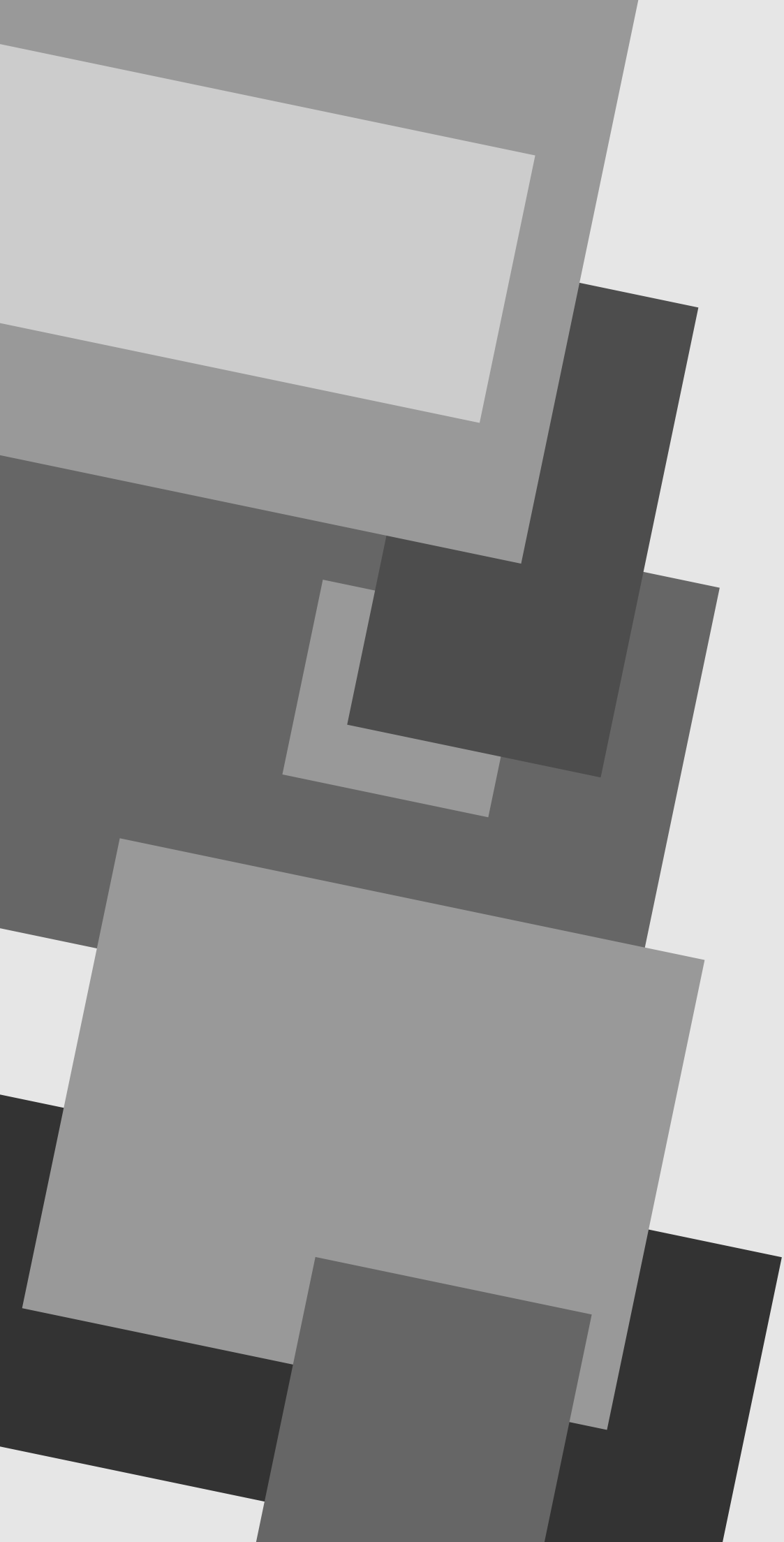
CINQUANT'ANNI DI PIANIFICAZIONE IN EMILIA ROMAGNA:

piani e progetti per Sant'Ilario d'Enza

RegioneEmilia-Romagna
Provincia di Reggio Emilia
Comune di Sant'Ilario d'Enza
urban center bologna



CINQUANT'ANNI DI PIANIFICAZIONE IN EMILIA ROMAGNA:

piani e progetti per Sant'Ilario d'Enza

RegioneEmilia-Romagna

ASSESSORATO AI TRASPORTI, RETI INFRASTRUTTURE MATERIALI E IMMATERIALI, PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E AGENDA DIGITALE

DIREZIONE GENERALE CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

territorio.regione.emilia-romagna.it

urbapae@regione.emilia-romagna.it

50 ANNI DI PIANIFICAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA: piani e progetti per Sant'Ilario D'Enza

Regione Emilia-Romagna

Assessorato ai trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale
Raffaele Donini

Direzione Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente
Paolo Ferrecchi

Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso sostenibile del territorio
Roberto Gabrielli

in collaborazione con
Provincia di Reggio Emilia
Comune di Sant'Ilario d'Enza

con il supporto di
Urban Center Bologna

Mostra a cura di
Regione Emilia-Romagna
Comune di Sant'Ilario D'Enza

Ideazione
Raffaella Bedosti e Francesco Sacchetti
Architetti

Coordinamento
Elettra Malossi e Barbara Nerozzi
Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso sostenibile del territorio, RER

Con i contributi di
Federica Bertoletti
Ufficio Urbanistica, Comune di Sant'Ilario D'Enza
Annamaria Campeol
Servizio PianificazioneTerritoriale, Provincia di Reggio Emilia

Ricerca materiale
Gianluca Fantini
Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso sostenibile del territorio, RER
Claudia Dall'Olio
Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della montagna, RER
Luciano Vecchi
Servizio Qualità urbana e Politiche abitative, RER

Segreteria
Lorella Dal Monte
Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso sostenibile del territorio, RER

Progetto grafico e allestimento
Francesca Poli, *BRENSO architecture&design*
CE.F.A.C. Centro Formazione Alta Cultura

Comunicazione
CE.F.A.C. Centro Formazione Alta Cultura

Stampe e scansioni cartografiche
Eliofototecnica Barbieri
Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Si ringraziano

Archivio Cartografico della Regione Emilia-Romagna

Stefano Michelini, Stefano Olivucci, Maria Luisa Garberi
Servizio Statistica e Informazione geografica, RER

Biblioteca dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Priscilla Zucco
Archivio fotografico IBC

Laura Sciemenes
Archivio Assemblea legislativa RER

Saveria Bologna
Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e relazioni internazionali, RER

Graziella Guaragno
Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della montagna, RER

Marco Nerieri
Servizio Pianificazione Urbanistica, Paesaggio e Uso sostenibile del territorio, RER

Nicola Dall'Olio
Segreteria Assessorato Agricoltura, caccia e pesca, RER

Renato Tegoni
Eliofototecnica Barbieri

Renzo Pavignani, Elena Pastorini, Barbara Casoli, Simona Giampellegrini, Andrea Modesti, Maria Giuseppina Vetrone
Servizio Pianificazione territoriale, Provincia di Reggio Emilia

Sandra Vecchietti
INU Emilia Romagna

Segreteria e Ufficio stampa
Ordine degli Architetti P.P.C. della Provincia di Bologna

Indice

7 **INTRODUZIONE**

8 **ANNI ‘60**
L’Emilia-Romagna: laboratorio di pianificazione territoriariale

20 **ANNI ‘70**
La nascita delle regioni e l’esperienza dei comprensori

30 **ANNI ‘80**
La pianificazione regionale: sviluppo di una coscienza paesaggistica e ambientale

44 **ANNI ‘90**
La pianificazione provinciale, politiche territoriali e riqualificazione urbana

58 **ANNI 2000**
Verso uno sviluppo sostenibile: la nuova legge urbanistica regionale

72 **IL PRESENTE**
I limiti allo sviluppo: risorse territoriali come beni della comunità

84 **APPENDICE**
Cinquant’anni di pianificazione in Emilia-Romagna: conoscere per governare

Introduzione

L'Emilia-Romagna è stata per molto tempo **un punto di riferimento** per le politiche di pianificazione a livello nazionale, grazie ad una metodologia che ha prodotto strumenti di pianificazione sempre più attenti alle esigenze non solo dello sviluppo urbano e produttivo, ma anche al perseguimento dell'**interesse collettiv**o, alla **tutela del territorio** e alla **valorizzazione delle risorse naturali e culturali**.

Attraverso la lettura degli strumenti urbanistici per il governo del territorio è possibile quindi ripercorrere le diverse fasi dello sviluppo ed analizzare approfonditamente non solo gli **esiti**, ma anche i **processi** che hanno caratterizzato il modello emiliano-romagnolo negli ultimi 50 anni.

La mostra vuole riproporre **i passaggi più significativi della pianificazione territoriale ed urbanistica in Emilia-Romagna**, in una narrazione evocativa che si sviluppa attraverso il confronto delle politiche regionali con il contesto nazionale e internazionale e con le politiche adottate alla scala locale, prendendo ad esempio un piccolo comune del reggiano, come paradigma del processo di crescita che dal dopoguerra ad oggi ha riguardato il territorio regionale.

L'attività urbanistica del Comune di Sant'Ilario d'Enza, comune di meno di 12.000 abitanti posto sulla via Emilia tra Parma e Reggio, è esemplificativo della **"vocazione urbanistica" dei tanti 'piccoli' comuni che caratterizzano ampia parte del territorio regionale**, che attraverso i piani hanno sviluppato le loro specificità e tutelato la loro identità, adeguando contemporaneamente le loro prospettive di crescita agli obiettivi e alle finalità che la Regione nel tempo ha sviluppato attraverso le sue leggi e i suoi strumenti, portando avanti un disegno comune.

Dunque la mostra è contemporaneamente:

- **testimonianza** del pluridecennale lavoro della Regione Emilia-Romagna per supportare, attraverso la produzione di continui **approfondimenti conoscitivi** e di **strumenti strategici** per le politiche territoriali, la formazione di una cultura del territorio comune alle diverse realtà del territorio regionale;
- **documentazione** del **processo di pianificazione di un comune "come tanti"**, nel suo sforzo di adeguare la gestione del territorio alle profonde trasformazioni demografiche e sociali che l'hanno coinvolto.

Attraverso le leggi e i piani illustrati si ripercorrono in controluce i diversi temi messi a fuoco dalla disciplina urbanistica nei diversi **momenti storici**:

- nei primi decenni del dopoguerra la preoccupazione di **definire e regolamentare i processi di urbanizzazione** accelerata e contestualmente favorire la produzione di **edilizia economica popolare**;
- negli anni '80 e '90 l'emersione dei **temi ambientali** come elementi portanti della strutturazione del paesaggio e la nuova attenzione ai processi ambientali e alle specificità paesaggistiche all'interno della disciplina urbanistica;
- negli anni 2000 la **lettura olistica del territorio** come contesto organico di diversi sistemi tra loro interrelati, che impone alla tradizionale disciplina urbanistica l'apertura agli apporti specifici di piani settoriali di carattere ambientale e paesaggistico, oltre che al confronto con dinamiche che travalicano largamente i confini amministrativi, per inserirsi in politiche sovranazionali.

Oggi la consapevolezza che il nuovo scenario socio economico ed istituzionale richiede un ripensamento degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, per adeguarci ad affrontare la sfida della rigenerazione dei sistemi insediativi esistenti verso l'azzeramento del consumo di suolo, ha portato la Giunta Regionale ad inserire la **revisione della legislazione regionale** in materia di governo del territorio tra i principali obiettivi del proprio mandato.
Conoscere è il primo passo necessario per poter elaborare nuove proposte…**conoscere per governare**

(1) G. Campos Venuti, "*Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*", Laterza 2010

RAFFAELE DONINI
Assessore ai trasporti,
reti infrastrutture materiali e immateriali,
programmazione territoriale
e agenda digitale

ANNI ‘60

L’EMILIA-ROMAGNA: LABORATORIO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

La legge di riferimento per gli strumenti urbanistici è ancora la legge 1150/1942, nella versione originaria.

Nell'urgenza di porre rimedio al "*disordine urbanistico ed edilizio*" evidenziato dai fenomeni eclatanti della frana di Agrigento e delle alluvioni di Firenze e Venezia del '66, si producono disposizioni urbanistiche – in attesa di una nuova legge – che avranno, impatti urbanistici e sociali di grande rilevanza fino ad oggi.

AVVIO DEL PROCESSO DI RIFORMA URBANISTICA

LEGGE 765/1967 - *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 1150/1942* (legge 'ponte')
DM 1404/1968 - *Distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art.19 della L.765/67*
DM 1444/1968 - *Limiti inaderogaabili di densità edilizia, altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art.17 della L.765/67*
LEGGE 1187/1967 - *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 1140/1942* (legge 'tappo')

1

2

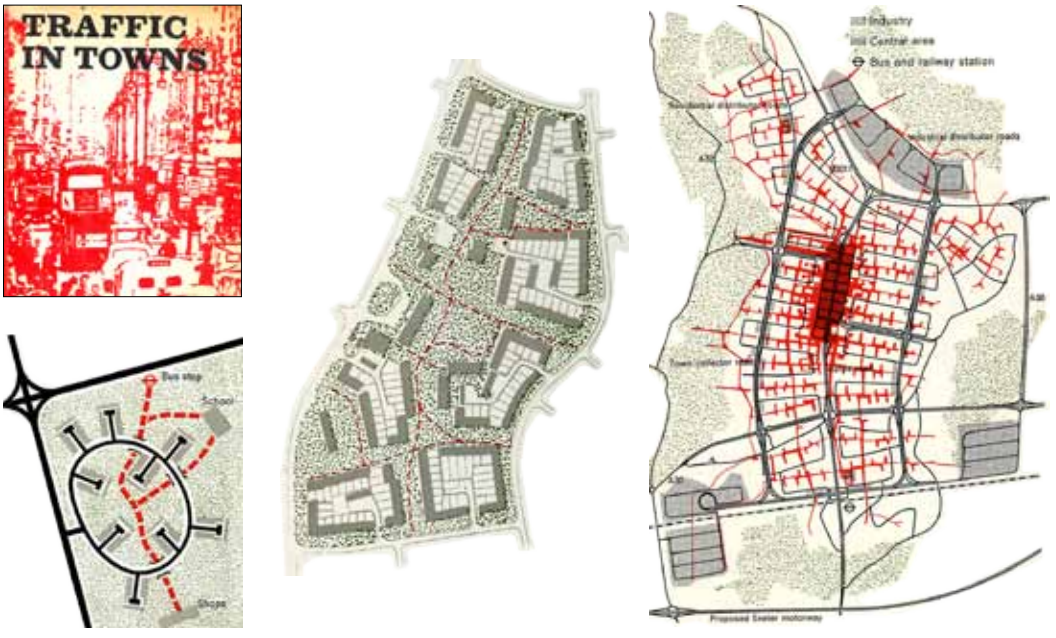
3

4

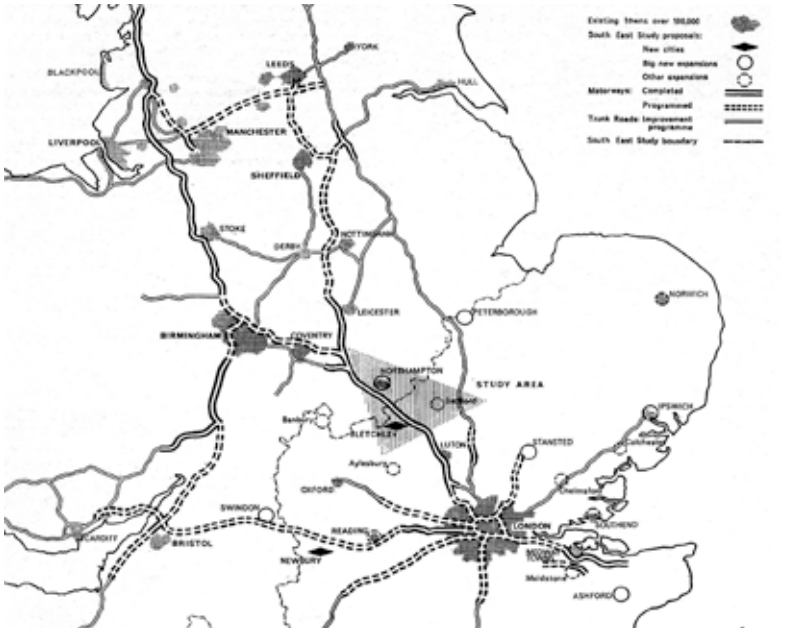
1-2. Immagini storiche del quotidiano l'Unità scattate in occasione della frana di Agrigento che il 19 luglio 1966 investì l'estremità occidentale della città, causando il crollo di molti edifici
3-4. Immagini storiche del quotidiano l'Unità scattate in occasione dell'alluvione di Firenze del 4 novembre 1966, che non colpì solo il centro storico di Firenze ma l'intero Bacino idrografico dell'Arno, sia a monte sia a valle della città
[immagini tratte da: archiviofoto.unita.it/]

LE NEW TOWNS

L'esperienza inglese delle **new towns** assume gli studi sulla **mobilità** e sull'**organizzazione dei trasporti** come mezzi per definire un ordine sia a livello urbano (nelle nuove città la mobilità definisce l'organizzazione e la forma urbana) che territoriale (negli studi regionali la mobilità è base della pianificazione a lungo termine).



5



6

5. Schemi di distribuzione all'interno dei quartieri [*Traffic in Towns*, Colin Buchanan, 1963]

6. Northampton Bradford, North Bucks study, 1965

EMILIA-ROMAGNA

Negli anni ’60 l’ordinamento regionale previsto dall’art. 114 della Costituzione non è ancora stato attuato, ed i piani urbanistici sono approvati dai Provveditorati alle Opere Pubbliche, espressione regionale del Ministero dei Lavori Pubblici.

Già a partire da quegli anni si sviluppa, da parte dei comuni dell’Emilia-Romagna, una intensa attività di pianificazione urbanistica, che rappresenta una base concreta di sperimentazione e innovazione. Tema decisivo di questi piani è il contenimento della rendita urbana attraverso la riduzione delle previsioni private e la massimizzazione delle aree per l’edilizia economica popolare (PEEP).

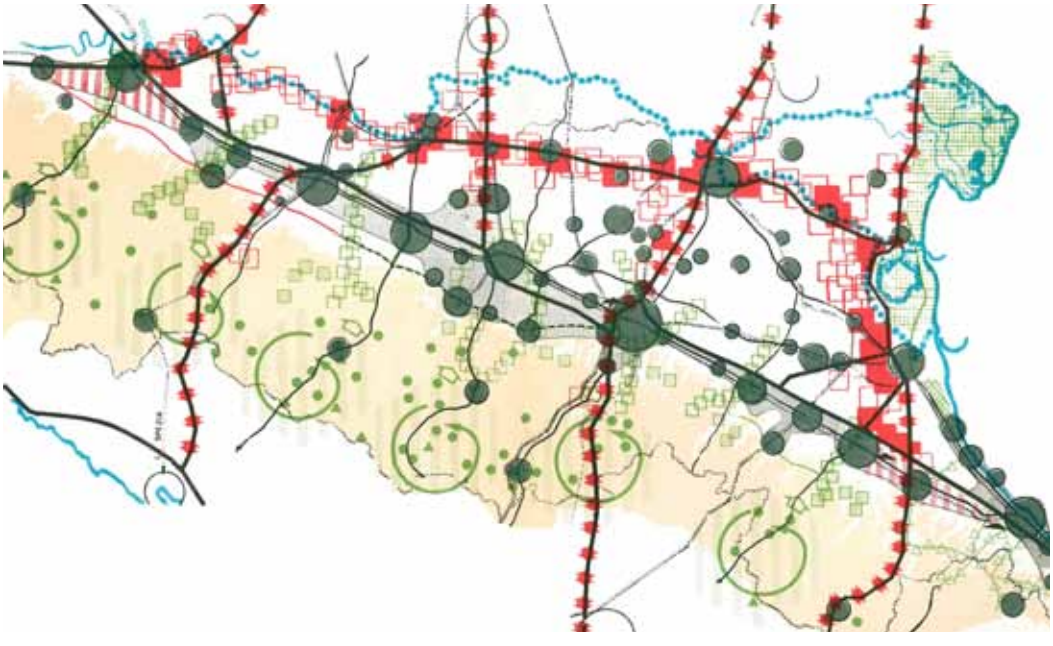
Appartengono agli anni ’60 anche le esperienze volontarie dei piani intercomunali di Milano, Bologna, Torino e Firenze, necessari per governare i nuovi temi della città-territorio.

Con la pianificazione urbanistica si tenta di progettare uno sviluppo organico dell’espansione urbana sul territorio regionale legata ad un disegno territoriale ampio di riequilibrio territoriale e di assetto del sistema policentrico, basato su schemi di mobilità predisposti negli anni ’60 dal CRPE e dalle province.

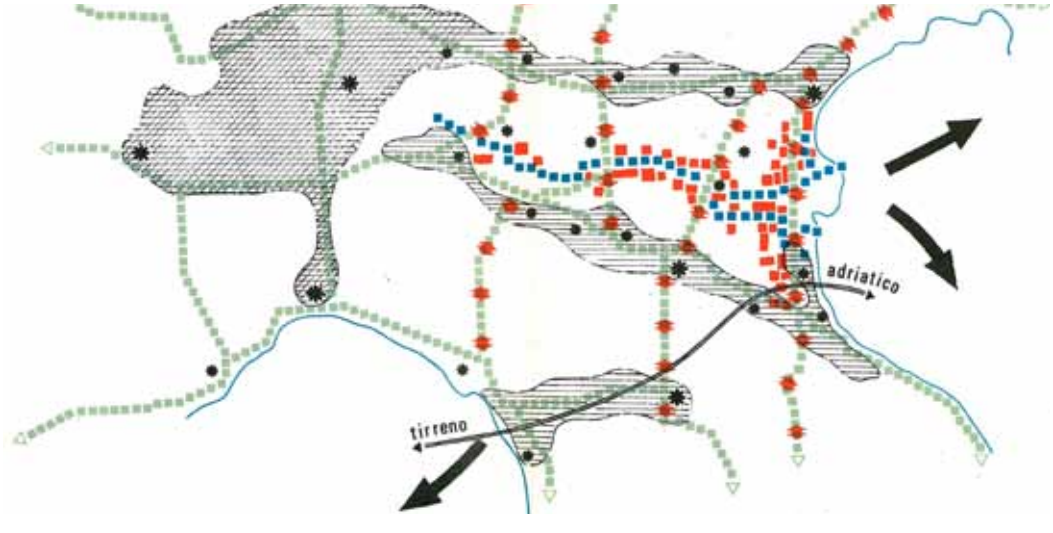
La diffusione di queste scelte urbanistiche avviene anche grazie ad un deliberato processo di confronto e coordinamento: la Consulta urbanistica regionale elabora una guida per la redazione dei piani e, subito dopo, istruzioni per l’adozione di standard pubblici in misura quasi doppia a quella prevista dalla legge nazionale.

NUOVE RETI E DIRETTRICI PER LO SVILUPPO
i modelli del Provveditorato alle OOPP e dell'Unione Regionale delle Province

Nel 1966 il Ministero, tramite il Provveditorato ai lavori pubblici, elabora le **Prime ipotesi di assetto territoriale regionale**, successivamente riprese dal Comitato regionale della programmazione economica (CRPE) e, più tardi, dallo Studio dell'Unione delle Province, che punta al **riequilibrio delle tre aree parallele** (quella appenninica e quella cispadana quella della via Emilia) attraverso la valorizzazione del **sistema policentrico** regionale ed uno sviluppo trasversale lungo le **direttrici nord-sud**.



7

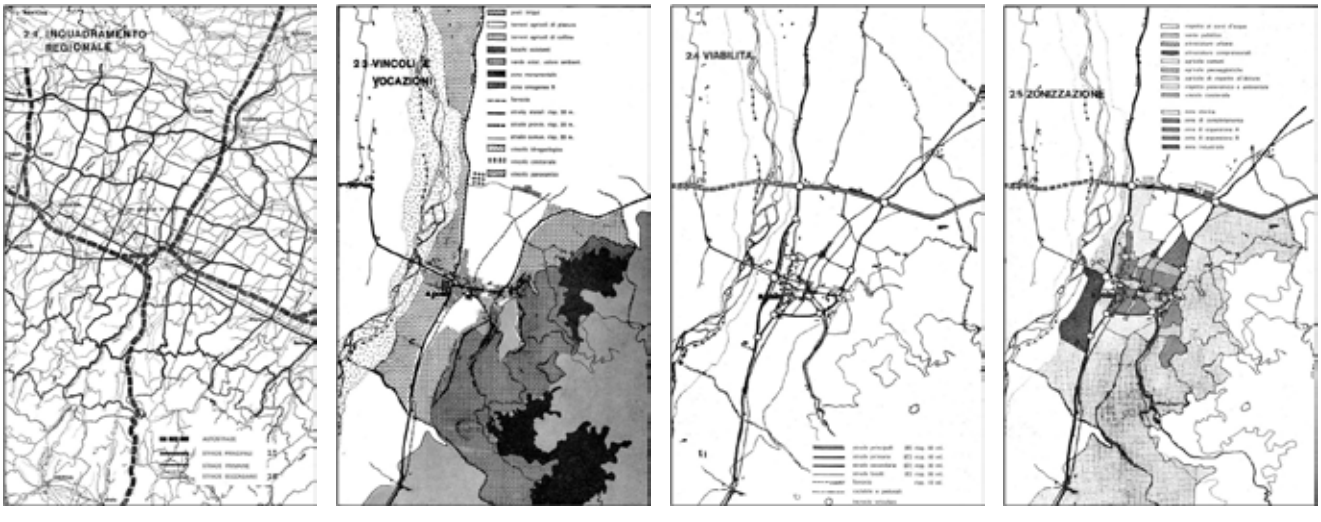


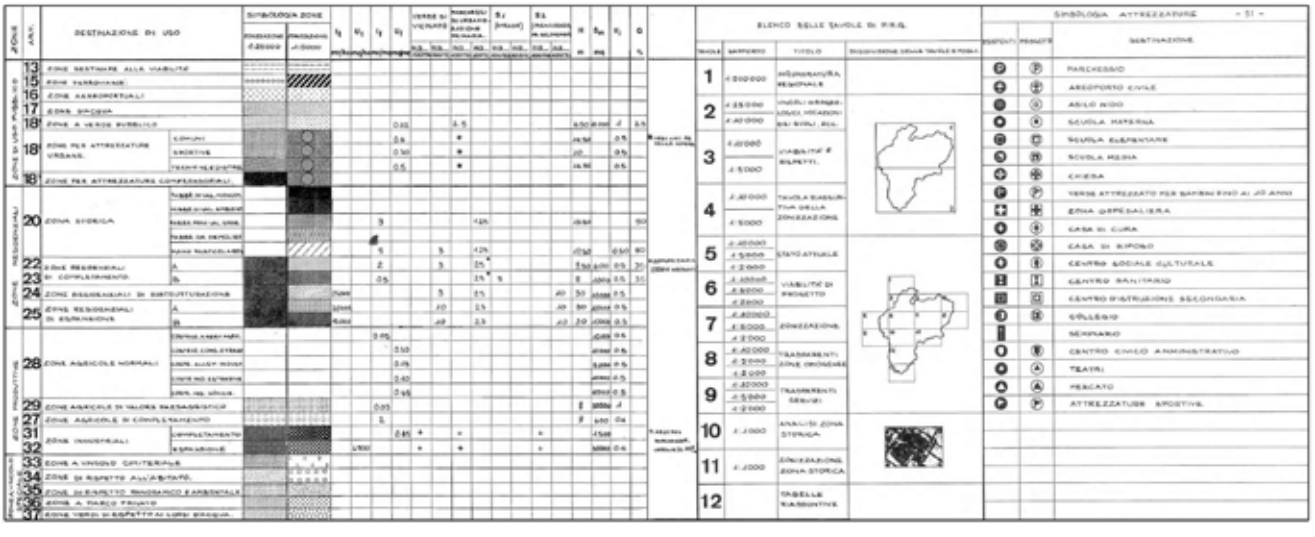
8

7. CRPE / modello di ipotesi di assetto per la Regione Emilia-Romagna [estratto da "*Primo Schema di Sviluppo Economico dell'Emilia-Romagna"*, 1968]
8. CRPE / modello di ipotesi di assetto per la Valle Padana [estratto da "*Primo Schema di Sviluppo Economico dell'Emilia-Romagna"*, 1968]

PIANI URBANISTICI COMUNALI E REGOLAMENTI EDILIZI
il modello proposto dalla Consulta Urbanistica regionale

Nel 1967 è Costituita la **Consulta Urbanistica regionale**, formata da tutti i comuni della regione, che elabora una guida per la redazione dei piani urbanistici, delle norme e dei regolamenti edilizi. Il **ruolo didattico/operativo** della pubblicazione è evidente, così come la 'matrice edilizia' (art.7 - L1150/42) dei criteri di pianificazione suggeriti nel paragrafo "*Criteri per la progettazione*".





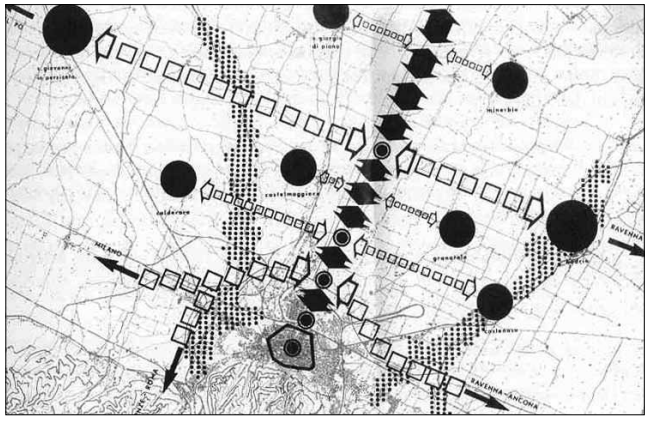
9

9. Alcune tavole estratte dalla guida

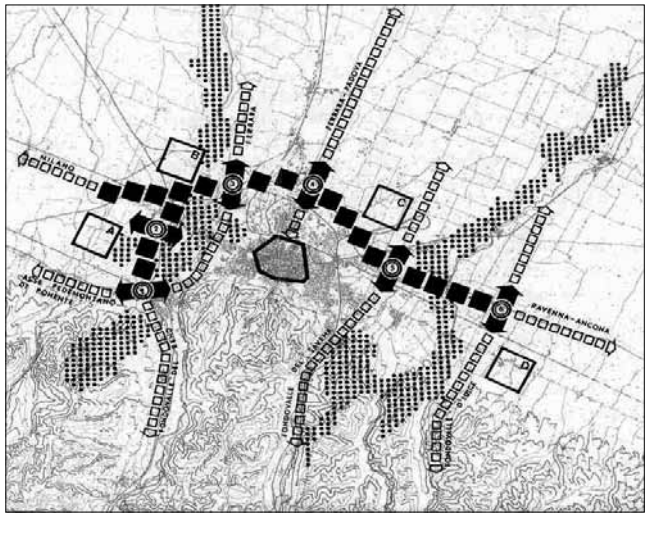
PIANO INTERCOMUNALE DI BOLOGNA PIC
verso la metropoli

Il Comune di Bologna e 15 comuni della cintura chiedono al Ministero dei Lavori Pubblici l'emanazione di un decreto per la formazione del PIC, **Piano Intercomunale del Comprensorio**.
Il 6 maggio 1960 il Ministero autorizza la formazione del PIC, affidandone la redazione al Comune di Bologna attraverso appositi organismi tecnici e gestionali (Assemblea dei Sindaci, Commissione Consultiva, Comitato per il Bilancio) .
Il processo di pianificazione è articolato in due fasi: a breve termine, tramite **PRG comunali "di minima"** e a lungo termine, attraverso il PIC.

Lo schema Direttore di Piano Intercomunale costituisce uno **strumento di lotta alla rendita urbana** e mira alla ristrutturazione del comprensorio secondo uno **schema policentrico**, prevedendo il **decentramento di molte attività produttive**, l'edificazione di una nuova rete infrastrutturale e il **potenziamento dei centri minori**.



10



10

10. Alcune tavole del PIC di Bologna

NUOVE DIRETTRICI DI SVILUPPO
i PRG emiliani degli anni '60

I piani urbanistici delle città emiliane degli anni '60 affrontano il progetto del sistema insediativo assumendo la strategia regionale di **contrasto alla diffusa tendenza insediativa a nastro lungo la via Emilia**, attraverso il potenziamento delle **direttrici nord–sud** e il raccordo tra zone di montagna e terre di pianura. L'obiettivo è mantenere il **policentrismo** tipico dello sviluppo insediativo regionale e inserire, contemporaneamente, forti **cunei di connessione montagna-pianura** per promuovere nuovi processi economici e demografici. Tema decisivo di questi piani è anche l'**uso massiccio dei Piani per l'Edilizia Economica Popolare** (PEEP) della L 167/62 per contrastare la rendita urbana.

11

12

13

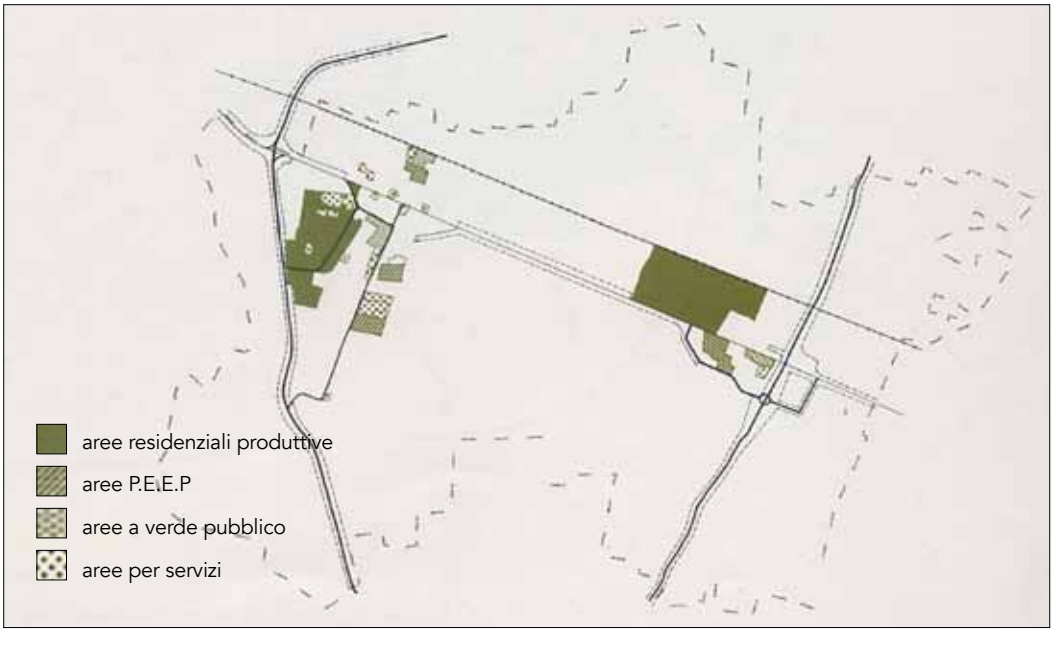
11. PRG Modena 1965
12. PRG Reggio-Emilia 1966
13. PRG Parma 1966
[elaborazioni grafiche da: "*35 anni di attività:1947-1982*" della Cooperativa Architetti e Ingegneri di Reggio-Emila, Reggio-Emilia, Tecnostampa 1982]

SANT'ILARIO D'ENZA

Negli anni '50-'60 l'Amministrazione comunale gestisce, attraverso interventi ravvicinati, il repentino incremento di popolazione ed il fenomeno di urbanizzazione accelerata, con politiche di controllo pubblico delle aree per gestire la dinamica localizzativa ed impedire fenomeni speculativi sulle aree.

In quest'ottica, nel primo dopoguerra l'Amministrazione acquisisce un podere adiacente all'abitato del capoluogo per realizzare una zona residenziale comprensiva dell'attuale piazza della Repubblica e della circonvallazione, sostitutiva del tracciato storico della via Emilia.
Seguono nel 1965 il Regolamento Edilizio con annesso Programma di Fabbricazione ed un primo PEEP.
Fa seguito un successivo PEEP nel 1968 ed una serie di lottizzazionioni, sempre effettuate dal Comune, nel 1969: sorgono così la zona del grattacielo a fini residenziali ed il Villaggio Bella Rosa per attività indistriali a Calerno.

L'intensa attività dell'Amministrazione degli anni '60 conferma e salvaguarda il sistema urbano centrale (piazze e circonvallazione) ed impianta ex novo, attraverso interventi pubblici, gli insediamenti residenziali e produttivi necessari per il tumultuoso incremento della popolazione (dai 5.500 abitanti del 1951 agli 8.000 del 1971) ed il rapido modificarsi delle opzioni occupazionali (dall'agricoltura all'industria).

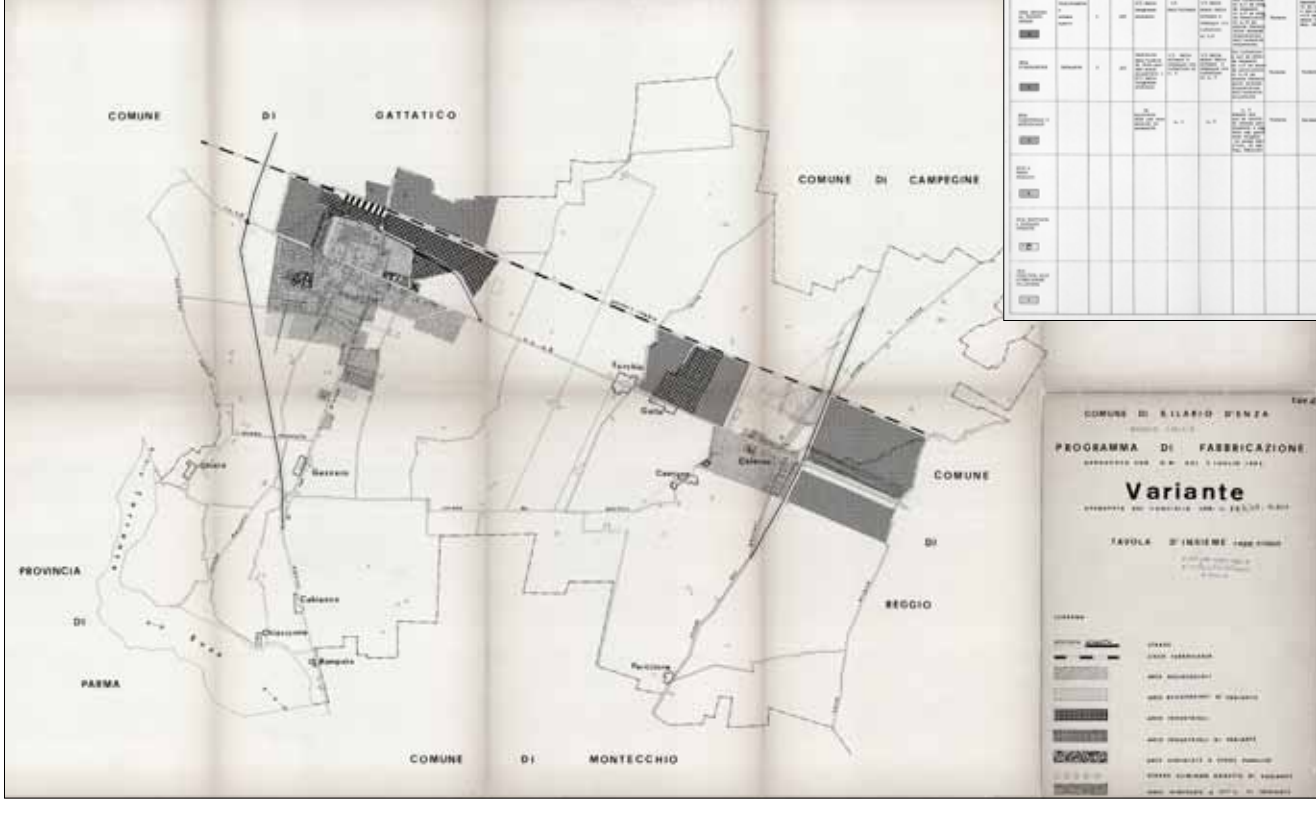


14

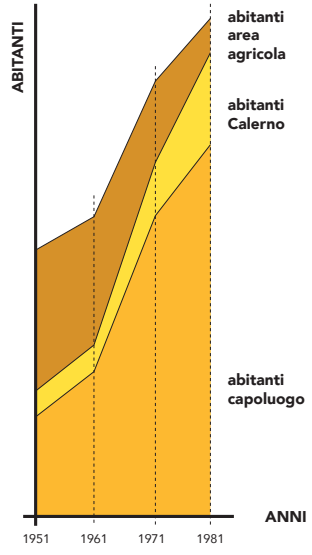
14. Carta delle acquisizioni: in campitura colorata sono evidenziati i suoli acquisiti dall'Amministrazione Comunale e ceduti, una volta urbanizzati, ai privati, distinti tra interventi PEEP ed interventi per la realizzazione di servizi pubblici [elaborazione grafica da: "*35 anni di attività:1947-1982*" della Cooperativa Architetti e Ingegneri di Reggio-Emila, Reggio-Emilia, Tecnostampa 1982]

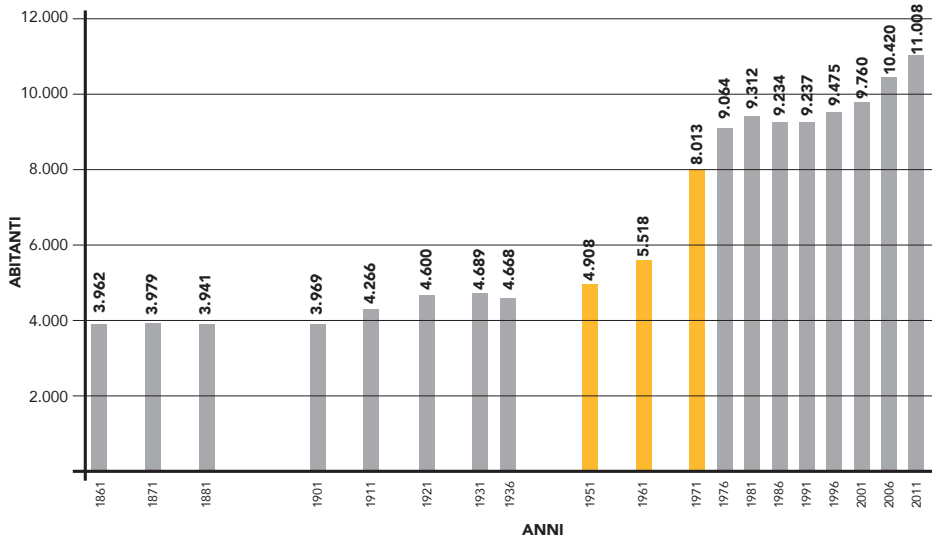
COMUNE DI
SANT'ILARIO D'ENZA

15


COMUNE DI GATTATICO
COMUNE DI CAMPEGINE
COMUNE DI REGGIO
PROVINCIA DI PARMA
COMUNE DI MONTECCHIO
COMUNE DI S.ILARIO D'ENZA
PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE
Variante
TAVOLA D'INSIEME

16





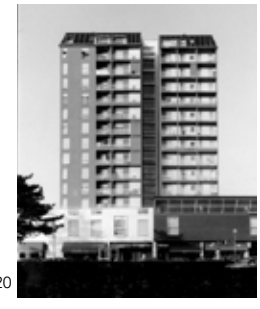
17

15. Riproduzione della tavola originaria del Programma di Fabbricazione del 1965
16. Riproduzione della tavola n.2 della variante al Programma di Fabbricazione del 1965 e schema riassuntivo delle norme
17. Anni '60: dinamiche demografiche
18. Il plastico del grattacielo in Piazza della Repubblica [archivio fotografico del Comune di Sant'Ilario d'Enza]
19-20-21. Il grattacielo: un edificio per abitazioni, uffici e negozi, progettato da Mario Asnago e Claudio Vender nel1966 [foto da Archivio Cino Zucchi]
22. Inaugurazione del Villaggio Bellarosa nel 1963, via Fermi a Calerno [archivio fotografico del Comune di Sant'Ilario d'Enza]
23. Il Villaggio Bellarosa in costruzione: cartello promozionale [archivio fotografico del Comune di Sant'Ilario d'Enza]
24-25. Conferenza sulla politica edilizia, 1959 [archivio fotografico del Comune di Sant'Ilario d'Enza]

18

19

20


21

22

23

24

25

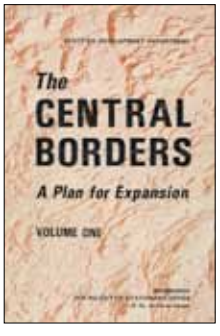
ANNI '70

LA NASCITA DELLE REGIONI E L'ESPERIENZA DEI COMPRENSORI

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Il clima culturale di questi anni è influenzato dalle esperienze inglesi ed americane di progettazione. La metodologia di base per i piani comprensoriali respira il clima culturale del momento, che ha nelle esperienze inglesi – *The Central Borders* - Edinburgh, 1968 - e americane - *Design with Nature* di Ian L.McHarg, New York, 1969 - gli esempi più significativi.

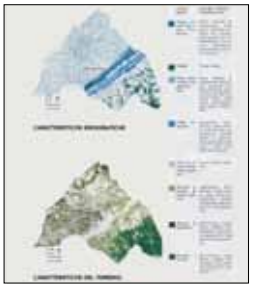
La legenda del Piano di Sviluppo "The Central Borders" (Scottish Development Department) è indicativa della metodologia che sottende il progetto, nato dalla necessità di porre fine al declino della regione, minacciata dallo spopolamento a favore delle principali aree urbane.

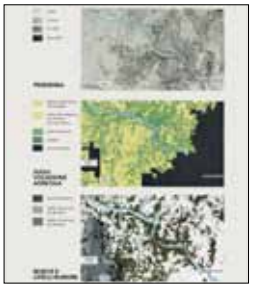


1. aree 'non disponibili' (allo sviluppo) per liitazioni topografiche
2. aree 'non disponibili' (allo sviluppo) per valori panoramici
3. aree insediate
4. aree 'poco disponibili' (per lo sviluppo) per pendenze e boschi
5. aree 'poco disponibili' (per lo sviluppo) per fertilità agricola
6. aree servite di reti fognarie
7. impianti di trattamento acque reflue
8. percorsi turistici

"Il postulato fondamentale è che qualsiasi luogo è la somma di processi storici, fisici e biologici; che questi sono dinamici, che costituiscono dei valori sociali; che ogni area è intrinsecamente adatta a certi usi del suolo; e infine che certe aree si prestano a usi del suolo multipli"

[da "*Progettare con la Natura*" di Ian L.McHarg]





EMILIA-ROMAGNA

7 GIUGNO 1970: NASCE LA REGIONE
Nel 1970 si insedia il 1^ Consiglio regionale della storia dell'Emilia-Romagna. Guido Fanti viene nominato alla presidenza della Giunta e Silvano Armaroli alla presidenza del Consiglio. Rimangono entrambi in carica per tutta la I legislatura (1970-1975).
Fin dal dibattito sullo Statuto regionale, la pianificazione di scala sub-regionale rappresenta un elemento di confronto tra le forze politiche e culturali impegnate nella problematica territoriale.

I 28 Comprensori istituiti con la LR 12/1975, che raccolgono l'eredità positiva dei piani intercomunali volontari (PIC) degli anni '60, rappresentano la prima "unità di base" per la programmazione territoriale, un ente intermedio tra comuni e regione. Nell'elaborazione di un Piano Territoriale di Coordinamento, la regione rinuncia all'idea di organizzare il territorio secondo modelli generali, calati dall'alto, ma preferisce invece partire dal basso per costruire un'insieme di proposte verificate nella realtà locale. La scelta dell'aggregazione territoriale in 28 unità parte dalla costatazione degli squilibri interni alla regione, divisibili in tre realtà geografiche: l'area appenninica, la cispadana e l'area della via Emilia, per cui la disaggregazione in sub aree omogenee, pur in una logica di riequilibrio socio-economico, tende a salvaguardare diversità e specificità.
Contemporaneamente alla formazione del piano territoriale regionale, la regione decide di redigere 4 "progetti" - per l'Appennino, la via Emilia, la Costa e l'area Cispadana - per verificare gli effetti sul territorio degli investimenti regionali e locali.

La regione e la sua storia *lanostrastoria.regione.emilia-romagna.it*

26

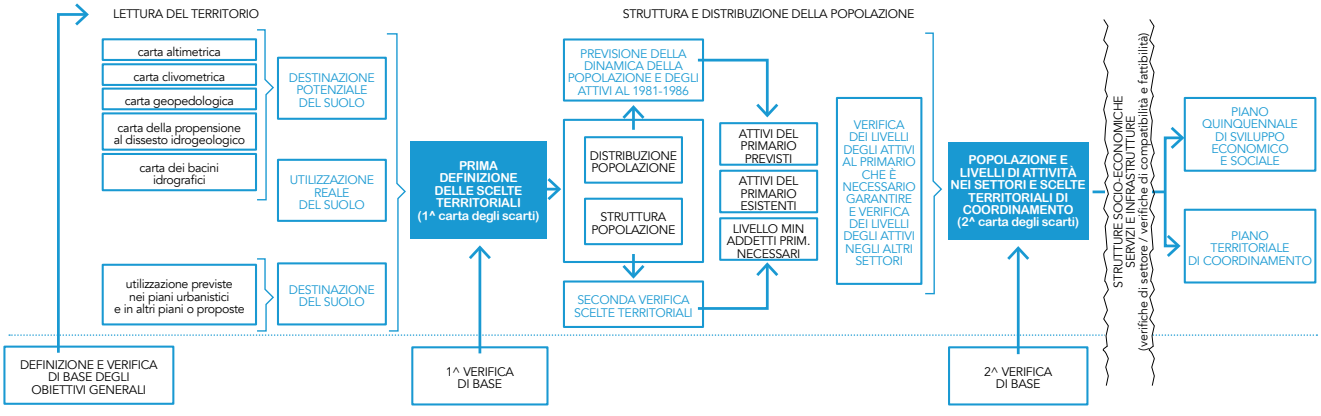
27

28

29

26.Il presidente del Consiglio regionale Silvano Armaroli nella seduta di insediamento, presso la Provincia di Bologna il 13 luglio 1970 [archivio "*Lodo e Lodi*" di Bologna]
27. Il consigliere Sergio Cavina nella seduta di insediamento del primo Consiglio regionale il 13 luglio 1970 [archivio "*Lodo e Lodi*" di Bologna]
28. Kenzo Tange presenta il progetto del Fiera District al presidente della Regione Emilia-Romagna, Guido Fanti [www.dalcero.com]
29. G.Gresleri, F.Scolazzi, Kenzo Tange, G.Mattioli, R.Carieri e A.Sarti discutono a Palazzo D'Accursio del Fiera District [Glauco Gresleri]

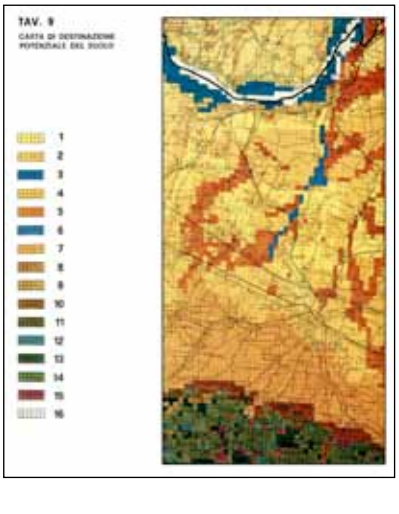
PIANI DI COORDINAMENTO COMPRENSORIALE
l'elaborazione della metodologia di base

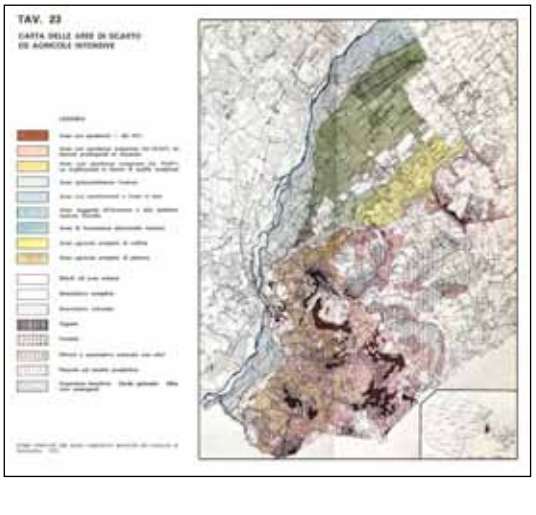


2 — ipotesi semplificatica per una delimitazione di ambiti territoriali per la programmazione comprensoriale

9 — limite delle zone omogenee delimitate per la costituzione delle comunità montane

2A — limite delle zone 2A e 2B (la LR 30/1973 prevede che nel termine di 90 giorni dalle prossime elezioni amministrative alla zona 2 siano sostituite le zone 2A Parma Ovest e 2B Parma Est)





PROGETTO APPENNINO
quadro programmatico e indirizzi per la gestione territoriale

Il "***Progetto Appennino - politiche di intervento***" del 1979 che applica i criteri della "***Metodologia di base***", predispone un quadro programmatico dell'uso del suolo e delle economie ad esso interrelate e così articola la metodologia di analisi propedeutica alle scelte operative.

La metodologia di analisi del territorio dal punto di vista agricolo si articola in tre temi fondamentali: **conoscenza della utilizzazione attuale del territorio**; **rilevazione delle caratteristiche fisiche del territorio** al fine di evidenziarne le potenzialità; **studio delle componenti socio-economiche**, relative alle risorse umane in quantità, qualità e localizzazione ed alle strutture ed infrastrutture che legano il produttore al territorio specifico (ed entrambi all'apparato di mercato e di servizio cui fanno riferimento).

L'incrocio dei dati fisici della carta clivometrica, geopedologica, della propensione al dissesto idrogeologico, della esposizione dei versanti, porta ad individuare sul territorio delle aree che, a seconda delle condizioni altimetriche, clivometriche ed idrogeologiche, potrebbero venire teoricamente destinate ad un certo tipo di utilizzazione del suolo.

L'incrocio dei dati fisici consente di predisporre la carta della **destinazione potenziale dei suoli**, di fondamentale importanza, in quanto consente da un lato di indicare vocazioni dei suoli per un ventaglio di colture (o l'esclusione di talune utilizzazione in assoluto), dall'altro di formulare delle ipotesi sul carico di addetti necessari in agricoltura.

30. Tavole e schemi de *"La metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali"*
31. Tavole de *Il Progetto Appennino*

SANT'ILARIO D'ENZA

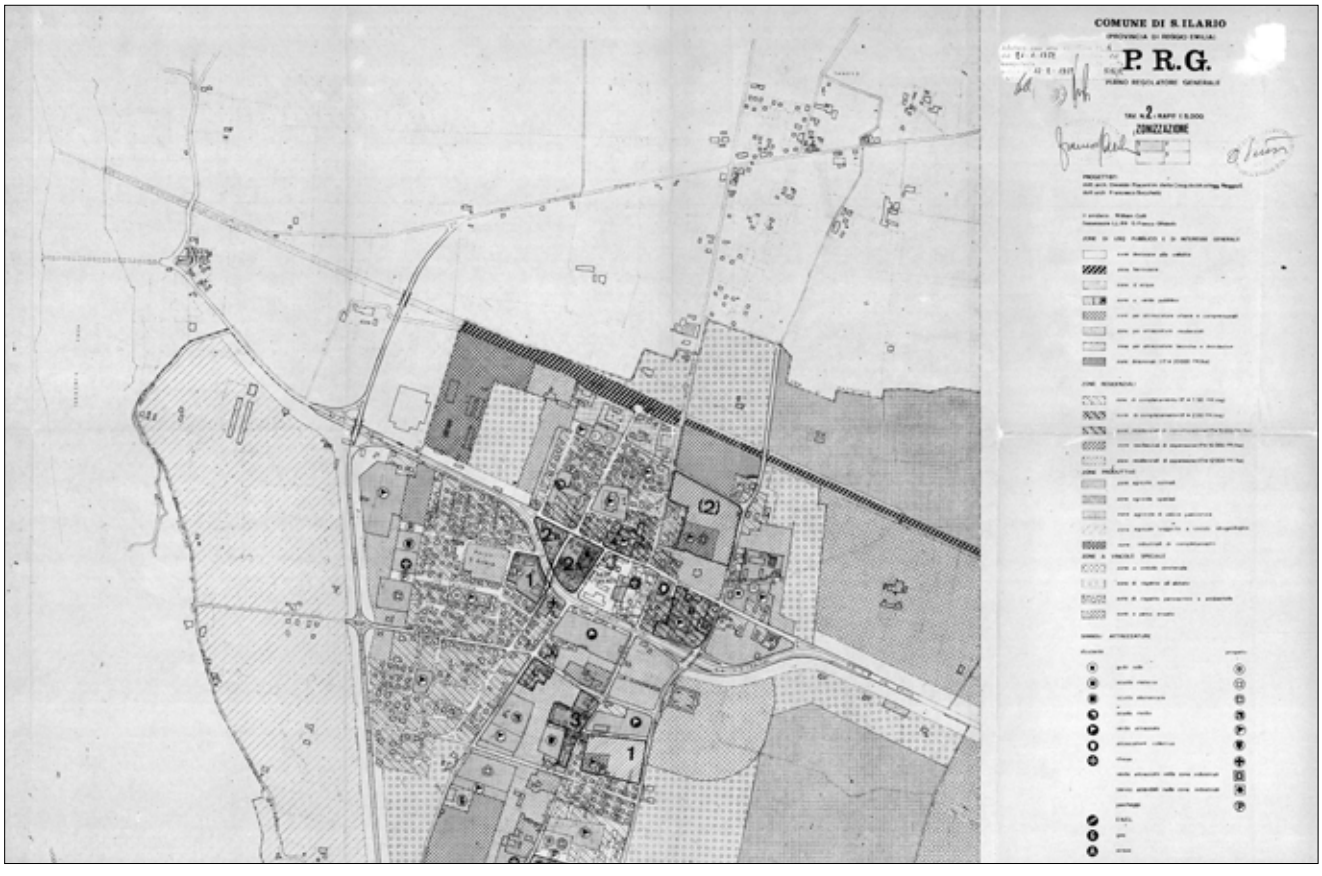
Il PRG/73 se da una parte riassorbe il cumulo delle scelte insediative-occupazionali del dopoguerra, d'altra parte traccia la struttura fondante del futuro sviluppo urbano secondo una precisa direttrice di sviluppo in direzione nord/sud, perpendicolare alla via Emilia, in coerenza con la strategia urbanistica dei piani emiliani degli anni '60.

Il PRG definisce i caratteri della struttura urbana, con un disegno che colloca gli insediamenti esistenti in un organismo urbano radicalmente 'nuovo' e dà a essi un ordine fino allora non prefigurato.

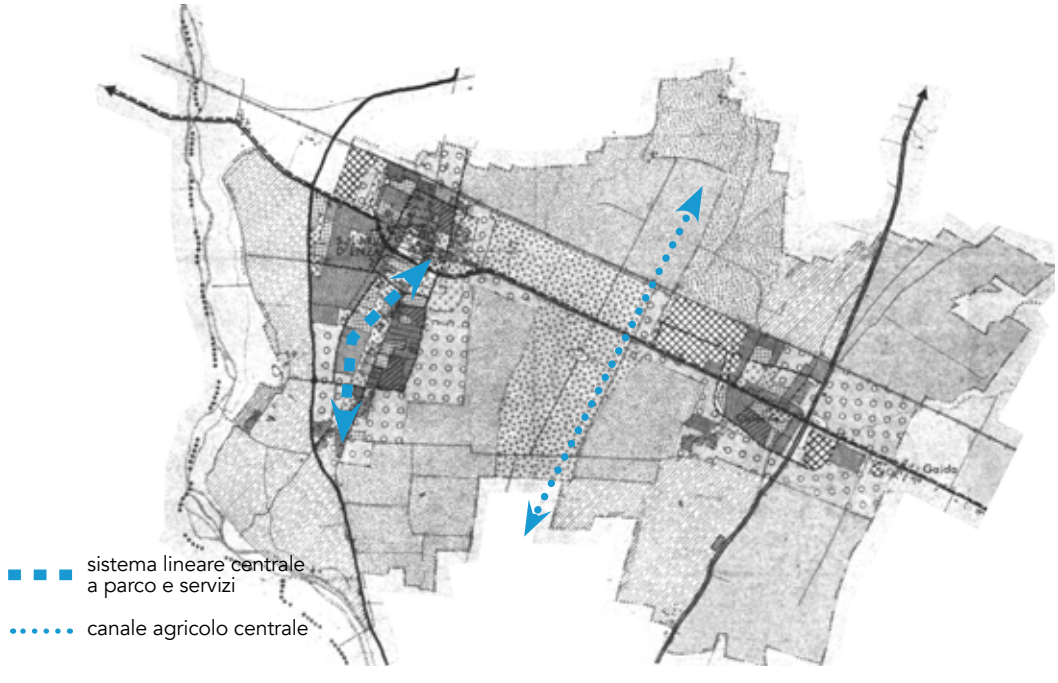
Elementi principali della struttura urbana: strategia di crescita delle urbanizzazioni in direzione perpendicolare alla via Emilia; il capoluogo come luogo preferenziale per le espansioni residenziali e Calerno per le espansioni produttive; morfologia urbana del capoluogo incentrata su un sistema centrale lineare di parco e servizi .

Aspetti 'urbanistici' significativi sul piano sociale: definizione di un sistema organico di servizi e la scelta squisitamente politica di destinare a PEEP tutti i nuovi comparti residenziali.

Aspetti significativi del disegno territoriale: attraverso le "*zone agricole di valore paesistico*" e le "*zone di rispetto panoramico e ambientale*", viene tutelata l'unitarietà e il valore ambientale-paesaggistico del canale agricolo centrale.



32



33

32. Riproduzione della tavola originaria del PRG del 1973
33. Elementi fondanti il PRG del 1973

PEEP 1974
la ricerca di tipologie urbane di bassa-altezza ed alta-densità

Il PEEP (approvato nel '74), così come i PEEP attuati precedentemente all'approvazione del PRG, testimonia l'ampio utilizzo della L167/62 - *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare*, diffusa negli anni '60-'70 in tutta la regione, per dare risposta all'ingente richiesta di edilizia economica e popolare nelle nuove urbanizzazioni. PRG e PEEP sono espressione di una politica urbanistica caratterizzata da **una forte capacità delle Amministrazioni comunali di governare il territorio attraverso interventi pubblici significativi sul piano delle scelte territoriali e sociali**.
La morfologia urbana si inserisce nella ricerca dei modelli di housing avanzati negli anni '60: tipologia urbana "*low-rise, high-density*" per assicurare una densità demografica in grado di mantenere la complessità delle interazioni sociali che caratterizzano la vita urbana, separazione dei percorsi veicolari e pedonali in funzione di assetti urbani che assicurino la sicurezza delle utenze deboli e approfondimento della tipologia casa a schiera.

34

35

36

37

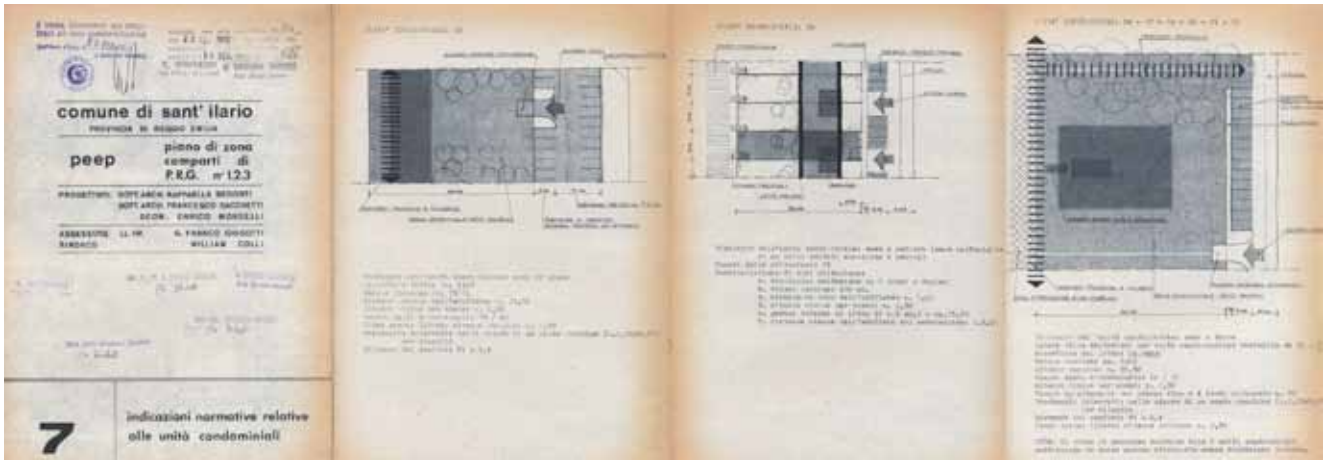
38

39

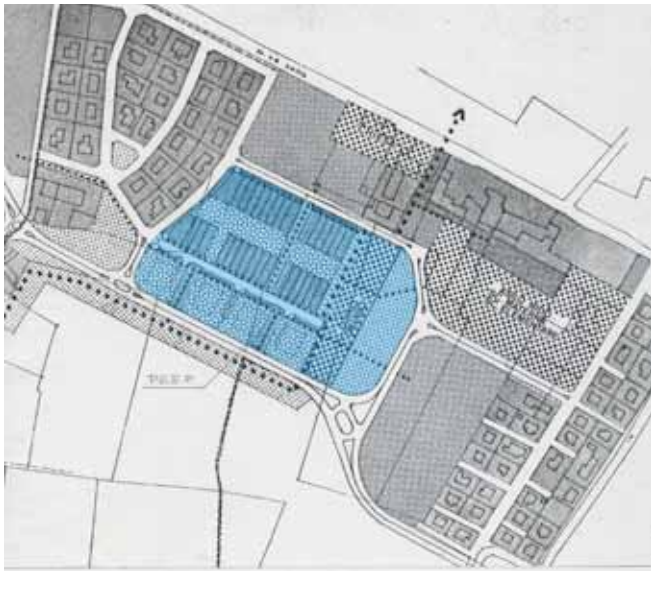
34. Insediamento residenziale di via della Fornace
35. Case a schiera nel piano PEEP per Calerno
36. Insediamento Abi-Coop
37. Torre Acli in via Cavour
38. PEEP Bettolino
39. PEEP Podgora [archivio fotografico del Comune di Sant'Ilario d'Enza]
40. Tipologie edilizie e principi di accessibilità dei modelli di housing inglesi [da "*Housing the family - Design Bulletins*", Great Britain, 1969 e diversi numeri della rivista di architettura *Casabella*]
41. Indicazioni normative relative alle unità residenziali dei piani PEEP
42. PEEP '74: a sinistra Calerno e a destra il capoluogo), in azzurro i comparti oggetto di intervento

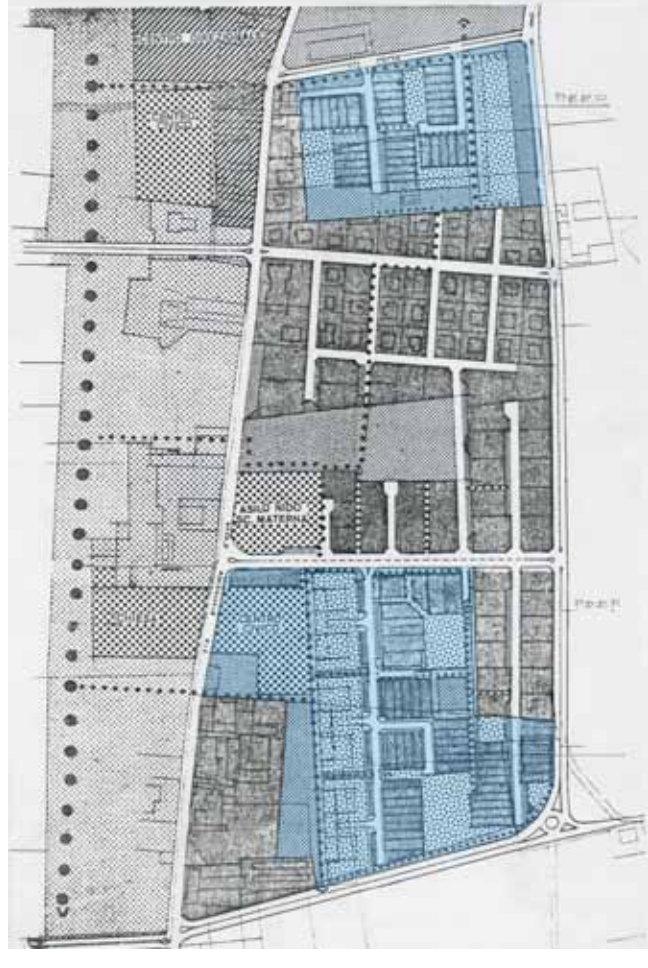
housing
the
family
Casabella 328

40


comune di sant' ilario
peep
piano di zona
comparti di
P.R.G. n° 1.2.3
7
indicazioni normative relative
alle unità condominiali

41





42

ANNI ‘80

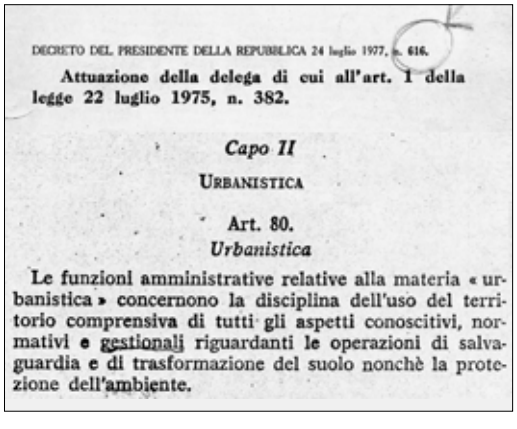
LA PIANIFICAZIONE REGIONALE: SVILUPPO DI UNA COSCIENZA PAESAGGISTICA E AMBIENTALE

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Due sono i principali filoni tematici che caratterizzano la stagione pianificatoria degli anni '80, per effetto e come ricaduta di innovative disposizioni legislative degli anni '70: in primis la definizione giuridica di urbanistica quale materia con competenza territoriale, in secondo luogo il progressivo approfondimento di temi ambientali e paesaggistici che condizionano profondamente la pianificazione a livello provinciale e comunale.

DPR N.616 /1977: LA 1^ DEFINIZIONE DELLA DISCIPLINA URBANISTICA

Il quadro della disciplina urbanistica è innovato a scala nazionale dall'art.80 che codifica l'oggetto della disciplina e la traghetta da una competenza prevalentemente rivolta all'aspetto edilizio ad una estesa all'intero territorio, comprensiva di aspetti conoscitivi e gestionali riguardanti sia le trasformazioni del territorio che la salvaguardia dell'ambiente.



DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 luglio 1977, n. 616.

Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

Capo II

URBANISTICA

Art. 80.

Urbanistica

Le funzioni amministrative relative alla materia « urbanistica » concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonchè la protezione dell'ambiente.

È la prima definizione giuridica (ed innovativa) di urbanistica, confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n.151 del 1986: "*la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti*".

LA LEGGE MERLI 319/1976

In questi anni la Comunità Europea emana direttive rivolte a tutelare l'acqua dall'inquinamento, considerandola come bene autonomo, meritevole di particolare protezione. Tutti i paesi avviano processi di adeguamento della propria legislazione.
In Italia, uno dei passi più importanti per la tutela delle acque è la legge 319/76, detta anche "legge Merli", che contiene le direttive per un impiego più razionale delle acque e regola lo scarico delle acque reflue, imponendo che rientri, per determinate sostanze, in precisi valori-limite. Inoltre, indica le competenze pubbliche della materia, con particolare riguardo al controllo degli scarichi e ai servizi di pubblica fognatura.

IL DECRETO GALASSO

L'attenzione agli aspetti paesaggistici/ambientali assume un particolare peso con il DM 21 settembre 1984 (decreto Galasso, preliminare alla L431/85) che – con una scelta decisamente innovativa - sottopone per legge a vincolo paesaggistico le articolazioni fisiche del territorio (le coste, i corsi d'acqua, le montagne, i boschi ecc.).

43

44

Presentazione del PTPT a Roma nel 1986

45

46

43. La sala dedicata alla regione Emilia-Romagna
44. Cavalcoli-Poli-Sani, funzionari della regione Emilia-Romagna
45. Ministro Galasso e Assessore Bottino (RER) al tavolo istituzionale
46. Comitato scientifico con l'architetto Cervellati

EMILIA-ROMAGNA

Gli anni ‘80 sono caratterizzati da una produzione normativa e pianificatoria regionale particolrmente feconda.

Innanzitutto la Legge Regionale 47/78 “Tutela e uso del territorio”, innovativa non solo per il riordino della strumentazione urbanistica, ma anche per la tutela dell’ambiente. La legge definisce infatti le “Zone di Tutela”, anticipando le prescrizioni che saranno imposte dalla legislazione nazionale, vincolando una serie di sistemi territoriali.

Nel 1985 il tema del paesaggio e dell’ambiente esplode anche a livello nazionale con la Legge Galasso, che impone a tutte le regioni la redazione, in tempi brevi di un Piano Paesistico. L’Emilia-Romagna è la prima ad adottare il Piano Paesistico Regionale, potendo contare sugli studi ereditati dai Comprensori e sul sistema di tutele che i comuni stavano definendo in applicazione della LR 47/78. Il modello di pianificazione del PTPR porta avanti in parallelo la rilevazione dei fenomeni ambientali, la disciplina normativa generale di regolazione e un insieme di progetti di salvaguardia e tutela attiva su zone ed elementi significativi.

Anche il PTR assume il rapporto tra ambiente e sviluppo come elemento fondamentale per la definizione delle grandi scelte per la qualificazione del sistema metropolitano. Nel piano regionale si ritrovano anche molti dei temi mutuati dalla stagione precedente: miglioramento delle condizioni socioeconomiche delle aree deboli, riequilibrio insediativo e trasportistico, formazione di un sistema urbano-metropolitano integrato di livello sovraregionale.

LR 47/78: LA 1^ LEGGE URBANISTICA REGIONALE
la valorizzazione delle risorse del territorio

La **L.R. n.47/1978** è a prima legge urbanistica regionale che introduce una dettagliata articolazione delle zone di piano:

- **zone di tutela** (da sottoporre a speciali norme ai fini della difesa del suolo, della tutela dell'ambiente e della salvaguardia della salute pubblica);
- **zone interessate da linee di comunicazione**;
- **zone territoriali omogenee A-B-C-D-E-F** (che riprendono e in parte ridefiniscono le zone territoriali omogenee del DM 2.4.68) e **G** (corrispondenti agli standard del DM 2.4.68).

Inoltre la legge specifica in modo dettagliato gli interventi sulla base della L457/78 e prescrive i limiti inderogabili degli **standard urbanistici** (quantitativamente superiori ai quelli del DM 2.4.68).

Infine, dal punto di vista procedurale, la legge prevede **analisi conoscitive** (in linea con il DPR 616/77) e (fino alla modifica apportata dalla LR 6/95) una fase di '**progetto preliminare**' sul quale si esprimono con note propositive enti, organizzazioni e privati, prima dell'adozione del piano.

REPUBBLICA ITALIANA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

BOLLETTINO UFFICIALE

Anno 9 — 11 dicembre 1978 — N. 161

Sommario

TUTELA E USO DEL TERRITORIO

(Legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47).

Titolo I
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 - Principi fondamentali
Art. 2 - Riferimenti alla programmazione regionale
Art. 3 - Livelli e strumenti della pianificazione territoriale

Titolo II
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE

Art. 4 - Finalità e contenuti della pianificazione territoriale regionale
Art. 5 - Formazione ed approvazione dei piani territoriali regionali
Art. 6 - Efficacia ed effetti dei piani territoriali regionali

Titolo III
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE COMPRENSORIALE

Art. 7 - Funzioni dei comitati comprensoriali in materia urbanistica
Art. 8 - Contenuti della pianificazione territoriale comprensoriale
Art. 9 - Procedimento per la formazione della pianificazione territoriale comprensoriale
Art. 10 - Efficacia della pianificazione territoriale e comprensoriale
Art. 11 - Aggiornamento della pianificazione territoriale comprensoriale

Titolo IV
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE COMUNALE

Art. 12 - Finalità del piano regolatore generale
Art. 13 - Contenuto del piano regolatore generale
Art. 14 - Formazione ed approvazione del piano regolatore generale
Art. 15 - Varianti al piano regolatore generale

Titolo V
ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA

Art. 16 - Programma di attuazione del piano territoriale di coordinamento comprensoriale
Art. 17 - Attuazione del piano territoriale di coordinamento comprensoriale
Art. 18 - Attuazione del piano regolatore generale
Art. 19 - Programma pluriennale di attuazione del piano regolatore generale
Art. 20 - Piano particolareggiato di iniziativa pubblica
Art. 21 - Formazione, approvazione ed efficacia del piano particolareggiato di iniziativa pubblica
Art. 22 - Attuazione dei piani particolareggiati di iniziativa pubblica
Art. 23 - Piano per l'edilizia economica e popolare
Art. 24 - Piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi
Art. 25 - Piano particolareggiato di iniziativa privata
Art. 26 - Piani di recupero
Art. 27 - Concessione a costruire
Art. 28 - Concessioni onerose
Art. 29 - Concessione convenzionata
Art. 30 - Concessione gratuita
Art. 31 - Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria
Art. 32 - Criteri per la determinazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione degli alloggi

32 — 11-12-1978 - BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA - N. 161

Fino a quando non sarà predisposta detta carta tecnica regionale e fino a che non saranno emanate le indicazioni relative alla grafia e simbologia regionale unificate, i Comuni potranno presentare elaborati su cartografia e con grafia e simbologia concordate con i Comprensori, ma comunque nella scala di cui all'art. 48 della presente legge, fatto salvo il piano territoriale di coordinamento comprensoriale che potrà essere redatto in scala comunque non inferiore a 1 : 25.000.

Art. 65
Zone produttive turistiche

I Comuni, previa perimetrazione delle zone e degli edifici turistici a carattere non residenziale di cui si intende conservare la destinazione d'uso da effettuarsi con delibera consiliare, possono autorizzare entro e non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con specifiche delibere consiliari, per le attrezzature ricettive relative ad alberghi, pensioni e locande, escluse quelle comprese nei centri storici, interventi di riqualificazione volti all'adeguamento dei servizi strettamente funzionali e proporzionati all'attività ricettiva, anche in deroga alle norme degli strumenti urbanistici vigenti, ferma restando la capacità ricettiva esistente.

Per gl'interventi di riqualificazione, in ogni caso, le distanze tra pareti finestrate non potranno essere inferiori a un terzo dell'altezza della più alta delle pareti prospicienti, e comunque non inferiori a mt. 8, e per gli edifici non si potranno avere incrementi di altezza superiori, se non per realizzare volumi strettamente necessari per impianti tecnologici. A tali interventi non si applicano le disposizioni di cui all'art. 9 - punto 2) del D.M. 2 aprile 1968.

Art. 66
Compiti di vigilanza

I compiti di vigilanza nella materia urbanistica di cui all'art. 3 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, vengono esercitati dalla Giunta regionale a mezzo dei propri uffici, oppure affidati, con apposito atto deliberativo, al competente Comitato comprensoriale.

In particolari casi la Giunta regionale potrà altresì nominare commissioni d'indagini, di cui faranno parte due consiglieri regionali — uno di maggioranza e uno di minoranza — designati dalla competente Commissione consiliare, che rifletterà la Giunta stessa. Di tali commissioni potranno far parte anche persone estranee all'amministrazione, esperte nella materia.

Le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, le Comunità montane, il Circondario di Rimini, gli enti e aziende pubbliche comunque operanti nel territorio dell'Emilia-Romagna, in sede di concessione di contributi, sovvenzioni e agevolazioni per la realizzazione di opere, impianti e attrezzature fisse o per l'esecuzione di interventi di trasformazione e conservazione del territorio, accertano la conformità delle opere, degli impianti, delle attrezzature e degli interventi interessati ai piani territoriali ed urbanistici di cui alla presente legge.

Art. 67
Finanziamento e imputazione della spesa

Gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge saranno determinati, per ciascun esercizio a partire dal 1978, con la legge di approvazione del bilancio ed iscritti in appositi capitoli, secondo quanto previsto dalla legge regionale sul bilancio e la contabilità regionale.

In prima applicazione, per gli adempimenti di cui all'art. 61, limitatamente ai Comuni con meno di 50.000 abitanti, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, delibera il programma per la concessione di contributi a fondo perduto ai Comprensori, ai Comuni o ai loro Consorzi, entro 3 mesi dall'approvazione della presente legge.

Art. 68
Disposizioni finali

Dalla data di entrata in vigore della presente legge non si applica l'art. 4 della legge 1 giugno 1971, n. 291.

È abrogato il terzo comma dell'art. 3 della legge regionale 7 gennaio 1974, n. 2, e sostituito dal seguente:

«Interventi diversi da quelli previsti nel comma precedente sono ammessi solo nell'ambito di piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata, nonché a mezzo piani per l'edilizia economica e popolare di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167. Sono altresì ammessi interventi con singola concessione convenzionata nell'ambito delle zone omogenee A, dotate di disciplina particolareggiata che preveda destinazione d'uso e modalità di intervento su ciascun edificio. Sono fatte salve le demolizioni e ricostruzioni per le quali sono prescritti, in ogni caso, i piani particolareggiati di cui sopra».

Sono abrogate le prescrizioni di precedenti leggi regionali in contrasto con la presente legge e, in particolare, quelle contenute nel punto 5) - lettera a), dell'art. 2 della legge regionale 24 marzo 1975, n. 18.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

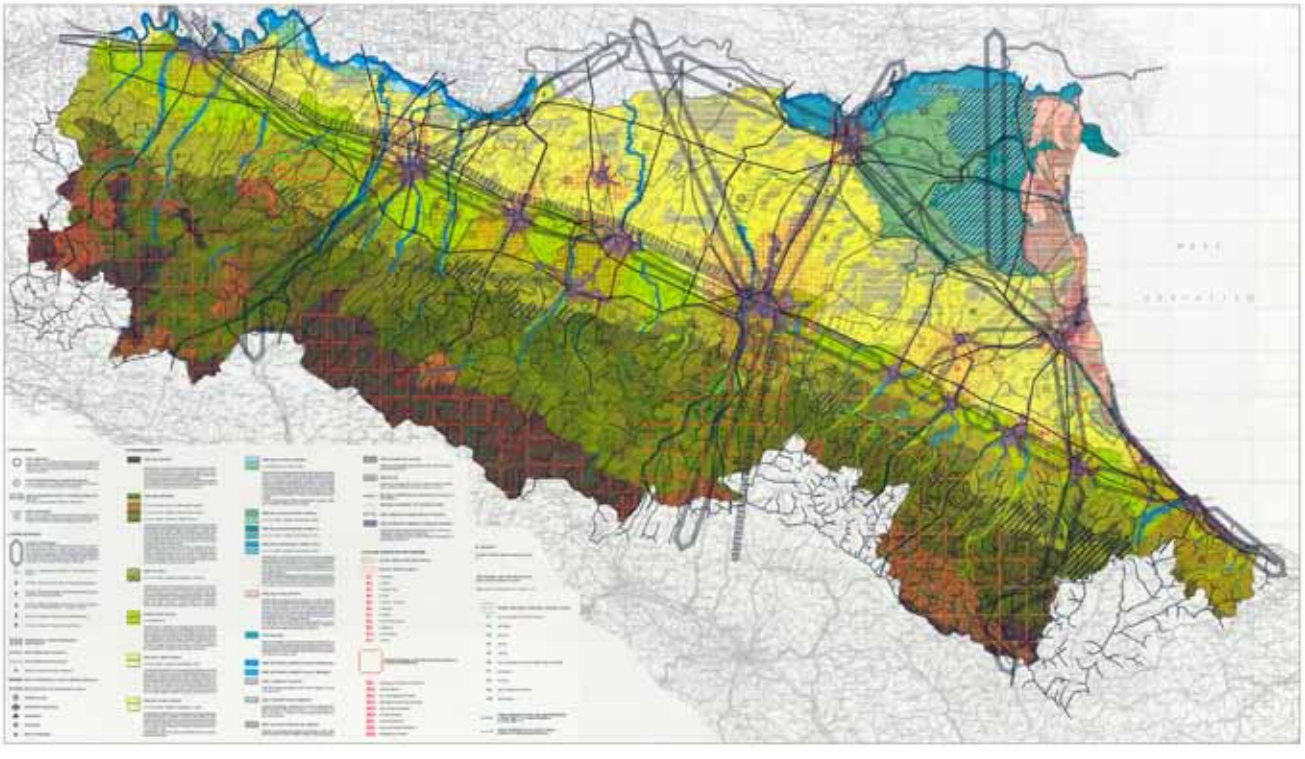
È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna.

Bologna, 7 dicembre 1978

IL PRESIDENTE
LANFRANCO TURCI

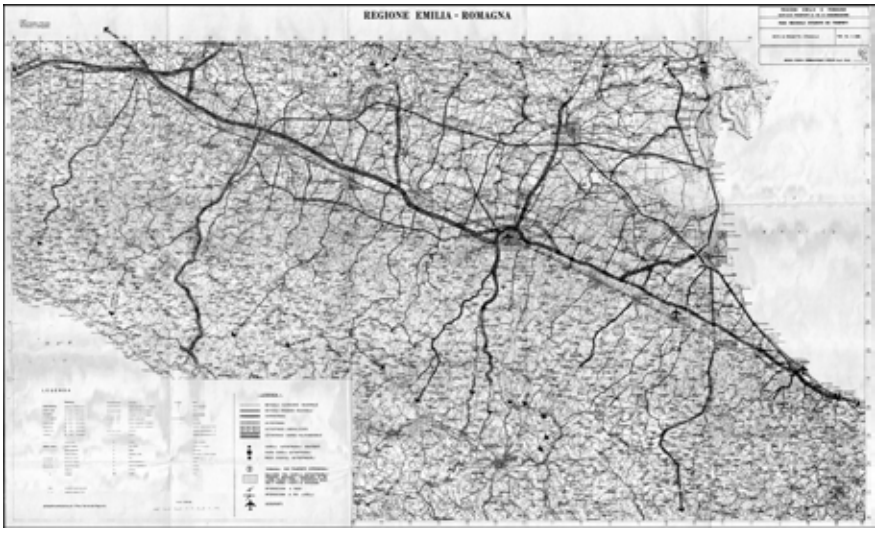
IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE DEL1990
la costruzione del sistema metropolitano policentrico

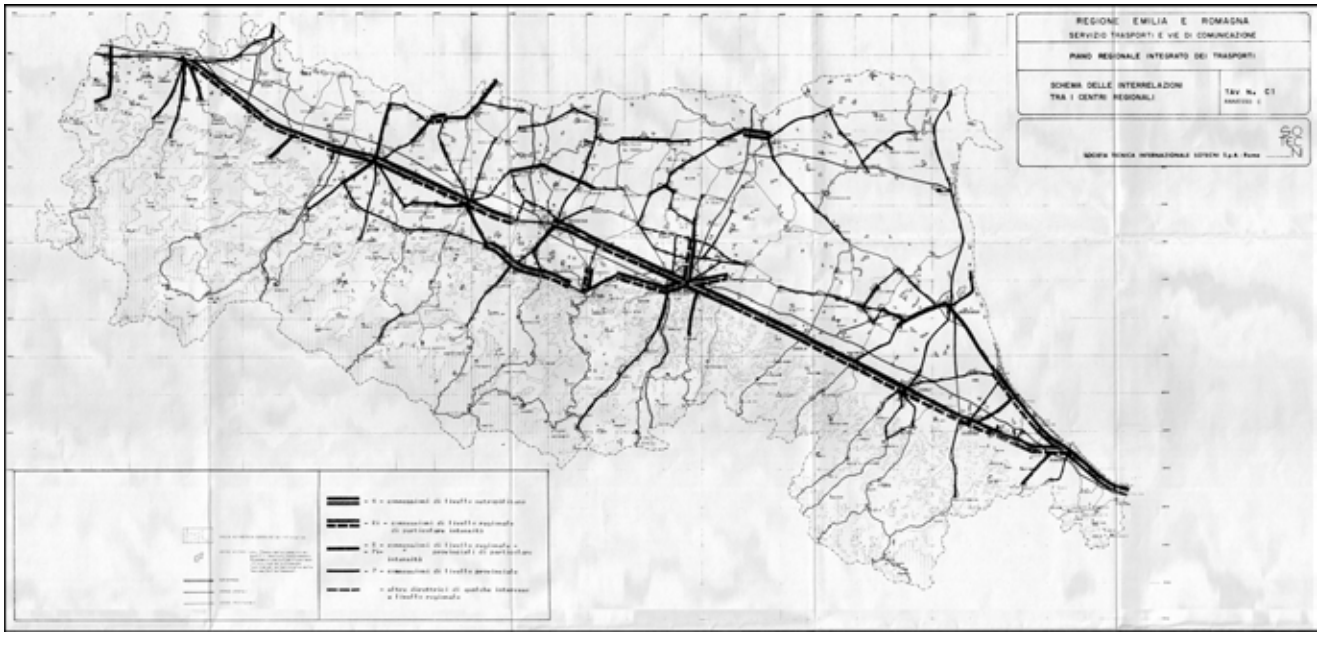
Il PTR, adottato nell'89 e approvato nel '90, è uno strumento di programmazione e governo del territorio che assume la **struttura policentrica** come segno distintivo e programmatico dell'urbanizzazione regionale e la **matrice ambientale** come riferimento per le politiche territoriali.



PIANO REGIONALE TRASPORTI 1983
la mobilità per il sistema metropolitano regionale

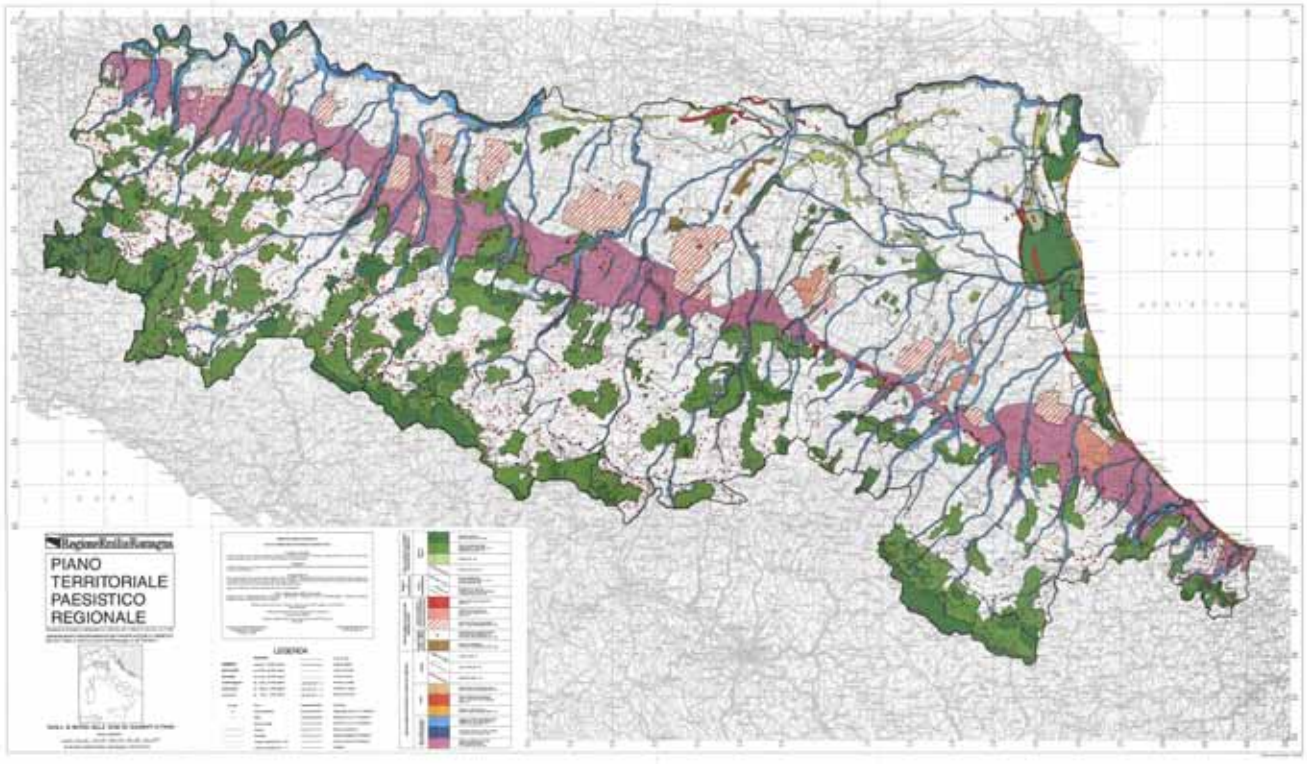
Il Piano Regionale dei Trasporti (PRIT) del 1983 assume il sistema ferroviario nazionale basato sulle **3 dorsali Tirrenica, Centrale, Adriatica**; indica l'**asse ferroviario Piacenza-Rimini come metropolitana regionale** e prevede il collegamento degli **assi stradali nord-sud** della regione con le principali direttrici est-ovest (autostrada e metropolitana regionale) attraverso i caselli autostradali e le stazioni ferroviarie.





PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE 1993
tutela dell'identità culturale e dell'integrità fisica del territorio regionale

Il PTPR, adottato nell '89 ed entrato in vigore nel'93, coniuga **aspettti paesaggistici ed ambientali** e configura il quadro regionale degli elementi strutturanti la forma del territorio.
I paesaggi regionali sono definiti mediante le **unità di paesaggio**, che costituiscono riferimento essenziale per le metodologie di formazione degli strumenti di pianificazione.



47

48

47. PTPR / carta di sintesi
48. PTPR / tavola delle Unità di paesaggio

SANT'ILARIO D'ENZA

Negli anni '80 viene elaborata una variante generale al PRG del '73, l'ultimo piano al quale lavora l'architetto Osvaldo Piacentini, consulente per oltre 25 anni dell'Amministrazione Comunale.

Si prende atto, sulla base di articolate analisi demografiche e occupazionali, di una radicale modifica del tessuto sociale, sia dal punto di vista demografico (drastica riduzione del tasso di fecondità/natalità e contemporaneamente di mortalità per effetto delle migliorate condizioni socio-economiche e sanitarie; forte riduzione delle entrate migratorie e della composizione media del nucleo famigliare con conseguente aumento di famiglie anche a popolazione costante) - sia dal punto di vista delle scelte occupazionali (prevalenza del settore industriale).

Conseguentemente, la variante al piano regolatore preve un contenuto incremento demografico decennale (da 9.300 a 9.500 ab. come poi si verificherà). La VG/85 individua interventi di ristrutturazione urbanistica in aree fatiscenti (zone di recupero) o di espulsione/spostamento di attività produttive accerchiate dal tessuto residenziale. Inoltre si delinea precisamente sia lo spazio urbano centrale del capoluogo (già prefigurato dal PRG/73), destinato a parco urbano, che il sistema principale delle connessioni ciclopedonali con l'area industriale di Calerno.

COMUNE DI SANT'ILARIO D'ENZA (RE)

PIANO REGOLATORE GENERALE P.R.G.

con le modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni ed opposizioni

LU 17 8 1942 n 1150 e successive modifiche e integrazioni
Leggi regionali 7 12 1978 n 47 e 29 3 1980 n 23

variante generale 1985

PROGETTISTI:
osvaldo piacentini architetto
raffaella bedosti architetto
francesco sacchetti architetto

COLLABORATORE:
per l'ufficio tecnico del comune
ivano ballarini architetto

ASSESSORE ALL'URBANISTICA:
mauro poletti

SINDACO:
flavio ferrari

SEGRETARIO:
mario donati

Adozione:
delibera C/C n.51 del 26.1.85
Controdeduzioni alle osservazioni:
delibera C/C n.169 del 20.12.85
Controdeduzioni voto regionale:
delibera C/C n.31 del 17.3.87
Approvazione:
delibera G/R n.2593 del 10.6.87
Pubblicazione:
B.U.R. n. del .1987

sintesi della zonizzazione

elaborato n° 3

scala: 1:10'000

LEGENDA

ZONE DI TUTELA
- art.14 - zone fluviali

ZONE INTERESSATE DA LINEE DI COMUNICAZIONE
- art.15 - zone ferroviarie
- art.16 - zone destinate alla viabilita'
- art.17 - zone destinate alla viabilita'pedonale e ciclabile

ZONE TERRITORIALI OMOGENEE
- art.18 - zone territoriali omogenee A
- art.19 - zone territoriali omogenee B :
  - zone B1 - resid./direzion.
  - zone B2 - resid.miste; zone B3 - prev.resid.
  - zone B4 - resid./verde
- art.20 - zone territoriali omogenee C
- art.21 - zone territoriali omogenee D
- art.22 - zone territoriali omogenee E :
  - zone E costituenti fasce di risp. (stradale, ferroviario, fluviale, cimiteriale)
  - zone E di valore storico-ambientale /di risp.del voto reg.
  - zone E comprese nel parco di Campegine
  - zone e vocate a parco agricolo naturale
  - edifici con le caratteristiche di bene culturale
- art.23 - zone territoriali omogenee F :
  - zone F1 - F2 - F3 - F4
  - zone F5 - parco urbano
  - zone F6 - parcheggi di interesse generale
- art.24 - zone territoriali omogenee G :
  - zone G1 - attr.scolast.; zone G2 - attr.inter.com.
  - zone G3 - verde pubblico/attrezz.sportive
  - zone G4 - parcheggi di uso pubblico

CONFINE COMUNALE

49

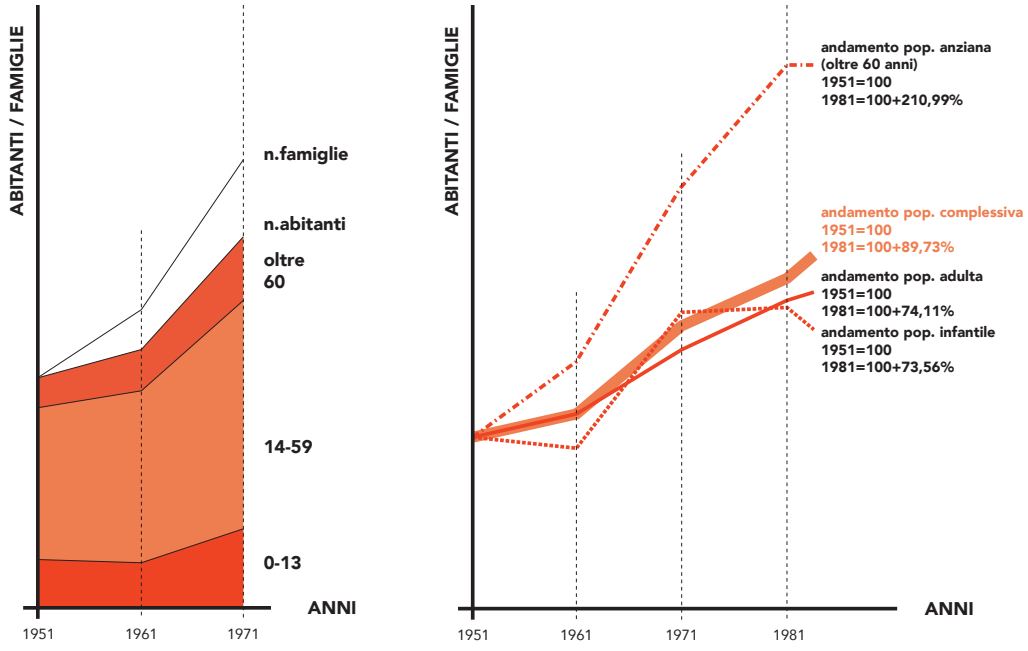
49. PRG 1985:
schema di piano
(a sinistra)
e schemi degli assetti
viari (al centro e a destra)

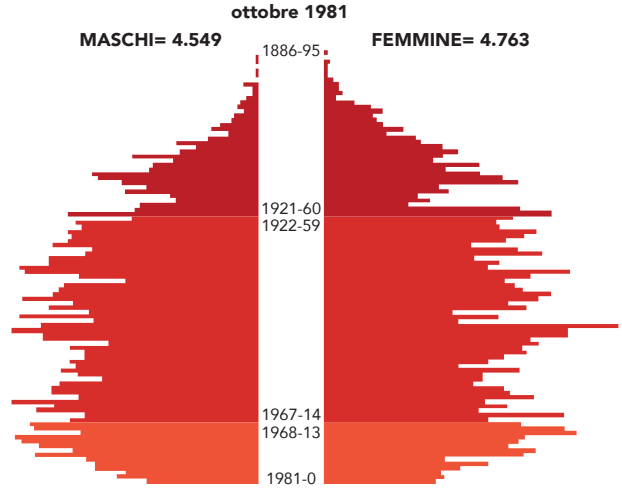
Il sistema della mobilità è definito nel quadro regionale, in particolare la **stazione ferroviaria**, che costituisce la porta di accesso alla metropolitana regionale Piacenza-Rimini.

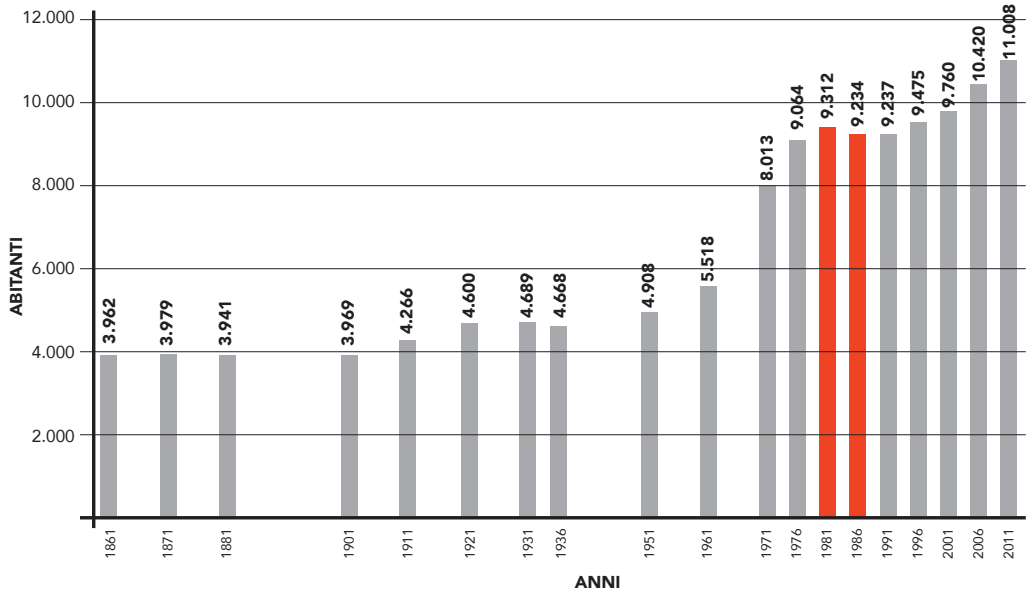
La zonizzazione delle aree extraurbane evidenzia gli aspetti essenziali di **carattere paesaggistico** rilevanti alla scala territoriale (canale centrale e parco di Campegine) e di **carattere ambientale** (la tutela dell'Enza e delle falde profonde dagli inquinamenti).

Per la prima volta nel 1983 il territorio agricolo è oggetto di una capillare **analisi degli edifici esistenti**, che porta all'individuazione e alla tutela di un numero significativo di edifici che per la loro quantità e distribuzione nel territorio sono identificativi dello specifico 'paesaggio' territoriale. Queste analisi, parti integranti del VG/85 che ripropone un'articolata individuazione normativa degli interventi sul **patrimonio edilizio esistente**, sono aggiornate e integrate in tutti i piani successivi.

51

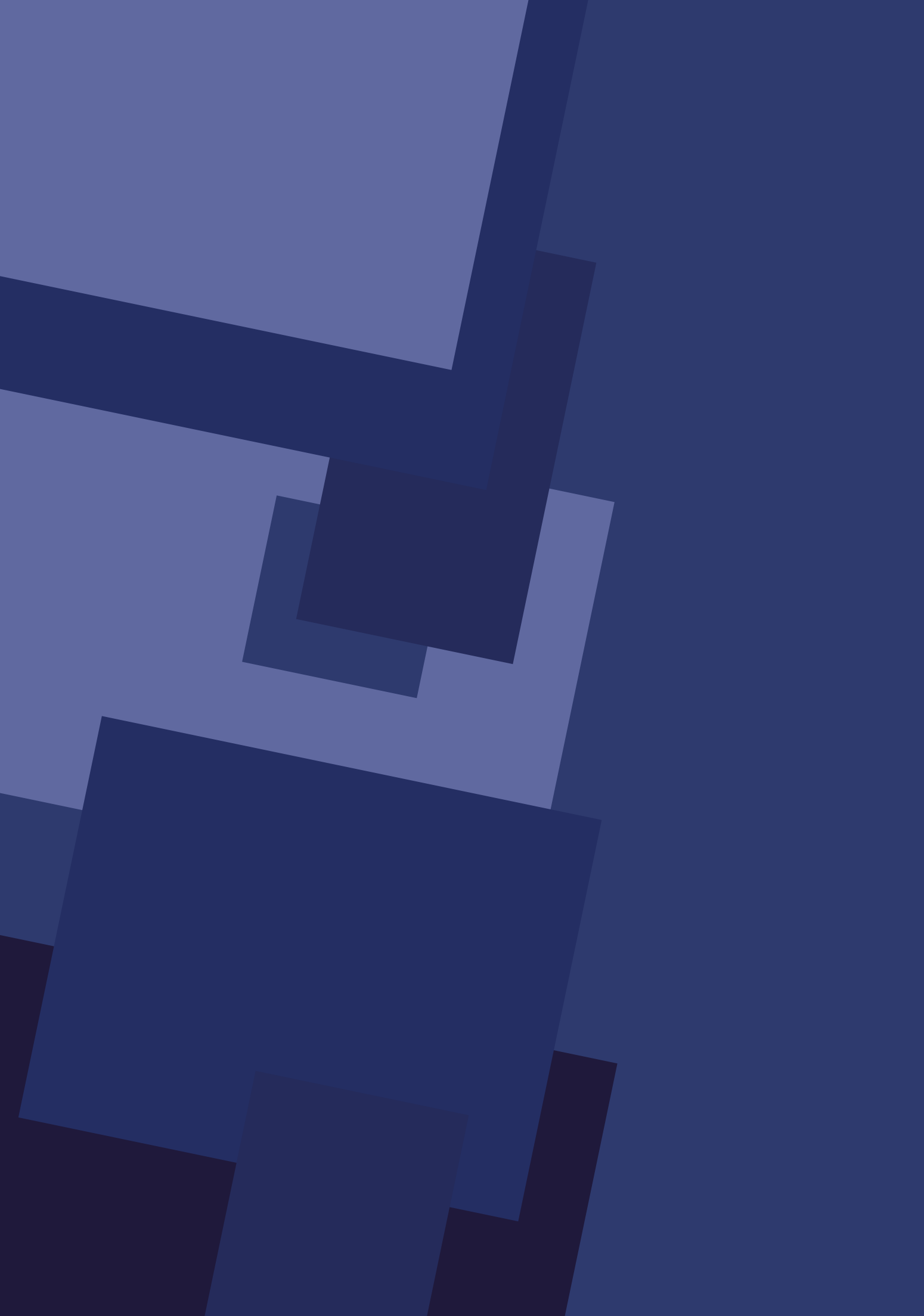






51. Esempio di scheda descrittiva del patrimonio edilizio rurale
52. Grafici esemplificativi delle dinamiche demografiche degli anni '80

52



ANNI ‘90

LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE, POLITICHE TERRITORIALI E RIQUALIFICAZIONE URBANA

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Questo periodo è caratterizzato da una distribuzione della popolazione a macchia di leopardo, con zone ad elevata concentrazione ed altre a bassissima densità. Pochi centri urbani capaci di fornire servizi, esercitano una straordinaria forza d'attrazione nei confronti di quei piccoli centri che dovrebbero assolvere funzioni di servizio a livello locale. è in questa contrapposizione che nasce e si identifica l'area metropolitana.

LEGGE 142/1990

La stagione di riforma degli anni '90 si apre con la legge 142/90 che interviene sulle autonomie locali valorizzando la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale e introducendo nuove regole sulla trasparenza amministrativa, riconoscendo il diritto di accesso alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.
La legge sull'*Ordinamento delle autonomie locali,* detta i principi dell'ordinamento dei comuni, delle province e delle città metropolitane, e ne determina le funzioni, iniziando un processo di 'gerarchizzazione del territorio' consistente nella 'formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti'.

LEGGE 179/1992

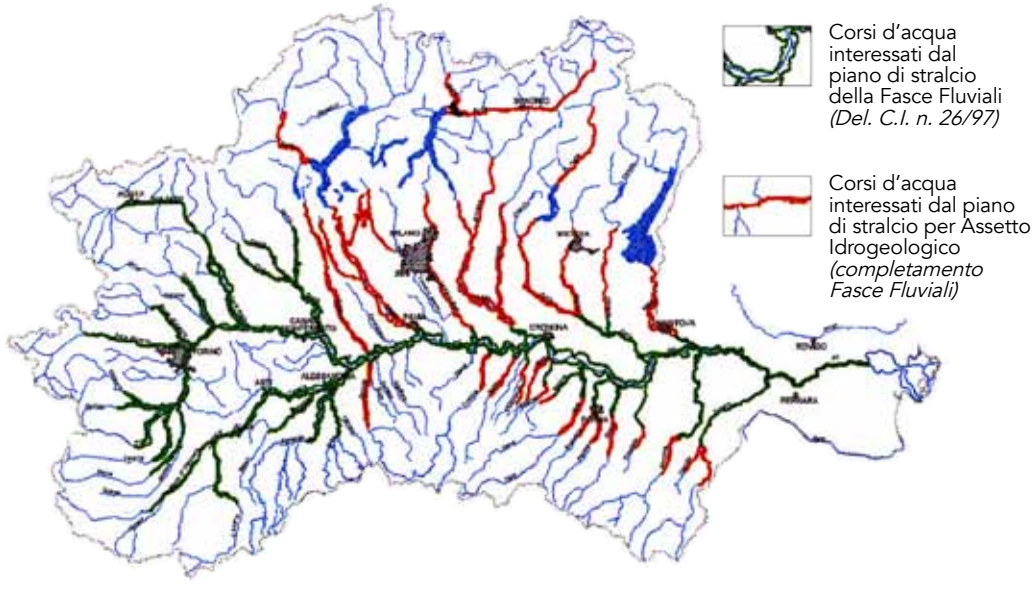
Le *Norme per l'edilizia residenziale pubblica* danno seguito alle disposizioni della L.457/78 definendo le procedure per l'avvio dei programmi integrati di intervento. Il CIPE ripartisce i fondi tra le regioni che provvedono a definire i propri programmi finalizzati alla riqualificazione del tessuto urbano e al recupero del patrimonio edilizio.

53

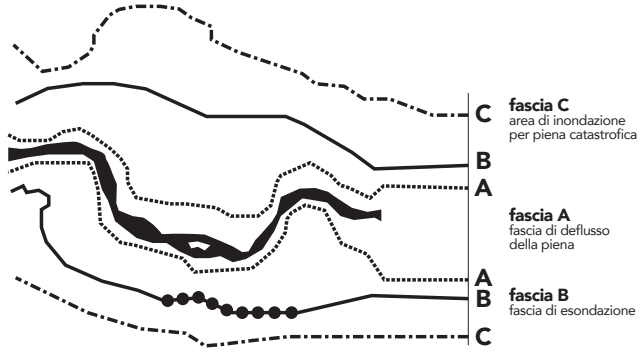
53. Le Vele di Scampia a Napoli, realizzate a seguito della L167/1962 e progettate dall'architetto Franz Di Salvo, parte di un progetto abitativo ispirato ai princìpi delle *unités d'habitation* di Le Corbusier

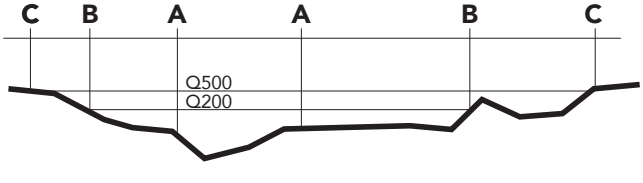
L.183/89 - D.LGS 152/99

La Legge 183/89 sulla *Difesa del suolo* introduce la stagione dei PAI - Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico - e dei Piani di Bacino, basandosi sul concetto di 'bacino idrografico' come unità di riferimento per la conoscenza dei fenomeni idraulici e idrogeologici e la definizione di interventi.
Il Decreto 152/99, elaborato in sostituzione della Legge Merli del 1976, reca disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento in recepimento della Direttiva europea 91/271/CEE. Il provvedimento apre la strada ai Piani di Tutela delle Acque, che contengono l'insieme delle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici, a scala regionale.



54





54. PAI: corsi d'acqua oggetto di delimitazione delle fasce fluviali e schema esplicativo per la definizione delle fasce fluviali

EMILIA-ROMAGNA

Gli anni '90 sono caratterizzati dallo sviluppo della pianificazione d'area vasta attribuita alle Province, cui viene conseguentemente affidata la competenza amministrativa di approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

La LR 6/95 conferma e rafforza lo spazio assegnato alla pianificazione d'area vasta già dalla LR 6/84, che ha determinato il superamento dell'esperienza di pianificazione dei Comprensori trasferendo alle Province le loro principali competenze, attraverso la redazione del Piano Infraregionale, avente contenuti socio economici e territoriali.
La successiva LR 36/88 consolida il sistema di pianificazione territoriale su due livelli, regionale e provinciale, affidando al Piano Infraregionale il ruolo di quadro di riferimento programmatico per l'azione di governo del territorio della provincia e dei comuni.
La LR 6/95 provvede, a seguito della Legge 142/90, al 'riordino' della legislazione regionale in materia di programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica, confermando nella coppia Piano territoriale regionale e Piano Territoriale di coordinamento provinciale il luogo delle scelte strategiche e di assetto del territorio.

Ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), in particolare, è attribuito il compito di 'orientare' l'attività di governo del territorio provinciale e di quello dei comuni singoli o associati, di specificare, approfondire e attuare le previsioni del PTR e del PTPR, e di essere "il paramentro per l'accertamento di compatibilità degli strumenti di pianificazione comunale".

LEGGI REGIONALI N.36/1988 - N.6/1995
la delega alle Province per deliberare sugli strumenti urbanistici comunali

Nella LR 47/1978, l'ambito di pianificazione sovracomunale è individuato nei 'comprensori' con i relativi "*Piani comprensoriali*".
Superati i comprensori dalla LR 6/1984, **la pianificazione territoriale è reintrodotta, alla scala 'provinciale'**, dalla LR 36/1988 con "***Piani infraregionali***", con un contenuto analogo a quello dei "***Piani territoriali di coordinamento provinciale***" successivamente previsti dalla LR 6/1995.

REPUBBLICA ITALIANA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE SILVANI 6 - BOLOGNA

Parte prima - N. 22 — Spedizione in abbonamento postale gruppo 1 bis - Pubblicazione settimanale — L. 800

Anno 19 — 8 settembre 1988 — N. 80

Sommario

LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988, n. 36
Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988, n. 37
Sostegno dell'iniziativa del polo scientifico e tecnologico di Bologna

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988 n. 38
Ingresso della Regione Emilia-Romagna nella "Finanziaria Fiere di Bologna" S.p.A.

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988, n. 39
Attuazione del programma integrato mediterraneo per la Regione Emilia-Romagna

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988, n. 40
Modifiche e integrazioni della L.R. 27 gennaio 1986, n. 4, concernente interventi regionali a sostegno delle Cooperative artigiane di garanzia e dei loro consorzi per il credito dell'artigianato

LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 5 settembre 1988, n. 36

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

IL CONSIGLIO REGIONALE HA APPROVATO
IL COMMISSARIO DEL GOVERNO HA APPOSTO IL VISTO
IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1
Oggetto

1. La presente legge individua il raccordo funzionale tra gli strumenti della programmazione e della pianificazione territoriale, nonché le modalità per la loro formazione, approvazione, efficacia e per la realizzazione delle loro previsioni, anche in attuazione degli articoli 3, 25 e 26 della L.R. 27 febbraio 1984, n. 6.

Art. 2
Strumenti della programmazione

1. Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto e della legislazione attuativa, il Programma regionale di sviluppo (PRS), il Piano territoriale regionale (PTR) e il Bilancio pluriennale costituiscono gli strumenti fondamentali della programmazione regionale.

Art. 3
Programma regionale di sviluppo

1. Il Programma regionale di sviluppo è adottato ed approvato secondo la procedura del presente articolo.

2. Il Programma regionale di sviluppo individua le azioni regionali nei diversi settori e si articola in programmi settoriali ed intersettoriali, nonché in progetti per obiettivi determinati. A modifica di quanto previsto dall'art. 3, 4° comma, della L.R. 27 febbraio 1984, n. 6, i programmi e i progetti, ove definiti nei loro contenuti dall'art. 4 e seguenti della L.R. 12 dicembre 1985, n. 29, ed approvati nelle procedure ivi previste, assumono rilevanza anche agli effetti della rappresentazione della spesa relativa nel bilancio pluriennale e annuale.

REPUBBLICA ITALIANA

Regione Emilia-Romagna

BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE ALDO MORO 52 - BOLOGNA

Parte prima - N. 28 — Spedizione in abbonamento postale — L. 4.000

Anno 26 — 23 maggio 1995 — N. 89

Sommario

LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 30 gennaio 1995, n. 6
Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, in attuazione della Legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia

TESTO COORDINATO

- della L.R. 1 agosto 1978, n. 26 **"Modificazioni e integrazioni della L.R. 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica - Norme in materia ambientale"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 29 marzo 1980, n. 23
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6
- della L.R. 7 dicembre 1978, n. 47 **"Tutela ed uso del territorio"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 29 marzo 1980, n. 23
  L.R. 23 maggio 1980, n. 42
  L.R. 27 febbraio 1984, n. 6
  L.R. 3 settembre 1988, n. 36
  L.R. 8 novembre 1988, n. 46
  L.R. 26 aprile 1990, n. 33
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6
- della L.R. 5 settembre 1988, n. 36 **"Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6
- della L.R. 8 novembre 1988, n. 46 **"Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6
- della L.R. 26 aprile 1990, n. 33 **"Norme in materia di regolamenti edilizi comunali"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6
- della L.R. 18 luglio 1991, n. 17 **"Disciplina delle attività estrattive"** con le modifiche apportate da:
  L.R. 23 novembre 1992, n. 42
  L.R. 13 maggio 1993, n. 23
  L.R. 20 dicembre 1993, n. 45
  L.R. 30 gennaio 1995, n. 6

LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 30 gennaio 1995, n. 6

NORME IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142, E MODIFICHE E INTEGRAZIONI ALLA LEGISLAZIONE URBANISTICA ED EDILIZIA

IL CONSIGLIO REGIONALE HA APPROVATO
IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PROMULGA

la presente legge:

INDICE

Art. 1 – Finalità

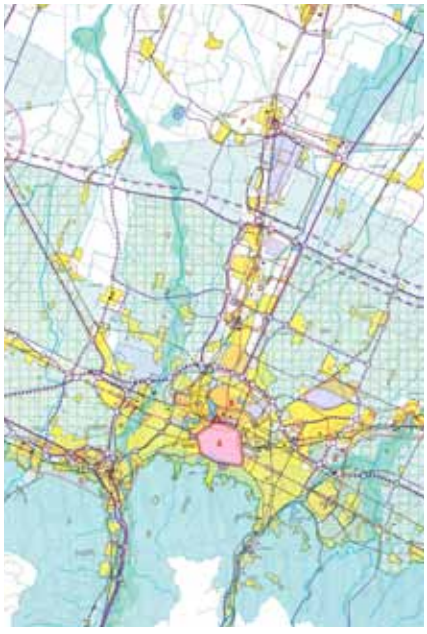
TITOLO I – STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE E TRASFERIMENTO DI COMPETENZE ALLE PROVINCE

Art. 2 – Piano territoriale di coordinamento provinciale
Art. 3 – Approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale
Art. 4 – Piani settoriali provinciali
Art. 5 – Salvaguardia
Art. 6 – Trasferimento alle Province della competenza in materia di approvazione degli strumenti urbanistici comunali
Art. 7 – Deleghe alle Province
Art. 8 – Funzioni di programmazione e pianificazione della Città metropolitana di Bologna
Art. 9 – Coordinamento delle funzioni delegate e trasferite
Art. 10 – Modifiche agli artt. 1, 8, 10 e 12 della L.R. 1 agosto 1978, n. 26

TITOLO II – MODIFICHE E INTEGRAZIONI DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA ED EDILIZIA

Art. 11 – Sostituzione dell'art. 14 della L.R. 7 dicembre 1978, n. 47
Art. 12 – Sostituzione dell'art. 15 della L.R. 47/78
Art. 13 – Varianti di iniziativa comunale agli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale

55



56

57

58

IL PTCP DI REGGIO EMILIA
un piano per il governo del territorio

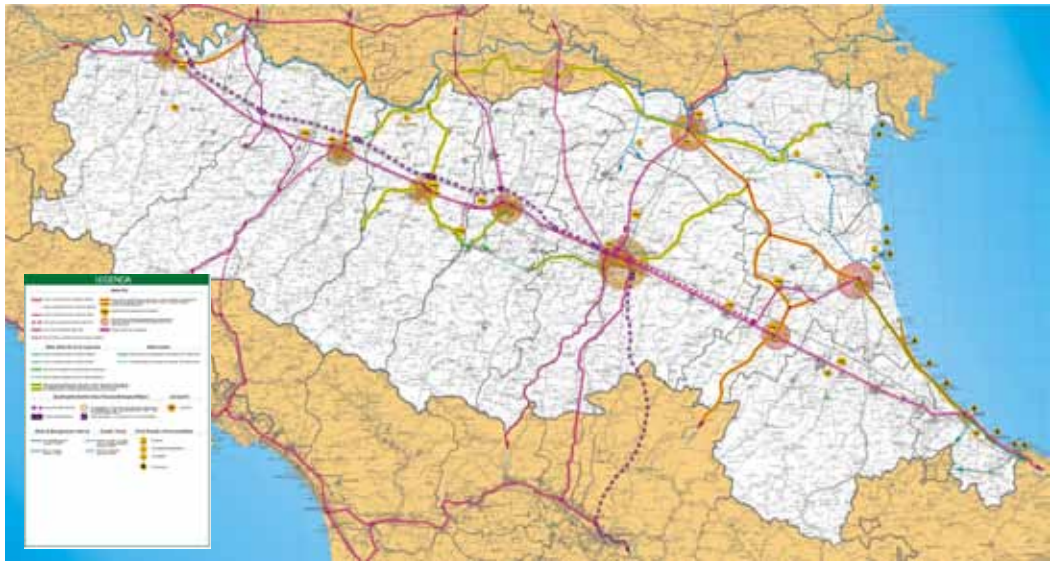
Nell'ambito della direttrice Val d'Enza, il PTCP della Provincia di Reggio Emilia (adottato nel '97 ed approvato nel '99) prevede strategie di consolidamento del sistema degli insediamenti attorno alla **nuova direttrice nord-sud**, connettendoli al nodo di Caprara e riducendo al contempo la gravitazione su Reggio Emilia.

Si punta inoltre alla **valorizzazione del fiume Enza**, alla **qualificazione dell'area agricola** e alla terziarizzazione del settore, che è fortemente caratterizzato dagli andamenti di mercato del Parmigiano-Reggiano.

55.PTI Parma, 1995
56. PTI Bologna, 1994
57. PTI Rimini, 1999
58. Il PTCP di Reggio Emilia, 1999

PIANO REGIONALE TRASPORTI 1998-2000
mobilità sostenibile e riduzione delle emissioni di CO2

Il Piano Regionale dei Trasporti (PRIT) si pone come obiettivo quello di assicurare a cittadini e imprese una **migliore accessibilità** del territorio regionale promuovendo un sistema integrato di mobilità, in cui il **trasporto collettivo** assolve un ruolo fondamentale. Il Piano aspira a massimizzare l'efficienza interna del **trasporto locale** e la sua integrazione con il **trasporto ferroviario**, assieme alla definizone di una strategia praticabile per il rispetto degli obiettivi di Kyoto per la **riduzione dell'emissione di CO2**.



LEGGE REGIONALE N.19/1998
aree dismesse e norme in materia di riqualificazione urbana

La LR 19/98 nasce per dare sistematicità alle **attività di promozione e riqualificazione urbana** avviate nel '93 con i programmi di recupero e la prima generazione di piani di riqualificazione urbana previsti dal Ministero dei Lavori Pubblici. Si tratta di una legge di procedure che utilizza gli strumenti urbanistici già previsti dalla legislazione: il senso della legge è che, per procedere a sostanziali **interventi di riqualificazione**, è necessario predefinire gli obiettivi pubblici ed avere una cornice di riferimento che costituisca terreno di negoziazione trasparente tra le amministrazioni ed i privati.

In questi anni, al celebre fotografo milanese **Gabriele Basilico** fu incaricata una campagna di documentazione fotografica delle architetture e aree industriali dismesse in Emilia-Romagna: una raccolta di ex acciaierie, ex fonderie, ex mercato bestiame, ex vinacce, esemplare ricognizione delle trasformazioni urbane.

59

60

61

62

63

64

Alcuni scatti di G.Basilico realizzati per la Regione Emilia-Romagna nel periodo di formazione della legge regionale sulla riqualificazione urbana

59. Ambito scalo ferroviario, Parma
60. Ex Manzini, Parma
61. Ex mercato bestiame, Modena
62. Area militare Staveco, Bologna
63. Ex magazzini della Cassa di Risparmio di Ferrara
64. Mangimificio Martini, Ravenna
[archivio IBC]

SANT'ILARIO D'ENZA

VARIANTI '93-'97 E VARIANTE GENERALE DEL 2000-VG/2000

Con il PRG '85 e le varianti '93 e '97 il PRG da strumento rivolto essenzialmente alla disciplina dell'attività edilizia urbana diviene strumento di pianificazione del territorio, inteso come area partecipe dei più estesi contesti infrastrutturali, ambientali e paesaggistici nei quali rientra.
Nel territorio urbano il PRG si concentra sul tessuto esistente, sia nel "disegno" (aree centrali, continuità ciclopedonali), sia nell'attenzione agli ambiti di ristrutturazione urbana.
Una ulteriore indagine relativa al territorio agricolo censisce gli usi di tutti gli edifici rurali, l'assetto produttivo dell'area agricola e le modalità di utilizzo e di percezione che di esso ha la popolazione.
Nel '93 viene esteso all'intero territorio agricolo comunale il divieto (già presente dal '72 per la sola zona agricola centrale) di qualsiasi nuova costruzione residenziale.
Ai fini della salvaguardia ambientale vengono affinate le disposizioni relative allo spandimento dei liquami ('93), in adeguamento alle disposizioni della Regione e della Provincia di Reggio Emilia, in applicazione delle leggi regionali (LR 7/83, LR 13/84 e relative direttive) che numerose in questi anni affrontano il problema degli inquinamenti delle falde profonde per effetto degli spandimenti di origine zootecnica.
Il piano viene inoltre adeguato alle disposizioni del PTPR (adottato nell'89 e approvato nel '93).

COMUNE DI SANT'ILARIO D'ENZA (RE)
PIANO
REGOLATORE
GENERALE
P.R.G.
variante generale 1985
varianti specifiche 1993
varianti specifiche 1997
sintesi della
zonizzazione
n°3

VARIANTE '97
zone adibite
a ristrutturazione

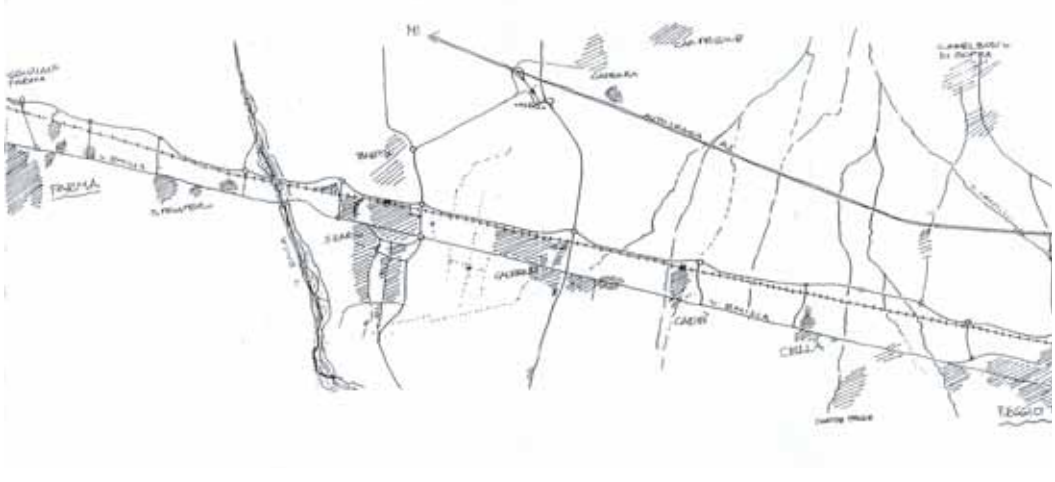
LA VARIANTE GENERALE DEL 2000-VG/2000

Alla fine degli anni '90 i processi demografici indicano una nuova fase di crescita per l'inizio del flusso immigratorio che interesserà per tutto il decennio successivo la provincia di Reggio Emilia. Vengono quindi individuate ulteriori aree di ristrutturazione urbanistica e di espansione per un carico di popolazione che si prevede passi dal 2000 al 2015 da 9500 a circa 11000 abitanti.

La VG/2000 introduce nell'assetto territoriale ormai consolidato un'articolazione della mobilità di respiro comunale e sovracomunale che conferma: il ruolo '**metropolitano**' della ferrovia e l'importanza della **stazione di S.Ilario**, il ruolo sovracomunale delle due **bretelle stradali nord-sud** (una tangente al capoluogo, l'altra a Calerno) e la **riorganizzazione della via Emilia** con un tracciato bis (formulato come obiettivo di principio dal PRIT '98) adiacente alla ferrovia (da Parma a Reggio) per decongestionare il traffico di attraversamento e restituire alla via Emilia storica la funzione di connessione "urbana" tra i centri.

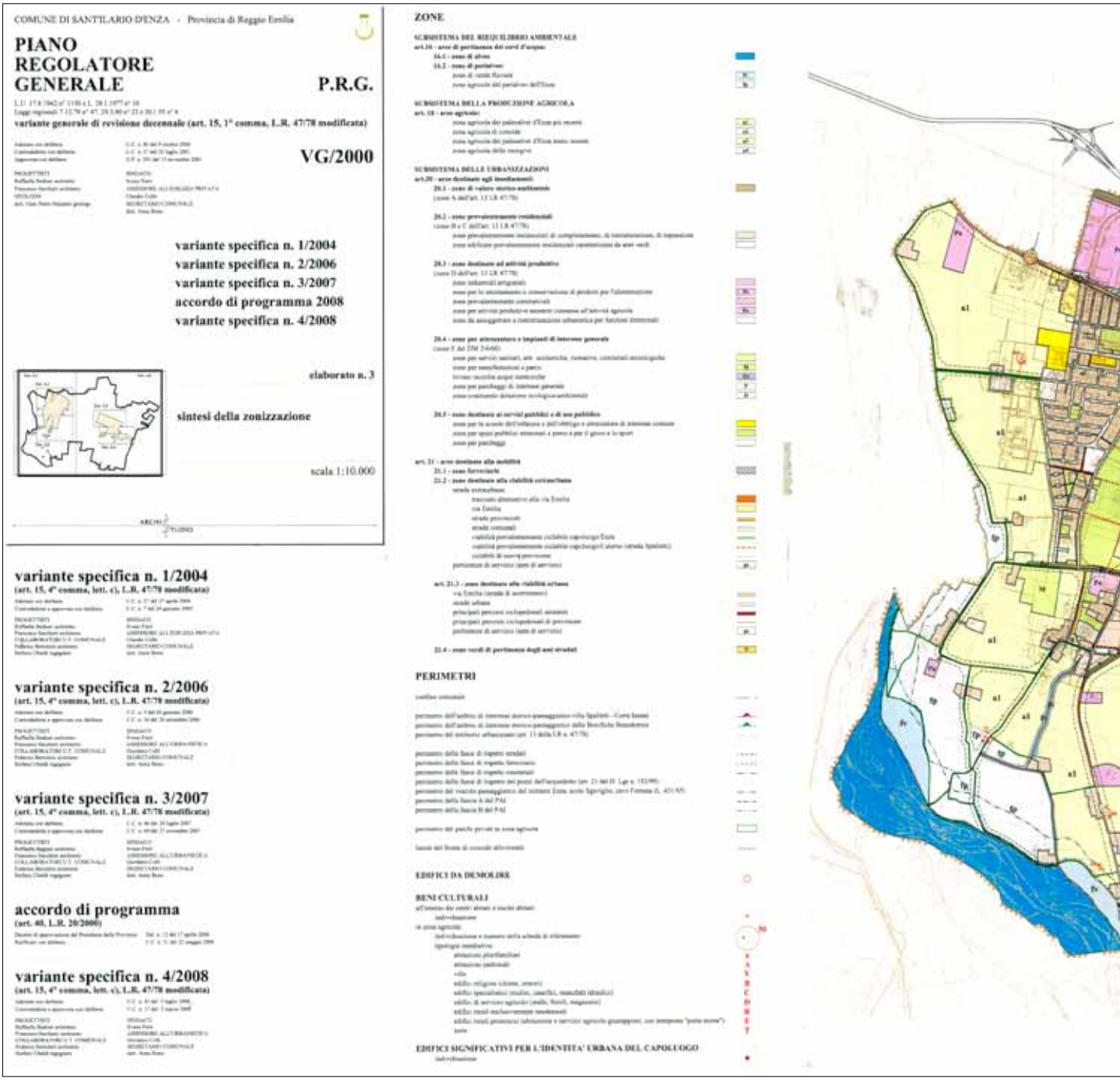
È previsto il completamento della **mobilità ciclopedonale** del comune con la previsione di un anello, autonomo rispetto alla mobilità veicolare, che collega le ciclabili nord/sud dei due centri con due tratti est/ovest (lungo la via Emilia e sulla via Timavo).

Alla luce degli approfondimenti interdisciplinari relativi ai processi geologici e storici si individuano nella zonizzazione territoriale tre subsistemi: il **subsistema del riequilibrio territoriale** (aree destinate, per le loro caratteristiche, alla conservazione/ripristino delle dinamiche naturali); il **subsistema della produzione agricola** (aree utilizzate o suscettibili di colture agricole, differenziate in base ai caratteri geomorfologici dei terreni); il **subsistema delle urbanizzazioni**.



65. VG/2000 tavola 1: quadro della viabilità sovracomunale

65



66

SUBSISTEMA DEL RIEQUILIBRIO AMBIENTALE

fv fp art.16 - aree di pertinenza dei corsi d'acqua

16.1 - zone di alveo

16.2 - zone di perialveo:

zone di verde fluviale

zone agricole del perialveo dell'Enza

SUBSISTEMA DELLA PRODUZIONE AGRICOLA

art.18 - aree agricole

a1 zona agricola dei paleoalvei d'Enza più recenti

a2 zona agricola di conoide

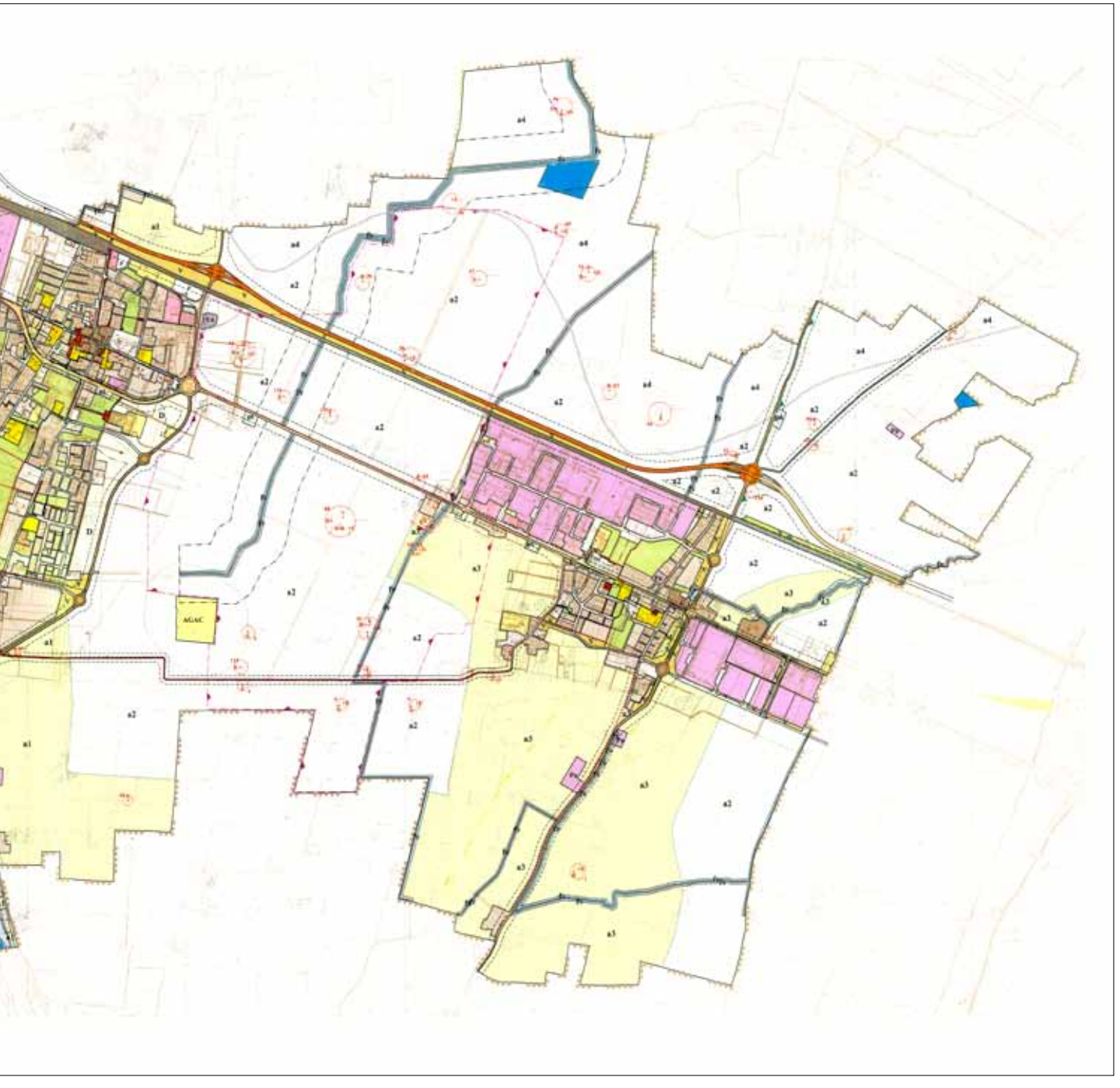
a3 zona agricola dei paleoalvei d'Enza meno recenti

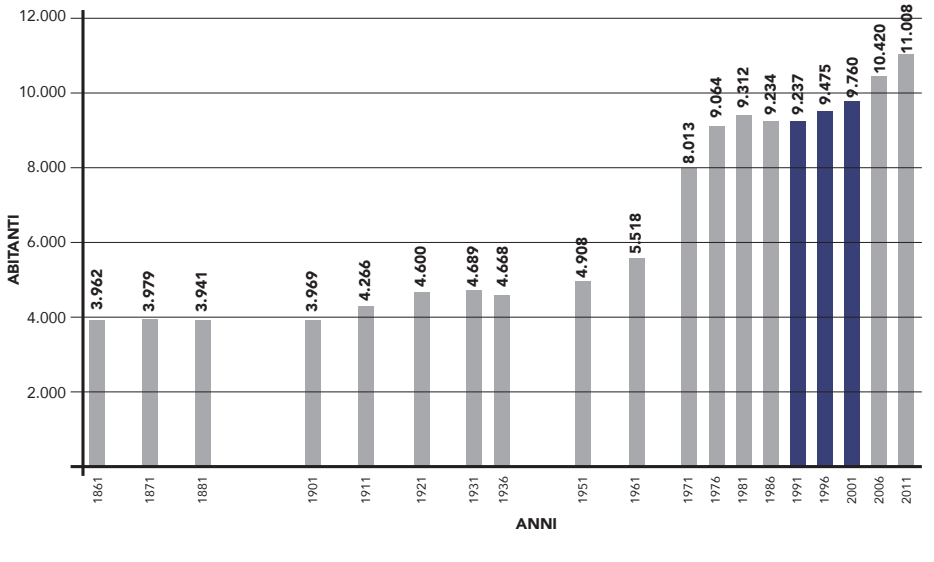
a4 zona agricola delle risorgive

SUBSISTEMA DELLE URBANIZZAZIONI

art.20 - aree destinate agli insediamenti

20.1 - zone di valore storico-ambientale (zone A dell'art.13 LR 47/78)





66. VG/2000 tavola di sinstesi della zonizzazione e stralcio della legenda
67. Le dinamiche demografiche degli anni '90

67

ANNI 2000

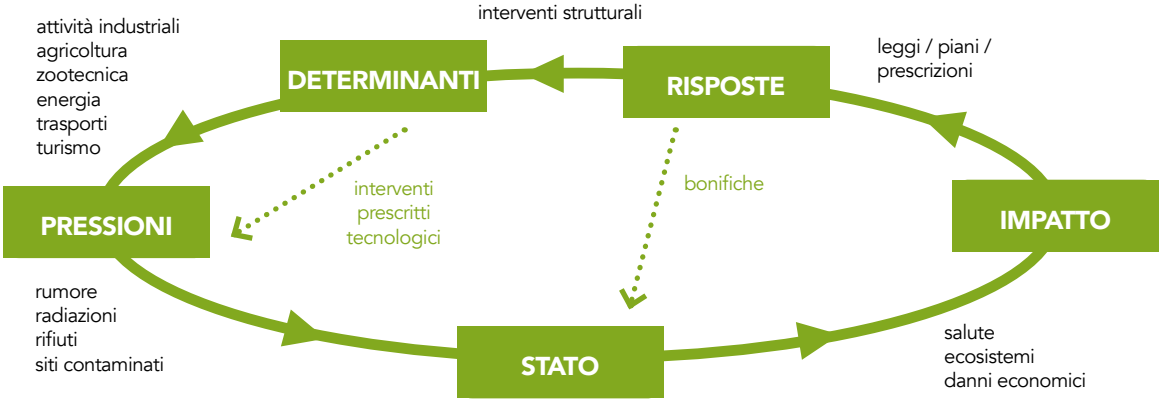
VERSO UNO SVILUPPO SOSTENIBILE: LA NUOVA LEGGE URBANISTICA REGIONALE

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Il primo decennio del 2000 è caratterizzato da disposizioni legislative relative ad ambiente e paesaggio, in recepimento di disposizioni comunitarie che perseguono lo 'sviluppo sostenibile' indicato dal Rapporto Brundtland (UN, 1987) : "*lo sviluppo sostenibile non è una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali sono resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali*".

2001/42/CE - VAS

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), richiesta dalla Direttiva Europea nel 2001, è un processo finalizzato a valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi, prima della loro approvazione (ex ante), durante ed al termine del loro periodo di validità (in-itinere, ex post).



D.LGS 42/2004

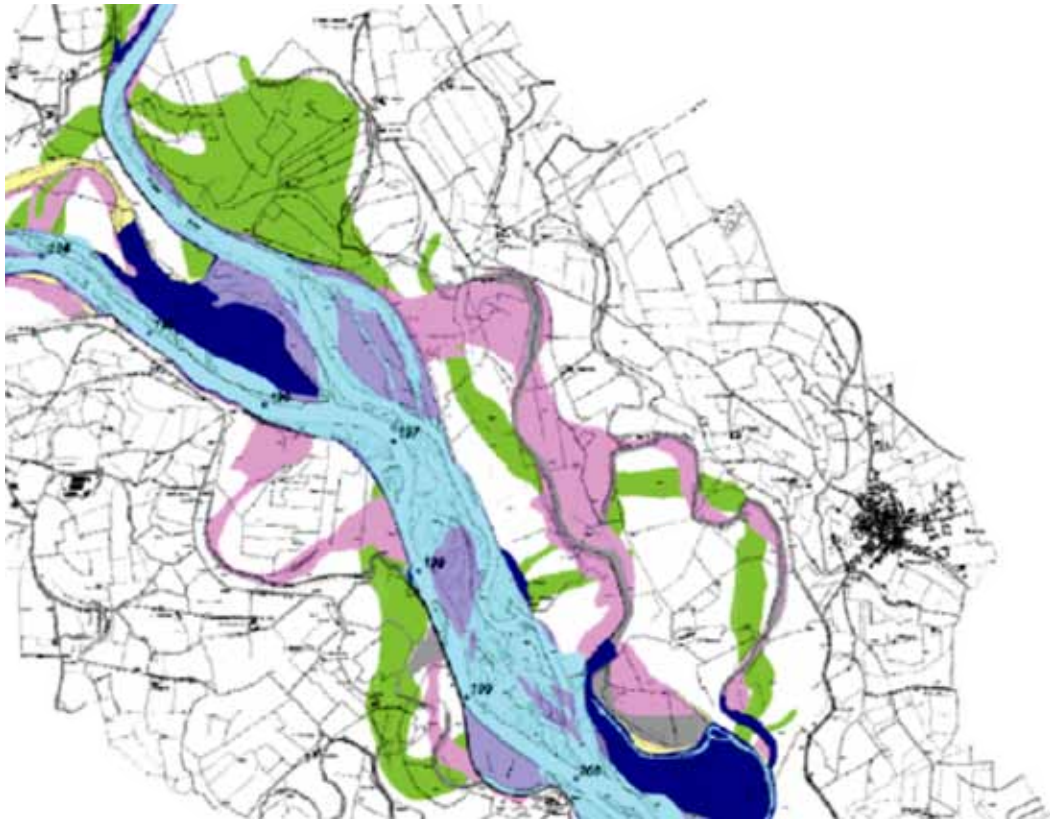
Nel quadro delle tutele dei beni culturali e del paesaggio, il Codice del D.Lgs 42/2004 (e successive modifiche) riassorbe in un unico testo organico la disciplina dei beni culturali e paesaggistici e ridefinisce obiettivi e contenuti dei piani paesaggistici, richiamando la definizione di paesaggio della Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000.

D.LGS 152/2006

In attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, il D.Lgs 152/2006 riassorbe in un organico corpo disciplinare le disposizioni relative a valutazioni di impatto ambientale, difesa del suolo e tutela delle risorse idriche, gestione dei rifiuti e dei siti contaminati e tutela dell'aria.

PAI PIANO STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO

Il complesso delle disposizioni mirate a garantire, attraverso la salvaguardia delle risorse ambientali, la possibilità di permanenza degli insediamenti umani, comporta l'elaborazione di numerosi piani via via divenuti operativi e prevalenti sulla pianificazione urbanistica. In particolare, le integrazioni apportate al PAI dell'Autorità di Bacino del Po in relazione al Piano di Gestione distretto idrografico del fiume Po del 2011 (direttiva 2000/60/CE) promuovono sinergie tra obiettivi idromorfologici, di qualità ecologica e obiettivi di tutela dal rischio.



67

68. Spazio di divagazione storica: esempio di variazioni planimetriche dell'alveo del Po a partire dal primo impianto IGM di fine '800 [Autorità di Bacino, 2008 da "*La conoscenza delle forme e dei processi fluviali per la gestione dell'assetto morfologico del fiume Po*" di A.Colombo e F. Filippi]

EMILIA-ROMAGNA

La nuova legge urbanistica regionale entra in vigore l'11 aprile 2000, innovando profondamente il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale. Richiamando i principi proposti dall'INU al Congresso di Bologna del 1995, al PRG della L1150/1942, corrispondono tre strumenti: uno di carattere strutturale strategico (PSC), uno di carattere operativo (RUE) ed uno di carattere programmatico (POC).
L'iter di elaborazione del piano prevede - e in un certo senso, per alcuni aspetti, ripristina un iter procedurale presente nella LR47/1978 fino al '95 - un'articolata fase procedimentale che precede l'adozione del piano. Il procedimento dell'art.32 prevede infatti le fasi del documento preliminare, del suo esame nella conferenza di pianificazione (momento di concertazione e cooperazione istituzionale), dell'adozione del PSC da parte del Consiglio Comunale, delle osservazioni, delle riserve della Provincia e dell'approvazione da parte del Consiglio Comunale, sancendo l'autoapprovazione del piano, in piena applicazione del principio di sussidiarietà.
Il quadro delle disposizioni nazionali incide fortemente sulla LR20/2000 per gli aspetti relativi alla tutela del paesaggio (varianti introdotte dalla LR23/2009) e per gli aspetti della sostenibilità ambientale e sociale (varianti introdotte dalla LR 6/2009), introducendo in particolare obiettivi sull'Edilizia Residenziale Sociale, sulla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e sul ruolo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) nello stabilire le condizioni e i limiti del consumo di suolo non urbanizzato.

REPUBBLICA ITALIANA

Regione Emilia-Romagna

BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE ALDO MORO 52 - BOLOGNA

Parte prima - N. 13 — Spedizione in abbonamento postale - Filiale di Bologna art. 2, comma 20/c - Legge 662/96 — L. 2.400 (pari a Euro 1,24)

Anno 31 — 27 marzo 2000 — N. 52

LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

LEGGE REGIONALE 24 marzo 2000, n. 20

DISCIPLINA GENERALE SULLA TUTELA E L'USO DEL TERRITORIO

IL CONSIGLIO REGIONALE HA APPROVATO
IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PROMULGA
la seguente legge:

INDICE

Art. 1 – Oggetto della legge

TITOLO I – PRINCIPI GENERALI DELLA PIANIFICAZIONE

CAPO I – Disposizioni generali
Art. 2 – Funzioni ed obiettivi della pianificazione
Art. 3 – Processo di pianificazione
Art. 4 – Quadro conoscitivo
Art. 5 – Valutazione di sostenibilità e monitoraggio dei piani
Art. 6 – Effetti della pianificazione
Art. 7 – Perequazione urbanistica
Art. 8 – Partecipazione dei cittadini alla pianificazione

CAPO II – Livelli, strumenti ed efficacia della pianificazione
Art. 9 – Livelli della pianificazione
Art. 10 – Strumenti della pianificazione generale e settoriale
Art. 11 – Efficacia delle previsioni dei piani
Art. 12 – Salvaguardia

CAPO III – Forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione
Art. 13 – Metodo della concertazione istituzionale
Art. 14 – Conferenze e accordi di pianificazione
Art. 15 – Accordi territoriali
Art. 16 – Atti di indirizzo e coordinamento
Art. 17 – Coordinamento e integrazione delle informazioni
Art. 18 – Accordi con i privati

CAPO IV – Semplificazione del sistema della pianificazione
Art. 19 – Carta unica del territorio
Art. 20 – Pianificazione generale comprensiva della pianificazione settoriale
Art. 21 – PTCP con effetti di piani di altre amministrazioni
Art. 22 – Modificazione della pianificazione sovraordinata

TITOLO II – STRUMENTI E CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE

CAPO I – Pianificazione territoriale regionale
Art. 23 – Piano territoriale regionale (PTR)
Art. 24 – Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)
Art. 25 – Procedimento di approvazione

CAPO II – Pianificazione territoriale provinciale
Art. 26 – Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)
Art. 27 – Procedimento di approvazione del PTCP

AVVISO

L'1/1/1999 si è avviato il processo di transizione verso la moneta unica europea (Euro).

La Regione Emilia-Romagna ha scelto di esprimere per tutto il periodo transitorio, fino al 31/12/2001, negli atti soggetti a pubblicazione nel Bollettino Ufficiale tutti i valori indicati in Lire con corrispettivo in Euro.

Al fine di favorire la familiarizzazione dei cittadini e delle imprese con la nuova norma e di garantire trasparenza e chiarezza, si invitano i soggetti interessati a trasmettere alla Redazione del BUR gli atti di cui è richiesta la pubblicazione con la doppia espressione degli importi: Lire ..... (pari a Euro .....).

LIBRERIE CONVENZIONATE PER LA VENDITA AL PUBBLICO

A partire dall'1 gennaio 1998 tutti i Bollettini Ufficiali sono consultabili gratuitamente collegandosi al sito Internet della Regione Emilia-Romagna http://www.regione.emilia-romagna.it/

MODALITÀ PER LA RICHIESTA DI PUBBLICAZIONE DI ATTI

Le modalità per la pubblicazione degli atti per i quali è previsto il pagamento sono:
– Lire 4.000 (pari a Euro 2,07) per ogni riga di titolo in grassetto o in maiuscolo
– Lire 1.500 (pari a Euro 0,78) per ogni riga o frazione di riga (intendendo per riga la somma di n. 65 battute dattiloscritte)

gli Enti e le Amministrazioni interessati dovranno effettuare il versamento (in Lire o in Euro) sul c/c **postale n. 239400** intestato al Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna – Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna e unire la ricevuta dell'avvenuto pagamento al testo del quale viene richiesta la pubblicazione.

Avvertenza – L'avviso di rettifica dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nel provvedimento inviato per la pubblicazione al Bollettino Ufficiale. L'errata-corrige rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nel Bollettino Ufficiale.

L'abbonamento si effettua esclusivamente a mezzo di versamento sul c/c postale n. 239400 (in Lire o in Euro) intestato a Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna) – Copia del Bollettino Ufficiale potranno comunque essere richieste arretrati del citato c/c postale.

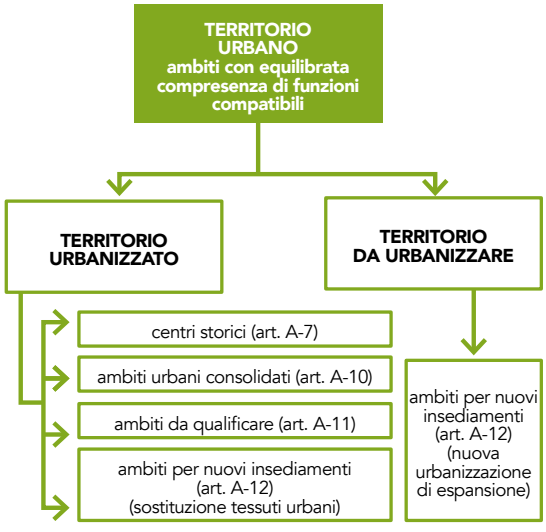
La data di scadenza dell'abbonamento è riportata sul tabulato dell'indirizzo di spedizione. Al fine di evitare interruzioni nell'invio della copia del Bollettino Ufficiale si consiglia di provvedere al rinnovo dell'abbonamento, effettuando il versamento del relativo importo, un mese prima della sua scadenza.

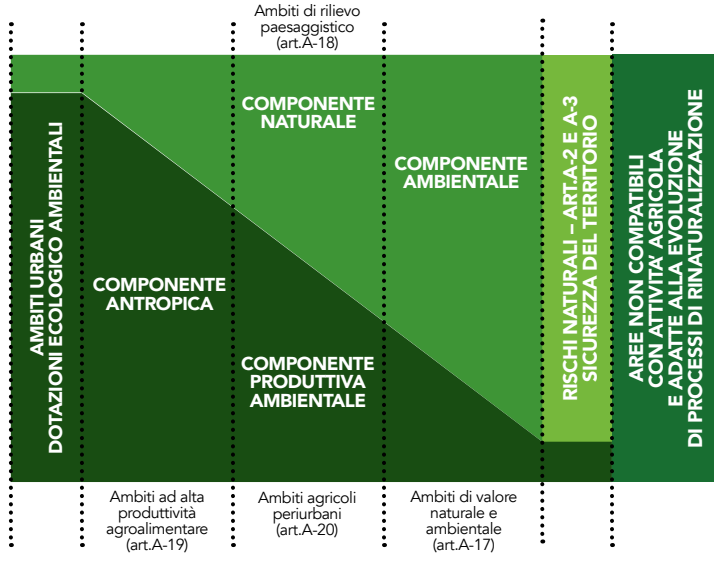
In caso di mancata consegna inviare a Ufficio BO-CMP per la rettifica/ove si intende che si impegna a versare le dovute tasse.

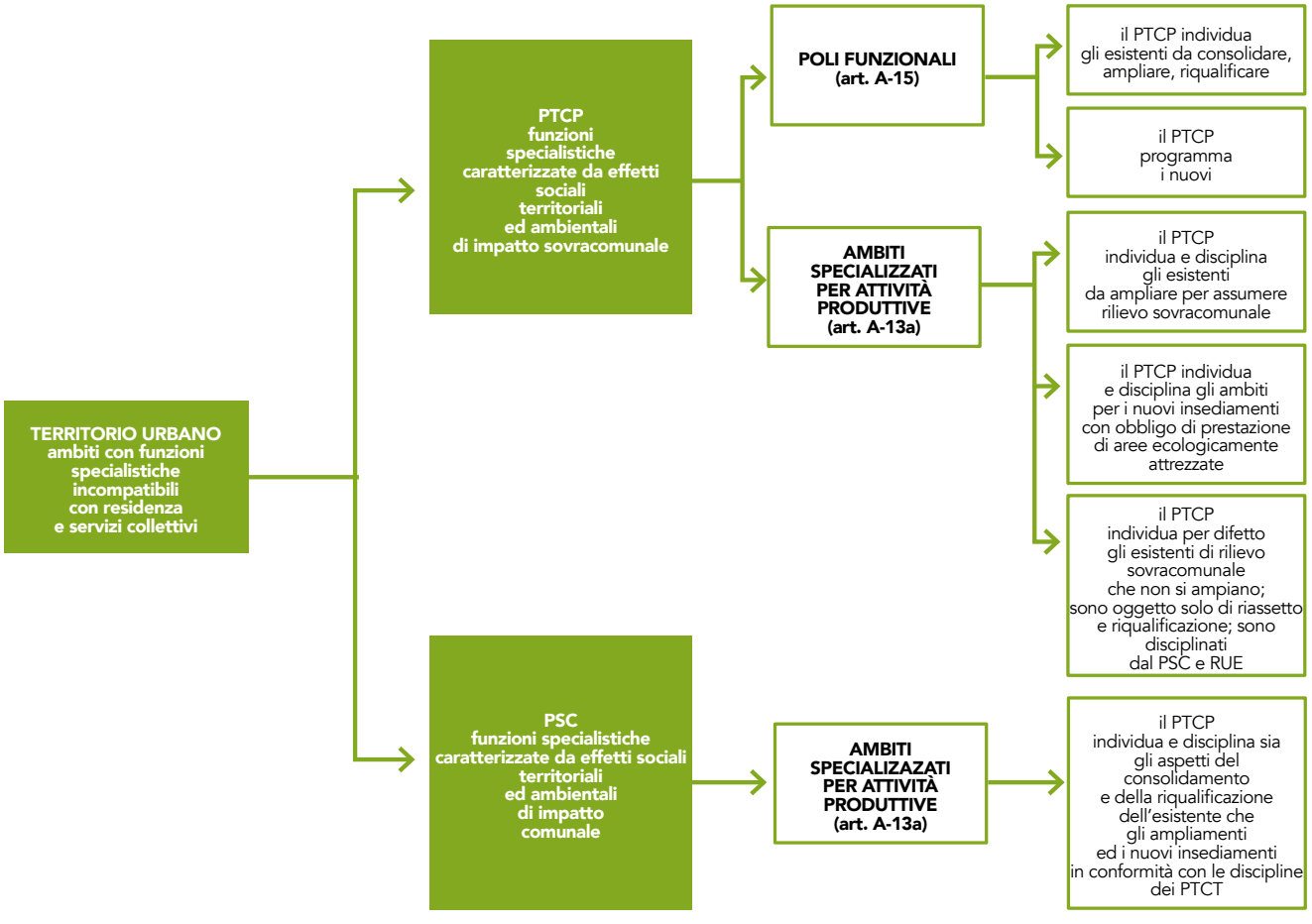
Registrazione del Tribunale di Bologna n. 4308 del 16 dicembre 1972 – Proprietario: Giunta regionale nella persona del Presidente Vasco Errani – Direttore responsabile: Roberto Franchini – Amministrazione presso il Provveditorato della Giunta regionale – Stampa e spedizione: Grafica Veneta S.r.l. Trebaseleghe

Stampato su carta riciclata al cento per cento

LEGGE REGIONALE N.20/2000 (LR N. 6/2009 - 23/2009)
disciplina generale per la tutela e l'uso del territorio regionale

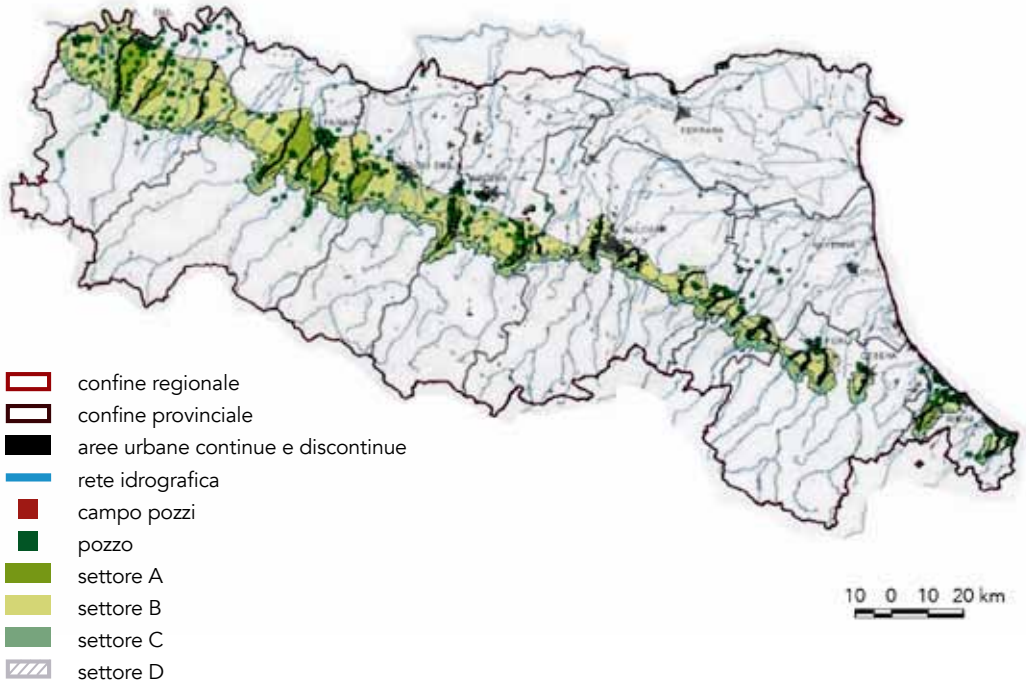






PIANO DI TUTELA DELLE ACQUE DEL 2005
misure per la tutela delle acque superficiali e profonde

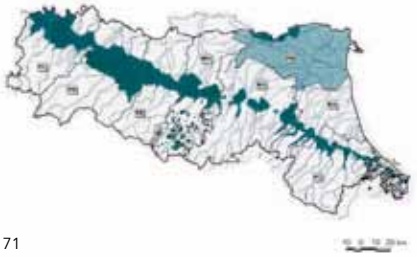
Il PTA, ai sensi del DLgs 152/99, individua gli obiettivi di **qualità ambientale** dei corpi idrici e le **misure di tutela qualitativa** (disciplina degli scarichi, tutela zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, disciplina delle attività di utilizzazione agronomica, tutela aree di pertinenza dei corpi idrici, tutela zone vulnerabili da prodotti fitosanitari, tutela zone soggette a siccità, tutela acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano) e di **tutela quantitativa** (rispetto del deflusso minimo vitale, misure per il risparmio idrico, misure per il riutilizzo acque reflue).



68

69

70



71

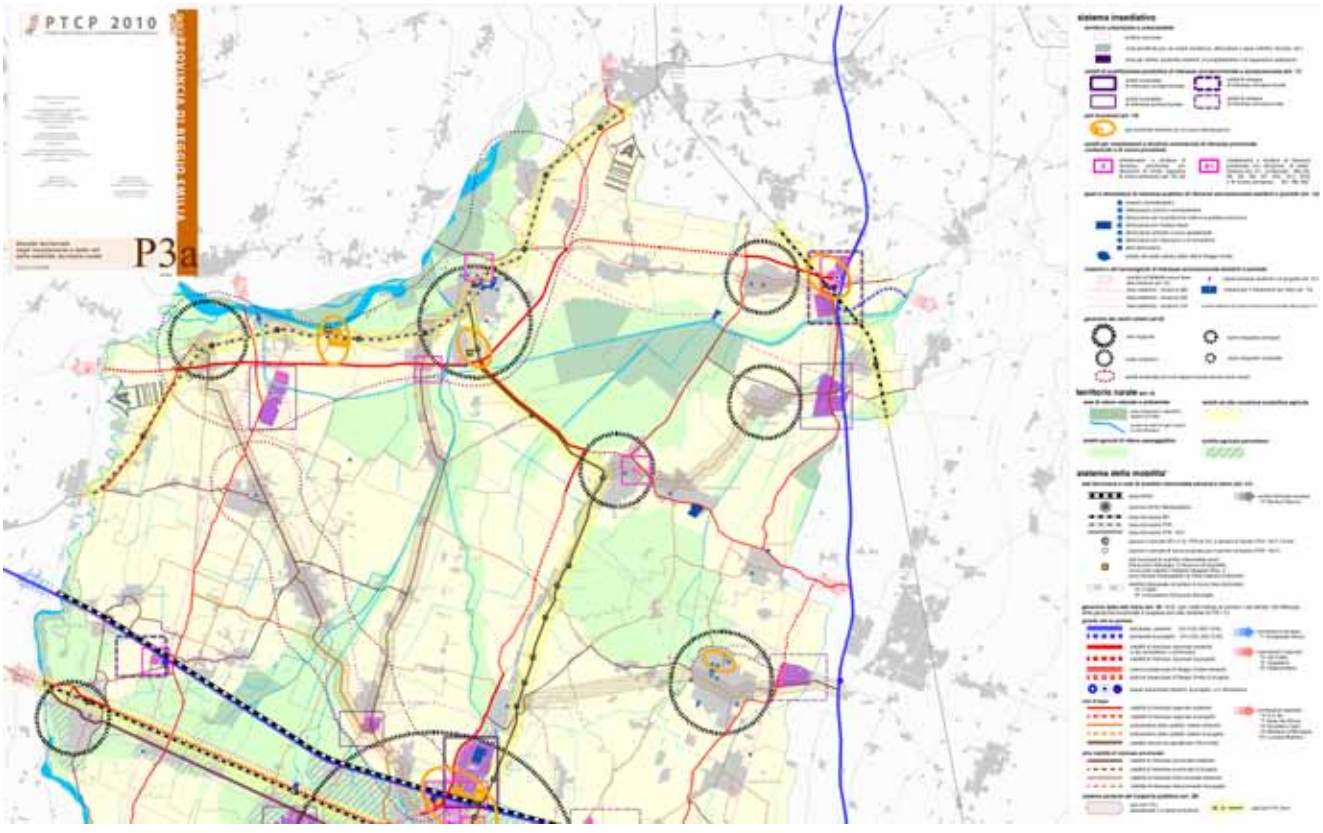
68. PTA: zone di protezione delle acque sotterranee
69. PTA: areali irrigui e consortili attuali
70 PTA: zone di protezione delle acque superficiali
71 PTA: zone vulnerabili da nitrati di origine agricola

il PTCP di Reggio emilia 2010
la promozione di un modello qualitativo di sviluppo

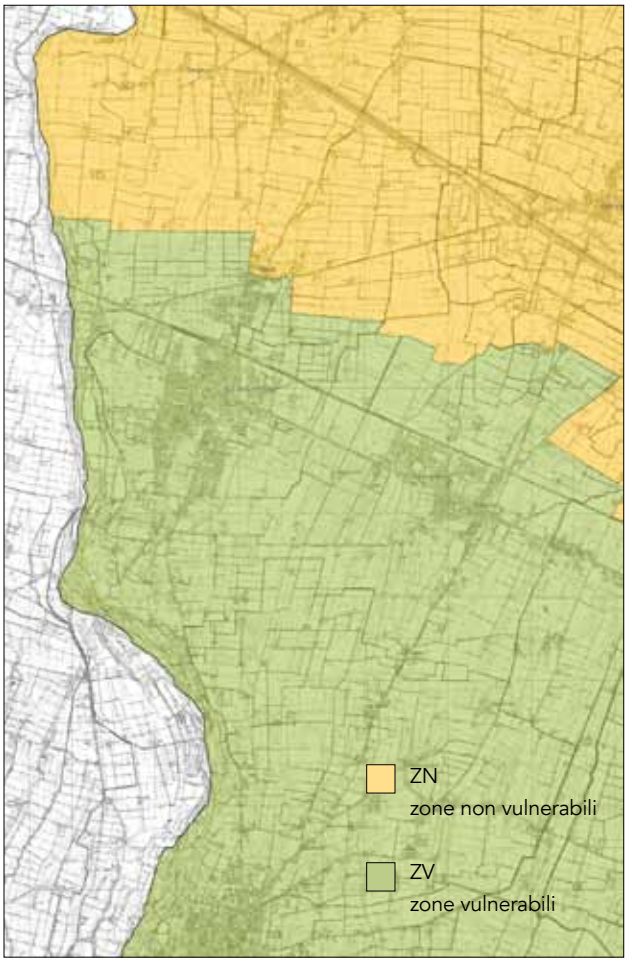
Il Consiglio Provinciale ha approvato il **Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Reggio Emilia** con delibera di n. 124 del 17/06/2010

I principali obiettivi del **progetto di sviluppo strategico di scala territoriale e di lungo periodo** prefigurato dal PTCP sono volti:

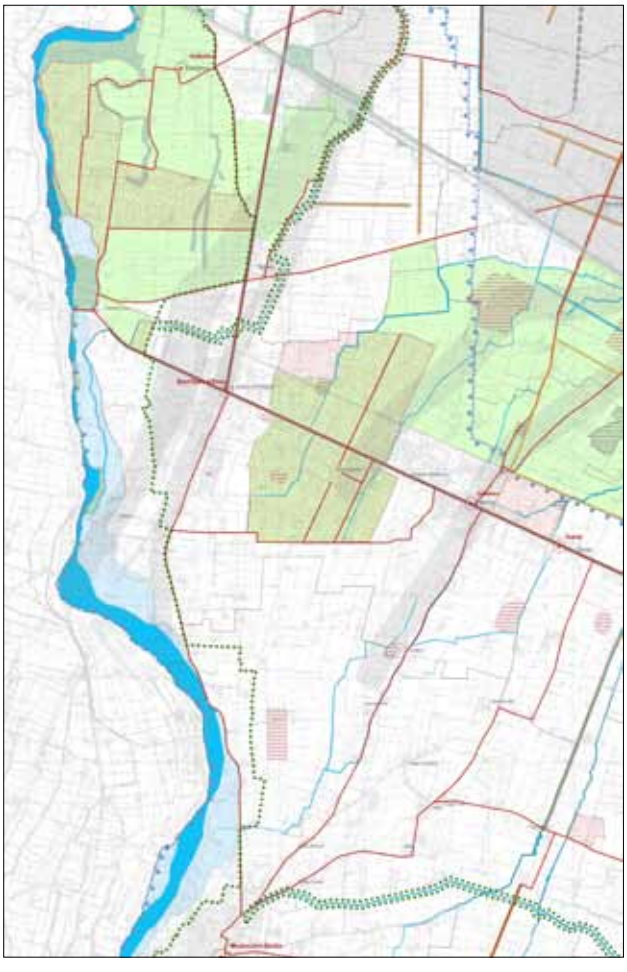
- alla **promozione di un modello qualitativo di sviluppo**, attraverso il **contenimento del consumo di suolo** per nuove urbanizzazioni e l'incentivo alla rifunzionalizzazione del patrimonio e delle attività in disuso. Si introducono le quote del 3% e 5% alla crescita dell'urbanizzato. Ciò anche **riconsiderando le previsioni residue dei piani vigenti**;
- alla **stretta integrazione tra politiche insediative e politiche dei trasporti**, specie pubblici, e dei servizi, affinché le nuove previsioni siano condizionate alla presenza di una adeguata dotazione di servizi e di stazioni o fermate del TPL, secondo profili localizzativi improntati al principio della "*funzione giusta al posto giusto*";
- alla forte **selezione e specializzazione degli insediamenti produttivi**: dei 180 insediamenti produttivi oggi esistenti o previsti nel territorio provinciale, solo 13 godono delle condizioni di accessibilità e sostenibilità tali da costituire una risorsa credibile da incentivare e su cui investire per la competitività internazionale del sistema economico provinciale; mentre per gli ambiti produttivi di rilievo comunale sono stati previsti ampliamenti per consolidare svilupare le imprese esistenti;
- al **rilancio e riqualificazione del commercio nei centri storici**, contrastando la desertificazione commerciale nei centri storici e nelle località minori, potenziando altresì la capacità competitiva ed il ruolo commerciale del territorio provinciale. Viene definito un modello pianificatorio più flessibile e gerarchizzato: dai 69 insediamenti commerciali di interesse sovracomunale programmati nel 2000, sono 13 le aree di rilevanza strategica per l'ottimizzazione dell'offerta commerciale provinciale individuate dal nuovo Piano. Il Piano interpreta infatti la rete commerciale nella sua accezione più vasta di servizio, di settore economico legato anche alla valorizzazione e **promozione dei prodotti del territorio reggiano, perseguendo la migliore integrazione con le altre reti economiche, sociali, culturali e ambientali**;
- alla costruzione di un **efficiente e sostenibile sistema dei trasporti** quale condizione necessaria allo sviluppo, da attuare prioritariamente attraverso il potenziamento del mezzo pubblico (specie su ferro) affinché possa costituire una valida alternativa a quello privato, ed attraverso il completamento dello scenario infrastrutturale stradale programmato;
- all' applicazione dei **principi della Convenzione Europea del Paesaggio**. Il nuovo piano si pone come unico riferimento per gli strumenti urbanistici comunali e per l'attività amministrativa attuativa in materia di pianificazione paesaggistica.



69



70

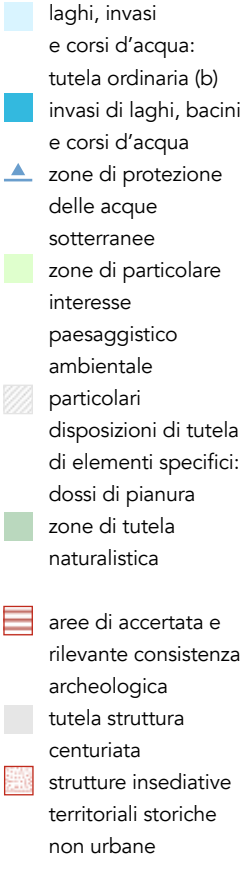


71

L'elaborazione del sistema delle tutele del PTCP ha **attuato l'Accordo per l'aggiornamento della componente paesistica del PTCP** sottoscritto il 3 ottobre 2007 tra Regione Emilia Romagna, Soprintendenza per i Beni architettonici e il Paesaggio, Soprintendenza per i Beni Archeologici ed ANCI sperimentando modalità di dialogo tra Enti e approfondimenti interdisciplinari;

- alla **valorizzazione del territorio rurale**, quale fulcro delle politiche territoriali per la qualità dell'alimentazione e della salute, ma anche per la fornitura di una moltitudine di servizi, ambientali, culturali, turistici, ecc. Gli interventi in territorio rurale sono regolati da indirizzi e direttive omogenei su tutto il territorio provinciale, sia per la nuova edificazione che per il recupero;
- all'**incremento delle aree naturali nel territorio di pianura** (minimo 5 % per comune) anche attraverso l'attuazione del progetto di rete ecologica polivalente ed, al contempo, all'arresto nell'ambito collinare e montano della perdita di habitat complementari a quello del bosco;
- alla **salvaguardia dell'integrità fisica del territorio** garantendo livelli accettabili di sicurezza degli insediamenti rispetto ai rischi ambientali ed antropici. A tal fine il nuovo Piano si caratterizza come riferimento unico per i Comuni per l'accertamento dei limiti e dei condizionamenti derivanti dai vincoli idraulici, idrogeologici e sismici, in direzione della funzione di "*carta unica dei vincoli ambientali*". **Reggio Emilia è stata la prima tra le province coinvolte dal bacino idrografico del Po, a siglare una specifica Intesa con Autorità di Bacino e la Regione Emilia Romagna.**
- alla **tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica superficiale e sotterranea**. Successivamente all'adozione del piano si è costituito un tavolo tecnico di concertazione, al quale sono stati chiamati a partecipare i soggetti a vario titolo interessati, con la finalità di coinvolgere i soggetti stessi nelle necessarie ulteriori attività conoscitive propedeutiche all'attuazione della misura "*Bacini di accumulo a basso impatto ambientale*".

69. Carta dell'assetto territoriale degli insediamenti e delle reti della mobilità, territorio rurale
70.Carta delle zone vulnerabili ai nitrati
tav. P10b / 200NO
71. Zone, sistemi ed elementi della tutela paesistica
tav. P5a / 200NO



SANT'ILARIO D'ENZA

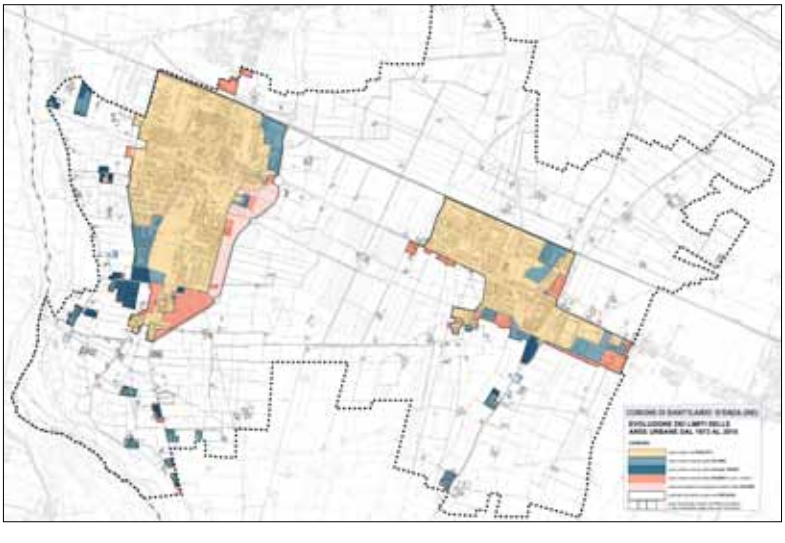
Nel 2015 si approvano il PSC e RUE, elaborati in una fase di profonda trasformazione disciplinare e procedurale.

Gli obiettivi del PSC:

- **tutela dei processi naturali e delle risorse ambientali, che riguarda in modo trasversale sia le modalità d'uso del territorio in rapporto alle risorse ambientali (acque superficiali, acque profonde, suolo, aria, biodiversità), sia le modalità di gestione del patrimonio edilizio (riduzione dei consumi energetici/idrici e dell'inquinamento atmosferico, miglioramento della qualità abitativa);**
- **salvaguardia dei caratteri identitari attraverso politiche mirate alla tutela dell'identità paesaggistica, culturale e sociale e che perseguono la progressiva qualificazione di spazi pubblici;**
- **innesto delle politiche comunali nel progetto territoriale sovracomunale con particolare riferimento a quadro strategico di mobilità, strategia ambientale delle reti ecologiche, politiche di razionalizzazione della distribuzione nel territorio provinciale di insediamenti produttivi.**

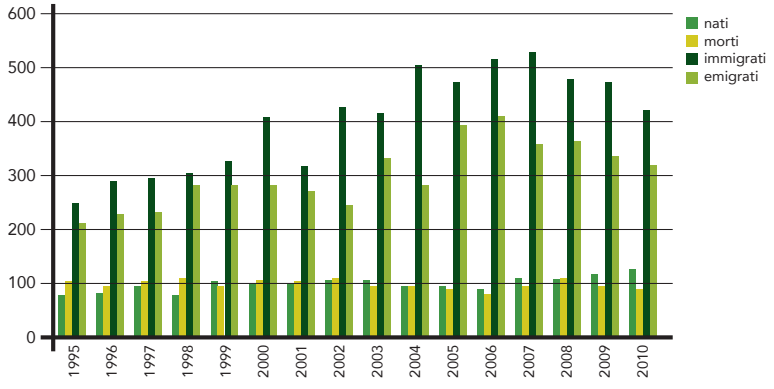
Il progetto di territorio del PSC (e RUE) si articola in due contesti territoriali: il territorio rurale, comprensivo delle aree di valore naturale-ambientale e degli ambiti agricoli e il territorio urbano, comprensivo degli ambiti di trasformazione (soggetti a perequazione urbanistica), e degli ambiti urbani consolidati e da riqualificare (ulteriormente articolati nel RUE).
Il principale fattore di interrelazione tra i diversi ambiti è il sistema delle reti: reti della mobilità e reti ecologiche.

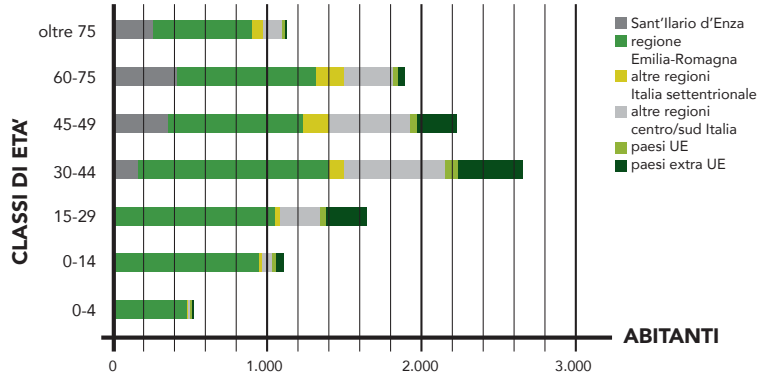
Le urbanizzazioni sono state contenute entro i perimetri già previsti dal piano del 2000.

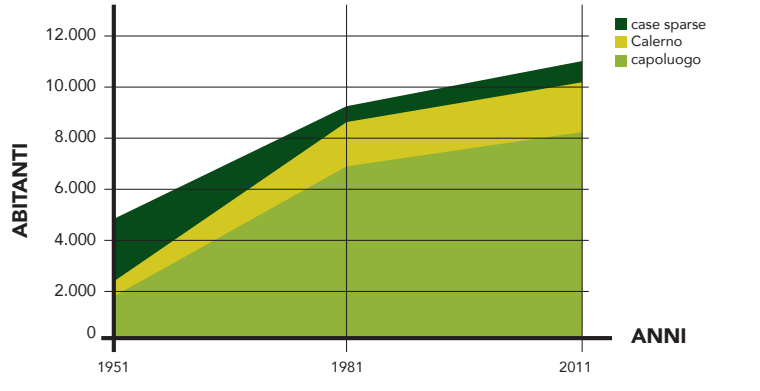


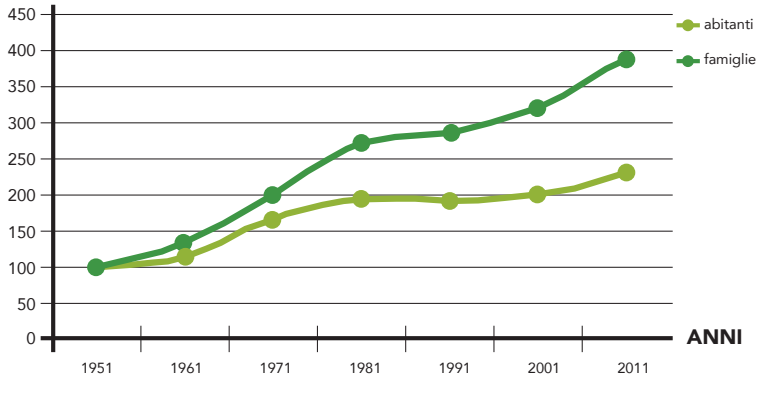
72

72. Evoluzione dei limiti delle aree urbane 1973-2015 [elaborazione grafica R.Bedosti - F.Sacchetti]
73. Le dinamiche demografiche del primo decennio del 2000: composizione della popolazione, abitanti per classe di età e paese di nascita al 2011, evoluzione della popolazione per localizzazione ed incremento numero abitanti e famiglie dagli anni '50 al 2011


600
500
400
300
200
100
0
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
nati
morti
immigrati
emigrati


CLASSI DI ETA'
oltre 75
60-75
45-49
30-44
15-29
0-14
0-4
0
1.000
2.000
3.000
ABITANTI
Sant'Ilario d'Enza
regione Emilia-Romagna
altre regioni Italia settentrionale
altre regioni centro/sud Italia
paesi UE
paesi extra UE


ABITANTI
12.000
10.000
8.000
6.000
4.000
2.000
0
1951
1981
2011
ANNI
case sparse
Calerno
capoluogo


450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
1951
1961
1971
1981
1991
2001
2011
ANNI
abitanti
famiglie

77

Comune di Sant'Ilario d'Enza
Provincia di Reggio Emilia

PSC
RUE
POC

L.1150/1942 - L.R. 20/2000 e s.m.i

Sindaco
Marcello Moretti

Assessore all'Urbanistica
Giordano Colli

Segretario Comunale
dott.ssa Anna Maria Pelosi

Ufficio Tecnico Comunale
Stefano Ubaldi ingegnere

Progettisti
Raffaella Badiali architetto
Francesco Sacchetti architetto
Federica Bertoletti architetto (UT Comune)

Geologia
dott.geol. Giorgio Neri
dott. geol. Marco Ragni
(AMBITER s.r.l.)

Archeologia
dott. Ivan Chiesi
dott. Paola Mazzieri
(ARCI Archeosistemi soc. coop.)

PIANO URBANISTICO COMUNALE

PSC - PROGETTO DI PIANO **B**

PROGETTO
CARTA DI PIANO
elab. 6
scala 1:5.000

febbraio 2014

adozione: delibera C.C. n. del
riserva G.P.: delibera n. del
approvazione delibera C.C. n. del

LEGENDA PSC

TERRITORIO RURALE (TIT. III)

Aree di valore naturale e ambientale (art. 10)

Ambito di pertinenza del fiume Enza
Area I fascia A del PAI
Zona di tutela dei caratteri ambientali del fiume Enza

Ambito di pertinenza del reticolo idraulico minore
Aree di rii, canali, scoli
Zona di tutela (fascia riparian)

Ambiti agricoli (art. 11)
Ambito agricolo periurbano

Ambito agricolo di rilievo paesaggistico
Ambito agricolo di rilievo paesaggistico
Ambito agricolo di rilievo paesaggistico rientrante nel sistema delle bonifiche storiche
Ambito agricolo di ril. paes. Spalletti-Variane (struttura insediativa storica non urbana)
Ambito agricolo di ril. paes. La Commenda (struttura insediativa storica non urbana)
Ambito agricolo ad alta vocazione produttiva agricola
Edificio produttivo in ambito agricolo
Edificio incongruo in ambito agricolo

TERRITORIO URBANO (TIT. IV)

Ambiti di trasformazione (TIT. IV - CAPO 1) (art. 16)
Ambiti da assoggettare a ristrutturazione urbanistica destinati a nuovi insediamenti
Ambiti insediativi destinati a spazi pubblici strutturanti il disegno urbano e territoriale

Ambiti urbani consolidati residenziali (TIT. IV - CAPO 2)

Spine urbane centrali:
Verde pubblico con valore di spina urbana
Attrezzature pubbliche rientranti nella spina urbana
Contesti plurifunzionali
Centro storico
Contesti prevalentemente residenziali

Ambiti urbani consolidati prevalentemente residenziali
Contesti residenziali
Contesti con carattere di tipicità nell'ambito urbano
Significative aree di verde privato
Nuclei minori in territorio rurale

Ambiti urbani consolidati specializzati per attività produttive (TIT. IV - CAPO 4)
Ambiti specializz. per attività produtt. prevalentem. manifatturiere di interesse comunale
Insediamenti commerciali di competenza comunale

Dotazioni territoriali (TIT. IV - CAPO 3)
Principali infrastrutture e impianti tecnologici inerenti alle urbanizzazioni
Linee elettriche alta tensione
Aree preferenziali per impianti energia rinnovabile di programmazione pubblica
Pozzi dell'acquedotto

Attrezzature e spazi collettivi di rilevanza comunale
Attrezzature scolastiche di interesse comune, religioso, ecc.
Verde pubblico
Verde pubblico per attività sportive
Parcheggi di interscambio e principali parcheggi urbani
Parcheggi bici

Attrezzature e spazi collettivi di rilevanza comunale/sovracomunale
Attrezzature e servizi di interesse generale
S Scuole superiori o complessi scolastici con scuole superiori
Va Attrezzature sportive

Dotazioni ecologiche e ambientali
Aree verdi con esclusiva funzione ambientale
Principali centri di attività e servizi di rilevanza sovracomunale

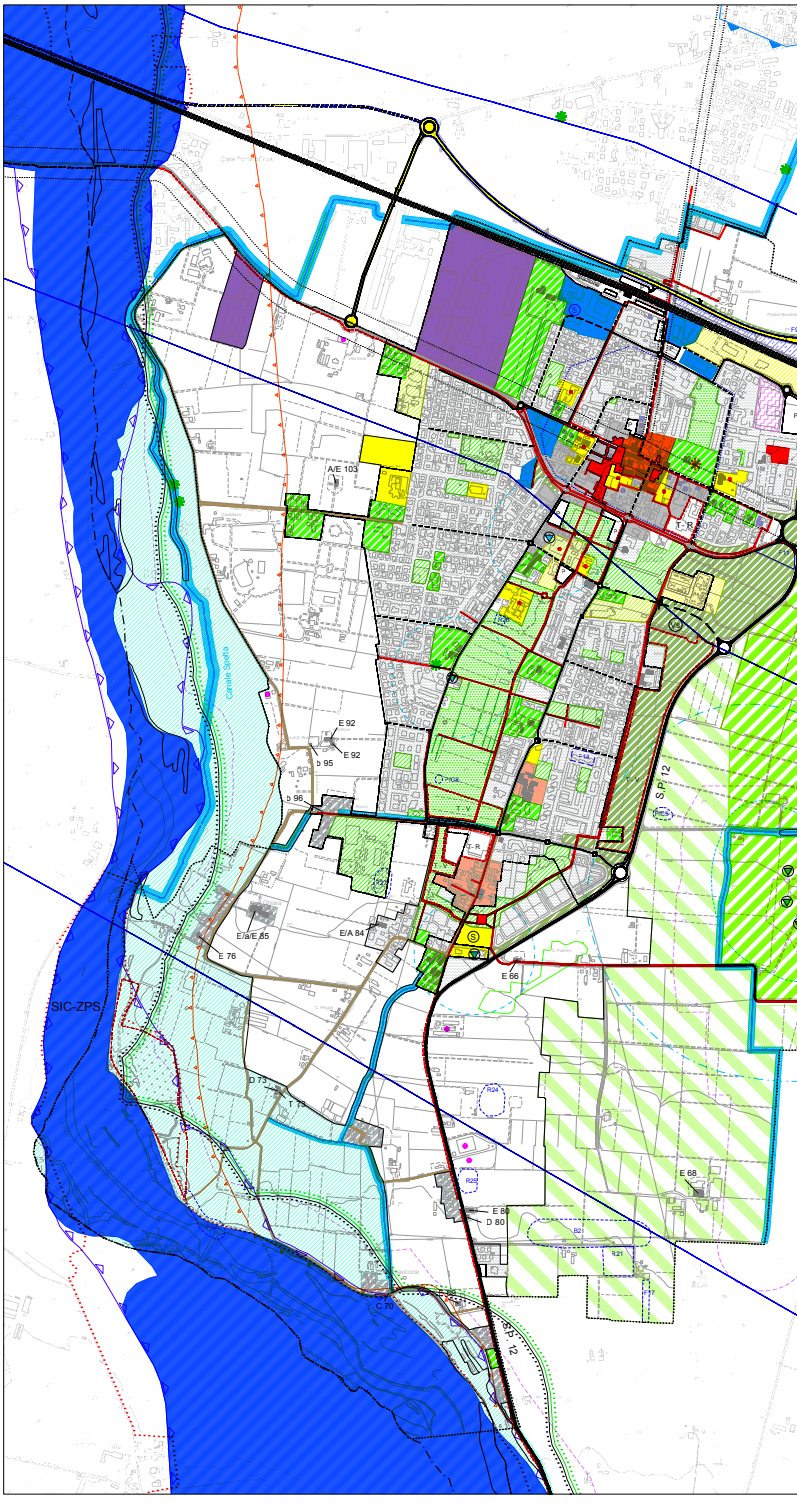
Territorio urbanizzato al 2013
Perimetro

RETE DELLA MOBILITA' (TIT. V)

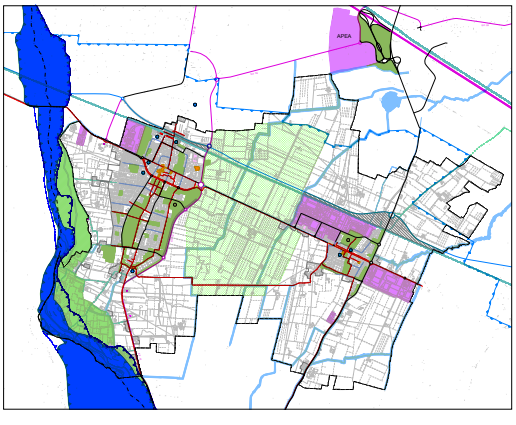
Rete ferroviaria
Linea ferroviaria RFI (sede Sulle del TPL su ferro) e stazione

Sistema ciclopedonale
Principali itinerari ciclopedonali di interesse comunale
Principali itinerari ciclopedonali di interesse sovracomunale
Sistema delle piazze

Rete viaria - strade extraurbane
Rete viaria - strade urbane
PERIMETRI RELATIVI A TUTELE AMBIENTALI
PERIMETRI RELATIVI A TUTELE DI BENI PAESAGGISTICI
PERIMETRI DI ZONE ED ELEMENTI DI INTERESSE STORICO ARCHEOLOGICO (TIT. VI)
EDIFICI CLASSIFICATI "BENE CULTURALE"
PIANTE MONUMENTALI E FILARI TUTELATI
CONFINI

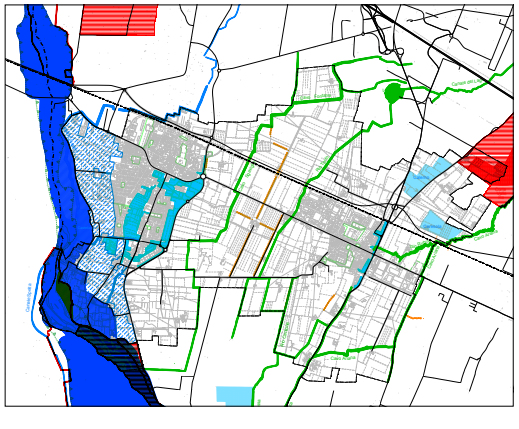


73

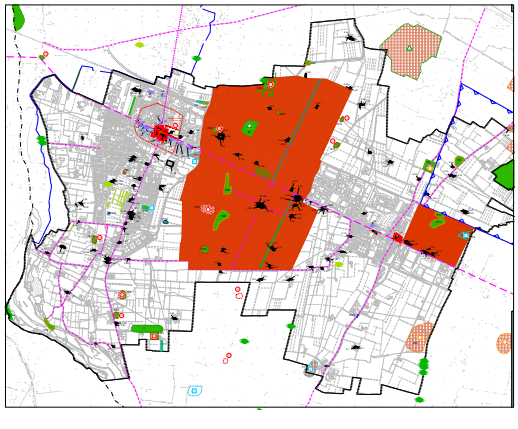


74

73. Estratto del RUE Zonizzazione - elab. 2
74. PSC Progetto di Piano - Schema di assetto territoriale
75. PSC Progetto di Piano - Rete ecologica
76. PSC Progetto di Piano - Elementi del sistema insediativo storico
77. PSC Carta di piano



75



76

IL PRESENTE

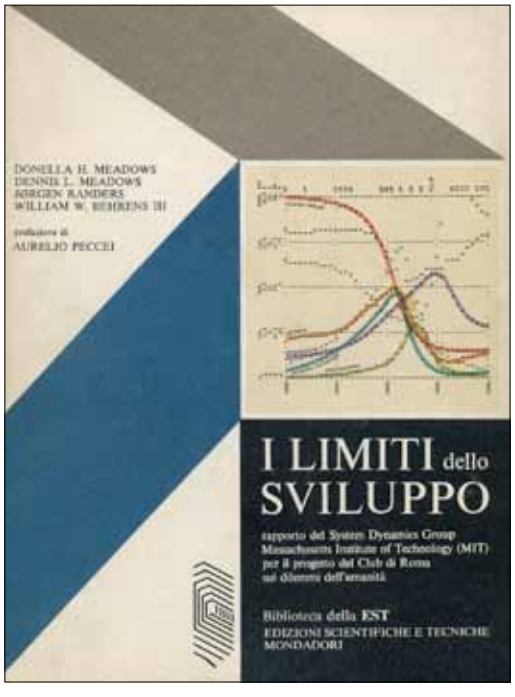
I LIMITI ALLO SVILUPPO: RISORSE TERRITORIALI COME BENI DELLA COMUNITÀ

IL CONTESTO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

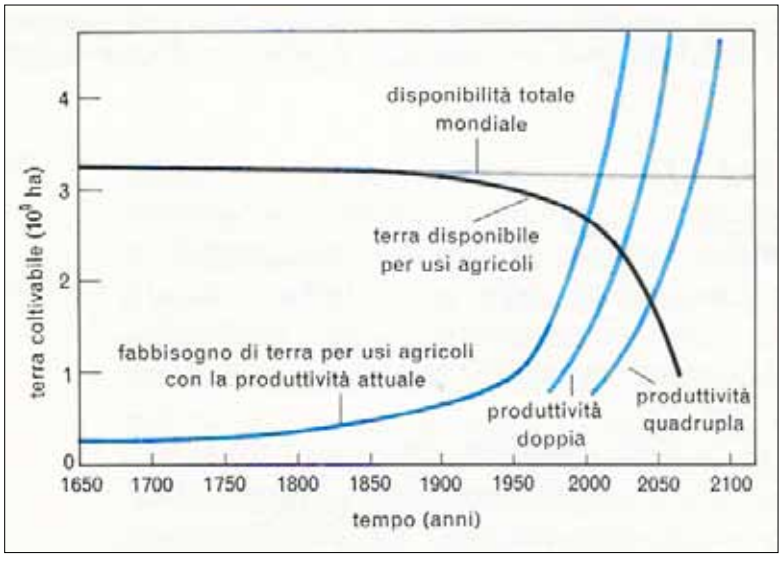
**Il quadro culturale contemporaneo è fortemente influenzato dalla consapevolezza dei problemi connessi al consumo delle risorse ambientali.
Si definiscono così obiettivi di riduzione dei consumi energetici e dei gas climateranti e l'incentivo all'uso di energie alternative. Anche il suolo è inserito tra le risorse finite e non rinnovabili, per le funzioni ecosistemiche che svolge e il ruolo alimentare.**

I LIMITI DELLO SVILUPPO

Il rapporto del MIT di Boston per il progetto del Club di Roma sui "*dilemmi dell'umanità*", pubblicato in Italia nel '72, affronta, con un modello dinamico del mondo, l'intreccio di cinque elementi: popolazione, produzione di alimenti, industrializzazione, inquinamento, sfruttamento delle risorse naturali. Se il ritmo di crescita esponenziale della popolazione e di consumo delle risorse naturali continuerà inalterato, il punto di crisi tra il fabbisogno di terra disponibile per usi agricoli e popolazione, sarà raggiunto intorno agli anni 2000. Il problema del controllo dell'uso del territorio e delle sue risorse si pone non come problema di un singolo paese, ma dell'intera umanità (riflessione alla quale voleva giungere Aurelio Peccei, ispiratore della ricerca).



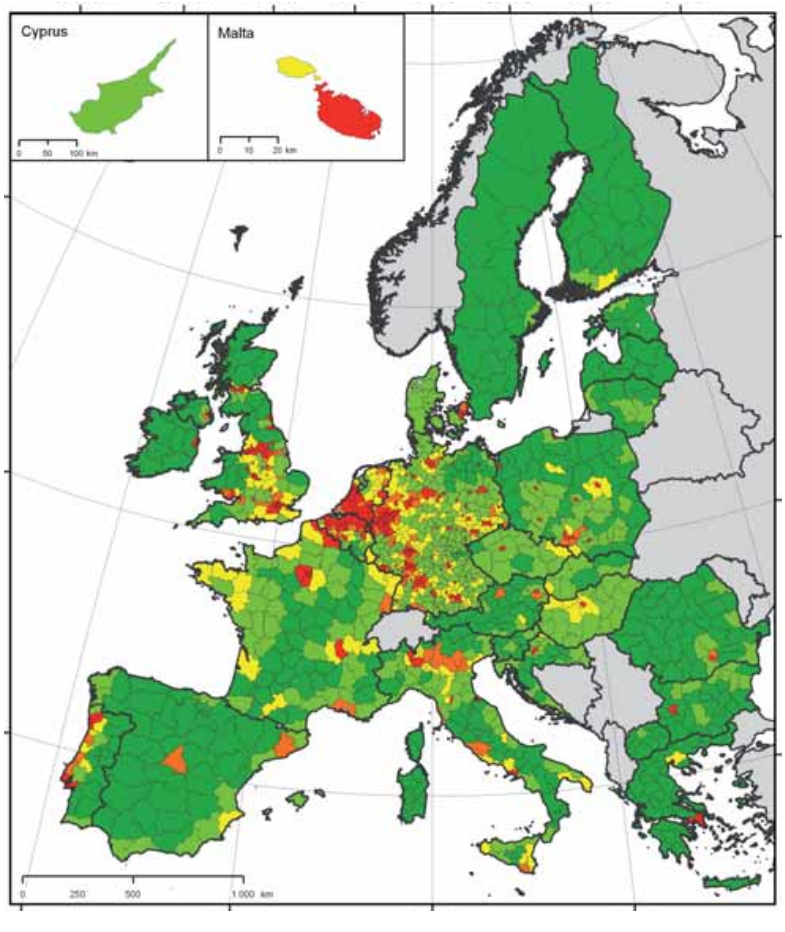
Il fabbisogno e disponibilità di terra per uso agricolo. Dopo il 1970, il tratto di curva in colore chiaro riflette la crescita prevista della popolazione al tasso attuale. La disponibilità di terra arabile diminuisce per via di impieghi urbani e industriali



IL SUOLO COME RISORSA NON RINNOVABILE

Fra le risorse ambientali finite e non rinnovabili il suolo, oltre alle funzioni ecosistemiche che svolge (stoccaggio, filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua; riserva di biodiversità, stoccaggio di carbonio, produzione di biomassa) assume un ruolo alimentare non sostituibile: il Parere del Comitato economico e sociale europeo (2011/C 54/04), richiamando anche le previsioni della FAO relative alla crescita demografica mondiale entro il 2050 e alla necessità di "*raddoppiare la produzione alimentare mondiale*", pone il tema della sicurezza alimentare "*come aspetto di un concetto più vasto di sicurezza*".

La Comunità Europea nel VII programma ambientale approvato nel 2013, nel quadro delle misure per "*rendere l'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*", relativamente al suolo pone l'obiettivo di arrivare a quota zero di consumo netto di suolo entro il 2050, con la specificazione che l'obiettivo va perseguito con un percorso lineare di riduzione dell'occupazione di terreni già nel periodo 2000-2020.



78. Rapporto Commissione Europea SWD(2012) 101 final/2 *"Percentuale di superficie impermeabilizzata in Europa nel 2006"* [www.eea.europa.eu]

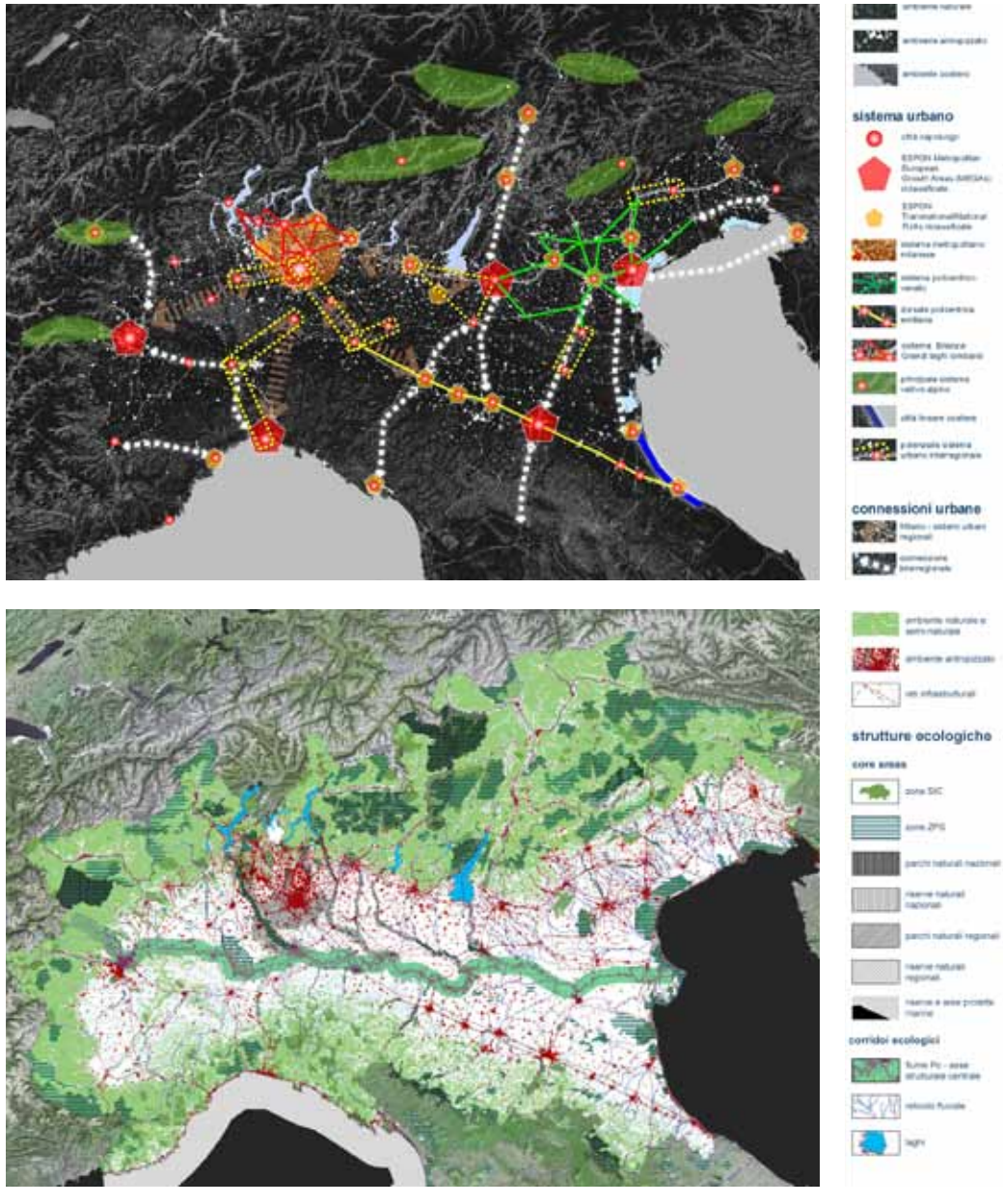
78

EMILIA-ROMAGNA

Un elemento di forte novità, che ha rilevanti effetti sul modello di governo istituzionale, è il riordino territoriale introdotto a livello nazionale dalla legge 56/2014. La Legge regionale 13/2015 attua la legge Delrio (n.56/2014) e prefigura un nuovo modello di governo che indirizza alla realizzazione di *Aree vaste interprovinciali* fondate sull'aggregazione tra Province, che potranno fare sistema per sviluppare al meglio nuove strategie territoriali, valorizzando il ruolo strategico della Città metropolitana di Bologna (hub regionale).

Il PTR attuale, approvato nel 2010, articola la lettura del territorio in '*sistemi complessi di area vasta*' a dominante antropizzata (la città metropolitana di Bologna ed Imola, il sistema Modena-Reggio-Parma, la rete delle città romagnole, l'agglomerazione lineare costiera, i sistemi monocentrici di Ferrara e Piacenza, la fascia Cispadana) e a dominante naturale (gli Appennini, il Delta del Po), connessi tra loro e con le aree esterne alla Regione da reti di relazioni. Un successivo approfondimento conoscitivo relativo al consumo di suolo ci restituisce una misura del suolo urbanizzato al 2008 pari al 10% del territorio regionale, che pone con forza il tema del contenimento dell'uso di suolo vergine e del riuso del suolo già edificato.

Alla luce del nuovo assetto istituzionale, e nella consapevolezza che il nuovo scenario richiede un adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per affrontare la sfida della rigenerazione verso l'azzeramento del consumo di suolo, la Regione ha avviato il percorso per la riforma della legge urbanistica regionale.



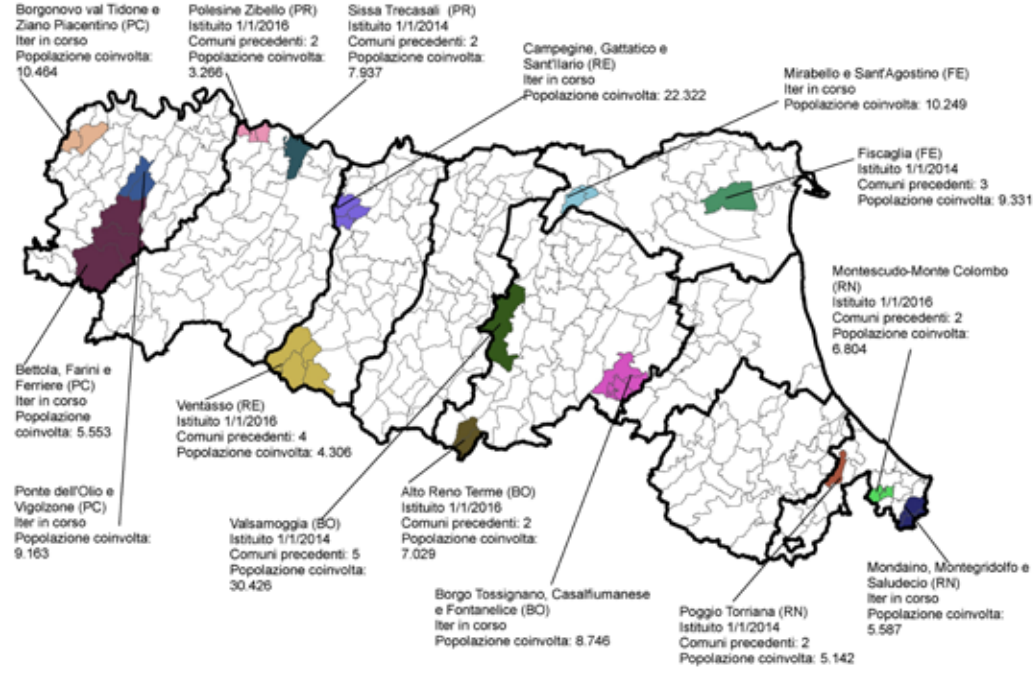
79. il Piano Territoriale Regionale del 2010: sviluppo, coesione sociale e crescita della competitività del sistema territoriale

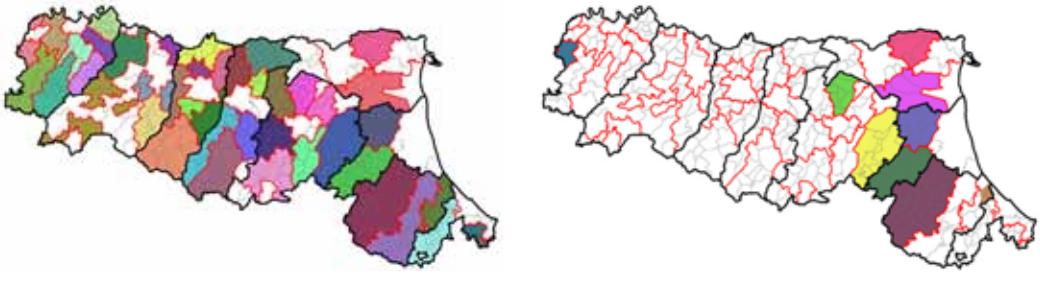
79

LEGGI REGIONALI N.21/2012 - 13/2015
un nuovo modello di governo territoriale

La LR 21/2012 prevede la **riorganizzazione delle funzioni amministrative** stabilendo la riorganizzazione delle amministrazioni comunali in '*ambiti ottimali*' per la gestione associata delle funzioni e dei servizi ai cittadini, attraverso incentivi alle **Unioni di Comuni**.

Forte spinta anche alle **fusioni di Comuni**: a tre anni dall'entrata in vigore della legge sono stati 8 i processi di fusione che hanno determinato la nascita di altrettanti Comuni unici al posto dei 22 preesistenti.





80

80. Fusioni in Emilia-Romagna al 15 gennario 2016: situazione complessiva (in alto), Unioni con funzioni delegate: sistemi informativi (a sinistra) e Urbanistica - ufficio di piano (a destra)

81. Il consumo di suolo in Emilia-Romagna: analisi dello stato di fatto [info: geoportale.regione.emilia-romagna.it/it]
82. Suolo consumato e non al 2008
83. Superficie urbanizzata fuori da centri abitati
84. Dispersione in territorio rurale

IL MONITORAGGIO DEL CONSUMO DI SUOLO
metodologia di calcolo e restituzione dello stato di fatto al 2008
info: geoportale.regione.emilia-romagna.it/it

La regione Emilia-Romagna ha sviluppato una metodologia di calcolo in grado di **monitorare quantitativamente il fenomeno del consumo di suolo** e di restituirne una lettura qualificata. Organizzato in tre fasi di lavoro, il monitoraggio assicura conoscenze di dettaglio anche sul **fenomeno della dispersione insediativa** e sul grado di **artificializzazione del territorio rurale**.

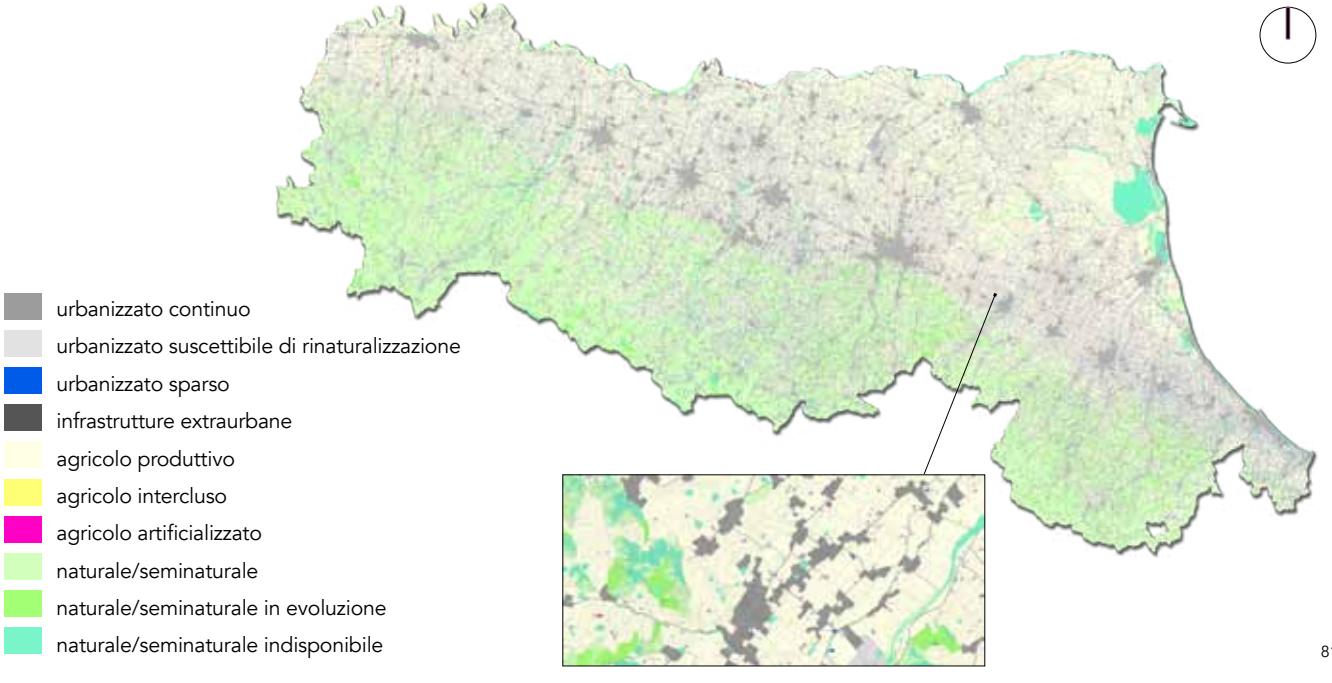
#1 LETTURA STATO DI FATTO DEL TERRITORIO
che descrive lo stato oggettivo di ciascuna parte del territorio regionale rilevabile attraverso le banche dati geotopografiche della Regione Emilia-Romagna

→

#3 CONFRONTO TRA LE DUE LETTURE
(stato di fatto e stato della pianificazione)
che consente di assegnare definitivamente ciascuna parte di territorio alla classificazione regionale individuata

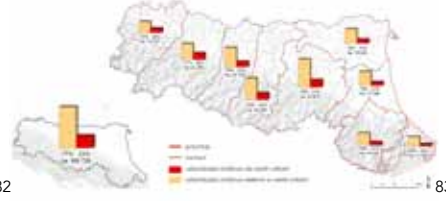
←

#2 LETTURA DELLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE
che permette di considerare lo "stato di diritto" di quelle parti di territorio sulle quali ricadono delle previsioni urbanistiche insediative

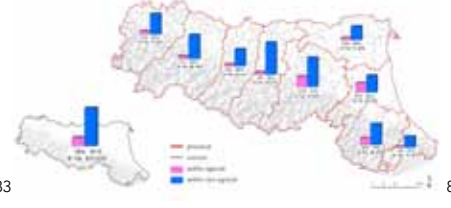


81

82



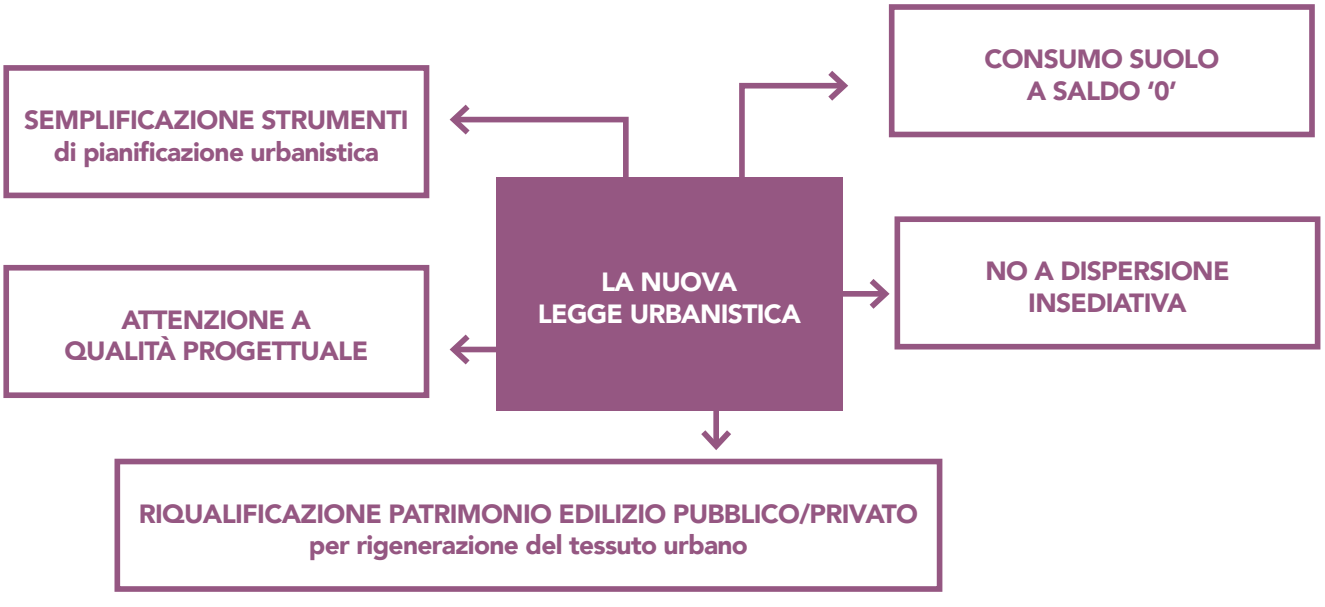
83

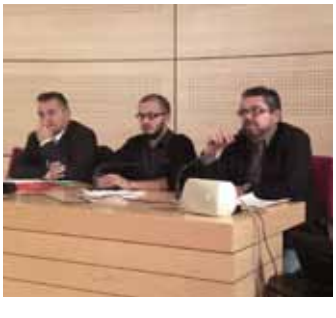


84

NUOVE SFIDE PER IL FUTURO
verso la nuova legge di governo del territorio

La riflessione sulla **crisi economica e sociale** degli ultimi anni, che ha colpito duramente anche il territorio della regione, ponendo radicalmente in discussione il processo insediativo fin qui conosciuto, ha portato la Giunta Regionale ad inserire la **revisione della legislazione regionale in materia di governo del territorio**, tra i principali obiettivi del proprio mandato.
Un obiettivo di tale rilevanza richiede necessariamente la messa a punto di **un ampio percorso di partecipazione**, che coinvolga gli attori principali del territorio regionale: lo scorso 16 settembre 2015, l'Assessore regionale alla Programmazione territoriale Raffaele Donini ha formalmente avviato il percorso, la cui prima tappa è stato l'ascolto e la raccolta di suggerimenti e proposte finalizzate alla formazione della nuova legge.




85

86

87

85. Il 1^ incontro organizzato a Parma, ottobre 2015
86. Incontro in Provincia a Rimini, novembre 2015
87. Il confronto con gli amministratori piacentini in Provincia, gennaio 2016

SANT'ILARIO D'ENZA

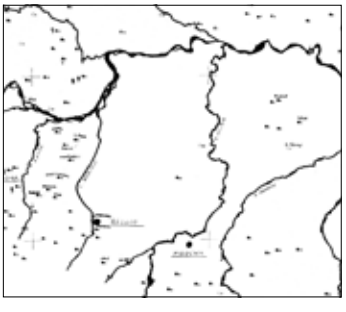
Quasi 50 anni di pianificazione sembrano molti, ed effettivamente lo sono, per una comunità che in questi anni ha vissuto il radicale passaggio da un' economia agricola ad una basata sul secondario e terziario ed il passagio, altrettantanto radicale, da un assetto demografico-sociale circoscritto entro una cultura locale, a uno che ha recepito negli anni '60-'70 grandi flussi di popolazione dall'Italia centro meridionale e più recentemente nel 2000 dai paesi extracomunitari.
La comunità santilariese ha risposto a questi processi con nuovi tessuti abitativi, insediamenti produttivi e servizi, mantenendo tuttavia una costante attenzione ai caratteri identitari del territorio e della cultura, imperniata su un forte senso di solidarietà sociale.
Se si considerano però i tempi lunghi della storia evolutiva del territorio, 50 anni rappresentano una parentesi temporale poco significativa.
Ripercorrendo le trasformazioni del territorio e l'evoluzione degli insediamenti dalla preistoria a oggi si scopre un filo conduttore che collega i processi demografici contemporanei a quelli che dal VII millennio a.C. fino al periodo romano hanno portato nelle aree pedecollinari popolazioni provenienti dal Veneto, dall'Emilia centro-orientale e dalle aree tirreniche, popolazioni peninsulari, celtiche dalla Lombardia, Piemonte e Svizzera, etrusche, i Galli Boi e i Romani; flussi demografici proseguiti poi con l'ingresso di altri ceppi etnici di origine germanica o scandinava (Longobardi, Goti, Ostrogoti, Unni, Franchi).

In questo susseguirsi di continue fusioni di popoli sono emersi caratteri costanti di una compagine sociale sostanzialmente egualitaria, di una cultura locale mirata alla progressiva organizzazione del territorio con un lavoro da secoli (se non da millenni) teso all'imbrigliamento delle acque e alla trasformazione del territorio in ricca risorsa agricola.
Questa cultura si interseca con la fisonomia distintiva del territorio, parte della fascia pedecollinare est-ovest trasversale a tutta la regione, che percorsi millenari hanno recepito come spartiacque o cerniera dei due mondi della collina-montagna e della pianura, luogo da sempre idoneo a forme stanziali per la ricchezza delle acque di superficie e delle acque sotterranee, alle quali sono connesse a cascata l'economia e i paesaggi dei luoghi.
Questa cultura di attenzione alle risorse del territorio si ritrova anche nel concreto operato degli ultimi decenni, e in futuro dovrà rapportarsi al quadro più ampio nel quale l'equilibrio tra risorse e popolazioni andrà visto a livello globale.
In questa prospettiva a ogni territorio (continuo divenire di luoghi/genti che li abitano) sarà richiesta sempre più l'assunzione di precise responsabilità nella conservazione delle risorse specifiche delle quali è depositario (per sé e per gli altri), e nella salvaguardia di quegli aspetti identitari (naturali, storici, culturali) dai quali dipende la ricchezza delle differenze.

50 anni di pianificazione tra i processi evolutivi del territorio comunale

"Una continuità millenaria contraddistingue i macro-comportamenti sociali delle popolazioni che hanno 'solcato' (in senso figurato e materiale) questo territorio: il costante e ininterrotto susseguirsi di popolazioni che, nelle loro millenarie oscillazioni migratorie, hanno tutte ***lasciato sul territorio segni fisici del loro passaggio e della loro cultura****; alla fine dei conti il vero tratto distintivo dei 'santilariesi', allora come ora, sta proprio nel nel* ***dinamismo socio-culturale di questa comunità****, frutto della continua fusione ed evoluzione di popolazioni diverse; da qui sono passati praticamente tutti, arrivando come ospiti o come invasori, integrandosi con i popoli precedenti o imponendosi ad essi, per poi andarsene volontariamente altrove o venire a loro volta cacciati o sottomessi da nuovi occupanti; in* ***un legame stretto, e certamente non casuale, fra la dinamica fisionomia sociale di questa comunità e le caratteristiche fisiche di questo territorio****, la cui accessibilità geografica (anche in questo caso, allora come ora) ha permesso lo sviluppo e ripetersi costante di questi processi."* [Giordano Colli, assessore all'urbanistica fino al 2014]

88



89

90

91

92

93

94

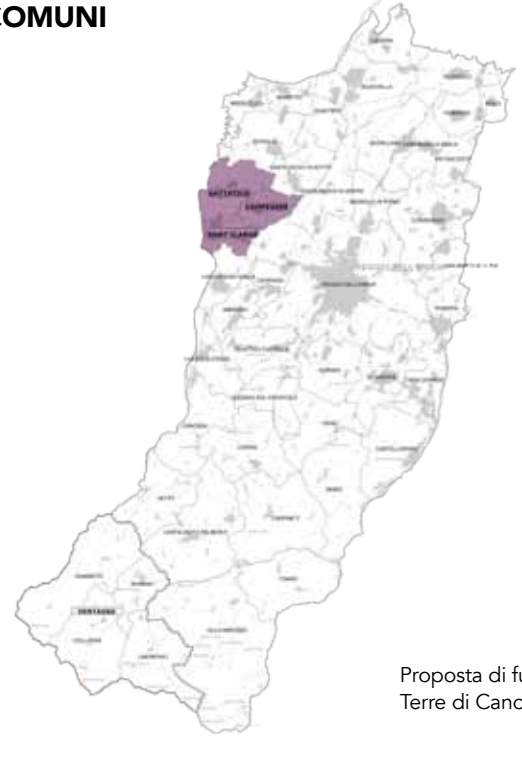
88.Villaggi neolitici [da "*Uomo e ambiente nella preistoria della pianura*" di P. Magnani]
89. Le principali terramare [da "*Uomo e ambiente nella preistoria della pianura*" di P. Magnani]
90. Assetto centuriato bassa reggiana [da "*Il Sant'Eulalia: un canale per due stati*" di R.Monica]
91. Tabula Peutingeriana (pergamena del XII-XIII sec. - copia di un originale del IV sec. d.C.): individuazione di Tannetum con le altre città (Fidentia, Parma) sulla via Emilia lungo la linea pedecollinare
92. Ponte d'Enza e la chiesa di S.Ilario nella "*Pianta della città di Parma e del suo territorio con parte del Borghigiano e Reggiano*" (1460-1465).
93. Enza, Ponte d'Enza, S.Ilario lungo la via Emilia (linea chiara) - Ponte d'Enza nella "*Pianta del Ducato di Reggio*" - XVII sec.
94. Restituzione di carta topografica austriaca della prima metà dell'800

LO STATUTO COMUNALE

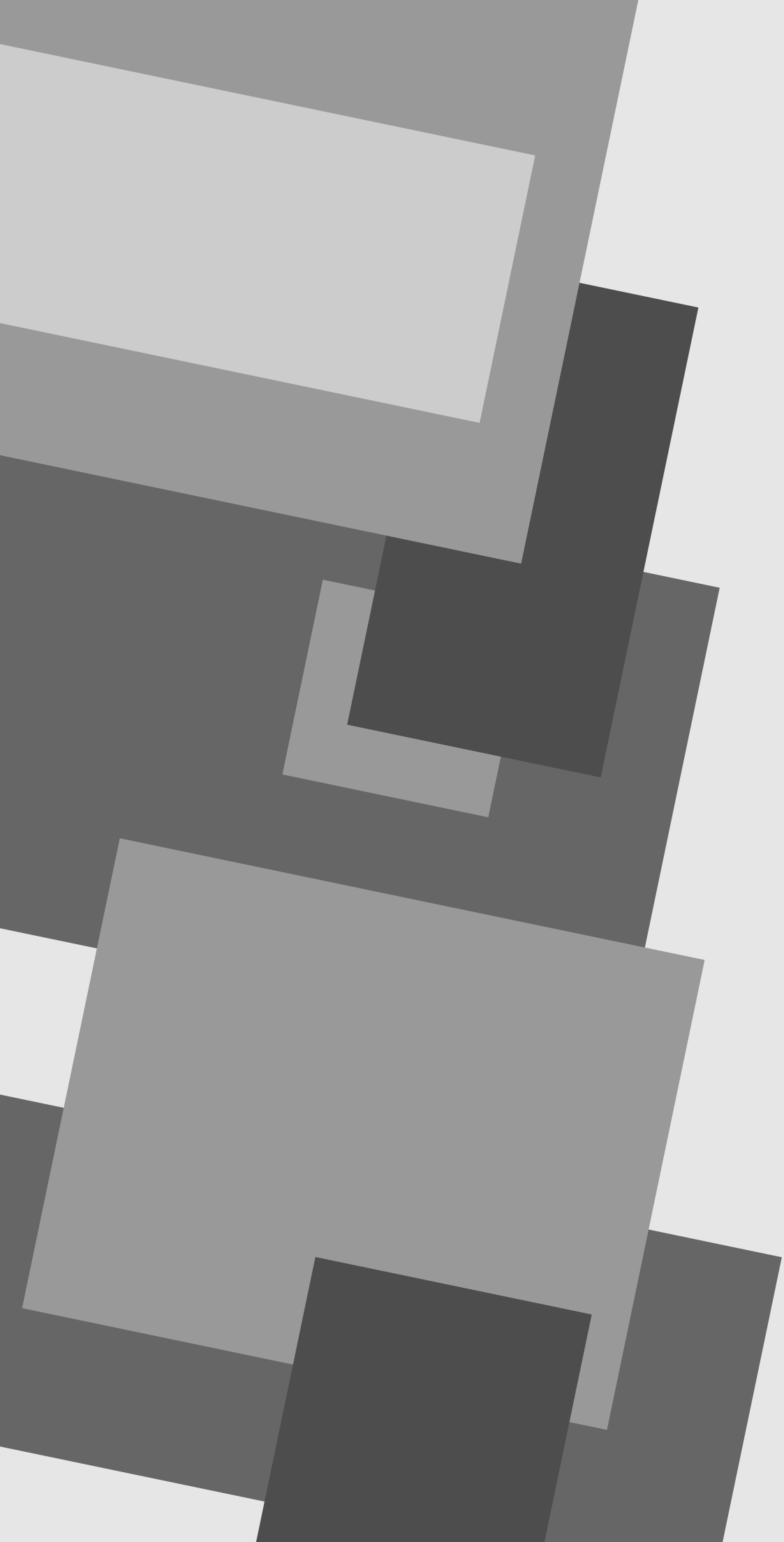
La consapevolezza dell'Amministrazione comunale della necessità di **tutelare le risorse territoriali in quanto 'beni della comunità'** e di tutelare i caratteri territoriali costitutivi dell'identità locale, così come consegnati alla popolazione di oggi da processi congiuntamente geomorfologici e antropici sviluppatisi nei diversi momenti della storia del luogo, ha condotto nel 2014 alla **riformulazione dell'art.2 dello statuto comunale**.

2. **Il Comune riconosce i valori paesaggistici del territorio comunale, le sue risorse ambientali, il suo patrimonio archeologico, storico e artistico**, come beni della comunità e come tali da tutelare nell'attività di governo del territorio.
4. Il Comune considera **i suoli naturali e quelli agricoli come beni della comunità** in quanto elementi non sostituibili per la conservazione della biodiversità e per il soddisfacimento dei fabbisogni primari connessi alla sicurezza alimentare; il Comune persegue la loro tutela nell'attività di governo del territorio.
5. Il Comune considera come elementi identitari del territorio comunale e riconosce come invarianti territoriali:
   - l'**ambito territoriale agricolo centrale**, compreso tra gli abitati del Capoluogo e di Calerno, di valore storico testimoniale e ambientale paesaggistico qualificato dagli strumenti sovracomunali come struttura insediativa territoriale storica non urbana;
   - l'**ambito territoriale occidentale** compreso tra il Capoluogo, la via Val d'Enza e il confine comunale, luogo di vita della comunità per la fruizione delle aree agricole più prossime agli abitati e dell'ambiente naturale del fiume Enza;
   - lo **spazio aperto centrale del parco urbano** del capoluogo costituente la spina morfologica e funzionale dell'organismo edilizio.

LA FUSIONE DEI COMUNI



Proposta di fusione dei Comuni
Terre di Canossa - Campegine



APPENDICE

CINQUANT'ANNI DI PIANIFICAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA: CONOSCERE PER GOVERNARE

UNA BIBLIOGRAFIA CRONOLOGICA

"I piani comunali nel quadro della pianificazione regionale",
Urbanistica nn. 15-16,
Atti del V Congresso Nazionale di Urbanistica, Torino 1955

"Piano regionale dell'Emilia e Romagna. Introduzione e relazione",
Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditorato Regionale alle OO.PP. per l'Emilia e Romagna, Bologna 1959

"Piano regionale dell'Emilia e Romagna. Urbanistica",
Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditorato Regionale alle OO.PP. per l'Emilia e Romagna, Bologna 1959

Colin Buchnan, ***"Trafic in towns"***, 1963

"I Comprensori omogenei, nuovi corpi amministrativi intermedi",
La Regione Emilia – Romagna, Organo dell'Unione Regionale delle province Emiliane, n.1, Bologna 1963

Northampton Bradford, ***"North Bucks study"***, 1965

G. Campos Venuti, ***"Amministrare l'urbanistica",***
Giulio Einaudi Editore, Torino 1967

"Un primo schema di sviluppo regionale a lungo termine per l'Italia",
Urbanistica n.49, Torino 1967

Comitato Regionale per la Programmazione Economica dell'Emilia- Romagna,
"Primo schema di sviluppo economico dell'Emilia Romagna",
Bologna 1968

Consulta urbanistica regionale dell'Emilia e Romagna
"Schema di regolamento edilizio, norme di attuazione per P.R.G e P.d.F., guida pratica per la redazione dei piani",
Editrice Galeati, Imola 1968

"The central borders. A plan for expansion",
Scottish Deveopment Department, Edimburgh, 1968

"La pianificazione urbanistica nel comprensorio bolognese",
Urbanistica nn. 54-55, Edizioni Rivista Urbanistica, Torino 1969

Ian L. Mc Harg, ***"Design with nature"***, New York 1969

Design Bulletins, ***"Housing the family"***, Great Britain 1969

"Progetto '80 – Proiezioni territoriali",
Urbanistica n. 57, Edizioni Rivista Urbanistica, Torino1971

D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens
"I limiti dello sviluppo",
Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori, 1972

F. Bottino, ***"Pianificazione e assetto territoriale in Emilia Romagna"***, Società editrice il Mulino, Bologna 1975

V.Erba, ***"L'attuazione dei piani urbanistici",***
Roma, Edizioni Lega autonomie e poteri locali, Roma 1975

"Metodologia di base per la formazione dei Piani Comprensoriali",
Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Foreste, Ufficio di coordinamento della programmazione e pianificazione, Reggio Emilia 1975

Regione Emilia Romagna, Assessorato Programmi d'area e qualità edilizia, P. Orlandi, L. Vecchi, A. Zanelli (a cura di),
"Conservazione, riuso e programmi complessi" , Bologna 1977

P. Sica, ***"Storia dell'urbanistica. Il novecento",***
Laterza, Bari 1978

"Progetto appennino. Ipotesi programmatica",
Regione Emilia – Romagna, Giunta Regionale, Bologna, 1979

G.Crocioni, ***"Territorio e pianificazione: il caso emiliano",***
Istituto Rodolfo Morandi, Marsilio Editori, Bologna 1979

A.A.V.V., ***Quaderni Emiliani***, Rivista regionale di studi urbani e territoriali n. 5 , Cooperativa Libraria Universitaria Editrice, Bologna 1980

4° Congresso Regionale CGIL,
"***Contributi per un'analisi della realtà dell'Emilia – Romagna",***
Sezione Casa e territorio CGIL Regionale, Rimini 1981

"Tutela e uso del territorio",
Regione e governo locale, Bimestrale di documentazione giuridica Regione Emilia-Romagna n.5, 1981

Cooperativa architetti e Ingegneri di Reggio Emilia,
"35 anni di attività: 1947-1982", Tecnostampa, Reggio Emilia 1982

"Piano regionale Integrato dei Trasporti (PRIT)",
Assessorato ai trasporti e vie di comunicazioni della Regione Emilia-Romagna , Officine Grafiche Calderini, Bologna 1983

M. Fabbri, ***"L'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi. Storia, ideologia e immagini"***, De Donato, Bari 1983

Istituto Nazionale di Urbanistica Sezione regionale Emilia Romagna,
"Urbanistica in Emilia Romagna. Esperienze e analisi",
Franco Angeli/Urbanistica, Milano 1983

B. Secchi, ***"Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia",*** Einaudi, Torino 1984

"I piani di terza generazione in Emilia Romagna",
Quaderni di urbanistica informazioni n.2, Roma 1986

G. Campos Venuti, ***"La terza generazione dell'urbanistica",***
Franco Angeli, Milano 1987

M. Mamoli, G. Trebbi,
"Storia dell'urbanistica. L'Europa del secondo dopoguerra",
Laterza, Bari 1988

P. Urbani, ***"Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali",*** Giuffrè, Milano 1988

V. De Lucia, ***"Se questa è una città"***, Editori Riuniti, Roma 1989

G. Lupatelli, F.Sacchetti, (a cura di)
"Osvaldo Piacentini. Un architetto del territorio",
Quaderni di Urbanistica Informazioni n.6, Roma 1989

"Piano Territoriale Regionale (PTR)",
Servizio Coordinamento, Programmazione e Pianificazione dell'Assessorato Programmazione e Bilancio, Regione Emilia -Romagna, Bologna 1990

P. Di Biagi, P. Gabellini (a cura di), ***"Urbanisti italiani"***
Editori Laterza, Bari 1992

"Ricomposizione del ciclo urbanistico-edilizio. Rapporti tra sistemi normativi, organizzativi e informativi"
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Progetto finalizzato edilizia, BE-MA Editrice, Milano 1993

"Regione Emilia Romagna. I piani infraregionali nel processo di pianificazione", *Urbanistica Quaderni* n.5, Stampa Atena, Roma 1995

G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di),
"Cinquant'anni di urbanistica in Italia" , Laterza, Roma Bari 1993

P. Rossi, ***"L'esperienza della pianificazione in Emilia Romagna nei primi anni novanta"***, Clueb, Bologna 1996

F. Dal Co (a cura di), ***"Storia dell'architettura italiana, il secondo Novecento",*** Electa, Milano 1997

Regione Emilia-Romagna, M. Sani (a cura di),
"Verso la riforma urbanistica: indirizzi e obiettivi per una nuova legislazione regionale", Bologna 1998

E. Salzano, ***"Fondamenti di urbanistica",***
Laterza, Roma-Bari 1998

"Rapporto sullo stato della Pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna", Regione Emilia Romagna, Assessorato al territorio Programmazione e Ambiente, Province dell'Emilia-Romagna, INU Sezione Emilia -Romagna, Bologna 1999

B. Secchi, ***"Prima lezione di urbanistica",***
Laterza, Roma-Bari 2000

Regione Emilia Romagna, Assessorato al Territorio Programmazione e Ambiente, G. De Marchi (a cura di), ***Laboratorio di Urbanistica"***
Bologna 2000

Regione Emilia Romagna, G. Franz (a cura di),
La città di domani. Strategia, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000", TLA Editrice, Ferrara 2010

Archivio Osvaldo Piacentini (a cura di)
"Il Progetto Appennino della Regione Emilia-Romagna",
Franco Angeli, Milano 2002

R.Parisini (a cura di), ***"I piani della città",***
Editrice Compositori, Bologna 2003

Regione Piemonte, Assessorato all'Urbanistica, Pianificazione Territoriale e dell'Area Metropolitana, Edilizia Residenziale,
"Valutare i programmi complessi", Savigliano 2004

B. Secchi, ***"La città del ventesimo secolo",***
Laterza, Roma-Bari 2005

M.C. Gibelli, E. Salzano (a cura di), ***"No sprawl",***
Alinea Editrice, Firenze 2006

Notiziario Archivio Osvaldo Piacentini,
n.11-12, anno 10, aprile 2008

E. Salzano, ***"Ma dove vivi? La città raccontata"***
Corte del Fondaco Editore, Venezia 2007

P. Bonora, P.L. Cervellati (a cura di)
"Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliarista",
Edizioni Diabasis, Reggio Emilia 2009

M. Piccinini, P. Rocchi
"Dal policentrismo al sistema regionale: un Piano strategico per l'Emilia-Romagna",
in *ERE Emilia Romagna Europa* n. 2, luglio 2009

G. Campos Venuti, ***"Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica",*** Editori Laterza, Bari 2010

Regione Emilia-Romagna, ***"Piano Territoriale Regionale dell'Emilia Romagna"*** , Bologna 1990

G. Campos Venuti, ***"Amministrare l'urbanistica oggi"***
INU Edizioni, Roma 2012

"Rapporto dal territorio 2010" ,
INU, Regione Emilia Romagna, Inu Edizioni, Roma 2010

Provincia di Reggio Emilia, ***"Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale"***, Reggio Emilia 2010

G. Franz, M. Zanelli, ***"Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia Romagna, processi, progetti, risultati"***, Corbo Editore, Ferrara 2010

F. Oliva, ***"Semplificare la pianificazione, cambiare il piano",***
in *Urbanistica* n. 149 , INU Edizioni Srl, Roma 2012

AA.VV., ***"Città e regione in Emilia Romagna. Il progetto di un territorio e la sua storia (1970-2013)",***
in *IN_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*
Vol. 4, n. 6 Bologna 2013

P. Bonora, Laboratorio Urbano (a cura di), ***"Atlante del Consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana",***
Baskerville, Bologna 2013

M. Leonori, P. Testa (a cura di), ***"La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi",***
Edizioni Solaris Srl, Roma 2013

L. Fregolent, M. Savino (a cura di), ***"Città e politiche in tempo di crisi",*** Franco Angeli, Milano 2014

P. Bonora, ***"Fermiamo il consumo di suolo",***
Il Mulino, Bologna 2015

Regione Emilia Romagna, ***"Consumo di suolo e pianificazione: conoscere per decidere"***, Report dal territorio n.1, Bologna 2015

M. Pompilio
"Governare l'area vasta dopo la legge 56-2014: inedita sinergia tra pianificazione comunale e provinciale?"
in *Giornale on line EyesReg*, Vol. 6, N.1, Gennaio 2016

A. Campeol, ***"La capacità di carico dell'ambiente e del paesaggio, le previsioni urbanistiche e territoriali, il valore del capitale 'naturale' dietro le scelte di pianificazione della Provincia",***
in *Agricoltura*, mensile della Regione Emilia Romagna, Supplemento Suolo, dicembre/gennaio 2015/2016, in pubblicazione

ALCUNI CONTRIBUTI

Si riportano alcuni scritti di analisi e critica della disciplina urbanistica nei vari momenti storici, articolati in tre sezioni tematiche, come spunti di riflessione per una nuova stagione:

1) **Sulla pianificazione regionale e d'area vasta**
2) **Sulla pianificazione comunale**
3) **Sulla legislazione urbanistica regionale**

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE

Giuseppe Campos Venuti

in *Quaderni Emiliani*, Rivista regionale di studi urbani e territoriali n. 5, Cooperativa Libraria Universitaria Editrice, Bologna 1980

Credo che da un esame oggettivo, privo di ogni spirito partigiano, risulti senza tema di smentite la "vocazione urbanistica" della regione Emilia-Romagna. Da quasi vent'anni, amministratori e tecnici di questa regione sono infatti impegnati in posizioni di avanguardia nella pianificazione e nella gestione delle città e del territorio. Da quasi vent'anni l'azione urbanistica ha rappresentato uno dei mezzi principali scelti dalle forze politiche e dalle istituzioni per usci re dalla ordinaria amministrazione e contribuire direttamente alla evoluzione della società comunale e regionale. Il governo delle città e del territorio, esercitato grazie all'azione urbanistica, ha maturato nell'opinione pubblica e nelle sue espressioni più diverse la consapevolezza delle scelte generali e particolari, la necessità delle priorità e delle alternative, l'urgenza delle analisi e delle conoscenze. Anche se talvolta i limiti disciplinari sono stati dimenticati, si può dire in fine che nel complesso l'impegno urbanistico non è uscito dal proprio ambito di competenza, all'interno del quale però ha tentato di occupare tutti i legittimi spazi possibili.

Di questa vocazione urbanistica dell'Emilia-Romagna ricorderò soltanto gli aspetti e gli episodi che a me sembrano più importanti, senza la pretesa di compiere un bilancio storico. Ricorderò ad esempio la scelta delle cosiddette "minime previsioni provate" operata dai pani della cintura bolognese nel '61-'62, che costituisce di fatto il primo importante episodio politico nello scontro con la rendita urbana: dopo di allora i piani urbanistici che ridimensionano lo spazio libero della rendita si susseguono uno dopo l'altro, nei grandi come nei piccoli comuni. Ricorderò ancora le previsioni massimizzate dei piani per l'edilizia economica e popolare, intese di nuovo a contrastare la rendita e insieme a scegliere per i quartieri dei lavoratori, non più le estreme periferie, ma le migliori posizioni nel tessuto urbano.

Ricorderò il reperimento massiccio e capillare delle aree necessarie per i servizi pubblici, realizzato assai prima che il decreto del rendesse obbligatori gli "standards minimi", fino alla esplicita formulazione di un apposito strumento urbanistico definito appunto. "piano dei servizi". E insieme ricorderò la battaglia iniziata nel 1962 per far contribuire i privati alle opere di urbanizzazione, fin'allora gravanti esclusivamente sulle dissanguate casse comunali: una battaglia accanita, pagata con l'annullamento di numerosi piani ad opera dei prefetti, che però cinque anni dopo ebbe il primo riconoscimento legislativo e che fu vinta definitivamente soltanto con la legge 10 nel 1977.

Credo sia anche necessario ricordare l'aspetto particolare assunto in Emilia-Romagna della battaglia per la salvaguardia dei centri storici, per salvare cioè, insieme, "gli uomini e le pietre": è in atti a questo impegno che nasce quello più generale per il recupero edilizio anti speculativo. E poi voglio ricordare l'elaborazione di scelte più avanzate per l'urbanistica delle zone agricole, passando dalla iniziale indifferenza alle prime limitazioni unicamente quantitative, fino ad approdare alle nuove indicazioni qualitative, direttamente collegate alle vocazioni produttive delle diverse destinazioni. Desidero ricordare infine l'aspirazione programmatica che ha caratterizzato fin dall'inizio degli anni Sessanta i meccanismi normativi dei piani in Emilia Romagna: anticipando e contribuendo ad affermare i programmi di attuazione, che solo dal 1977 sono diventati scelta nazionale, adottata per legge.

Potrei dire altro certamente, ma mi preme intanto ricordare che la diffusione a tappeto nella regione di queste scelte urbanistiche non è avvenuta per un semplice processo di osmosi fra le forze politiche, fra le istituzioni delle diverse province, ma grazie anche ad un deliberato processo di confronto e di coordinamento. Dal convegno urbanistico regionale indetto dai comuni a Reggio Emilia nel 1963, alla costituzione della Consulta urbanistica regionale formata da tutti i comuni nel 1967, alla formulazione – proprio ad opera della Consulta – di una guida per la redazione di piani, delle norme e dei regolamenti edilizi nel 1968 e subito dopo delle istruzioni per l'adozione di standards dei servizi pubblici in misura quasi doppia di quella prevista dalla legge nazionale. Fin dal 1964 la rivista della Unione regionale delle province emiliano-romagnole aveva pubblicato una proposta di suddivisione del territorio in comprensori, molto simile a quella che oltre dieci anni dopo sarebbe stata ufficialmente adottata con legge regionale: e i primi tentativi di pianificazione comprensoriale cominciarono subito in molte aree della regione.

Quanto alla pianificazione regionale vera e propria, posso dire che la problematica del riequilibrio territoriale fu la ispiratrice di tutta la concezione urbanistica in Emilia-Romagna. Le prime tesi avanzate dal Provveditorato ai Lavori pubblici dipendente dal Ministero, furono accolte con poca soddisfazione dai comuni proprio perché non facevano del riequilibrio la scelta principale: fu pero poi lo stesso Ministero ad accettare l'impostazione dei comuni elaborando nel 1966 le prime Ipotesi di assetto territoriale regionale, successivamente riprese dal Comitato regionale della programmazione economica insediato dal Ministero del Bilancio. Emerge così la valutazione delle tre aree parallele squilibrate, quella appenninica, quella cispadana e quella che ha per asse la via Emilia, da aggredire valorizzando il sistema policentrico regionale e cercando di indirizzare lo sviluppo trasversalmente alla direttrice industrializzata tradizionale. Su questa linea si muove anche lo studio della Unione province elaborato per la viabilità ed il traffico agli inizi del 1970; a questa concezione si ispirano infine i più avanzati piani comunali degli anni Sessanta e i principali studi elaborati nello stesso periodo dai comprensori costituiti volontariamente.

La Regione raccoglie in Emilia-Romagna dopo il 1970 la vocazione urbanistica del sistema delle autonomie e conclude in pochi anni l'approvazione dei piani comunali sull'intero territorio. La prima legislatura regionale coincide però con il periodo di più bruciante delusione per una programmazione che si era rivelata soltanto un misero "libro dei sogni" e la reazione alle chimere pianificatorie del centro-sinistra finisce per coinvolgere anche la componente territoriale: l'idea del piano urbanistico regionale viene accantonata, la stessa legge urbanistica regionale viene adottata soltanto nel corso della seconda legislatura. Fu una battuta d'arresto dolorosa, comprensibile, ma immotivata, che comunque non rappresentò certamente la eliminazione della concezione del riequilibrio regionale, divenuta anzi ormai una componente essenziale della cultura politica di tutta l'Emilia-Romagna.

Così quando la legge urbanistica regionale vede fisicamente la luce, il piano territoriale regionale viene recuperato e indicato come la sintesi e il vertice di tutta la piramide urbanistica da realizzare. Al punto da stabilirne la formazione, con garibaldino ottimismo, entro appena un anno dall'entrata in vigore. della legge stessa. Le vicende del Paese non consentiranno probabilmente di raggiungere l'ambizioso obiettivo, ma ormai l'operazione è in corso e la vocazione urbanistica dell'Emilia-Romagna è già impegnata a realizzare il nuovo significativo traguardo.

Non è necessario in questa sede ripetere le finalità e i contenuti del piano territoriale regionale, disposti dal titolo secondo della legge sulla tutela ed uso del territorio. E' però opportuno ricordare il lavoro proficuo già svolto dalla Regione, con l'approfondimento di quella "metodologia di base", impropriamente riferita alla sola pianificazione comprensoriale e che in effetti rappresenta il supporto della pianificazione territoriale a tutti i livelli. Il meccanismo messo in moto cori la formazione delle "carte tematiche" della metodologia di base, rappresenta già oggi il più valido riferimento italiano per gli studiosi e gli operatori della pianificazione, conosciuto in tutte le università, nei centri di ricerca, nelle altre regioni.

Si tratta di un approccio politico-culturale che ha scartato con decisione esperienze insoddisfacenti di altre regioni, secondo le quali la pianificazione territoriale sembra nascere quale sommatoria incoerente di tutte le istanze e le sollecitazioni che, nei più diversi settori, emergono in tutti i comuni e le province. La base del metodo alternativo non è rappresentata dalla "rivendicazione", spesso corporativa, settoriale, unilaterale, irrazionale, bensì dalla "conoscenza" dei fenomeni che si manifestano sul territorio, delle loro cause e dei fattori capaci - se necessario -di modificarli.

Così alla tradizionale capacità analitica mostrata dall'urbanistica per le aree e i fenomeni urbani – che già aveva contribuito al buon livello della pianificazione locale –, si è ora aggiunta la nuova esperienza inve-

stigativa nei territori extra-urbani, sottovalutati nel passato perché considerati in perenne attesa dell'urbanizzazione. C'è forse da domandarsi a questo proposito il perché della singolare esperienza che permane nella regione Emilia-Romagna fra l'abilità analitica in campo urbanistico e la riluttanza a memorizzare ed ad elaborare elettronicamente i fenomeni indagati; la promessa della "banca dati" continua a restare – inesplicabilmente – nell'elenco dei sogni proibiti dell'amministrazione, dello studioso, del cittadino emiliano-romagnolo.

Proprio la raccolta e il costante aggiornamento delle conoscenze necessarie alla pianificazione, riapre con forza il problema della banca dei dati. Infatti nei tessuti extraurbani la conoscenza dello stato fisico delle aree è affidata in larga misura a processi aereofotogrammetrici, capaci di continui aggiornamenti realizzati dalla periodica verifica del mezzo meccanico: solo una parte più modesta delle informazioni è affidata al rilevamento umano, disaggregato per famiglie, alloggi e aziende, la cui verifica spetta al controllo umano. Questo rapporto fra controllo umano e meccanico si inverte nei tessuti urbani, sottolineando l'urgenza di una riforma nazionale del rilevamento statistico, da operare certamente su base regionale, in attesa della quale indispensabili iniziative di riordino e di efficienza vanno comunque prese con urgenza.

Desidero riproporre anche in questa sede l'esempio delle statistiche abitative, che non soltanto i comuni - anche i 341 comuni emiliano-romagnoli - non sono stati capaci di aggiornare dal 1971 ad oggi, ma di cui sono state distrutte, perse, nascoste le memorie originarie, al punto da rendere impossibile una elaborazione "intelligente" perfino dei dati di otto anni fa. Le informazioni raccolte per famiglie ed alloggi sono state infatti aggregate per categorie per così dire "verticali": comune per comune e così noto quanti sono globalmente gli alloggi in proprietà e quelli in affitto, è nota la suddivisione di tutti gli alloggi per classi di età, per dotazioni igienico sanitarie, per numero di stanze e di abitanti, come si conosce il numero dei cittadini occupati e la suddivisione per settori economici o il numero delle famiglie distinte per quantità dei componenti. Questi dati, ripeto, sono stati aggregati per comune secondo le categorie accennate, dopo di che è scomparsa l'informazione originaria, disaggregata.

Non discuto che per determinate valutazioni e per le conseguenti scelte, l'uso delle informazioni così elaborato è necessario e sufficiente, ma ciò non vale per tutte le valutazioni e le scelte, direi non vale per le valutazioni e le scelte programmatiche più importanti. Torniamo al nostro problema abitativo; certo è importante sapere che nei maggiori comuni gli alloggi in proprietà hanno appena superato 1/3 del totale, ma non basta. A noi serve anche di sapere, tanto per fare degli esempi, quante case in proprietà sono sovraffollate, in cattive condizioni igenico-sanitarie e per di più abitate da famiglie operaie, cioè di sapere quando questi casi si verificano tutti insieme, nello stesso alloggio, provocando un fabbisogno prioritario di finanziamenti agevolati per risanare l'abitazione di quei lavoratori e contemporaneamente un fabbisogno di finanziamenti per nuove costruzioni che possano ridurre il sovraffollamento. Oppure ci serve di sapere quante case in affitto, in buone condizioni e abitate da pensionati, risultano sottoaffollate, richiedendo dunque alloggi alternativi di minori dimensioni, capaci di rendere disponibili sul mercato gli alloggi più grandi abbandonati dagli attuali inquilini.

Per una vera programmazione abitativa sono necessari non solo i dati aggiornati, ma serve anche di avere quei dati sempre disaggregati, per sommarli secondo categorie ''incrociate", cioè capaci di indicare precisi fenomeni e fabbisogni e non valutazioni "medie", nel nostro caso assai povere di significato. Non sembri questa una digressione al tema della pianificazione territoriale regionale: se è vero, come io credo sia vero, che la strada imboccata in questo campo m Emilia-Romagna non è quella delle generiche rivendicazioni prive di rapporto con le priorità e con le disponibilità, ma al contrario è proprio quella delle conoscenze significative, capaci cioè di concrete e realistiche scelte programmatiche.

Anche la scelta della disaggregazione territoriale comprensoriale fu effettuata quindici anni fa proprio con l'intento di perseguire questa strategia. Partendo infatti dalla constatazione che in Emilia-Romagna 7 province su 8 registravano al proprio interno gli squilibri delle tre aree appenninica, cispadana e urbanizzata, la scelta di disaggregare il territorio per subaree a caratteristiche omogenee e integrate tendeva appunto a metterne in risalto le sostanziali diversità. Certamente un secondo obiettivo della aggregazione comprensoriale era quello inverso di riunificare dal basso una gestione territoriale che a scala comunale appariva ormai scarsamente operativa: i due obiettivi, la disaggregazione subprovinciale e la nuova aggregazione supercomunale, si combinano nell'individuare la praticabilità della strategia di riequilibrio.

Recentemente la polemica istituzionale ha preso la mano nella discussione sui comprensori, di cui sembra ricordarsi oggi unicamente l'aspetto sovrastrutturale e non quello strutturale e programmatico. Lo conferma il fatto che le più recenti ripartizioni dei finanziamenti disposti con leggi regionali, hanno finito per utilizzare la disaggregazione comprensoriale secondo gli stessi caratteri discutibili con cui erano usate in passato le disaggregazioni provinciali. E cioè senza far pesare in modo discriminante sulle scelte, le diversità strutturali che distinguono un comprensorio dall'altro: ad esempio per convogliare sulle maggiori città i finanziamenti per le abitazioni in affitto, più necessarie alla popolazione operaia, alle giovani coppie, ai pensionati. E' vero, però, come vedremo in seguito, che la scelta regionale di lavorare a quattro "progetti" per l'Appennino, la Via Emilia, la Costa e la Cispadana, tende a ripristinare anche istituzionalmente la strategia del riequilibrio, che rappresenta la posizione più avanzata delle scelte territoriali nella regione.

Siamo venuti dunque agli aspetti di merito della pianificazione regionale, almeno per la parte più generale già accennata nei documenti ufficiali della Regione e in qualche modo risultante dal lavoro analitico appena iniziato. Punto di partenza è il cosiddetto "Quadro di riferimento per il programma regionale di sviluppo", laddove l'uso della locuzione "quadro di riferimento" tende a non irrigidire le indicazioni e a precisare che il documento non formalizza quantitativamente la programmazione: si tratta per altro del più ragguardevole documento elaborato in Emilia-Romagna sulle strategie economiche e sociali, pienamente sufficiente come base di partenza per il piano territoriale regionale.

Su questa base lo strumento urbanistico regionale dovrà essere in primo luogo compatibile con le risorse pubbliche e private realmente disponibili nel breve medio periodo e, proprio per questo, in secondo luogo dovrà essere capace di selezionare le scelte sulla base di priorità desunte, direttamente o indirettamente, dal quadro di riferimento programmatico. In terzo luogo il piano dovrà garantire che le scelte indicate siano fra loro non contraddittorie, ma comparabili e anzi capaci di produrre insieme effetti cumulativi; e finalmente dovrà organizzare le scelte sul terreno della specificità urbanistica, senza pretendere cioè che questa disciplina in quanto tale finisca per prendere la mano alla problematica socio-economica.

Per realizzare questi obiettivi il piano si presenta fin d'ora distinto in due sistemi di previsioni, quello definito "temporale" e quello indeterminato, "atemporale": al primo sistema fanno capo tutte le indicazioni specifiche relative agli insediamenti e alle infrastrutture, da realizzare per investimenti pubblici o privati nel periodo considerato, finanziariamente presumibili e compatibili con gli obiettivi prescelti; al secondo sistema appartengono le previsioni e le politiche cosiddette di salvaguardia, tese alla difesa delle risorse agricole, dei beni culturali, naturali e artificiali, esistenti e potenziali, dell'assetto idrogeologico, dell'ambiente. Le previsioni del sistema atemporale potranno coincidere con alcune fra le previsioni temporali, laddove la disponibilità finanziaria consentirà gli investimenti prioritari; mentre le rimanenti previsioni temporali troveranno spazio nelle aree considerate non indispensabili dal sistema di salvaguardia.

Tanto per citare un esempio, va sempre più affermandosi la convinzione, in corso di verifica in termini economici e naturalistici, che molti fra

i terreni più preziosi per l'agricoltura regionale siano quelli residui posti all'interno della fascia urbanizzata della via Emilia, della quale per altro si chiede da tempo di arrestare l'ulteriore congestionamento. Se le valutazioni sul reddito e la produttività dei terreni agricoli in questione finissero per confermare l'ipotesi citata, lungo l'asse della via Emilia si formeranno le previsioni temporali ristrette dall'esigenza di contenere la congestione e le previsioni atemporali allargate dall'esigenza di proteggere la risorsa agricola.

Nel caso in questione le due esigenze sono compatibili e quindi di facile integrazione: se invece lungo la via Emilia l'obiettivo fosse quello di accentuare notevolmente il processo di urbanizzazione, il piano registrerebbe l'incompatibilità fra le due esigenze e dovrebbe esprimere il compromesso spaziale o la prevalenza dell'una scelta sull'altra. Da questo punto di vista il piano emerge come il terreno di confronto obbligato fra le diverse alternative, che rende esplicite, evidenziando anche le soluzioni prescelte, assunte nel piano secondo la forma tecnica, ma derivate a monte da conoscenze e dà indicazioni politiche.

Il piano territoriale regionale esprimerà direttamente le scelte relative agli interventi del proprio livello e di quelli concordati o mutuati dai livelli istituzionali superiori: ma rappresenterà anche la sede naturale per la verifica degli interventi previsti ai livelli istituzionali inferiori (e per carità non apriamo una polemica ipocrita sui due aggettivi, che non danno certamente un giudizio di valore, ma esprimono soltanto la collocazione all'interno della piramide statuale). Quest'ultimo concetto è assai semplice ed esprime l'esigenza di modificare in taluni casi la pianificazione locale esistente, attraverso l'uso della pianificazione regionale.

A me sembra però che si possa spingere più avanti l'integrazione fra i due livelli di pianificazione: utilizzando, cioè, l'insieme delle destinazioni dei piani locali come strumento di pianificazione regionale. Questa operazione è possibile, ad esempio, unificando o riorganizzando attraverso il piano regionale la normativa differenziata per le zone agricole, o quella delle varie classi di viabilità, o ancora quella delle modalità di intervento previste nei centri storici e così via. Rinunciando, in sostanza, ad esprimere direttamente una parte delle prerogative urbanistiche regionali e chiedendo in cambio un determinato processo di riassetto delle prerogative urbanistiche locali.

Si eviterebbe probabilmente in questo modo, con un sistema di pianificazione integrata ai vari livelli, il ricorso troppo frequente allo strumento legislativo. Il caso delle recenti leggi veneta e toscana sulla disciplina delle zone agricole mi sembra emblematico: i due disposti legislativi infatti, per quanto dettagliati finiscono per fornire indicazioni che coinvolgono alla stessa stregua le colline storiche intorno a Firenze e la bonifica maremmana, i colli Euganei e la bassa padana; con il risultato di costringere la pianificazione locale entro maglie ad un tempo troppo strette e troppo larghe. La scelta di piano, invece, sia pure integrata ai vari livelli, evita questi difetti: naturalmente comporta scelte meno generiche, ma consente a tutti di assumere senza equivoci la propria responsabilità, fornendo in definitiva - proprio in assenza di un disposto legislativo - una maggior certezza del diritto.

Contemporaneamente alla formazione del piano territoriale regionale è stata inoltre decisa la redazione dei quattro "progetti", per l'Appennino, la via Emilia, la Costa e l'area Cispadana, dei quali ho già accennato: si tratta a mio giudizio di una felice intuizione politica, tesa ad accentuare il carattere realistico e di verifica che si vuol dare al piano regionale, rafforzando anche il raccordo di questo con il quadro di riferimento programmatico. Le quattro aree omogenee rendono espliciti gli squilibri, ma anche le potenzialità più caratteristiche della regione: non hanno quindi alcun riferimento istituzionale e fanno capo ad aggregazioni comunali soltanto per facilitare le analisi statistiche. Nel corso delle indagini predisposte, sono anzi individuate aree di frangia o di frontiera fra i diversi progetti, di cui controllare il comportamento ai fini dei vari fenomeni ed investimenti da analizzare.

I progetti costituiranno, almeno nella prima fase, un'operazione di verifica di tutti gli investimenti regionali e locali già decisi nelle diverse aree, per controllarne gli effetti diretti sul territorio e le reciproche compatibilità, per correggere e integrare laddove da questa verifica risultino contraddizioni evidenti, più in generale per individuare le carenze essenziali delle politiche di intervento, regionale e locale proponendo quindi gli interventi aggiuntivi o quelli eventualmente alternativi alle scelte precedenti.

Volendo scegliere un esempio per chiarire il concetto, si ponga mente alla Costa adriatica e alla sua indiscussa vocazione turistica: ebbene nella sua parte centro-meridionale, da Cervia a Cattolica l'organizzazione turistica si presenta come una solida struttura produttiva che deve fronteggiare determinati pericoli degenerativi, dalla crisi del litorale alla salvaguardia delle residue aree naturali, dalla dequalificazione delle aziende alberghiere alla tendenza alla privatizzazione residenziale. La parte settentrionale della costa è invece carente di struttura produttiva, troppo aperta alla diffusione indiscriminata della seconda casa, senza che il più recente sviluppo abbia salvaguardato il litorale o le aree naturali. All'interno del progetto Adriatico saranno quindi verificati insieme i piani urbanistici locali e le previsioni di investimento in seconde case o ristrutturazioni alberghiere, le opere e le politiche per la difesa dei litorali e il sistema di viabilità e di trasporti di tutta l'area turistica, in una parola le azioni pubbliche e la previsione di quelle private.

I progetti non saranno dunque uno strumento urbanistico, ma costituiranno un'operazione "interdisciplinare" di raccordo fra il quadro programmatico e il piano territoriale: per molti aspetti saranno anche ciò che le circostanze e i diversi protagonisti della società regionale li faranno essere. Restando comunque ancorati al metodo del realismo, della concretezza, delle alternative: l'operazione - va detto subito - presenta anche in questo caso una grande difficoltà conoscitiva per l'avvio. Sembra impossibile, ma non si riesce a risolvere il problema del bilancio consolidato dei Comuni, delle Province o della Regione, neppure accontentandosi dei soli preventivi, in attesa di poter avere poi i consuntivi: figurarsi come sarà difficile aggregare a questo bilancio le previsioni degli altri enti pubblici o assimilati per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, dalle Ferrovie dello Stato all'ANAS, dalle IPAB agli enti di bonifica.

C'è da domandarsi che senso ha la parola programmazione, della quale tanto si teme possa indebolire l'iniziativa privata, se alle diverse scale non si ha modo di ottenere il preventivo e il consuntivo delle iniziative pubbliche. Eppure se vogliamo convincere i fautori del neoliberismo, che le azioni di tutti vanno in qualche modo coordinate per evitare gli sprechi di risorse, per valorizzare al massimo le energie sociali e produttive, dobbiamo in primo luogo conoscere e distribuire per il meglio gli sforzi della comunità.

Anche in questa direzione potrà aiutarci l'iniziativa di ricerca necessaria alla formazione dei quattro progetti per la Regione. Per questi come per il piano territoriale regionale, sappiamo di aver scelto una strada non facile, che rifugge dalla linea di minor resistenza, una strada per la quale non si possono fissare scadenze ultimative, ma lungo la quale sarà sempre possibile operare controlli sullo stato di avanzamento dei lavori, una strada infine non destinata a produrre certamente elaborati ad effetto da utilizzare una volta tanto e gettare via, ma piuttosto un metodo da affinare giorno per giorno, verificandolo con le nuove conoscenze, con le istituzioni, con i cittadini.

PROCESSO DI PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA E PRINCIPALI STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO DELLA REGIONE

Roberto Pelloni

in *Urbanistica Quaderni* n.5, Stampa Atena, Roma 1995

IL SUPPORTO LEGISLATIVO ANTECEDENTE ALLA LEGGE N. 142/1990: DALLA LR N. 47/1978 ALLA LR N. 36/1988

Per cogliere alcune delle implicazioni e valenze dei principali strumenti di pianificazione territoriale della Regione, è opportuno premettere i principali elementi di contesto legislativo e procedurale cui sono collegati i contenuti della loro formulazione, in quanto ne sono fattore propulsivo e per certi aspetti costituente.

L'organizzazione dei contenuti, funzionale, di competenze e procedurale degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale ed urbanistica tuttora in vigore nella regione Emilia Romagna discende da due leggi fondamentali: la Lr n. 47/1978 "Tutela e uso del territorio" e la n. 36/1988 "Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale" .

Benché entrambe queste leggi, come verrà anche esplicitato in seguito, risultino per taluni aspetti oggi datate e in parte superate sia dalla evoluzione disciplinare che dalla produzione legislativa di livello nazionale e regionale, tuttavia è ad esse che bisogna fare riferimento per esaminare il quadro della programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica regionale vigente. A queste leggi dai contenuti normativi "trasversali" vanno aggiunte alcune più recenti leggi di settore (per esempio su parchi, sulle attività estrattive, ecc.) ed altre precedenti finalizzate alla salvaguardia ed all'uso ottimale delle risorse idriche, al risanamento e la tutela delle acque, per la difesa della costa adriatica e lo smaltimento dei rifiuti.

In questo quadro è fondamentale ricordare la Lr n. 6/1984 "Norme sul riordino istituzionale", in quanto determina il superamento dell'esperienza di pianificazione dei Comprensori e trasferisce le loro principali competenze alle Province, nonché ad altri tre Enti sovracomunali assimilati, quali le Assemblee di Comuni per la programmazione di Imola e Cesena e al Circondario di Rimini, indicati come Enti intermedi tenuti a dotarsi di un Piano infraregionale "avente contenuti socio-economici e territoriali". Con tale provvedimento, inoltre, si inizia a manifestare la volontà della Regione di abbandonare la logica della pianificazione onnicomprensiva - assumendo quella del governo per programmi e progetti, in cui la formazione del processo decisionale, fondamento di ogni attività programmatoria, si definisce sulla base delle reciproche coerenze nell'agire di una pluralità di soggetti - e quindi l'intenzione di introdurre non meno importanti modificazioni rispetto al modello di pianificazione "a cascata" rigidamente gerarchizzato sino ad allora perseguito.

Questa situazione è stata sancita e formalizzata con la citata Lr n. 36/1988 (vedi allegato), che sostituisce le disposizioni sui contenuti e le procedure della pianificazione territoriale regionale della Lr n. 47/1978 e consolida un sistema di pianificazione territoriale con due "livelli" distinti ma intrecciati: quello della Regione che ha prodotto il Piano territoriale regionale, nonché il Piano paesistico (confermato, in base a disposizioni transitorie, nel precedente iter della Lr n. 47/1978 in quanto già adottato come un suo stralcio) e quello delle Province (e degli Enti assimilati) che prevede, appunto, i Piani infraregionali.

La Lr n. 36/1988 non si limita a definire il quadro della pianificazione territoriale, bensì si pone nell'ottica di predisporre l'assetto del complessivo metodo di programmazione e pianificazione regionale e di definire il sistema delle relazioni, dei contenuti e delle procedure dei suoi strumenti. Questa legge, infatti, ridefinisce l'articolazione degli strumenti della programmazione e pianificazione di area vasta con la finalità di essere anche momento di semplificazione ed unificazione delle procedure, confermando come fondamentali a livello regionale il Piano territoriale regionale (Ptr), il Programma regionale di sviluppo ed il Bilancio pluriennale.

In particolare il Ptr "assumendo le indicazioni contenute nei piani e programmi" a carattere settoriale ed intersettoriale, nonché in progetti per obiettivi determinati, "persegue l'obiettivo generale della verifica di compatibilità tra lo sviluppo socio-economico, l'uso del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali. Costituisce, altresì, la sede di riscontro fra gli interventi d'interesse nazionale e quelli d'interesse regionale".

Nella Lr n. 36/1988 vengono pure dettate disposizioni su:

- i Piani di settore che, qualora assumano "determinazioni di specifica rilevanza territoriale non previste e non compatibili con il Ptr", vengono adottati come proposta di variante al piano stesso;
- i Progetti territoriali operativi (Pto) che, introdotti come nuovi strumenti di specificazione e di attuazione del Ptr, sono finalizzati alla realizzazione degli interventi complessi e di rilievo regionale che richiedono l'iniziativa concertata di più soggetti pubblici e privati.

Relativamente al Pto va precisato che si configura, essenzialmente, come un particolare progetto che gode di una specifica procedura.

La particolarità del progetto si riferisce alla complessità disciplinare, al rilievo programmatico regionale, all'esigenza di pro muovere contemporaneamente l'iniziativa integrata e coordinata della Regione, degli Enti locali, di altri soggetti pubblici o privati ovvero di Amministrazioni statali.

La specificità della procedura si riferisce alla competenza del Consiglio regionale per l'individuazione e l'approvazione del Pto, al contenuto che lo deve caratterizzare e alle sue alla modalità di approvazione.

Il carattere "territoriale operativo" del "Progetto" si riferisce:

- allo snellimento delle procedure di approvazione anche quando sono previste varianti agli strumenti urbanistici comunali;
- alla possibilità della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane d'intervenire sulle soluzioni progettuali o sulle destinazioni d'uso del suolo operate, sulla base delle proprie competenze istituzionali, da uno dei soggetti istituzionali indicati, che confliggono con le previsioni progettuali o di governo del territorio stabilite negli strumenti di programmazione territoriale o di pianificazione settoriale da uno o più dei restanti soggetti istituzionali;
- alla conclusione da parte della Regione, dell'accordo, ovvero dell'individuazione, comunque, della soluzione progettuale o regolamentare più idonea, rispetto alla quale ogni soggetto istituzionale coinvolto è tenuto ad adeguare gli strumenti di programmazione o di pianificazione dei quali è istituzionalmente competente.

Il Piano infraregionale (Pi) disposto dalla Lr n. 36/1988 viene confermato quale strumento che, in sintesi, assieme agli strumenti della programmazione regionale, assume il ruolo di quadro di riferimento programmatico per l'azione di governo del territorio sia della Provincia che dei Comuni; conseguentemente questi strumenti di pianificazione di area vasta non definiscono, di regola, norme d'uso del suolo (compito demandato tipicamente ai Prg), ma una strategia per perseguire obiettivi di sviluppo sociale ed economico nelle diverse aree mettendo in rilievo gli aspetti territoriali e le implicanze rispetto ai sistemi ambientali: essa si esprime dunque per "pre stazioni" e per programmi e progetti. Un'importante novità della Lr n. 36/1988 è costituita dal rapporto tra Pi e Ptr: infatti viene consentito di proporre, attraverso gli approfondimenti del Pi, varianti al Ptr avendo così a disposizione procedure e strumenti formalizzati per sostanziare i rapporti tra i due livelli di governo.

I soggetti infraregionali, inoltre, possono proporre tramite il Pi interventi da realizzare con il ricorso a Pto; per i piani settoriali di competenza infraregionale è stata inoltre attivata una procedura che li riconduce al Ptr.

Con tali disposizioni nel 1988 si intese far acquisire concretezza e stru-

mentazione agli obiettivi di concertazione fra i diversi livelli istituzionali, di coerenza complessiva del quadro di riferimento programmatico di area vasta, di processualità dell'attività di pianificazione superando il procedimento della pianificazione "a cascata", in cui il livello sottordinato prende sostanzialmente atto delle prescrizioni del livello superiore.
In quel contesto assumeva grande rilievo l'esigenza di rivedere la legge urbanistica (la citata Lr n. 47/1978 "Tutela ed uso del territorio" - e successive modificazioni) in particolare per quanto concerneva la specificazione delle modalità di raccordo con la pianificazione a scala locale – il Piano regolatore generale - e la ridefinizione dei suoi contenuti, che venne rinviata al fine di addivenire a scelte più diffusamente maturate con la valutazione di sperimentazioni condotte su alcune realtà campione.

IL PIANO TERRITORIALE STRUMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il Piano territoriale regionale (Ptr) è stato definitivamente approvato nel febbraio 1990, a conclusione di un'impegnativa elaborazione e un'ampia consultazione con le forze economico-sociali e gli Enti sottordinati, ed è il risultato di un percorso iniziato nella prima metà degli anni Ottanta. Nel corso della sua elaborazione la necessità dell'Emilia Romagna di dotarsi del Ptr è stata ulteriormente rafforzata dall'esplodere delle problematiche ambientali insieme ai profondi processi di ristrutturazione dell'economia e dall'esigenza di qualificare il proprio ruolo di promozione e sostegno dei dinamismi locali.
I principali criteri di fondo che stanno alla base della formulazione del Ptr, inteso quale strumento di programmazione sono, in estrema sintesi, riconducibili alle quattro considerazioni espresse di seguito.

1. La variabile territoriale entra in rapporto con le politiche di sviluppo in modo più articolato e complesso che nel passato.
2. Il rapporto ambiente-sviluppo diviene il nodo fondamentale per proporre una nuova qualità dello sviluppo stesso e, più generalmente, per un assetto delle relazioni sodali e civili qualitativamente più avanzato; (a tale proposito si aprono, secondo il Ptr, tre grandi prospettive che hanno importanti implicazioni per le attività di governo: la tutela delle risorse ambientali; la valorizzazione di beni ambientali unita mente al patrimonio storico-culturale; un grande riorientamento della produzione scientifica e tecnologica, quale base strategica per definire inediti modelli di produzione e di consumo).
3. Il superamento dei localismi e l'accrescimento dell'unificazione regionale appaiono centrali per mantenere e qualificare il quadro di sviluppo raggiunto; (da qui muove l'esigenza di ricostituire ad una scala superiore delle sinergie tra azione pubblica e azione privata e tra domanda sociale e sviluppo economico).
4. La necessità di operare su sistemi maggiormente aperti sia territorialmente che come rapporti tra le forze economico-sociali richiede anzitutto il rafforzamento del sistema delle istituzioni.

Conseguentemente, il Piano ha inteso qualificarsi come strumento di orientamento e di definizione di interventi a carattere strategico, la cui validità, secondo la Regione, va ricercata:

- nelle aperture culturali prospettiche che avanza e nel rendimento in termini di ampliamento delle capacità progettuali che consente alla società regionale;
- nel rafforzamento delle capacità regionali di interloquire con i grandi soggetti pubblici e privati di rilevanza nazionale;
- nelle capacità di indirizzare e governare le scelte delle Regione e del sistema delle Autonomie locali.

Con questi riferimenti è stata elaborata, con lo schema di Ptr (1986), una strategia di organizzazione del territorio regionale come "sistema integrato e specializzato", poggiato sulla "valorizzazione delle potenzialità locali che possono avere un ruolo positivo nel processo di qualificazione del territorio regionale e che a loro volta possono disegnare nuovi percorsi per lo sviluppo locale".
Secondo questa strategia il Ptr si propone il compito di identificare gli apporti di ciascuna area al sistema regionale ed il modo di strutturare l'assetto territoriale perché possa realizzarsi al meglio questo processo di integrazione e di complessiva qualificazione dell'intera regione.
Ciò implica, sul versante della pianificazione di area vasta, che essa si esprima sui modi attraverso cui si realizza l'integrazione, la specializzazione e la qualificazione dell'area, cogliendo le connessioni fra obiettivi di sviluppo socio-economico e scelte strutturali di assetto territoriale, leggendo e valutando preventivamente le caratteristiche ambientali, non solo in termini di risorse che si offrono al processo di qualificazione, ma anche di "condizioni" rispetto al campo di scelte possibili.

Con il Ptr, nel quadro della più complessi va strumentazione di programmazione regionale e locale, sono affrontati i seguenti compiti ritenuti prioritari:

a) progettare il Sistema metropolitano policentrico, che costituisce l'obiettivo portante di tutto il piano e significa anzitutto individuare le linee di sviluppo "specifiche" di ciascuna area alla luce di una efficace integrazione di livello regionale;
b) verificare l'appropriatezza delle politiche di settore alle linee di sviluppo territoriale;
c) ridefinire e riordinare le procedure di pianificazione, in quanto l'elaborazione del Ptr costituisce il momento di verifica e la sede di semplificazione e unificazione dei comandi e delle procedure individuate dai piani settoriali di cui si era dotata la Regione Emilia-Romagna nel corso degli anni, e che occorreva ricondurre ad un quadro più organico: si può meglio cogliere, in tal modo, il senso della contestuale emanazione della Lr n. 36/1988 (che modifica le ormai superate disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale dettate dalla precedente Lr n. 47/ 1978).

Complessivamente il Ptr intende:

- organizzare a sistema le politiche settoriali ed il governo del territorio e, quindi, quello di "territorializzare" le politiche di settore, scomponendole in sub-obiettivi e proponendone una maggiore articolazione di strumenti.
- in secondo luogo valutare, avvalendosi delle capacità di selezione delle politiche di settore, la congruità delle proposte progettuali di rilevanza regionale avanzate dagli Enti locali all'interno degli "Schemi di Piano infraregionale", elaborati anche per concorrere alla predisposizione dello strumento regionale.

Dall'insieme di queste verifiche emergono prime indicazioni di progetti attuatori dello scenario obiettivo e quindi in grado di concretizzare il progetto di Sistema metropolitano policentrico.
Il Piano territoriale regionale è articolato in tre parti, di cui di seguito si delineano sin teticamente i contenuti.

GLI ORIENTAMENTI STRATEGICI

Sulla base delle elaborazioni condotte per lo Schema di piano del 1986, degli approfondimenti di settore, degli approfondimenti di temi interregionali e degli scenari di livello provinciale si è costruito lo scenario di assetto territoriale in cui si evidenziano la matrice ambientale, la struttura insediativa, la rete infrastrutturale e la struttura

produttiva della regione, individuate come obiettivo di medio-lungo termine, cioè strategico.

LE POLITICHE

In questa parte si procede all'individuazione degli obiettivi di prestazione settoriale e verifica dell'appropriatezza ed efficacia delle politiche regionali e locali per il raggiungimento di tali obiettivi.
La logica di fissare obiettivi prestazionali risulta, in quel periodo, in gran parte innovativa per la regione, ma è quella che meglio sembra consentire di evitare logiche o totalmente vincolistiche o rigidamente gerarchizzate. In pratica si tratta di fissare l'obiettivo da raggiungere (ad esempio la qualità di un corpo idrico, un modello di esercizio ferroviario per la mobilità ecc.) e di indicare i percorsi più efficienti per raggiungere tali obiettivi.
Non tutti i settori si prestano egualmente ad una traduzione in obiettivi prestazionali standard, in questo caso il livello di prestazione richiesto viene identificato con il livello di congruità con gli obiettivi di assetto territoriale indicati nello scenario obiettivo.

INDIRIZZI PER LE AREE PROGRAMMA

Per il complesso di aspetti ed obiettivi sinteticamente richiamati, e in particolare per il fatto che il Ptr vuole configurarsi come uno strumento di comunicazione fra soggetti istituzionali, tale piano non conforma un elenco statico di oggetti da normare, ma si sostanzia nella identificazione di problematiche in cui quegli oggetti, ed altri che si rendono via via necessari, vengono inseriti.
Conseguentemente, l'insieme delle norme del Piano territoriale assume la forma (abbastanza nuova in quel periodo) di un insieme di indirizzi per la concertazione delle azioni di governo del territorio di diversi soggetti istituzionali e delle politiche che concordemente in esso si intendono attivare.
Il Ptr individua quindi nella parte terza innanzitutto la struttura del territorio pianificato: vengono dunque descritti gli elementi maggiormente significativi per la formazione dei sistemi regionali, identificando principalmente la struttura fondamentale caratterizzante l'assetto territoriale: in sostanza, alla "matrice ambientale", intesa quale descrizione di un insieme di condizioni d'ambiente naturale, è stato sovrapposto lo schema di assetto territoriale regionale.
Tale schema si basa sulla identificazione delle "città regionali" e dei "centri ordinatori", dei "corridoi intermodali" e degli schemi di "reti portanti dei sistemi di mobilità e di trasporto, nonché dei nodi di interscambio e di integrazione delle reti", dei "sistemi urbani complessi" e dei relativi "bacini di traffico urbani", dei "sistemi territoriali complessi" (a differente matrice: ambientale, turistico-ambientale, fluviale), dei "parchi regionali" istituiti con legge o in programma.
Il Ptr individua pertanto aree relazionali, definite "aree e sub-aree programma", come ambiti entro i quali sviluppare più stretti livelli di integrazione, operare bilanci economico-sociali ed ambientali, sia sotto il profilo della fruizione che sotto il profilo dell'equipaggiamento ecologico, articolare in forma non necessariamente polarizzata sul centro dominante le politiche di assegnazione funzionale per tener conto vuoi delle peculiarità degli assetti insediativi esistenti, vuoi dell'originalità dei modelli organizzativi previsti.
Le aree programma individuate corrispondono di norma agli ambiti gravitazionali dei maggiori poli urbani o all'insieme degli ambiti gravitazionali di sistemi pluripolari, ovvero - come nel caso delle zone di media e bassa pianura e di montagna nella parte centrale della regione - ambiti di omogeneità ambientale e di rilevante autonomia funzionale dalle polarizzazioni principali. In sintesi, le aree programma costituiscono riferimento per l'articolazione delle politiche territoriali della regione e il loro monitoraggio, e le sub-aree programma intervengono nel processo di pianificazione territoriale anche come ambito di riferimento per lo sviluppo di forme di concertazione intercomunale.
Il Ptr articola, in particolare, le politiche d'area, dopo aver indicato gli ambiti amministrativi interessati, con riferimento agli obiettivi di:

- integrazione regionale ed interregionale e qualificazione dei sistemi insediativi di rilievo strategico;
- consolidamento dell'integrazione sub-regionale e locale;
- valorizzazione dell'identità culturale e dell'offerta di qualità ambientale del territorio regionale;
- attivazione di forme di concertazione interregionale.

Il carattere di tali indicazioni è funzionale alle scelte di programmazione degli assetti territoriali e riconducibile alla costruzione di un sistema aperto, integrato e specializzato volto alla valorizzazione delle potenzialità locali e alla più ampia induzione di effetti positivi su tutto il territorio regionale, definito dal Ptr Sistema metropolitano policentrico.
Infine è da ricordare che negli "Indirizzi per le aree programma", il Ptr prevede di assumere, ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dalla L. n. 431/1985, la normati va del Piano paesistico al momento della sua approvazione.

Il Ptr è dotato di una cartografia di sintesi di natura ideogrammatica alla scala 1:250.000, che può essere scomposta in quattro sezioni:

- nella prima vengono compresi gli elementi dello schema di assetto territoriale (l'armatura urbana con la classificazione dei centri, il sistema relazionale con l'indicazione dei corridoi intermodali e delle principali infrastrutture a rete e puntuali, nonché delle aree programma;
- nella seconda e terza vengono indicate e sinteticamente descritte "le condizioni d'ambiente" per le principali tipologie geomorfologiche ed antropiche del territorio regionale;
- nella quarta sono indicati gli ambiti delle politiche integrate per aree complesse (sistemi urbani complessi e relativi bacini di traffico, sistemi territoriali complessi a matrice ambientale, turistico-ambientale e fluviale, le aree interessate da politiche di parco ed i parchi istituiti da leggi regionali).

Pertanto il Ptr, definito con il concorso del sistema delle autonomie locali, rappresenta un insieme di obiettivi, prestazioni e azioni che si intendono perseguire nel territorio regionale, la cui selezione nelle singole parti del territorio si basa sulle risorse naturali, ambientali, culturali, sociali ed economiche presenti in ogni area in cui esso viene ripartito, con l'obiettivo generale di una loro conservazione e qualificazione. Una simile concezione e impostazione del Ptr tende a rappresentare - prefigurandola in quel momento in forma pionieristica rispetto all'esperienza regionale - una gestione non dirigistica della pianificazione territoriale; al contrario essa richiede l'assunzione di procedure di definizione degli orientamenti e di gestione degli interventi che esalti la funzione di tutti i soggetti coinvolti nel processo programmatorio, siano essi istituzionali o sociali.
In questo senso l'approfondimento e la specificazione richiesta ai Piani infraregionali assume anche la forma di definizione e selezione di progetti prioritari per ogni area coerenti con il disegno del più grande sistema regionale (e che emergono dai soggetti istituzionali e delle forze economiche e sociali).
Questa scelta di affidare in prima istanza ai soggetti infraregionali la selezione di progetti coerenti al Ptr non presuppone un processo di delega di funzioni di programmazione proprie della Regione, ma il coinvolgimento dei medesimi soggetti infraregionali nelle decisioni

regionali e nella qualificazione di una progettualità che è meglio inquadrata territorialmente e verificata negli impatti ambientali.
Il percorso che si attiva per la predisposizione dei Piani infraregionali (e la riformulazione del Programma regionale di sviluppo in armonia con le previsioni del Ptr), dovrebbe sostanziarsi anche in una vera e propria "banca progetti" di interesse regionale, alla quale (insieme alle evidenziazioni già presenti nello stesso piano) viene affidato il ruolo di offrire alle forze economi che una gamma amplissima di opportunità da sviluppare attraverso l'iniziativa privata o l'iniziativa congiunta pubblico-privato.
Una ricaduta fondamentale di tale impostazione è che il Ptr non intende avere quale unico o dominante attuatore la pubblica amministrazione, ma richiede l'apporto di una vasta articolazione di forze economiche e sociali, che rappresenta una delle innovazioni più profonde della programmazione regionale; in tal modo viene operata un'apertura alla collaborazione e alla partecipazione non solo delle loro organizzazioni, ma direttamente delle imprese, siano esse pubbliche o private.
E' in questa compenetrazione finalizzata all'accrescimento dello sviluppo economico e sociale, alla valorizzazione dell'ambiente dentro il limite rappresentato dall'esigenza di tutelare, conservare e rinnovare le risorse naturali, che si ritiene possa trovare possibilità di sostanziarsi positivamente il rapporto pubblico-privato.

L'ADEMPIMENTO ALLA LEGGE N. 431/1985: IL PIANO PAESISTICO REGIONALE COME STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE URBANISTICO-TERRITORIALE

Contemporaneamente al processo di elaborazione del Ptr, la società regionale è stata coinvolta nella discussione su un altro strumento fondamentale di governo del territorio: infatti, anche se con metodologie di elaborazione, modalità di predisposizione e iter procedurale autonomi rispetto a quelli del Ptr è stato adottato dalla Giunta regionale, alla fine del 1986, il Piano territoriale paesistico regionale (Ptpr), che dopo un contrastato iter e la sua definitiva approvazione, esplica la sua piena efficacia dal settembre 1993.
Nato come adempimento alle prescrizioni della L. n. 431/1985 e predisposto come Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali da adottare ed approvare come piano stralcio del Ptr nel rispetto delle procedure della Lr n. 47/1978, il Piano paesistico si pone come strumento di salvaguardia e tutela del complessivo territorio regionale ed il suo presupposto di fondo è che "la qualità del territorio ad esso impressa dalla storia e dalla natura, e l'obiettivo della loro individuazione, conservazione, recupero, ricostituzione devono condizionare i processi di trasformazione territoriale ..." (Relazione generale, pag. 11).
Lo strumento si estende all'intera superficie del territorio regionale, sottoponendo a tutela molte categorie di beni - di cui alcune non indicate dalla L. n. 431/1985 - e raccogliendo e mettendo a sistema, in un arti colato "registro" ed in un imponente ed unitario sistema di cartografie, una vasta mole di conoscenze finora frammentate, inutilizzate quanto a volte praticamente inaccessibili, per impostare su nuove basi una politica di governo complessivo del territorio, garantendo un equilibrio corretto tra le esigenze della tutela ambientale e quelle dello sviluppo socio-economico.
Il Piano paesistico, rispetto al Ptr, assume connotazioni di maggiore e diverso dettaglio urbanistico territoriale, in quanto definisce zone cartograficamente perimetrate alla scala 1:25.000 e su di esse prescrive specifiche disposizioni, tra le quali una parte immediatamente vincolanti ed altre che rimandano ad altri strumenti di pianificazione, in genere sottordinati e con specifici riferimenti anche all'elaborazione di Piani infraregionali.
Il Ptpr si configura, dunque, principalmente come un "piano delle condizioni", che definisce in primo luogo gli elementi di riferimento, le cosiddette "invarianti" del sistema territoriale-ambientale, dalla tutela delle quali devono discendere tutte le altre scelte possibili di trasformazione del territorio.
In particolare il Piano tende a distinguere i sistemi, le zone e gli elementi da salvaguardare in quanto espressione "dell'identità storica e culturale del territorio regionale" ed in quanto di essi è "riconoscibile l'interesse per ragioni ambientali, paesaggistiche, naturalistiche, geomorfologiche, paleontologiche, storico-artistiche, storico archeologiche, storico-testimoniali", e le zone e gli elementi da tutelare in relazione "alla integrità fisica del territorio regionale".
Si tratta pertanto di una sostanziale reimpostazione delle categorie della L. n. 431/1985, in una chiave di lettura del territorio regionale basata sulla interrelazione tra i caratteri "culturali" e quelli "strutturali" che si ritiene possibile identificare.
A tali fini il Ptpr è costituito da tre serie di carte in scala 1:25.000, da una serie di elenchi finalizzati alla individuazione di alcuni "oggetti", da una tavola - accompagnata da una schedatura - delle unità di paesaggio (23) relative all'intera regione, da una normativa piuttosto articolata (in quattro parti, sette titoli, trentasette articoli più un'appendice di otto articoli inerente le colonie marine) e da una relazione tecnica. Le tre serie di carte riguardano rispettivamente:

- la delimitazione di zone ed elementi specificamente considerati dal Piano;
- la "carta dell'utilizzazione reale del suolo";
- la "carta del dissesto".

Con la prima serie vengono individuati e/o delimitati il sistema dei crinali, la costa (con la definizione di quattro ulteriori sottozone di piano), il sistema delle acque superficiali e sotterranee (con la definizione di tre fasce a regime differenziato di salvaguardia) , l'ambiente naturale con riferimento a due distinti ambiti (zone ed elementi di particolare interesse paesaggistico-ambientale e zone di tutela naturalistica), le zone archeologiche suddivise in quattro articolazioni, gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane e alcune zone di rilievo storico-testimoniale.
Le altre due serie di carte erano già disponibili quale precedente elaborazione del Servizio cartografico regionale a fini multipli; il Ptpr ne individua alcune voci di legenda (in particolare, rispettivamente, per la delimitazione di specifiche aree interessate da boschi e foreste e per l'individuazione dei più gravi fenomeni di dissesto e instabilità) e le integra all'impianto prescrittivo del Piano, con efficacia diretta ed effetti di cogenza, interessando un'ampia parte del territorio regionale. Oltre a ciò, sono sottoposte a prescrizioni del piano, anche se non puntualmente riconosciute cartograficamente, le aree agricole, i terreni risultanti da interventi di bonifica anteriori al 1900, i terreni soggetti ad uso civico, la viabilità storica, ed edifici, complessi residenziali produttivi e di servizio realizzati fino al 1950.
Nel Ptpr, infine, nel tentativo di ispirare, nuove forme di attività legate alle risorse regionali piuttosto che nuove forme di consumo di quelle stesse risorse, vengono delineati possibili campi operativi indicando, per determinate aree, progetti integrati di tutela, recupero e valorizzazione.
Per quanto concerne l'apparato normativo del Ptpr, in ragione della sua duplice fonte legislativa (Lr n. 47/1978 e L. n. 431/1985 citate all'inizio del capitolo), si può affermare che in primo luogo disciplina gli usi e le trasformazioni dei beni di valore paesaggistico-ambientale, superando ogni altra specifica normativa regolamentare e amministrativa in genere, precedentemente vigente con esso incompatibile; in secondo

luogo in ragione della sua posizione di sopraordinazione rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione territoriale, il Ptpr detta, ai fini della sua attuazione, specifiche disposizioni in merito ai contenuti di detti piani e prevede numerosi adempimenti degli Enti territoriali subregionali, (tra i quali i soggetti deputati alla predisposizione dei Piani infraregionali).
In tal modo si può dire che le prescrizioni del Ptpr integrano la disciplina urbanistica vigente nella determinazione dei poteri e delle facoltà riconosciute ai proprietari dei beni medesimi e nella delimitazione degli ambiti entro i quali può esercitarsi la potestà pianificatoria degli Enti subregionali. Questa duplice natura delle disposizioni del Ptpr viene ripresa in una prima categoria di disposizioni denominate "prescrizioni" e in una seconda, distinta in "direttive" ed "indirizzi", avendo cura nei singoli articoli delle norme - di regola - di precisare la natura giuridica delle singole disposizioni. Quindi sono denominate prescrizioni le disposizioni del Ptpr che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni oggetto di tutela, disciplinando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite per ciascuno di essi. Pertanto le prescrizioni sono immediatamente precettive e devono trovare piena osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati; inoltre le prescrizioni, fatte salve alcune disposizioni transitorie, prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nei vigenti strumenti della pianificazione territoriale e negli atti amministrativi che comunque incidano sull'uso e la tutela del territorio , sostituendosi alle stesse.
Con i concetti di direttive e di indirizzi sono individuate nel Ptpr le disposizioni che attengono all'attuazione del Piano stesso ad opera degli Enti territoriali subregionali, prevedendo in particolare ulteriori adempimenti che riguardano molti degli elementi del Piano (boschi e foreste, aree agricole, zone interessate alla centuriazione, insediamenti storici, unità di paesaggio). In questo modo vengono definiti, tra l'altro, "nuovi e ulteriori approfondimenti" che gli strumenti di pianificazione devono avere al fine di assicurare la tutela paesaggistico-ambientale del territorio, precisandosi, di volta in volta, le analisi, le perimetrazioni, le tematiche da regolamentare, e vengono previsti in numerosi casi anche indicazioni circa i metodi, criteri, gli obiettivi cui l'ente subregionale è chiamato a conformarsi.
Più precisamente sono definite direttive le norme il cui contenuto, pur richiedendo un'elaborazione ad integrazione o specificazione del Ptpr, hanno trovato un grado di determinatezza tale da non lasciare ampi margini di discrezionalità, in quanto l'Ente attuatore è chiamato ad attenersi alle precise prescrizioni della norma, mentre vengono definite indirizzi le norme tese ad orientare le valutazioni dell'Ente attuatore, il quale dovrà individuare in maniera autonoma la disciplina più idonea al raggiungimento dell'obiettivo indicato.
Nel quadro sinteticamente richiamato è opportuno ricordare che le norme del Ptpr riconoscono espressamente agli Enti infraregionali la possibilità di proporre varianti al Ptpr, attraverso i propri strumenti di pianificazione, evidenziando cartograficamente le modifiche proposte, ed allegando una relazione tecnica nella quale siano indicate le analisi e le valutazioni che ne costituiscono il fondamento.
In estrema sintesi si può affermare che, con il Ptpr la regione ha compiuto una riconsiderazione della pianificazione del suo territorio alla luce della primarietà del valore paesaggistico (anche quale elemento visuale correlato a fenomeni ambientali significativi della realtà regionale) cercando di consolidare i risultati di decennali politiche di ricerca sulle possibilità di valorizzazione di un tale considerevole patrimonio e preferendo accoppiare alle indubbie necessità di ulteriori studi e verifiche l'avvio di prescrizioni già immediatamente cogenti allo stato attuale delle conoscenze.

IL PTR E IL PTPR COME SISTEMA UNITARIO DI TUTELA DELL'AMBIENTE E GOVERNO DEI PROCESSI DI SVILUPPO

La questione fondamentale che ha informato la pianificazione territoriale regionale durante l'elaborazione del Ptr e del Ptpr è quella che permea, in quel periodo, il generale dibattito politico-culturale sulle tematiche inerenti il rapporto che intercorre fra ambiente e sviluppo.
Quindi per comprendere le relazioni che intercorrono tra Ptr e Ptpr è necessario delineare sinteticamente i connotati con i quali è stato assunto questo rapporto nel sistema di pianificazione regionale, di cui tali strumenti costituiscono un caposaldo, esplicitando i termini che - a grandi linee - hanno conformato il dibattito dell'Emilia Romagna negli anni Ottanta.
L'ambiente è assunto in prima istanza come un insieme di risorse fisiche naturali in larga misura presupposte di trasformazione sociale, ma è nell'assenza stessa del processo di sviluppo che il concetto di ambiente si ritiene debba essere compreso e la sua naturalità debba essere rappresentata e continuamente concettualizzata; in realtà in esso rientrano anche i processi di riproduzione sociale e culturale, e la loro organizzazione spaziale ed economica. Dunque, il problema del governo del territorio (e della sua gestione) non può prescindere da un esame critico del rapporto fra ambiente e sviluppo.
Il territorio, in questa accezione, non si presenta come uno spazio vuoto o come puro supporto fisico, ma come uno spazio fortemente strutturato di relazioni sociali, economiche e culturali nel quale le città rappresentano punti di accumulazione di energie lavorative, imprenditoriali e culturali, di bisogni individuali e collettivi.
Il ruolo che nel tempo il territorio ha svolto e svolge rispetto ai processi economici in quanto luogo di gestione, selezione, circolazione dell'informazione, introduce, inoltre, un'ulteriore nozione di ambiente come regolatore delle relazioni socio economiche.
Questa nozione, affiancata a quella di ambiente inteso come sistema di risorse fisiche e naturali, appare la più idonea per la comprensione della qualità dei problemi posti dalla situazione in essere e dalla sensibilità con la quale vengono percepiti dal complesso della società le problematiche ambientali. Queste due nozioni, assieme evidenziano l'ambiente come complesso sistema di relazioni tra processi produttivi, socio-economici ed ecologici in cui i valori di controllo che determinano l'equilibrio complessivo del sistema non possono esse re sempre dati come norma fissa nel tempo, ma sono trovati nel corso dei processi. Il "problema ambientale" si manifesta altresì come rapporto dinamico tra sviluppo ·delle attività produttive e consumo di risorse che questo sviluppo richiede; tuttavia, a ben guardare, i termini reali di tale problema risultano soprattutto come rapporto conflittuale tra le attività diverse sulle stesse risorse. Ne costituisce dimostrazione il fatto che i fenomeni di "crisi ambienta le" si sono manifestati con particolare evidenza nelle fasi in cui sulle risorse si è venuta realizzando una concorrenza fra settori produttivi in espansione, fabbisogno insediativo, crescente domanda di qualità ambientale.
A grandi linee si può affermare che l'estendersi o l'intensificarsi dello sviluppo economico e sociale, se sotto il profilo strettamente economico trova meccanismi di regolazione definiti attraverso valori di mercato, sotto il profilo dell'impatto ambientale si manifesta invece come rapporto conflittuale di scambio di "prodotti ambientali" fra diverse attività. E' soprattutto questo secondo aspetto che manifesta un deficit di regolazione man mano che cresce la concorrenzialità su diversi tipi di risorse. Gli elementi essenziali del dibattito appena rappresentati hanno richiesto una considerazione nuova e centrale per l'ambiente all'interno dei processi di pianificazione e trasformazione territoriale. E proprio da questa unitarietà problematica di fondo fra il ruolo dell'ambiente come creatore dei grandi sistemi e insieme delle risorse naturali e ambientali nasce, nell'esperienza del la Regione Emi-

lia-Romagna, la possibilità di concepire come unitarie, non contraddittorie, due applicazioni di pianificazione territoriale disciplinarmente diverse e, sotto un certo profilo, di diversa genesi culturale, come il Piano territoriale regionale e il Piano territoriale paesistico regionale.
Nell'impostazione culturale dei due piani si è cercato di interpretare quell'unitarietà di fondo a cui si è fatto riferimento e che sta alla base dei processi sociali di sviluppo e trasformazione, per consentire alla differenza di approccio di diventare un approfondimento degli strumenti concettuali, una arricchimento sostanziale delle rappresentazioni di problematiche, la possibilità di dispiegare nuovi orizzonti progettuali, mantenendo una coerenza di fondo nel perseguimento di obiettivi di tutela e valorizzazione comunemente definiti. Come si è visto il Ptr si qualifica come strumento di orientamento e di definizione di interventi a carattere strategico e si può affermare che il contributo che esso offre all'avanzamento delle tematiche che ne'· hanno motivato l'elaborazione ha come presupposto concettuale due chiavi di lettura principali.
La prima chiave di lettura è connessa al rilievo che viene assegnato alla struttura degli insediamenti con il quale si mette in primo piano la città non intesa come concentrazione di insediamenti, ma come luogo di relazioni e funzioni attuali e potenziali che la connotano, per la costruzione del Sistema metropolitano policentrico.
La seconda non meno importante è costituita dalla "matrice ambientale".
È del tutto evidente che, data l'unitarietà di fondo - seppure conflittuale - del rapporto tra ambiente e sviluppo, la considerazione dell'ambiente naturale entra direttamente nella definizione delle grandi scelte per la qualificazione del sistema metropolitano, in modo tanto pregnante da non svolgere esclusivamente un ruolo di condizionamento negativo. La prospettiva stessa del sistema metropolitano policentrico come sistema integrato ed internamente differenziato individua nel vettore ambientale il fattore trainante per lo sviluppo di determinate aree.
Gli essenziali problemi di tutela e risanamento giunti ormai in molti casi al limite di criticità, sono considerati, allora dal Ptr, condizionamento per lo sviluppo, ma anche fattore strategicamente propulsivo dal quale fare emergere l'esigenza di definire in modo approfondito e con notevole articolazione tematica e spaziale il vasto campo delle problematiche ambientali: il primo tema fondamentale è, ad esempio, quello della ricostruzione dei grandi sistemi ambientali ("acque", "costa" ecc.); un secondo tema, strettamente intrecciato al precedente, è costituito dalla lettura dei microambienti differenziati ed internamente complessi e da una ricognizione rigorosa delle tracce antropiche depositate nel corso del tempo e meritevoli di memoria.
Nel Ptr si intrecciano, quindi, entrambe le connotazioni di ambiente: quella di ambiente come regolatore delle relazioni socio-economiche e quella di ambiente come pre-condizione, come insieme di risorse finite e scarse.
La convergenza degli approcci principali (Sistema metropolitano policentrico e matrice ambientale) e la validità degli orienta menti presentati trovano il loro terreno di prova nella capacità del Ptr di irrobustire, selezionare, innovare le politiche regionali sul territorio. E' quindi affidato alla qualità delle politiche il sostanziale approccio al tema del rapporto fra ambiente e sviluppo, e il maggiore o minore grado di elasticità delle risorse ambientali nel rispondere alle pressioni dello sviluppo, che l'attività di programmazione ipotizza, risulta il frutto del rapporto dialettico tra i diversi interessi e costituisce il terreno primario della decisione politica.
La grande complessità e delicatezza di questo percorso richiede che si prevedano precisi passaggi dotati di operatività e cogenza sia per salvaguardare le risorse potenziali, che per garantire la loro concreta valorizzazione.
A questo fine il Ptr, nella sua fondamentale funzione di selettore e coordinatore delle politiche, si appoggia al corpo regolamentare e normativo del Ptpr, assumendone le determinazioni, per proporre un primo sistema di equilibrio da intendersi come risultato temporaneo e modificabile; nel contempo i due strumenti si affidano all'articolazione e specificazione a scala provinciale, secondo i percorsi stabiliti dalla Lr n. 36/1988, per un più approfondito riconoscimento di valori ambientali.
Questo processo permanente di programmazione e pianificazione territoriale intende muovere da una nuova cultura dell'ambiente che innanzitutto restituisca unità all'ambiente-territorio e consenta di affrontare il territorio come "sistema ambientale complesso", ancorché le parti variamente caratterizzate sotto il profilo naturale, storico, antropico, richiedano diverse e articolate "regole di tutela".
Questa tutela, tuttavia, intende risultare non come polo frenante della coppia "conservazione-sviluppo", ma come esplicitazione dei gradi di modificabilità delle configurazioni ambientali e della flessibilità dell'uso compatibile con il giudizio di valore attribuito alle configurazioni stesse.
Il carattere non meramente vincolistico e passivo di questa impostazione viene infine rafforzato, nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna, dall'individuazione di progetti di tutela e valorizzazione nei quali far convergere risorse pubbliche e private destinate a promuovere, insieme a nuove possibilità di fruizione sociale di parte importante di un patrimonio che ha ancora grandi potenzialità inesplorate e inutilizzate, anche nuove occasioni di occupazione e di creazione di fonti di reddito aggiuntive.

LE LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DEI PIANI INFRAREGIONALI

Preliminare ad ogni esplicazione degli aspetti di natura contenutistica sui Piani Infraregionali è la presa d'atto che il periodo che coincide con la loro elaborazione ha visto, per le problematiche connesse agli strumenti di pianificazione di area vasta, certamente un positivo arricchimento disciplinare, ma anche una forte complessificazione del quadro normativo regionale e nazionale.
Quindi, se natura, finalità ed efficacia dei Piani infraregionali, alla fine del 1990 - momento in cui i soggetti competenti si predispongono alla prosecuzione e al completamento di tale elaborazione - era no definite dalla Lr n. 36/1988, la Regione per le proprie specifiche determinazioni al riguardo deve tener conto:

- di quanto era stato assunto nella fase di avvio del processo di pianificazione di area vasta, attraverso la predisposizione degli "Schemi di Piano infraregionale" - elaborati nel periodo 1985-1990 per concorrere alla formazione del Ptr con un primo importante contributo - da trasformare successivamente in Piano attraverso i necessari ulteriori adeguamenti, approfondimenti ed integrazioni;
- dell'esigenza di un accurato confronto sulle disposizioni della L. n.142/1990, che dovevano trovare adeguato recepimento nella legislazione regionale;
- dell'opportunità (da parte dei medesimi Soggetti) di procedere "tempestivamente" alle complesse integrazioni del Ptpr, sul quale peraltro erano in atto le deduzioni alle osservazioni al fine della definitiva approvazione.

Nel dibattito che è scaturito intorno a questi aspetti problematici, la Regione, pur ravvisando la necessità di un adeguamento della propria legislazione, ha considerato che sussisteva una sostanziale coerenza tra le previsioni in materia di pianificazione territoriale e le funzioni amministrative da attribuire alle Province secondo la L. n. l42/ 1990

e le sue precedenti disposizioni legislative. Inoltre, pur riconoscendo come fondamentale la specificazione della pianificazione paesistica regionale con approfondimenti sia dal punto di vista del supporto informativo alle analisi che per lo sviluppo della tutela e della valorizzazione del territorio a scala locale, non ha potuto trascurare che le disposizioni in materia del Ptpr erano ancora sottoposte alla valutazione dei vari organi a ciò preposti.
La Regione ha pertanto ritenuto opportuno di attestarsi sull'indifferibile esigenza di concludere, comunque, il processo sviluppato proficuamente dal 1984 - come consolidato dalla Lr n. 36/1988 - per estendere la crescita in forma più diffusa e omogenea a livello locale di tale "sperimentazione" al fine di permettere una compiuta verifica dei suoi assunti e, sulla base dell'efficacia operativa conseguita successivamente ad un percorso opportunamente sedimentato a ogni livello istituzionale, procedere con le ulteriori determinazioni.
Quindi la Regione formula a metà del 1991 l'apposita circolare - "Alcune linee guida per la predisposizione dei Piani infraregionali" - che stabilisce:

- che l'individuazione dei contenuti dei Pi è da desumere dalla Lr n. 36/1988, secondo la quale si devono caratterizzare - come il Ptr, del quale sono approfondimento e specificazione - quali strumenti cui è assegnato il compito di individuare i fattori strategici e trainanti dello sviluppo locale, tenendo conto delle risorse sociali, economiche ed ambientali;
- che tali strumenti devono costituire orientamento per l'attività di governo del territorio dei Comuni singoli o associati e delle medesime Province;
- che, conseguentemente, devono configurarsi come il riferimento programmatico ed il quadro di assetto territoriale per la verifica di conformità degli strumenti urbanistici comunali, per l'attivazione di eventuali accordi di programma, nonché per la successiva elaborazione dei Ptcp, previsti dalla L. n. 142/1990;
- che il riferimento per lo sviluppo a livello infraregionale delle previsioni del Piano paesistico regionale dovrà essere ricercato nelle disposizioni normative dello stesso strumento al momento della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio regionale (che poi si è protratta, come precedentemente detto, fino al 1993).

Con questi presupposti la Regione chiarisce che le "Linee guida" (di seguito sintetizzate) precisano lo scopo principale di rendere formalmente omogeneo lo sviluppo a livello provinciale delle previsioni della programmazione regionale - partendo dal Ptr e di consentire alla Regione l'assunzione di una procedura univoca e trasparente per la verifica di conformità ai suoi principali strumenti, nonché la riconoscibilità e la valutazione di possibili proposte di variante e l'esigenza di predisporre eventuali Progetti territoriali operativi. L'elemento di fondo assunto dalle "Linee guida" è che il Ptr non si basa su un corpo normativo riferito agli oggetti del Piano, bensì su un complesso d'indirizzi (riportati nella parte terza) per ogni area territoriale e, quindi, l'elaborazione del Pi deve muovere, innanzitutto, dall'approfondimento e dalla specificazione delle modalità e delle politiche d'intervento previste dallo strumento regionale per ogni Area programma per perseguire la realizzazione del Sistema metropolitano policentrico, che ne rappresenta l'obiettivo strategico.
In tal caso, le implementazioni che i soggetti infraregionali intenderanno apportare assumono efficacia solo se coerenti ai medesimi indirizzi e dovranno trovare coerenza nelle previsioni dei sistemi e sub-sistemi individuati nel Ptr, ai quali vanno ricondotte le politiche settoriali di livello infraregionale; il percorso indicato deve con sentire l'integrazione degli obiettivi provinciali e locali agli obiettivi regionali, garantendo la prestazione richiesta al sistema e sub-sistema di riferimento.
In sostanza il Pi viene rivolto all'approfondimento ed alla specificazione delle indicazioni contenute negli indirizzi per le aree programma e alla implementazione di previsioni coerenti stabilite nella dimensione provinciale e locale per integrare le reti regionali con corrispondenti reti provinciali e locali. (In tale contesto l'analisi delle tendenze evolutive che interessano i settori economici e le diverse aree territoriali, deve muovere prevalentemente dagli indirizzi stabiliti dalla Regione ed essere rivolta all'integrazione delle previsioni regionali con le previsioni provinciali e locali).
Nello stabilire le politiche necessarie alla realizzazione degli obiettivi dei sistemi e sub-sistemi indicati nel Ptr, è necessario verificare la coerenza delle previsioni dei singoli Piani di settore (già esistenti o che saranno elaborati), con gli obiettivi fissati nei singoli sistemi e subsistemi, e assume re nel Pi le loro previsioni programmatiche, garantendone la coerenza.
Le previsioni di un piano settoriale posso no confermare o prospettare varianti alle previsioni programmatiche contenute nel Pi e nel Pti. Risulta allora evidente che l'assunzione di nuove proposte determina varianti allo strumento di programmazione precedentemente stabilito.
Il perseguimento delle politiche così individuate comporta la determinazione di un complesso d'azioni coerenti alle previsioni programmatiche, che dovranno informare i programmi settoriali e intersettoriali d'intervento. Gli schemi di azioni strategiche sono conseguenti agli obiettivi assunti e devono garantire il grado prestazionale stabilito; essi derivano sia dalle previsioni regionali che da quelle infraregionali dichiarate coerenti dalla Regione.
Il complesso di queste azioni va riferito a due precise tipologie, entrambe oggetto del Pi: la struttura del territorio pianificato, le soluzioni progettuali.
Per quanto concerne la "struttura del territorio pianificato", se il Ptr già individua una prima struttura del sistema portante l'assetto del territorio, determinando ad esempio le città regionali o i corridoi intermodali o i sistemi territoriali complessi, al Pi viene affidata l'indicazione dei "centri integrativi", dei "centri di base", dei "centri specialistici", cosi come l'identificazione di quegli elementi o di quelle reti strutturanti il territorio o rivolte all'integrazione territoriale, derivanti anche dalla predisposizione di piani provinciali di settore (ad esempio: ambiente, trasporti, agricoltura, ecc.).
Nell'ambito delle modalità indicate spetta al Pi prevedere la localizzazione di massima di servizi, attrezzature e infrastrutture di livello sovracomunale, nel caso in cui tale localizzazione sia funzione di variabili strutturanti il territorio e sia ritenuta (o risulti) determinante, o comunque condizionante, nel quadro degli schemi di azioni strategiche indicati dal Piano per il conseguimento degli obiettivi predeterminati.
Inoltre, si precisa che i Pi, al pari del Ptr, dovranno procedere alla territorializzazione delle politiche mediante l'identificazione di sub-aree territoriali, sulle quali sia possibile produrre schemi pianificatori di assetto territoriale, ovvero piani o progetti sulla base della legislazione di settore, con l'obiettivo di indirizzare e coordinare, tra l'altro, la predisposizione degli strumenti urbanistici comunali.
L'identificazione di tali sub-aree territoriali non coincide però con l'identificazione di un Progetto territoriale operativo, ma ha come riferimento i componenti "la struttura del territorio pianificato", precedente mente evidenziati. Ad esempio, nell'allestire indirizzi pianificatori per il governo di una specifica fascia fluviale, la tipologia territoriale di riferimento è "Sistema territoriale complesso a matrice fluviale"; all'interno di tale tipologia, oggetto di studio, si evidenzieranno un complesso di progetti e potrà capitare di individuarne uno per il quale sia necessario attivare la procedura del Pto, ovvero potrà risultare opportuna la predisposizione di schemi pianificatori di assetto territoriale volti a orientare e coordinare la pianificazione urbanistica comunale.

E' opportuno evidenziare che le "aree programma," le "sub-aree programma" e le "aree elementari", non costituendo componenti della struttura del territorio pianificato, ma rappresentando il riferimento di carattere operativo-funzionale per l'articolazione delle politiche territoriali e il loro monitoraggio, possono essere mutate senza attivare la procedura di variante al Ptr o al Pi.
Per quanto concerne le "soluzioni progettuali", considerato che già il Ptr indica un complesso di progetti necessari alla realizzazione del Sistema metropolitano policentrico, anche i Pi nell'ambito dei medesimi sistemi e sub-sistemi sono tenuti ad evidenziare in prima istanza un complesso di "indicazioni progettuali" volte alla integrazione degli elementi e delle reti provinciali e locali. Tuttavia, evidenziate le "indicazioni progettuali" vanno poi ricercate le "soluzioni progettuali" maggiormente idonee a raggiungere gli obiettivi fissati dal Ptr e dai Pi.

I Piani infraregionali dovrebbero sostanziarsi di tale attività, poiché l'individuazione della soluzione progettuale appare come il metodo più efficace per dare con creta attuazione alle previsioni del Ptr ed alle implementazioni apportate con i Pi.
I progetti (nelle loro diverse scansioni: o di fattibilità, o di massima, o esecutivi) non sono solo riferiti alle infrastrutture, ma riguardano anche le attività organizzative, promozionali, regolamentari, legislative, gestionali; inoltre, dovrebbero normalmente derivare dalle attività settoriali e possono essere predisposti, oltre che dai soggetti infraregionali, dai Comuni, dalle Comunità montane, da Aziende pubbliche o con partecipazione pubblica e dai privati. Allo strumento di programmazione infraregionale sono affidate, in ogni caso, le funzioni di selezione dei progetti ritenuti maggiormente idonei al raggiungimento degli obiettivi prefissati.
Dato il carattere programmatico del Piano infraregionale la sua cartografia si risolve nella predisposizione di una rappresentazione grafica degli assetti territoriali e dei componenti il territorio pianificato, che, alla pari della carta del Ptr, riassuma ideogrammaticamente il contenuto del testo.
Precisamente viene richiesta la predisposizione di una carta di assetto territoriale (e non di uso del suolo) che riporti, per l'area infraregionale di riferimento, tutti gli aspetti già presenti nella carta allegata al Ptr e aggiunga i segni grafici espressivi degli elementi e delle reti la cui individuazione è affidata ai Piani infraregionali.
A questo fine, è stata fornito dalla Regione il supporto cartografico riproducibile alla scala 1:100.000 relativo ai rispettivi ambiti territoriali, contenente le indicazioni della carta del Ptr nelle sezioni in cui era scomponibile (schema di assetto territoriale, condizioni d'ambiente, politiche integrate per aree complesse), in particolare per indirizzare la rappresentazione cartografica dei Pi in forma omogenea e rendere più agevole il loro confronto e la verifica con il Ptr.

Nel contesto delle modalità di rappresentazione indicate, l'eventuale predisposizione di schemi pianificatori riferiti a sub-aree territoriali può comunque comportare il ricorso a scale cartografiche diverse in relazione alle esigenze di rappresentazione.
Il Piano infraregionale si può basare anche sulla cartografia che deriva dalla predisposizione di strumenti di pianificazione settoriale o dalla predisposizione di specifici progetti puntuali o lineari.
In questo caso, la scala di riferimento sarà quella scelta per lo specifico Piano settoriale o particolare, ovvero per lo specifico progetto lineare o puntuale.
In ogni caso vanno mantenute ben distinte le due tipologie cartografiche, in quanto le carte di assetto territoriale, ivi comprese eventualmente quelle relative agli schemi pianificatori che accompagnano il Piano infraregionale, hanno la funzione di riassumere graficamente i contenuti del Piano, mentre la cartografia derivante dalla pianificazione settoriale o dalle elaborazioni progettuali, se idonea, può coinvolgere l'uso del suolo e produrre vincoli e salvaguardie, sulla base della legislazione vigente.
Infine si evidenzia che le proposte di variante al Ptr e di eventuali interventi per i quali si propone l'attivazione delle procedure del Pto, vanno espressamente evidenziate e motivate con adeguate analisi in un apposito allegato; tali proposte devono essere accompagnate dalla rispettiva cartografia.
Con queste indicazioni inerenti l'elaborazione del Piano infraregionale la Regione intendeva promuovere il processo di pianificazione permanente che, aggiornando costantemente i propri strumenti in relazione al mutare della realtà, costituisce tuttora l'idea forza della Lr n. 36/1988 nel disporre le procedure di programmazione e di pianificazione.
Pertanto, con l'approvazione del Piano infraregionale era previsto che per la Provincia si attivasse un percorso che la vedesse impegnata al costante aggiornamento dello strumento di programmazione elaborato e alla predisposizione di nuovi approfondimenti pianificatori, nonché le conferisse pienamente il ruolo di Ente intermedio di programmazione previsto dalla legislazione regionale.
In rapporto all'esigenza di assumere una procedura univoca e trasparente nel procedimento istruttorio per la verifica di conformità del Piano infraregionale al Piano territoriale regionale, le valutazioni si ritiene debbano essere basate, secondo la Regione, non tanto sul fatto che gli elaborati proposti contengano lo sviluppo progettuale di tutte le indicazioni contenute nel Ptr per l'Area programma considerata, bensì che debba essere prestata particolare attenzione al fatto che le previsioni contenute nel Pi non siano in contrasto e confliggenti con il Ptr o con i piani e i programmi di settore approvati (o in essere) dal Consiglio regionale.
Questo criterio viene ritenuto il più idoneo, oltre che per ovvie ragioni di fondo, anche in quanto le Province con la complessificazione dei problemi hanno offerto una certa gamma di modalità nella predisposizione dei Pi, che costituisce un importante arricchimento complessivo delle metodiche di pianificazione, la cui validità deve essere misurata con un metodo pragmatico che deve riguardare soprattutto alla comunicazione tra soggetti istituzionali e alla convergenza degli obiettivi, che la Pubblica amministrazione complessivamente intende perseguire per soddisfare interessi socialmente condivisi.
Infatti nel concreto procedere, per la Regione, sembra opportuno valutare la qualità dei rapporti fra soggetti istituzionali in relazione alla capacità che gli stessi manifestano nel far convergere l'iniziativa di ognuno alla individuazione e alla risoluzione di medesime problematiche, le quali appunto non sorgono nel territorio come "problema" del Comune, o della Provincia, o della Regione, o dello Stato, ma come "problemi" della società.
Dunque, una valutazione su uno strumento, il cui compito fondamentale non risulta quello di definire norme per l'uso del suolo, demandate alla strumentazione urbanistica, ma di proporre indirizzi per la costruzione di una assetto territoriale idoneo a sopportare percorsi di sviluppo e soluzioni progettuali concorsualmente definiti. In particolare ai fini dell'attivazione delle procedure di approvazione dei Pi, nell'aprile del 1994 è stata emanata dal Presidente della Giunta regionale una "Direttiva per l'esame dei Piani infraregionali", nella quale si prevede che essi vengano esamina ti, per gli aspetti di rispettiva competenza, dai "Servizi regionali" preposti alla programmazione, pianificazione territoriale ed urbanistica, nonché dalle "Aree di coordinamento dei Servizi settoriali" il cui parere è stato ritenuto qualificante per le decisioni da assumere (Ambiente, Agricoltura, Edilizia, Trasporti e Vie di comunicazione , Industria, Formazione professionale, Sanità, Servizi sociali, Turismo e cultura); la stessa direttiva prevede, inoltre,

che le valutazioni vengano attestate da pareri espressi in una apposita Conferenza dei Servizi.

GLI ADEGUAMENTI LEGISLATIVI ALLA LEGGE N. 142/1990 DELL'EMILIA ROMAGNA: LA LR N. 6/1995

L'emanazione della L. n. 142/1990 "Ordinamento delle autonomie locali" determina anche in Emilia-Romagna, come precedentemente accennato, una riflessione/ riconsiderazione sugli aspetti della legislazione regionale ad essa riferibile e sulle sue esigenze di riassetto parziale e/o complessivo.
Risulta , peraltro, evidente come la L. n.142/ 1990 trovi già, per taluni versi, la Regione Emilia Romagna, in una situazione di vantaggio relativo sulla stagione di pianificazione provinciale, che la medesima legge avrebbe dovuto mettere in moto in tutta Italia; un vantaggio che, seppure dotato di proprie peculiarità, è rappresentato non solo da un quadro legislativo già orientato in questo senso, ma pure da esperienze complete di lavoro, da materiali di piano a diverso grado di rifinitura e da una crescita degli enti competenti sulla materia.
Pertanto al fine di maturare le disposizioni più idonee al recepimento di quanto disposto dalla L. n. 142/1990 nella propria legislazione, in modo da sviluppare coerente mente il processo di programmazione e pianificazione territoriale già compiuto, la Regione è giunta alla fine del 1995, ad approvare due leggi (cfr. allegato) che mirano a rappresentare esempi concreti di come si intendono perfezionare/modificare i rapporti tra la medesima Regione e gli Enti locali:

- la Legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6;
- "Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale in attuazione del la legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche ed integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia";
- la Legge regionale 12 aprile 1995, n. 33;
- "Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzioni di funzioni".

Al fine di delineare gli sviluppi del percorso intrapreso con l'elaborazione dei Piani infraregionali da parte delle Province, è opportuno indicare alcuni problemi affrontati e le principali linee dei contenuti della Lr n. 6/1995 che è probabilmente la più importante per la vastità dei soggetti coinvolti e per gli effetti nel sistema di pianificazione.
Preliminarmente è fondamentale evidenziare che il comune criterio informatore delle scelte che vengono proposte da tale legge regionale consiste nell'assunzione della necessità di affermare e consolidare per ogni livello di competenza il principio della responsabilità.
Subito dopo va considerato che prioritaria e pregiudiziale rispetto ad ogni decisione è stata la convinta acquisizione della necessità di assumere e rilanciare il ruolo delle Province come perno della pianificazione d'area vasta e snodo essenziale del rapporto tra Comuni e Regione.
Tale linea, che dopo una lunga fase di discussioni e sperimentazioni da parte delle Province dell'Emilia Romagna, è stata pienamente confermata dalla L. n. 142/1990, ha assunto come punto di merito il rafforzamento del percorso fin qui attivato dalla Regione con una serie di leggi, tra le quali va ricordata soprattutto la Lr n. 36/1988. L'assunzione della centralità della dimensione provinciale, non solo come ambito territoriale ma anche come dato istituzionale, in un processo di pianificazione che interessa problematiche non sempre ascrivibili alla dimensione comunale, è apparso come il passaggio obbligato per por tare ad efficacia e coerenza pure gli strumenti della programmazione regionale . Infatti, con la Lr n. 6/1995 la Regione ha provveduto preliminarmente a disporre i contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale, quale strumento di assetto del territorio, che conferma gran parte delle disposizioni inerenti l'elaborazione del Piano infraregionale, esplicitando quelle specificamente indicate dall'art. 15 della L. n. 142/1990, in una forma in gran parte analoga a quella avanzata dalle Province che avevano proposto in materia progetti di legge di iniziativa popolare, ritenuti meritevoli di attenzione in diversi punti, in quanto promuovevano una migliore integrazione con strumenti di governo del territorio già esistenti.
La Regione ha ritenuto, quindi, con questo provvedimento legislativo di poter sviluppare sin d'ora un percorso in cui la pianificazione provinciale diventi un punto di accumulo anche della pianificazione settoriale, in modo da costituire un momento di verifica della coerenza dei diversi programmi e piani settoriali, tra loro e con le linee strategiche assunte negli strumenti principali della programmazione regionale, a cominciare dal Piano territoriale regionale.
A tale proposito viene prescritta la necessità del raccordo tra i piani settoriali provinciali ed il Ptcp, e introdotta una modalità semplificata di approvazione a livello regionale delle varianti al Ptcp espressamente proposte con i piani settoriali provinciali.
I progetti di legge delle Province, tra l'altro, evidenziavano la richiesta di riarticolare rapidamente, fra i diversi soggetti istituzionali, le funzioni amministrative in materia di programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica, senza attendere una riforma più organica della disciplina di governo del territorio, ovvero di una nuova e complessiva legge urbanistica.
Una delle principali finalità della Lr n. 6/ 1995 è conseguentemente, quella di dare una prima sostanziale attuazione alla Legge n. 142/1990, attivando l'attribuzione alle Province delle competenze amministrative per l'approvazione degli strumenti urbanistici dei Comuni.
In realtà, il quadro legislativo regionale prevedeva già questo trasferimento di funzioni tra il complesso dei compiti da affidare alle Province, a seguito dell'approvazione del Piano infraregionale.
Uno dei nodi consisteva , però, nel rendere finalmente operativa questa disposizione legislativa regionale, portando a compimento l'attività di pianificazione territoriale sviluppata dalle Province e concludendo la fase attuale del processo in corso con il coerente perfezionamento delle diverse disposizioni legislative e normative, che si sono succedute nel corso degli ultimi anni. Da una parte, infatti, la L. n. 142/1990 prevede l'elaborazione da parte della Provincia di un "nuovo" strumento - il Piano territoriale di coordinamento, a cui i Piani infraregionali esistenti sono ritenuti sostanzialmente assimilabili - attribuendogli il compito di coordinare e indirizzare la formazione degli strumenti urbanistici comunali e di fungere da parametro per accertarne la compatibilità.
Dall'altra, la sopravvenuta entrata in vigore nel settembre 1993 delle norme del Piano territoriale paesistico regionale avrebbe richiesto ai Piani infraregionali ulteriori nuovi approfondimenti.
A questo punto per sviluppare il percorso compiuto senza disperdere il notevole lavoro già svolto in questi anni dalle Province, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno confermarlo e salvaguardarlo, disponendo le modalità per approvare i Piani infraregionali già adottati - purché ovviamente non in contrasto con le prescrizioni immediatamente vincolanti previste dal Piano Paesistico - e attribuendo loro gli effetti di Piani territoriali di coordinamento.
Va evidenziata, in tal senso la transitorietà delle norme del progetto di legge, sia in quanto viene previsto che entro due anni le Province, le quali vedono approvato il proprio Piano infraregionale debbono provvedere alla implementazione degli obblighi previsti dal Piano territoriale paesistico regionale, sia dalle disposizioni relative al Piano territoriale di coordinamento provinciale.
Non sembra opportuno trascurare altresì che, nel conferire alle Province l'attribuzione delle funzioni di approvazione dei Prg al momento dell'approvazione del Pi, la Regione ritiene che le medesime Province

trovino in questa esperienza operativa quegli stimoli 'indispensabili a permettere di calibrare l'elaborazione del Ptcp, in modo da farlo divenire, nei tempi brevi previsti di due anni, quello strumento atto a fornire preliminarmente in modo efficace quelle indicazioni, rispetto alle quali dovrà essere accertata la compatibilità dei contenuti dei successivi strumenti urbanistici comunali, in forma ancor più trasparente. Nell'affrontare il complesso delle questioni esposte è stata anche considerata la possibilità che la Lr n. 6/1995 operasse nel senso di svincolare l'attribuzione alle Province della funzione amministrativa in materia urbanistica, dalla approvazione dello strumento provinciale di governo del territorio. Le considerazioni effettuate hanno fatto valutare che, trovandosi in presenza di proposte adottate dalle Province, come nel caso dei Piani infraregionali, i quali rappresentano documenti il cui intento pro grammatico può essere finalmente valutato alla luce degli strumenti di programmazione posti in essere dalla Regione, sarebbe equivalso all'inutile rinuncia di un percorso che per anni ha visto impegnati la Regione e gli Enti locali, nonché all'esplicito riconoscimento della impraticabilità della programmazione quale metodo di governo fra soggetti istituzionali, nel momento in cui i suoi strumenti possono essere portati compiutamente ed operativamente a sistema.

A tale proposito, per garantire che il processo di pianificazione regionale si esplichi con un'adeguata interlocuzione tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti, "aggiornandosi" con scelte complessivamente coerenti al sopravvenire di specifiche esigenze o all'approfondimento di determinati problemi maturati in ambito locale, la Lr n. 6/ 1995 dispone anche una procedura che permette di formulare proposte di varianti di iniziativa comunale agli strumenti di programmazione e pianificazione provinciale e regionale.

Appare opportuno evidenziare che la Regione ha ritenuto opportuno affrontare un'ulteriore questione, dettata dalla L. n. 142/1990, relativa alla necessità, di attribuire alle sole Province il ruolo di Ente intermedio di programmazione. Ciò comporta il superamento del regime posto in essere dalla legislazione regionale che, dal 1984 in poi, ha accomunato le Assemblee di Comuni di Cesena e di Imola alle Province nella predisposizione di importanti strumenti di pianificazione, tra i quali lo stesso Piano infraregionale.

Tuttavia, nell'indicare rispettivamente le Province di Forlì-Cesena e Bologna come gli unici soggetti istituzionali deputati alla predisposizione del Piano territoriale di coordinamento e della pianificazione (infraregionale) di settore, si è cercato di valorizzare il compito svolto in questi anni dalle due Assemblee di Comuni e viene sollecitata l'opportunità di prevedere negli Statuti delle Province di Bologna e Forlì forme speciali di partecipazione alla programmazione provinciale dei Comuni che attualmente compongono le due Assemblee. Un altro aspetto rilevante che questo progetto di legge propone, è quello di accelerare i procedimenti amministrativi tipici della pianificazione territoriale, in particolare della strumentazione urbanistica, semplificando alcuni passaggi e assumendo alcuni accorgimenti relativi alle fasi procedi mentali dell'iter amministrativo per l'approvazione dei Prg e delle relative varianti. A tal fine, vengono disposte modifiche alla disciplina relativa alle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici, per consentire di ridurre i tempi dell'iter amministrativo complessivo e la quantità di atti comunali da sottoporre all'approvazione della Provincia.

L'esigenza, inoltre, di superare incertezze presenti nella legislazione urbanistica vigente e rafforzarne alcuni obiettivi hanno indotto a dare corso a puntuali innovazioni normative al fine di rispondere a problemi riscontrati nella pratica gestione degli strumenti di pianificazione o al fine di adeguarla a nuove esigenze maturate in una più attenta valutazione delle modalità di conseguimento di particolari obiettivi.

Ad esempio, oltre che modifiche all'approvazione delle varianti ai Prg, in base alla loro rilevanza, si disciplinano i programmi integrati d'intervento e i procedimenti relativi alle concessioni e, inoltre si dispongono particolari norme su accordi di programma in variante agli strumenti urbanistici nonché si prevedono parziali modifiche ad alcuni articoli della legislazione regionale vigente in materia urbanistica ed ambientale (Lr n. 26/ 1978, Lr n. 47I1978 e Lr n. 46/1988), di Regolamenti edilizi (Lr n. 33/1990), sulla redazione del Piano territoriale per il risanamento e la tutela delle acque, sulle attività estrattive (Lr n. 17/1991).

La molteplicità degli elementi su cui la legge interviene configura un momento di riassetto della legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica e gli scopi che l'articolato avanza al riguardo sono prevalentemente riconducibili alla opportunità di adeguare le procedure per rendere più efficaci gli obiettivi, alla esigenza di semplificare i passaggi e ridurre i tempi di decisione, al fine di accrescere l'efficienza e la tempestività di una attività pubblica che ha una fortissima incidenza nella qualità dello sviluppo economico e delle relazioni sociali.

Infine si è ravvisata l'opportunità di sostenere con mezzi finanziari della Regione la predisposizione dei Piani territoriali di coordinamento e di garantire l'esercizio delle nuove funzioni amministrative che le Province sono chiamate a svolgere. Contemporaneamente viene incentivata l'elaborazione dei piani regolatori generali per i Comuni che ne conducano l'elaborazione in forma associata disponendo la preferenza nell'assegnazione dei contributi, già previsti dalla legislazione regionale. La Lr n. 6/1995 non si propone, dunque, la riforma generale della legge urbanistica regionale, ma l'obiettivo urgente di rendere operativo quanto già stabilito in via di principio, portando altresì a compimento in forma aggiornata il disegno programmatico di governo del territorio delineato dalla legislazione regionale vigente, come confermato dalla L. n.142/1990.

Tuttavia la riforma complessiva della legislazione urbanistica è una esigenza imprescindibile per corrispondere alla sensibilità sociale in materia ambientale, radicalmente mutata e fortemente accresciuta in questi anni, e per governare verso una nuova qualità i processi urbanistici e territoriali indotti dalla nuova qualità dello sviluppo economico e delle relazioni umane.

La ridefinizione organica della legislazione urbanistica permane perciò un obiettivo essenziale che dovrà essere affrontato nella prossima legislatura regionale.

GOVERNARE L'AREA VASTA DOPO LA LEGGE 56-2014: INEDITA SINERGIA TRA PIANIFICAZIONE COMUNALE E PROVINCIALE?

Marco Pompilio

in *Giornale on line EyesReg*, Vol. 6, N.1, Gennaio 2016

Sono trascorsi più di 18 mesi dall'approvazione della Legge 56-2014, più nota come Riforma Delrio, che ha cambiato il livello intermedio di governo in profondità. Nei nuovi organi di Province e Città metropolitane siedono oggi gli amministratori comunali, e questo modifica la natura, le modalità organizzative e di funzionamento di questi enti (1).

La riforma costituzionale in discussione punta inoltre a cancellare il termine "Provincia" dal Titolo V, per aprire la strada a nuove forme di enti intermedi, più snelli e disegnati dalle Regioni secondo le diverse caratteristiche dei rispettivi territori.

Tuttavia, nell'attesa di questi ulteriori passaggi, e per le incertezze su risorse e modalità per attuare la legge 56/2014, si è creata una situazione di stallo che provoca serie disfunzioni, nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, di cui si sono occupati anche quotidiani e approfondimenti televisivi (2): strade, trasporto pubblico, assistenza sociale, scuole, ecc. Ma la legge Delrio ha anche altre conseguenze, di più lungo periodo, altrettanto e forse anche più serie, che riguardano la pianificazione e il governo del territorio, della cui attuazione gli enti per ora non si occupano, essendo l'attenzione tutta assorbita dalle più contingenti questioni di bilancio.

I Piani provinciali, dalla loro introduzione con la L.142/1990, hanno evidenziato in modo chiaro che molte delle questioni che interessano il territorio (ambientali, viabilità e trasporti, tutela del paesaggio, localizzazione di grandi insediamenti, ecc.) trascendono i confini amministrativi dei Comuni e necessitano, per essere affrontate, di una visione sovracomunale, che sia autonoma, capace di portare a sintesi gli interessi locali senza lasciarsene influenzare. Se questa visione era fino a ieri realizzabile nell'ambito di organi provinciali ad elezione diretta, oggi la nuova natura degli organi rende più difficile garantirne l'autonomia. La pianificazione di coordinamento rientra in ogni caso, come afferma anche la stessa Legge 56/2014, tra le funzioni fondamentali dell'ente intermedio.

La riforma Delrio spinge verso l'esercizio delle funzioni secondo bacini ottimali, anche usando forme associative o unioni di comuni; tuttavia, anche nelle regioni dove le unioni sono più strutturate e i piani associati sono stati elaborati e approvati, entrando nel merito si nota che raramente questi riescono ad operare un'efficace sintesi su strategie e priorità, mentre più facilmente non vanno oltre la mera sommatoria dei piani dei comuni costituenti. Sviluppare una visione comune sul futuro delle comunità in un contesto di cooperazione interistituzionale è molto più complesso che organizzare la gestione di servizi: necessita di una guida che sia autonoma e autorevole, per fare emergere le questioni sovracomunali, di area vasta, rispetto agli interessi locali. Altrimenti un piano associato, anche se riferito ad un territorio molto ampio, rimane sempre un piano di livello comunale nell'impostazione. Non è una questione di dimensioni o competenze tecniche, ma del modo in cui i temi di area vasta sono affrontati (3).

Si sta così rischiando di perdere i progressi fatti in questi due decenni nel governo dell'area vasta, e di tornare nei confini ristretti di ragionamento della pianificazione comunale. Intanto, l'urbanizzazione sempre più dilagante (come mostrano i dati sul consumo di suolo, ormai di dominio pubblico in diverse regioni) e la maggiore complessità e interdipendenza assunta dalle relazioni funzionali tra centri urbani di diverse dimensioni rendono sempre più urgente un approccio di area vasta nel governo del territorio. Tuttavia di questo non si trova quasi più traccia nelle agende politiche di questi anni, a partire dal decreto cosiddetto "Salva Italia" del dicembre 2011.

La Costituzione e le leggi nazionali hanno sempre assegnato alla pianificazione comunale, dove gli usi del suolo vengono conformati, una posizione centrale nel governo del territorio. La riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 ha confermato e rafforzato il concetto, e le leggi regionali sul governo del territorio che ne sono seguite si sono preoccupate di proteggere tale centralità rispetto ad ipotetiche invasioni di campo da parte delle Province. In casi estremi i piani territoriali provinciali sono stati molto depotenziati, o addirittura negati come successo nel caso del Friuli Venezia Giulia (4).

Dopo la Riforma Delrio questa preoccupazione dovrebbe essere superata: il fatto che gli amministratori comunali siano anche dentro gli organi della Provincia porta, nel concreto, ad un controllo del livello comunale sia sulle funzioni di prossimità che di area vasta.

Il comma 1 dell'art 118 della Costituzione afferma che tutte "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni", salvo quelle che "per assicurarne l'esercizio unitario vengono attribuite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", una dizione che colloca il livello di base comunale in posizione centrale e gli altri livelli nella sfera della deroga rispetto alla regola generale di attribuzione al Comune.

Il comma 2 afferma che Comuni, Province e Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie, per cui la regola generale è da intendersi come riferita al complesso delle istituzioni territoriali. (5)

La Legge 56/2014 sposta in modo deciso l'attenzione sul comma 1, attribuendo di fatto il controllo di tutte le funzioni amministrative anche quelle di area vasta al livello comunale. Stando così le cose, verrebbe meno la necessità di proteggere attraverso norme regionali la centralità pianificatoria del comune, e liberati da questa preoccupazione e condizionamento si potrebbe finalmente cercare una soluzione al governo dei temi di area vasta che sia basata sulla concreta dimensione dei problemi.

In realtà, come vedremo tra poco, la situazione è più complessa, in quanto se ora gli amministratori comunali controllano sia le funzioni di prossimità che quelle di area vasta, l'esercizio di queste ultime non è completamente demandato al livello comunale, neppure dalla Legge Delrio.

Adeguatezza e sussidiarietà, che sono principi sempre presenti nella Costituzione, anche nel nuovo testo attualmente in discussione in Parlamento, richiedono che i problemi siano affrontati alla scala più vicina alla dimensione in cui i problemi stessi si presentano: dunque alla scala comunale, la più vicina al cittadino, quando il problema può essere risolto dal Comune. Ma quando la struttura tecnico amministrativa è piccola o non adeguata, o il problema coinvolge più comuni, trovandosi di fronte ad un tema di area vasta, la questione non può che essere affrontata alla scala e con gli strumenti dell'area vasta.

Se poi gli aspetti territoriali che richiedono un approccio di area vasta prevalgono rispetto a quelli locali, tendenza che come detto è in atto da tempo, allora ci si può domandare se non sia arrivato il momento di assegnare alla pianificazione territoriale di area vasta priorità rispetto a quella comunale, lasciando a quest'ultima il compito di dettagliare le soluzioni assunte alla scala di area vasta o di affrontare quei temi che richiedono una conoscenza più diretta e aggiornata della situazione locale.

Sarebbe un cambiamento radicale del punto di vista, che per essere attuato non potrebbe essere lasciato a generali poteri di indirizzo o coordinamento, o quantomeno non solo a questi, ma che richiederebbe una ripartizione tra pianificazione comunale e di area vasta di quei poteri conformativi sugli usi del territorio che le norme fino ad oggi hanno riservato in via quasi esclusiva al livello comunale.

Quando il problema è di area vasta, potrebbe avere senso, in una logica di semplificazione e linearità, risolverlo nella pianificazione di area vasta,

fatta salva la flessibilità necessaria per piccoli adeguamenti nel passaggio alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

Rimane aperta la questione dell'adeguatezza del livello di area vasta nel prendere decisioni che siano libere dai condizionamenti locali, visto che negli organi provinciali siedono amministratori comunali.

Il livello decisionale di area vasta, per essere autonomo nelle decisioni, deve essere separato e distaccato dal livello locale. Ma le persone fisiche, i politici, che si occupano dei due livelli ora coincidono. Sperare in una loro capacità di astrarsi dalla loro carica comunale per assumere la veste istituzionale provinciale nel momento in cui si devono prendere decisioni nell'interesse dell'area vasta, sarebbe poco realistico. Anche i sindaci e consiglieri comunali più accorti non possono che tenere in conto, in ogni caso e prima di tutto, di essere stati eletti dai cittadini del proprio comune. Questo è umano, oltre che pienamente coerente nei confronti di chi ha votato.

Se le persone che si occupano di funzioni di prossimità e area vasta sono le stesse, gli amministratori comunali per svolgere queste ultime si devono spostare, letteralmente, nella sede della Provincia, dove sono localizzati i suoi organi politici e gli uffici tecnici e amministrativi. La stessa legge (D.Lgs 95/2012) annovera tra le funzioni fondamentali dei Comuni "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", dove la prima si svolge nel Municipio e la seconda, alla quale il Comune "partecipa", nella sede provinciale. Le funzioni di area vasta non possono essere esercitate stando dentro il Municipio, dove invece vengono esercitate quelle di prossimità. Le funzioni di area vasta possono essere affrontate solo stando dentro la sede della Provincia.

Questo passaggio di sede è dunque fondamentale, e si deve fare in modo che lungo la strada tra municipio e Palazzo della Provincia gli amministratori comunali dimentichino almeno momentaneamente i condizionamenti locali, per prendere decisioni autonome nell'interesse della comunità di area vasta. Si deve in sostanza cercare di mantenere distinte le cariche istituzionali, anche qualora queste coincidano nella medesima persona fisica. Questo non significa, si badi bene, dimenticare gli elettori i quali hanno votato una persona come sindaco o consigliere comunale, ma che da dopo la Legge Delrio con lo stesso voto eleggono anche un proprio rappresentante negli organi della Provincia.

Si deve approfondire e comprendere meglio la natura di ciascuno degli organi di secondo livello dell'ente intermedio, molto diversa da quella degli organi ad elezione diretta, e il diverso ruolo che possono assumere gli uffici della provincia, non solo sugli aspetti organizzativi interni ma anche nel raccordo, di coordinamento ma anche di assistenza, con le strutture comunali.

Anche gli strumenti di pianificazione dovranno essere ripensati, aggiornando le norme regionali sul governo del territorio, che con l'approvazione della L 56/2014 sono in buona parte ormai obsolete.

Il PTCP non può più essere riferimento unico sui temi territoriali di area vasta, e i suoi contenuti dovranno cambiare. Continua ad essere fondamentale, ma per affrontare i temi di area vasta ha ora più di prima bisogno di una stretta sinergia e integrazione con altri strumenti di pianificazione di area vasta, sia di livello comunale che regionale, come piani comunali associati o piano territoriale regionale, che non sono tuttavia ancora pensati per affrontare i temi di area vasta. Esistono interessanti eccezioni in alcune realtà provinciali (6) dove già negli anni scorsi sono stati sperimentati modelli organizzativi simili, e questo è accaduto molto prima della Riforma Delrio e del decreto "Salva Italia" che ha avviato il percorso di revisione dell'ente intermedio.

Le modalità di ripartizione dei contenuti di area vasta tra i piani regionali, provinciali e comunali, varieranno nelle diverse regioni secondo l'impianto normativo, le dimensioni delle province, dei comuni, le tradizioni culturali e le prassi amministrative. Difficile definire un modello unico. In generale dove i comuni sono già organizzati in associazioni e unioni, o dove sapranno organizzarsi, molti aspetti di area vasta potranno essere affrontati nei piani associati, utilizzando i quadri di riferimento e gli strumenti messi a disposizione dal PTCP. In alcuni casi, attraverso specifici accordi tra comuni e provincia, i piani associati, o addirittura il PTCP, potranno anche sostituire il livello strutturale della pianificazione comunale: una soluzione che sarebbe coerente con lo spirito della Riforma.

Dove invece i comuni non sapranno organizzarsi assieme alla provincia per essere efficaci sui temi di area vasta, dovrebbe intervenire in sussidiarietà la regione, anche se permangono ad oggi molte perplessità sulla reale capacità dei PTR attuali di costituire un valido riferimento per svolgere la funzione di coordinamento territoriale.

In conclusione, non appena gli enti intermedi avranno superato le criticità di bilancio, che in questa prima fase di attuazione della L 56/2014 costituiscono preoccupazione dominante, si dovrà pensare a come ridefinire dopo la Riforma le funzioni più strategiche, quelle che riguardano il governo dei temi di area vasta, tra le quali la pianificazione territoriale di coordinamento.

Manca ancora il completamento della modifica Costituzionale per superare il modello sussidiario introdotto dalla riforma del 2001. Tuttavia si possono già intravedere alcune interessanti direzioni verso cui orientare la riflessione. Se ad una prima lettura la Riforma sembra indebolire il piano dell'ente intermedio, cercando di guardare oltre si intravede la possibilità di rilanciarne il ruolo attraverso una maggiore integrazione tra strumenti di pianificazione provinciale e comunale, mantenendo in ogni caso i due livelli di pianificazione distinti. Un'integrazione che riguardi anche quei poteri conformativi sugli usi del territorio che fino ad oggi le norme hanno assegnato in via esclusiva ai piani comunali. L'argomento è ampio e complesso, e non può essere esaurito in poche pagine. In questo scritto si sono forniti alcuni spunti di riflessione, da sviluppare, riferiti alla pianificazione delle Province. Per brevità non si è parlato dei piani delle Città Metropolitane, che presentano analogie, ma anche significative differenze, e che è quindi meglio trattare in un successivo dedicato scritto.

Note

(1) I contenuti del presente scritto traggono origine dagli spunti e dalle puntuali osservazioni emerse durante i colloqui con Martina Callegari, Capo Servizio Giuridico Amministrativo della Provincia di Rovigo, che ringrazio per il determinante apporto e la gentile e paziente disponibilità.

(2) Tra gli articoli più significativi vedere per esempio: Gianni Trovati su Il Sole 24 Ore del 3.11.2015, Cosimo Rossi su Il Venerdì di La Repubblica del 16.10.2015, Paolo Marelli sul Corriere della Sera del 13.5.2015, Valentina Conte su La Repubblica del 5.4.2015, Paolo Ghisleri su La Repubblica del 4.1.2015. Vedere anche la trasmissione di Rai 3 Report del 19.4.2015, scaricabile dal sito web report.rai.it

(3) Anche nelle Regioni dove sono presenti Unioni di Comuni consolidate, solo in alcuni casi le funzioni urbanistiche sono state delegate all'Unione. In ogni caso i pochi Piani associati sviluppati, a parte rare eccezioni, non operano una vera e propria sintesi secondo un sistema di strategie e di priorità di rilevanza sovracomunale. Si limitano ad assumere e sommare le scelte dei singoli comuni, trattando le questioni di confine, intercomunali, senza affrontare lo sforzo necessario per la definizione di una visione di area vasta. Come detto esistono alcune lodevoli e innovative eccezioni, tra queste è significativo il tentativo operato con il Piano Strutturale dell'Unione della Bassa Romagna.

(4) La legge regionale sul governo del territorio della Regione Friuli Venezia Giulia prevede l'attribuzione delle funzioni di area vasta al livello comunale (art. 3 comma 2 della LR 5/2007).

(5) Concetti tratti da Marco Di Folco, Il riordino regionale delle funzioni provinciali alla luce dell'art 118 Cost e della l.n. 56/2014, pubblicato sul sito accademiautonomia.it, Febbraio 2015.

(6) Un esempio in tale senso è dato dal lavoro svolto per attuare il PTCP di Padova approvato nel 2011 attraverso il coinvolgimento dei Comuni nello sviluppo di Piano di Assetto del Territorio Intercomunali.

IL PIANO REGOLATORE GENERALE DEI COMUNI DI PICCOLA E MEDIA GRANDEZZA

Osvaldo Piacentini
in Istituto Nazionale di Urbanistica Sezione regionale Emilia Romagna

***"Urbanistica in Emilia Romagna. Esperienze e analisi"*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano 1983**

La elaborazione consente di confrontare tra loro le diverse filosofie di programmazione, la struttura dei piani, le aree interessata dalle previsioni inseditive sia residenziali sia produttive, di rendere civilmente leggibile l'estensione delle aree di rispetto (che per la verità sono predisposte negli strumenti urbanistici partendo da ottiche abbastanza difformi).
Per struttura dei piani intendiamo qui riferirci alle previsioni di mobilità, di norma insistenti sulla rete viaria , la quale spesso proviene da schemi territoriali di viabilità predisposti negli anni '60 da province e dal Crpe (Comitato regionale della programmazione economica).

1. Fu quello un periodo nel quale, trovandosi di fronte ad una pianificazione urbanistica contemporanea estesa a quasi tutte le principali città emiliane, sì tentò di programmare, o meglio progettare, uno sviluppo organico della espansione urbana sul territorio regionale, legata ad uno schema di movimento appoggiato sulla rete viaria – ed in parte su quella ferroviaria ed autostradale che aprisse le città verso il territorio. Non solo, ma l'inversione di tendenza dell'espansione a macchia d'olio e comunque dell'espansione lungo·1a fascia più fortemente urbanizzata incise anche sulla struttura inseditiva di progetto in quasi tutti i casi analizzati.
La rottura dello schema di accessibilità radiocentrico proprio dei piani precedenti agli anni '60, con l'interruzione della urbanizzazione determinate dalle circonvallazioni (per la verità ancora presenti in molti strumenti urbanistici), la progettazione di cunei agricoli dalla periferia al centro spesso sostenuta da previsioni di parchi urbani, la elevate dotazione di aree destinate a servizi urbani sia nel tessuto residenziale esistente che nelle previsioni di ampliamento, caratterizzano certamente in modo omogeneo quasi tutti gli strumenti urbanistici della regione.
La distinzione proposta negli anni '60 tra vincoli atemporali (per esempio la fascia di rispetto della viabilità)e I vincoli temporali determinati dalle previsioni di espansione rapportate prevalentemente alla crescita prevedibile di popolazione (che in questi anni appariva forte), la estensione, soprattutto per quanto riguarda le aree residenziali, dell'uso di strumenti legislative che consentivano la acquisizione delle aree, dimostra quanto sia stata incidente nell'attuazione la filosofia emiliana della pianificazione territoriale, almeno per quanto si riferisce agli strumenti urbanistici originali. Né va sottaciuto (sempre riferito alle previsioni originarie), il tentativo di governare le « rendite » urbane e di localizzare in aree appositamente attrezzate la forte crescita di terziario che già si prevedeva caratterizzare le città principali fino agli anni '60.
La struttura viaria e la localizzazione dei servizi e delle attività terziarie era quasi sempre in funzione delle aree da servire che, nel caso delle città, si riferivano all'intera provincia. Ciò derivava anche dagli studi intrapresi già in questi anni per la realizzazione dei trasporti pubblici urbani e, quando possibile, dei trasporti interurbani (ed ad esempio lo schema relativo al Prg di Parma). La struttura che ne nasceva, almeno per le città della via Emilia, era rappresentata da una viabilità direzionale posta in senso nord-sud proveniente dalla collina-montagna, diretta ai comuni della pianura, la quale una volta individuate, doveva raccogliere lungo il suo percorso urbano I servizi territoriali fondamentali ivi compreso il centro storico inteso come Massimo erogatore di servizi territoriali. Uno dei recapiti fondamentali dell'asse urbano nord-sud era il casello autostradale esistente (e in alcuni casi previsto in variante) come generatore di traffico in entrata e in uscita dalla città. Non sempre invece sul recapito dell'asse compariva la stazione ferroviaria. Quasi sempre i piani prevedevano anche un discutibile attraversamento est-ovest di svincolo al traffico di transito, allora prevalentemente destinato alle lunghe percorrenze, rappresentato dalla via Emilia.
La maglia viaria che così veniva a configurarsi determinava una scelta per la mobilità su mezzo privato rispetto al quale le città si sono poi di fatto andate espandendo.
Tentativi di razionalizzazione della viabilità capillare urbana esistente (ad esempio, prevista nel piano di Modena) non sono mai stati posti in attuazione ad eccezione dell'indifferibile provvedimento di polizia del traffico (sensi unici, parcheggi, ecc.) relative al centro storico.
Nonostante che fosse di quegli anni il vincolo di protezione alle ferrovie esistenti (quando in generale si tendeva a considerare « rami secchi » quasi tutte le ferrovie secondarie e se ne precocizzava l'eliminazione) questo non comportò allora uno studio approfondito (proposto solo in qualche strumento urbanistico) sulla razionalizzazione degli scali ferroviari per merci e persone e sulla loro valorizzazione come recapiti della struttura viaria urbana fondamentale, del trasporto pubblico urbano ed extraurbano. Alcuni piani (Modena, Reggio E., Parma) prevedevano negli strumenti urbanistici raccordi dei rami delle ferrovie secondarie by-passanti la struttura ferroviaria fondamentale Milano-Bologna-Ancona, ma nessuna attuazione è mai stata data a queste previsioni.
In conclusione possiamo ritenere che la struttura viaria principale degli strumenti urbanistici degli anni '60 tenne conto di un disegno territoriale ampio, esteso almeno alle intere province, ma prevalentemente viario, sul quale la maggior parte dei piani ancora oggi vigenti si strutturano. E' significativo a questo riguardo come questo si è persa nelle stesure successive di varianti la filosofia generale dei piani originali fino a far cadere in qualche caso rispetti stradali di largo respiro previsti per l'attuazione della maglia infrastrutturale, perché nel tempo si era persa memoria delle ragioni per le quali tali rispetti erano stati previsti.

2. La politica urbanistica successiva, vorremmo dire, si è limitata a modificare alcune destinazioni di uso dei piani vigenti (spesso diminuendo la quota destinata ai servizi a favore della quota destinata alla edificazione privata) in una gestione « partecipata » dove spesso consigli di quartiere e corporazioni hanno determinato scelte che più non tenevano conto del disegno generale. È significativa a questo proposito la resistenza da parte dei consigli di quartiere per la attuazione di alcune previsioni di piano come ad esempio l'ultimo tronco dell'asse attrezzato di Modena e la tangenziale nord-sud di Villa Ospizio a Reggio Emilia.
La mancata presenza nel dibattito politico di un avversario speculatore contro il quale ci si era battuti negli anni precedenti, avversario che nel frattempo si era mimetizzato con la veste dell'intervento sociale posto in essere dalle cooperative edilizie o dalle cooperative di produzione e lavoro, ha fatto sì, ad esempio, che alcune preziose aree rimaste libere in prossimità delle zone storiche o addirittura all'interno dei centri storici, fossero lasciate alla iniziativa privata (ad esempio l'area ex Sarsa e l'area del Gasometro a Reggio E., ma ancora più pericoloso in questo senso potrebbe essere il progetto De Curio alla Pilotta a Parma) .
Va forse ricordato che la politica urbanistica emiliana subì una serie di contestazioni anche a livello culturale. Battaglie perdute noi riteniamo siano state quelle della non realizzazione delle cubature direzionali che potevano alleggerire le previsioni inseditive di terziario nei centri storici. Fino al punto che la contestazione dello zoning, abbandonato a favore di decisioni e varianti prese caso per caso – per esempio a livello di consiglio di quartiere – ha determinate di fatto la distruzione della certezza del diritto, aumentando la vischiosità dei tempi e delle procedure per l'attuazione dei piani.
Una interpretazione « nominale» degli standard ha talora comportato anche una erosione delle aree destinate a servizi, individuate sull'on-

da di una forte battaglia politica negli anni '60, con una serie di varianti che tendevano a svincolare aree ancora libere di alti valori, proprio perché inserite in aree edificate, a favore di aree esterne al perimetro dell'attuale abitato.
Un mancato studio approfondito delle concrete possibilità di espandere la città secondo un corretto ·programma di servizi pubblici ha permesso la proliferazione delle attività artigianali e industriali distribuite sul territorio, tali da non consentire più la possibilità di servizio con un'adeguata struttura di trasporti pubblici. Ciò soprattutto si riferisce all'artigianato. I dati più recenti relativi all'incremento della occupazione dei suoli, dimostrano come a popolazione in diminuzione corrisponda ugualmente una occupazione crescente di suoli, in parte è vero destinati a servizi terziari, ma in parte ancora destinati alla espansione indifferenziata dell'habitat. Inoltre la destinazione di molte aree agricole a riserva per la costituzione di parchi pubblici - soprattutto in prossimità della città - non è stata ri-analizzata con sufficiente attenzione nel tempo con un approfondimento dello studio in atto in molti Paesi europei sulla fruizione della campagna come parco, accentuando così sempre più la politica di proporre vincoli « estetici » piuttosto che vincoli finalizzati ad un maggiore produttività agricola.
Infine le varianti endemiche ai piani, almeno fino ai provvedimenti recenti contenuti nella seconda legge urbanistica regionale, ha fatto sì che la variante (quasi sempre legata a richiesta dell'iniziativa privata) ha di fatto consentito nel tempo di modificare radicalmente il piano o comunque di attuarlo al di fuori e al di là di disegni preordinati.
Possiamo constatare amaramente che l'iniziativa pubblica dopo la battaglia politica posta in essere negli anni '60, oggi, attraverso la cosiddetta politica del consenso, tende a seguire la domanda privata piuttosto che prevenirla o governarla. Fino al punto di fornire anche suoli a basso costo o istituiti per la costruzione di case non più popolari senza controllare la possibilità di immettere nel mercato notevoli quote di alloggi in affitto piuttosto che di alloggi da vendere.

Il quadro generale che si è venuto configurando non vale a nostro parere, per alcuni centri e città che mai hanno definito in modo chiaro, come le città della via Emilia, I loro recapiti e le loro funzioni di servizio rispetto al territorio. Nei piani di Ferrara, Ravenna, Piacenza (e Parma almeno nelle ultime stesure) continuano a profilare infrastrutture in tutte le direzioni senza indicazioni di una decisa direttrice di sviluppo sulla quale orientare gli sforzi di realizzazione.
Ci si trova in questi casi di fronte ad un'ottica soltanto comunale (in questo senso forse è mancata la possibilità da parte del comprensorio di creare 1'ottica intercomunale per cui fu costituito). Il comprensorio infatti doveva aprire verso il territorio, e nasceva poi da questo bisogno, già avvertito nella stesura dei piani regolatori degli anni '60, porre in essere un'ottica di lettura non circoscritta ai confine comunali.

3. I problemi che si aprono in questo momento sono molteplici e si fondano soprattutto sulla necessità di reindividuare uno schema generale di « movimento » sul territorio rispetto al quale costringere la pianificazione locale ad una radicale revisione o meglio ripensamento, legato soprattutto ad un modello di area metropolitana estesa , a tutta la regione verso la quale la programmazione urbanistica deve condurre.
Di fatto, alcuni degli elementi di « evoluzione » della pianificazione urbanistica sui quali ci siamo soffermati in precedenza, hanno comportato l'abbandono della ricerca di una «forma della città» verso la quale indirizzare il processo di crescita urbana. E, tuttavia, mai come oggi, a nostro parere, è stato necessario riportare l'attenzione sulla coerenza della forma della città per riprendere l'iniziativa sul terreno del controllo della domanda insediativa. Ma occorre intendersi: la «forma della città » non si riduce al disegno formale più o meno bello (anche se negli ultimi anni è risultata scadente l'attenzione per la qualità formale della progettazione urbanistica); piuttosto è l'efficienza della città-macchina, pensata in funzione della sua fruizione « ottimale » a richiedere attenzione alla morfologia urbana.
Di questa nuova attenzione alla struttura ed alla morfologia urbana possiamo qui delineare i presupposti fondamentali:

a. la formazione di una mappa delle « vocazioni urbane » dei suoli costruita sulla base delle analisi del territorio fisico che in questi anni sono giunte a livelli di specificazione assai elevate, mappa che evidenzia i diversi gradi di « impedenza » o di rischio dei suoli ai fini della loro possibile urbanizzazione;
b. l'esame di tutte le infrastrutture a rete e dei loro più convenienti ambiti di « espansione », esame che dovrà essere finalizzato prioritariamente ad un progetto di accessibilità basato sui modi ed sistemi di trasporto pubblico, sulla individuazione delle possibili configurazioni della rete energetica, sulla qualità della rete scolante;
c. l'esame dell'urbano esistente ed il suo progetto di razionalizzazione urbanistica (e solo a questo punto avrà senso riaprire la discussione sugli standard urbanistici e su una loro applicazione meno « fiscale »);
d. il catasto e l'esame delle aree non occupate incluse nell'urbano esistente e la definizione della quota parte di queste da destinarsi a costituire « riserva » di lungo periodo a servizio di modalità insediative per ora non prevedibili, analogamente ai vari tipi di « rispetti » - in particolare quelli stradali – già posti in essere dalla vecchia pianificazione urbanistica a supporto di una rete infrastrutturale prefigurata anche a lungo termine

Si configura così una chiara distinzione tra previsioni atemporali e viceversa previsioni temporalizzate, contenute le prime in un piano diretto di massima (masterplan) vincolante però a tutti gli effetti, che rappresenti fa struttura di piano e ad un tempo la griglia aperta all'interno della quale attuare - nel tempo - gli interventi successivi.
I contenuti del mastcrplan dovranno essere:

I. la riproduzione formale dello zoning inteso come definizione degli ambiti di conveniente localizzazione delle diverse funzioni urbane, zoning che rappresenta ancora l'unico strumento che consenta di dotare l'habitat delle opportunità (facilities, direbbero gli anglosassoni) di accessibilità e fruizione dei servizi urbani e territoriali di ogni rango (ivi compresi i posti di lavoro);
II. la definizione delle reti tecnologiche ed in particolare della rete di supporto ferroviario e stradale ad un mobilità maggiormente orientata al trasporto collettivo, la definizione dei principali collettori di rilievo urbano della rete capillare dei collegamenti pedonali e ciclabili e delle eventuali precisazioni normative necessarie ad assicurare in sede di piani attuativi questi collegamenti; la individuazione di una cospicua dotazione di aree – anche ottenute attraverso la valorizzazione della rendita delle aree circostanti – a servizio degli interscambi tra diverse reti e vettori di trasporto:
III. il progetto della rete energetica e scolante nell'ottica di modificare radicalmente il sistema a rete con la creazione a partire dalle « nuove quote » di città di un sistema integrato tra reti scolanti, rete energetica ed alter reti infrastrutturali (acqua, telecomunicazioni, ecc.), fino ad ottenere nel tempo dall'esterno all'interno della città un nuovo sistema di gallerie tecniche;
IV. il « piano particolareggiato » del tessuto già urbanizzato -storica e non - per il quale si rende sempre più indilazionabile il problema di distinguere e separare le reti del movimento, di creare adeguati spazi a terra per i parcheggi ed il tempo libero, di coordinare le nuove destinazioni terziarie - anche sostitutive del

tessuto esistente - alla accessibilità alla rete di trasporto ed alla presenza di ampi spazi di sosta;
V. l'analisi della struttura del verde, il progetto della sua continuità e coerenza con la rete pedonale di mobilità, la introduzione della nozione di campagna-parco anche in sostituzione di alcuni grandi parchi territoriali, che talvolta potrebbero - investendo aree maggiormente distanziate dall'urbano - intervenire in aree scarsamente vocate all'uso agricolo o comunque bisognevoli di grandi opere di recupero idrogeologico consentendone la bonifica; con questo non si vuol certo sostenere che la città debba espandersi in forma compatta - al contrario la penetrazione di cunei di verde agricolo può anch'essa costituire un fattore determinante per la qualificazione dell'abitato.

Il Prg-masterplan (meglio se intercomunale ed esteso ad un'area di conveniente respiro dalle dimensioni ed esempio delle associazioni intercomunali per la gestione dei servizi) verrebbe attuato per interventi successivi e temporalizzati sulla base di quantificazioni triennali o quadriennali. I progetti di attuazione del masterplan - che si configurano come previsto dalla legge 1150/42 come piani particolareggiati di attuazione - nel rispetto delle previsioni atemporali e dello zoning (sempre inteso come individuazione di ambiti di conveniente localizzazione) del masterplan, possono configurarsi quindi come «variante» finalizzata alla domanda insediativa espressa, pur senza operare varianti sostanziali alla « struttura » del piano.

Nota
* La comunicazione non è stata fatta, come previsto, durante la Rassegna.
1. Le prime elaborazioni di assemblaggio espletate si riferiscono al progetto Adriatico. Mentre per il progetto via Emiliaè in corso la rappresentazione grafica delle destinazioni dei suoli, attualmente fornita in una copia a colori nel rapporto 1:100.000 e in via di predisposizione in bianco e nero, riproducibile quindi eliograficamente.

SULL'ARTICOLAZIONE DEI PIANI URBANISTICI IN DUE COMPONENTI: COME LO VOLEVAMO, COME È DIVENTATA, COME SAREBBE UTILE

Edoardo Salzano

da *Notiziario Archivio Osvaldo Piacentini* n.11-12, anno 10, aprile 2008

Sono tra quelli che, a partire dell'inizio degli anni Ottanta del XX secolo, hanno cominciato a proporre e sperimentare l'articolazione della pianificazione in due componenti: una componente strutturale, una componente programmatica. Le proposte che in quegli anni proponemmo e sperimentammo [1] acquisirono marcata evidenza pubblica nel Congresso dell'INU del 1995, e ispirarono molte legislazioni regionali successive (a partire da quella toscana e quella ligure del 1995-1997) e la formazione di strumenti di pianificazione particolarmente in Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Veneto.
Oggi si discute (ma in cerchie abbastanza ristrette) sull'efficacia di quella articolazione. Una discussione nella quale si sentono molte voci critiche le quali, a mio parere, si riferiscono più all'applicazione concreta dell'articolazione che al suo significato. In questa note vorrei domandarmi se quella articolazione abbia ancora oggi un senso oppure no: se sia sbagliato, o comunque criticabile, il principio in se, il metodo che esso suggerisce, oppure se ne sia stata sbagliata l'applicazione; e se quindi quel principio e quel metodo siano ancora validi, e meritino perciò d'essere riproposti e, dove possibile, praticati.
Esporrò con una certa ampiezza le intenzioni dell'articolazione della pianificazione in due componenti citando i successivi approfondimenti cui ho partecipato, poi esaminerò molto brevemente alcuni aspetti della sua applicazione. E avverto subito il lettore che queste note non hanno un carattere sistematico ed esprimono e illustrano il portato e le opinioni desunte da esperienze personali. Sarebbe a mio parere estremamente utile se in qualche sede si svolgesse una ricerca seria, oggettiva, raccogliendo, raccontando e confrontando riflessioni ed esperienze dei numerosi urbanisti che sulla stessa linea si sono mossi, negli ultimi decenni. Così come sarebbe estremamente utile se le regioni che hanno avviato, ormai da molti anni, l'esperienza dell'articolazione del piano in più componenti promuovessero un serio bilancio critico dell'applicazione delle loro leggi urbanistiche.

LE INTENZIONI E LE PRIME ESPERIENZE

Due esigenze

Cominciammo a ragionare (con Edgarda Feletti e Luigi Scano) sull'articolazione della pianificazione (anzi, allora del "piano") quando nel 1981 avviammo la redazione di un nuovo PRG per la città storica di Venezia. Proseguimmo il ragionamento,e la sperimentazione, soprattutto con Luigi Scano, in numerose occasioni successive, sia nell'attività culturale e professionale e in quella politica e legislativa, sia nell'ambito dell'INU (di cui sono stato il presidente dal 1983 al 1990).
Ciò che inizialmente volevamo risolvere era la contraddizione tra due esigenze, che minava l'efficacia della pianificazione tradizionale.
Da una parte, il fatto che la definizione delle scelte territoriali richiedeva, soprattutto nella fase di prima impostazione, un lavoro di analisi della struttura fisica e di quella sociale del territorio di notevole impegno e durata, e che le scelte strategiche sulle prospettive della città richiedevano – una volta definite – la loro permanenza per un tempo lungo trattandosi di decisioni che richiedevano operazioni complesse e lunghe per essere tradotte in concrete trasformazioni della realtà. Del resto, le scelte derivanti da quelle analisi consistevano soprattutto nelle tutele degli elementi di qualità del territorio e nella definizione della strategia che si configurava per quel determinato territorio(città o ambito d'area vista che fosse. In entrambi i casi, scelte che dovevano avere una certa fermezza e costanza nel tempo, quindi dovevano dettare regole di carattere permanente, o almeno di lungo periodo.
Dall'altro lato, la necessità di poter modificare nel tempo scelte legate ad eventi non prevedibili, o di per sé tali da mutare in tempi medio-brevi: le caratteristiche della popolazione, le trasformazioni nell'assetto delle convenienze sociali ed economiche di utilizzazione degli spazi, i differenti orientamenti politici (e i differenti interessi sociali) prevalenti nelle istituzioni elettive. Si trattava di scelta che non era ragionevole ancorare a tempi indefiniti né lunghi, come non era ragionevole prescrivere procedure complesse per modificarle: purché, ovviamente, fossero coerenti e conformi alle decisioni strutturali e strategiche preliminarmente definite.
Il conflitto tra queste due esigenze diveniva più marcato negli anni in cui le trasformazioni sociali ed economiche subivano vistose accelerazioni, e la pianificazione tradizionale sembrava incapace di assicurare la flessibilità necessaria alle decisioni sul territorio. La pianificazione appariva dominata dalla rigidezza, dalla difficoltà di seguire in tempi ragionevoli il modificarsi delle esigenze e delle opportunità. L'unica risposta era quella di estendere all'inverosimile pratica delle varianti al piano parziali, episodiche, discrezionali: una risposta che, inseguendo la flessibilità e tentando di soddisfarla, provocava la perdita di ogni coerenza al sistema territoriale.
Per soddisfare entrambe le esigenze cominciammo a ragionare sulla possibilità di articolare le scelte della pianificazione in due componenti: l'una, contenente le scelte strutturali (in riferimento particolare alla struttura fisica del territorio, urbano ed extraurbano) e quelle strategiche (non fruttuosamente modificabili nel breve periodo); l'altra contenente le scelte, coerenti e compatibili con quelle strutturali e strategiche, concernente le trasformazioni da programmare e operare nel breve periodo, che si convenne coincidere con il mandato amministrativo.

Il piano del centro storico di Venezia

Il primo tentativo al quale partecipai fu in occasione della redazione del nuovo PRG per la città storica di Venezia, avviato nel 1981[2]. L'analisi tipologica strutturale delle unità edilizia (e delle altre unità di spazio) della città storica ci aveva condotto a individuare e definire, per ciascun tipo edilizio, due elementi: le trasformazioni fisiche consentite (che andavano generalmente nella direzione del ripristino degli elementi della tipologia storica originaria) e la gamma (generalmente molto larga) delle utilizzazioni compatibili con quel tipo: cioè tali da non stravolgerne l'assetto fisico e funzionale. Inoltre il piano perimetrava le parti della città in cui si potevano e dovevano effettuare operazioni più consistenti, fino alla ristrutturazione urbanistica; per questa parti il piano stabiliva le caratteristiche fisica e funzionali da rispettare nella formazione dei piani urbanistici attuativi.
Questa scelte dovevano avere carattere di permanenza nel tempo. In occasione di ogni mandato amministrativo si doveva invece decidere che cosa concretamente rendere esecutivo nel periodo successivo: quali destinazioni d'uso erano ammesse nelle diverse tipologie strutturali, naturalmente nella gamma di quelle compatibili; quali specifiche trasformazioni rendere obbligatorie nel periodo considerato; quali piani attuativi formare.
Ogni quinquennio insomma, tenendo conto delle condizioni sociali, delle possibilità economiche, degli indirizzi politici, delle disponibilità degli operatori, il Consiglio comunale (mentre verifica e aggiorna, ove necessario, la parte "fissa" del piano), rielabora integralmente la parte "programmatica" del piano: stabilisce di nuovo quali sono, nell'ambito della gamma ampia di utilizzazioni compatibili con i vari tipi edilizi, le destinazioni d'uso che devono, o possono essere attivate nel periodo successivo. E stabilisce anche quali sono gli ambiti per i quali si procederà alla formazione dei piani particolareggiati, e approva quelli nel frattempo redatti.

Lungo periodo e breve periodo

Esposi un primo tentativo di generalizzare l'esperienza di Venezia a un convegno organizzato dalla Provincia di Bologna nel 1984, al quale mi

invitò l'amico Giorgio Trebbi.
Nella mia relazione, proponendo i requisiti di una nuova pianificazione, sostenevo che il piano "deve contenere indicazioni valide per il lungo periodo (poiché le caratteristiche della risorsa territorio sono sostanzialmente invariabili nel tempo, se si prescinde dalle trasformazioni operate dal piano), ma deve anche, e precisamente e tassativamente, indicare quali sono le trasformazioni operabili - prescritte - nel breve periodo: nel periodo per il quale le previsioni sono certamente attendibili, la volontà politica è certamente costante, le risorse sono certamente disponibili". Sostenevo di conseguenza che il piano "deve costituire un quadro di coerenza sia per il lungo periodo (a causa della relativa invariabilità temporale della risorsa territorio, e l'ampiezza dell'arco di tempo necessario ad eseguire le opere di trasformazione di più ingente consistenza), che per il breve periodo: per il periodo cioè nel quale in modo più certo esplica la propria efficacia", e che esso deve, di conseguenza, "essere contemporaneamente aggiornabile nella sua parte invariabile, o di lungo periodo, e programmabile nella attuazione delle trasformazioni di breve periodo: deve essere un quadro di coerenza dinamico, il quale abbia la capacità di adattarsi alle modificazioni da esso stesso impresse (e di seguire i mutamenti della domanda sociale e delle risorse disponibili) conservando costantemente la sua coerenza complessiva"[3].

Dal piano alla pianificazione
L'articolazione del piano in due componenti era fin d'allora parte di una convinzione che riguardava l'intero ambito della pianificazione territoriale e urbana: quella che, in un saggio per La Rivista Trimestrale di Franco Rodano e Claudio Napoleoni, definii come il passaggio dell'urbanistica dal piano alla pianificazione[4].
In quella sede, anche in riferimento alla polemica allora in corso tra i sostenitori del "piano" e quelli del "progetto", sostenevo che era ormai insufficiente "l'immagine di uno strumento, costruito come la definizione del desiderabile assetto di una determinata parte del territorio, concluso e statico", uno strumento "che, una volta delineato, verrà poi successivamente attuato mediante una separata attività di gestione e, nei casi migliori, di programmazione dei modi nei quali sviluppare nel tempo la sua attuazione.
Occorreva spostare "l'accento dallo strumento del 'piano' all'attività di 'pianificazione' significa non concepire e praticare più l'uso dei tre momenti tradizionali del 'piano' (ossia del disegno dell'assetto desiderato), del 'programma' (ossia della scelta, all'interno dell'universo delle opportunità definite del 'piano', di quelle da realizzare in una fase determinata), e della 'gestione' (ossia dell'attuazione concreta, attraverso 'progetti' esecutivi, degli interventi previsti dal 'programma') come tre operazioni separate e successive, ma concepire invece, e praticare, i tre momenti suddetti come momenti logici di un'attività (la 'pianificazione', appunto) che si svolge con una stretta e continua interazione tra l'uno e l'altro momento".

Le strutture pubbliche della pianificazione
Una condizione essenziale perché si potesse compiere il passaggio "dal piano alla pianificazione" e perché quest'ultima potesse essere organizzata in modo nuovo (in particolare procedendo con continuità in un'attività sistematica di programmazione, esecuzione, monitoraggio delle scelte operative conseguenti dalle condizioni e dalle strategia dettate dalla componente strutturale della pianificazione, era costituita dalla presenza di adeguate strutture pubbliche specificamente adibite all'attività di pianificazione.
Lo avevamo già avvertito nell'esperienza veneziana, come sottolineavo nell'illustrazione del piano del centro storico, dove sottolineavo che l'impostazione proposta richiedeva, "per il suo pieno esplicarsi - una condizione irrinunciabile: una struttura di pianificazione e gestione comunale solida, efficiente, autorevole, e dotata degli attrezzi necessari per operare con continuità, sistematicità ed efficacia".
Lo ribadivo nel saggio de La Rivista Trimestrale, dove ricordavo che "è da decenni che la migliore cultura urbanistica sostiene che la possibilità di esercitare un effettivo ed efficace governo del territorio ha il suo passaggio obbligato nella formazione di strutture pubbliche di pianificazione" e osservavo che "questo problema, mai risolto in modo compiuto, è oggi più urgente che mai proprio per le novità che sono intervenute".

L'esperienza dell'INU prima della "svolta"
Ero presidente dell'INU quando (1988-89) avviammo la preparazione del XIX congresso nazionale. Proposi di lavorare per un congresso a tesi, al fine di consentire alle varie posizioni che venivano a manifestarsi nell'ampio gruppo dirigente dell'Istituto di esprimersi nel modo esplicito. La discussione fu ampia e, a mio parere, proficua. Non si riuscì, se non parzialmente, a giungere all'esplicitazione chiara di ipotesi alternative su cui votare all'Assemblea dei soci, coinvolgendo tutta la base associativa in una discussione che mi sembrava fondamentale. Si approdò invece a un documento unitario, approvato a maggioranza[5].
Al congresso, che si svolse a Milano dal 27 al 29 settembre 1990, presentai nella loro formulazione originaria le proposizioni che avevo avanzato nel corso dei lavori preparatori. Si trattava di due gruppi di tesi, che riguardavano argomenti nodali: l'efficacia del sistema di pianificazione e il rapporto tra pubblico e privato. Su quest'ultimo punto rendevo esplicita e argomentata con episodi concreti la critica alla "urbanistica contrattata", che poi emerse con forza negli anni successivi con l'inchiesta giudiziaria "mani pulite e lo svelamento di Tangentopoli[6]. Ma la maggioranza dell'INU preferì glissare.
Sul primo argomento (l'efficacia del sistema di pianificazione) proponevo sostanzialmente un metodo basato sulla concezione della pianificazione come attività continua e sistematica, la preliminare considerazione dell'analisi delle risorse territoriali e della definizione delle invarianti strutturali e delle "regole della trasformabilità", l'articolazione del piano in due componenti.
Proponevo in particolare "di porre la lettura delle qualità del territorio e la definizione delle regole della trasformabilità alla base dei processi di pianificazione non solo in tutta la pianificazione regionale ma anche nella pianificazione territoriale e urbanistica ai livelli provinciale o metropolitano e comunale". E proponevo di definire successivamente "quali sono, all'interno della gamma delle trasformazioni teoricamente possibili per una corretta utilizzazione del territorio, lo operazioni che è concretamente possibile operare in un determinato e prevedibile arco di tempo, in relazione alla domanda socialmente prioritaria e alle risorse impiegabili per le trasformazioni necessarie per soddisfarla"[7].
Le mie proposte non vennero accolte.

La proposte dell'associazione culturale Polis
Il Congresso di Milano dell'INU aveva comportato la sconfitta della posizione culturale che esprimevo. Non ne fui più il presidente, né partecipai al gruppo direttivo e, successivamente, diedi le dimissioni dall'Istituto[8]. Con un gruppo di amici costituimmo un'associazione, che doveva consentirci di proseguire l'elaborazione che avevamo avviato nell'INU. Dopo una serie di seminari e di convegni approdammo, soprattutto grazie al lavoro di Luigi Scano, a definire una proposta legislativa compiuta. Essa fu presentata a un convegno nazionale, organizzato a Venezia dal PDS e dalla Sinistra europea, dedicato a una riflessione in occasione al cinquantesimo anniversario della legge urbanistica del 1942[9].
Per quanto riguarda le caratteristiche della pianificazione, nella posi-

zione di Polis si sottolineava in primo luogo la necessità di provvedere, "ad ogni livello, a determinare, in via preliminare, le disposizioni finalizzate alla tutela sia dell'"integrità fisica" che dell'"identità culturale" del territorio interessato, da porre come "condizioni" (da intendersi sia come "limiti", sia come "prerequisiti") ad ogni possibile scelta di trasformazione (fisica e/o funzionale) del medesimo territorio". Era, questo, un assunto che derivava anche dalla riflessione sulla legge 431/1995 (Legge Galasso) e dall'esperienza di formazione, ai sensi di quella legge, del piano paesaggistico regionale dell'Emilia-Romagna. Questo piano era stato considerato dai suoi protagonisti come la prima fase di un processo di pianificazione, che avrebbe dovuto completarsi con la formazione di un piano territoriale regionale[10].
La preliminare definizione delle regole di tutela non veniva considerato solo fine a se stesso, cioè come funzionale all'esigenza di difendere prima d'ogni altra scelta le qualità naturali e storiche del territorio, ma anche come necessaria premessa "per un'attività pianificatoria altamente, e correttamente, flessibile". Una pianificazione, si sottolineava, "non soggetta a più o meno frequenti, e più o meno semplificate, ma comunque indiscriminate, variazioni delle scelte o delle disposizioni del piano, sulla base di 'urgenze' e di 'nuove dinamiche' troppo spesso insufficientemente valutate o neppure verificate nei loro effetti sull'assetto complessivo del territorio", ma una pianificazione, "capace di assumere la gerarchia degli interessi e degli obiettivi che la comunità esprime e di dare tempestivamente, ma in costante riferimento ad essi, le risposte ai nuovi problemi via via insorgenti".
Ecco che, sulla base di questa premessa, Polis riproponeva nella sua proposta di legge urbanistica l'articolazione della pianificazione, a tutti i livelli, in due componenti: "quella strutturale, rivolta al perseguimento dei principali obiettivi ambientali, culturali e socio-economici, e comprendente la definizione delle condizioni alle trasformazioni e delle trasformazioni strategiche, che costituisce la parte più solida, più duratura, della pianificazione, e che, quindi, richiede procedure di formazione di maggiore garanzia istituzionale", e quella "programmatica, rivolta alla precisazione, alla configurazione ed all'organizzazione specifica delle trasformazioni, che costituisce la parte flessibile, e più agilmente modificabile, della pianificazione, e che, quindi, deve disporre di procedure più semplici e tempestive".

La proposta al XXI Congresso (Bologna, 1995)
Nel 1995 si tenne a Bologna il 21° congresso nazionale dell'INU. Inviai un contributo che fu inserito negli atti del congresso[11]. Ribadivo "la possibilità, l'opportunità e l'utilità di una trasformazione del tradizionale strumento di pianificazione (il PRG)" mediante la "articolazione degli elaborati grafici e normativi del piano comunale (ma analogo criterio viene proposto per gli atti di pianificazione degli altri livelli) in due serie di componenti" la strutturale e la programmatica.
La prima "rappresenta e disciplina le decisioni relative alla tutela ambientale e della riduzione dei rischi, e quindi definisce, per ciascuna unità di spazio, le condizioni che l'esigenza suddetta pone alle trasformazioni territoriali, e inoltre individua (rappresentandole e disciplinandole) le scelte relative a opere e interventi di carattere strategico, e cioè riferite al lungo periodo e governabili solo in una prospettiva lunga. Essa ha validità a tempo indeterminato, viene periodicamente verificata (e aggiornata solo se ciò si rivela necessario), e comporta un iter procedimentale più garantistico dell'altra componente."
La seconda componente "definisce le destinazioni d'uso attivabili, nonché le trasformazioni fisiche operabili (le une e le altre, ovviamente, nell'ambito e nel rispetto delle condizioni definite dalla componente strutturale e in coerenza con la sua strategia), […] "ha validità per un quadriennio, cioè per un periodo coincidente con il mandato amministrativo; alla fine di tale periodo essa decade, e deve essere sostituita da un nuovo analogo atto. L'iter procedimentale della componente programmatica si esaurisce nell'ambito dell'ente territoriale che l'ha adottata (comune, provincia o città metropolitana, regione)".
La proposta trovò un'eco che giudicai limitata nella proposta finale avanzata dall'INU.

Riepilogando: i contenuti essenziali della proposta
Possiamo adesso riepilogare sinteticamente i contenuti essenziali del modello di pianificazione che, a partire dall'esperienza del piano per il centro storico di Venezia, si era venuto via via precisando.
L'articolazione della pianificazione in due componenti è ritenuta utile a tutti i livelli, sulla base del cosiddetto "principio di pianificazione"[12].
Il contenuto della componente strutturale è costituito da due elementi: le regole che garantiscono la tutela delle qualità naturali e storiche del territorio e la salvaguardia dai rischi, le strategie definite per quel determinato territorio, sia nel loro aspetto di "progetto" di lungo periodo che in quello di trasformazioni di vasto respiro strategie. Dato il suo contenuto, le sue scelte sono valide a tempo indeterminato e definite con "rigidezza", con una condivisione interistituzionale ("interscalare"), necessaria perché esse coinvolgono interessi non disponibili esclusivamente per la comunità direttamente interessata, ma anche per quelle più e meno vaste.
Il contenuto della componente programmatica è costituito dalle decisioni che possono o devono essere operative nel breve periodo, ovviamente nell'ambito e nel rispetto delle regole e delle strategie definite dalla componente strutturale. Esse sono valide a tempo determinato, e costituiscono il luogo della flessibilità nel rispetto delle rigidezze definite dalla componente strutturale. La responsabilità si esaurisce nell'ambito del territorio di competenza dell'ente proponente, e quindi le procedure di formazione si concludono entro il livello proprio.
Un corollario che ne discende è il passaggio dall'approvazione alla verifica di conformità. Poiché ogni istituzione esprime la proprie scelte mediante un atto di pianificazione, invece dell'approvazione da parte dell'ente sovraordinato delle scelte del livello sottordinato, o di complesse procedure di co-pianificazione, il ruolo dell'ente sovraordinato si esaurisce nella definizione del proprio piano e nella verifica di conformità del piano sottordinato rispetto ad esso.
Due condizioni sono indispensabili perché un simile modello funzioni. La pianificazione non deve consistere più nella formazione di piani, ciascuno caratterizzato da un inizio e una fine del suo percorso (della sua storia), ma si invera in un'attività sistematica e continua nel tempo, nella quale le varie fasi dell'analisi, delle scelte, del monitoraggio e della formulazione delle nuove scelte si susseguono ciclicamente. Un'attività della quale il quadro conoscitivo, sistematicamente aggiornato e condiviso con tutti gli attori direttamente e indirettamente coinvolti è la base indispensabile.
Ma perché questa condizione possa verificarsi è indispensabile che, a ciascun livello, operino strutture pubbliche tecniche dotate di tutte le competenze e le attrezzature necessarie per svolgere con efficacia le operazioni necessarie. Strutture la cui qualificazione sia tale da consentir loro di individuare i supporti di consulenza necessari nelle diverse fasi del processo e in relazione ai diversi contenuti specialistici necessari, sia in termini di conoscenze esperte che di progettazione di singoli aspetti o settori od oggetti.
Una terza condizione, sulla quale in questa sede non mi soffermerò ma che è anch'essa essenziale, è la volontà politica e culturale, da parte degli eletti, di adoperare effettivamente un metodo e un procedimento siffatto per decidere sulle trasformazioni territoriali, nel breve e nel lungo periodo.

LA PRATICA SUCCESSIVA, NELLE LEGGI E NEI COMPORTAMENTI

Le leggi regionali

Si può dire che tutte le leggi regionali approvate a partire dal 1995 prevedono l'articolazione del piano secondo criteri analoghi a quelli che ho enunciato. Esse adottano, sia pure in maniera molto diversificata, la distinzione di due (o più) componenti, o parti, o disposizioni, nell'ambito degli atti di pianificazione generale, o, più ampiamente, di più piani con differenti denominazioni, contenuti, procedure.
Nelle proposte che avevo contribuito a definire l'articolazione riguardava la pianificazione a tutti i livelli. La quasi totalità delle leggi regionali l'applica invece solo al livello comunale. Esse attribuiscono alla pianificazione di livello comunale, e ai relativi documenti, un carattere complessivo e riassuntivo di tutte le scelte sull'assetto del territorio.
La Toscana (1995) articola la pianificazione comunale in "piano strutturale", "regolamento urbanistico" e "programma integrato d'intervento": il primo con un carattere di individuazione e classificazione delle risorse territoriali, il secondo con efficacia di attribuzione di prescrizioni (e valori) agli immobili, il terzo con funzione programmatica e operativa.
L'Umbria (1995) articola il piano comunale in una "parte strutturale, che individua le specifiche vocazioni territoriali a livello di pianificazione generale in conformità con gli obbiettivi ed indirizzi urbanistici regionali e di pianificazione territoriale provinciale", e una "parte operativa, che individua e disciplina le previsioni urbanistiche nelle modalità, forme e limiti stabiliti nella parte strutturale". La Liguria (1997) articola il "piano urbanistico comunale" in "descrizione fondativa", "documento degli obiettivi", "struttura del piano", "norme di conformità e di congruenza". Il Lazio (1999) articola il "piano urbanistico comunale" in "disposizioni strutturali" e "disposizioni programmatiche". La Basilicata (1999) e l'Emilia Romagna (2000) articolano analogamente, alla legge toscana, la pianificazione comunale in "piano strutturale comunale", "piano operativo" e "regolamento urbanistico". La Calabria (2002) prevede un "piano strutturale comunale", peraltro ricco di articolati contenuti precettivi, un "regolamento urbanistico ed edilizio", che contamina contenuti propriamente "urbanistici" con quelli tipici del più tradizionale regolamento edilizio, e un "piano operativo temporale", con forte valenza di programmazione temporalizzata degli interventi, arricchita di alcuni elementi di specificazione della disciplina urbanistica.
Come si vede, alcune regioni prevedono più piani, tra loro connessi ma reciprocamente autonomi, per le componenti strategico-strutturali e per quelle più direttamente operative; altri invece articolano in più componenti un'unica figura pianificatoria generale.
Alcune leggi regionali attribuiscono l'articolazione della pianificazione in più parti o componenti anche ai livelli sovraordinati. Così la Liguria prevede a ciascuno dei tre livelli un documento di analisi fondativa ("quadro descrittivo" a livello regionale, "descrizione fondativa" a livello provinciale e comunale), una trascrizione precettiva di tale analisi ("quadro strutturale" e "struttura del piano"). Il Lazio prevede la distinzione tra "disposizioni strutturali" e "disposizioni programmatiche" anche a livello regionale e provinciale. In particolare, la legge laziale stabilisce che "la pianificazione territoriale ed urbanistica generale si articola in: previsioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, relative alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio regionale, alla definizione delle linee fondamentali e preesistenti di organizzazione del territorio ed alla indicazione delle trasformazioni strategiche comportanti effetti di lunga durata; previsioni programmatiche, riferite ad archi temporali determinati, dirette alla definizione specifica delle azioni e delle trasformazioni fisiche e funzionali da realizzare e costituenti riferimento per la programmazione della spesa pubblica nei bilanci annuali e pluriennali".
In sostanza, l'impostazione delle legislazioni regionali rimane fedele ad alcuni dei criteri emersi dalle elaborazioni culturali degli anni precedenti. In particolare, per la parte strutturale della pianificazione comunale sono sempre presenti tre elementi: la preliminare individuazione degli elementi del territorio che ne condizionano l'integrità e ne connotano l'identità; la definizione delle regole che ne assicurino la corretta utilizzazione anche per i posteri; l'individuazione delle direttrici strategiche dell'azione di trasformazione.
A causa di questa sua natura, il piano strutturale parte generalmente da una descrizione, la assume come fondativa delle scelte di lungo periodo (lo "statuto dei luoghi"), la traduce in regole di lunga durata (di carattere "statutario").

L'attuazione

Non mi risulta che sia stata compiuta una seria analisi comparativa delle esperienze di applicazione dell'articolazione del piano in più componenti. Sarebbe a mio parere un lavoro estremamente utile. Un'analisi che parta da una chiara enunciazione degli obiettivi che si volevano raggiungere, dalle intenzioni che li sorreggevano, che esponga il modo in cui i precetti sono stati applicati nelle diverse situazioni (o almeno in un certo numero di casi oculatamente scelti come rappresentativi), che misuri la distanza tra gli obiettivi e i risultati, che formuli alcune ipotesi sullo scarto maggiore o minore tra gli uni e gli altri. Ma non sembra facile, ai nostri tempi e nel nostro paese, fondare l'attività legislativa su un'analisi rigorosa dell'attuazione delle leggi che si vogliono cambiare, e di cui semplicemente di vuole verificare l'adeguatezza.
Mi limiterò quindi, per ora, a formulare alcune osservazioni sulla base delle conoscenze più ravvicinate di cui dispongo.
Credo di poter innanzitutto sostenere che già nelle leggi regionali, e ancor di più nella loro attuazione, si siano trascurati due aspetti della questione che a me sembrano essenziali.
In primo luogo, non si è applicato quello che ho definito il "principio di pianificazione". Stato, regioni, province non hanno espresso le loro scelte territoriali sulla base di metodi e procedimenti di pianificazione, ossia traducendo in quadri coerenti e olistici, trasparentemente formati, l'insieme delle loro decisioni, ma hanno proceduto per singoli programmi, settori, opere, politiche, spesso occasionati dall'emergenza o da motivazioni di prestigio e d'immagine, o meramente di potere.
In secondo luogo, si è completamente trascurato il fatto che il nuovo modello avrebbe richiesto un poderoso rafforzamento delle strutture pubbliche adibite alla pianificazione. L'aggiornamento della base conoscitiva e la sua alimentazione con i risultati del monitoraggio sui piani e sulle trasformazioni da essi indotte, l'aggiornamento della componente strutturale e la sistematica riformulazione della componente operativa, il prolungamento dell'azione di pianificazione territoriale e urbanistica nelle attività esecutive (edificazioni private, interventi pubblici di infrastrutturazione e urbanizzazione, definizione di politiche aventi ricadute sul territorio), azione di stimolo nei confronti della partecipazione dei cittadini alle scelte: tutto ciò avrebbe richiesto la presenza di strutture abitate da tecnici qualificati e motivati, dotate di attrezzature efficaci, formalizzate in un'organizzazione autorevole e qualificata.

Un'esperienza diretta

Ho dedicato tutta la prima parte di queste note all'esposizione di proposte maturate nell'esperienza personale. Concluderò questo appunto con alcune considerazioni riferite anch'esse all'esperienza personale: in particolare, alla sperimentazione di una delle migliori leggi in materia, la 5/1995 toscana, nella collaborazione alla formazione degli strumenti urbanistici nuovi (piano strutturale e regolamento urbanisti-

co) del comune di Sesto Fiorentino. Un comune di circa 60mila abitanti, nel quale si sono succedute amministrazioni capaci di condurre politiche urbanistiche lungimiranti.
La premessa politica del nostro lavoro è stata ottima. L'amministrazione ci ha fornito direttive che abbiamo completamente condivise: porre termine all'espansione, salvaguardare il territorio inedificato, garantire le visuali libere e promuovere le connessioni ambientali e di percorrenza tra i due complessi paesaggistici più rilevanti, il Monte Morello e la piana dell'Arno, coordinare le scelte con i comuni limitrofi, accrescere il livello della vivibilità della cittadina, rispettare l'individualità dei singoli paesi che la componevano ma consolidare l'unitarietà del Comune.
Anche sul piano normativo la nostra interpretazione della legge regionale, che gli uffici regionali hanno formalmente dichiarato di condividere, ci ha consentito di utilizzare i diversi nuovi istituti prescritti dalla legge (lo statuto dei luoghi, le invarianti strutturali, i sistemi e subsistemi territoriali, le unità territoriali organiche elementari) in modo coerente con il contenuto delle componenti della pianificazione (quella strutturale e quella operativa) che era la nostra.
Su alcuni punti rilevanti delle scelte abbiamo trovato soluzioni a mio parere convincenti, che però sono state frutto di una interpretazione della legge, alla quale numerose altre potevano contrapporsi (e si sono infatti contrapposte). Mi riferisco al rapporto tra dimensionamento di lungo periodo, richiesto dalla legge per il piano strutturale (ma ha senso un dimensionamento di lungo periodo?), e la sua articolazione in una serie di piani operativi. Mi riferisco al rapporto tra aspetti strutturali del piano e aspetti strategici, tra sistema delle tutele e progetto di città. Mi riferisco ancora al rapporto tra la rigidità delle scelte strutturali e strategiche e la flessibilità delle scelte operative: un rapporto difficile, che spinge i comuni a interpretare il piano strutturale o come un documento vago, generico e privo di regole, oppure, al contrario, come un vecchio piano regolatore generale.
C'è poi un paio di problemi per i quali neanche interpretando creativamente la legge abbiamo potuto raggiungere soluzioni soddisfacenti: il livello d'area vasta, i tempi della pianificazione.
In assenza di una pianificazione regionale e provinciale che definisca le scelte territoriali di più vasta portata è particolarmente incerto il rapporto con l'area vasta. Molte delle scelte comunali riguardano aspetti (ambientali, paesaggistici, infrastrutturali) che hanno rilevanza sovracomunale, e che solo operando a questo livello possono essere affrontati seriamente. Ma in Toscana (e, credo, anche altrove) la dimensione d'area vasta è del tutto trascurata. La regione trascura generalmente la dimensione provinciale della pianificazione (e, in generale, del governo del territorio) e "risolve" i problemi con rapporti bilaterali regione-comune. La provincia continua a essere considerata un ente settoriale, di rango inferiore, e le forme associative volontarie di comuni non hanno preso piede. È probabile che questo limite sia particolare evidente in Toscana, dove l'attuale gruppo dirigente della regione teorizza, oltre a praticare, la centralità del momento comunale risolve la maggior parte dei problemi con il rapporto diretto tra Regione e singolo comune: ciò che indubbiamente accresce il peso delle decisioni regionali e aumenta il suo potere discrezionale.
In Toscana, ma anche in altre regioni, il problema principale è tuttavia rappresentato dalla lentezza con cui si rinnova la pianificazione e dall'inerzia delle decisioni. A Sesto Fiorentino, uno dei primi comuni nei quali si è adoperato l'incerto modello della legge 5/1995, il vecchio PRG è morto nel 2006, cioè 11 anni dopo l'inizio dell'applicazione di quella legge. Nella provincia di Firenze molti comuni hanno approvato il piano strutturale ma non il piano operativo, il Regolamento urbanistico. Clamoroso è il caso di Firenze, che dopo tredici anni dal suo avvio anni non ha concluso l'iter formativo del piano strutturale. Nella più rosea delle ipotesi saranno necessari altri due anni per "superare" il vecchio PRG: cioè saranno trascorsi quindici anni dalla legge.
Nel frattempo i vecchi PRG e le loro scelte obsolete (generalmente caratterizzate dal sovradimensionamento) pesano. A Firenze oggi si realizza una tramvia pensata 20 anni fa; la progettazione dell'attraversamento del treno ad alta velocità è iniziato negli anni Novanta; l'università a Sesto Fiorentino è attuativa di in un brandello del Piano intercomunale, progettato da Detti negli anni Sessanta, del quale si sono realizzati alcuni tasselli casuali che oggi appaiono del tutto privi di logica urbanistica; il famoso intervento sull'area Fiat-Fondiaria, contestato un quarto di secolo fa, sta per essere completato oggi (e non parliamo del come). In base alla legge (o meglio, alla sua interpretazione corrente) le previsioni obsolete o semplicemente vecchie non decadono: nulla di ciò che è stato promesso può essere messo in discussione, e tutto si somma in maniera casuale.
Se almeno il tempo trascorso fosse stato impiegato per costruire strumenti e strutture di pianificazione efficaci, competenti, attrezzati, autorevoli, se almeno si fosse instaurata una prassi ci collaborazione tra le strutture tecniche dei diversi livelli di governo i cui interessi e le cui azioni si intersecano sugli stessi territori, se fosse maturata una cultura (tecnica, politica, amministrativa) condivisa e capace di durare nel tempo, il tempo impiegato nella prima fase di attuazione del nuovo modello di pianificazione avrebbe potuto dare frutti negli anni a venire. Così – almeno per quanto mi è dato conoscere – non è stato. Spero che altri contributi su questo tema possano consentire di affermare che non dappertutto è così.

Note
[1]Nelle diverse fasi della riflessione e della sperimentazione concorsero alla messa a punto in primo luogo, e decisivamente Luigi Scano, poi Edgarda Feletti, Vezio De Lucia, Giulio Tamburini, Alessandro Dal Piaz, Mauro Baioni, Paolo Berdini.
[2]Mi riferisco alla variante di PRG per la città antica, la cui costruzione fu impostata e iniziato nel 1982, (ero assessore all'urbanistica), interrotto nel 1985, ripreso nel 1987, concluso e reso pubblico nel 1990, e adottato nel 1992 Ho seguito il piano come diretto responsabile nella prima fase, poi come collaboratore esterno negli anni in cui, assessori Boato prima e Salvagno poi, gli uffici diretti da Edgarda Feletti, con la costante collaborazione di Scano, lo conclusero e portarono all'adozione. La Giunta eletta nel 1993 (sindaco Massimo Cacciari), vittima della ventata di neoliberismo che in quegli anni soffiava impetuoso, iniziò subito smantellare quel piano. Esso fu ampiamente rimaneggiato dall'assessore Roberto D'Agostino e dal consulente Leonardo Benevolo, soprattutto nella normativa e, reso ormai irriconoscibile, adottato nel 1996.
[3]"Livelli di pianificazione e livelli di governo: Le tendenze che devono affermarsi per la costruzione di un processo unitario di pianificazione". Provincia di Bologna, Luoghi e logos - Il territorio fra sistemi di decisione e tecnologie della conoscenza, convegno nazionale, Bologna, 27-28 nov. 1984. Il mio contributo fu inserito nel terzo volume dei materiali preparatori.
[4]"L'urbanistica dal piano alla pianificazione", La Rivista Trimestrale, n. 4, dicembre 1985
[5]Le tesi sono pubblicate in un supplemento allegato al n. 108, novembre-dicembre 1989, della rivista Urbanistica informazioni.
[6]Si veda P. Della Seta, E. Salzano, L'Italia a sacco. Come negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli, Editori Riuniti, Roma, 1993.
[7]Le tesi alternative sono pubblicate in eddyburg.it, al seguente indirizzo: http://eddyburg.it/article/articleview/10649/0/15/
[8]Le ragioni sono espresse nell'editoriale di "Commiato" che pubblicai nell'ultimo numero di Urbanistica informazioni che uscì sotto la mia direzione (n. 125-126, settembre-dicembre 1992)
[9]Gli atti furono pubblicati in Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-92, a cura di E. Salzano, Editori Riuniti, Roma, 1993
[10]Il Piano paesaggistico regionale dell'Emilia-Romagna fu adottato il 29 dicembre 1986.
[11]"Nota sulle proposte di riforma urbanistica dell'INU -1995", in: XXI Congresso Inu, Bologna 23-25 novembre 1995, Atti, Volume secondo - I contributi al congresso.
[12] Nel mio Fondamenti di Urbanistica (Laterza, Roma-Bari, 1998) l'ho definito come quel principio per il quale "ogni ente elettivo di primo grado, rappresentante di interessi generali della cittadinanza, esprime le proprie scelte sul territorio mediante atti di pianificazione; mediante atti, cioè, nei quali le scelte siano esplicite, chiaramente definite nei confronti di tutti, trasparenti e - ovviamente - riferite precisamente al territorio, cioè rappresentate su di una base cartografica di scala adeguata alla maggiore o minore definizione e precettività delle scelte".

RIGENERAZIONE E RESILIENZA

Patrizia Gabellini

in M. Leonori, P. Testa (a cura di), "*La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*", Edizioni Solaris Srl, Roma 2013,

Quando parliamo di rigenerazione urbana dobbiamo precisare che il suo significato e le politiche urbane che ne conseguono dipendono dalle condizioni generali, economiche e sociali in primo luogo, e dal contesto. Bisogna quindi chiedersi: rigenerazione entro quali condizioni, di quale città, in quale territorio. È una questione che va inoltre affrontata nel quadro della crisi attuale, che non sarà di breve durata e della quale è assai difficile prevedere gli sbocchi. Soprattutto, ne parliamo quando ormai si è affermato un concetto di resilienza che ha preso atto del deficit ecologico, ossia dell'erosione delle risorse (acqua e suolo) che il sistema è in grado di produrre rispetto al carico della richiesta (domanda e fabbisogno) e degli effetti devastanti causati dai cambiamenti climatici.

Parliamo quindi di una rigenerazione che deve necessariamente adeguarsi alla scarsità delle risorse. È questa la novità che ci mette in difficoltà: la rilevante questione della rigenerazione urbana deve essere considerata assieme alla necessità di attivare processi resilienti di adeguamento alla scarsità. Detto in altri termini, le politiche urbanistiche vanno abbinate alle politiche ambientali, sapendo che prefigurano un diverso modello di sviluppo e che, in quanto tali, non sono solo molto impegnative, ma comportano anche una coraggiosa revisione di convincimenti e approcci radicati.

Pesa in particolare la crisi del settore immobiliare associata all'aumento dell'offerta di aree dismesse (aree militari, aree ferroviarie e altre aree industriali) e all'impossibilità di recuperarle rimanendo entro la logica della ricostruzione e dell'infilling. Semplicemente perché non abbiamo di che riempirle tutte e l'immobiliare non è motore di sviluppo (come gli stessi economisti riconoscono). Dovremo assumere, dunque, l'ipotesi inedita degli usi temporanei e della rinaturalizzazione del brownfield. La dispersione insediativa, gli insediamenti sparpagliati sono un dato che densificazione e compattamento non potranno risolvere in toto: si tratterà comunque di operazioni parziali. La città contemporanea va dunque rimodulata per come è: porosa, aperta, articolata, fatta di episodi insediativi diversi, in continua evoluzione.
La competizione fra città non è più attuale nei termini nei quali è stata concepita e praticata negli anni della crescita; va invece ripensata come messa in valore delle risorse e capacità proprie di ciascuna città, quindi come "conversione intelligente".

La rigenerazione di attività e servizi catalizzanti, nodali, delle grandi funzioni di scala sovralocale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali) in linea di massima va risolta in loco. Questo orientamento non è dettato solo da buone regole di vitalità urbanistica (la cosiddetta mixité), ma anche dalla necessità di risparmiare suolo non urbanizzato, e dalla crisi economica che, prospettandosi lunga e forse endemica, rischia di lasciare incompiute azioni fuori scala o che procedono a singhiozzo, oppure un'eredità di "cadaveri" irrisolvibili nel sito originario. Va anche considerato che il decentramento è stato uno dei fattori della dispersione perché non è stato accompagnato da una adeguata infrastrutturazione e che il core delle nostre aree metropolitane non è sempre così robusto da potersi privare di attività qualificanti e attrattive. Il policentrismo c'è già, ma ha le sembianze della diffusione. Forse l'idea guida della razionalizzazione dovrebbe sostituirsi a quella del decentramento.

ECO-CITTÀ "RICOMPOSTE"

Parlare di "ricomposizione" delle città significa assumere con convinzione la prospettiva di una nuova forma della città contemporanea: ecologica e produttiva, inclusiva dell'agricoltura, individuare gli obiettivi perseguibili in questa fase, mettere a punto gli strumenti, rivedendo in parte quelli esistenti. Ma di quale città stiamo parlando? Della città allargata, della città metropolitana, di quel sistema urbano integrato che richiede, proprio per le interrelazioni che lo caratterizzano, scelte/politiche consonanti. Ma c'è poi, anche, la città dispersa, quello che la diffusione insediativa ci ha lasciato. Concepite, le une e le altre, come spazi abitabili che intercalano parti dense dove prevale il costruito e spazi aperti, non solo verdi. Un territorio dove la rigenerazione ha molteplici sfaccettature e dove può essere declinata in modo opportuno, senza indebite omologazioni.

RIQUALIFICAZIONE DIFFUSA

Evitare il consumo di suolo significa ricreare insediamenti su aree già urbanizzate e dismesse, riqualificare gli insediamenti esistenti per evitare altre dismissioni. A Bologna, ormai da parecchi anni, ci occupiamo delle grandi aree dismesse, anche per il loro estendersi in posizioni cruciali dove creano voragini che moltiplicano i problemi di gestione della città. Le loro caratteristiche (inquinamento del suolo e tutele delle Sovrintendenze), le attese degli operatori concentrate sui suoli liberi ma urbanizzabili (già opzionati, con opzioni utilizzate quali garanzie dalle banche) e decisi ad aspettare, anche costituendo "cartelli di resistenza", fanno sì che i bandi per la loro riconversione vadano ripetutamente deserti. Per questo oggi cerchiamo di mettere a punto nuovi strumenti (fondi, consorzi e società di gestione). Si vuole portare l'attenzione, però, sull'altra faccia, che rimane sfocata, della medaglia: il deperimento del patrimonio costruito a partire dal secondo dopoguerra, in particolare il degrado di quello in cemento armato e prefabbricato, "energivoro", densamente abitato e in gran parte in proprietà, una percentuale molto alta del patrimonio esistente che sta progressivamente deperendo. Che fare? I conti economici sui casi sperimentali di recupero fanno emergere la convenienza della demolizione con ricostruzione (cosa che in alcuni comparti è avvenuta e sta avvenendo) e, per contro, la grande complessità di interventi di recupero che, per essere efficaci, devono essere integrati, che si fanno quando si è costretti e/o ne vale davvero la pena. Ci troviamo, nel caso del costruito inadeguato, di fronte a un'emergenza meno appariscente, dove si sono raccolti i risparmi di tante famiglie, delle classi medie e popolari, per le quali sono stati pensati strumenti fiscali che non sembrano molto efficaci. L'operazione di riqualificazione diffusa, che comporta recuperi, demolizioni con ricostruzioni, densificazione e creazione di spazi pubblici ha bisogno di combinare la perequazione/compensazione dei volumi con quella delle dotazioni pubbliche per gestire progetti urbani che investano a macchia di leopardo il territorio, cosa a cui non siamo abituati e per cui non siamo ancora attrezzati. La rigenerazione urbana richiede pacchetti coordinati di strumenti e un progetto guida sufficientemente elastico.

AGRICOLTURA URBANA

Il suolo che si recupera deve avere un futuro. Ma deve averlo anche quello che si risparmia. Ne consegue la necessità di saldare il tema della rigenerazione urbana con quello dell'agricoltura periurbana e della riforestazione/rinaturalizzazione, quindi anche con lo sviluppo di nuove attività economiche. Questo non implica un ritorno al passato. Come dimostrano le nuove modalità colturali, i soggetti coinvolti (nuovi contadini) e le integrazioni con altre attività, va emergendo una agricoltura biologica, sociale e multifunzionale. Si tratta di includerla nell'economia urbana e nella rigenerazione degli insediamenti metropolitani. Un provvedimento come il decreto "Salva suolo", portato avanti dal ministro dell'Agricoltura del governo Monti, avrebbe dovuto saldarsi con le politiche urbane per un progetto congiunto di resilienza e autonomia alimentare. Una compatibile compresenza di diverse attività economiche è condizione fondamentale della resilienza: permette di avere carte diverse da giocare. La tecnologia, in questo ambito, può offrire soluzioni inedite e va utilizzata ampiamente.

PRIORITÀ INFRASTRUTTURALI E RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE CENTRALI

La questione delle priorità infrastrutturali non riguarda solo il tema della mobilità, ma anche quello dell'acqua, del trattamento dei rifiuti, delle energie alternative. È necessaria un'articolata gestione delle acque (a partire dal loro recupero e riciclo) attraverso una nuova infrastrutturazione (dalla raccolta alla depurazione, alla distribuzione), affinché usi urbani e irrigui possano conciliarsi. Poi vanno potenziate e riqualificate le infrastrutture di raccolta e trattamento dei rifiuti, sviluppate quelle di produzione energetica, senza troppa fretta di avvalorare soluzioni hard. Questi temi devono entrare a far parte di un nuovo progetto per le città, diventare politiche urbane in senso stretto. Urbanistica e ambiente non possono più essere disgiunti. Anche in questo caso si aprono nuove prospettive di lavoro per la creazione di filiere originali e lo sviluppo di competenze particolari. La rigenerazione urbana comporta un uso intelligente delle risorse esistenti e la creazione di nuove risorse adatte al contesto. Gli esempi virtuosi da seguire sono numerosi, non solo in Europa: molte buone pratiche vengono da paesi che hanno dovuto affrontare situazioni estreme con risorse limitate. Una politica sui rifiuti e la pulizia, sulla pedonalizzazione e la qualità dello spazio pubblico rientrano in questa prospettiva.

CONCLUSIONI

L'unica prospettiva che abbiamo di fronte è quella di essere resilienti, di ritrovare un equilibrio che si è rotto, con la pazienza e la tenacia propria dei periodi di resistenza e ricostruzione. Ed è evidente che tutto ciò va spiegato, che comporta un ascolto delle tante componenti e rappresentanze della società contemporanea. Una nuova prospettiva potrebbe dare maggior vigore alle azioni di risarcimento delle perdite. Il potere legislativo dello Stato su alcuni aspetti resta necessario, posto che la delega della materia urbanistica alle Regioni non ha dato buoni risultati ma prodotto tante leggi diverse, alcune di dubbia qualità per la loro estemporaneità. È necessario operare su un piano sovralocale. Solo a quel livello sono possibili strategie di uso del territorio con margini effettivi di manovra, che possono comprendere la compensazione tra interventi per i cosiddetti greenfield e brownfield. Dobbiamo creare lavoro e per questo occorre mettere in conto una riconversione importante del settore delle costruzioni, diventato solo immobiliare con fusione di proprietà delle aree e impresa, per cui si tratta di pensare alla compensazione interna tra rendita e profitto piuttosto che a una separazione di fatto impraticabile. Ricorre un'analogia con il nuovo corso inaugurato a seguito della Grande depressione. Con tutte le differenze del caso, si tratta di cogliere il carattere profondo della crisi in atto investendo la sfera economica, sociale e territoriale assieme, 64 sapendo che questa volta non c'è l'investimento pubblico a fare da motorino di avviamento, ma occorrono strumenti che mobilitino le risorse bloccate, ancora incatenate al vecchio modello di sviluppo perché in attesa di una ripresa che si spera possa ricalcare il passato.

Disponibile su:
www.italianieuropei.it/it/i-libri/item/3208-la-citta-oltre-lo-sprawl-rendita-consumo-di-suolo-e-politiche-urbane-ai-tempi-della-crisi.html

LA LEGGE TUTELA E USO DEL TERRITORIO

Cesare Baccarini

in *Quaderni Emiliani*, Rivista regionale di studi urbani e territoriali n. 5

Cooperativa Libraria Universitaria Editrice, Bologna 1980

La legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna giustamente denominata "Tutela ed Uso del Territorio" è uscita nel dicembre del 1978 dopo un lungo periodo di elaborazione che ebbe origine nel lontano 1974, anticipando e contribuendo ad affermare nuovi contenuti che sono poi diventati patrimonio di scelte legislative nazionali.
La scelta delle Regioni di legiferare nelle materie di loro competenza, nel quadro dei principi costituzionali e tentando di utilizzare estensivamente il quadro legislativo nazionale, si è rivelata utile ove è stata praticata, per concorrere a dare una immagine positiva del ruolo innovativo della riforma regionale che ancora oggi va difesa contro gli attacchi centralistici e completata sul piano istituzionale e finanziario.

L'impegno legislativo di alcune Regioni in materia urbanistica come l'Emilia, il Piemonte, la Lombardia ha concorso a rendere il consuntivo dei primi dieci anni di vita meno negativo e a contribuire al processo di riforma nazionale che ha toccato il suo punto più alto con la ormai nota legge "Bucalossi" e poi con la parte urbanistica del piano decennale della casa.

Il cammino da compiere a livello nazionale per superare le contraddizioni della legge Bucalossi e delle precedenti varie leggine urbanistiche fino all'ormai, forse troppo, vituperata legge urbanistica del 1942, è ancora lungo e difficile; e nonostante la crescita dello schieramento riformatore forte è la resistenza delle forze della rendita speculativa, vecchia e nuova, delle città e delle campagne.

Siamo ancora lontani da una completa e definitiva riforma del regime dei suoli, così come da una nuova legge quadro nazionale, anche se alla luce delle esperienze regionali sopracitate quest'ultima forse non è pili così determinante. Infatti la "vocazione e pianificazione urbanistica" degli enti locali e della regione Emilia-Romagna ha portato all'elaborazione, attorno agli anni '60 e '70, in tutti i 341 comuni, di uno strumento urbanistico (piano di fabbricazione o piano regolatore, di centinaia di piani per l'edilizia economico-popolare e per gli insediamenti produttivi, artigianali, industriali, commerciali, di numerosi studi e progetti per i centri storici) in cui veniva ribaltata la prevalenza delle aree destinate ad uso privato a favore delle previsioni pubbliche, ed avviata la politica degli standards ancor prima che il decreto ministeriale del 1968 stabilisse la quota minima di 18 mq. Ma questo consuntivo non è generalizzabile né nelle altre regioni del nord, né tanto meno in quelle del centro sud o delle isole, eppure non sussistevano e non sussistono difficoltà ed ostacoli giuridici ad una pianificazione urbana come quella emiliana, anzi le leggi regionali potevano e possono definire un quadro di orientamento, di indirizzo ed anche di vincoli, che non solo generalizzino la quantità ma anche la qualità degli strumenti urbanistici generali e particolari, tanto più nelle Regioni a statuto speciale.

Certo non è facile costruire la necessaria volontà politica che persegua obiettivi di rinnovamento, per una tutela ed uso pubblico e privato del territorio socialmente ed economicamente corretti nel rispetto dei grandi valori naturali e culturali esistenti. Cosi come la formazione del consenso popolare, la formazione dei quadri tecnici necessari per elaborare e gestire un processo generale e qualificato di pianificazione urbanistica richiede l'aggancio a processi di riforma morale, culturale e scolastica non facili e relativamente lunghi. L'importante è comunque avere una chiara strategia di movimento e scelte tattiche coerenti senza dimenticare che tra previsioni ed attuazioni esistono in mezzo le contraddizioni strutturali di carattere economico e finanziario non risolubili neanche con la più perfetta ed avanzata pianificazione urbanistica. Si pensi ad esempio ai problemi della localizzazione industriale nelle zone economicamente depresse, nazionali e regionali, o a quelli drammatici della casa e della carenza dei servizi primari e secondari fondamentali. Pianificazione quindi non slegata dalla programmazione economica ma ad essa coordinata, una pianificazione territoriale capace comunque di produrre propri effetti indotti originali.
Ecco perché una delle scelte fondamentali è stata quella di definire tre livelli di pianificazione strettamente interrelati: regionale - comprensoriale - comunale, ritenendo che alla soglia degli anni '80 la tutela ed uso del territorio dovessero spingersi sopra la dimensione del comune piccolo o grande che fosse per rinnovare la programmazione economica regionale e concorrere quindi anche attraverso questa strada all'avvio di un processo di programmazione nazionale di cui ha sempre più urgentemente bisogno il Paese se vuole uscire dal tunnel della crisi.
La strategia economica è quella di uno sviluppo qualitative della struttura produttiva della Regione, di evitare processi di immigrazione, di fare avanzare il progetto di unificazione economica e sociale della realtà regionale, di portare avanti uno sviluppo della qualità della vita nelle città e nelle campagne. Per questo l'obiettivo per la pianificazione comunale è di generalizzare i piani regolatori ed i contenuti qualitativi nuovi già introdotti nei nuovi strumenti urbanistici di alcune città emiliane.
L'altra novità di fondo consiste nel riservare alla Regione ed ai Comprensori o al futuro ente intermedio (la nuova Provincia) compiti e funzioni di programmazione e di pianificazione, decentrando tutte le attività amministrative e gestionali a livello del Comune singolo o associato.
Ecco perché col successivo provvedimento legislativo, sfruttando la legge nazionale del 8/1/1979 n. 3, la legge urbanistica regionale ha compiuto un passo avanti decisivo nelle deleghe ai Comuni e nello snellimento delle procedure.
Certi problemi irrisolti, temi da approfondire e da perfezionare ce ne sono e ce ne saranno; la legislazione regionale non potrà non essere adeguata continuamente alle nuove tematiche economiche, sociali e culturali; dovranno essere tolti rigidità e schematismi che impediscano, pur nel rispetto dei valori di fondo della legge, una autonoma sperimentazione a livello di comunità locali e di forze culturali e tecniche disponibili a misurarsi su di un terreno di rinnovamento e di progresso.
Ma il dato ispiratore di fondo di ogni livello di pianificazione è stato quello di ritenere il territorio, in tutte le sue componenti, una "risorsa finita". Lo sviluppo pertanto non deve soltanto corrispondere a finalità sociali, ad una distribuzione più equilibrata nazionalmente e regionalmente, ma a parametri più qualitativi che quantitativi, partendo da una più rigida tutela e conservazione delle acque, dell'aria, dell'uso agricolo del suolo, da un pieno recupero del patrimonio edilizio esistente, dentro e fuori i centri storici, e della rete infrastrutturale dei servizi.
Programmare l'uso delle risorse, e quindi un uso diverso del territorio e dell'ambiente, significa abbandonare i vecchi modelli basati su di una crescita illimitata, su una disponibilità infinita di risorse e di energie, su uno sviluppo continuo dei consumi e di quelli privati e sociali di un certo tipo.
Un nuovo modello non può non basarsi, sul piano nazionale ed internazionale, che su una politica di rigore e di austerità, e tanto più evidente e urgente è nell'uso del territorio e nell'edilizia, per eliminare lo spreco delle risorse, dalle aree agricole, dal patrimonio edilizio esistente alle tipologie residenziali, di lusso e turistiche, l'uso non selettivo delle risorse finanziarie, pubbliche e private. Questa proposta di una politica di rigore e di austerità non è una politica tendente allo sviluppo zero, ad un impoverimento relativo, ma è una politica invece per un progetto di trasformazione democratica della nostra realtà in una visione corretta e programmatica a livello nazionale e regionale,

economica e territoriale, che selezioni e qualifichi gli investimenti ed i consumi privati e pubblici, persegua un riequilibrio nel Sud e nelle aree depresse , rilanci una politica della riforma agraria, qualifichi e indirizzi l'uso delle risorse private rendendole più produttive socialmente e garantendo loro un quadro di certezze più ampio di quello fino ad oggi loro dato dal così detto libero mercato.
L'austerità quindi come strumento di trasformazione e di rinnovamento della società italiana perseguendo non solo obiettivi congiunturali, tendenti cioè a ricostruire i vecchi margini dell'accumulazione sul territorio di tutte le vecchie forme di rendita che ne hanno distrutto le risorse, è una politica strutturale di sviluppo che vuol distribuire in modo più equilibrato i redditi ed i servizi sociali, e quindi quelli socialmente più utili ed urgenti, più scuole, più acque
Per questo obiettivo l'analisi delle condizioni fisiche e naturali, ai fini di una grande opera di risanamento agricolo e idraulico-forestale, costituisce un dato strategico per una elaborazione corretta dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale.
La scelta della Regione Emilia-Romagna di elaborare una "metodologia di base" della pianificazione comprensoriale e di dare vita alcuni anni fa ad un servizio cartografico regionale che non solo redigesse la ·carta tecnica dell'intera Regione su base areofotogrammetrica, ma elaborasse anche una serie di carte tematiche sull'uso e vocazioni del nostro territorio, costituisce oggi un patrimonio culturale e scientifico di grandissimo valore che consentirà a tutti i Comuni di procedere, se lo vorranno , ed una profonda revisione quantitativamente e qualitativamente dei loro strumenti urbanistici. Infatti, se possiamo ritenerci soddisfatti del fatto che 341 Comuni su 341 sono dotati di uno strumento urbanistico, solo 140 circa hanno oggi un piano regolatore vigente, e solo 191 hanno piani per l'edilizia economica e popolare, che non raggiungono mediamente neanche il massimo delle potenzialità di controllo consentito dalla legge nazionale. L'analisi poi della loro qualità: dimensionamento, servizi , viabilità , territorio agricolo, tutela dei centri storici e loro valorizzazione , se ci porta ad esprimere complessivamente un giudizio positivo, non ci deve fare perdere di vista quelli che sono i limiti: l'eccessivo sovradimensionamento, le contraddizioni tra le previsioni di espansione industriale e residenziale, il ritardo nella valutazione e nel recupero del patrimonio edilizio esistente, l'assenza di una politica di coordinamento intercomunale.
Purtroppo questi orientamenti non sono ancora diventati patrimonio di massa'. per cui una politica di "austerità" nell'uso del territorio necessari all'espansione delle nostre città, incontrerà sicuramente difficoltà e resistenze, ed il ritardo politico e culturale rischia di far prevalere ancora una volta interessi speculativi e di bloccare il processo di trasformazione e di rinnovamento della nostra realtà.
Un grande compito spetta alle forze culturali e tecniche per assolvere ad un ruolo trainante, come avvenne attorno agli anni '60, pur con tutti i limiti dovuti - ad illusioni riformistiche e ad eccessi estremistici, quando tutti ·i governi nazionali furono costretti a misurarsi con il tema della riforma urbanistica, recuperando anche il tempo perduto e gli errori commessi nella più specifica costruzione delle "nuove" città.
Ma tale ruolo, come ci insegna l'esperienza emiliana, non può essere assolto solo nelle Università, nelle riviste culturali o nei convegni di studio, ma deve legarsi strettamente all'esperienza concreta di pianificazione urbanistica a livello comunale e regionale.
Senza questo legame tra teoria e pratica corriamo il rischio di inseguire l'illusione di una perfetta legislazione urbanistica, di cambiare continuamente le norme, creando quindi confusione ed incertezza in tutti gli operatori pubblici e privati, senza mai verificarne prima o contemporaneamente la loro efficacia concreta.
E' questa la strada per contribuire dal 'basso alla governabilità del Paese e alla politica di riforme strutturali, economiche, sociali e morali, di cui ha bisogno l'Italia.

Non è pensabile, infatti, che anche la più avanzata realtà regionale possa resistere alla crisi economica internazionale e nazionale, ai pericoli di recessione e di decadenza del ruolo internazionale dell'Italia, se non intervengono ,profonde modificazioni nelle politiche internazionali e nazionali che privilegino i rapporti di cooperazione tra i Paesi più forti e quelli più deboli, lo sviluppo di politiche di programmazione europea e nazionali.
Su questo terreno concreto i passi da compiere per realizzare intervalli temporali minori tra elaborazione culturale, legislativa e pianificazione concreta, sono ancora molti, ma in Emilia-Romagna più che in altre Regioni, grazie proprio alla esperienza passata ed in corso a livello regionale , comunale, comprensoriale e provinciale, è possibile compiere, alla soglia degli anni '80, un salto di qualità per avviare una terza generazione di piani regolatoti comunali, una prima di piani territoriali regionali e comprensoriali o provinciali. A livello regionale il processo di elaborazione di una pianificazione territoriale organica all'intera area dell'Emilia-Romagna, ha avuto inizio concretamente nel corso del '79, tentando di portare a sintesi le esperienze di programmazione settoriale e di coordinare i processi d'investimento con l'uso del territorio.
Il raccordo con la programmazione economica è dato dal quadro di riferimento per lo sviluppo regionale e dal piano poliennale degli interventi dal 1979 al 1981 che perseguono l'obiettivo di coordinare non solo le risorse pubbliche (Stato - Regioni - Enti Locali - sistema creditizio, e c...) ma anche quelle private.
La scelta di procedere all'elaborazione del piano territoriale è stata accompagnata da quella di procedure preventivamente ad un intreccio tra programmazione economica e pianificazione territoriale con la definizione di quattro progetti relativi a quattro grandi aree regionali : l'Appennino, la Via Emilia, la costa e la Cispadana.
Questi quattro progetti consentiranno di perfezionare metodologie di analisi, di ricerca e di elaborazione, che serviranno per la sintesi più complessiva che si cercherà di realizzare con il piano territoriale regionale.
Certo anche a questo livello non va dimenticato il raccordo stretto con la politica nazionale che metta in moto finalmente una .l programmazione che punti ad unificare le realtà del Paese dal Nord al Sud, dalla città alle campagne, dalla montagna alla pianura, ed incrementi gli investimenti pubblici e privati e realizzi le opportune riforme, per quanto attiene la casa, la difesa del suolo, l'uso plurimo delle acque, i trasporti, il credito, la ricerca scientifica, unitamente al completamento della riforma dello Stato con una più puntuale ed organica definizione dei poteri e delle risorse finanziarie delle Regioni e delle autonomie locali e della nuova struttura intermedia tra Regioni e Comuni.
Certo non sono obiettivi facili da conquistare a livello regionale, soprattutto se il processo di rilancio e qualificazione della pianificazione urbanistica a livello di tutti i Comuni, singoli od associati, non decollerà, assicurando una reale partecipazione di tutti gli strati economici e ,sociali disponibili a mutare i vecchi meccanismi di sviluppo economico e di uso del territorio e delle sue risorse.
Questo processo va accelerato ed in Emilia-Romagna ci sono condizioni favorevoli perché gli anni '80 diventino un fecondo laboratorio di rinnovate esperienze urbanistiche, in cui si confrontino gli orientamenti delle forze della sinistra e delle altre forze democratiche che vogliono concorrere a rinnovare il Paese e a portare a livelli qualitativamente più alti ed equilibrati, la vita economica, sociale e culturale della nostra Regione.

I PRINCIPI DI UNA NUOVA LEGISLAZIONE URBANISTICA: FEDERALISMO SOLIDALE, SUSSIDIARIETÀ E SOSTENIBILITÀ

in Regione Emilia-Romagna, M. Sani (a cura di), *"Verso la riforma urbanistica: indirizzi e obiettivi per una nuova legislazione regionale",* Bologna 1998

La nuova "legge urbanistica", ovvero la nuova legge per la tutela, l'uso e il governo del territorio, di cui deve dotarsi la Regione Emilia-Romagna, può e deve essere una legge davvero innovativa per concezione e impianto normativo.

L'OBIETTIVO DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Nel quadro di presenza e cogenza della pianificazione di livello regionale e provinciale che si è attestato, si può innanzitutto realizzare l'obiettivo della semplificazione normativa, con una legge concepita essenzialmente come legge di principi, regole e garanzie.

La definizione dei riferimenti, indirizzi ed obiettivi territoriali ed ambientali a cui la pianificazione urbanistica comunale deve corrispondere può, infatti, essere puntualmente ed efficacemente assolta dalla pianificazione sovraordinata e di area vasta, e segnatamente dal Piano territoriale di coordinamento provinciale, senza la necessità del ricorso a dettagliate disposizioni legislative. Gli stessi vincoli ed invarianze a cui la pianificazione urbanistica deve sottostare, nonché i numeri, gli standard e i dimensionamenti con cui deve operare e strutturare le scelte, possono essere demandati e stabiliti dai PTCP, limitandosi la legge a dettare i principi, le procedure e i limiti per la definizione di questi elementi. Seguendo questa strada diventa possibile e fattibile una legge che eviti, o comunque riduca al minimo, i caratteri prescrittivi e persavisi tradizionalmente propri della normativa urbanistica; che accresca i gradi di libertà attribuiti alla potestà e alle scelte comunali; che consenta, in riferimento alla dimensione dei comuni, alla specificità delle situazioni territoriali e ambientali, una differenziazione dei parametri, degli istituti e dei livelli con cui più opportunamente ed efficacemente deve realizzarsi e agire la pianificazione territoriale ed urbanistica.

L'innovazione da perseguire deve poi riguardare gli elementi sostanziali che determinano le possibilità, l'efficacia e la qualità del governo in campo urbanistico.

Negli ultimi anni si è registrato un ritorno di attenzione e di interesse alla necessita di una "riforma urbanistica", cioè di una generale e organica revisione legislativa, di riordino delle modalità e degli strumenti di intervento urbanistico e governo del territorio. Il dibattito culturale e politico che si è sviluppato, a cui ha dato un contributo rilevante l'iniziativa e l'elaborazione dell'INU, consente di individuare i "principi" a cui deve ispirarsi e dare attuazione l'innovazione legislativa.

I PRINCIPI DELLA RIFORMA

Il Principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni vanno poste in capo al livello di governo più adeguato a svolgere la funzione, in relazione alla scala e alla natura dei problemi da affrontare, e più prossimo al controllo diretto dei cittadini. Il che significa superare ogni sistema di pianificazione organizzato in modo piramidale e gerarchico, organizzando i rapporti e l'interazione fra i diversi livelli istituzionali sulla base di una effettiva articolazione del lavoro incentrata sulla responsabilità.

Il Principio di cooperazione fra i diversi livelli e soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni), e fra questi e le loro espressioni associative o strumentali con competenze in materia di territorio (Autorità di Bacino, Enti Parco, Sovrintendenze, ecc.). Principio necessario a garantire alla pianificazione territoriale percorsi decisionali più semplici ed efficaci, nonché ad assicurare che in essa siano rappresentate in modo unitario, coerente e cogente tutte le scelte di valenza territoriale connesse, rispettivamente, alla competenza di ciascun livello e soggetto istituzionale. Questo per dare possibilità al piano comunale di essere la "carta unica" del territorio in cui il cittadino e l'operatore possono trovare con chiarezza e certezza gli abiti e le regole cui attenersi per il loro agire.

Il principio di equità e solidarietà sociale che significa rendere indifferenti le proprietà immobiliari rispetto alle previsioni del piano urbanistico, liberando tali scelte dalle pressioni e dai condizionamenti della rendita fondiaria. Questo principio richiede forme di partecipazione efficace dei cittadini, per la tutela degli interessi diffusi ed induce il processo di pianificazione ad esplicitare gli esiti attesi e a verificarli attraverso procedure di valutazione economica, sociale ed ambientale. In tal senso, la "perequazione" può diventare lo strumento principale per il governo del regime immobiliare e l'attuazione del piano urbanistico, superando ogni impostazione ed illusione prevalentemente espropriativa e puntando a coinvolgere il mercato nella realizzazione degli obiettivi previsti.

Il principio di solidarietà e perequazione territoriale, che significa riconoscere il valore generale e collettivo dei benefici derivanti dalla tutela e preservazione, a fini naturalistici e ambientali, di porzioni di territorio, compensando i comuni interessati da limitazioni e vincoli all'utilizzazione del proprio territorio determinati dalla pianificazione sovraordinata, con una ridistribuzione di area vasta del gettito della fiscalità immobiliare.

Il principio di sostenibilità ambientale, che significa assumere la qualità ambientale come riferimento e obiettivo primario del governo del territorio. La pianificazione di ogni livello e la progettazione degli interventi devono essere chiamate a regolare il consumo delle risorse naturali a disposizione e assicurarne la ricostituzione, così da garantirne la disponibilità anche alle generazioni future.

Il principio di efficacia, che significa assicurare alla pianificazione forme e modalità che ne favoriscano la fattibilità e la gestione, introducendo procedure di valutazione dell'efficacia delle scelte e di monitoraggio dell'attuazione dei piani. Questo anche con la possibilità di procedere per alternative di progetto su cui applicare le richiamate procedure valutative e aprire concreti confronti partecipativi.

L'ESIGENZA DI UNA NUOVA LEGGE-QUADRO NAZIONALE

La competenza legislativa regionale non è oggi in grado di corrispondere a attuare per intero l'insieme di questi principi. La legge regionale, che pur deve assumerli e farne un riferimento fondamentale, può dare compiuta disciplina soltanto all'applicazione di alcuni di essi. Può, altresì, proporsi di sperimentare e anticipare l'attuazione di altri, per quanto possibile e consentito dalla legislazione statale vigente. È comunque evidente che per realizzare una innovazione della normativa e dell'azione di governo in campo urbanistico nella misura auspicata e necessaria, serve ed è indispensabile la riforma nazionale, una nuova legge urbanistica nazionale.

Il ritorno di attenzione politica al tema della riforma urbanistica, più sopra ricordato, ha prodotto, al riguardo, novità importanti. Diversi gruppi parlamentari hanno presentato organici disegni di legge in materia il Parlamento ha iscritto l'argomento all'ordine del giorno, ed

ha già preso avvio l'iter legislativo.

La "riforma", a cui è chiamato il Parlamento, deve innanzitutto realizzare un salto di concezione, di im postazione politica e culturale della disciplina statale, che consenta il pieno superamento della logica della legge urbanistica del 1942, che per oltre mezzo secolo ha dettato i principi e costituito riferimento per la normativa urbanistica. Una riforma che si collochi nel nuovo e aggiornato quadro di poteri istituzionali della Repubblica che oggi conosciamo. Non si tratta infatti, di stabilire con la "nuova" legge come devono essere fatti i "nuovi" piani regolatori dei Comuni ma di reimpostare su basi nuove e dare regole e possibilità al sistema di pianificazione urbanistico e territoriale partendo dal principio che la competenza istituzionale della disciplina della tutela e dell'uso del territorio è e deve restare nell'autonoma potestà legislativa delle Regioni.

UN NUOVO REGIME DEGLI IMMOBILI

In tal senso, l'intervento della legge nazionale è soprattutto necessario per due ragioni. La prima: dare nuove e idonee soluzioni a questioni di forte incidenza sulla pianificazione e gestione urbanistica ma di esclusiva competenza statale. Si tratta delle regole relative al regime giuridico e fiscale degli immobili, al rapporto fra la pubblica amministrazione e i cittadini nella gestione del suolo. La seconda: eliminare il coacervo di leggi e normative nazionali, le cui disposizioni incidono pesantemente sulla gestione del territorio.

UNA RIDEFINIZIONE DEI RUOLI FRA STATO, REGIONE, ENTI LOCALI

Devono, inoltre, con la riforma, essere ridefiniti e ricollocati il ruolo e i compiti che devono restare allo Stato. Esiste, infatti, la necessità di comparare una visione unitaria e complessiva dell'assetto del territorio nazionale, di presidiarne l'organizzazione, le tendenze e la trasformazione. Ad essa si può e si deve corrispondere non con la sottrazione di competenze alle Regioni, su un insieme di oggetti o sistemi classificati di interesse nazionale, ma puntando alla definizione, da parte dello Stato, di riferimenti strategici per l'assetto del territorio nazionale, diretti a inserire l'Italia negli schemi di sviluppo dello spazio territoriale dell'Unione Europea, a comporre un quadro d'assieme delle politiche e delle scelte infrastrutturali di valenza nazionale e sovranazionale, a rappresentare lo stato dell'ambiente con particolare riguardo ai beni da tutelare e alle parti più vulnerabili del territorio. Riferimenti strategici da assumere e sostanziare con la pianificazione territoriale delle Regioni e degli enti locali.
Le esigenze di innovazione maturate in Emilia-Romagna e l'oggettivo impedimento che alcune norme della L.R. 47/78 vengono ad assumere per la pianificazione urbanistica comunale, non consentono tuttavia di subordinare e posticipare l'approvazione di una nuova legge regionale a quella della legge nazionale.
È però evidente lo stretto nesso che si propone fra nuova legge urbanistica regionale e riforma nazionale. Non c'è dubbio che la riforma nazionale può dare, come è auspicabile, nuovi spazi e possibilità alla legge regionale. Alcune scelte nazionali, possono, in particolare, favorire l'innovazione legislativa regionale nonché l'azione di pianificazione e gestione urbanistica dei Comuni.

UN NUOVO REGIME DEI SUOLI

La prima di queste è una nuova disciplina del regime dei suoli, dalla cui assenza sono derivate le maggiori difficoltà e sofferenze di questi anni nel governo territorio da parte dei Comuni, fino a determinare lo scarto attuativo e di qualità fra scelte di piano e interventi realizzati. Una nuova disciplina del "jus aedificandi" e soprattutto una nuova disciplina del regime fiscale, necessarie sia per promuovere la riqualificazione sia per valorizzare l'istituto della "perequazione", consentirebbero di ridare ruolo alla pianificazione ed efficacia alla sua attuazione. Si tratta di condizioni imprescindibili per coinvolgere il "mercato" nella realizzazione degli obiettivi della pianificazione urbanistica ed avviare un più proficuo rapporto tra legittimi interessi privati e fondamentali esigenze di interesse collettivo. Queste ultime non possono essere di fatto efficacemente tutelate attraverso l'esproprio, che può risultare ancora utile solo se circoscritto ai suoi limiti di strumento di natura eccezionale.

UN EFFICACE PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

La seconda scelta deve accrescere la fattibilità e l'efficacia della pianificazione di area vasta. L'esercizio fidato alle Province, della pianificazione di questo livello - di cui sono generalmente riconosciuti la necessità e il ruolo per determinare invarianze ambientali e territoriali e le direttrici per lo sviluppo dei sistemi infrastrutturale e insediativo che devono guidare la pianificazione urbanistica - trova ostacolo nell'ordinamento della finanza locale che si va consolidando. Un'autonomia :finanziaria dei Comuni incentrata sull'imposizione e la :fiscalità immobiliare, senza alcun elemento di perequazione sovracomunale, esaspera la competizione tra Comuni nella spinta a nuovi insediamenti ed apre una forte contraddizione tra interessi comunali e scelte di area vasta. E' una questione centrale che può fare saltare ogni tentativo di razionale pianificazione. E' necessario perciò che vengano introdotti alla scala provinciale meccanismi di perequazione fra Comuni; meccanismi che, frutto di un rapporto cooperativo e non conflittuale dei Comuni tra loro e con gli altri livelli istituzionali, siano finalizzati a dare efficacia alle scelte di area vasta.

UNA CARTA UNICA DEL TERRITORIO

La terza scelta, infine, deve riguardare il riordino di competenze e procedure statali per rendere possibile l'obiettivo di fare del PRG la "carta unica" del territorio. Da questo punto di vista non soltanto è necessario che il PRG risulti luogo nel quale trovano ordinata e coerente rappresentazione tutte le prescrizioni e gli indirizzi fissati dalla pianificazione settoriale, ma anche che il metodo della pianificazione venga assunto fino in fondo come unica modalità di governo del territorio, superando finalmente la compresenza di altre forme di tutela fondate su interventi tecnico-discrezionali caso per caso.
In particolare, va risolto il problema dei conflitti sempre più frequenti che insorgono tra atti attuativi di scelte pianificatorie ed interventi assunti dalle Soprintendenze al di fuori della logica di pianificazione. Il recente decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 attuativo della L.59/97, non risolve il problema ma lo conferma, continuando a sottrarre ad ogni coordinamento con la pianificazione territoriale le funzioni di queste strutture di esclusiva derivazione ministeriale. E' necessaria una decisa inversione di tendenza nella legislazione nazionale che, riconoscendo davvero le esigenze federaliste e di decentramento da tutti afferma te raccordi le funzioni delle Soprintendenze con il ruolo di governo del territorio che deve essere pienamente riconosciuto alle Regioni e agli enti locali.

IL PIENO RICONOSCIMENTO DI REGIONI ED ENTI LOCALI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Non si muove certo in questa logica neppure il disegno di legge approvato di recente dal Governo, che addirittura prevede di assoggettare al vincolo ex lege n. 1089/39 tutti i centri storici, sottraendo alla pianificazione comunale proprio la parte del tessuto urbano più significativa per l'identità delle comunità locali.
In questo scenario e di fronte a questo ordine di questioni si tratta, allora, per la Regione Emilia-Romagna, di dare corso al lavoro di definizione dei contenuti e delle scelte di una nuova legislazione

urbanistica, configurandolo e congiungendolo all'iniziativa politica e istituzionale per sollecitare la riforma nazionale e garantirne una sua appropriata caratterizzazione. I tempi e gli sviluppi dei lavori parlamentari consentiranno di valutare e decidere, strada facendo, quali dovranno essere i percorsi e le scelte più opportune per le decisioni regionali, fermo restando l'obiettivo di completare il percorso legislativo regionale entro la legislatura in corso.

I CONTENUTI E LE SCELTE DELLA NUOVA LEGGE

In coerenza con i principi enunciati e con le problematiche che sono state evidenziate, si possono identificare i contenuti e le scelte con cui caratterizzare la nuova legge regionale in materia di urbanistica e di pianificazione territoriale.

LA DIMENSIONE ECOLOGICO-AMBIENTALE

Una prima questione che deve essere assunta e trovare rilievo nella nuova normativa è certamente quella della dimensione ecologico-ambientale, con l'obiettivo di far crescere e assicurare una più alta qualità ambientale nella gestione del territorio e dell'urbanistica. Qualità ambientale che si è rivelata e si propone come il punto debole della "buona urbanistica" dell'Emilia-Romagna. Lo segnalano diverse cose, tra cui, per cogliere alcuni degli aspetti di maggior rilievo, le situazioni di criticità che si devono fronteggiare relativamente alla qualità dell'aria nelle città e nelle aree più congestioniate, al depuramento delle risorse idriche, all'estendersi delle zone a rischio alluvionale derivante dalla inadeguatezza del sistema scolante delle acque meteoriche.

Si evidenzia quindi la necessità di stabilire, da un lato, il raccordo e l'integrazione fra pianificazione ambientale e scelte di pianificazione e gestione urbanistica, dall'altro, di rileggere in chiave ambientale diversi istituti, procedure, meccanismi previsionali e attuativi dell'urbanistica

L'INTEGRAZIONE TRA PIANO PROVINCIALE E PRG

Fondamentale, a tal fine, è confermare e rafforzare il legame, tra piano provinciale, inteso come strumento di definizione e determinazione delle scelte di area vasta, e il piano regolatore, che costituisce l'insieme delle scelte compatibili affidate all'autonomia di ciascun Comune. Legame e rapporto fra i due livelli e strumenti di pianificazione che costituiscono la condizione per poter assumere e rendere agibili gli obiettivi di valenza economica, qualità territoriale e sociale e nello stesso tempo, raccordare le scelte affidate all'autonomia comunale con il governo delle problematiche ambientali.

GLI STANDARD QUALITATIVI

Questioni che devono, entrambe, trovare considerazione e spazio nella nuova normativa, anche attraverso l'utilizzazione di uno degli strumenti tradizionali dell'urbanistica, gli standard, che debbono tuttavia essere rinnovati e concepiti in modo diverso e nuovo. Devono essere limitati standard ormai superati, ne devono essere introdotti di nuovi, corrispondenti a obiettivi di qualità; ma si tratta anche di concepire e dare allo standard un valore diverso, di elemento relazionale capace di legare in modo flessibile l'azione locale al contesto di area vasta. Si deve, in sostanza strumentare la possibilità di un legame diretto fra sviluppo insediativo, condizione ambientale e sostenibilità delle reti di servizi.

Per raggiungere questi obiettivi e per assicurare, più in generale, la qualità e l'efficacia degli strumenti e delle scelte urbanistiche, la nuova legge dovrà assumere e confermare, perfezionandolo, il sistema di pianificazione territoriale delineato dalla L.R.6/95, in parte, già fruttuosamente attivato e sperimentato. Tutto ciò assumendo e sviluppando coerentemente il principio di sussidiarietà, nella definizione dei rapporti e dell'articolazione dei compiti e delle azioni fra i diversi livelli e soggetti istituzionali chiamati a realizzarlo.

UN PROGETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

In tale senso, il nuovo Piano territoriale regionale, che la Giunta si appresta formalmente a proporre, dovrà stabilire i contenuti dei rapporti fra il livello regionale e quello provinciale di pianificazione: la Regione limita il suo compito alla definizione di un progetto di sviluppo sostenibile del territorio regionale e alla indicazione di prestazioni e regole agganciate ai soli obiettivi strategici, mentre alle Province spetta il compito di ricercare nella propria "area vasta" la compatibilità ambientale delle azioni di trasformazione del territorio e di utilizzo delle risorse naturali, per indirizzare le scelte insediative dei Comuni, nonché la corretta allocazione delle infrastrutture.

IL RUOLO DEL PTCP

Ciò accresce l'importanza che assumono i Piani territoriali di coordinamento provinciale come vero ordito strutturale della pianificazione territoriale, per governare le trasformazioni fisiche del territorio e l'uso razionale delle risorse ambientali. Rilevante, a tal fine, sarà sia la qualità con la quale le Province daranno attuazione al Piano territoriale paesistico regionale, sia la capacità di far assumere al PTCP il ruolo di accumulatore e selettore degli obiettivi della pianificazione settoriale, in modo da costituire un momento di verifica della coerenza dei diversi piani e programmi settoriali fra loro e con l'ambiente e le risorse naturali . Si tratta, per esempio, di garantire , attraverso questo piano, la coerenza fra le scelte insediative e le linee di intervento per la regimazione idraulica e la sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale e più in genere per il consolidamento del suolo, in coerenza con la pianificazione di bacino; la capacità di smaltimento dei rifiuti e la depurazione delle acque reflue; la tutela della qualità dell'aria e delle acque; la tutela dei beni storico-culturali e ambientali nonché del paesaggio.

Il Piano territoriale della Provincia diviene pertanto lo strumento di esplicazione e di raccordo delle politiche territoriali di propria competenza, nonché di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale. I suoi contenuti e le sue previsioni, inoltre, articolano e definiscono sul territorio le linee di azione della programmazione socio-economica di livello regionale, contribuendo nel contempo al suo periodico aggiornamento, in relazione alle attuazioni avviate e all'incremento delle conoscenze disponibili.

I NUOVI CONTENUTI DEL PTCP

Nello specifico i Piani territoriali di coordinamento provinciale:

- definiscono le caratteristiche di vulnerabilità criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio provinciale individuando le invarianti "non negoziabili" di stabile configurazione o lenta modificazione;
- definiscono i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie d'uso accettabili, fornendo i parametri per la valutazione della sostenibilità delle opere ed interventi di trasformazione del territorio rispetto ai sistemi socio-economico ambientale insediativo e della mobilità, nonché quelli necessari alla valutazione dei piani comunali;
- fanno proprie le previsioni di intervento definite a livello nazionale e regionale, relativamente al sistema infrastrutturale primario e alle localizzazioni rilevanti per estensione e natura;
- definiscono i diversi ruoli dei centri abitati nel sistema insediativo provinciale, nonché le prestazioni assegnate per la loro qualificazione;
- indicano, per ambiti territoriali sub-provinciali le strategie di sviluppo socio-economico sostenibile le diverse destinazioni del territo-

rio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti e alle tutele paesaggistico-ambientali, le caratteristiche dei sistemi insediativi e delle loro relazioni;

- definiscono i criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale.

I NUOVI LIVELLI DI PIANIFICAZIONE COMUNALE

Per quanto riguarda il processo e gli strumenti della pianificazione urbanistica va operata una profonda semplificazione ed una altrettanto decisa innovazione.

Si può assumere ed operare, in sintonia con le tesi emergenti e con l'evoluzione disciplinare dell'urbanistica, una distinzione in due categorie sostanziali delle componenti e delle previsioni che sono proprie della pianificazione. Una prima in cui collocare le cosiddette "permanenze strutturali" non negoziabili, nonché le scelte strategiche per l'assetto e lo sviluppo urbanistico, operate dal Comune o derivante dagli atti di programmazione e pianificazione sovracomunale, destinate a condizionare le modalità delle politiche territoriali di medio e lungo termine. Una seconda, invece, riguardante le scelte, gli obiettivi e i contenuti operativi attuabili a breve termine.

A questa distinzione può corrispondere il ricorso a due diversi strumenti di pianificazione comunale :

- il piano strutturale, che deve necessariamente riguardare l'intero territorio comunale e caratterizzarsi per una efficacia a tempo indeterminato . La sua definizione ed approvazione, in considerazione delle componenti che deve valutare ed assumere e della loro attitudine a produrre effetti territoriali di scala superiore a quella comunale , dovrà coinvolgere la Provincia e trovare riferimento primariamente nel PTCP;
- il piano operativo, che può riguardare i soli ambiti del territorio comunale per i quali si prevede una trasformazione urbanistica e avere una durata temporale coincidente con i vincoli urbanistici che esso stesso pone. Dunque, lo strumento di attuazione delle trasformazioni previste dal livello strutturale che, senza modificarle, ne precisa i contenuti, le modalità di intervento ed i progetti esecutivi da attivare. La sua approvazione può perciò essere affidata a procedure semplici e rapide che si esauriscono a livello comunale.

Il doppio livello di pianificazione, strutturale e operati va, dovrà essere generalizzato a tutti i Comuni. Si dovrà, per altro, valutare l'opportunità che la Provincia possa decidere con il PTCP, sentiti o su iniziativa e proposta dei Comuni, i casi e le situazioni in cui il piano strutturale abbia utilmente una dimensione sovracomunale e sia cioè adottato e approvato in modo associato fra più Comuni.

Se il piano strutturale è destinato a ricomprendere fra i contenuti degli attuali PRG, soprattutto quelli attinenti ai sistemi ambientali, socio-economici, insediativi e della mobilità, il piano operativo dovrà allo stesso modo ricomprendere gran parte dei contenuti degli attuali strumenti attuativi, con la possibilità del diretto passaggio al rilascio delle concessioni edilizie o con specificazione del ricorso a progetti esecutivi.

Con questa configurazione e caratterizzazione degli strumenti di pianificazione comunale la verifica di conformità da parte della Provincia può essere limitata al piano strutturale, mentre l'approvazione di quello operativo può essere interamente affidata alla responsabilità del Comune. Per quest'ultimo è utile attribuire alla Provincia un potere di annullamento qualora intervenga di fatto a modificare il piano strutturale o compia scelte di incidenza sovracomunale.

SEMPLIFICARE E INNOVARE LE PROCEDURE

Questa impostazione e caratterizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistica consente una revisione profonda e una consistente semplificazione delle procedure per la loro formazione e approvazione. L'analisi dei punti di criticità dell'attuale pratica amministrativa può agevolare l'individuazione delle soluzioni più idonee ed efficaci da adottare.

L'entrata in vigore della L.R. 6/95, sia per l'introduzione di limiti temporali definiti, sia per la distribuzione del carico di procedimenti fra le Province, ha notevolmente accelerato e ridotto i tempi di approvazione degli strumenti urbanistici comunali. Anche per la verifica di legittimità e conformità dei piani, si è attivata in molte realtà, a seguito della L.R. 6/95, l'apertura di una fase di confronto fra Comune e Provincia già sul piano adottato, se non prima dell'adozione, che ha sicuramente contribuito ad accentuare la collaborazione tra enti, innovando una procedura di approvazione che in precedenza presentava sicuramente aspetti di rigidità. L'apertura di un rapporto formale fra Comune e Regione che approvava , avveniva infatti solo dopo la deliberazione di controdeduzione alle osservazioni.

Occorre tuttavia rilevare che la procedura di verifica di legittimità e conformità si colloca comunque a posteriori del processo di analisi e formazione delle decisioni. Anche i pareri di legge, richiesti ai Servizi provinciali difesa del suolo, alle AUSL e ARPA, agli Enti parco, alle Autorità militari e ad altri enti ancora, costituiscono, per come sono collocati nel percorso di approvazione, un appesantimento dell'iter burocratico amministrativo, proprio perché intervengono alla fine del processo di decisione senza poter positivamente interagire nella definizione di un quadro di coerenze e compatibilità con altre scelte settoriali, da cui le scelte di pianificazione non possono prescindere.

Altro aspetto critico della pratica attuale è rappresentato dal rapporto tra la fase di analisi e quella progettuale del piano. All'obbligo di acquisizione dei dati conoscitivi non corrisponde quello di considerarli elemento costitutivo del piano. Limitare la verifica dei contenuti di un piano solamente a quelli di progetto, e non anche alla coerenza di questi con il quadro analitico costituisce una evidente incongruenza e contraddizione.

SEMPLIFICARE LA PIANIFICAZIONE, CAMBIARE IL PIANO

Federico Oliva

in *Urbanistica* n. 149 , INU Edizioni Srl, Roma 2012

UNA RIFORMA SOSPESA

Da qualche tempo mi interrogo sulla opportunità di sostenere ancora la linea culturale e disciplinare da tempo adottata, incentrata sulla riforma del piano definita dall'Inu nel 1995 (1), chiedendo reiteratamente che fosse approvata in Parlamento la "legge sui principi fondamentali del governo del territorio", dopo oltre dieci anni dalla riforma costituzionale che l'aveva prevista. Una legge per altro sempre più indispensabile nel quadro del "federalismo urbanistico", che nel frattempo si è consolidato. Anche se molti contenuti della proposta Inu del 1995 sono ancora sostanzialmente validi, salvo adeguare la scala del piano alla dimensione della metropolizzazione, cioè ai caratteri della "città contemporanea" (Oliva 2005).

Il fatto è che sono ormai passati più di sedici anni dalla proposta di riforma Inu, che da allora ha fatto significativi passi in avanti con alcune leggi regionali, più o meno convincenti, mentre nulla si è mosso in sede parlamentare. Nello stesso tempo la innovazione del nuovo modello "strutturale", rispetto al vecchio modello "regolativo" si è diffusa nella pratica professionale, e nella gestione amministrativa, in documenti che segnalano un evidente ritorno al passato, anche nelle regioni dove le riforme sono state meglio attuate. Ma in realtà le esperienze veramente innovative si riducono a pochi casi.

Da un lato la parte "strutturale" viene espressa da rappresentazioni vaghe, poco più che simboliche, e riguarda più la comunicazione che la pianificazione. Più in generale, il piano sembra non trovare adeguati collegamenti tra norme e territorio, più efficaci del vecchio zoning. Anche se con nuove modalità di rappresentazione, i nuovi piani strutturali utilizzano infatti ancora una sorta di zoning, certo diverso da passato, dato che le prescrizioni o la conformazione edificatoria non possono che indicare le scelte programmatiche, ma si tratta sempre di zoning, ovvero della completa copertura del territorio di riferimento del piano, con simboli più o meno vaghi, che si riferiscono ad una norma (sempre ridondante).

Dall'altro lato la componente regolativa cresce a dismisura: il Regolamento edilizio urbanistico (Reu) emiliano e il Regolamento urbanistico toscano, dedicati a regolare l'esistente (in realtà in quello toscano convivono anche previsioni di trasformazione urbanistica), per fare un esempio, hanno ormai raggiunto dimensioni spropositate, con norme assai estese, regolative e prestazionali, tavole prescrittive e indicative e abachi. E sono comunque due regioni all'avanguardia nell'applicare il nuovo modello della riforma urbanistica.

Con la storica difficoltà italiana di gestire i piani (le dimensioni della normativa sono direttamente proporzionali a tale difficoltà), alla fine la forza vischiosa della vecchia cultura del Prg tende a prendere il sopravvento, non solo perché fortemente radicata in una pubblica amministrazione, ancora in attività, che si è formata con essa, ma anche perché in sua difesa si è formata una parte della cultura urbanistica, che non ha voluto accettare i tanti e decisivi cambiamenti degli anni Ottanta, che di fatto avevano messo in crisi il Prg: il passaggio dalla fase di espansione a quella della trasformazione urbana (il Prg nasce per regolare l'espansione, trasformando i suoli agricoli in urbani). L'impossibilità di imporre vincoli espropriativi per più di cinque anni, le sentenze della Corte costituzionale (1980- 2007) che, censurando ogni disparità di trattamento, hanno prima dichiarato incostituzionali le indennità di esproprio, troppo lontane dai valori di mercato, poi escluso la possibilità di reiterare i vincoli espropriativi, e infine hanno imposto indennità espropriative pari al valore di mercato.

Una componente della cultura urbanistica che può essere definita come conservatrice e massimalista, che ha diviso il fronte riformista, riproponendo soluzioni anacronistiche, ma che ha anche fortemente influenzato l'opinione pubblica progressista, più propensa a condividere i valori della tutela e della conservazione, piuttosto che quelli del progetto e della pratica urbanistica, anche per i molti insuccessi da questa collezionati, con la conseguente sfiducia che ha generato, anche per la crescente lontananza della politica, e del mancato sostegno di una adeguata riforma. A per questo, voglio citare un piccolo esempio, sintomatico di un modo di pensare. In una recente intervista su Costruire (2) Vezio De Lucia, difendendo il Prg in genere e quello di Napoli in particolare, ad una obiezione dell'intervistatore, che sottolineava come la principale previsione di quel piano, la trasformazione dell'area di Bagnoli, non fosse mai partita, risponde "almeno non si è realizzato nulla di diverso o di sbagliato". Una risposta che contraddice le ragioni stesse del piano, proiettate verso il progetto, mentre per tutelare o vincolare non è necessario avventurarsi in operazioni complesse e difficili come un piano urbanistico.

Un'altra componente della cultura urbanistica, presente non tanto nelle università e nelle amministrazioni pubbliche quanto nella professione, a fronte della crisi del piano ha puntato semplicemente a ridurlo, fino alla scomparsa, puntando su approcci neoliberisti e de-regolatori, che in Europa sono durati assai poco, ma che in Italia hanno dominato la scena per più di dieci anni, producendo danni rilevanti alle città e al territorio. Mentre non hanno fatto giustizia degli strumenti negoziali, che invece costruiscono un positivo passo in avanti, se inseriti in un quadro di pianificazione efficace. Una componente spalleggiata dalla politica (e non solo da quella di destra) ha intravisto la possibilità di liberarsi dai vincoli della pianificazione, e dalle regole del "bene comune", sostenuta anche dall'opinione pubblica, almeno a giudicare dal successo (mediatico) del famigerato "piano casa" lanciato da Berlusconi (2009), per fortunata poi sterilizzato dalle leggi regionali.

La "crisi" dell'urbanistica dipende quindi da molte cause. Le più rilevanti, sono ovviamente la mancata riforma nazionale e l'insoddisfacente sviluppo di quelle regionali, anche se molti ritengono vi sia una stretta relazione con la crisi della politica, dato il legame tra le due attività. Negli ultimi numeri, prima di cessare le pubblicazioni, la rivista "Costruire", con il titolo La crisi dell'urbanistica, pubblica cinque interviste ad altrettanti noti urbanisti italiani (3). In tutte le interviste, con l'eccezione di Secchi, che parla soprattutto della necessaria dimensione progettuale del piano, Salzano, Gabrielli, De Lucia e Campos Venuti, che come noto rappresentano posizioni anche antitetiche nell'urbanistica italiana, alla domanda se la crisi dell'urbanistica dipendesse principalmente dalla arretratezza di leggi e strumenti, e dal modesto aggiornamento tecnico degli urbanisti (ovvero dalla "tecnica" urbanistica), rispondono tutti negativamente anche se, come è ovvio, con accenti diversi: la crisi dell'urbanistica dipende dalla crisi della politica, perché, come ricorda Salzano, citando Benevolo, "l'urbanistica è in crisi perché è in crisi la politica". Se Salzano esprime la posizione più radicale, e De Lucia si allinea, più sfumata e interessante è la posizione di Gabrielli, come è noto assai attivo nella pianificazione, con piani orientati alla riforma dell'Inu. Ma concorda anche sulla dipendenza della crisi dell'urbanistica da quella della politica, individuando anche una deriva burocratica dei piani, in una stagione in cui si moltiplicano, ma con efficacia sempre più limitata. Ricordando anche le positive innovazioni introdotte, sebbene le ritenga troppo prudenti, asserendo che il progetto possa essere di antidoto alla crisi. Anche Campos Venuti ammette che non si può "separare l'urbanistica dalla politica", pur ricordando che questa crisi non è recente, ma risalga almeno alla mancata riforma del 1963 (Campos Venuti, 2010), e si sia aggravata con le continue occasioni mancate dalla

politica nel processo di riforma.

Per una volta non sono completamente d'accordo con Campos Venuti e Gabrielli, mentre continuo a non esserlo affatto con Salzano e De Lucia: la crisi dell'urbanistica, che coincide con la crisi del piano, e si è quindi intensificata dall'inizio degli anni Ottanta, è a mio parere legata alla scarsa credibilità di una disciplina che non ha saputo dare risposte concrete alle domande che emergevano dalla società, non particolarmente portata a rispettare regole comuni e ad anteporre gli interessi collettivi a quelli individuali. Una crisi determinata anche dalla politica, che non ha voluto riformare leggi e strumenti obsoleti, e alla quale hanno contribuito anche gli urbanisti, con le divisioni prima ricordate e le posizioni massimaliste che hanno allontanato ogni ipotesi di riforma.

Mentre l'urbanistica moderna possiede invece un proprio statuto disciplinare, e un contenuto tecnico di spessore, costituiti dal grande patrimonio di esperienze e di conoscenze sviluppato in passato, che si è poi arricchito nel tempo di molti altri contributi, di diverse professionalità, ma che oggi sembra dimenticata, anche nella formazione. Un patrimonio di conoscenze che viene calpestato e vilipeso, come avviene nella pratica corrente, dove ogni trasformazione è comunque considerata possibile, o almeno "aggiustabile", e dove all'urbanista viene sempre più spesso assegnato il ruolo di chi deve semplicemente legittimare e giustificare ogni scelta della politica, anche la più sbagliata (4). Con il risultato, sempre più frequente, di considerare il piano uno strumento di cui si può fare anche a meno, tranne che per garantire la legalità delle trasformazioni, senza però assumere le relative responsabilità. Viene sempre meno cioè la tensione verso il progetto, e una visione diversa della città e del territorio.

IL "FEDERALISMO URBANISTICO"

Un secondo aspetto di fondo, che mi fa dubitare di continuare nella strada intrapresa dal 1995, e che riguarda in modo con cui quella tipo di riforma è stata attuata dalle regioni. Ho già detto dei danni e delle difficoltà dovuti all'assenza di una "legge di principi", che ha azzoppato in partenza la stessa riforma. Ciò che conta, tuttavia, sono i comportamenti delle regione, sviluppando quella proposta nelle rispettive legislazioni regionali sul governo del territorio. Nell' a.a. 2011-2012 ne ho messo a punto una che confronta tra le varie leggi regionali in vigore, verificandone la coerenza rispetto alla proposta originaria dell'Inu, cercando anche di verificarne l'efficacia. Il quadro che ne è emerso è decisamente allucinante: un mosaico senza capo né coda, che testimonia come in Italia non esistano serie politiche per il governo del territorio.

Nelle regioni (e province autonome), vi sono venti leggi diverse. Solo il Molise non ha mai varato una legge, né prima né dopo la riforma del 2001, che ha riservato allo Stato il compito di definire i principi fondamentali, e alle Regioni la potestà legislativa in materia. In tredici Regioni i nuovi piani locali, che sostituiscono i vecchi Prg, sono denominati in sette modi diversi, ma solo in alcuni casi si assume il modello del "Piano strutturale", proposto dall'Inu 1995: Piano strutturale (Ps), Piano strutturale comunale (Psc), Piano urbanistico comunale (Puc), Piano urbanistico comunale generale (Pucg), Piano urbanistico generale (Pug), Piano di assetto del territorio (Pat), Piano di governo del territorio (Pgt). Nelle altre sette Regioni, invece, è stato confermato il Prg, in un solo caso rinnovandone forma giuridica e contenuti. Dietro alla stessa denominazione vi sono però strumenti assai diversi. Così in Puglia, Campania, Liguria, Sardegna e Provincia di Bolzano. In altri casi una notevole confusione è invece dovuta dall'uso dello stesso termine, per significare contenuti diversi, come "programmatico", che in Emilia Romagna significa indicativo e non conformativo, mentre in Puglia definisce i piani operativi, cioè il contrario.

Il Piano operativo, altra grande innovazione proposta dall'Inu, oltre ad essere assai poco utilizzato dalle leggi regionali riformiste, è anch'esso definito nei modi più disparati – Piano operativo (Po), Piano operativo comunale (PocC), Piano operativo territoriale (PotT), Piano degli interventi (Pi) – ma soprattutto non corrisponde quasi mai alle finalità per cui l'Inu l'aveva proposto a suo tempo, ovvero un piano per gli interventi di trasformazione urbana, limitato nel tempo (5 anni), con effetti conformativi dei diritti edificatori, prescrittivo e vincolistico. Anche la terza componente del piano locale proposta dall'Inu, il Regolamento urbanistico ed edilizio, relativo a tutti i possibili interventi sulla città esistente, e le cui modalità d'attuazione sono molti simili a quelle del vecchio Prg, esiste solo in alcune leggi regionali riformiste, nelle quali assume almeno, quasi sempre, la stessa denominazione (Regolamento urbanistico - Ru; Regolamento urbanistico ed edilizio - Rue), Regolamento edilizio e urbanistico comunale - Reuc), mentre in altre leggi regionali o è compreso nel piano generale riformato e rinominato, o nel vecchio Prg (comunque denominato). Stessa sorte per gli strumenti attuativi, che solo in pochi casi sono unificati in un unico strumento, d'iniziativa pubblica o privata, mentre in tutti gli altri casi dietro alle sigle più disparate ci sono i tradizionali strumenti attuativi della legge del 1942, e successive modificazioni e integrazioni: Piani attuativi urbani (Pau), Piano regolatore particolareggiato comunale (Prpc), Piano urbanistico operativo comunale (Puoc), Piano urbanistico operativo (Puo), Strumenti attuativi (Sa), Strumenti urbanistici attuativi (Sua), Piano attuativo (PA), Piani urbanistici di dettaglio (Pud), Piani attuativi comunali (Pac).

Maggiore stabilità per forma e contenuti e maggiore uniformità di denominazione sono invece riservati ai piani di area vasta, quasi sempre provinciale. Di solito lo strumento è il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), in qualche caso denominato anche Piano territoriale provinciale (Ptp), Piano urbanistico provinciale (Pup) e Piano provinciale strutturale di coordinamento territoriale (Ppsct). Più che ridefinire nuovi e più efficienti strumenti urbanistici, e riorganizzare l'intero sistema di pianificazione, le leggi regionali si sono quindi esercitate, salvo una minoranza, nel cambiare i nomi e le sigle dei vecchi strumenti, senza cambiarne però la sostanza, cioè la forma giuridica e i contenuti. A sedici anni dalla proposta di riforma Inu si può dunque affermare che quella riforma non sia mai realmente decollata. Non solo perché il Parlamento non ha mai approvato la "legge di principi", ma anche per l'adesione solo parziale delle Regioni a questa proposta e, soprattutto, per il modo con cui le Regioni che hanno aderito l'hanno tradotta in concreto in norme coerenti nelle loro leggi "riformiste": adeguamenti parziali, o solo nominalistici (nuove definizioni per vecchi strumenti), o sostanziale conservazione del vecchio modello. Mentre anche le migliori leggi regionali sono spesso insoddisfacenti, con testi ridondanti e farraginosi, attente più alle procedure che ai contenuti e che, alla fine, comportano soluzioni molto più complicate di quanto la pianificazione abbia bisogno, per essere compresa, condivisa e quindi applicata.

Il "federalismo urbanistico" all'italiana evidenzia quindi una situazione assai critica. Senza considerare le leggi regionali che hanno riproposto sostanzialmente il vecchio modello di piano, o che non lo hanno mai modificato, quelle che hanno proposto una riforma ispirandosi esplicitamente alla proposta Inu sono, alla fine del 2011, le leggi di sette Regioni (5). Nei loro titoli ricorre quasi sempre il termine "governo del territorio", anche se in realtà si tratta della riforma del solo sistema di pianificazione. In queste leggi l'articolazione per componenti non è quasi mai chiaramente definita, e nei nuovi strumenti si sovrappongono caratteri e competenze in modo confuso. Il Piano strutturale è le leg-

gi, pur con varie denominazioni, ma il suo carattere programmatico e non conformativo (l'innovazione più importante introdotta dall'Inu sulla forma del piano) non sempre è affermato in modo chiaro e coerente, tanto da consentire nel tempo, come detto, una ripresa del Prg sotto mentite spoglie.

Il Piano operativo, selettivo e limitato nel tempo, è previsto chiaramente solo dalla legge emiliana, mentre in tutte le altre comprende sia la gestione dell'esistente, sia le nuove trasformazioni, diventando così un secondo piano generale prescrittivo, ovvero un piano regolatore affiancato a quello strutturale. Così anche il Regolamento urbanistico ed edilizio per la gestione della città esistente, è previsto con chiarezza solo dalla legge emiliana, che nell'insieme è quella che ha tradotto in modo più coerente l'impostazione suggerita dall'Inu.

La insoddisfacente condizione delle legislazioni regionali suggerisce quindi, dopo un periodo di sperimentazione fin troppo lungo, di cambiare strada. E ciò vale anche per l'Inu, che non deve assumersi responsabilità che non siano sue, così come non deve validare ogni esperienza, solo perché sviluppa in modo generico la sua proposta di riforma. Anche se non va dimenticata l'insufficienza della azione critica svolta dallo stesso Inu, che si è accontentato di riconoscere nelle leggi riformiste il segno della propria iniziativa, quasi mai evidenziatone contraddizioni e manchevolezze.

TRE RAGIONI PER IL PIANO

Negli ultimi tempi ho ripreso più volte i motivi che tuttora mi inducono a ritenere il piano uno strumento ancora efficace per guidare i processi di trasformazione territoriale, da quelli locali di riqualificazione e trasformazione urbana, a quello più impegnativo del governo della metropolizzazione urbana (Oliva 2011).

La prima ragione riguarda la storia della città moderna. Dalla prima rivoluzione industriale, e dalla conseguente crescita urbana, il piano è stato considerato strumento necessario e utile, una scelta obbligata per regolare i processi territoriali più importanti degli ultimi duecento anni, ovvero l'espansione urbana. E ciò in nome del progresso, di realizzare migliori condizioni di vita per la popolazione, e in particolare per gli immigrati che venivano dalle campagne per lavorare nelle fabbriche, ma anche per migliorare la qualità della città, la sua bellezza, la sua identità e la sua immagine.

Fino ai più recenti processi di metropolizzazione, in tutte le città era possibile rintracciare, con grande chiarezza, gli effetti dei piani che si sono succeduti, positivi e negativi, e le intenzionalità urbanistiche che li hanno prodotti. Si pensi, ad esempio, ai tessuti insediativi, che definiscono la morfologia urbana nelle varie stratificazioni, e che sono sempre il risultato di azioni di regolazione, o alla rete delle grandi infrastrutture e alla localizzazione dei grandi servizi urbani, lascito più evidente di un progetto per la città, cioè di un piano.

Anche la seconda ragione nasce dalla storia della città moderna, che ci ha insegnato come, in generale, non sia possibile costruire né l'identità, né l'immagine di una città per parti, per progetti non coordinati, da un'idea comune anche parziale, ma che si può comunque identificare con un piano. Mentre in tempi più recenti è apparso chiaro come non si possa affidare solo alla negoziazione, anche la più trasparente, la localizzazione di funzioni strategiche, o di grandi servizi urbani. In ogni città ci possono essere infatti diverse, ma non infinite, alternative possibili, e quindi occorre sempre cercare una coerenza, una tecnica da applicare, una decisione da assumere, che dipende da valutazioni che rispondano a una visione più ampia di quella in genere dedicata alla progettazione urbana. In Italia queste due ragioni fondamentali, che hanno segnato la storia dell'urbanistica moderna, sono entrate in crisi quando, a fine anni Settanta, si è esaurita la fase più intensa dell'espansione urbana, ed è subentrata quella delle trasformazioni e, nello stesso tempo, è entrato in crisi, per i motivi ricordati, lo strumento che aveva accompagnato quella fase per trenta anni, cioè il piano regolatore. Allora si sviluppò un importante dibattito nell'urbanistica italiana, che segnò una divisione profonda degli urbanisti, una minoranza dei quali, insieme a qualche architetto, propose di sostituire il piano urbanistico con il progetto di architettura (oggi diremmo progetto urbano). La grande maggioranza degli urbanisti, per altro, riteneva che il processo di trasformazione urbana, che stava allora iniziando, non potesse essere affrontato con il vecchio modello regolativo, ma che questo dovesse essere profondamente riformato. E sui modi di questa riforma si determinò tra gli urbanisti una profonda divisione, che minò la credibilità dell'urbanistica italiana. Solo una minoranza pensava che le trasformazioni urbane dovesse essere affidato al progetto di architettura, in grado di meglio interpretare la complessa realtà in divenire. Le divisioni tra urbanisti riformisti e conservatori, e insieme le posizioni di negazione del piano, allontanarono la prospettiva di una riforma obiettivamente necessaria, finalizzata a proporre un nuovo modello, alternativo a vecchi piani, strumenti oggettivamente obsoleti e inefficaci. Si deve comunque evidenziare come il dibattito che contrappose piani urbanistici ai progetti architettonici fosse completamente privo di senso, quasi che i due strumenti fossero in contrapposizione, e non rappresentassero invece due modi differenti, ma complementari, per affrontare le trasformazioni urbane. Dimenticando inoltre che l'urbanistica italiana è culturalmente figlia dell'architettura, ed è a questa intimamente legata, nella pratica professionale e anche nell'insegnamento universitario. Da un lato furono dunque rifiutati i piani conformi alla legge del 1942 e quindi obsoleti e inefficaci, ma anche quelli che, pur dovendosi muoversi necessariamente nello stesso ordinamento, sperimentavano nuove soluzioni, che dopo qualche anno si sarebbero concretizzate nelle proposte di riforma. D'altra parte era condannato senza appello tutto ciò che ricorreva ad approcci di pianificazione, equiparando le proposte di deregulation più esplicite ai tentativi, peraltro poco diffusi, di sperimentare nuove vie, magari anticipando la futura pianificazione strutturale.

Ma vi è oggi una terza ragione fondamentale per sostenere l'indispensabilità del piano e riguarda la necessità di contrastare la metropolizzazione, affrontando le patologie della "città contemporanea". Questo difficile impegno deve basarsi su un radicale contrasto alla diffusione e dispersione insediativa, prevedendo nuovi sistemi di mobilità sostenibile, che connettano le nuove centralità, sede di funzioni territoriali di eccellenza, dei servizi fondamentali e dello spazio pubblico, di cui la "città contemporanea" è priva e, infine, sulla realizzazione di una rete ecologica che metta in relazione le aree di alto potenziale ambientale, massimizzando gli effetti di rigenerazione delle risorse fondamentali. Ma mentre la prima scelta comporta la responsabilità diretta di Stato e Regioni, per garantire misure efficaci di contenimento del consumo di suolo, le altre tre scelte non possono che essere effetto di un piano, perché riguardano la costruzione di due reti, e perché comportano problemi di localizzazione, di selezione e anche di collegamento tra le due reti.
Personalmente sono sempre stato convinto della necessità e della utilità del piano, anche se da tempo ho superato una concezione del piano come quadro completo di regolazione dell'uso del suolo, e di conseguenza, la conformazione edificatoria, considerando i piano piuttosto come un quadro di riferimento, necessario per valutare le opportunità di un intervento di trasformazione e, in particolare, la sua sostenibilità

ambientale, sociale ed economica. Così come ho sempre pensato che un tale quadro di riferimento dovesse essere fondato su un sistema di conoscenze, e dovesse esprimersi attraverso un complesso di regole, ma anche di cartografie progettuali, alle quali riferire tali regole.

Mentre non mi hanno mai convinto le proposte basate solo su politiche e procedure, e tantomeno su comportamenti virtuosi della gestione pubblica, tecnica e politica. Per fare un esempio concreto, proprio la voluta mancanza di una cartografia di riferimento, e l'eccessiva fiducia alla politica, sono stati i limiti di una esperienza interessante, quella sviluppata da Luigi Mazza a Milano dieci anni fa, che sosteneva la strada del progetto alternativo al piano (6).

Un quadro di riferimento territoriale è dunque indispensabile. Anche se, paradossalmente, si potrebbe affermare che una città ben governata, con una buona capacità di gestione, e dotata di una adeguata ed efficiente rete di mobilità di massa, e di un ragionevole progetto di rete ecologica, non avrebbe in realtà bisogno di alcun piano e potrebbe quindi utilizzare tranquillamente il progetto, nelle varie forme in cui oggi si manifesta (i masterplan anzitutto). Uso il condizionale, perché in Italia queste condizioni non sono naturalmente possibili, e difficilmente lo saranno nel prossimo futuro, anche per la fortissima riduzione di risorse subita dalle amministrazioni locali. Un quadro di riferimento per costruire il quale è necessario un autorevole contributo di conoscenze, di saperi e di abilità, in buona misura non negoziabili, che ha contraddistinto la storia dell'urbanistica moderna, e che oggi si è perso nelle pratiche correnti, sempre più sottomessa alle scelte della politica, che ha prodotto strumenti inefficaci, ed esiti troppo lontani dalle premesse Con il risultato di gettare discredito sulla disciplina urbanistica, allontanandola sempre di più dalla società (Campos Venuti, 2010).

SEMPLIFICARE IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE

Affermare la necessità del piano non può comunque prescindere da una sua radicale riforma, che passa anzitutto da una semplificazione dell'intero sistema di pianificazione. Si è già accennato al problema della eccessiva complicazione della nostra pianificazione (che pure è materia complessa), come conseguenza della storica carenza di gestione urbanistica, ovvero dei limiti delle pubbliche amministrazioni nel tradurre indicazioni e prescrizioni dei piani in progetti concreti di trasformazione, o di riqualificazione urbana. La coscienza di questi limiti induce i pianificatori a definirne nei minimi dettagli, non solo la parte regolativa, ma anche quella programmatica, con il risultato che i piani assumono dimensioni tanto ragguardevoli quanto controproducenti, per la fatica della loro consultazione, per le inevitabili contraddizioni che strumenti così complicati si trascinano e per la stessa rigidità del modello di piano che si tende a configurare. È il caso delle norme attuative dei piani, anche di quelli strutturali, che in questo si differenziano pochissimo da quelli tradizionali, la cui articolazione ha ormai raggiunto dimensioni tali da far smarrire il loro senso progettuale. Ma è anche il caso, già citato, dei Regolamenti, (es. dell'Emilia Romagna) composti da vari volumi per le prescrizioni urbanistiche, le indicazioni morfologiche e quelle prestazionali.
E troppo complicate sono anche le nuove leggi, compresa quella sui "principi fondamentali del governo del territorio", almeno guardando ai testi fino ad oggi presentati, che dovrebbero invece, per loro natura, essere leggerissime, fatte di pochi articoli, come ha tentato di esemplificare l'Inu, con una proposta finalizzata ad esplicitare le proprie posizioni (2008) (7). Ancora più complicate sono le leggi regionali, anche se improntate dalle migliori intenzioni. La Lr. 20/2000 della Emilia Romagna si compone di "soli" 52 articoli, ma ciò grazie al trasferimento in un "Allegato" di 27 articoli, stralciati dalla proposta originaria, che vengono però regolarmente utilizzati dai progettisti e dai funzionari. La Lr. 1/2005 della Toscana raggiunge il non invidiabile record di 210 articoli, oltre a quello della massima complicazione. La media delle nuove leggi regionali si attesta su 60/70 articoli, mentre assai più estese sono quelle delle province di Trento e Bolzano, rispettivamente di 156 e 134 articoli, nonostante l'ottima capacità di gestione che le contraddistingue.

E quando, a fronte di una legge appena riformata, ma debole o insufficiente, una nuova amministrazioni non vuole affrontare un ulteriore e impegnativo test politico, ci si affida a circolari interpretative. È il caso della Puglia con il Documento regionale di assetto regionale (Drag), relativo a tutti i temi dell'assetto del territorio e della pianificazione. Si tratta di quattro documenti molto consistenti, anche se interessanti dal punto di vista disciplinare, che a volte entrano però in contraddizione uno con l'altro, rendendo così la gestione ancora più difficile e complicata.

Molte leggi regionali presentano invece ragionevoli soluzioni per semplificare le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici. Tra queste ricordiamo soprattutto le "Conferenze dei servizi" che, come è noto, sono strumenti finalizzati a raccogliere preventivamente i pareri obbligatori che concorrono a definire un atto amministrativo, sia interno alle amministrazioni, sia quelli dovuti da soggetti a loro esterni. Nella riforma proposta dall'Inu questa procedura è stata ulteriormente estesa, e definita "copianificazione" (o "cooperazione tra enti"), un approccio necessario a formare gli strumenti di pianificazione, che coinvolge tutte le Amministrazioni e gli Enti che hanno una responsabilità nel governo del territorio, e che tradizionalmente esprimevano il loro parere dopo l'adozione del comune o della provincia, pur secondo tempi e modalità dettate dalle leggi regionali.

Se questa innovazione procedurale è buona, la sua applicazione lo è stata un po' meno, come posso testimoniare per una mia pur limitata esperienza, avendo seguite solo un paio di Conferenze di servizi per due piani. La prima esperienza riguarda un Psc di quattro piccoli comuni associati in Emilia Romagna (una Comunità montana), che grazie alla scelta di associarsi avevano ricevuto un contributo regionale, che però comportava la presenza a tutte le seduta della Conferenza (prevista dalla legge emiliana per il passaggio dal "Documento preliminare" al Psc) di un rappresentante della Regione, oltre a quelli della Provincia, dei Comuni limitrofi e degli enti obbligati a rilasciare un parere preventivo (Asl, Autorità di bacino, etc.). Convocare così tante persone e, soprattutto, trovare una data che consentisse al funzionario regionale di essere presente, ha comportato il protrarsi della Conferenza per oltre un anno, facendo rimpiangere i mesi necessari per ottenere un parere ex post secondo la procedura tradizionale. La seconda esperienza riguarda invece un Comune pugliese, che aveva terminato l'iter di approvazione locale di uno dei primi Pug, e che quindi attendeva il giudizio di compatibilità regionale. Nonostante la formazione del Pug "componente strutturale" fosse stata preceduta da una pre-Conferenza, la Conferenza vera e propria non è stata esente da episodi, che mi hanno colpito negativamente: da una lato, il Dirigente della Regione, dimentico del parere formale che aveva già rassegnato, e che la Giunta regionale aveva fatto proprio con atto specifico, in ogni seduta integrava quel parere, non potendolo fare in realtà; dall'altro la reazione, quasi comica del delegato della Autorità portuale, quando si è accorto che non poteva portarsi via le carte. per esprimere con comodo il suo parere, nel suo ufficio, come aveva sempre fatto, ma che doveva farlo nel corso di quella seduta.

Due episodi che purtroppo non sono un'eccezione, e che testimoniano

quanto si sia ancora lontani da una vera innovazione procedurale e, soprattutto, quanto si sia ancora lontani dalla copianificazione, anche perché in assenza di una "legge di principi", cioè di una legge che regoli anche l'attività degli enti statali coinvolti nella formazione di un piano (es. le soprintendenze, specialiste nel "riservarsi il parere"), che rende impossibile questo approccio innovativo, assai più importante di ogni nuova procedura. Il cambiamento che la co-pianificazione determinerebbe, nella formazione dei piani, sarebbe infatti straordinario: non solo per l'accelerazione dei tempi di valutazione e approvazione, ma anche per la qualità e la trasparenza dei processi decisionali. Oltre a rendere più spedita l'attuazione, perché, una volta approvata una scelta in sede programmatica, non sarebbero più necessari pareri obbligatori in sede operativa. Purtroppo siamo ancora molto lontani da questa prospettiva: la co-pianificazione non è in realtà mai nata, perché nessuna norma statale ha modificato le procedure previste dalle leggi istitutive degli enti coinvolti nella gestione del governo del territorio, e perché nessuna legge regionale ovviamente può farlo, se non per le specifiche competenze delle Regioni.

Semplificare e rendere più essenziali le leggi e, in generale, le normative, rendendo più spedite e trasparenti le procedure di formazione dei piani, sono parte importante della semplificazione che riguarda i piani. La necessità è ridurre il carico eccessivo della parte normativa/regolamentare, ma si può fare molto di più, affrontando il merito costitutivo dei piani, se si vuole che le regole e le scelte che essi propongono siano anzitutto comprese, quindi condivise e infine applicate (ragione questa più importante per semplificare la pianificazione!). Sulla necessità di una sostanziale semplificazione dei piani sono ormai d'accordo non solo gli urbanisti riformisti, che possiamo identificare con l'Inu e, più in generale, quelli che si occupano seriamente di urbanistica, lavorando con impegno tecnico e culturale, senza condizionamenti ideologici, ma anche le principali organizzazioni che hanno a che fare con i piani e la pianificazione, come l'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) e l'Associazione nazionale dei costruttori edili (Ance) (8). Anche il rapporto tra Inu e Ance si è modificato negli ultimi anni, fino a raggiungere posizioni coincidenti, non solo sulla semplificazione, ma anche su molte scelte di merito, come la revisione della Giunta Pisapia del Pgt di Milano, ereditato dalla giunta Moratti.

CAMBIARE IL PIANO

La semplificazione del nostro sistema di pianificazione è senza dubbio un passaggio fondamentale della riforma, ma non è sufficiente. Altrettanto importante è innovare la forma del piano, abbandonando definitivamente la via regolativa, per sviluppare quella strutturale con maggior coerenza di quanto non si sia fatto fin'ora, rinunciando però a qualsiasi "rappresentazione sinottica di un presunto stato finale" (Palermo 2011), per puntare a documenti programmatici che non contengano tutte le possibili trasformazioni previste e, come invece avviene oggi, anche quando non si tratta di situazioni oggettive e indiscutibili.

Questo approccio sarebbe una vera e propria rivoluzione del modo di concepire il piano, dato che non solo la vecchia legge urbanistica, ancora in vigore, ma anche tutte le leggi regionali, comprese le migliori, immaginano un piano con una visione "completa", senza abbandonare quindi lo zoning della tradizione regolativa. Abbandonare questa via vuol dire farlo negli strumenti programmatici, che prevedono futuri assetti del territorio, diversi da quelli attuali, e non certo negli strumenti di gestione degli insediamenti esistenti (i vari Regolamenti), che sono regolativi per loro natura e che vanno mantenuti, ma anche semplificati.

Progettare un Piano strutturale (Ps) significa anzitutto ridurre all'essenziale le sue previsioni indicative, data la sua natura solo programmatica, non prescrittiva e non vincolistica e, soprattutto, non conformativa dei diritti edificatori, salvo per le aree con "vincoli ricognitivi" sovraordinati (da norme statali o regionali) che, in generale, non dovrebbero essere ampliate, se non per comprovati motivi. Queste ultime, insieme alle principali reti infrastrutturali e tecnologiche, diventeranno le "invarianti strutturali", soluzione sperimentata con qualche successo in alcune esperienze regionali, per la parte più "dura" del piano, quella meno modificabile nel tempo per ragioni di stato e di diritto (i vincoli) e di stato di fatto (reti e infrastrutture).

Il Ps sarà quindi articolato in tre sistemi fondamentali, ambientale, infrastrutturale, insediativo: i primi due riconducibili alle reti dell'armatura principale – la rete ecologica e quella della mobilità – necessarie a garantire efficienza e sostenibilità, per poi poter valutare razionalmente le possibili trasformazioni non previste dal piano stesso, ovvero quelle relative ad aree non interessate da "invarianti strutturali".

Il terzo comprenderà gli insediamenti esistenti (disciplinati dal Regolamento) e le nuove centralità/polarità, necessarie per riorganizzare la città metropolizzata. Occorre però non dimenticare che l'efficacia di un Ps si completa con il Piano operativo (Po), anche questo da riportare alle indicazioni originarie dell'Inu, anche perché finora si conoscono solo poche esperienze, e spesso contraddittorie, non permettendo una vera valutazione di questa esperienza. In molte leggi regionali, anche quelle riformiste, non si è infatti previsto, e quando lo è non è mai selettivo, o limitato nel tempo, mentre spesso riproduce i caratteri del vecchio Prg.

In realtà, il Po dovrebbe riguardare solo lo sviluppo di progetti maturi, fattibili e convenienti, come previsto dal Ps, che possono essere avviati in tempi ragionevoli. La proposta è dunque che questo periodo corrisponda a cinque anni, per equiparare i vincoli urbanistici, che per legge hanno appunto tale durata, ai diritti edificatori assegnati dal Po, decadendo entrambi al termine, in assenza dell'avvio degli interventi. Si cancellerà così il pericolo delle "previsioni residue", il cui peso grava ancora insopportabilmente sull'urbanistica italiana.

L'attuazione del Po sarà infine affidata ai normali strumenti negoziali o esecutivi, magari dopo un passaggio attraverso un Masterplan, strumento usato in ogni parte del mondo, che non è necessario definire per legge, ma che in Italia sembra essere competenza esclusiva degli architetti e non degli urbanisti.

Se va quindi recuperata la scelta della dimensione strutturale–strategica del piano generale, non va dimenticata la scala più utile del piano, quella della "città contemporanea", e non quella municipale, ormai quasi sempre inutile. Una scelta che comporterà anche soluzioni parallele per un nuovo modello di governo, che garantisca efficienza e competitività. Un piano, quindi, programmatico e non conformativo dei diritti edificatori, che garantisca la necessaria visione al futuro degli assetti urbani e territoriali, ma che sia, come detto, un quadro di riferimento per poter valutare le trasformazioni urbanistiche e un telaio per le politiche urbane. Un piano che – questa è la principale innovazione che propongo – non dovrà contenere tutte le trasformazioni insediative possibili, ma solo di quelle oggettive, in qualche modo indiscutibili, e soprattutto quelle finalizzate alla riqualificazione e rigenerazione urbana o quelle ormai mature e condivise. Ciò significa che il Ps non individuerà tutte le trasformazioni possibili, demandando le decisioni di ulteriori trasformazioni per le aree non considerate "invarianti strutturali" a successive valutazioni in sede operativa. Questa soluzione comporterebbe una vera e propria rivoluzione nel modo di pensare il piano. Tutte le forme di

pianificazione strutturale fino ad oggi sperimentate sostituivano infatti le "vecchio" prescrizioni conformative (aree perimetrate, indici, parametri e destinazioni d'uso) con indicazioni non conformative, distinte dalle altre, per diversa natura giuridica, anche se non sempre espressa con coerenza nelle modalità di rappresentazione. Nelle più recenti esperienze, dove c'erano certezze e definizioni precise, sono comparse rappresentazioni più vaghe e indeterminate, a volte evanescenti, che alla fine compongono però sempre un quadro d'insieme delle trasformazioni, rappresentate da uno zoning, diverso ma pur sempre zoning. Con il risultato, se non proprio di assegnare diritti edificatori, di produrre comunque nuove aspettative, innescando processi di valorizzazione, che inevitabilmente si traducono nella assegnazione di nuove quote di rendita alle proprietà. Questa è la differenza sostanziale di questa proposta, rispetto al modello riformista sin qui attuato anche nelle migliori sperimentazioni. Naturalmente ci saranno anche indicazioni sulle aree da utilizzare prioritariamente, ad esempio le aree industriaali dismesse (fin quando ce ne saranno ancora da recuperare), quelle già costruite ma da riqualificare o sostituire (con la speranza che questa modalità si affermi quanto prima). Aree la cui trasformazione diventa sempre una opportunità, che porta evidenti vantaggi alla collettività. Al contrario, come ricordato, non è assolutamente necessario, anzi è controproducente, evidenziare in qualsiasi forma altri interventi di trasformazione possibili, lasciando invece momenti successivi le valutazione e la decisione di attuarli. In sostanza si tratta di mantenere ferma l'idea originale della proposta di riforma Inu, migliorando però le prestazioni dei nuovi strumenti, rendendoli più semplici, più comprensibili, realmente perequativi, semplificando l'intero sistema di pianificazione, adeguando ogni scelta alle risorse disponibili o reperibili, ma anche potenziando le capacità di gestione delle pubbliche amministrazioni. Una prospettiva irrinunciabile, ma tutta da costruire, anche se in tempi di drastica riduzione delle risorse pubbliche, e di incertezza di quelle private, anche nel dopo crisi, sembra lontana e difficile da praticare.

Adeguare ogni scelta alle risorse disponibili o reperibile è un passaggio fondamentale fondamentale per costruire un nuovo modello di piano, realmente convincente ed efficace. Sono le risorse necessarie per costruire la "città pubblica", il sistema di infrastrutture e servizi di cui le città italiane sono ancora fortemente carenti e, in generale, per garantire il governo del territorio. Un tema ingigantito dalla crisi globale, e che getta ombre sulla qualità e le dimensioni della ripresa, quando ci sarà.

A questo l'Inu ha dedicato il suo XXVII Congresso con diverse proposte, tra cui la principale riguarda la ridistribuzione sociale della rendita, attraverso la fiscalità (9). Una soluzione su cui ormai concordano anche gli imprenditori e l'Ance in particolare. In futuro ogni piano dovrà comunque misurarsi con il problema delle risorse disponibili e attivabili, evitando (o rinviando) ogni previsione la cui attuazione non sia garantita da un quadro certo delle risorse reali. E questo dovrà essere anche lo "stile" delle future azioni urbanistiche, all'insegna della massima sobrietà e, se si vuole, di una nuova austerità, che garantisca concretezza e condivisione alle scelte dei piani.

Vi sono infine altre due questioni, che riguardano il nuovo modello di piano qui brevemente tratteggiato, e che voglio esporre in conclusione.

La prima è la necessità integrare la pratica della pianificazione con quella del progetto, riprendendo una caratteristica propria dell'urbanistica italiana, sorta e cresciuta nella cultura architettonica. Un approccio che potrebbe anche consentire una maggiore comprensione degli stessi piani urbanistici, in genere illeggibili, se non dagli addetti ai lavori. Una condizione che ha contribuito ad accentuare l'attuale isolamento culturale e sociale di cui soffre la nostra disciplina.

La seconda riguarda invece il peso che devono avere, nel costruire il nuovo modello di piano, le competenze tecniche e professionali degli urbanisti, integrate dalle molte discipline e professionalità che concorrono a formare un piano degno di essere considerato tale.

L'urbanistica (o la pianificazione) è una disciplina applicata, il che significa che non solo non esiste una "teoria dell'urbanistica", ma una continua e sempre più complessa accumulazione di esperienze stratificate, che contribuiscono ad accrescere saperi e competenze degli urbanisti, che esistono e che non possono essere subordinati alla politica (10).

La costruzione di un Ps, specie riguardo il sistema ambientale e quello infrastrutturale, comporta specifiche responsabilità tecniche e disciplinari, dell'urbanista e degli specialisti che egli coordina, che in buona misura costituiscono scelte scientificamente fondate, e comportano le conseguenti decisioni, non negoziabili dalla politica. Basta ripensare agli effetti drammatici delle ultime emergenze ambientali nel nostro Paese, accentuate dai cambiamenti climatici – ai quali non sono certo estranee le responsabilità di cattive pianificazioni e della scarsa gestione del territorio – per rendersi conto di quanto dovrebbe essere considerata la responsabilità professionale degli urbanisti, spesso troppo spesso dimenticata dagli stessi. Una responsabilità seriamente pregiudicata anche da una formazione universitaria che abilita architetti e ingegneri a occuparsi di qualsiasi forma di pianificazione, dopo solo due esperienze didattiche nelle rispettive carriere, mentre gli assai più preparati studenti delle neglette scuole di pianificazione stentano a trovare una collocazione professionale e un riconoscimento sociale adeguati alle loro competenze.

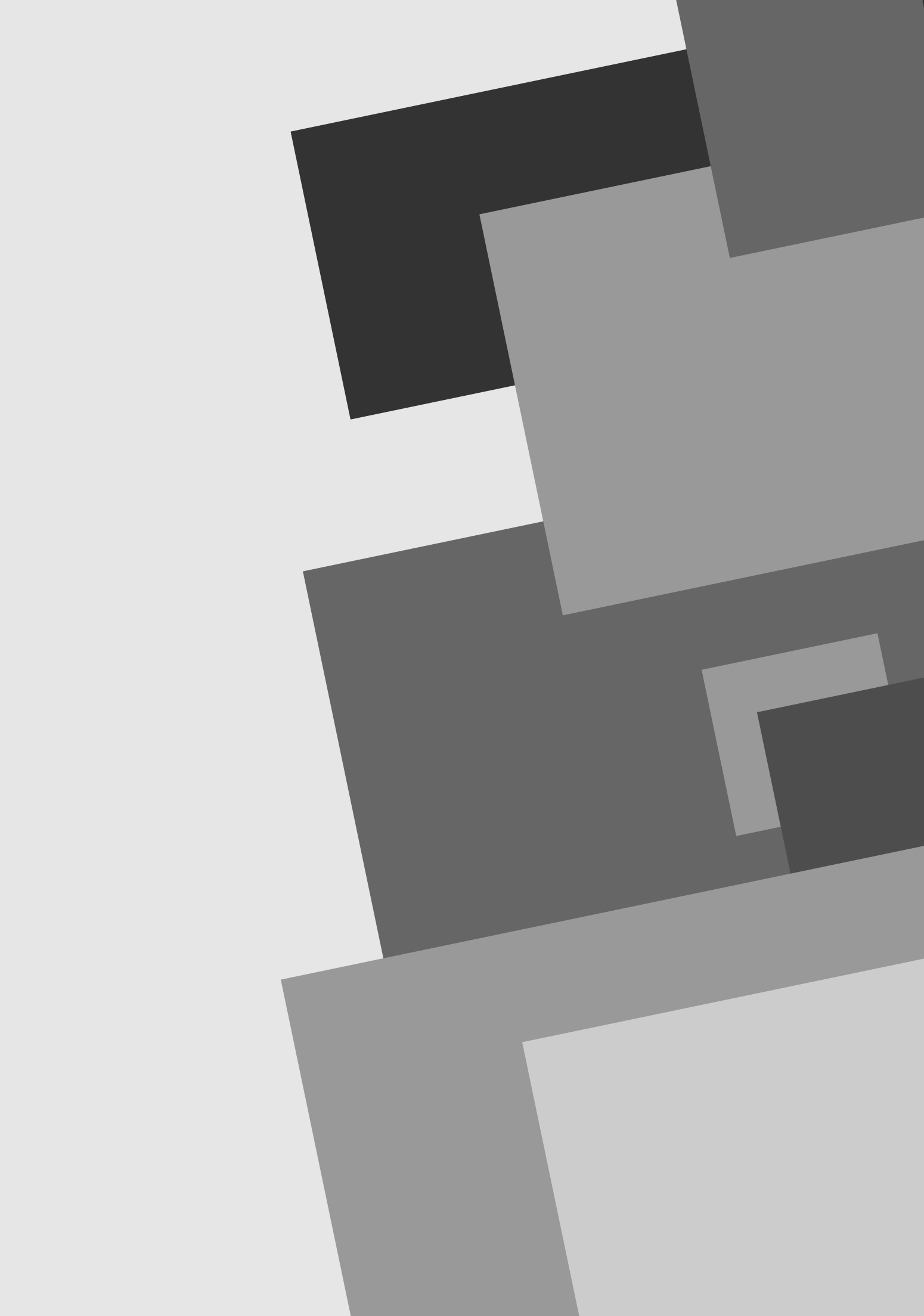
Note

1. Mantini, P. Oliva, F. (a cura), La riforma urbanistica in Italia, Pirola, Milano, 1996.
2. "*Costruire*", n. 332, 2011.
3. Salzano, E., La ribellione ci salverà, "*Costruire*", n. 325, 2010; Gabrielli, B., Mancano i fondamentali, "*Costruire*", n. 327, 2010; De Lucia, V. La linea rossa, "*Costruire*", n. 332, 2011, Campos Venuti, G. Assalto alla rendita, "*Costruire*", n. 338, 2011; Secchi, B., in "*Costruire*", n. 340, 2011.
4. V. ad esempio, il Pgt adottato a Milano dalla Giunta Moratti (2011). Una critica assai efficace di quel piano è nella terza parte di Arcidiacono, A., Pogliani, L. (a cura), Milano al futuro, Milano bigness. Quando la crescita non è sviluppo, et/al edizioni, Milano 2011, e in particolare il saggio di Pier Carlo Palermo.
5. Si tratta delle leggi della Basilicata, n. 23/99, dell'Emilia-Romagna, 20/00, della Puglia, n. 20/01, della Calabria, n. 19/02, del Veneto, n. 11/04, della Toscana, n. 1/05 e dell'Umbria, con due leggi collegate, 11/05 e 13/09.
6. Costruire la grande Milano. Documento per le politiche urbanistiche, Comune di Milano, 2000.
7. Inu, Proposta di legge sui "*principi fondamentali del governo del territorio*", in "*Urbanistica informazioni*", n. 221- 22/2009.
8. V. ad esempio, il seminario di Urbanpromo 2011, "*Dalla semplificazione delle procedure un impulso alla crescita*", Bologna, 9 nov. 2011, a cui hanno partecipato Inu, Ance e Confindustria su posizioni convergenti.
9. La città oltre la crisi. Risorse, governo, welfare, Relazione del Presidente al XXVII Congresso Inu, Livorno aprile 2011.
10. Negli ultimi anni sono stati pubblicati numerosi testi manualistici che testimoniano l'importanza della cultura tecnica urbanistica, tra i quali: Oliva, F., Galuzzi, Vitillo, P., Progettazione urbanistica, Maggioli Ed., Rimini, 2001. Gabellini, P., Tecniche urbanistiche, Carocci Ed., Roma2001. Paolillo, P. L., Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane, F. Angeli, Milano, 2007. Colarossi, P., Latini, A. P., La progettazione urbana. Metodi e materiali, Il Sole 24 Ore - Pirola, Milano, 2008. Selicato, F., Rotondo, F., Progettazione urbanistica. Teorie e tecniche, McGraw - Hill, Roma, 2009. Paolillo, P. L., Sistemi informativi e costruzione del piano. Metodi e tecniche per il trattamento dei dati ambientali, Maggioli, Rimini, 2010.

Bibliografia

Oliva, F., 2005, Un'occasione da non mancare – a proposito della legge per il governo del territorio, in Mantini, Pl. e Lupi, M. (a cura), I principi del governo del territorio, Il Sole 24 Ore, Milano. Campos Venuti G., 2010, Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica, capp. 2 e 3, (a cura di Oliva, F.), Laterza Ed. Roma-Bari Oliva, F., 2011, Praticare il piano, in Galuzzi, P. e Vitillo, P. (a cura), Praticare il piano?, Inu Ed., Roma, Palermo, P. C., 2011, Milano big-ness. Quando la crescita non è sviluppo, in Arcidiacono, A. e Pogliani, L. (a cura), Milano al futuro, Milano et/al edizioni. Oliva, F. 2011, Serve ancora il Piano?, in Arcidiacono, A. Pogliani, L. (a cura), op. cit.

Stampato a Bologna a Marzo 2016
da Centro Stampa Regione Emilia-Romagna



Provincia di
Reggio Emilia

Comune di
Sant'Ilario d'Enza