

STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: DAL PIANO TERRITORIALE REGIONALE AI PIANI DI AREA VASTA

INCONTRI PER L'ATTIVITÀ DI PARTECIPAZIONE ALLA FORMAZIONE DELLA NUOVA LEGGE URBANISTICA REGIONALE DELLA PUGLIA

3 MARZO 2025 - LECCE PALAZZO DELLA PROVINCIA VIA SALOMI

Ho accettato di buon grado di prendere parte a quest'incontro, per l'attività di partecipazione alla formazione della nuova legge urbanistica della Regione Puglia e l'ho fatto sia come sindaco di lungo corso e sia come persona che da anni si occupa di politiche di cambiamento organizzativo della P.A., con particolare riferimento a quelle riguardanti gli enti locali territoriali.

Ringrazio innanzitutto chi ha organizzato questo appuntamento che ritengo di estrema importanza, perché si incentra sull'urbanistica ovvero sull'insieme delle misure tecniche, amministrative, economiche, finalizzate al controllo e all'organizzazione dello spazio urbano e periurbano; materia, l'urbanistica, che va vista come uno specifico campo di relazioni sociopolitiche in cui agiscono più soggetti: le forze politiche, gli amministratori locali, i tecnici, le rappresentanze sociali e sindacali, i mezzi di comunicazione e così via discorrendo.

Quando negli anni passati ho avuto modo di svolgere in provincia funzioni di vicepresidente e successivamente di direttore generale, non posso dimenticare quel periodo 1994-2014, quando buona parte del nostro lavoro fu incentrato sulla definizione del Piano Territoriale di coordinamento provinciale che venne approvato dal Consiglio con deliberazione 24 ottobre 2008, n. 75, dopo avere ricevuto la bozza dello schema del suddetto strumento di pianificazione redatto dalla prof.ssa arch. Paola VIGANÒ, dall'architetto Salvatore Mininanni, con la consulenza scientifica del prof. ing. Bernardo SECCHI.

Con piacere rileggo quanto riportato nella relazione introduttiva al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: «la Provincia e il suo piano hanno progressivamente costruito un loro spazio autonomo, di arbitrato indispensabile tra le diverse e legittime aspirazioni delle comunità locali, nella definizione di un disegno di assetto che si fonda sulle possibili sinergie tra le opportunità di sviluppo locale e, al tempo stesso, sulla mitigazione e la compensazione delle possibili esternalità che tali opportunità tendono inevitabilmente a generare. Uno spazio che acquista progressivamente

autorevolezza, nella misura in cui si manifesta risolutivo nell'affermazione delle sinergie di sviluppo e nella contemporanea soluzione consensuale delle possibili conflittualità».

Oggi molte cose sono cambiate rispetto a quegli anni; la Regione Puglia ha la sua legge urbanistica, la n. 20 del 27 luglio 2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*, che regola e controlla gli assetti, le trasformazioni e gli usi del territorio, attraverso la quale la regione persegue gli obiettivi della tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale.

Legge regionale che, pur importante (e fatta bene) risente, del decorso del tempo.

Infatti nell'art. 3, comma 3, della predetta legge regionale n. 20/2001 è detto che soggetti della pianificazione sono la regione, le province, la città metropolitana e i comuni, omettendo di inserire anche l'unione di comuni che ai sensi dell'art. 32 del TUEL è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi e tra le funzioni, così come prevede l'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, vi è al comma 1, lett. d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

Una legge regionale, quella vigente in Puglia, comunque in parte inattuata e mi riferisco all'art. 10, laddove si parla di PUG intercomunale, inteso come importante strumento urbanistico, seppure facoltativo e di conseguenza scarsamente usato dai comuni, nonostante la Giunta regionale pugliese individui modalità di sostegno ai comuni che intendono procedere alla formazione di un P.U.G. intercomunale.

Ora ci si sta incamminando sulla strada di una nuova legge urbanistica regionale, ottimizzando, fatto importante questo, l'attività di partecipazione alla sua formazione istituendo appositi quattro tavoli di lavoro:

1. Strumenti e procedure di concertazione;
2. Rigenerazione urbana, politiche per l'abitare, strumenti per la qualità edilizia, urbanistica e territoriale, contrasto al consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio, sviluppo sostenibile del territorio;
3. Strumenti per la pianificazione, adeguamento della pianificazione vigente, coordinamento procedurale, residui di piano, coordinamento con le pianificazioni settoriali;
4. Sistemi per la conoscenza e il monitoraggio del territorio.

Nel merito dell'odierno incontro, com'è noto, il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Regione Puglia costituisce il quadro di riferimento per la pianificazione territoriale e urbanistica, definisce gli indirizzi strategici per lo sviluppo del territorio regionale, in conformità con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale e rappresenta il principale strumento per la gestione integrata delle risorse territoriali, definendo linee guida per la pianificazione a livello sub-regionale e locale.

A loro volta i Piani di Area Vasta (o pianificazione sovracomunale) costituiscono un livello intermedio tra la pianificazione regionale e quella comunale, strumenti che favoriscono l'integrazione tra i diversi enti territoriali e consentono una gestione coordinata dello sviluppo urbano, delle infrastrutture e delle risorse ambientali.

Coinvolgono più comuni per una gestione strategica del territorio; sono finalizzati a garantire coerenza tra le politiche di sviluppo e di tutela ambientale; coordinano la pianificazione comunale e sovracomunale in un'ottica di sistema; promuovono la concertazione tra enti locali, cittadini e imprese.

La pianificazione territoriale in Puglia si configura come un sistema multilivello, in cui il PTR stabilisce le strategie generali, mentre i Piani di Area Vasta e i PUG declinano tali strategie a livello più specifico.

Questo modello di pianificazione consente di gestire in modo efficace le sfide dello sviluppo sostenibile, della tutela ambientale e della crescita economica, garantendo una visione integrata e coordinata del territorio.

La necessità di una pianificazione sovracomunale, evidenzia le inefficienze dei comuni troppo piccoli e frammentati su cui sono stati versati fiumi d'inchiostro da parte della dottrina più accorta.

Gli strumenti urbanistici di area vasta sono fondamentali per garantire uno sviluppo territoriale equilibrato, sostenibile ed efficiente, superando i limiti imposti dalla frammentazione amministrativa dei comuni.

Del resto già nel 2007 la Regione Puglia aveva dettato le *Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta*, per rispondere all'esigenza di «attrezzare le città capoluogo nonché i territori di area vasta rispetto al loro nuovo ruolo di propulsore dello sviluppo [e che] la pianificazione strategica si propone di superare il *gap* proprio degli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica generale e di programmazione economica di carattere locale o comunque subregionale, di cui le città/aree vaste già dispongono e che, per loro natura e funzioni mancano di un approccio sinergico in grado di territorializzare le prospettive di sviluppo economico e sociale e proiettarle verso le opportunità sovraregionali».

In Puglia, la Pianificazione di Area Vasta ha avuto un forte sviluppo verso la declinazione di una strategia condivisa degli attori locali.

Sul territorio pugliese, a suo tempo, sono state riconosciute dieci aggregazioni territoriali di “Area vasta” (Enti capofila: Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Casarano, Gravina, Barletta, Comunità Montana Monti Dauni Meridionali, Monopoli) le cui Autonomie locali hanno assunto un impegno di analisi e di approfondimento che è confluito nei “Piani Strategici di Area Vasta”; piani che delineano obiettivi precisi e condivisi ed incanalano in quella direzione risorse umane ed economiche.

Oggi occorrerebbe che la nuova legge urbanistica della regione sposi nella sua visione il concetto di area vasta, incentrando la propria attenzione anche alla questione della frammentazione territoriale e conseguente consumo di suolo, dovute ad una forte presenza soprattutto nel Salento leccese del fenomeno del cosiddetto nanismo comunale.

In Italia, dove esistono 7.896 comuni, comunque in diminuzione rispetto agli 8.100 di qualche anno addietro, spesso di piccole dimensioni, la pianificazione a livello locale può risultare disomogenea e poco efficace, nel rispondere a sfide che richiedono una visione più ampia, come la mobilità, la gestione delle risorse ambientali e lo sviluppo del territorio.

L'eccesso di frammentazione dei governi locali e la conseguente presenza di enti di piccolissime dimensioni, non in grado di soddisfare adeguatamente i bisogni delle comunità di riferimento, sono un problema storico del sistema amministrativo italiano (ma non solo italiano), denunciato fin dall'unificazione nazionale, che non ha ancora trovato un'adeguata soluzione strutturale, pur avendo fatto registrare più di recente alcuni successi.

In Puglia a fronte di una popolazione di 3.890.661 abitanti, dato ISTAT al 1° gennaio 2024), si contano 257 comuni e tra questi 88 piccoli comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, pari al 34,2% sul numero di comuni della regione.

Tra questi, molti comuni sono al di sotto dei 2.000 abitanti e un comune, Celle di San Vito, in provincia di Foggia, con 148 abitanti e con il medesimo ordinamento di Roma città capitale.

In Puglia si contano anche numerose Unioni di comuni rigorosamente inefficaci: 1 in provincia di Bari; 1 nella BAT; 3 a Foggia; 13 nel Salento; 3 a Taranto, scarsamente funzionanti, nonostante l'obbligo di svolgere in forma associata (Unione di comuni o convenzione) le funzioni fondamentali comunali.

Questo il dato di fatto in Puglia, per cui da un lato la regione programma lo sviluppo territoriale basandosi sulla categoria dell'area vasta e dall'altro i nostri comuni si muovono (non tutti a dire il vero) sul ripiegamento in sé stessi, giocando a mettersi in proprio, ritenendosi, ma a torto, autosufficienti rispetto alla soluzione delle questioni relative al proprio territorio.

Eppure da anni l'ordinamento, ponendo lo sguardo sulla cosiddetta aziendalizzazione degli enti locali, ha varato una serie di norme tendenti al superamento della frammentazione amministrativa, alla promozione dello sviluppo equilibrato e sostenibile, al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici, all'attrazione degli investimenti rivolti a favorire la competitività territoriale.

È noto che la forte frammentazione comunale ostacola una pianificazione territoriale efficace per diversi motivi:

- Difficoltà di coordinamento;
- Disparità di risorse e competenze;
- Competizione non virtuosa tra territori;
- Difficoltà nella gestione dei servizi pubblici;
- Sviluppo urbanistico disomogeneo;
- Scarsa capacità amministrativa;
- Eccessiva burocrazia.

Per superare questi problemi, l'adozione di strumenti urbanistici di area vasta è essenziale, permettendo di affrontare la pianificazione con un approccio integrato e lungimirante.

Personalmente ritengo che puntare sull'istituto della fusione di comuni possa essere un buon viatico per il rilancio dei nostri piccoli enti locali territoriali.

IFEL, Corte dei Conti, Banca d'Italia, Anci, Centro studi di Camera e Senato, la dottrina maggioritaria, tutti hanno rilevato che questo istituto aggregativo possa registrare molti punti di forza rispetto a quelli di debolezza.

Per questo sono dell'avviso che la pianificazione di area vasta e la fusione di comuni sono strumenti complementari.

I piani sovracomunali cercano di coordinare lo sviluppo del territorio, senza modificare l'assetto amministrativo, mentre le fusioni di comuni puntano a unificare le strutture istituzionali per rendere più efficiente la *governance* locale.

In Italia, dove la frammentazione comunale è elevata, l'integrazione tra questi due strumenti, potrebbe rappresentare una soluzione efficace per migliorare la gestione e i governo del territorio del territorio.

Proviamo ad inserire, pertanto, il tema dell'aggregazione dei comuni nella nuova legge urbanistica ad iniziare d'obbligo dei PUG intercomunali obbligatori o quantomeno che essi abbiano delle forti premialità, in qualche modo stimolanti le politiche di fusione tra enti locali territoriali.

Ma vi è un «ma».

Non ritengo che la logica della rivisitazione legislativa urbanistica (seppur importante e invocata) basti da sola a mutare lo *status quo ante*.

Occorre avere una visione sistematica delle regole e inquadrare la nuova legge urbanistica, tenendo in debito conto la legislazione pugliese in tema di aggregazioni e a associazionismo comunale, nello specifico della L.R. 1° agosto 2014, n. 34 "*Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali*" e della L.R. 21 novembre 2016, n. 32 "*Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 1° agosto 2014, n. 34 (Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali)*".

Queste leggi che tra l'altro ho avuto il compito dalla regione di redigere assieme ai conseguenti provvedimenti amministrativi d'esecuzione, promuovono la fusione di comuni che in base quanto dispone la Costituzione all'art. 133, comma 2, assegna alla regione il ruolo centrale di soggetto del cambiamento, nel senso che la regione può riunire i comuni tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino in accordo tra loro le condizioni a condizione che la regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale.

Ma anche qui dobbiamo interrogarci e domandarci sul perché in Puglia vi è stata, da quando è entrato in vigore l'ordinamento repubblicano una sola fusione di comuni, vale a dire quella di Presicce-Acquarica, con L.R. n. 2/2019.

Presicce e Acquarica, voglio ricordarlo, che hanno saputo anteporre alla singola pianificazione urbanistica, quella in forma intercomunale, dimostrandosi gli amministratori locali del tempo, persone che avevano saputo guardare al di là dello spazio del proprio orticello, come suole dirsi.

Una legislazione, quella aggregativa e associativa della regione, che avrebbe dovuto definire (e non l'ha fatto) la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area

geografica, atta all'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni, secondo i principi di efficacia, di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese; una legislazione in cui la giunta regionale avrebbe dovuto adottare il *piano di riordino territoriale* tenendo conto delle proposte pervenute da parte dei comuni e concordate in sede di Cabina di regia nonché delle forme associative esistenti, se adeguatamente dimensionate e non l'ha fatto; regione che avrebbe dovuto incrementare la dotazione finanziaria per la materia associativa e aggregativa comunale che è ancora pari a 800.000 euro annui, fermi al 2014, a differenza di quanto avviene nella Regione Emilia Romagna che stanziava circa 16 milioni di euro annui per questo; Regione, quella pugliese, che avrebbe dovuto concedere premialità finanziarie a valere sui bandi regionali di natura erogatoria ai comuni fusi e non l'ha fatto.

Concludo proponendo ai decisori politici che l'attualità della modifica della legge regionale urbanistica vigente della Puglia, possa avere all'interno del suo articolato un apposito spazio normativo, teso a coniugare l'esigenza e l'indispensabilità delle politiche urbanistiche di area vasta, con quelle inerenti alla fusione di comuni; con le scelte aggregative che da un lato possano essere in qualche maniera incentivate e dall'altra prevedano, conseguentemente, norme che disincentivino, a tutto tondo, le logiche che ancora consentono ai comuni, soprattutto a quelli di piccola e piccolissima dimensione, di porre in essere proprie attività di governo del territorio svolte come se essi fossero semplici atomi disaggregati, fuori da ogni principio di efficienza, efficacia, economicità ed adeguatezza.

Lecce 3 marzo 2025.

Prof. Luigino SERGIO