

Osservatorio sulle fonti

IL PIANO STRATEGICO METROPOLITANO: NOTE INTRODUTTIVE*

di Carlo Marzuoli**

1. Questo incontro rimette a contatto con un tema di grande interesse e contribuisce a superare un qualche distacco, dovuto al fatto che si torna su esigenze e prospettive che in termini istituzionali – pur se diversi, ma non nel fondamento e nell’obiettivo – ebbero ingresso oltre venti anni or sono, con la legge n. 142/1990, di cui molti, all’epoca, si occuparono.

Proprio il lungo tempo trascorso può essere un consistente motivo per vedere se questa volta, come sembra, si riesce a far corrispondere l’assetto delle istituzioni a quanto previsto dall’ordinamento, anche se la disciplina configurata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), si espone a molteplici critiche e gravi dubbi di legittimità costituzionale, molti ritenuti peraltro non fondati da una recentissima sentenza della Corte costituzionale¹.

Al fine di introdurre i lavori, che è il compito di queste brevi note, ricorderei alcuni punti.

2. Di che cosa parliamo: non della Città metropolitana di per sé, ma della Città metropolitana quale è o può essere attraverso il piano strategico metropolitano (contenuto, procedimento, efficacia e rapporti con gli altri piani), atto in cui si manifesta una sorta di compito identitario della Città metropolitana, il bisogno essenziale da soddisfare.

La riprova è che atti denominati piani strategici (in senso sostanziale) di area metropolitana hanno preceduto l’istituzione del soggetto di riferimento e che i piani a cui si è lavorato, per iniziativa di soggetti pubblici e privati, grazie a discipline in particolare extragiuridiche (urbanistica, sociologia, scienza dell’organizzazione, economia), hanno costituito una spinta per la creazione, dopo tanti anni, dell’ente metropolitano.

Ciò vale anche per Firenze, la cui esperienza è stata oggetto di analisi e di riflessione².

3. Il tema è centrale. Del resto, è quello con cui il comma 44, lett. a dell’art. 1 della legge n. 56/2014 inizia l’elencazione delle funzioni fondamentali.

Amministrare per programmi o per piani non è facile, e ancor meno lo è governare per piani e per programmi. Alcuni motivi.

A) Il tempo, sotto più profili: a) la necessità di previsioni il più possibile proiettate

* Intervento al Seminario “Il piano strategico metropolitano. Contenuto, procedimento, efficacia, rapporti con gli altri piani” - Firenze, 9 aprile 2015.

** Professore di Diritto amministrativo nell’Università di Firenze.

¹ Vedi sentenza 26 marzo 2015, n. 50.

² G. GIOVANNONI e R. INNOCENTI, *Il governo dell’area metropolitana fiorentina tra piano strategico e piani strutturali*, in F. MARTINELLI (a cura), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 68 ss.

Osservatorio sulle fonti

nel futuro imporrebbe una durata non corrispondente a quella di solito prevista per il mandato politico; e occorre notare che la soluzione adottata (tre anni) è deludente; b) i vincoli che derivano per lo stesso decisore politico, che vanno in due direzioni: ba) quella consistente nella consumazione in sede generale (di piano o di programma) di spazi altrimenti residuanti in altri momenti e contesti, comunque meno generali e più frammentati o frammentabili; ne consegue un parametro di obbiettivizzazione per le successive decisioni; una obbiettivizzazione – è vero – limitata (infatti il piano si può variare), ma non per questo irrilevante, perché – appunto – si deve cambiare il piano, il che comporta una serie di limiti, di procedura e di sostanza; bb) soprattutto quella comportante, in corso di formazione dell'atto, l'obbligo di considerare insieme, cioè in modo integrato, più fattori, più interessi: questo costringe in qualche misura a proporzionare i diversi interessi in modo meno contingente o – se si vuole – meno parziale (è il piano come entità intrinsecamente globale, con quel che ne segue o ne dovrebbe seguire in punto di limiti alle varianti); bc) il controllo: il piano delinea dei parametri, che, per quanto possano essere generici, consentono una qualche sia pur minima valutazione di quanto sarà fatto (o non fatto).

B) Una struttura istituzionale adeguata per un esercizio delle funzioni e dell'attività fondato sulla distinzione governo-attuazione, dunque su un congegno istituzionale basato su “regole”, cioè su precetti obbiettivati e formalizzati, per quanto a contenuto vario (obbiettivi, indirizzi, direttive), e non su “ordini”, somministrati volta a volta, o peggio, su “suggerimenti”. Ciò esige non solo norme, ma prassi, effettività di comportamenti congrui, rispettosi di tale distinzione (e non solo di quella, come si accennerà); inutile aggiungere che quanto sottolineato è indispensabile per il formarsi di un corpo burocratico sempre più in grado di esercitare i propri poteri e di assumersi le proprie responsabilità (perché abituato a osservare “regole” e non “ordini” o “suggerimenti”).

C) Un certo rapporto fra politica e amministrazione da un lato e la tecnica dall'altro. Il piano è impensabile senza un ampio, e continuo (perché al piano seguono la gestione del piano e la necessità di cogliere l'andamento del rapporto fra le sue previsioni e l'evoluzione della realtà) supporto conoscitivo e dunque tecnico, un supporto che, in specie per piani che debbono considerare anche il profilo del “tutto” (si pensi allo sviluppo sostenibile), di solito necessita di competenze anche esterne all'amministrazione, cosicché si apre ad un largo intervento dei tecnici – interni ed esterni – in sede di formazione della decisione. Si intende subito la delicatezza del problema, specie quando si tratta di discipline e di tecniche più di altre esposte a giudizi di valore: vi è il rischio di una doppia esorbitanza, quella del tecnico, in danno del politico e quella del politico, in danno del tecnico.

D) Un certo rapporto fra il pubblico e il privato. Il piano strategico è espressione della amministrazione di risultato, del dovere di produrre risultati; a tal fine (spesso) occorre attingere alle risorse economiche e tecniche di coloro che ne sono in possesso. Di qui concertazione, condivisione, accordo, sollecitazione del privato, ma, allo stesso tempo, la necessità di individuare e porre dei paletti (giuridico-istituzionali) che evitino di attribuire al privato la direzione dell'orchestra.

Gli strumenti possono essere tanti, e non uno solo; in ogni caso è rilevante l'effetti-

Osservatorio sulle fonti

vità della partecipazione del privato qualunque, del cittadino, singolo o associato, che non deve essere ulteriormente accantonato per il fatto che l'istituzione pubblica decida attraverso accordi e intese con quei privati di cui sopra si è detto. In sostanza, occorre trovare un equilibrio adeguato fra “concertazione o confronto” (come afferma l'art. 3 LR 7 gennaio 2015, n. 1, *Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*) e partecipazione (art. 3 cit.), nonché fra partecipazione (compresa la partecipazione di cui alla LR 2 agosto 2013, n. 46, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) e la democrazia rappresentativa, che rimane l'unico determinante canale di legittimazione, a Costituzione vigente, in quanto è l'unico che assicura l'eguaglianza politica dei cittadini (fra chi può agevolmente dedicarsi a partecipare perché ha soddisfatto bisogni primari di vita e chi invece no). In proposito, si può avere qualche perplessità sul sistema adottato. L'art. 5 c. 1 dello Statuto prevede che la Città metropolitana si “impegna a realizzare uno sviluppo territoriale, economico e sociale condiviso con i comuni e le realtà socio economiche del territorio”. Ebbene, se il piano strategico deve essere un atto da tutti condiviso, vi è il pericolo di emarginare il principio di maggioranza, indispensabile in un ordinamento democratico; occorrerà una prudente interpretazione di quella “condivisione”. Ancora, si è parlato spesso del piano strategico come un piano elaborato “dal basso”: ma senza esagerare, poiché anche il “basso” ha i suoi problemi (sto pensando – ad esempio – al rapporto fra urbanistica e libertà religiosa, si veda la LR lombarda 11 marzo 2015, n.12, *Legge per il governo del territorio*, in punto di “piano per le attrezzature religiose”, vedi art. 72).

E) L'interesse pubblico. Si è osservato che “altro nodo ancora è il problema della definizione dell'interesse *pubblico/collettivo/comune* di cui l'autorità pubblica dovrebbe essere garante. Evidentemente il bene comune non può essere determinato solo dal processo partecipativo. Alcune istituzioni sono garanti di interessi e beni pubblici indiscutibili (soprintendenze, protezione civile, pubblica sicurezza, difesa del suolo, ecc.), ma nella maggior parte dei casi la definizione di cosa costituisca l'interesse pubblico è molto più vaga³. E' vero; tuttavia è da rimarcare che è necessariamente vaga (sia pure in misura diversa). Naturalmente, occorre precisare che cosa si intende con “interesse pubblico”. Vi sono interessi, che in quanto indicati in astratto dalla Costituzione e dalle leggi, sono definibili come pubblici (la salute, l'ambiente, la sicurezza, ecc.). Ma questi interessi, pubblici in astratto e dunque con un inevitabile tasso di genericità, sono tantissimi e spesso confliggenti e debbono altrettanto spesso essere proporzionati con gli interessi portati dagli altri soggetti (i privati, singoli o associati). Dunque, in una situazione data, di tempo e di luogo, convergono e si scontrano non solo interessi pubblici e interessi privati, ma (in primo luogo) interessi in astratto pubblici; qual è allora l'interesse pubblico “concreto”, cioè quell'interesse che nel caso deve essere individuato, fissato e perseguito? Insomma, che cosa significa, in concreto, perseguire l'interesse della collettività di riferimento?

³ Vedi F. MARTINELLI, *Introduzione*, in *La pianificazione*, cit., p. 17.

Osservatorio sulle fonti

Voglio dire: certi interessi pubblici identificati sotto il profilo sostanziale (sanità, istruzione, sviluppo, sicurezza, ecc.) sono sicuramente pubblici in astratto, ma debbono essere tradotti nell'interesse pubblico in concreto. A questa operazione è legittimata un'unica entità; il soggetto costituzionalmente abilitato a stabilire che cosa sia l'interesse pubblico in concreto è solo l'istituzione politica e amministrativa; nessuno – dunque – può erigersi a portatore e a difensore di questo interesse pubblico (cittadino, tecnico o scienziato che sia) per la ovvia ragione che questo interesse pubblico nasce solo con la decisione dell'istituzione politico-amministrativa.

Ciò – conviene precisare – è ancor più da sottolineare se si considera che non esistono rigide e assolute gerarchie (una volta per tutte, per ogni tempo e per ogni luogo) fra gli stessi interessi pubblici in astratto. Alla regola neppure si sottrae, ad esempio, l'interesse paesaggistico.

F) Infine, il linguaggio: qui il problema è non solo dei politici e dei corpi professionali amministrativi, soprattutto tecnici, e non è solo il linguaggio delle norme, ma – e forse ancor più – quello degli atti amministrativi e in specie dei piani e dei programmi. E' un problema grave: basti pensare ai piani territoriali. La tecnica ha il suo linguaggio, ma anche il diritto ha le sue esigenze (di chiarezza e di comprensibilità, richiesta da norme espresse in punto di trasparenza). Dunque gli aspetti tecnici debbono convertirsi (per quanto possibile) in un linguaggio appropriato quando diventano atto di autorità, come è il piano: lingua e cultura non debbono debordare in un mezzo di indebito potere sociale. Semplicità vuol dire anche sinteticità: questo è un principio giuridico, di puro diritto, e diventa dominante su tutto (e come tale dovrebbe essere praticato).

4. I temi accennati influiscono sul piano strategico su almeno tre versanti, che sono quelli indicati nel titolo del seminario: contenuto, procedimento, efficacia. Solo poche altre parole.

Che cosa è oggi il piano strategico e che rapporto vi è con l'esperienza precedente.

Il piano viene da quell'esperienza a cui si è fatto cenno, ma ora è un'altra cosa. Il punto di partenza è che il piano (concertato, partecipato, confrontato, ecc.) è comunque un atto di diritto pubblico, autoritativo e unilaterale (almeno nella configurazione della legge n. 56/2014 cit.). L'epoca romantica del piano strategico è finita; è un atto in una certa misura tipizzato, e non può avere sembianze o tratti troppo liquidi, rimessi alle volontà dei protagonisti o alle contingenze; deve essere visibile e netto, e nette debbono essere le attribuzioni di responsabilità. Chiusa la fase volontaristica (in certo senso politico-privato-sociale), occorre creare un equilibrio accettabile fra la tipicità e l'atipicità indotta dalle finalità da raggiungere; l'equilibrio andrà ricercato in sede di procedura, di informazione e di trasparenza non solo quanto a fatti che si verificheranno nel corso della procedura, ma anche quanto al ruolo dei soggetti, specie dei soggetti organizzati, che interverranno (nella fase di partecipazione o nella fase di concertazione o confronto).

Il piano è un atto amministrativo espressione anche (o innanzitutto) di un indirizzo politico, ma non è un atto "politico" (altrimenti – credo – servirebbe a poco).

Procedimento: la legge n. 56/2014 non dà indicazioni. Vi sono però principi più che sufficienti per costruirlo. Quel che conta è che vi può essere, attraverso il ricorso ai vari

Osservatorio sulle fonti

modelli esistenti), una disciplina adeguata e che, in particolare, vi deve essere (si veda la previsione dell'apposito regolamento di cui all'art. 9 Statuto).

Efficacia e rapporti con gli altri piani. Qui gli interrogativi sono davvero numerosi. Efficacia del piano strategico verso i piani dei comuni e delle unioni: quale ne è l'intensità? Nello Statuto si dice che esso è atto di indirizzo per l'ente e per i comuni e le unioni di comuni (art. 5, c. 2), e "quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana" (art. 5, c. 3), e che le attività della Città metropolitana e dei Comuni sono oggetto di "monitoraggio e valutazione in relazione agli obiettivi determinati nel piano strategico" (art. 5, c. 4). Si tenga presente peraltro, per quel che se ne può indirettamente desumere, che la LR 3 marzo 2015, n. 22 [*Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014*], all'art. 5, c. 1, afferma espressamente che la Città metropolitana di Firenze è "ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono".

L'incisività delle previsioni del piano strategico non può in ogni caso essere individuata se non in relazione (anche) all'efficacia della pianificazione territoriale metropolitana. La legge n. 56/2014 prevede una certa formulazione (la pianificazione territoriale può fissare "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni" compresi nel territorio metropolitano); l'art. 91 LR 10 novembre 2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*) stabilisce che a detto piano debbono conformarsi "le politiche della città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali"; lo Statuto si limita a parlare di "strumento di riferimento, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale (art. 6).

Da menzionare ulteriori disposizioni, in tema di programmazione. L'art. 4 LR n. 1/2015 cit., afferma che il piano regionale di sviluppo "individua le strategie dello sviluppo territoriale, nel rispetto di quanto disposto dallo statuto del territorio" del piano di indirizzo territoriale regionale (c. 1) e che "le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale e intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale" in materia di governo del territorio (c. 2).

Un insieme complesso, come si vede, ulteriormente arricchito e specificato dalle disposizioni della citata LR n. 22/2015, dove si prevede (fra altro) l'istituzione di un apposito organismo, la "Conferenza Regione – Città metropolitana" (c. 2 e segg.), disciplinato da uno specifico protocollo di intesa (vedi delibera Consiglio Regionale 9 marzo 2015, n. 219).

5. Infine, la scommessa: evitare che il piano strategico sia una carta che si accumula su altre. Ci vogliono fatti. Il tempo, dopo quasi venticinque anni, è poco, e sarà sempre meno, rispetto alla velocità con cui si affacciano nella nostra realtà i soggetti portatori di nuovi (o vecchi) interessi e all'eterogeneità delle istanze da soddisfare. Ma, a tal fine,

Osservatorio sulle fonti

soccorreranno le analisi e le riflessioni dei relatori.