

*Le Regioni, in questo primo scorcio di legislatura, stanno avviando un profondo cambiamento della loro pianificazione che diventa più generale rispetto al solo concetto territoriale in quanto più attenta alle tematiche dell'ambiente e del paesaggio.*

*Oltre a ciò il grande rinnovamento della pianificazione regionale passa attraverso la forte contaminazione con le politiche di programmazione e di utilizzo delle risorse finanziarie (anche attraverso la partecipazione alla progettazione europea e ai bandi della programmazione nazionale) che determinano, sempre più, i contenuti e le competenze degli strumenti per l'attuazione delle politiche territoriali.*

*All'interno di questo quadro generale l'apprestarsi oggi alla pianificazione territoriale regionale in modo consapevole e responsabile significa assumere una sfida rilevante. Gli ultimi decenni ci hanno consegnato profonde trasformazioni con cui confrontarci: nei paradigmi di riferimento, nell'economia, nel sociale e territoriale, nella politica e nelle istituzioni.*

*Il territorio è tornato al centro di questi processi; in conseguenza esso si trova investito da nuove domande sociali – di qualità, di efficienza, di sostenibilità e di identità – e richiede risposte nuove da parte della pianificazione, all'altezza delle nuove complessità. Non è un caso se si assiste a un'evoluzione profonda delle regole della pianificazione territoriale, che coinvolge i soggetti, gli obiettivi e le strategie, gli stili e i contenuti dei piani, il quadro giuridico e istituzionale in cui si iscrivono.*

*Denominatore comune di queste evoluzioni politico-istituzionali è la preoccupazione di perseguire una maggiore legittimazione alle scelte di piano, portando le decisioni più vicino agli interessi delle comunità, ma garantendo nel contempo il rispetto degli interessi collettivi. Le ragioni di questo interesse attengono al fatto che la struttura del territorio e l'equilibrio delle sue diverse componenti, sottoposte a trasformazioni rilevanti, costituiscono condizioni critiche e strategiche per il raggiungimento di: sostenibilità ambientale, globale e locale; competitività dei sistemi produttivi; coesione sociale; conservazione del patrimonio culturale e identitario; allargamento dell'area della democrazia partecipativa.*

*Il superamento delle comunità chiuse e delle istituzioni gerarchicamente definite consente di realizzare azioni di governo del territorio sempre più vicine al soddisfacimento delle esigenze delle collettività. In particolare la necessità di superare il concetto di gerarchia, a favore di quello di cooperazione, ha fatto sì che gli strumenti della pianificazione siano sempre più indirizzati verso impostazioni in grado di cogliere le azioni e le interazioni tra le stesse più che il disegno fisico e amministrativo dello sviluppo.*

*Infatti i rapporti tra i diversi enti competenti non sono più rappresentabili da un unico ed esclusivo rapporto gerarchico, ma si basano sull'allargamento delle specifiche competenze, esercitate in un contesto coordinato dei diversi poteri decisionali che, in questo modo, collaborano per il raggiungimento di obiettivi condivisi.*

*La riforma del Titolo V della Costituzione ha accelerato i processi di riforma tendenti a definire non solo e non esclusivamente gli strumenti della pianificazione, ma le competenze e i rapporti tra i soggetti del processo di governo. Infatti a partire dal testo costituzionale il governo del territorio è materia di legislazione concorrente tra le competenze dello Stato e delle Regioni. Questa innovazione comporta che il governo del territorio, sulla base di principi unitari definiti attraverso una legge statale, sia materia fondamentale da attuarsi attraverso l'attività legislativa regionale. In questo contesto le Regioni affrontano uno spazio nuovo imperniato su due principali momenti: il primo di natura legislativa e il secondo di carattere disciplinare, relativo agli strumenti della pianificazione.*

*Il primo problema è relativamente più semplice. Infatti il principio, di competenza e di autonomia, deve essere rispettato e posto alla base di qualsiasi proposta di riforma. Ma non basta. La riforma dello Stato, pur all'interno del necessario coordinamento nazionale, impone una riflessione sul ruolo delle Regioni, in relazione al governo delle trasformazioni territoriali, per lo meno quelle di natura strategica e strutturale, che direttamente interagiscono con il sistema dei centri urbani, del paesaggio e dell'ambiente.*

*Una legge nazionale – oltre alla definizione dei principi – deve costituire uno stimolo da offrire alle Regioni che, nella loro autonomia, siano in grado di realizzare una riforma della materia incentrata sui rapporti e sui ruoli dei diversi soggetti nell'ottica di superare l'attuale situazione di confusione istituzionale e di sovrapposizione delle competenze.*

*Il centro dei problemi, infatti, deve attestarsi sui contenuti dello strumento di pianificazione per meglio cogliere il significato di un'azione di governo delle trasformazioni del territorio, scostandosi dall'esclusiva possibilità di redigere inventari di vincoli e di problemi. Solo nei modi*

*predetti lo strumento regionale può dimostrare la sua capacità di incidere realmente nelle politiche territoriali e, dunque, esercitare le sue competenze di governo. Spetta dunque alle Regioni la revisione coordinata degli ordinamenti, delle leggi e degli strumenti, al fine di pervenire a un'efficace azione di governo, nella quale siano correlati i diversi profili di organizzazione, programmazione, spesa e operatività. Nel quadro attuale di governo del territorio lo stato, in forma non giuridicamente definita, cerca di riconquistare un proprio ruolo, non esclusivamente e prioritariamente negli strumenti della pianificazione. Infatti, pur in assenza di alcuna specificazione di piano, lo stato sta affrontando alcuni temi, ritenuti strategici, per la trasformazione di importanti parti del territorio nazionale. Questa situazione – non coordinata con le diverse azioni di pianificazione in capo alla regioni – rischia di generare alcuni elementi di conflittualità che non sono in grado di interagire con gli elementi costituenti dei piani. Inoltre le strategie definite dallo stato, sostanzialmente di carattere settoriale, non derivano e non sono supportate da azioni di copianificazione tra enti quindi si sostanziano ancora come elemento gerarchico nella definizione delle politiche di governo del territorio.*

*Nel contesto appena delineato la pianificazione regionale deve considerare, come parte fondativa del proprio processo decisionale, la connotazione strategica, che descrive, non tanto il livello di piano, ma un metodo, che valuta ipotesi alternative e, dove necessario, sviluppa le componenti operative gestionali del processo di pianificazione da intraprendere.*

*Un esempio per tutti vale a specificare la situazione corrente: la definizione nelle politiche di governo delle piattaforme strategiche. Una politica complessa e che intende coordinare le diverse azioni settoriali strategiche in atto. Una politica però che necessita di un ampio coinvolgimento per la sua realizzazione e attuazione. Affrontare temi e strumenti di questi tipo invita ad alcune riflessioni in merito alle diverse strategie definite, e si spera condivise, negli strumenti – oppure più semplicemente nelle politiche – dei livelli competenti.*

*In questa logica deve affrontarsi il secondo problema. Si deve, a tale riguardo, partire dalla constatazione che la pianificazione del territorio implica processi decisionali caratterizzati da profili centrati su procedimenti di valutazione, di legittimazione e di responsabilità delle scelte, rispetto ai quali sono ancora poco definiti disciplinarmente strumenti e tecniche. Molti fattori, che incidono sull'effettiva realizzabilità delle azioni di piano, debbono essere tenuti in considerazione e rivisti, innovandoli profondamente. Il piano è dunque il prodotto dei processi decisionali attivati, che argomenta un patto condiviso. Il processo di formazione, che lo riguarda, può presumere anche consensi non precostituiti dei soggetti interessati, sulle soluzioni, sugli strumenti e sui modi di attuazione, ma deve strutturare i necessari supporti alla decisione istituzionale fondandoli su: diagnosi strutturate dei problemi, strategie negoziali, coordinamento ed esplicazione di regole di comportamento in grado di promuovere processi di valutazione e di comunicazione delle scelte possibili. Proprio all'interno di tali considerazioni si colloca lo strumento di pianificazione regionale. Infatti il piano, in qualità di strumento processo è nel contempo esito di un accordo, ovvero meta condivisa per alcune parti, e strumento base per la definizione di accordi per altre parti, fermo restando un quadro di obiettivi e di valori che devono essere condivisi al momento della sua approvazione e rappresenta l'agenda della pianificazione.*

*Il suo essere strumento di governance deve portarsi dietro una struttura di piano e i contenuti per gestire i conflitti fra i diversi attori e fra le diverse visioni, e deve nel contempo rappresentare l'occasione per correggere e integrare le politiche e le previsioni, fornendo gli elementi per il monitoraggio e la valutazione degli effetti economici, sociali e ambientali.*

*La pianificazione regionale non deve più attestarsi su un concetto di piano che si occupa di tutto l'universo delle tematiche e che definisce le norme e i limiti a cui tutti i livelli subordinati dovrebbero attenersi. L'ottica va capovolta, il piano diviene il risultato formalizzato e legittimato dei confronti e della cooperazione fra enti che tenda verso una copianificazione tra i diversi soggetti istituzionali. Un metodo di questo tipo implica una diversa capacità tecnica e organizzativa degli enti territoriali. Il tema dei rapporti tra gli enti non può essere un alibi per non affrontare il nodo di una migliore capacità degli enti e della cultura a cui fanno riferimento. Occorrono specifiche riflessioni al fine di cambiare gli attuali comportamenti della pubblica amministrazione attestati sovente solo su profili che perseguono troppo spesso il mero controllo senza governo.*

*Senza questa mutazione profonda delle competenze disciplinari interne agli enti, preposti a curare un processo continuo di pianificazione-valutazione, sarà molto difficile ottenere efficienti risultati riconosciuti dalla società nella quale il piano opera.*