

# UPLanD

*Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design*



Research & experimentation  
Ricerca e sperimentazione

## FOR A TERRITORIAL ORGANIZATION WITH VARIABLE GEOMETRY

Maurizio Tira

*Department of Civil Engineering, Architecture, Land, Environment and Mathematics, University of Brescia, Italy*

### HIGHLIGHTS

- This paper analyzes the consequences for regional planning following the transformation (and possible abolition) of the Italian Provinces.

### ABSTRACT

Motivated primarily by the need to control public spending, law 56/14 *Measures for metropolitan cities, provinces, unifications and mergers of communes*, led to a new institutional architecture of the State, but also to non-negligible impacts on governing territories of a large area.

It is obvious that regions, provinces and municipalities intersect in their spatial and demographic dimensions. However, when one wants to review a layout for general reasons, and — perhaps — for the sake of simplification, one cannot exempt it from an assessment of the geographical and demographic realities of the real Italian territories. Investigating territorial planning functions for the coordination of the Provinces is of crucial importance. The reform, for now incomplete, does not seem to have solved the historical weakness on the planning level for boundaries that are not yet well defined. The ability of new institutional architectures to grasp the dynamics of large areas remains to be proven.

### ARTICLE HISTORY

Received: November 14, 2016  
Reviewed: November 24, 2016  
Accepted: November 28, 2016  
On line: December 22, 2016

### KEYWORDS

Regional planning  
Province  
Variable geometry  
Institutional structure  
Metropolitan cities

## 1. INTRODUCTION

The law n. 56/14 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (Measures for metropolitan cities, provinces, unifications and mergers of communes) is mainly motivated by the need to control public spending. The law determines an innovation in the State institutional architecture, but also not negligible impacts on the regional planning governance.

It is obvious that regions, provinces and municipalities are influenced in their spatial and demographic dimensions (Tira, 2014). They derive from historical and cultural stratifications, from geo- morphological boundaries, from domination and enfranchisement stories and in closing from local political reasons.

However, often beyond this historical stratification, when one wants to review a layout for general reasons, and — perhaps — for the sake of simplification, one cannot be exempt from a substantive assessment of the geographic and demographic realities of the real territories, as they have been consolidated (Bagnasco, 1977). This is especially true with regard to the functions of coordinating planning entrusted to province according to law n. 142/1990 *Ordinamento delle autonomie locali* (Local bodies regulation Act).

As it is known, this function has yielded its first results after years, also due to the inevitable normative competitions that required regional deeds regarding the approval procedures for the newly-established provincial Plans.

Also, following the first operations, it became immediately clear that the regional planning action took territorial complexity for granted. In the less complex situations, the Provincial Coordination Plan (PTCP) could serve as an important reference framework for supra-local policies, while in larger and more economically relevant territories, the PTCP showed a vagueness of content and, in some cases, a total absence of strategic choices.

Also in comparison with the experience of other European countries, France particularly, the need comes to investigate the quality of a formerly more mechanistic approach, which sees the perfect coincidence between the administrative layout and its plan rather than revive the more interesting solution introduced by Art. 5 (*Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento* - Design and approval of regional coordination plans), c. 1, of Law 1150/42, the National Act on Town and Regional Planning. Way back in 1942, we thought that: "In order to orient and coordinate the town planning activities to be carried out in some specific regions of the country, the Ministry of Public Works has the right to provide, on the advice of the High Council of Public Works, the compilation of regional coordination plans by fixing the perimeter of each plan".

## 2. THE ITALIAN SPATIAL CHARACTER

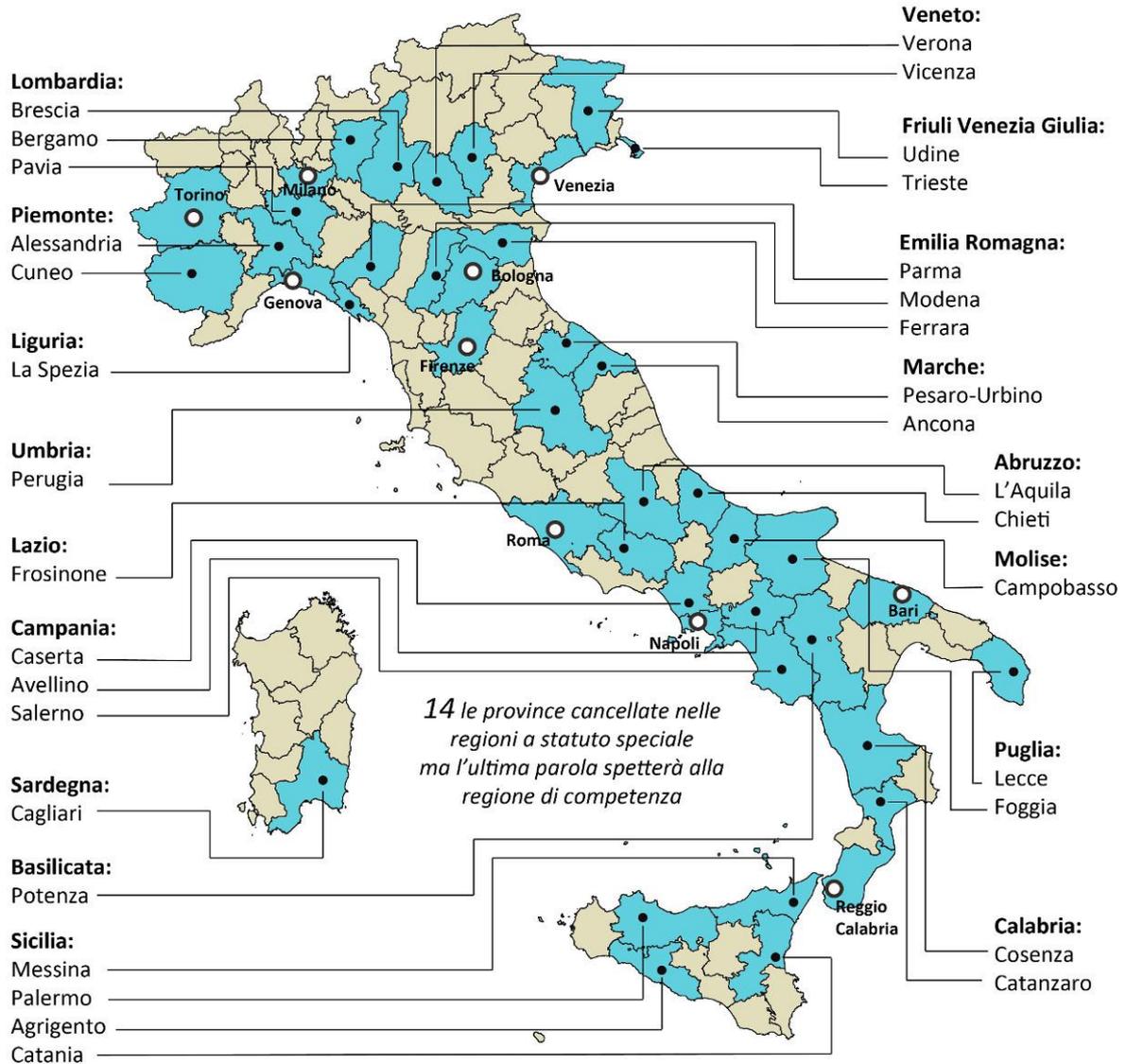
Analyzing very briefly the Italian administrative institutions, there emerge — as imaginable — significant "inconsistencies" among the rank and dimension or complexity (measured as follows, for simplicity, only on the basis of territorial extension and resident population).

Some Italian regions, for example, are very small: the Valle d'Aosta (3,260.9 km<sup>2</sup>, 1.1% of the total national surface), Molise (4,460.6 km<sup>2</sup>, 1.5%) and Liguria (5,416.2 km<sup>2</sup>, 1.8%), sum up to a total population of just over 2 million (or two-thirds of Milan metropolitan area); Also Basilicata and Umbria have a population that does not exceed 1 million inhabitants each.

### La nuova mappa delle province

■ **Requisiti** Estensione: almeno 2.500 kmq      Abitanti: almeno 350.000

○ **Città Metropolitane**



**Figure 1:** Italian Provinces reform proposed by former Prime Minister Mario Monti (Source: *la Repubblica*)

Seven Italian provinces are more extensive than Liguria. The largest is Bolzano, with nearly 7,400 km<sup>2</sup> (2.4% of the national territory), slightly smaller than Friuli-Venezia-Giulia, followed closely by those of Foggia (just over 7,000 km<sup>2</sup>, or 2.32% of the total national area), which is more populous than the Basilicata region, and Cuneo (6,894.9 km<sup>2</sup>, 2.28%). The smallest province is Trieste with just 212.5 km<sup>2</sup> (equivalent to the 118<sup>th</sup> position in the municipality area classification), which is preceded by the provinces of Prato (365.7 km<sup>2</sup>), Monza - Brianza (405.4 km<sup>2</sup>) and Gorizia (467.1 km<sup>2</sup>).

In Italy there is also the peculiarity of the City of Rome (whose specificity is recognized by the Law no. 56/14), which, with 1,287.4 km<sup>2</sup>, is the largest in Italy and outsizes 20 provinces in the territorial dimension. Capital Rome has an area and population slightly smaller than metropolitan Milan's, which includes 134 municipalities!

There are still 20 provinces that have a population of less than 200,000 inhabitants, thus outnumbered by 17 cities. These include some of the latest established ones: Biella, Fermo, Crotone, Carbonia - Iglesias.

Using a banal dimensional and demographic criterion Biella, Fermo, Gorizia, Massa-Carrara and Vibo-Valentia provinces could have been suppressed. Using one criterion or the other, the provinces that could have been suppressed rise to 35!

On the contrary, as noted, in the recent past, quite a few "new" provinces have been established, from Lodi, which since 1992 gathers around 200,000 inhabitants, to the more recent Sardinian provinces (where since 2005, Ogliastra governs over well (!) 58,000 inhabitants).

Between the 8,092 Italian municipalities some - Ravenna (RA), Cerignola (FG), Noto (SR), Sassari (SS), Monreale (PA), Gubbio (PG) e Foggia (FG) - extend over between 509.3 km<sup>2</sup> and 653.8 km<sup>2</sup>; all more extensive than the provinces of Gorizia, Monza-Brianza, Prato and Trieste.

In demographic terms, only 46 Italian municipalities exceed 100,000 inhabitants and only two of them have more than 1 million. The 70.5% of municipalities is under the decisive threshold of 5,000 inhabitants and the 24% of them are below 1,000 inhabitants.

### **3. LAW N. 56 OF 7<sup>TH</sup> APRIL 2014: MEASURES FOR METROPOLITAN CITIES, PROVINCES, UNIFICATIONS AND MERGERS OF COMMUNES**

The scenario of the administrative architecture described above is the basis on which the law works for:

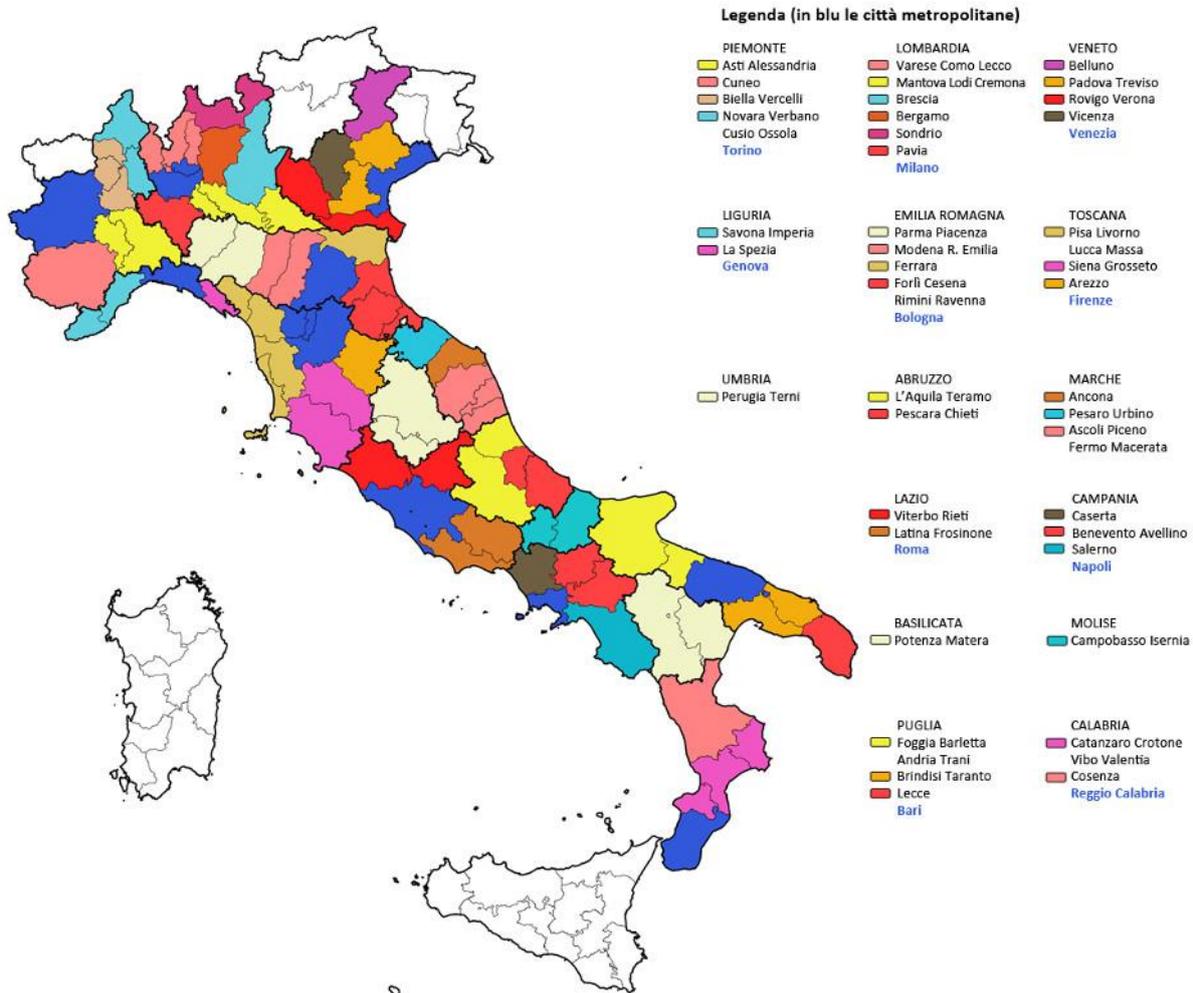
- the establishment of the 9 metropolitan cities, plus the Metropolitan City of Capital Rome;
- the definition of the new structure of the provinces (with a view of abolishing them through a constitutional amendment);
- the definition of the municipalities aggregation and of the possibility of carrying out their operations in an associated manner.

Within the 10 metropolitan cities, if we exclude the Sicilian cities of Palermo and Catania, the only one that is not in the rank of the most populous cities is Reggio Calabria, whose inclusion in the group of this (relatively) new metropolitan entity escapes the comprehension of most. Moreover, Reggio Calabria was not one of the metropolitan cities listed in Law 142/90, a law that was never implemented in the regard of metropolitan areas and that has now been repealed (Testa, 2013).

The entry into force of the metropolitan cities does not address the real issue of what a metropolitan city is. Metropolitan areas are identified and described by geographers according to two main methods (Kunzmann & Wegener, 1991): one takes into account the incoming flows to a central location (the gravitational method), the other one consider the economic and functional relations of a territory (economic and functional areas). More trivially, we often rely upon the expedient method based on territorial contiguity and population density.

The law does not employ any method of identification and perimeter-setting, making the metropolitan areas match with the provinces, with a regression as regards the definition of L. 142/90 ("Regulation of local autonomies", then repealed by Art. 274 of the T.U. local authorities, approved by Legislative Decree n. 267 of August 18, 2000), which instead stated: "metropolitan areas are considered areas that include the municipalities of Turin, Milan, Venice, Genoa, Bologna, Florence,

Rome, Bari, Naples, and other towns whose settlements have relationships of close regional integration with them, as well as with regard to economic activities, essential services in society, cultural relations and territorial characteristics".



**Figure 2:** The Provinces merging proposed by former Prime Minister Mario Monti

We know that the outcome was still stalling, mainly due to the fact that Italy probably has only one real metropolitan area, the province of Milan (which, however, should be joined with the province of Monza-Brianza). To date, the province of Milan has a population of just over 3,000,000 inhabitants, living in 134 municipalities (Camagni & Pio, 1988; RECLUS/DATAR, 1989).

By contrast, 70.5% of the municipalities that are below the threshold of 5,000 inhabitants will be confronted with a merger prospect or aggregation for the performance of essential functions. This operation, which will hopefully use scientific criteria, will require a lot of energy and a reorganization effort that, in its report from January 16, 2014, the Court of Auditors doubts can be maintained without additional investment of economic resources (see the audit text of the Court of Auditors - Section on autonomies, on the DDL - AS 1212, before the approval of the law).

The Court has doubts on the expected savings "the assessments already expressed during the audition in front of the Constitutional business Commission of the Chamber of Deputies seems to

remain essentially effective. According to them, in the immediate, the actual quantifiable savings are limited, while it is hard to believe that a reorganization such intense and complex will not produce costs" (document previously mentioned).

#### 4. THE REGIONAL PLANNING POINT OF VIEW

Some questions still remain: what is the best administrative architecture for the territorial governance? What is the optimal territorial dimension for the plan?

If the law confirms the competences of the provinces and metropolitan cities on the subject of coordinated territorial planning, competences introduced by Law 142/90 (cited above), this does not address the real issue of large-area planning in relation to the tasks of regions and in light of the experiences from the past 20 years.

This confirms the two levels of area-wide planning (regional and provincial), which have generated many practical problems and displeasing effects from the operational point of view.

Again the issue is not being addressed in light of the territorial and administrative reality: the Lombardy Region, for example, has struggled for a long time to approve a Regional Territorial Plan for its state-level dimension, but planned in tandem with the Provinces, including those of Brescia and Bergamo, which are among the most populated in Italy and with a demographic density comparable to some regions. Therefore, what is it better to abolish in Lombardy: the Provincial level of planning or the Regional one? Probably the latter. Why not reconsider the wise solution proposed in Art. 5 (Development and approval of territorial coordination plans) of the National Act on Town and Regional planning (L. 1150/1942)? There it is stated that: "In order to orient and coordinate the town planning activities to be carried out in certain parts of the country, the Ministry of Public Works has the right to provide, on the advice of the High Council of Public Works, the compilation of regional coordination plans by fixing the perimeter of each plan".

If the competence of the Ministry of Public Works is overpassed in favor of the regions, the latter may be appointed to the identification of the reference area for territorial coordination plans, without this perimeter necessarily coinciding with the administrative boundary of a local authority. The principle according to which we could (should) "establish the perimeter of each plan" remains intriguing; much better than if the large areas were planned according to the "where we can and where it is useful" principle! "We can", in terms of economic and temporal resources; "we should", because there are strategic elements to be determined.

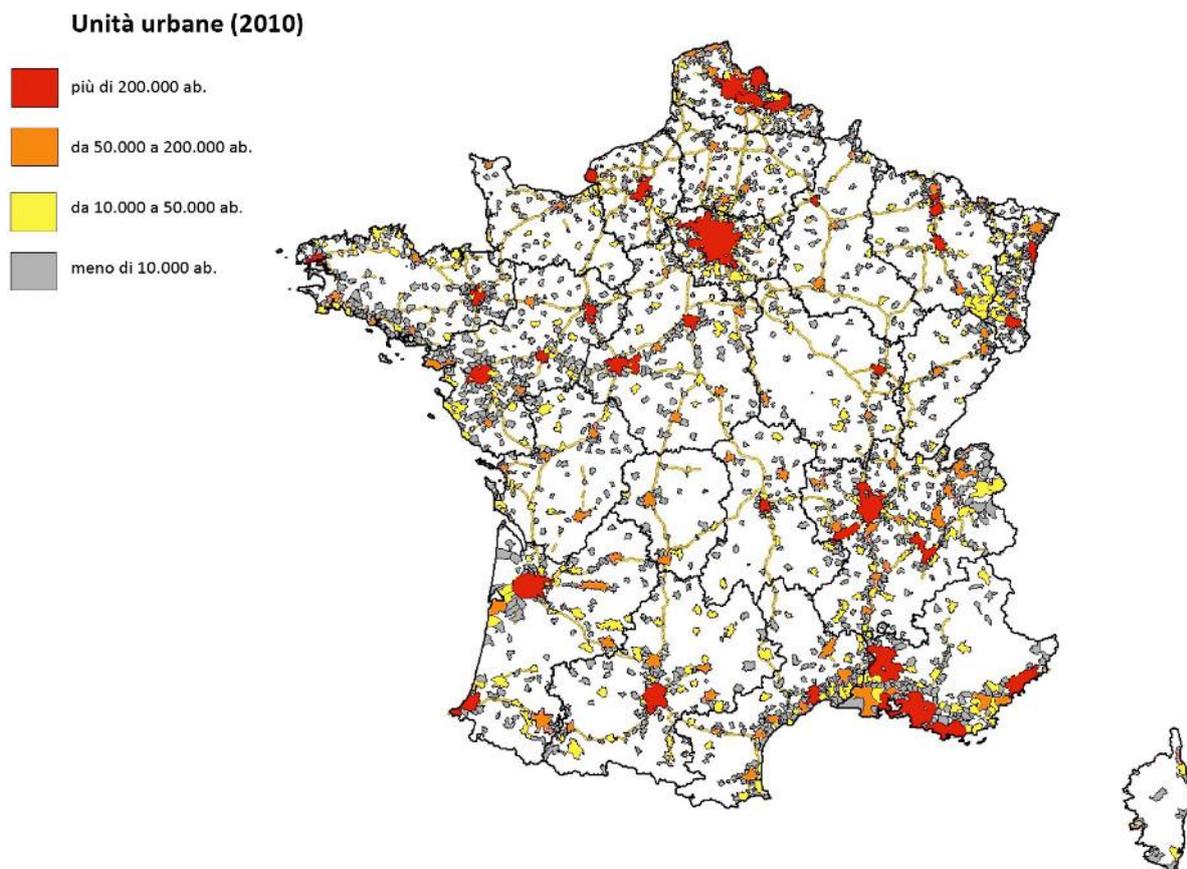
It is precisely these strategic elements, moreover, that design geometries other than those of local authorities. Even more so today, when the volatility of economic factors, the many reforms in many fields, liberalization, the development of technology networks, create variable connections, unknown in 1942!

The principle of the plan that does not match with a local authority was also introduced into our system by Law 183/89 concerning the soil protection: the (sector-based) river basin plan, in fact, does not coincide with the administrative boundaries of any local authorities.

#### 5. A VISION AND THREE PROPOSALS

Territorial complexity - object of planning activities - has long been associated with the existence of a competent territorial institution that draws up the plan and governs the territory (Camagni & Lombardo, 1999). The innovative scenario - that involves the aggregation of smaller municipalities

and the possibility to establish new metropolitan cities (i.e. the provinces with more than 1 million inhabitants and the initiatives of the autonomous regions) – should lead us toward the variable geometry plan as a large-area planning tool. Think for example of the fact that the adhesion of municipalities to the new entities might not be total. In fact, par. 6 of Art. 29 "Final Regulations", reads: "the provincial and metropolitan cities levels do not constitute a mandatory territorial setting or one of necessary correspondence for the local organization of public administrations. Consequently, public administrations reorganize their own peripheral network by identifying optimum territorial settings for carrying out the functions that do not necessarily correspond to the provincial level or to the metropolitan city one".

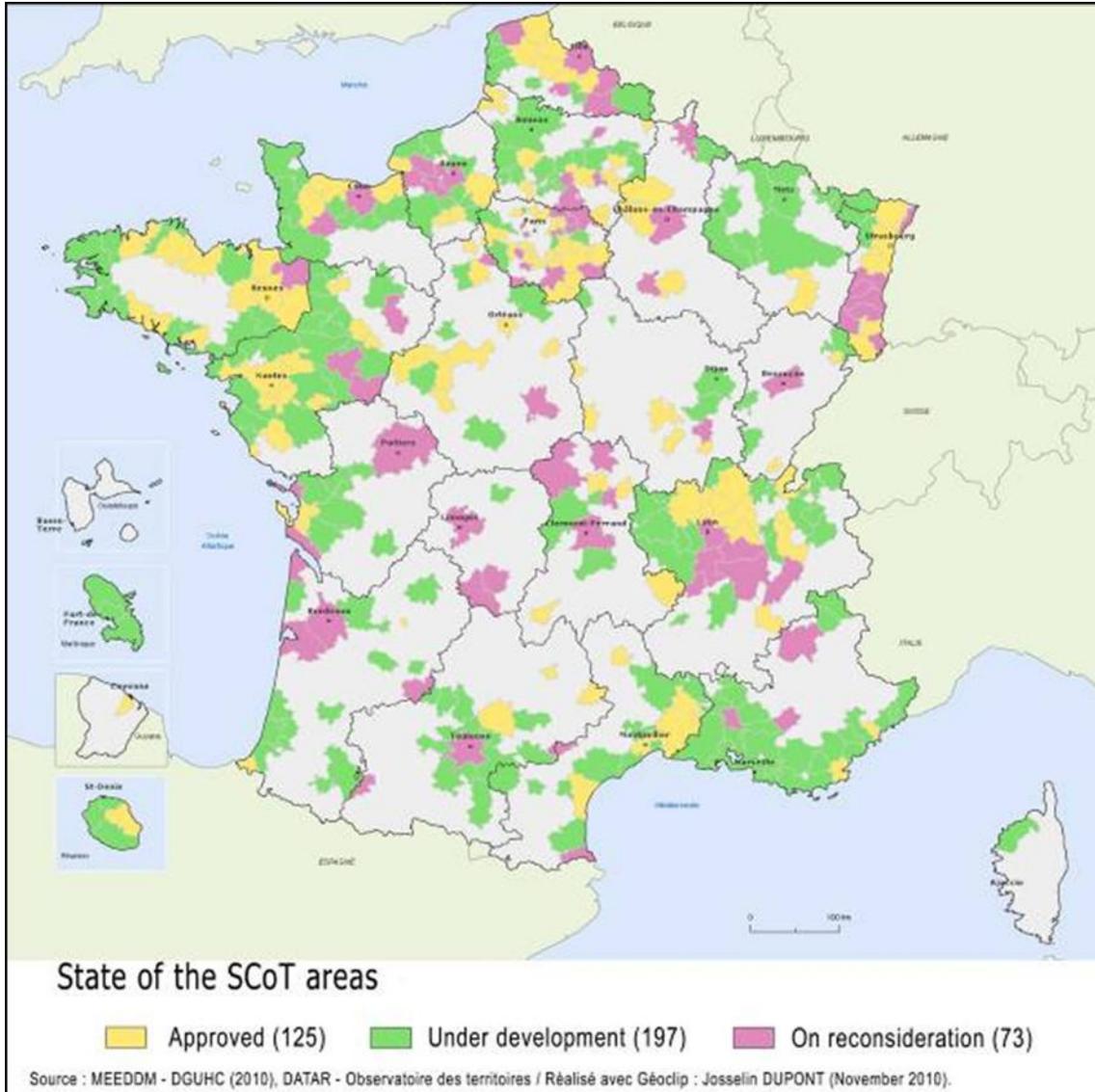


**Figure 3:** Municipalities clusters in France in 2010

A formulation that leaves some room for flexibility? Why not look carefully at the experience of the French SCOT (territorial coherence schemes), based on variable geometry areas, not coinciding with the provinces, as well as at the various possible aggregations of municipalities established across the Alps, in order to verify the possible adaptation to our country?

The main driver for this new layout, in which the liberation of institutional architecture from the acts of planning, is made up of technology, transportation and telecommunications networks. The territories of the networks express a greater unifying force than the one evoked by administrative boundaries, and contribute to favouring intangible connections rather than physical proximity. The variable geometry thus arises from Plans that from time to time look to different territories, identified according to strategic reasons. The evidence of the strength with which infrastructures, especially

technological and cinematic ones, impose themselves today in the territory is clear. Requirements that only some decades ago did not exist, such as the positioning of waste treatment plants, energy production and transportation facilities, etc. today require destinations that are to be found in a settlement context that is increasingly dense and complex (Fabbro & Mesoletta, 2010).



**Figure 4:** Strategic planning in France: situation at 2010

Having lost the prospect of a selective reduction of the provinces (and - why not - the Regions), we can finally innovate on the planning norm with a simple and concise measure, which grants the regions the responsibility to choose the optimal level of the large-area plan, independent from the administrative borders of the province and the region, and unique so that each municipality has only one higher-level reference to guide supra-local strategies.

## PER UN ASSETTO TERRITORIALE A GEOMETRIA VARIABILE

### 1. INTRODUZIONE

Motivata principalmente dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, la legge 7 aprile 2014, n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, ha determinato una novità nell'architettura istituzionale dello Stato, ma anche conseguenze non trascurabili sul governo del territorio di area vasta.

È evidente che regioni, province e comuni si intersecano nella loro dimensione spaziale e demografica, derivano da stratificazioni storiche e culturali, da confini geomorfologici, da storie di dominazione e affrancamento e da ragioni politiche locali (Tira, 2014).

Tuttavia nel momento in cui, spesso prescindendo da questa stratificazione storica, si vuole rivedere un assetto per motivi generali e – forse – di semplificazione, non ci si può esimere da una valutazione nel merito della realtà geografica e demografica dei territori reali, come si sono consolidati (Bagnasco, 1977). Ciò è vero soprattutto con riferimento alle funzioni di pianificazione di coordinamento che la Legge 8 giugno 1990, n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali* ha assegnato alle Province.

Come noto, questa funzione ha dato i suoi primi esiti dopo anni, anche per le inevitabili concorrenze normative che hanno richiesto atti normativi regionali in merito alle procedure di approvazione dei Piani provinciali, neo-istituiti. Anche a valle delle prime operazioni, fu subito chiaro come l'azione di pianificazione di area vasta scontasse la complessità territoriale. Nelle realtà meno complesse, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) poteva svolgere un'importante funzione di quadro di riferimento per le politiche sovracomunali, mentre nei territori più vasti ed economicamente rilevanti, i PTCP scontavano una vaghezza dei contenuti ed, in alcuni casi, una totale latitanza rispetto a scelte strategiche di competenza.

Anche nel confronto con l'esperienza di altri paesi europei, si pensi soprattutto alla Francia, nasce l'esigenza di indagare la bontà di un approccio ancora una volta meccanicistico, che vede la perfetta coincidenza tra assetto amministrativo e piano, piuttosto che rinverdire la soluzione più interessante introdotta dall'art. 5 (Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento), c. 1, della L. 1150/42, la Legge Urbanistica Nazionale. Nel lontano 1942 si pensò che: "Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano".

### 2. LA REALTÀ TERRITORIALE ITALIANA

Analizzando anche molto sommariamente le realtà amministrative italiane, si evidenziano – come immaginabile – significative "incoerenze" tra il rango e la dimensione o complessità (misurata nel seguito, per semplicità, solo sulla base di estensione territoriale e popolazione residente).

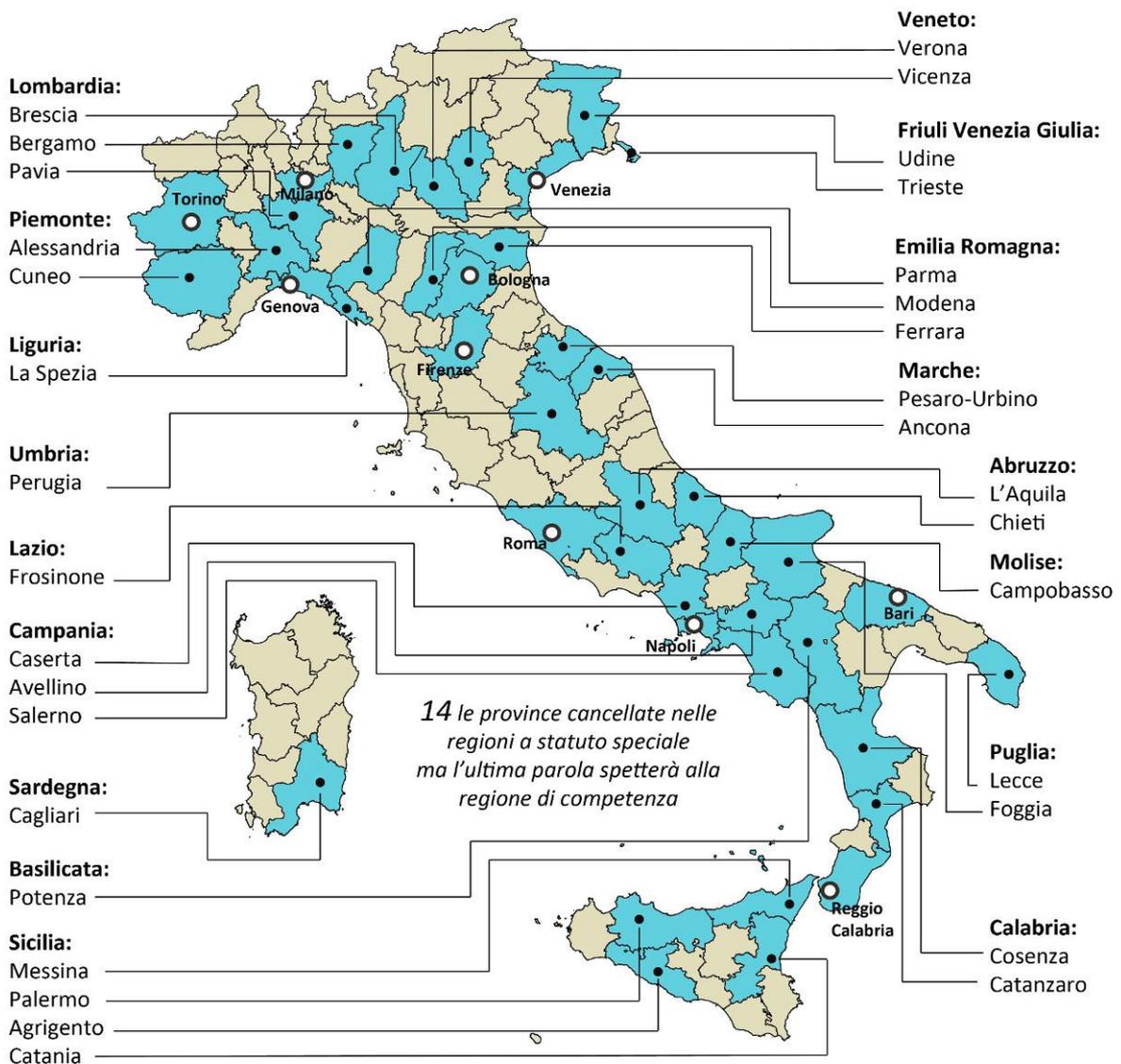
Alcune regioni italiane, per esempio, sono di ridottissima estensione: la Valle d'Aosta (3.260,9 km<sup>2</sup>, 1,1% del totale nazionale), il Molise (4.460,6 km<sup>2</sup>, 1,5%) e la Liguria (5.416,2 km<sup>2</sup>, 1,8%), assommano una popolazione totale di poco più di due milioni (ovvero due terzi dell'area metropolitana milanese); anche la Basilicata e l'Umbria presentano una popolazione che per ciascuna non supera il milione di abitanti.

Sette provincie italiane, ora “parzialmente” soppresse, sono più estese della Liguria. La più estesa è quella di Bolzano, con quasi 7.400 km<sup>2</sup> (2,4% del territorio nazionale), poco più piccola del Friuli-Venezia-Giulia, seguita a breve distanza da quelle di Foggia (poco più di 7.000 km<sup>2</sup>, pari al 2,32% del totale), che è più popolosa della regione Basilicata, e Cuneo (6.894,9 km<sup>2</sup>, 2,28%). La provincia più piccola è quella di Trieste con appena 212,5 km<sup>2</sup> (equivalente al 118° comune nella classifica della superficie), che è preceduta dalle province di Prato (365,7 km<sup>2</sup>), Monza - Brianza (405,4 km<sup>2</sup>) e Gorizia (467,1 km<sup>2</sup>).

## La nuova mappa delle province

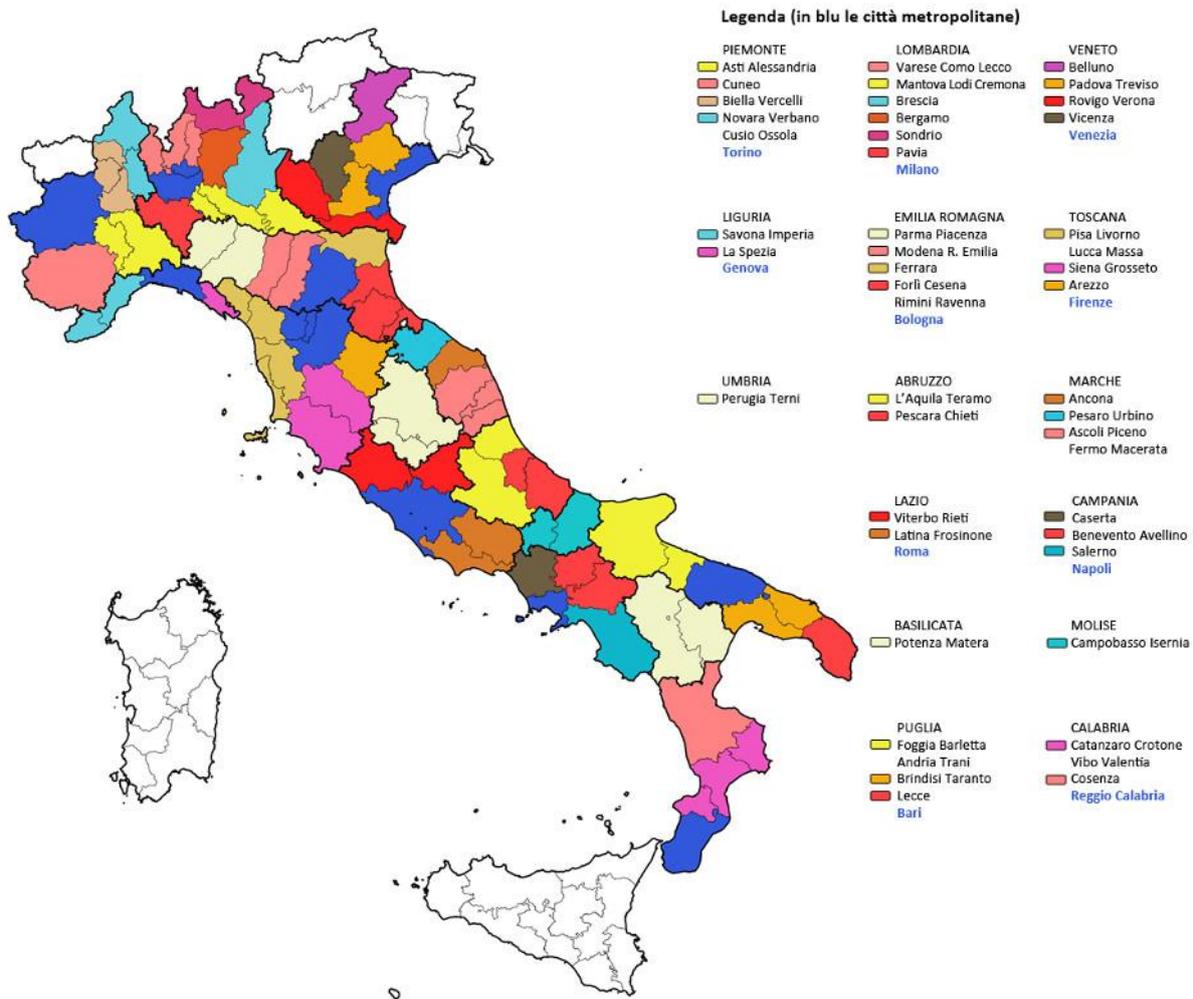
■ **Requisiti** Estensione: almeno 2.500 kmq      Abitanti: almeno 350.000

○ **Città Metropolitane**



**Figura 1:** La proposta del governo Monti per il riordino delle province (Fonte: *La Repubblica*)

In Italia vi è poi la particolarità del Comune di Roma (la cui specificità è riconosciuta dalla L. 56/14), il quale con 1.287,4 km<sup>2</sup> risulta il più esteso d'Italia e supera, in dimensione territoriale, 20 provincie. Roma capitale ha una superficie ed una popolazione di poco minore della città metropolitana di Milano, che raggruppa 134 comuni! Sono sempre 20 le provincie che hanno una popolazione inferiore ai 200.000 abitanti, quindi superate da 17 città. Tra queste alcune tra le ultime istituite: Biella, Fermo, Crotona, Carbonia-Iglesias, ecc.



**Figura 2:** La proposta "Monti" per le provincie da accorpate

Utilizzando banalmente il criterio dimensionale e demografico si sarebbero potute sopprimere le provincie di Biella, Fermo, Gorizia, Massa-Carrara e Vibo-Valentia. Utilizzando l'uno o l'altro criterio, le provincie che si sarebbero potute sopprimere salgono a 35!

Al contrario, come noto, nel recente passato sono state istituite non poche "nuove" provincie, da quella di Lodi che dal 1992 raggruppa poco più di duecentomila abitanti, alle più recenti provincie sarde (dove quella di Ogliastra governa dal 2005 su ben (!) 58.000 abitanti).

Sul fronte degli 8.092 comuni, Ravenna (RA), Cerignola (FG), Noto (SR), Sassari (SS), Monreale (PA), Gubbio (PG) e Foggia (FG), hanno un'estensione compresa tra 653,8 e 509,3 km<sup>2</sup>, tutti più estesi delle provincie di Gorizia, Monza-Brianza, Prato e Trieste. In termini demografici, solo 46 comuni italiani superano i 100.000 abitanti e solo due il milione, mentre il 70,5 % dei comuni si trova sotto la fatidica soglia dei 5.000 abitanti e il 24% sotto i 1.000 abitanti!

### **3. LA LEGGE 7 APRILE 2014, N. 56: DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI**

Lo scenario della realtà amministrativa sopra descritto è la base su cui opera la legge per:

- l'istituzione delle 9 città metropolitane, più la città metropolitana di Roma capitale;
- la definizione del nuovo assetto delle provincie (nell'ottica di abolirle con la legge di modifica costituzionale);
- la definizione delle aggregazioni di comuni e della possibilità di svolgimento di funzioni in maniera associata.

Delle 10 città metropolitane, se si escludono le città siciliane di Palermo e Catania, l'unica che non si trova nell'ordine delle città più popolate è Reggio Calabria, il cui inserimento nel novero di questa (relativamente) nuova entità metropolitana sfugge alla comprensione dei più. Peraltro nell'elenco di città metropolitane contenuto nella L. 142/90, legge mai attuata a quel riguardo e ora abrogata, Reggio Calabria non era compresa (Testa, 2013).

L'entrata in vigore delle città metropolitane non affronta però il reale tema di cosa sia una città metropolitana. Le aree metropolitane sono individuate e descritte dai geografi secondo due principali metodologie (Kunzmann and Wegener, 1991): una tiene conto dei flussi in entrata verso una località centrale (metodo di gravitazione), l'altra delle relazioni economiche e funzionali di un territorio (aree economico-funzionali). Più banalmente si ricorre spesso ad un metodo speditivo basato sulla contiguità territoriale e sulla densità di popolazione.

Nella legge non viene utilizzato nessun metodo di identificazione e perimetrazione, facendo coincidere le aree metropolitane con le provincie, con una regressione rispetto alla definizione della L.142/90 ("Ordinamento delle autonomie locali", poi abrogata dall'art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che invece recitava: "sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali".

Sappiamo che l'esito è stato comunque lo stallo, anche perché l'Italia ha probabilmente solo una vera realtà metropolitana, la Provincia di Milano (che però andrebbe rifiuta con la provincia di Monza-Brianza). Ad oggi la provincia di Milano ha una popolazione di poco superiore ai 3.000.000 di abitanti, comprendente 134 comuni (Camagni and Pio, 1988; RECLUS/DATAR, 1989).

Per contro, il 70,5 % dei comuni che si trova sotto la soglia dei 5.000 abitanti si dovrà confrontare con una prospettiva di fusione o aggregazione per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Tale operazione che si spera utilizzi criteri scientifici, occuperà non poche energie ed uno sforzo riorganizzativo che la Corte di Conti nella sua relazione del 16 gennaio 2014 dubita possa avvenire senza ulteriore investimento di risorse economiche (si veda il testo dell'Audizione della Corte dei Conti - Sezione delle autonomie, sul DDL - A.S. 1212, prima dell'approvazione della legge).

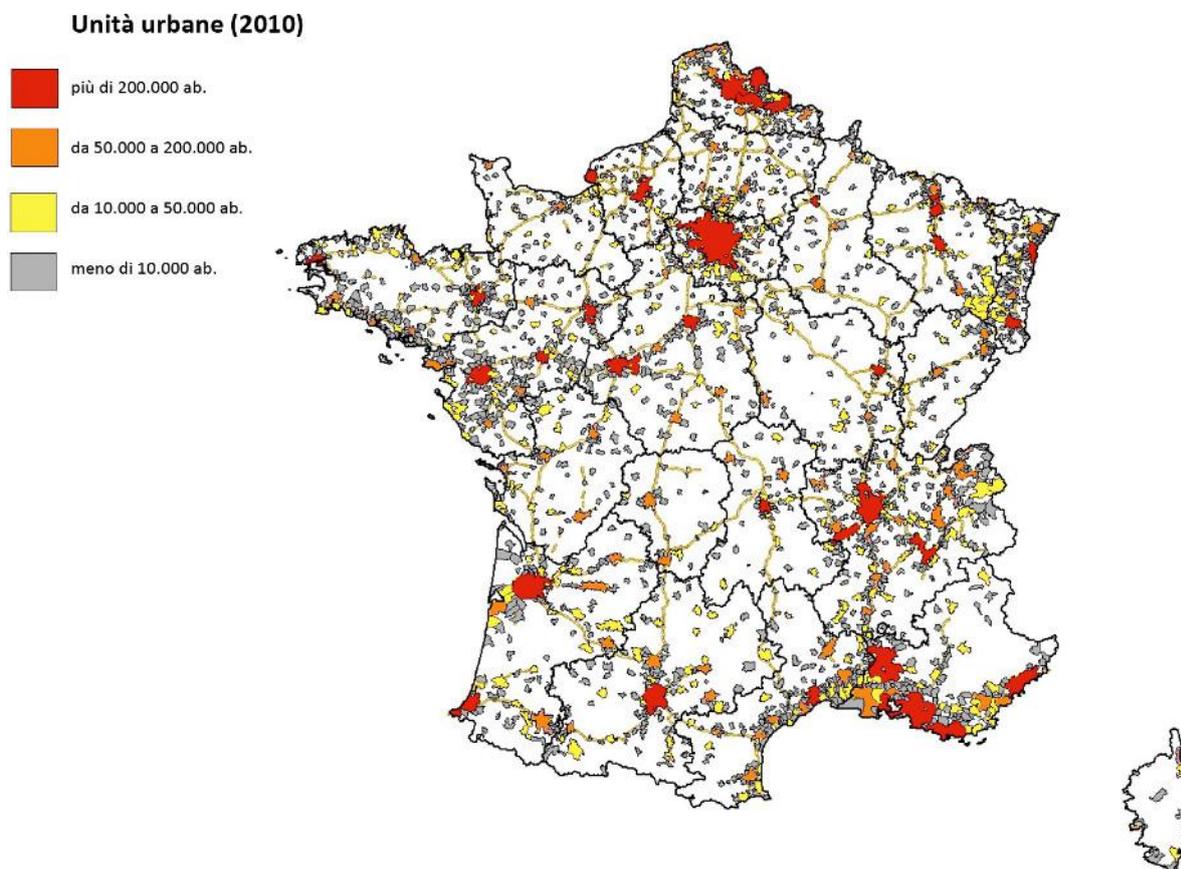
La Corte, infatti, avanza dubbi sui risparmi attesi, in quanto "sembrano restare sostanzialmente valide le valutazioni già manifestate in sede di audizione davanti alla Commissione affari costituzionali

della Camera, secondo le quali, nell'immediato, i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi" (documento già citato).

#### 4. IL PUNTO DI VISTA DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Restano aperte alcune domande: quale è l'architettura amministrativa migliore per il governo del territorio? Quale la dimensione territoriale ottimale per il piano?

Se la legge conferma le competenze delle provincie e delle città metropolitane in materia di pianificazione territoriale di coordinamento, competenze introdotte dalla L. 142/90 (già citata), essa non affronta la vera questione della pianificazione di area vasta nel rapporto con i compiti delle regioni e alla luce delle esperienze degli ultimi 20 anni.



**Figura 3:** Il perimetro delle agglomerazioni di comuni in Francia (2010)

Si conferma così il doppio livello di pianificazione di area vasta (regionale e provinciale), che ha generato non pochi problemi applicativi e non entusiasmanti effetti dal punto di vista operativo.

Ancora una volta non si affronta il tema alla luce della realtà territoriale e amministrativa: la Regione Lombardia, per esempio, ha faticato a lungo per approvare un Piano Territoriale regionale,

per la sua dimensione di livello statale, ma co-pianifica insieme alle Province, tra cui quelle di Brescia e Bergamo, tra le più popolate d'Italia e con una consistenza demografica paragonabile ad alcune Regioni. Cosa è dunque meglio abolire in Lombardia: i Piani delle Province o il Piano Territoriale regionale? Probabilmente quest'ultimo.

Perché allora non riconsiderare la saggia soluzione proposta nell'art. 5 (Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento) della L. 1150/42, la Legge Urbanistica Nazionale; esso recitava (c. 1): "Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano".

Superata la competenza del Ministero dei lavori pubblici a favore delle regioni, potrebbero essere queste ultime deputate all'identificazione dell'area di riferimento per i piani territoriali di coordinamento, senza che tale perimetro coincida necessariamente con il limite amministrativo di un Ente locale. Il principio per cui si potesse (dovesse) "fissare il perimetro di ogni singolo piano" rimane intrigante: molto meglio che nell'area vasta si pianifichi dove *si può* e dove *serve!* *Si può*, in termini di risorse economiche e temporali; *si deve*, perché vi sono elementi strategici da definire.

Sono proprio questi elementi strategici, peraltro, che disegnano geometrie diverse da quelle degli Enti locali. Ancor più oggi, ove la mobilità dei fattori economici, le numerose riforme in molti campi, le liberalizzazioni, lo sviluppo delle reti tecnologiche, creano connessioni variabili, sconosciute nel 1942!

Il principio del piano che non coincide con un Ente locale è stato peraltro introdotto nel nostro ordinamento dalla L. 183/89 sulla difesa del suolo: il piano (settoriale) di bacino è di fatto non coincidente con i limiti amministrativi degli Enti locali.

## 5. UNA PROSPETTIVA E TRE PROPOSTE

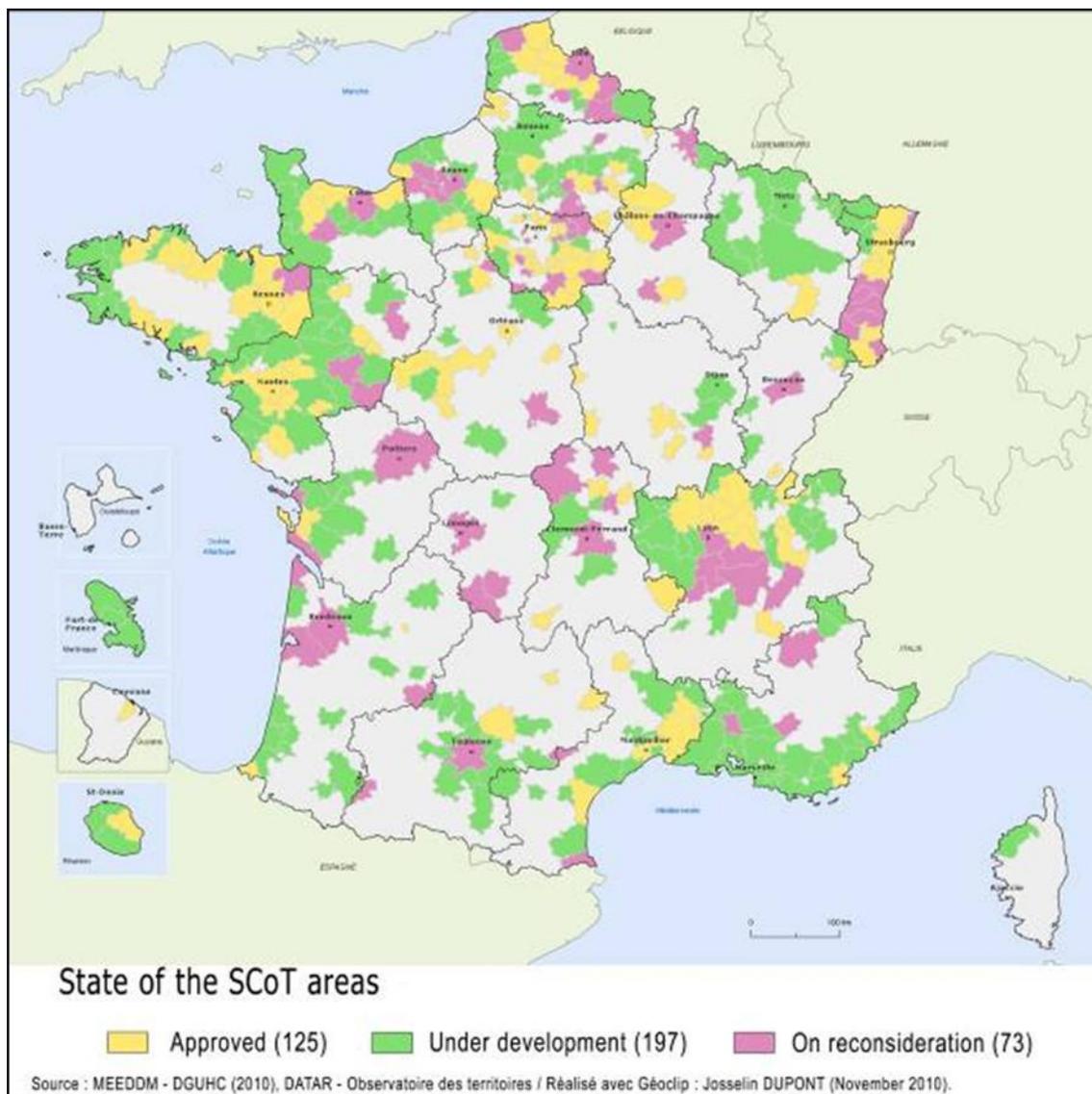
L'articolazione territoriale oggetto degli atti di pianificazione è da tempo associata all'esistenza di un Ente territoriale competente che redige il piano e governa il territorio (Camagni e Lombardo, 1999). Lo scenario innovativo che prevede l'aggregazione dei comuni minori e la potenzialità di istituire nuove città metropolitane (ovvero le province con più di un milione di abitanti e le iniziative delle regioni autonome), dovrebbe di fatto spingere verso un Piano a geometria variabile, quale strumento di area vasta. Si pensi ad esempio al fatto che l'adesione dei comuni ai nuovi enti potrebbe non essere totale. Infatti, al c. 6 dell'art. 29 "Norme finali", si legge: "il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana".

Una formulazione che lascia aperta qualche strada alla flessibilità?

Perché non guardare con attenzione all'esperienza francese degli SCOT (schemi di coerenza territoriale), realizzati su aree a geometria variabile, non coincidenti con le province, e alle diverse possibili aggregazioni di comuni istituite oltralpe, per verificarne il possibile adattamento al nostro paese?

Il driver principale per questo nuovo assetto, in cui sganciare l'architettura istituzionale dagli atti di pianificazione, è costituito dalle reti, tecnologiche, di trasporto, delle telecomunicazioni. I territori delle reti esprimono una forza aggregante maggiore di quella evocata dai confini amministrativi, e quindi concorrono a privilegiare le connessioni immateriali rispetto alla vicinanza fisica. La geometria variabile deriva quindi da Piani che di volta in volta si misurano con territori diversi, identificati in

base a logiche strategiche. L'evidenza della forza con cui si impongono oggi le infrastrutture, soprattutto tecnologiche e cinematiche nel territorio è lampante. Esigenze che solo qualche decina di anni fa non si ponevano, quali ad esempio la collocazione di impianti di trattamento rifiuti, produzione di energia, trasporto, ecc. richiedono oggi destinazioni che vanno cercate in un contesto insediativo sempre più denso e articolato (Fabbro and Mesoletta, 2010).



**Figure 4:** Le aree sottoposte a pianificazione strategica in Francia (stato di attuazione al 2010)

Persa la prospettiva di una riduzione selettiva delle provincie (e – perché no - delle regioni), si potrebbe finalmente innovare la norma urbanistica, con un provvedimento semplice e breve, che dia alle Regioni l'onere di scegliere il livello ottimale del piano di area vasta, slegato dai confini amministrativi di provincia e regione, unico in modo che ogni comune abbia un solo riferimento sovraordinato che guidi le strategie sovralocali.

## ACKNOWLEDGEMENTS

The author is grateful to Professor Almerico Realfonzo for the ideas and reflections on the topic of metropolitan cities, an area of interest he has been researching as long as I can remember.

## REFERENCES

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna, ISBN: 8815005935

Camagni R and Pio A. (1988), Struttura economica e gerarchia metropolitana europea: la posizione di Milano nel sistema dell'Europa centro-meridionale, in IRER (Ed.) *Progetto Milano. La trasformazione economica della città*, Franco Angeli, Milano, pp. 59-122

Camagni R. and Lombardo S. (eds.) (1999) *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze, ISBN-10: 8881253445

CEC [1999], Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, Bruxelles

Fabbro S. and A. Mesolella (2010), Multilevel Spatial Visions and Territorial Cohesion. Italian Regional Planning between the TEN-T corridors, ESDP polycentrism and Governmental 'Strategic Platforms', *Planning Practice and Research*, 1360-0583, Volume 25, Issue 1, pp. 25-48, Routledge, ISSN: 0269-7459

Kunzmann K. R. and M. Wegener, The pattern of urbanization in Western Europe, *Ekistics*, 350, 1991

RECLUS/DATAR (1989), *Les villes européennes*, La Documentation Française, Paris

Spaziante A. (Ed.) (2003), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano, ISBN: 9788846449887

Testa P, (ed.) (2013), *Le città metropolitane*, Edizioni Cittalia, ISBN: 978-88-6306-035-5

Tira, M (2014) Verso un territorio a geometria variabile, *Ingenio*, no. 19, ISSN 2307-8928

Richiedei A. and M. Tira (2010), Impatti e costi della crescita urbana, in: *Atti della XXXI Conferenza Scientifica AISRe - XLVII Colloque de l'ASRDLF*, Aosta, CD

Tira M. (2015), *Potenzialità e limiti della legge urbanistica regionale lombarda e qualche significato per il Piano urbanistico*, in: Martinico F. (Ed.), *Ricerca, didattica e prassi urbanistica nelle città del Mediterraneo. Scritti in onore di Giuseppe Dato*, Gangemi, Roma, EAN: 9788849222203

Tira M., Van der Krabben E. and Zanon B. (2011), *Land management for urban dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*, Maggioli, Rimini, ISBN 8838760667