

L'Area Vasta nell'esperienza della Toscana

Una realtà a due dimensioni

(Francesco Virgili)

1. *Nozione ed evoluzione*

L'Area vasta ha rappresentato, fin dalle sue prime formulazioni, uno degli strumenti maggiormente innovativi che le P.A. hanno a disposizione per governare in modo attivo una realtà caratterizzata da un costante e rapido mutamento delle modalità di strutturazione delle relazioni sociali ed economiche.

Nell'intesa istituzionale sottoscritta nel 2002 dalle Province della costa tirrenica, l'Area Vasta veniva definita come *“ambito adeguato per l'analisi dei processi di sviluppo”* e come *“unità di riferimento utile per la programmazione degli interventi a scala ampia ma di livello sub-regionale”*. Tuttavia non venivano sottovalutate altresì i possibili limiti: *“l'aggregazione a livello di province non sempre porta all'aggregazione di fenomenologie di sviluppo territoriale omogenee [...]. Ma ciò nonostante il livello d'area vasta sembra poter rispondere efficacemente alla programmazione di alcuni (non tutti) i problemi d'innovazione e d'infrastrutturazione utili allo sviluppo la scala locale¹”*.

Il Programma regionale di Sviluppo 2003-2005 della Regione Toscana, confermando quanto ciò si delineava nel documento istitutivo dell'Area vasta della costa settentrionale, la qualificava come *“concetto”* idoneo *“per la definizione di priorità ed obiettivi che superano il livello provinciale [...] utile sia nel processo top-down (quando la Regione si trova ad articolare gli obiettivi a scala locale) sia nel processo bottom-up (quando i livelli territoriali propongono azioni ed obiettivi di interesse locale)”*; in sintesi *“uno strumento, relativamente flessibile e rimodulabile, per sostenere l'azione di programmazione sia a livello regionale sia a livello locale con particolare riferimento alle tematiche connesse alla definizione e alla localizzazione dei servizi rari”*.

¹ Ad oggi le Aree vaste in Toscana sono tre: quella della costa settentrionale comprendente le Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno; quella della Toscana meridionale, comprendente le Province di Grosseto, Siena e Arezzo; quella della Toscana centrale comprendente le Province di Firenze, Prato e Pistoia, quest'ultima è in stretta connessione con le problematiche inerenti l'area metropolitana.

Risulta del tutto evidente che l'ambito territoriale ottimale di Area Vasta è strettamente connesso al tipo di obiettivi che si intendono perseguire, attraverso idonea programmazione; ambito che tende a configurarsi sostanzialmente come realtà ad assetto territoriale variabile a scala sovra provinciale.

Tuttavia nel nuovo Programma di sviluppo, che è ancora in corso di approvazione, non viene riportata alcuna definizione di Area Vasta anzi sembra averne derubricato il ruolo, ponendolo sullo stesso piano di tutti gli altri strumenti di programmazione ed attuazione a livello sub-regionale.

Altri documenti regionali sulla governance denunciano i limiti delle politiche pubbliche a dimensione comunale e provinciale e spingono a *“ricercare nuove modalità di sviluppo della cooperazione istituzionale di area vasta tra Regione, Comuni e Province”*. Confermando come, anche nell'ambito del *“sistema regionale delle autonomie locali”*, l'Area Vasta sia una risposta adeguata a quelle istanze di ristrutturazione istituzionale necessarie allo svolgimento delle nuove e sempre crescenti competenze.

Tuttavia si deve rilevare come, pur sottolineando il ruolo dell'Area vasta, non è conseguenziale, da parte della Regione, una sua piena valorizzazione.

2. Dimensione territoriale e Istituzionale dell'area vasta

L'Area vasta, nella sua evoluzione, non ha assunto una valenza univoca. bensì ha teso a configurarsi, seppur in modo tutt'altro che chiaro, come realtà a due dimensioni: area vasta territoriale e area vasta istituzionale.

Con Area vasta territoriale si intende, genericamente, una dimensione territoriale, all'interno della Regione, il più possibile intrinsecamente omogenea quanto a problematiche di sviluppo, oggetto di programmazione di medio lungo periodo di livello intermedio tra Regione e Provincia.

Nell'ambito dei documenti sulla governance e sulla programmazione economica sembra delinearsi, per l'area vasta, un tipo di realtà di programmazione non autonoma, non in coerenza con gli strumenti di governo regionale (Piano di indirizzo territoriale, programmi strategici, piani integrati regionali) ma subordinata ad essi (*“Il patto dell'area vasta dovrà [...] realizzare un più stretto raccordo tra gli strumenti di programmazione dello sviluppo e gli strumenti di pianificazione territoriale: dal piano di indirizzo territoriale regionale, ai piani territoriali di coordinamento delle province”*).

Strettamente connessa a questa dimensione, vi è quella propriamente gestionale ovvero di governance. Attualmente non esiste un vero e proprio modello di governance toscana di Area vasta, anzi, nei documenti di programmazione della Regione, si parla genericamente di *“adozione di protocolli d’intesa e accordi di area vasta tra gli enti locali interessati”* e di *“cooperazione commisurata allo scopo”*. La Regione ha confermato più volte di voler *“sostenere queste forme di cooperazione istituzionale con norme che più chiaramente le prevedono, mantenendo un livello leggero della normazione, che eviti l’eccesso di strutture istituzionali e l’ingorgo di istituzioni operanti sul territorio: le aree vaste servono , infatti, a raccordare meglio la negoziazione e a far assumere alle istituzioni esistenti decisioni efficaci”*.

Tuttavia bisogna rilevare che ad una dimensione di Area vasta territoriale deve necessariamente corrispondere un’Area vasta territoriale. Pur nell’assenza di precisi dati normativi regionali non ci si può esimere dal compito di delineare, in termini generali, due ipotesi di governance di area vasta, ovviamente a legislazione vigente.

Area vasta come patto. La traduzione fattuale delle linee programmatiche è il principale problema che investe la realtà dell’Area Vasta. *“Il Patto “costringe” gli attori a giocare un nuovo gioco cooperativo, all’interazione funzionale, all’integrazione delle risorse”*. Senza un patto che vincoli i soggetti promotori difficilmente si possono raggiungere gli obiettivi prefissati. Si possono ipotizzare, in questo caso, forme di convenzione o di consorzio.

Area Vasta come coordinamento. La caratterizzazione principale di questo modello è quella di essere incentrata sul ruolo attivo dei soli soggetti istituzionali locali, che sono, pertanto, chiamati ad un protagonismo progettuale e a una prassi di governo radicalmente innovativa. L’area vasta come coordinamento trova la sua applicazione nel momento in cui stabilite le modalità di attuazione delle linee programmatiche, si devono rendere uniformi gli strumenti di governo del territorio dei soggetti istituzionali coinvolti che in questo caso non possono escludere i Comuni. Diventa chiaro che i Piani territoriali di coordinamento delle Province non possono essere redatti autonomamente ma presuppongono una concertazione endoistituzionale, così come per i piani provinciali di smaltimento dei rifiuti, ecc.

