

Giovanni Astengo amministratore regionale e urbanista.

Intersettorialità e condivisione nei processi legislativi, decisionali e amministrativi

Mario Villa

Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta

1. Premessa di contesto. (... e il ricorso ai "ricordo").

Per me ed altri che già prestavano servizio nella PA e nelle articolazioni tecniche del Provveditorato alla OO.PP. e Genio Civile, interessate al trasferimento di competenze e del personale alle Regioni come previsto dalla Costituzione all'art.117, l'attenzione era desta almeno dal 1970-72 e fino da quando era stata data attuazione con una forma costitutiva provvisoria alle Regioni a Statuto ordinario.

La pubblicazione della legge costituzionale diede il via fra il personale e la dirigenza ad una serie di consultazioni con la allora Presidenza della Regione e le OO.SS. e valutazioni su aspirazioni e convenienze proprie e di gruppo nel "passaggio dallo Stato alla Regione" così come era previsto con il consenso della persona. Ne emersero slanci e prudenze individuali a fronte di visioni, interessi e scelte di opportunità.

Ma in generale il passaggio alla Regione fu visto come "progressista" e preferibile sul piano professionale e delle politiche amministrative attese anche perché la permanenza sul territorio regionale era ovviamente garantita.

Il contesto culturale e politico del rinnovo istituzionale che chiudeva 25 anni di attesa per l'attuazione del dettato costituzionale, si sovrapponeva oggettivamente con un periodo di forti tensioni politiche e di richiesta democratica che veniva così a trovare una risposta istituzionale.

Non va neppure dimenticato e con riferimenti all'oggi, appariva in crescita la costruzione dell'Europa, nella forma del CEE, che però prefigurava il passaggio dal Consiglio d'Europa del 1949 al primo parlamento eletto a suffragio universale, avvenuto però qualche anno dopo nel 1979.

Le Regioni apparivano quindi anche come un traguardo preliminare a nuove relazioni fra popoli in Europa passando per le autonomie locali inquadrate nei confini di un continente in pace.

In questo passaggio istituzionale, politico e culturale del paese incontrai (io dirigente pubblico e docente al Politecnico), presentato da amici, Giovanni Astengo, il "professore" dal fascino indiscusso. Per la sua sfortunata candidatura al Comune di Torino preparammo fra colleghi uno studio di fattibilità di una rete di tranvie, "rinforzato" anche da 4 lunghi sottopassi del centro storico, sostitutiva delle proposte in corso per la realizzazione di una metropolitana a Torino. Il progetto testimoniava la concezione integrata di Astengo della pianificazione urbanistica. La contestuale candidatura alle "regionali" ebbe invece successo.

2. Innovazione dei processi decisionali e amministrativi.

Dunque, la nascita della Regione e la sua apertura statutaria alla autonomia legislativa, a competenze di importanza strutturale e, nel caso del Piemonte, occasione di distinguersi per confini internazionali con Francia e Svizzera, fu vista come un luogo dove trovare occasioni di relazioni aperte e più dirette anche nel trattare problemi di reti e di flussi commerciali di larga scala.

Ricordo qui che, nel ragionare con amministratori e tecnici francesi su nuove e più

moderne soluzioni da dare consensualmente alle reti stradali e ferroviarie oltre i confini o al controllo sui commerci, si scoprivano vincoli e impegni nati prima e dopo la 2a guerra mondiale fra paesi "vicini ma nemici" e che apparivano obsoleti anche solo guardando al "sogno" europeo che sembrava alla portata generazionale.

Ricordo anche che i processi statali riguardanti le attività degli Enti locali prevedevano che le "delibere" ottenessero un giudizio "tecnico di merito" e un giudizio di legittimità formulati rispettivamente dal un Organo periferico dello Stato (Genio civile) e dalla Prefettura che concludeva l'iter nella Giunta Provinciale Amministrativa e che alcuni prezzi (p.es. latte o carburanti), erano "amministrati" o "sorvegliati" e quindi analizzati nella loro formazione e "approvati" dalla Prefettura.

Di qui la Regione sembrava portarci potenzialmente verso la modernità nelle procedure amministrative degli Enti locali "Autonomi" e verso la possibilità legittima di adottare metodi innovativi e scientificamente fondati per la pianificazione, la programmazione e la scelta fra progetti, nonché coerenti con le migliori pratiche adottate in altri paesi: teoria dei sistemi generali per l'economia e il territorio, teoria della domanda/offerta dei movimenti e dei deflussi veicolari, degli equilibri operativi delle reti e dei livelli di servizio, ecc.

La Regione Piemonte per legislazione e azione si collocò, in quegli anni di inizio attività, ai vertici nazionali per innovazione legislativa ed efficacia delle politiche.

E qui mi preme un riferimento agli amministratori e consiglieri che per primi (e come altri) si impegnarono nell'avvio del Piemonte a statuto ordinario, avendo alle spalle un vissuto di forte "volontà democratica" e autonomia di pensiero che diedero un insegnamento corrispondente alle attese.

Inoltre le amministrazioni regionali poterono avvalersi efficacemente di quelle strutture relazionali previste dalla "Costituzione" come legittimi corpi intermedi della società organizzata democraticamente.

Né dimenticherò quella specificità piemontese radicata nel territorio, della tradizione ideale e culturale che si trova in significative esperienze di attenzione al sociale e di gestione industriale avanzata.

3. Intersettorialità e condivisione nei processi legislativi, decisionali e amministrativi.

Giovava altresì al processo amministrativo la "vicinanza" fisica e comunicativa fra Amministratori e settori tecnici entro il Dipartimento del Territorio, dove si incontravano Sviluppo economico, territorio e urbanistica, ambiente e Trasporti e infrastrutture, comprensivo altresì del coordinamento di tutte le materie inerenti le attività proprie degli Enti locali e i servizi di base come acquedotti, fognature, edilizia pubblica e scolastica, ecc. Si realizzava una "comunità programmatica" nuova e condivisa con Province e Comuni, a loro volta e successivamente, riconosciuta nelle Comunità montane e nei consorzi di servizi.

4. Sviluppo economico, Bilancio, Piani e programmazione

Fu la prima esperienza, nel mio caso, dove i settori delle infrastrutture e dei servizi (servizi di trasporto di persone e merci, Interporti e autoporti, viabilità nazionale e locale, flussi veicolari, censimenti della circolazione, ferrovie e movimenti, ecc.), intervenivano nella formazione delle leggi e della strumentazione normativa a servizio dei piani per lo sviluppo e della gestione territoriale.

Assessorato all'Urbanistica: la L.R. n.76/1977 sull'uso del suolo fu ampiamente condivisa nelle parti che riguardavano le infrastrutture e il governo della mobilità,
Assessorato alla pianificazione territoriale: pur senza la sensibilità dei nostri tempi e con una interpretazione più razionalistica delle relazioni fra generazione e distribuzione degli spostamenti la "Tutela e l'uso del suolo" concorse non poco a far crescere una cultura più attenta alla evoluzione dei sistemi ambientali e antropici.

5. Organizzazione del territorio ed Ente intermedio

L'Ente intermedio: dalle Province ai Comprensori.

Si passò da una concezione in prevalenza amministrativa dell'Ente Provincia e dei confini amministrativi napoleonici, alla dimensione coerente con la "struttura" del territorio fatta di "poli" di Attrazione e Generazione che si relazionavano agli spostamenti sistematici casa-lavoro-servizi, fino a orientare le politiche per lo sviluppo, mediante la pianificazione del sistema territoriale e la programmazione delle compensazioni prioritarie strutturali e funzionali.

Le risorse venivano impiegate secondo obiettivi condivisi "con e fra" gli amministratori locali con criteri di riequilibrio delle debolezze strutturali e infrastrutturali, emergenti dai modelli relazionali (accessibilità, domanda/offerta di posti di lavoro, ecc.).

L'IRES e Il Politecnico di Torino furono collaboratori di primo piano nella azione di predisposizione dei Piani e dei Programmi di settore.

6. Trasporti e infrastrutture.

E' stato periodo di impegno nella progettazione e valutazione delle politiche di rete e servizi a rete.

Ricordo:

- l'impostazione teorica e operativa, coordinata con il Min. LL.PP, del censimento programmato dei flussi veicolari su un campione rappresentativo della rete provinciale e comunale e con tecnologie in automatico (negli anni successivi fu realizzata la rilevazione e la raccolta in remoto dei dati censuari),
- la raccolta dei dati incidentali per l'impostazione di base delle politiche per la sicurezza sulle strade,
- lo studio dei valichi sull'intero arco alpino e Nord occidentale e delle prospettive e previsioni di sviluppo, correlato alla domanda/offerta di transiti congruenti con i flussi commerciali e con le esportazioni/importazioni del paese. L'indicazione quantitativa poté definire i punti di forza e di debolezza e i settori da potenziare.
- lo studio dei percorsi di valico, i tracciati possibili e la loro fattibilità tecnica ed economica.
- lo studio del 1977 correlato con una analisi C/B della fattibilità tecnica ed economica della super/autostrada della Valle di Susa, dei tracciati che daranno poi luogo alla progettazione e realizzazione dell'opera.
- L'imposizione alla soc. Autostrade, allora in fase di progettazione del segmento nord della Voltri-Sempione, di una innovativa "Valutazione di Impatto Ambientale" che anticipava la legislazione nazionale e regionale.
- il Piano regionale dei trasporti del 1979, fondato su analisi quantitative dei servizi per definire gli obiettivi di riequilibrio regionale e dove collocare i piani/programmi di infrastrutture e servizi di FS e ANAS e le disponibilità tecniche , operative, realizzative e gestionali delle Province.

- Elementi essenziali del progetto di Piano restano:

- il Sistema del Nodo di Torino a servizi passanti e incrociati per tutti i collegamenti e servizi regionali e che solo da qualche anno trovano compimento strutturale e gestionale (e successivamente integrato con la linea AV/AC Milano - Torino allora non esistente). In proposito fu attuato un studio del potenziamento, con relativa analisi di confronto, fra alternative "in asse" sul tracciato di Porta Susa e "fuori asse" sul tracciato della Tangenziale.
- il sistema degli interporti regionali di 1° livello ad Orbassano, Novara e Rivalta Scrivia, e di 2° livello a Cuneo, Domodossola, Susa e Aosta (fuori Regione).
- il sistema degli aeroporti a Torino Caselle e a Cuneo Levaldigi.
- le politiche di integrazione fra i servizi ferroviari regionali e i servizi su gomma.

Ricordo anche le attività emergenziali che la Regione dovette affrontare:

- i numerosi eventi alluvionali e dissesti idrogeologici nelle valli alpine, nel pinerolese, nella valle d'Ossola, ai quali si rispose con tecniche allora innovative e selettive nella stima e prevenzione del rischio e definizione delle priorità e infine con l'inserimento dei vincoli negli strumenti dei piani territoriali e urbanistici.

- gli interventi di solidarietà in aiuto alle popolazioni terremotate del Friuli (da ricordare per metodi ed efficacia degli interventi immediati sostitutivi e precauzionali rivolti alla edilizia scolastica danneggiata) e di Avellino.

7. La comunicazione dei progetti e programmi

Accanto alla comunicazione istituzionale presso gli enti locali e i corpi sociali, una innovazione importante del "Sistema Regione" fu lo sviluppo di una comunicazione rivolta ai cittadini in forma diretta e documentata.

Leggi, progetti e programmi generali furono proposti attraverso convegni che presentavano anche i più complessi documenti predisposti, completi di ogni elaborato tecnico, utili alla consultazione informata e alla divulgazione efficace.

Le presentazioni dei corposi documenti, introdotte dagli Amministratori, venivano svolte da responsabili di settore e dagli esperti che avevano operato nella redazione degli studi e dei progetti.

L'efficacia di questa scelta comunicativa che accoglieva nel dibattito anche le posizioni "non governative" fu apprezzata, almeno sul metodo, da tutti i settori produttivi e sindacali della società, non escluse le forze politiche e sociali, anche se non in linea, sugli aspetti del merito.

Giovanni Astengo, con i colleghi del Dipartimento Sante Bajardi, Luigi Rivalta, Mario Fonio, Claudio Simonelli e con il Presidente Aldo Viglione agirono "da traino", insieme e con le naturali differenze in quegli anni 1975-1980 della 2a legislatura.