

RAPPORTO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE IN EMILIA-ROMAGNA

Marzo 2003

*Servizio Monitoraggio del sistema insediativo della Regione Emilia-Romagna
Responsabile: arch. Maurizio Sani*

*A cura di: archh. Maurizio Masetti, Luisa Ravanello, Ninzio Vespi
Fonte dei dati: Osservatorio della pianificazione della Regione Emilia-Romagna
Province e Comuni dell'Emilia-Romagna.*

Introduzione

A partire dagli anni '70 i Comuni dell'Emilia-Romagna hanno predisposto una cospicua attività di pianificazione attraverso la realizzazione ed attuazione di numerosi piani urbanistici. Possiamo distinguere quattro grandi fasi temporali che ne hanno caratterizzato lo sviluppo: la prima, durante gli anni '70, di *impianto* della pianificazione comunale; la seconda, durante gli anni '80 ed i primi anni '90, di *consolidamento e miglioramento*; la terza, nella seconda metà degli anni '90, di *rafforzamento* in rapporto alla pianificazione di livello provinciale; l'ultima, avviata con la recente riforma urbanistica del 2000, di *pieno rinnovamento* nei ruoli istituzionali e nella prassi disciplinare.

Durante il trentennio considerato alcuni eventi hanno generato "salti qualitativi" nella prassi pianificatoria: 1971, nascita dell'Ente Regione e sua funzione di governo della disciplina urbanistica poi trasferita dallo Stato nel 1977; 1978, approvazione della prima legge regionale organica in materia di urbanistica, numero 47 "Tutela e uso del territorio"; 1986, introduzione della pianificazione paesistica con il progetto del primo Piano territoriale paesistico regionale; 1995, approvazione della legge regionale numero 6 che rafforza il ruolo delle Province nei processi di pianificazione di area vasta e nei rapporti con la pianificazione comunale; 2000, approvazione della nuova legge organica regionale in materia di governo del territorio numero 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che introduce nuovi strumenti di pianificazione generale - i Piani strutturali comunali (PSC), i Piani operativi comunali (POC) i Regolamenti urbanistico edilizi (RUE) - rinnovandone profondamente caratteristiche e procedure.

Il rapporto è suddiviso in due parti: nella prima è stato esaminato l'insieme dei fenomeni della progressiva affermazione della pianificazione comunale durante il trentennio considerato, verificandone lo stato lasciato in eredità

all'aprile 2001 (termine ultimo per l'adozione dei Prg ai sensi della legge regionale 47/1978); nella seconda sono stati analizzati i fenomeni in corso nel primo triennio di applicazione della legge regionale 20/2000, riguardanti i piani urbanistici comunali di nuova generazione.

Per una analisi di maggior dettaglio riferita alla prima parte si può trovare riferimento nelle precedenti pubblicazioni regionali in materia "Stato della pianificazione in Emilia-Romagna -1984" e "Rapporto sullo stato della pianificazione in Emilia-Romagna -1999"¹.

I. 1971-2001: trent'anni di pianificazione comunale

Le fasi temporali e gli eventi sopra citati hanno scandito nel corso del trentennio l'approvazione di ben 951 Prg nei 341 Comuni dell'Emilia-Romagna a partire dal primo piano approvato dalla Regione nel settembre del 1972; vi sono Comuni che hanno rinnovato interamente la propria strumentazione di pianificazione generale per tre o quattro volte, ovvero giungendo alla quarta o quinta generazione di piani (19%) e, per contro, casi di Comuni che non hanno mai avuto necessità di rinnovare il proprio strumento urbanistico di primo impianto, se non con varianti parziali (5%). Le figure 1 e 2 rappresentano il fenomeno sia da un punto di vista quantitativo nel complesso regionale sia da un punto di vista geografico, evidenziando la radicata diffusione della disciplina pianificatoria (i due terzi dei Comuni emiliano-romagnoli ha raggiunto o superato le tre generazioni di piani generali, in sintonia con la media decennale di vigenza indicata dalla legislazione regionale); fenomeni di maggiore pressione insediativa o di politiche di rinnovo della strumentazione di piano si riscontrano generalmente nei Comuni di pianura a nord della via Emilia (con l'eccezione dei Comuni del parmense e reggiano e di importanti Comuni capoluogo), nella fascia pedecollinare, nei principali distretti produttivi; la prevalenza dei Comuni montani (con l'eccezione del territorio bolognese e dei Comuni lungo le principali arterie di valico appenninico) è viceversa soggetta ad una minor pressione pianificatoria.

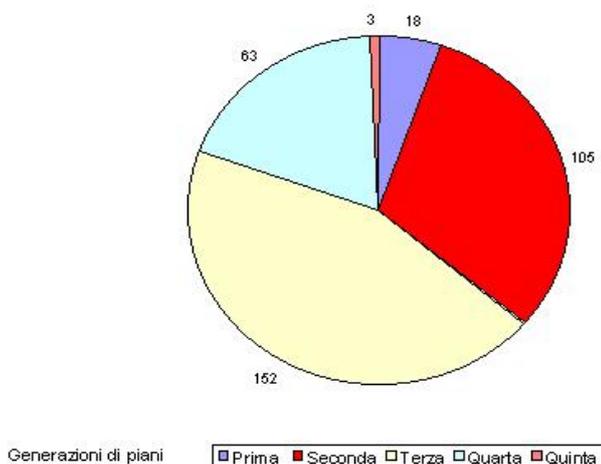


Figura 1 - Consistenza (in v.a.) dei Comuni dell'Emilia-Romagna distinti per generazione di strumenti urbanistici generali all'11 aprile 2001.

¹ Di cui sono disponibili estratti ed aggiornamenti anche in rete Internet all'indirizzo www.regione.emilia-romagna.it/urbanistica

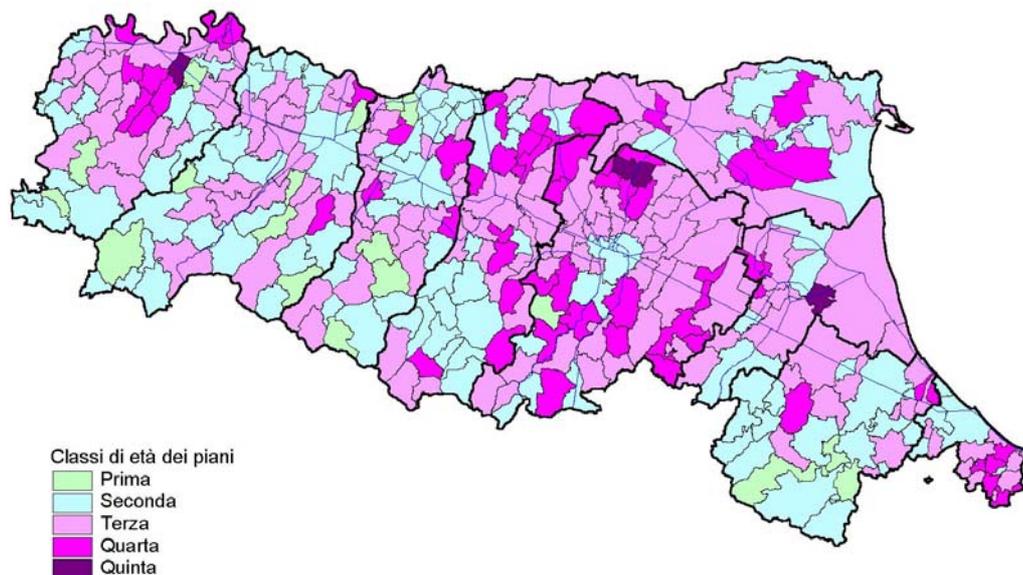


Figura 2 - Tavola dei Comuni dell'Emilia-Romagna distinti per generazione di strumenti urbanistici generali all'11 aprile 2001.

Richiamando la figura 3, è evidente come il primo forte impulso alla pianificazione si sia verificato durante gli anni '70, in coincidenza con l'avvio delle attività di governo territoriale nel costituito nuovo Ente Regione: già nel 1978, all'entrata in vigore della prima legislazione regionale organica in materia di governo del territorio solo 13 Comuni su 341 risultavano privi di piano generale, rispetto ai 218 del 1971; la Lr 47/78 dà perciò inquadramento giuridico e disciplinare ad una forte attività di pianificazione già in vigore in Emilia-Romagna, introducendo e disciplinando prassi pianificatorie in corso ed incentivandone la prosecuzione ed il miglioramento qualitativo.

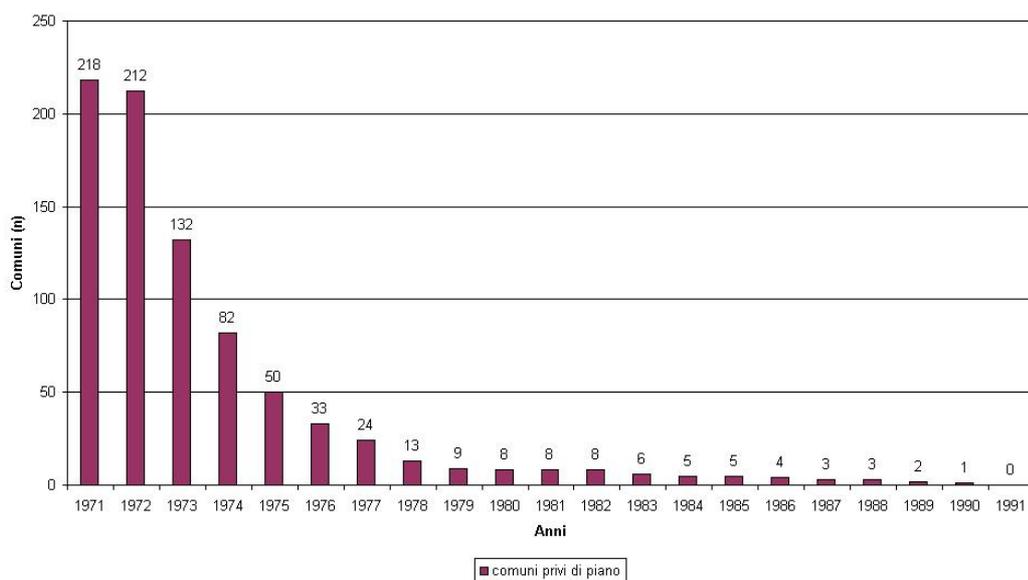


Figura 3 - Comuni dell'Emilia-Romagna privi di strumento urbanistico dal 1971 al 1991 (in v.a.).

La successiva produzione di strumenti di pianificazione comunale ha via via modificato ed integrato l'attenzione pianificatoria innalzandone la qualità, fenomeno dovuto in parte all'applicazione dei contenuti della legge, in parte alle sollecitazioni derivate dagli eventi ricordati in premessa, in particolare la pianificazione paesistica a partire dalla metà degli anni '80 e la pianificazione di area vasta a partire dalla metà degli anni '90.

Il fenomeno, che ha visto mediamente l'adozione di 17 nuovi Prg ogni anno, a partire dal 1986 sino al 2001 (v. figura 4), presenta un incremento nel periodo di prima attuazione della legge regionale 6 del 1995 sotto la spinta della delega alle Province delle competenze amministrative in materia di urbanistica e della spinta disciplinare posta in campo dai nuovi Ptep; tali concomitanze hanno pertanto generato un forte impulso al rinnovamento dei piani comunali.

Si rileva ulteriormente un dato di picco nel corso del 1999 (34 piani adottati), in coincidenza col termine di mandato amministrativo, cui si aggiunge probabilmente la volontà di "chiudere saldamente" il ciclo di pianificazione consolidata mentre era in corso l'approvazione della nuova disciplina generale in materia di territorio, poi Lr 20/2000; tale fenomeno non si è accentuato dopo l'approvazione della stessa, durante il periodo di transitorietà giuridico-amministrativa sino all'aprile 2001, ultima data utile per i Comuni per poter adottare un Prg secondo la previgente legislazione.

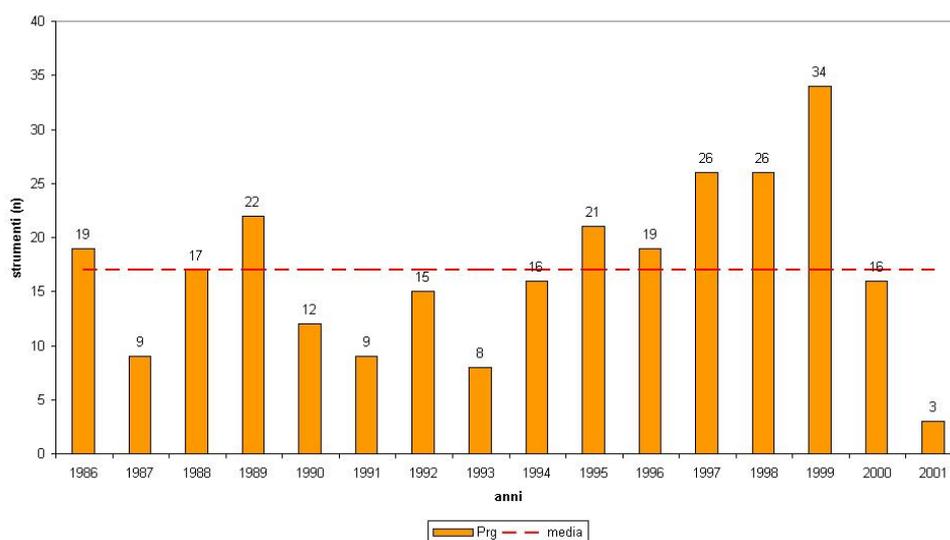


Figura 4 - Prg adottati dai Comuni dell'Emilia-Romagna tra il 1986 ed 2001 (in v.a.).

Peraltro, la pur ricca produzione di Piani urbanistici generali, è comunque stata affiancata da una sempre più numerosa adozione di varianti urbanistiche parziali da parte dei Comuni emiliano-romagnoli, in particolare nel periodo 1996-2001 di piena attuazione della Lr 6/1995, che ne ha facilitato le procedure approvative per talune tipologie (figura 5). Già nel corso del 2002 il ricorso alle varianti specifiche rientra negli standard quantitativi previgenti la Lr 6/1995, dovuti alla variazione delle procedure e degli strumenti di piano previsti dalla Lr 20/2000; ciò sta comportando una fase di modifica delle prassi amministrative e disciplinari consolidate, in attesa della piena nuova generazione di Psc, Poc e Rue.

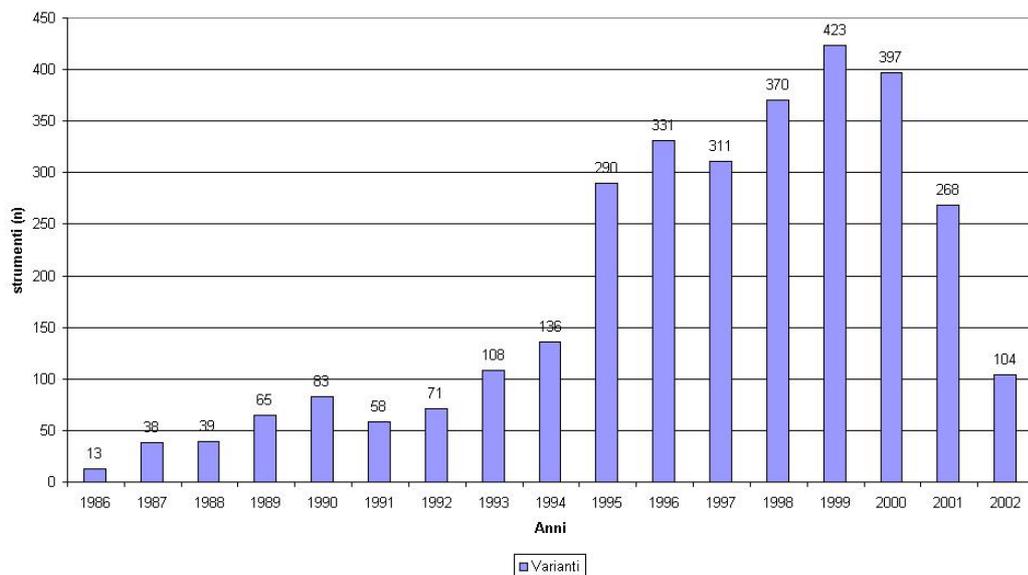


Figura 5 - Varianti urbanistiche parziali adottate dai Comuni tra il 1986 ed il 2002 (in v.a.).

Il quadro d'insieme all'11 aprile 2001 - raffigurato nella tabella 1 e nelle figure 6 e 7 evidenzia che l'84% dei Comuni dell'Emilia-Romagna sono dotati di Prg con meno di dieci anni di vigenza e soprattutto ben due terzi con meno di quattro anni; inoltre dei 74 Prg in salvaguardia alla data dell'11 aprile 2001 ne sono stati a tutt'oggi (marzo 2003) approvati 38, restandone pertanto ancora 36 in iter amministrativo.

Ulteriormente il fenomeno di rinnovamento della pianificazione comunale, in rapporto alla pianificazione provinciale (prendendo in considerazione i piani in salvaguardia o sino a 7 anni di vigenza) ci mostra il totale rinnovamento degli strumenti per i Comuni nella provincia di Ravenna, la quasi totalità nelle Province di Bologna (91%), Rimini (90%) e Ferrara (88%), i circa tre quarti nelle Province di Piacenza (77%) e Modena (68%); in minor misura, con il 64%, nella Provincia di Forlì-Cesena (prevalentemente per i Comuni di pianura o pedecollina) e di Parma, e con il 55% nella Provincia di Reggio Emilia.

Confrontando i dati con quelli relativi ai piani in corso di formazione ai sensi della Legge regionale 20/2000, che vedono in particolare importanti associazioni di Comuni affrontare il tema pianificatorio anche in queste ultime tre Province, si può affermare che il processo di rinnovamento decennale della strumentazione di piano comunale generale risulta fenomeno ormai consolidato in Emilia-Romagna, punto di partenza con cui l'insieme dei Comuni in Emilia-Romagna si è trovato ad affrontare i piani di nuova generazione introdotti dalla Lr 20/2000.

Tabella 1 - *Strumenti urbanistici comunali vigenti all'11 aprile 2001 distinti per classi di età dei piani e raggruppati per Province (in v.a. e v.%).*

Province	salvaguardia	< 2 anni	2-4 anni	5-7 anni	8-10 anni	11-15 anni	> 15 anni	Totale
Bologna	11 18%	18 30%	19 32%	6 10%	2 3%	2 3%	2 3%	60 100%
Forlì-Cesena	9 30%	4 13%	4 13%	2 7%	2 7%	4 13%	5 17%	30 100%
Ferrara	7 27%	11 42%	4 15%	1 4%	1 4%	2 8%	0 0%	26 100%
Modena	9 19%	7 15%	11 23%	5 11%	5 11%	3 6%	7 15%	47 100%
Piacenza	9 19%	12 25%	10 21%	6 13%	7 15%	3 6%	1 2%	48 100%
Parma	8 17%	3 6%	16 34%	3 6%	5 11%	10 21%	2 4%	47 100%
Ravenna	4 22%	2 11%	10 56%	2 11%	0 0%	0 0%	0 0%	18 100%
Reggio Emilia	8 18%	7 16%	8 18%	2 4%	7 16%	10 22%	3 7%	45 100%
Rimini	9 45%	4 20%	3 15%	2 10%	1 5%	1 5%	0 0%	20 100%
Totale regionale	74 22%	68 20%	85 24%	29 9%	30 9%	35 10%	20 6%	341 100%

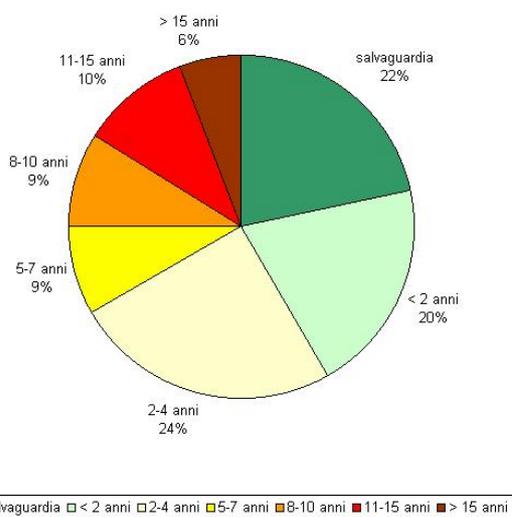


Figura 6 - *Consistenza degli strumenti urbanistici comunali vigenti all'11 aprile 2001 distinti per classi di età dei piani (in v.a.).*

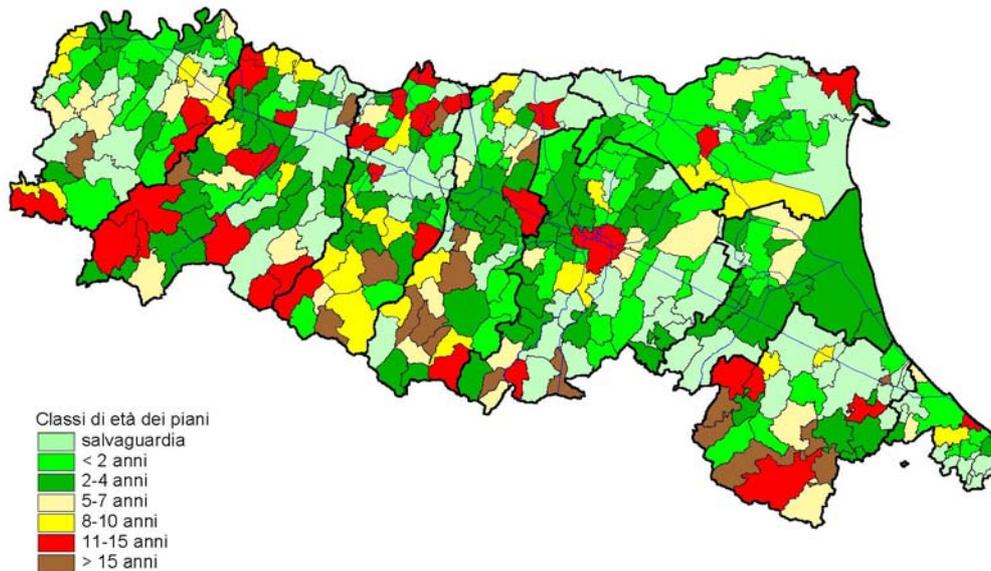


Figura 7 - Tavola degli strumenti urbanistici comunali vigenti all'11 aprile 2001 distinti per classi di età dei piani.

II. I nuovi piani urbanistici comunali della legge regionale 20/2000

La legge 24 marzo 2000, n. 20, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, è entrata in vigore l'11 aprile 2000. La fase di elaborazione della nuova generazione di piani urbanistici può dirsi definitivamente avviata, essendo ormai decorsi i termini previsti dalle disposizioni transitorie che consentivano alle amministrazioni di continuare ad adottare gli strumenti previsti dalla previgente disciplina.

La legge innova profondamente il sistema della pianificazione territoriale ed urbanistica. Per la comprensione dei dati che saranno successivamente illustrati sarà opportuno soffermarsi brevemente sulle innovazioni introdotte in tema di strumenti di pianificazione comunale e di procedure.

Nella nuova disciplina, il "piano urbanistico comunale" articola i propri contenuti in tre strumenti: Piano strutturale comunale (a contenuto strategico e strutturale e riguardante l'intero territorio comunale); Piano operativo comunale (a contenuto attuativo e riguardante le sole parti di territorio da sottoporre a trasformazione nel breve periodo: cinque anni); Regolamento urbanistico ed edilizio (a contenuto regolamentare e normativo).

Le fasi procedurali nelle quali si articola il percorso di elaborazione e approvazione del PSC possono essere così sintetizzate:

1. fase di preparazione dei documenti per la Conferenza di Pianificazione;
2. fase della Conferenza di Pianificazione (concertazione istituzionale);
3. fase di adozione-approvazione del PSC.

Nella prima fase, la Giunta comunale elabora i tre documenti da presentare alla Conferenza di Pianificazione, ovvero: il *Quadro conoscitivo*, il *Documento preliminare* del PSC (contenente le scelte strategiche e di assetto del territorio) e la *Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale* (Valsat) delle scelte contenute nel Documento preliminare.

Con la convocazione della Conferenza di pianificazione si apre la fase della concertazione istituzionale. Il Comune presenta i documenti di pianificazione elaborati e raccoglie i contributi integrativi, interpretativi e valutativi forniti dai soggetti partecipanti alla Conferenza. La Conferenza si chiude con un verbale contenente le valutazioni degli enti partecipanti cui può seguire l'eventuale accordo di pianificazione con la Provincia.

Conclusa la concertazione istituzionale, si avvia la terza fase dell'iter procedurale del PSC. Il Comune, tenendo conto delle determinazioni della Conferenza ed eventualmente di quanto contenuto nell'Accordo di Pianificazione, elabora il PSC e procede alla sua adozione.

Entro 60 giorni, gli enti, le associazioni, i cittadini, presentano le loro osservazioni; entro 120 giorni (60 se c'è stato l'accordo di pianificazione) la Provincia esprime le proprie riserve. Il Comune controdeduce ed acquisisce l'intesa provinciale in merito alla conformità del piano agli strumenti sovraordinati (se non è stato sottoscritto l'Accordo) ed approva il piano.

Ciò detto, si può passare ad analizzare i dati raccolti, facendo presente che la valutazione della produzione di nuovi strumenti di pianificazione urbanistica avverrà sulla base dei dati relativi ai Piani strutturali comunali (PSC).

E' stato elaborato un primo bilancio della pianificazione urbanistica introdotta dalla nuova legge partendo dai dati² raccolti attraverso le indagini compiute con la collaborazione delle province e mediante censimenti diretti presso i Comuni. I dati, che sono illustrati nella tabella 2, rilevano le diverse fasi dei processi di pianificazione in corso (da 1.1 a 1.5) con due scadenze temporali: 28 febbraio 2003 (stato di fatto) e prospettiva al primo semestre dell'anno in corso.

Tabella 2 - *Processi di pianificazione avviati nella Regione Emilia-Romagna (ai sensi della nuova l.r. 20/2000) per fasi di avanzamento della procedura.*

FASE DEL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE	N.° DI COMUNI INTERESSATI		
	a) al 28/02/03	b) entro il 1° semestre 2003	Totale
1.1 Approvazione	0	2	2
1.2 Adozione	4	7	11
1.3 Conclusione della Conferenza di pianificazione	3	5	8
1.4 Conferenza di pianificazione	2	33	35
1.5 Attività di preparazione della Conferenza di pianificazione	63	0	63
TOTALE	72	47	119
2. Riconversione Prg in Psc-Poc-Rue (Art. 43)	3	6	9
3. Ulteriore attività di formazione di nuovi Psc (D.Gr n. 2347/2002)		9	9
TOTALE GENERALE	75	62	137

² Dati aggiornati al 28 Febbraio 2003.

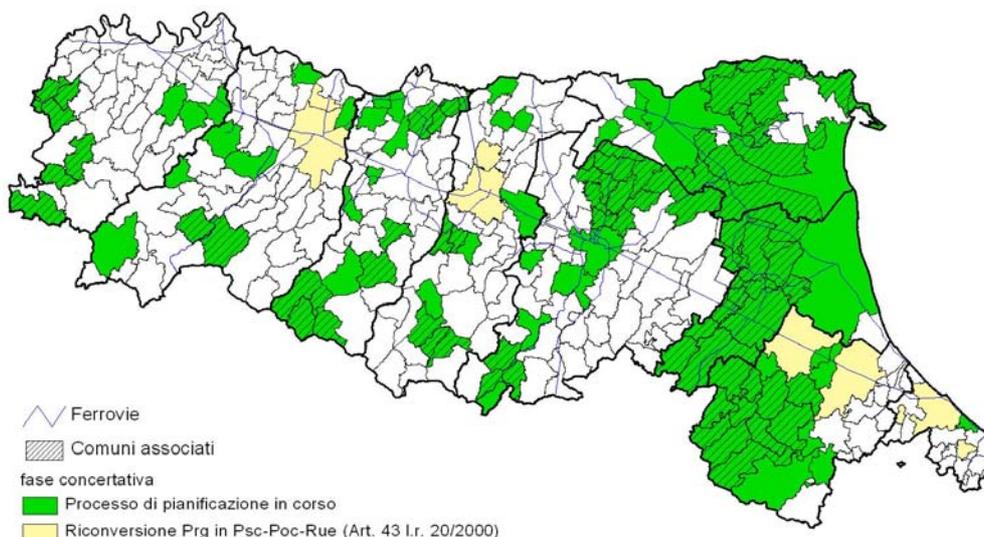


Figura 8 - Processi di pianificazione avviati nella Regione Emilia-Romagna ai sensi della l.r. 20/2000 (Comuni con PSC in elaborazione).

1. I Comuni interessati dall'avvio del processo di pianificazione risultano essere in totale 119, pari al 34,9% dei Comuni della Regione.

2. Altri 9 Comuni hanno dichiarato di aver proceduto o di voler procedere alla riconversione del PRG in PSC, POC e RUE ai sensi dell'art. 43 della Lr 20/2000³.

3. Sotto la categoria "ulteriore attività di formazione di nuovi PSC", sono compresi altri 9 Comuni, riuniti in 3 associazioni, i quali, pur non collocandosi ancora nella fase di "avvio", sono nelle condizioni di poter fruire delle risorse regionali⁴ per la formazione dei nuovi PSC ed attivare quindi a breve ulteriori processi di pianificazione.

Dei 119 Comuni che hanno avviato il processo di rinnovo della propria strumentazione urbanistica, 38 procedono singolarmente e ben 81 riuniti in 19 associazioni (la Lr 20/2000 consente la formazione di PSC in forma associata). Si tratta, in particolare, di 3 Associazioni Intercomunali, 3 Comunità Montane (di cui due a loro volta associate), 1 Unione di Comuni e 12 Associazioni che operano sulla base di accordi territoriali per la formazione di strumenti urbanistici. Il processo di pianificazione nella diverse forme associative riguarderebbe quindi l'80% dei Comuni attualmente in "movimento".

A tal proposito, va sottolineato che la legge regionale prevede finanziamenti per favorire la formazione dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e che, per quanto riguarda in particolare i contributi ai Comuni per i PSC, la valutazione delle richieste è effettuata dalla Regione Emilia-Romagna sulla base di un ordine di priorità che privilegia l'elaborazione del PSC in forma associata. I Comuni destinatari dei contributi sottoscrivono una convenzione con la regione si impegnano ad elaborare un programma di lavoro per la sperimentazione dei contenuti innovativi della Lr 20/2000.

Nel biennio 2001-2002 la regione ha finanziato complessivamente 53 Comuni riuniti in 13 associazioni e le risorse poste a bilancio per il 2003 dovrebbero a breve interessare una ventina di Comuni riuniti in altre 5 associazioni (2 delle quali hanno già avviato il processo di pianificazione).

L'elaborazione dei PSC in forma associata (sulla base di un accordo territoriale disciplinato dall'art.15 della legge) ha incontrato il favore di molte amministrazioni. E' probabile che ciò sia dipeso, oltre che dai contributi finanziari previsti, anche dalle opportunità che derivano dal concordare gli obiettivi strategici comuni o talune scelte di rango sovracomunale che hanno ricadute sull'insieme dei Comuni (ad esempio, la localizzazione di infrastrutture per la mobilità, di poli funzionali, di ambiti specializzati per attività produttive, ecc.).

³ In base all'art. 43, i comuni con PRG approvato dopo il 1° gennaio 1997 potevano, e potranno entro il termine perentorio dell'11 aprile 2003, convertire i propri piani nei nuovi strumenti previsti dalla Lr 20/2000.

⁴ Le risorse di bilancio 2003 per favorire la formazione dei nuovi strumenti di pianificazione sono già state stanziare; tali risorse saranno assegnate sulla base della graduatoria di cui alla DGr 2347 del 2002, la quale, se confermata, dovrebbe consentire l'avvio di un'ulteriore decina di PSC in forma associata.

Sulla base della ripartizione nelle diverse *fasi del processo di formazione del piano*, dei 119 Comuni, che si sono attivati in applicazione della nuova disciplina, è stato valutato lo stato di avanzamento dei procedimenti che si concluderanno entro i primi 6 mesi dell'anno in corso. In sintesi, la situazione risulta la seguente: 13 Comuni sono in fase di adozione-approvazione, 8 hanno chiuso la Conferenza di Pianificazione o la chiuderanno entro il primo semestre del 2003; 35 sono i Comuni con la Conferenza di Pianificazione in corso o che sarà indetta entro il primo semestre del 2003; 63 sono, infine, i Comuni che hanno avviato le attività di preparazione della Conferenza di Pianificazione⁵.

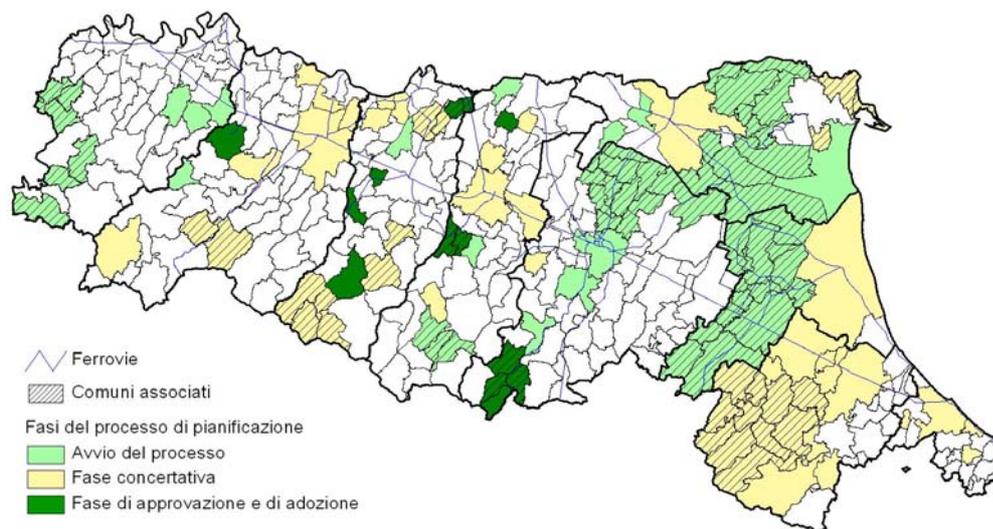


Figura 9 – Processi di pianificazione avviati nella Regione Emilia-Romagna, distinti per fasi.

Entro il primo semestre del 2003, 21 processi di pianificazione si collocheranno nelle fasi più avanzate dell'iter procedurale, ovvero, dalla chiusura della Conferenza di Pianificazione all'approvazione del PSC. A questi si aggiungono le 33 Conferenze di Pianificazione in corso e le 2 Conferenze la cui indizione è prevista entro il primo semestre del 2003. In totale, altri 35 processi che entrano nella fase della concertazione istituzionale. Sarebbero quindi in totale 56 gli strumenti già pervenuti, oppure che perverranno (entro il primo semestre del 2003) alla esplicitazione e formalizzazione delle fasi strategiche e strutturali del PSC (Conferenza di Pianificazione-adozione-approvazione).

Restringendo ulteriormente il campo alle fasi più avanzate dei PSC, un'altra considerazione potrebbe essere fatta sul totale dei Comuni che, alla scadenza del mandato amministrativo (primavera del 2004) si troveranno nelle fasi dell'adozione e dell'approvazione. Potremmo infatti considerare che, entro il primo semestre del 2004, ai 21 Comuni che già sono in "dirittura di arrivo" ed ai 9 che si avvalgono della procedura di riconversione (ai sensi dell'art. 43), dovrebbero potersi aggiungere i 35 Comuni con la Conferenza di pianificazione in corso (o prevista entro giugno 2003): con ogni probabilità, tutte queste amministrazioni avranno interesse a pervenire alla conclusione del procedimento (quantomeno all'adozione) prima della scadenza della legislatura.

A meno di tre anni dall'entrata in vigore della Lr 20/2000 ed a due dalla fine della fase di moratoria della stessa, è possibile articolare un primo bilancio sull'andamento della produzione di strumenti di pianificazione comunale.

Nonostante gli aspetti fortemente innovativi della nuova disciplina e nonostante il picco di adozioni di PRG che si era registrato nel '99 (a ridosso della scadenza del precedente mandato amministrativo e del dibattito in corso sulla nuova legge), non si riscontra alcun rallentamento della produzione di strumenti urbanistici comunali, ma, viceversa, la nuova legge sembrerebbe aver conferito un sostanziale impulso all'attività di rinnovamento della strumentazione urbanistica.

⁵ Sono stati considerati i comuni che: a) hanno dato un incarico per l'elaborazione del PSC; b) hanno costituito un Ufficio Unico di Piano tramite Accordo Territoriale come Associazione Intercomunale, Comunità Montana, Unione Comuni e PSC associato; c) hanno sottoscritto una convenzione con la Regione Emilia-Romagna per la formazione del PSC e la sperimentazione della Lr 20/2000).

Per quanto riguarda i tempi necessari per l'adozione e per l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali, pur nei limiti dei dati attualmente a disposizione, si può rilevare quanto segue.

Se si confrontano i tempi richiesti dalle nuove procedure con quelli che si erano resi necessari per i PRG, non sembra registrarsi alcun rallentamento. Infatti, per quanto riguarda il passato⁶, i tempi di progettazione e formazione dei PRG (giunti ad approvazione definitiva nel corso del 1998) risultavano essere i seguenti: circa 3 anni dalla data di incarico all'adozione del PRG, e circa 2 dall'adozione all'approvazione. Se consideriamo che dall'entrata in vigore della nuova legge, in meno di tre anni sono stati adottati 4 PSC e chiuse 3 Conferenze di pianificazione, e che, entro il primo semestre del 2003, è prevista l'adozione di altri 7 PSC e l'approvazione di ulteriori 2, si può concludere che:

- ad oggi, nonostante il profondo rinnovamento della disciplina, non si riscontra alcun rallentamento nella durata media dei procedimenti dall'incarico all'adozione e che, viceversa, i tempi risultano leggermente ridotti
- se confermate le (già attendibili) previsioni dei Comuni, anche per quanto riguarda i tempi dell'approvazione del PSC, non può che essere confermata una loro significativa riduzione: almeno 2 Comuni dovrebbero veder concluso il loro iter in poco più di tre anni.

⁶ I dati sono ripresi dal *Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna - Aggiornamento 1998* (cit.).