

La pianificazione territoriale: decisori pubblici alla prova

*La pianificazione territoriale per lo sviluppo sociale,
economico, culturale delle comunità locali. I decisori pubblici
alla prova di nuovi modelli strategici, di governo e di gestione*

Relatore: *Donato A. Limone*

già ordinario di informatica giuridica e docente
di scienza dell'amministrazione digitale; ha
insegnato in diverse università italiane; Direttore
della "Rivista elettronica di diritto, economia,
management"

Tuscania, 11.5.2022

Pianificazione territoriale come alta politica dei governi locali

- La pianificazione territoriale è l'espressione più alta del ruolo istituzionale e politico del governo degli enti locali in quanto è al tempo stesso "momento democratico" di decisioni partecipate e trasparenti e di governo e capacità di amministrare.
- La pianificazione ha come punto di base e di riferimento il territorio, l'ambiente, il paesaggio, gli ecosistemi e quindi è "un sistema permanente" di continua conoscenza e valutazione dei bisogni dei cittadini per supportare lo sviluppo socio-economico delle comunità locali.
- La pianificazione territoriale non è una semplice espressione tecnica socio-economica ed ambientale; non è solo uno strumento definito dagli esperti ma è una "strategia continua" che si basa su nuovi modelli di governo e di amministrazione. I decisori pubblici devono adottare questi nuovi modelli.

Modelli di governo e gestione delle comunità locali

- La posta in gioco è alta, molto alta: senza questi modelli non esiste "democrazia partecipata" e non esiste una cultura del management pubblico coerente con l'evoluzione della società e con l'affermarsi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- La pianificazione territoriale, come confermato anche dal PNRR, oggi si fonda su amministrazioni semplificate, trasparenti, partecipate, digitalizzate. L'incontro di oggi ha lo scopo di considerare gli elementi fondamentali di questi nuovi modelli di governo e di gestione.

Di cosa parleremo

- Faremo alcune considerazioni su:
- La pianificazione territoriale
- Le norme di riferimento per i nuovi modelli di governo del sistema territoriale
- I nuovi modelli di governo e gestione degli ecosistemi
- La centralità dei dati

La pianificazione territoriale

- Cosa è
- Lo strumento giuridico per pianificare
- La norma-guida di riferimento: art. 9 della Costituzione
- La gestione associata DL 78/2010
- Gli statuti regionali, comunali e provinciali

La pianificazione territoriale: elementi per una definizione

La Regione, le Province e i Comuni attraverso la pianificazione e l'adozione del proprio Piano regolano la scala di interessi relativa all'ambito territoriale di propria competenza.

La pianificazione territoriale consente di esplicitare la visione di **sviluppo sostenibile** che si basa sulla **integrazione, valorizzazione e rigenerazione** delle potenzialità economiche, sociali ed ambientali proprie dei territori e delle aree urbane che costituiscono il **capitale territoriale** della regione.

(definizione data dal piano territoriale della Regione Emilia Romagna, 2013)

Il Piano territoriale: strumenti normativi e cartografici

- Il Piano Territoriale Regionale (PTR) indica gli **obiettivi** per assicurare sviluppo e coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle **risorse sociali ed ambientali**.
- Gli obiettivi di governo delle trasformazioni territoriali indicati dal Piano Territoriale Regionale trovano una rappresentazione **normativa e cartografica**
 - a) nel Piano territoriale paesaggistico regionale,
 - b) nei Piani territoriali di coordinamento provinciale
 - c) e negli strumenti urbanistici dei comuni

La normativa fondamentale per la pianificazione territoriale

- La Costituzione italiana: art. 3 – art. 9
- La Costituzione: materie di legislazione statale esclusiva: **art. 117 lett. s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**
- Il Codice dell'ambiente (dlgs 152/2006 e sm)
- Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (dlgs 42/2004 e sm)
- La normativa regionale sulla pianificazione territoriale
- Gli statuti regionali; provinciali, comunali: dlgs 267/2000 e sm
- La gestione associata delle funzioni (DL 78/2010, convertito con legge 122/2010), in particolare art. 14, comma 27 lett. d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

Art. 3 della Costituzione

- Art. 3.
- Tutti i cittadini hanno pari dignita` sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso , di razza, di lingua , di religione , di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
- E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la liberta` e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
- I decisori pubblici e le burocrazie a tutti i livelli istituzionali hanno il compito (l'obbligo) di pianificare e di amministrare risorse e strutture per l'attuazione di questo 2 comma dell'art. 3 Cost.
- I decisori operano in tal senso? Le burocrazie sono strutturate per pianificare e supportare lo sviluppo socio-economico delle comunita` locali? Oppure le burocrazie sono strutturate solo per gestire "pratiche"?

Art. 9 della Costituzione

- Articolo 9
- La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
- Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.
- Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.
- Tra il 2 ed il terzo comma dell'art. 9 vi è uno stretto rapporto in quanto la tutela riguarda non solo il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico ma la tutela riguarda anche l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi (anche nell'interesse delle future generazioni) quindi una tutela ampia, non solo rispetto al presente ma anche rispetto al futuro, una tutela sistemica, integrata, che ha bisogno di una visione globale del nostro ambiente/paesaggio e che richiede interventi e strumenti amministrativi diversi da quelli che si usano oggi.

Art. 41 della Costituzione

“L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.”

La gestione associata delle funzioni e della pianificazione territoriale

- Il modello di area vasta (La provincia: legge 56/2014); approccio sistemico (territorio non considerato come frammenti di burocrazia disseminate sul territorio ma come una dimensione che comprende decisioni, risorse, istituzioni, burocrazie, ecc. che operano in modo integrato)
- Lo sviluppo di modelli istituzionali ed organizzativi di tipo associativo (unioni dei comuni, convenzioni tra comuni per gestire in modo associato funzioni basilari DL 78/2010) devono basarsi inevitabilmente su azioni e tecniche di pianificazione istituzionale, organizzativa e territoriale: con il superamento di visioni miope, limitate, parziali, che si rivelano inutili e dannose

Il ruolo dei decisori locali

- La pianificazione territoriale trova la sua concreta applicazione o disapplicazione a livello locale (pianificazione urbanistica, rifiuti, rinnovabili, turismo, sviluppo socio-economico): si tratta di 10.000 istituzioni locali a livello nazionale
- I decisori devono operare in ragione dei compiti istituzionali delle province e dei comuni

I compiti della provincia e dei comuni

Articolo 3 del dlgs 267/2000 (TUEL)

Autonomia dei comuni e delle province

“1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune e l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.”

La definizione (commi 2 e 3) prefigurano un modello istituzionale ed amministrativo in base al quale il Comune e Provincia non solo rappresentano la propria comunità ma curano gli interessi e promuovono lo sviluppo (nel caso della Provincia in aggiunta c'è la funzione di coordinamento) delle comunità.

Per fare questo devono strutturare una burocrazia locale che non faccia solo pratiche ma che supporti questi compiti.

I decisori pubblici per curare gli interessi e promuovere lo sviluppo devono avere capacità di pianificazione, di management, di governo.

La partecipazione nella e per la pianificazione territoriale

- Tutta la normativa dal 1990 ad oggi ed incrementando ha stabilito principi e criteri di partecipazione dei cittadini, singoli e in associazione, alle decisioni pubbliche
- Il tema è: quanto la politica locale contribuisce a **limitare** il diritto di partecipazione alla vita politica e alle decisioni e il diritto di informazione dei cittadini sull'operato dei decisori pubblici (dlgs 33/2013 e sm)

La centralità dei dati

- Per decidere sono necessari i dati
- Per raccogliere ed utilizzare dati nelle decisioni è necessario che i decisori pubblici facciano ricorso sistematico a dati completi, aggiornati, accessibili, fruibili, chiari, comprensibili, sicuri, digitali, attraverso i siti web delle amministrazioni
- Ma è necessario fare affidamento su di un modello di burocrazia che operi in linea con la definizione di comune e provincia che abbiamo prima richiamato
- **Le nostre amministrazioni operano in modo sistematico sulla base di dati e di informazioni a norma?**

Il nuovo modello organizzativo degli enti locali

- Il modello deve rispettare i requisiti finora illustrati e deve quindi assicurare e garantire:
- **La Trasparenza** (dlgs 33/2013)
- **La Partecipazione** (dalla legge 241/90 al dlgs 267/2000; i codici dell'ambiente e dei beni culturali; la pianificazione territoriale ed urbanistica; le risorse energetiche; ecc.)
- **La Semplificazione**: burocrazia con poche scartoffie e con processi amministrativi veloci, efficaci, nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della comunità
- **La Digitalizzazione**: tutta l'azione amministrativa deve operare con le tecnologie ict e quindi i processi amministrativi devono essere nativamente digitalizzati ed in servizi amministrativi devono essere resi in rete (Codice dell'amministrazione digitale: dlgs 82/2005 e sm). La centralità dei dati per decidere e pianificare e per amministrare.

Il piano regolatore generale comunale come espressione di pianificazione territoriale

- Lo strumento del piano regolatore generale comunale interessa tutti gli aspetti istituzionali, culturali e socio-economici che caratterizzano una comunità locale e permette di definire politiche locali finalizzate a promuovere e a sostenere lo sviluppo socio-economico della stessa comunità.
- Il piano regolatore comunale non è un mero atto amministrativo che fissa limiti, sancisce permessi e deroghe, ma un indispensabile atto politico per costruire il futuro di un territorio, indirizzarne la crescita, dettare le linee di uno sviluppo armonico e rispettoso.
- Il piano regolatore non interessa solo la edificabilità dei suoli, i permessi per costruire, la destinazione di aree territoriali

Il PRGC come atto politico di alto profilo

L'adozione del PRG comunale costituisce un atto di *alto profilo politico ed istituzionale del governo locale*; la sua mancata adozione costituisce un vincolo molto forte che impedisce lo sviluppo stesso e ipoteka negativamente il futuro, non solo nel breve e medio periodo, ma soprattutto nel lungo periodo. Gli errori politici sul paesaggio sono pagati da tutta la comunità e a caro prezzo.

Il piano regolatore generale di area vasta

- E' il piano che interessa tutto il territorio di una Provincia e quindi interessa e coinvolge tutti i comuni dell'area vasta
- Sarà necessario pianificare le politiche sul territorio e l'ambiente a livello di area vasta sia per affrontare al meglio la pianificazione (superando la frammentazione dei singoli piani regolatori e sia per una forte economia della stessa pianificazione) e sia per la raccolta e l'utilizzo di dati territoriali ed ambientali con un approccio sistemico e nel rispetto di modelli organizzativi nuovi ed innovativi

Un radicale cambio di passo della politica e della burocrazia

- Per attuare l'art. 9 della Costituzione e per operare con una burocrazia digitale è necessario
- Adottare nuovi modelli organizzativi
- Adottare un nuovo modello organizzativo dell'area vasta
- Modificare l'approccio culturale della politica alle decisioni pubbliche