

Le questioni da affrontare

La recente entrata in vigore di una normativa nazionale in materia di Valutazione Ambientale Strategica apre una serie di problemi, all'interno del processo di pianificazione, che sono individuabili in:

- separatezza delle procedure di valutazione con quelle di pianificazione;
- mancato coordinamento delle analisi e dei contenuti dei diversi strumenti;
- assenza di definizione della partecipazione all'interno del processo di individuazione degli obiettivi (e al loro successivo controllo).

Questa situazione non consente un miglioramento del processo, anzi si sta verificando una forte sussidiarietà nella pianificazione e un forte ricorso ai poteri gerarchici in tema ambientale (così come sta avvenendo per il paesaggio). Il superamento di questa dicotomia di comportamento deve essere un obiettivo prioritario per favorire, a tutti gli aspetti, il raggiungimento dell'unitarietà del processo di governo del territorio, pur nel dovuto riconoscimento della pluralità dei temi, degli approcci, dei problemi e delle competenze. Il riconoscimento di quanto affermato potrebbe favorire, in alternativa, un utilizzo della VAS quale strumento di coordinamento delle diverse settorialità in gioco all'interno del governo del territorio.

In una logica riformista è comunque necessario affrontare alcuni nodi fondamentali che, principalmente, sono:

- riconoscere l'unicità-unitarietà del territorio e delle sue problematiche;
- predisporre procedure per realizzare soluzioni unitarie;
- superare, in forma non autoritaria, gli eventuali *veti* posti dalla pianificazione locale per la realizzazione delle politiche strategiche;
- definire gli elementi di competenza di uno specifico ente;
- prendere atto che la maggior parte delle politiche territoriali mal si riconoscono con i confini amministrativi;
- individuare una forma di partecipazione alle scelte strategiche, riservata agli attori pubblici, già dalla fase di predisposizione del piano.

In termini più generali si tratta di superare un modello di pianificazione "urbanistico" il suo passaggio dal governo del solo sistema insediativo (confinato all'interno di uno specifico territoriale) al governo delle proble-

matiche paesistiche, ambientali e della mobilità (che non sono confinabili all'interno di specifici ambiti, soprattutto amministrativi). Questo importante riconoscimento modifica in maniera alquanto rilevante un qualsiasi approccio di pianificazione del territorio. Infatti da ciò nasce la necessità di riconoscere i problemi territoriali come unitari e di conseguenza è l'intreccio tra le competenze, e il coordinamento tra le stesse, il momento che specifica la decisione in grado di definire le azioni.

Questo determina, attraverso le soluzioni adottate per i problemi prima delineati, un nuovo approccio al piano: infatti esso non potrà più essere un contenitore indifferenziato del tutto, ma un processo capace di selezionare gli elementi che è in grado di governare e per i quali ha già costruito un consenso diffuso. Una pianificazione di questo tipo deve nascere da un forte e codificato sistema di cooperazione tra gli enti che, in maniera non più gerarchica, perviene alla formalizzazione di scelte argomentate e condivise dagli attori del processo decisionale.

Nello spirito e nei contenuti descritti si può sintetizzare il compito di un'*agenda della pianificazione regionale* (intesa come insieme di compiti e di priorità da sviluppare) in cinque punti:

- a) i primi tre di naturale prevalentemente politica-istituzionale riguardanti:
 - la definizione di regole comuni (buone pratiche) per la realizzazione di strategie regionali nello spazio europeo;
 - l'attività legislativa regionale (con riferimento alla riforma urbanistica nazionale);
 - il coordinamento (coerenza e compatibilità) delle politiche settoriali;
- b) gli ultimi due caratterizzati dai loro contenuti principalmente disciplinari relativi a:
 - il rapporto esistente tra i contenuti del nuovo codice del paesaggio e la pianificazione del territorio;
 - l'introduzione della valutazione e della sostenibilità dei piani.

Questi cinque momenti fondamentali sono alla base del dibattito necessario alla definizione di una nuova modalità per l'espletamento dell'azione di governo regionale, autonoma, ma coordinata con gli altri soggetti competenti. Ne consegue l'individuazione di alcune componenti, prioritarie nel processo di piano, basate sulla realizzazione e sulla attuazione di reti (forme di collaborazione privilegiate), con:

- le altre realtà europee, per rafforzare il ruolo e sviluppare le reti territoriali;
- le altre Regioni, per individuare strategie territoriali comuni e per confrontarsi sul tema del governo del territorio;
- i poli appartenenti a un sistema funzionale, principalmente incentrato sulle aree metropolitane;
- gli enti locali, per una politica di pianificazione integrata e di grande respiro;
- la società civile e il sistema economico per creare comportamenti cooperativi solidi finalizzati al miglioramento produttivo, ma anche ad arginare la perdita di un alto livello dei servizi sociali.

La prospettiva sulla quale si deve perseguire la collaborazione tra i diversi enti di governo del territorio, in particolare tra le Regioni e le Province autonome, deve essere in grado di superare una visione della pianificazione basata sugli oggetti (con le regole per attuare la trasformazione del suolo e definirne le modalità e i tempi della sua realizzabilità) per arrivare a una fondata sulle azioni (con l'individuazione dei percorsi che consentono, attraverso la cooperazione tra i diversi soggetti, la realizzazione di azioni condivise).

Tutto ciò nella prospettiva della riforma nazionale, e delle riforme che le singole Regioni hanno in atto, per costruire una coordinata e coerente visione dell'esercizio del governo del territorio in ambito regionale.

Nel quadro generale delle nuove strategie di pianificazione delle regioni – anche avendo presente il mutato quadro di riferimento nazionale sia legislativo, sia di natura strategica operativa – si stanno avviando, pur nelle

profonde differenziazioni che le contraddistinguono, verso un sistema organico (formato da leggi e da piani) di governo del territorio.

Un sistema basato essenzialmente su cinque punti:

- il riconoscimento della pluralità della pianificazione (strategica, strutturale, operativa) quale profondo rinnovamento degli strumenti regionali;
- la definizione della sussidiarietà quale elemento fondante dei rapporti istituzionali tra i diversi enti competenti;
- l'individuazione delle politiche ambientali e paesaggistiche quali elementi per l'individuazione degli obiettivi ai diversi livelli di pianificazione;
- la scelta di strumenti di valutazione in modo da affrontare i temi specifici della competenza e per coordinare le singole azioni settoriali e specialisti insite nel processo di governo;
- la realizzazione di sistemi di conoscenza essenziali per avviare la formazione di banche dati riconosciute e condivise.

Il quadro complessivo che emerge, abbastanza indifferenziato tra leggi e piani, è sintetizzabile nella consapevolezza che le regioni si stanno tutte indirizzando verso un sistema integrato, per il governo del territorio, che si incentra sulla sussidiarietà istituzionale e sulla cooperazione tra gli strumenti di piano.

Le regioni, nell'affrontare le nuove e specifiche competenze sancite dalla costituzione, si stanno allineando – realizzando di fatto un vero e proprio sistema nazionale – per costruire un modello di governo del territorio basato sul rapporto tra le istituzioni e fondato sugli strumenti di piano.

UNA ESPERIENZA DI COOPERAZIONE INTERREGIONALE

Le politiche territoriali messe in atto nelle diverse regioni italiane in genere non hanno interagito tra loro al fine di confluire in un unico e condiviso disegno, seppure diversificato secondo le competenti istituzioni presenti nelle singole realtà, in grado di descrivere e progettare lo sviluppo di un'area più vasta e maggiormente rappresentativa delle regioni italiane.

L'esigenza di allargare le visioni e i confini delle regioni, oltre a un'ovvia necessità di riuscire a meglio inquadrare e governare politiche che mal sopportano i confini amministrativi (l'ambiente, il paesaggio, le infrastrutture immateriali etc.), è legata alla dimensione, politica economica e istituzionale, delle regioni italiane nei confronti delle analoghe istituzioni europee: le ridotte dimensioni (non solo fisiche) comportano una minor competitività nel dibattito internazionale e una minor capacità di incidere sui processi decisionali e sull'accesso ai canali finanziari della progettualità dell'Unione Europea.

A partire da queste intuizioni generali e dagli indirizzi provenienti dall'Unione Europea, il concetto di cooperazione territoriale rappresenta uno degli elementi essenziali per garantire e promuovere la coesione territoriale, sociale e lo sviluppo integrato delle regioni. In questo contesto le regioni, infatti, assumono un ruolo cruciale come soggetti che definiscono le strategie ed esercitano competenze istituzionali in grado di promuovere e gestire le politiche di coesione e sviluppo sostenibile del territorio.

Sulla base di questi principi le regioni del nord Italia (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano) hanno promosso azioni per una maggiore integrazione delle proprie politiche territoriali e per riconoscersi in un sistema più ampio rispetto ai propri confini amministrativi, in relazione alla continuità dei propri territori, che dalle Alpi agli Appennini, lungo il bacino del Po si affacciano sul Mar Ligure e sul Mare Adriatico.

La prima iniziativa, in tal senso, si è avviata nel febbraio 2007 con la sottoscrizione da parte degli assessori della *Carta di Venezia*, che ha istituito un *Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione padana*, finalizzato a individuare un sistema di coerenze e a promuovere la competitività delle regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo europeo, in una visione di scala multiregionale.

Il Tavolo ha come obiettivo quello di delineare un progetto comune di sviluppo e pianificazione, mirando a stabilire un sistema di dialogo permanente tra le diverse regioni al fine di costituire un confronto per lo scambio di conoscenze e di cooperazione multilivello, necessaria a definire una visione territoriale comune. I conseguenti lavori del Tavolo hanno definito un percorso finalizzato all'identificazione delle caratteristiche del sistema territoriale individuato, sotto vari profili, per promuoverne le potenzialità e per favorire il coordinamento delle politiche regionali per il governo del territorio e per lo sviluppo sostenibile.

I temi posti alla base del processo che il Tavolo ha sviluppato riguardano:

- la conoscenza reciproca nell'avanzamento delle attività di pianificazione a scala regionale e provinciale;
- l'approfondimento dei contenuti e delle modalità per la Valutazione Ambientale Strategica degli strumenti di pianificazione territoriale regionale;
- l'elaborazione di proposte comuni della macro-regione in merito agli obiettivi di cooperazione territoriale europea definiti nella Territorial Agenda of European Union e dalla Carta di Lipsia per le città sostenibili;
- la creazione e lo sviluppo di sinergie mediante le opportunità offerte dai Programmi Comunitari 2007-2013 per la Cooperazione Territoriale, con particolare riferimento agli spazi Europa Centrale e Spazio Alpino;
- la partecipazione alle attività del Programma Comunitario ESPON 2013, al fine di garantire una corretta e compiuta rappresentazione della realtà territoriale della macro-regione all'interno dello scenario europeo, per un migliore orientamento delle politiche.

Sul tema delle politiche territoriali le regioni interessate dall'iniziativa hanno promosso, proprio in questi anni, una revisione complessiva dei propri strumenti di pianificazione territoriale, che si muovono verso politiche tese ad affermare una visione policentrica a partire dal quadro complessivo di livello interregionale definito nell'ambito delle attività del Tavolo. Tale quadro si è esplicitato nella definizione di una *vision* condivisa contenuta in un insieme di documenti e cartografie che affrontano, sotto vari aspetti, le caratteristiche territoriali dell'area, ponendone in rilievo le potenzialità, l'interdipendenza dei processi di trasformazione, le connessioni logistiche e le prospettive dello sviluppo.

