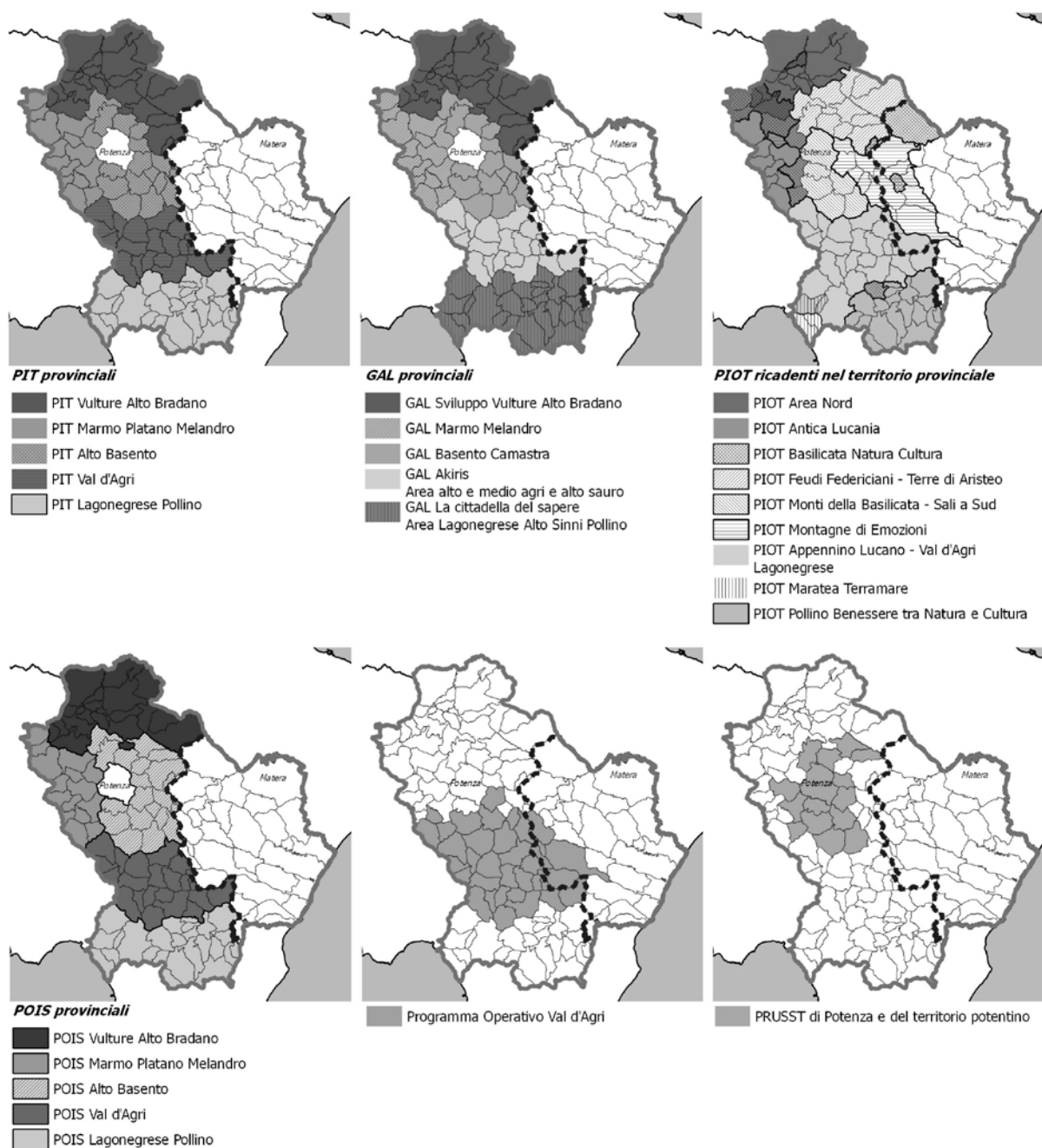


Fig. 1 Progetti Integrati Territoriali, Gruppi di Azione Locale, Pacchetti Integrati di Offerta Turistica, Piani di Offerta Integrata di Servizi, il Programma Operativo Val d'Agri e il Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio potentino rappresentano alcune delle geografie territoriali riferite agli strumenti di programmazione di livello sovracomunale che interessano il territorio provinciale.

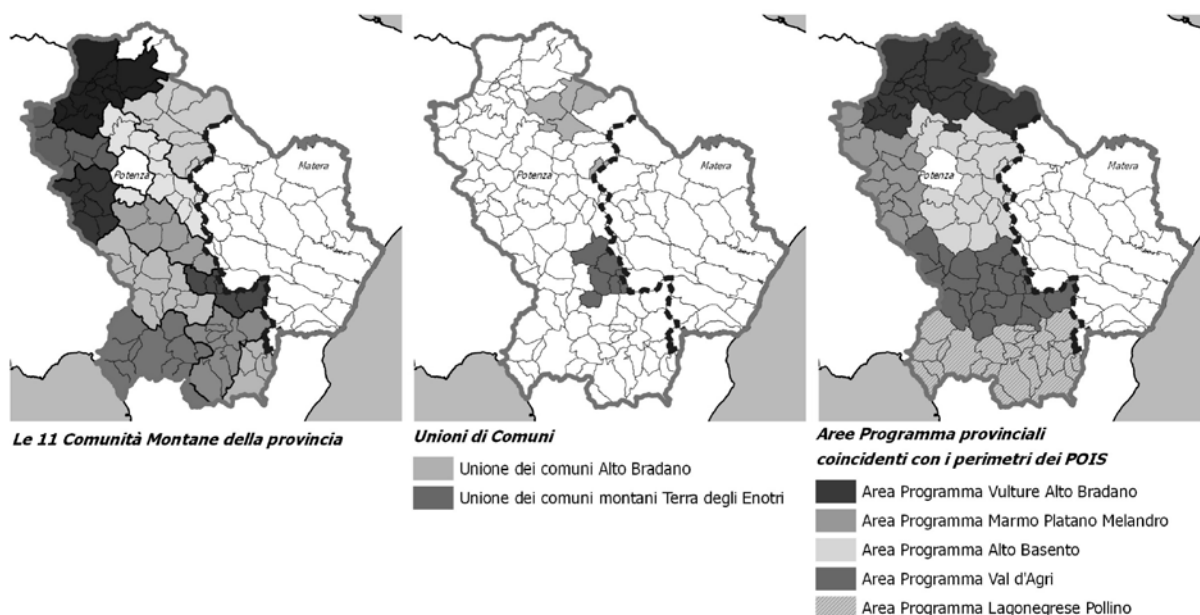


Fig. 2 Le undici Comunità Montane della Provincia di Potenza (soppresse dalla L.R. 33/2010), le due Unioni di Comuni istituite a livello regionale e le cinque Aree Programma ricadenti nel territorio provinciale.

Le precedenti considerazioni rafforzano la necessità di individuare, alla scala locale sovra comunale, soggetti istituzionali adeguati, in termini di organizzazione e di risorse da programmare e gestire, per favorire la integrazione ed il coordinamento delle diverse politiche e strumenti per perseguire una unitaria visione del futuro sviluppo dei territori.

Alle configurazioni di ambiti geografici interessati dagli strumenti di programmazione regionale si aggiungono quelle già definite o in corso di definizione, aventi ad oggetto la gestione associata di funzioni e servizi. A distanza di quattro anni dalla introduzione dell'obbligo, almeno per ora solo per i piccoli comuni, della gestione associata di funzioni e servizi³³, è importante osservare lo stato di avanzamento del processo di riordino ed accorpamento delle funzioni dei Comuni nella forma della gestione associata.

Nel caso della Provincia di Potenza si rileva come la forma associativa prevalentemente adottata, al pari di quanto accade a livello nazionale (Fiorillo - Robotti, 2006), sia quella convenzionale, per la più facile promozione di tale modalità che non comporta la creazione di una nuova entità amministrativa. Al contrario, sono solo due le unioni dei comuni costituitesi.

³³ D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con L. n° 122 del 30 luglio 2010 poi culminare con la Spending Review, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.135.

Nel caso della Basilicata, e considerando i dati ISTAT 2011, il 18% dei comuni ha una dimensione demografica inferiore ai 1.000 ab, il 57% ha una dimensione demografica compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e solo il 25 % dei comuni ha una dimensione superiore ai 5.000 ab.

Degli 80 comuni, su 131, chiamati all'obbligo di gestione associata, circa sei comuni su dieci, il 21% ricade nel territorio provinciale materano e ben il 79% ricade nel territorio provinciale potentino, dove si registra, quindi, il maggior numero di comuni interessati.

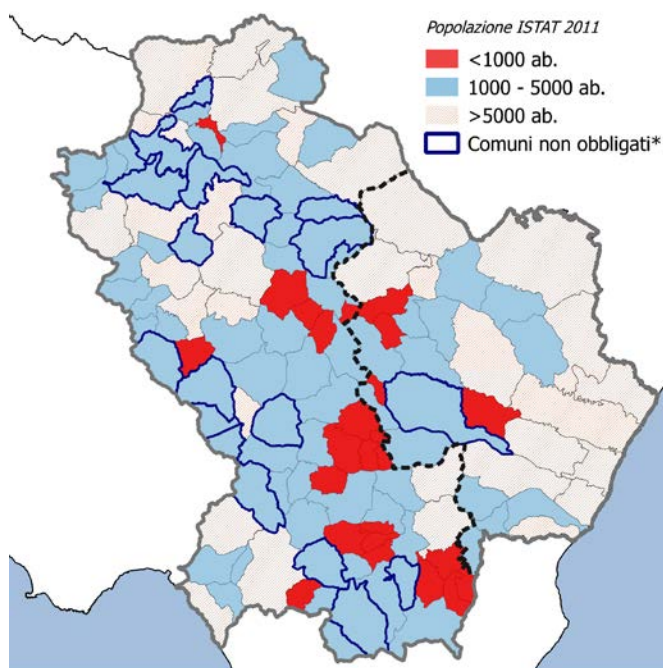


Fig. 3 La struttura demografica della Regione al 2011 riferita alle soglie di obbligo di gestione associata di servizi e funzioni definite dall'art. 19 – DL 95/2012 (Spending Review).

** Comuni compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti appartenenti ad una Comunità Montana.*

Le prime tre funzioni³⁴, scelte tra quelle elencate come fondamentali³⁵, del catasto, della protezione civile e della polizia municipale sono quelle oggetto delle forme di associazione che hanno interessato il maggior numero di comuni. Meno numerosi sono, invece, i Comuni che condividono servizi sociali, rifiuti e SUAP.

³⁴ L'art. 19 DL n. 95/2012 prevedeva che i comuni interessati erano obbligati all'esercizio di almeno tre funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013 e le restanti funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2014. Quest'ultima scadenza è stata modificata dalla Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità per il 2014) la quale prevede una ulteriore proroga dei termini per le aggregazioni (c. 530) individuando nel 30.06.2014 il termine per la gestione associata di ulteriori 3 funzioni fondamentali, e nel 31.12.2014 il termine per la gestione associata delle restanti funzioni.

³⁵ Le dieci funzioni fondamentali sono elencate dall'art. 19, comma 1 d.l. 95/2012 (modifica dell'articolo 14 del D.L. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla Legge 122/2010); esse sono:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovramunicipale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avviamento e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

È importante sottolineare come nessuna aggregazione abbia ancora scelto di condividere la funzione in materia di pianificazione urbanistica (a meno di una recente iniziativa di alcuni Comuni del Lagonegrese, nella prospettiva di costituirsi in Unione di Comuni, e delle esperienze promosse dalla Regione per la Val d'Agri e dal Comune di Potenza per il cosiddetto ambito metropolitano, fondate su processi di adesione volontaria e disciplinate da protocolli di intesa).

Apprezzabile è la presenza, in alcune aggregazioni, di comuni non direttamente interessati dall'obbligo normativo, la cui adesione volontaria al processo aggregativo lascia ben sperare rispetto al verificarsi di una maggiore diffusione e coerenza di attuazione della forma associativa.

Alcuni elementi negativi, al contrario, sono individuabili nei “vuoti” all'interno delle configurazioni geografiche delle associazioni promosse dovuti alla assenza di alcuni Comuni, con il conseguente venir meno del principio di contiguità territoriale. Tale principio, seppure non trova riscontro esplicito nel dettato normativo, appare importante, in particolare per alcune tipologie di funzioni il cui efficace espletamento verrebbe inficiato dalla discontinuità territoriale (ne sono esempi la protezione civile, l'urbanistica, il trasporto pubblico, i rifiuti). Una tale condizione è ovviamente ancora più negativa in riferimento alla necessità di definire ambiti territoriali adeguati a cui ancorare strategie più complessive di sviluppo.

Inoltre, dal confronto tra le diverse aggregazioni, appare contraddittoria e discutibile la situazione di alcuni comuni che, pur nel rispetto dell'obbligo normativo, hanno aderito contestualmente a più associazioni per la gestione delle diverse funzioni.

Ovviamente le criticità rilevate nel processo di istituzione delle aggregazioni funzionali di Comuni emergeranno in modo evidente nella fase di valutazione, preannunciata nella stessa legge nazionale, circa i criteri seguiti nei diversi contesti regionali nel promuovere le associazioni.

Ulteriori considerazioni possono svilupparsi circa la verifica della coerenza delle aggregazioni promosse rispetto alle funzioni scelte e su come di fatto queste funzioni si stiano esercitando nella prassi amministrativa.

Per le forme di gestione meno strutturate, come le convenzioni, il criterio di verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle stesse è di tipo meramente economico; infatti si rimanda all'art. 30 del TUEL che in materia di convenzioni prescrive una durata almeno triennale e dispone l'obbligo di verificare il raggiungimento – entro il triennio – di “significativi livelli di efficacia e di efficienza”; in caso contrario, subentra l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di Comuni.

Ancora una volta prevalgono solo i criteri economici di valutazione, dimenticando che, in particolare per i piccoli comuni, l'obbligo di legge può dar vita ad aggregazioni di dubbia utilità e funzionalità che, anche nell'ipotesi di costituzione della Unione di Comuni, difficilmente potranno conseguire efficaci ed efficienti risultati di gestione.

Inoltre è del tutto trascurata la verifica su come le funzioni siano effettivamente svolte, approfondendo se le stesse siano di fatto organizzate e gestite in un'ottica di effettiva collaborazione e cooperazione tra le amministrazioni comunali interessate o restino, nella pratica, condizionate ancora dalle singole autonomie comunali.

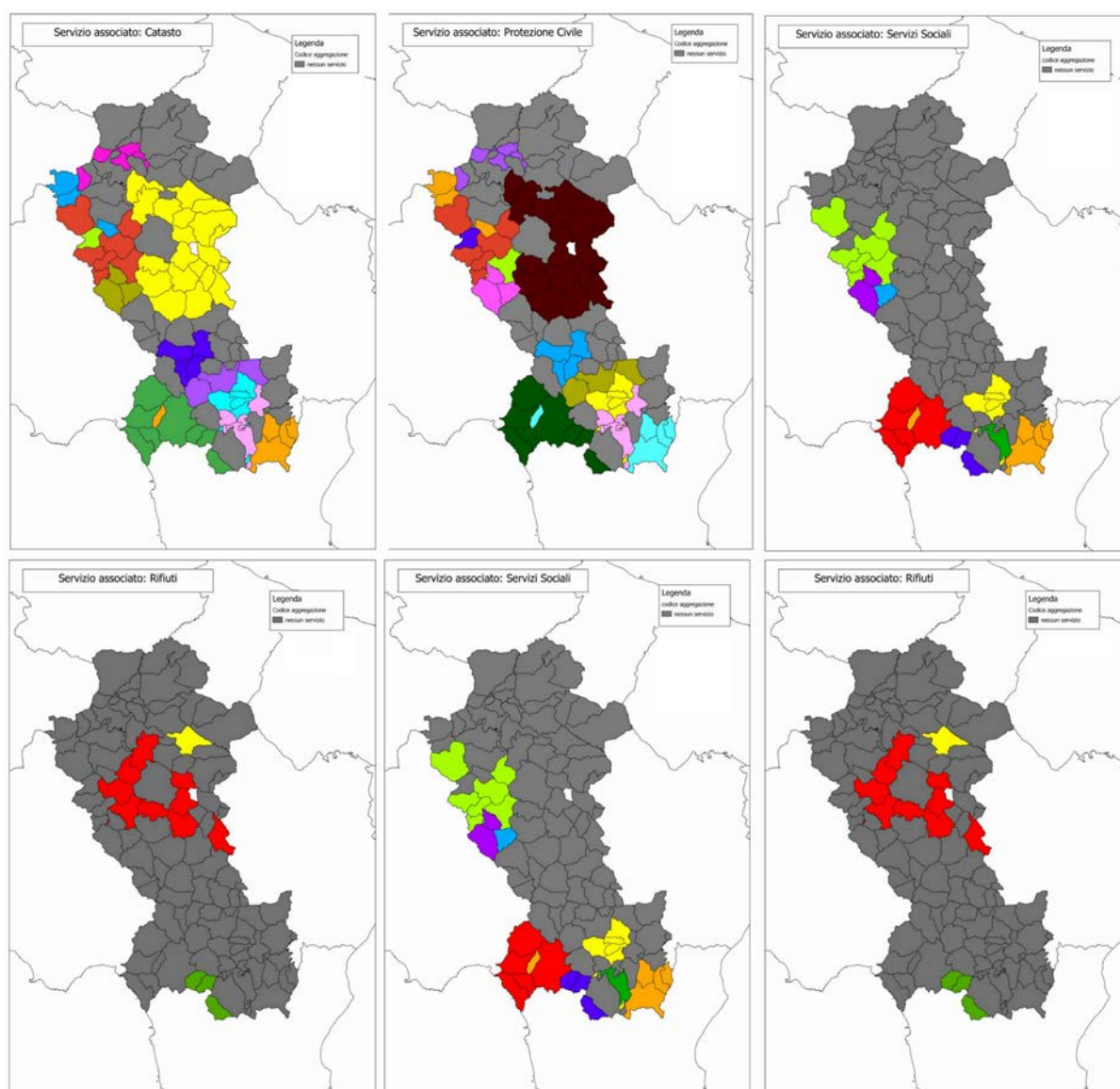


Fig. 4 La configurazione della gestione associata nel territorio provinciale, aggiornato a luglio 2013. Fonte: PSP di Potenza.

Il rischio è che, al pari di quanto avvenuto con gli strumenti di programmazione locale, che hanno fatto riferimento a perimetrazioni spesso in sovrapposizione con una conseguente duplicazione di sforzi ed una scarsa convergenza di strategie ed azioni, il processo di cooperazione intercomunale non si svilupperà pienamente in tutte le sue potenzialità e non sfrutterà appieno le opportunità offerte in particolare dalla prossima programmazione comunitaria, senza dare risposte alle istanze del territorio e tamponando momentaneamente e

senza una visione di prospettiva le situazioni di sprechi ed inefficienze nella gestione dei servizi.

È necessario quindi un maggiore sforzo oltre che a livello nazionale, con una chiara ed organica definizione di obiettivi da perseguire rispetto allo spazio sovracomunale, anche a livello regionale, nell'intraprendere politiche di accompagnamento al processo di riorganizzazione degli enti territoriali più incisive e strutturali.

4.2. *Il Piano Strutturale Provinciale e la dimensione sovracomunale*

Nella legge regionale n. 23/1999 in materia di governo del territorio il Piano Strutturale Provinciale (PSP) è l'atto di pianificazione con il quale la Provincia esercita un "ruolo attivo" di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale, determinando indirizzi generali di assetto del territorio provinciale finalizzati anche ad "integrare le condizioni di lavoro e di mobilità dei cittadini nei vari cicli di vita, e ad organizzare sul territorio le attrezzature ed i servizi garantendone accessibilità e fruibilità".

In particolare il PSP contiene l'individuazione delle linee strategiche di evoluzione dei Sistemi Territoriali (Sistema naturalistico-ambientale, Sistema Insediativo e Sistema Relazionale) e gli elementi di coordinamento della pianificazione comunale, promuovendo la integrazione e la cooperazione tra Enti. Il PSP, ancora, oltre ad avere valore di "Piano di assetto del territorio con specifica considerazione dei valori paesistici, della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e delle bellezze naturali e della difesa del suolo", deve svolgere anche un ruolo di strumento strategico di governance multilivello.

In tal senso, particolare importanza riveste l'obiettivo posto alla base del PSP della Provincia di Potenza, approvato definitivamente nel novembre 2013, di favorire un processo di riordino della governance territoriale, anche a seguito dei recenti provvedimenti legislativi nazionali e delle iniziative intraprese negli ultimi anni dalla Regione Basilicata.

Come già indicato nel Documento Preliminare al PSP, approvato nel 2004, per conseguire l'obiettivo di pervenire ad un efficace ed efficiente riordino del sistema delle autonomie locali (in particolare i Comuni) si dovrà considerare la possibilità di immaginare aggregazioni comunali a geometria variabile in relazione alle diverse finalità di pianificazione fisica e di programmazione economico-territoriale³⁶. Si tratta, in estrema sintesi, di individuare territori pertinenti da un lato per promuovere efficaci politiche di sviluppo locale e dall'altro per favorire una efficiente organizzazione dei servizi e delle opportunità sul territorio.

³⁶ Il Documento Preliminare del PSP già proponeva nel 2004 un'articolazione del territorio provinciale in più sistemi locali, intesi non come rigidi ambiti istituzionali, quanto piuttosto come articolazioni territoriali "a geometria variabile", in relazione sia alle differenti politiche e strategie di sviluppo da implementare, sia alle scelte delle pianificazioni e programmazioni di settore.

Il Piano Strutturale Provinciale propone nuove forme di organizzazione del sistema di governance territoriale ed istituzionale indicando quattro Ambiti Strategici (che interessano tutti i Comuni della Provincia e che in prospettiva dovrebbero far riferimento ad altrettante Unioni di Comuni) in cui promuovere la redazione di strumenti di pianificazione strategico-strutturale sovracomunale.

Gli Ambiti Strategici sono gli ambiti in cui si articola l'organizzazione territoriale della Provincia e sono perimetrati nel PSP sulla base della valutazione integrata di una pluralità di fattori: caratteri fisico-ambientali, tipologie insediative e strutture agrarie, caratteri paesaggistici, fattori economici e di relazione tra le polarità urbane provinciali ed extra provinciali, livelli di cooperazione sovralocale in rapporto a forme sia istituzionali (ASL, Bacini scolastici, ecc.) sia di associazionismo volontario (Consorzi, Associazioni, ecc.).

Le perimetrazioni indicate dal PSP hanno, in fase di prima attuazione, valore indicativo e saranno oggetto di approfondimento e valutazione con le amministrazioni locali interessate e con la Regione.

In base all'analisi della struttura del territorio, delle relazioni fra comuni (polarità, pendolarismo, gravitazioni) e degli ambiti di paesaggio indicati dalla Regione Basilicata nel redigendo Piano Paesaggistico Regionale, sono stati individuati l'Ambito Strategico Vulture – Alto Bradano, l'Ambito Strategico del Potentino e del Sistema urbano di Potenza, l'Ambito Strategico Val d'Agri, l'Ambito Strategico Lagonegrese – Pollino.

Il PSP recepisce l'iniziativa di pianificazione strutturale intercomunale promossa dalla Regione in Val d'Agri, riferita a 23 Comuni dell'area, e la iniziativa di pianificazione intercomunale promossa dal Comune di Potenza e dai nove comuni dell'hinterland (il cosiddetto Piano Strutturale Metropolitano); in questo ultimo caso l'iniziativa, giunta nel 2009 alla stesura di una bozza di Documento Preliminare ai sensi della legge regionale in materia di governo del territorio, registra da anni una significativa battuta di arresto.

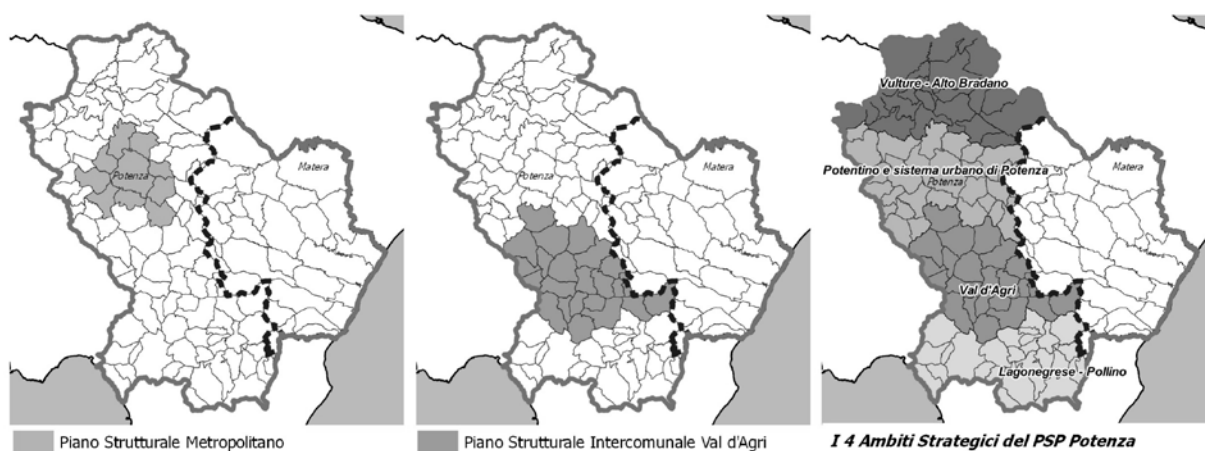


Fig. 5 Il Piano Strutturale Metropolitano di Potenza, il Piano Strutturale intercomunale Val d'Agri e i quattro Ambiti Strategici definiti dal PSP di Potenza.

Le strategie di intervento indicate nel PSP partono da una preliminare valutazione dello stato di fatto, analizzato rispetto alle condizioni positive ed ai principali elementi negativi e di criticità. Le sintesi interpretative-valutative sono sviluppate per settori di interesse e per i quattro ambiti territoriali sub-provinciali. In sede di redazione dei Piani Strutturali Intercomunali, le comunità interessate dovranno sviluppare una attività più approfondita di conoscenza e valutazione³⁷ dei caratteri del contesto territoriale finalizzata a costruire le strategie e a definire le scelte allocative e di assetto fisico proprie della scala di intervento sovra comunale.

Il PSP, in linea con gli orientamenti e le indicazioni della prossima programmazione comunitaria, ha una forte valenza strategica, definendo obiettivi generali e specifici; la pianificazione strutturale per Ambiti Strategici sarà la sede per verificare ed approfondire le strategie preconizzate.

Agli obiettivi specifici, settoriali o territoriali, sono stati collegati, con il valore di una prima proposta da discutere-valutare-integrare, in un processo di concertazione tra i diversi livelli istituzionali di governo, filiere di interventi che nell'insieme definiscono possibili strategie per il raggiungimento dei relativi obiettivi. Nelle schede strutturali, relative a ciascun ambito strategico, sono riportati gli obiettivi e gli interventi di interesse degli specifici contesti territoriali, oltre ad una prima ipotesi di territorializzazione di alcuni interventi.

Gli interventi riportati in ogni scheda strutturale sono puramente indicativi quanto a localizzazione e dovranno essere verificati/confermati e dettagliati in sede di pianificazione strutturale sovracomunale.

Nella tavola di inquadramento delle strategie del PSP sono indicati anche alcuni Progetti Strategici da sviluppare in attuazione delle previsioni del piano; ovviamente tali indicazioni dovranno consolidarsi anche sulla base di una forte attività di interlocuzione e partecipazione con le realtà territoriali locali, interessando di norma più ambiti strategici, e con la Regione³⁸.

Per la sua natura e finalità, il PSP assume la concertazione tra gli enti locali quale metodo e criterio fondamentale per accedere ad opportunità insediative e di sviluppo più qualificate e destinate a soddisfare una domanda anche di natura esogena, nonché per affrontare e risolvere problematiche ambientali di area vasta.

La concertazione è finalizzata alla realizzazione di una più equilibrata ripartizione delle esternalità dei fenomeni urbanizzativi, per i soggetti pubblici e privati, secondo il metodo

³⁷ Per facilitare l'attuazione del PSP alla scala di AS, successivamente alla approvazione del PSP la Provincia provvederà a mettere a disposizione dei comuni tutta la documentazione elaborata per la redazione del piano, ed in particolare i dati del Sistema Informativo Territoriale Provinciale, proprio per facilitare la attività di pianificazione dei Comuni e di sviluppare, in accordo con la Regione, una efficace interlocuzione istituzionale finalizzata a favorire il più generale processo di pianificazione e governo del territorio ai differenti livelli.

³⁸ Ai fini dell'attuazione dei Progetti Strategici, la Provincia ha facoltà di promuovere programmi e progetti specifici che prevedano anche la formazione di accordi con i soggetti pubblici locali interessati e, se del caso, anche statali al fine di coordinare le rispettive competenze e l'attuazione integrata degli interventi sul territorio. Gli accordi disciplinano lo svolgimento in collaborazione delle attività d'interesse comune e fissano gli impegni dei rispettivi enti, le risorse finanziarie messe a disposizione, i tempi ed i modi di realizzazione degli interventi.

della perequazione territoriale che costituisce strumento negoziale attraverso il quale la Provincia, i Comuni e gli altri enti interessati definiscono un'equilibrata distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi connessi ai fenomeni urbanizzativi, infrastrutturali ed insediativi, in modo da evitare che, per conseguire vantaggi economici, si diffondano operazioni comportanti consistente consumo di suolo e di risorse ambientali.

La perequazione territoriale mira al riequilibrio ed alla redistribuzione tra le comunità interessate dei benefici e costi monetari derivanti dalle scelte pianificatorie e dagli specifici interventi e si fonda su *accordi* - tra le Amministrazioni, Enti e soggetti coinvolti - atti a definire le strategie comuni, gli impegni reciproci, i tempi e le modalità d'attuazione delle previsioni urbanistiche e delle altre azioni di valenza ambientale, economica e sociale in ambito sovracomunale.

Per promuovere i suddetti accordi, la Provincia solleciterà la Regione a prendere iniziative per la costituzione di fondi di compensazione, anche attraverso entrate conseguenti alla realizzazione degli interventi.

5. Conclusioni

È necessaria una forte sinergia tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale come condizione ineludibile per una efficace territorializzazione della spesa e degli investimenti. Questo è ancora più vero nel caso della programmazione delle risorse comunitarie per il perseguimento degli obiettivi generali indicati nei principali documenti di programmazione. In assenza di una contestualizzazione degli obiettivi e delle strategie di intervento è forte il rischio di una omologazione delle politiche e dei programmi, avulsa dalle effettive istanze poste dalle comunità locali.

La dimensione locale dello sviluppo, in un quadro di relazioni ed interconnessioni globali, è un tema di grande interesse anche per le discipline della pianificazione del territorio.

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.

Ma si tratta, anche e soprattutto, di riconsiderare l'articolazione territoriale ed istituzionale delle autonomie locali, dando effettiva attuazione a leggi vigenti sull'ordinamento delle stesse, evitando sovrapposizioni di ruoli, funzioni e competenze.

Le esperienze sviluppate a seguito del processo di riforma istituzionale avviato, con riferimento in particolare alle varie forme di cooperazione sovracomunali, sono ancora caratterizzate da un approccio parziale che ancora non ha colto il senso più profondo del ridisegno delle istituzioni territoriali di cui necessita il paese.

La dimensione sovracomunale e la cooperazione tra Enti non possono essere considerate solo in termini di efficienza economica nella gestione di funzioni e servizi.

La cooperazione tra Comuni per funzioni, non può soddisfare e cogliere le vere sfide a cui sono chiamati i territori: sfide economiche, ambientali, sociali, culturali, produttive, tutte ormai inserite in una visione globale e complessiva. I processi di competizione, di rete, di condivisione di un comune destino delle comunità devono spingere ad un'intercomunalità che guardi allo sviluppo del territorio in termini complessivi ed integrati.

Un cambiamento anzitutto culturale e di approccio metodologico, che consideri la dimensione sovracomunale non in maniera estemporanea ma come riferimento solido, a partire dal quale generare riflessioni progettuali e processi gestionali secondo un approccio evolutivo.

In tale visione la pianificazione territoriale di natura strategico-strutturale può giocare un ruolo importante, divenendo il momento di effettivo coordinamento di politiche e scelte settoriali e delle iniziative promosse da attori pubblici e privati.

La Basilicata presenta condizioni di criticità in riferimento soprattutto all'assenza di una adeguata strategia di sviluppo territoriale (alle differenti scale di intervento) e quindi di idonei strumenti di pianificazione territoriale che possano interagire ed interfacciarsi con gli strumenti della programmazione economica ordinaria e straordinaria, pur in presenza di leggi e normative regionali in materia di governo del territorio e programmazione economica di recente approvazione.

Nel caso della Provincia di Potenza, in linea con gli indirizzi della nuova programmazione comunitaria, si è avviato un processo che privilegia una governance multilivello dei processi economici, sociali, istituzionali ed amministrativi capaci di sostanziare le politiche di sviluppo della Regione, declinando in forma più evoluta le indicazioni della riforma nazionale.

Il Piano Strutturale della Provincia di Potenza incentiva le iniziative di Pianificazione Strutturale sovra comunale per Ambiti Strategici, favorendo un processo di interlocuzione, con e tra gli altri Enti Locali, finalizzato alla istituzione di Unioni di Comuni riferite ad ambiti adeguati per la promozione ed attuazione delle differenti politiche territoriali e di settore.

L'attuazione delle previsioni dei Piani Strutturali per Ambiti Strategici dovrà avvenire sulla base di Piani Operativi, ai sensi della L.R. 23/99, intesi come strumenti di programmazione dei singoli enti locali in condizioni di certezza di risorse e tempi e sulla base di un trasparente processo di coinvolgimento dei soggetti privati nella attuazione delle previsioni dei piani.

In tal senso, il processo avviato dal Provincia con l'approvazione del PSP pone la necessità di una revisione ed aggiornamento della legge regionale in materia di governo del territorio ed un più chiaro ed incisivo processo di aggregazione dei Comuni che la Regione dovrà coordinare e promuovere, superando incertezze ed ambiguità che hanno caratterizzato tale azione nel recente passato.

Bibliografia

- AA. VV. (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Società Geografica Italiana, giugno.
- Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), *Unione dei Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Bologna, Fondazione Ist. Carlo Cattaneo.
- Barbieri C. A., Saccomanni S., Santangelo M. (2014), Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio. Riflessioni a partire dalle prossime riforme e dall'esperienza torinese. *Il Piemonte delle Autonomie, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte*, n°4/14 febbraio 2014.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Firenze, Alinea editrice.
- Dallasta P., Righini S. (2014), *La cooperazione intercomunale nella legge Delrio. Grandi speranze e attese deluse*, in *eddyburg.it*, 23 Gennaio 2014.
- 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.
- 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.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli editore.
- Fiorillo F., Robotti L. (2006), *L'unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli editore.
- Gigliani F. (2014), *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, Intervento al Seminario di federalismi del 13 dicembre 2013 "Il Ddl Delrio e il governo dell'area vasta", *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.
- LISUT – Università degli studi della Basilicata (2000), *I Sistemi Territoriali Locali in Basilicata e la organizzazione dei servizi decentrati nel quadro della programmazione regionale*, Rapporto finale di ricerca della Convenzione tra Regione Basilicata e DAPIT, Potenza, aprile 2000.
- Merlin P. (2007), *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française.
- Pontrandolfi P. (2011), *Sistemi locali e strategie di sviluppo: il caso della Basilicata*, in *Modelli di sviluppo di paesaggi rurali di pregio ambientale*, a cura di Mauro Francini Milano, Franco Angeli.

- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2013), Nuovi modelli di governance istituzionale per una più efficace programmazione e pianificazione economico-territoriale, in *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, atti del XXVIII Congresso INU, a cura di Francesco Sbeti, Francesco Rossi, Michele Talia, Claudia Trillo, Dossier n. 4, Roma, Inu Edizioni.
- Pontrandolfi P., Cartolano A., Maioli F. (2013), *Nuovi modelli di governance istituzionale. Aspetti normativi ed operativi nel dibattito sulle nuove forme di cooperazione intercomunale*, in PSP di Potenza – Elaborato 03 Allegato alla Relazione Illustrativa Tomo 2, Allegato12.
- Pontrandolfi P., Gerardi M., Vita M. (a cura di) (2006), *Nuovi strumenti di governo e gestione del territorio*, in Quaderni dell’Autorità di Bacino della Basilicata, 4 luglio 2006.
- Pontrandolfi P. (a cura di) (2007), *Documento Preliminare al Piano Strutturale della Provincia di Potenza*, Provincia di Potenza - LISUT, in Area Vasta, Schede 5.
- Regione Basilicata, Dipartimento Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, *Linee Guida in ordine all’art. 19 D.L. 95/2012 convertito in legge 7 agosto 2012, nr. 135 e dell’art. 36 della legge regionale 8 agosto 2012, nr. 16 in materia di associazionismo comunale*.
- Regione Basilicata, Dipartimento Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, *Uno schema guida di Statuto di Unione di comuni (L.R. 8 agosto 2012, n. 16 art. 36 comma 5)*.
- Trapani F. (2009), *Verso la pianificazione territoriale integrata. Il governo del territorio a confronto delle politiche di sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli Editore.
- Vinci I. (a cura di) (2005), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, con presentazione di Dematteis G., Milano, Franco Angeli Editore.

ABSTRACT

THE SUPRA-MUNICIPAL LEVEL FOR LOCAL POLICIES AND SPATIAL PLANNING THE CASE OF THE STRUCTURAL MASTER PLAN OF THE PROVINCE OF POTENZA (Italy)

The search for new territorial configurations - based on a more coherent assessment of current socio-economic dynamics, also overcoming the asymmetry between institutional boundaries and the real organization of life in the local space - has become an indispensable perspective to work for.

These statements consider also the permanent territorial unbalance among inland areas and urban centres.

The operational practice seems to hinder a concrete transition from a cooperative inter-municipality view based on shared management of public functions and services to a new one oriented to a common design of local. We refer to a new idea of inter-municipality asset whose objective is to organize an appropriate supply to collective needs and issues; it appears to be a more innovative concept looking at associated municipalities recognizing a shared vision of local development, conscious that the implementation of such development plan requires common strategies and a stronger integration between territorial inter-municipal plans and programming tools developed at territorial level.

The paper moves from the awareness that the supra-municipal level, especially in the internal areas, could facilitate the achievement of adequate living standards for the local inhabitants, also arresting the exodus toward urban areas, creating the bases for the conversion of the absorption-dependence ratio between urban areas and internal areas in a complementarity-integration relationship.

The paper, starting from a more general introductory, develops a discussion on the Structural Master Plan of the Province of Potenza where four Strategic Areas of inter-municipal planning are identified as development districts according to specific future development strategies under a coordinating function of the Province Administration according to its own functions and responsibilities.