

## La Conoscenza Condivisa: Carte e Statuti

L'evoluzione delle Leggi urbanistiche regionali, oggi per il Governo del Territorio, segue direttrici piuttosto differenziate, sebbene si possano estrapolare alcune tendenze comuni; in particolare si riconoscono i temi legati alla costruzione di un sistema di pianificazione più snello ed efficace, all'accelerazione dell'iter amministrativo di formazione (sdoppiamento del piano in strutturale e operativo, autoapprovazione), ma anche nuove forme di concertazione come le Conferenze e di perequazione o compensazione, e nuovi strumenti pubblico-privati come le Società di Trasformazione Urbana.

Tra questi temi comuni assume un ruolo particolare la definizione ex ante di alcuni principi e criteri di valutazione (valutazione ambientale, verifiche di compatibilità e coerenza), per consentire ai soggetti preposti al controllo di partire da un patrimonio cognitivo condiviso. Si sottolinea così il ruolo fon-

dativo della conoscenza indirizzato a sostenere la sequenza continua delle decisioni con quadri conoscitivi condivisi e valutazioni motivate.

Si tratta di Sistemi della conoscenza definiti con il nome di Carta, di Quadro conoscitivo, di Statuto dei luoghi e di Conoscenza fondativa, dispositivi basati sulla memorizzazione di informazioni urbane e territoriali ma al contempo orientati a rendere omogenee le verifiche e le valutazioni connesse alla pianificazione e ad esercitare il principio di conservazione (come nel caso dello Statuto del territorio della Lur Toscana). Nella tabella successiva si riporta un confronto fra contenuti e utilizzo dei principali strumenti di verifica e di valutazione (coerenza, compatibilità e conformità) predisposti dalle leggi urbanistiche regionali più recenti e in alcuni Ddl.

**Tab. 8.6 - Strumenti delle conoscenze nelle Leggi regionali**

Strumento della conoscenza (Regione/LR)	Contenuto	A che serve	Chi lo elabora	Strumenti della Valutazione connessi	Luoghi della condivisione della conoscenza	Modalità di aggiornamento
<b>Statuto del Territorio (Toscana – LR n.1/05)</b>	Lo Statuto del territorio riporta le invarianti strutturali, cioè le risorse, i beni e le regole relative all'uso, nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime.	Ricomprende le invarianti strutturali, quali elementi cardine dell'identità dei luoghi, consentendo in tal modo l'individuazione, ad ogni livello di pianificazione, dei percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione nel territorio interessato la cui tutela garantisce lo sviluppo sostenibile. Ogni strumento della pianificazione territoriale definisce i criteri per la verifica di compatibilità di ogni atto di governo del territorio, previsto per l'attuazione dello strumento, con il nucleo di regole, vincoli e prescrizioni derivanti dallo statuto del territorio.	Regione Province Comuni	<i>Verifica di compatibilità</i>	I comuni, le province e la Regione garantiscono la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento attraverso l'istituzione del Garante della Comunicazione	La Giunta regionale organizza, con le proprie strutture e di concerto con gli enti locali, l'osservatorio del paesaggio con il compito di esercitare il monitoraggio dell'efficacia dello statuto del piano di indirizzo territoriale e di mantenerne aggiornato il quadro conoscitivo.
<b>Carta Regionale dei Suoli (Basilicata – LR n.23/99)</b>	La Carta Regionale dei Suoli contiene la sperimentazione dei Sistemi naturalistico ambientale, insediativo e relazionale; i livelli di trasformabilità del territorio regionale determinati attraverso la individuazione e la perimetrazione dei Regimi d'intervento; il riconoscimento dei vincoli ricognitivi e morfologici derivanti dalla legislazione statale e di quelli ad essi assimilabili; le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione ed alla difesa del suolo.	La Carta Regionale dei Suoli riporta i Regimi generali d'intervento che regolano la Trasformabilità di un territorio. Viene utilizzata come Quadro Conoscitivo per la pianificazione e per la verifica di compatibilità di ogni strumento di pianificazione e programmazione degli enti sott'ordinati.	Regione Sentiti gli altri enti e org.	<i>Verifica di compatibilità</i>	La partecipazione attiva di enti e org. alla formazione degli strumenti viene promossa attraverso la Conferenza di Pianificazione	La CRS è sottoposta ad aggiornamenti con le stesse procedure previste per la sua formazione, sulla base dei dati relativi allo stato dei luoghi ed allo stato di attuazione dei piani.
<b>Quadro Conoscitivo (Em. Rom. – LR n.20/00)</b>	Riguarda le dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale, gli aspetti fisici e morfologici, i valori paesaggistici, culturali e naturalistici, i sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale, l'utilizzazione dei suoli ed lo stato della pianificazione, le prescrizioni e i vincoli territoriali derivanti dalla normativa, dagli strumenti di pianificazione vigenti, da quelli in salvaguardia e dai provvedimenti amministrativi.	Elemento costitutivo degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Esso provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per la valutazione di sostenibilità.	Regione Province Comuni	<i>Valutazione preventiva della Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VaSAT) degli effetti derivanti dalla attuazione dei piani, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria.</i>	La conferenza di pianificazione ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio	Tutte le amministrazioni pubbliche concorrono all'integrazione e implementazione del quadro conoscitivo del territorio, in occasione della predisposizione dei piani territoriali e urbanistici.

Confronto fra strumenti di gestione della conoscenza nelle LUR e DDLUR più innovative

Strumento della conoscenza (Regione/LR)	Contenuto	A che serve	Chi lo elabora	Strumenti della Valutazione connessi	Luoghi della condivisione della conoscenza	Modalità di aggiornamento
<b>Quadri Conoscitivi (Calabria – LR n. 19/02)</b>	Riportano le risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità dei sistemi ambientali locali, in particolare i bacini idrografici, le relative condizioni d'uso e i rischi.	I Quadri conoscitivi, oltre che base per la pianificazione provinciale, devono essere utilizzati anche ai fini delle valutazioni di sostenibilità e di impatto ambientale.	Province Comuni su indicazione della Regione	<i>Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale</i>	--	In fase di pianificazione
<b>Descrizione Fondativa (Liguria – LR n. 36/97)</b>	Acquisisce gli elementi conoscitivi del quadro descrittivo del PTR, dei piani di bacino, nonché di ogni altro atto di programmazione e di pianificazione settoriale; sviluppa indagini analitiche e tematiche volte a costituire la necessaria documentazione conoscitiva delle peculiarità del territorio provinciale a servizio delle Amministrazioni locali; illustra il grado di stabilità ambientale e la suscettività alle trasformazioni.	La Descrizione Fondativa, assieme al Documento degli Obiettivi, costituisce l'elemento di riferimento nella definizione della struttura del piano esplicitandone le priorità e i livelli di interazione.	Province (la DF delle prov. può essere assunta dai Comuni)	--	--	In fase di pianificazione, l'ente può modificare la DF previa coerente ricomposizione della DF stessa
<b>Quadro Conoscitivo (Veneto – LR n. 11/04)</b>	Le basi informative raccolgono, a qualsiasi livello amministrativo, dati conoscitivi e informazioni relativi al territorio e all'ambiente; dette basi informative contengono dati ed informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale	Il quadro conoscitivo è il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.	Regione Province Comuni Altri soggetti Pubblici e Privati	<i>VAS, non connessa direttamente al QC (art. 4)</i>	La Giunta regionale individua condizioni e modalità per lo scambio e l'integrazione di dati ed informazioni	Il Qc viene aggiornato in occasione di variante o nuovo piano
<b>Sistema delle conoscenze delle valutazioni (Umbria – LR 11/05 – Pianificazione e Comunale)</b>	Si articola in un Quadro Conoscitivo (riporta le risorse del territorio per lo sviluppo locale, con particolare riferimento al patrimonio naturalistico e culturale, gli atti di pianificazione e programmazione territoriale regionale e provinciale, i piani di settore) in un bilancio urbanistico-ambientale ed in un documento di valutazione	Il sistema delle conoscenze e delle valutazioni è componente fondamentale della copianificazione, quale modalità di governo del territorio ai fini della definizione del PRG	Comune	<i>Documento di valutazione redatto dal Comune sulla base del QC e del bilancio urbanistico</i>	Conferenza dei Servizi	Il Comune cura l'aggiornamento continuo del quadro conoscitivo.
<b>Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (DDLUR Abruzzo 2004)</b>	La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, quale esito dei processi di formazione, perfezionamento e scambio delle conoscenze istituzionali, locali e di progetto, perimetra i sistemi insediativi esistenti, classifica i Suoli Urbanizzati, i Suoli non Urbanizzati ed i Suoli riservati all'Armatura Urbana e Territoriale, perimetra gli Ambiti di Vincolo, Valore, Rischio, Degrado, Conflittualità e Frattura ecologica; accerta i Regimi d'uso attuali.	Rappresenta il quadro dinamico e perfezionabile della conoscenza condivisa per lo svolgimento delle attività di pianificazione. Essa, attraverso i Regimi Generali d'Intervento e Indicatori Urbanistici e Ambientali, verifica la compatibilità ambientale degli assetti e degli interventi proposti dai piani regionali, provinciali e comunali. La CDLP può essere aggiornata attraverso una conferenza di pianificazione.	Regione sentiti gli altri Enti e org.	<i>Verifica di Compatibilità Ambientale</i>	Conferenze di Pianificazione	Conferenze di Pianificazione
<b>Carta dei Luoghi (DDLUR Friuli VG 2003)</b>	Rappresenta il quadro delle conoscenze condivise del territorio regionale, con particolare riferimento agli aspetti paesaggistici ed urbanistici. Essa perimetra gli ambiti di vincolo, valore, rischio, degrado, conflittualità e frattura; riconosce e classifica le aree urbanizzate, non urbanizzate e quelle riservate all'armatura urbana territoriale, costituita da attrezzature, servizi e reti infrastrutturali.	La formazione della Carta dei luoghi è preordinata allo svolgimento delle attività di pianificazione, al fine di garantire l'interazione delle diverse forme di conoscenza del territorio regionale ed il loro progressivo perfezionamento ed aggiornamento. La verifica di compatibilità e di coerenza con la CDL è atto preliminare a tutte le attività di pianificazione territoriale ed urbanistica. La CDL può essere aggiornata in sede di Conferenza di pianificazione.	Regione sentiti gli altri Enti e org.	<i>Verifica di Compatibilità</i>	Conferenze di Pianificazione	Conferenze di Pianificazione
<b>Quadro Conoscitivo (DDLUR Marche 2004)</b>	Riporta i limiti del territorio per la valutazione del suo sviluppo sostenibile, nonché per esprimere valutazioni in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione.	È elemento costitutivo dei piani regionali, provinciali e comunali. Garantisce che gli effetti significativi dell'attuazione di tali piani siano presi in considerazione fin dalla fase della loro elaborazione e costituisce riferimento necessario per la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale delle loro previsioni.	Regione Province Comuni	<i>Valutazione di ValSAT</i>	Conferenze di Pianificazione	Si aggiorna in fase di pianificazione in collaborazione con Regione e Provincia



Gli strumenti per la gestione della conoscenza, previsti dalle Lur, sono essenzialmente di due tipi *Carte/Statuti* e *Quadri*. La loro formazione, gestione, aggiornamento e monitoraggio viene espletata attraverso i Sistemi Informativi Territoriali dei vari enti.

La legge 05/95 sul Governo del territorio della Regione Toscana, introduce per la prima volta nel panorama delle Leggi urbanistiche regionali lo Statuto dei luoghi, che si basa sul riconoscimento delle cosiddette Invarianti strutturali, elementi territoriali da sottoporre a tutela. Lo Statuto riguarda principalmente la pianificazione strutturale a livello comunale ma proprio attraverso la definizione delle invarianti strutturali, si estende a tutta la pianificazione.

La definizione di Statuto dei luoghi è stata accompagnata da una viva campagna culturale, così come quella delle Invarianti strutturali per le quali la legge regionale non dava una esatta definizione.

La Legge Regionale 01/05, che abroga la Lr 05/95, sostituisce lo Statuto dei luoghi con lo Statuto del territorio. Cambia la scala e la carta diventa parte integrante degli strumenti della pianificazione territoriale. Ha valenza di piano paesaggistico ed ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo.

La differenza concettuale fra le due carte è notevole. La prima si riferisce al territorio attraverso un'accezione locale: i luoghi; nella seconda la parola "luogo" scompare e rimane solo la dimensione territoriale (più vicino, ad esempio, alla di poco precedente Carta regionale dei suoli prevista nella Lr 23/99 della Basilicata). Rispetto alla versione precedente, lo Statuto del territorio introduce il concetto di prestazione (nel senso di beneficio, di qualità), ma rimane quello di tutela, che troppo si lega a quello di vincolo. Attraverso la definizione delle invarianti, stabilisce quali elementi territoriali devono essere salvaguardati, e individua i temi per i quali le azioni hanno effetti su tempi lunghi. In questa visione torna ad essere una specie di carta dei vincoli. Nasce con il piano, è quindi esso stesso progetto, ed entrambi (piano e statuto) partecipano alla costruzione del progetto di sviluppo in una logica di reciproca consapevolezza ma anche di conseguente compromissione.

La Carta regionale dei suoli della Regione Basilicata, è al tempo stesso luogo di condivisione delle conoscenze e strumento per le verifiche. La sua struttura è molto diversa da quella dello Statuto. Anzitutto non si parla di invarianti, ma la Carta contiene una lettura del territorio secondo categorie generali (vedi tabella). La formazione della Carta si basa su una concezione incrementale e cooperativa della conoscenza. A differenza dello Statuto e dei Quadri Conoscitivi, la Crs oltre a raccogliere i dati urbani e territoriali si basa su un percorso metodologico per ottenere una carta di verifica/valutazione, definita della "trasformabilità" che definisce i Regimi generali d'Intervento (conservazione/ trasformazione e nuovo impianto). E' una carta, che si può definire "delle garanzie", che persegue sia il principio dell'equità che quello di utilità ed è basata su un modello perfezionabile, in quanto le sue parti possono essere rimesse in gioco attraverso adeguate argomentazioni di conoscenza specifica e locale, in sede di conferenza di pianificazione.

La Crs così come proposta dalla Legge e dalle recenti Specifiche Tecniche non è quindi parte del piano ma presenta elementi fortemente innovativi: stabilisce livelli di trasformabilità condivisi, omogenei anche se perfezionabili superando una concezione statica e contrapposta della tutela, permette di spostare l'attenzione sui temi dell'ambiente integrandolo con

il territorio e il paesaggio, non è infine una Carta-Progetto come lo Statuto in quanto è elaborata con modalità separate da quelle della pianificazione.

Molto simile alla Crs è la Carta prevista nella proposta di legge della Regione Abruzzo. Si tratta, della Carta dei luoghi e dei paesaggi. La sua costruzione si muove entro il campo dell'integrazione fra livelli di conoscenza condivisa e scientifica, ha una dimensione ricognitiva e viene prodotta separatamente dalle diverse pianificazioni (non è quindi influenzata dal progetto di piano, e non si basa su conoscenze episodiche e autoreferenziali). Non contiene vincoli ma livelli aggiornabili di trasformabilità (non solo in fase di pianificazione, ma anche di progettazione e programmazione).

La Descrizione fondativa prevista dalla Lur Liguria 36/97, come per lo Statuto o i Quadri, viene costruita quale base per le operazioni di pianificazione. Il suo contenuto è complesso. Oltre alla conoscenza di base, contiene il quadro pianificatorio, programmatico e progettuale in atto; lo stato di attuazione della strumentazione generale vigente; le analisi dei processi socio economici innescati; analisi del paesaggio, etc.

La legge propone in sé un processo di formazione del piano per stadi. Dapprima la costruzione della Descrizione fondativa, poi quella degli Obiettivi, delle scelte, delle norme e quindi la Verifica di sostenibilità. In realtà, alla base di alcune proposte di revisione della Lur, c'è l'intenzione di correggere questo processo. Si chiede infatti, che il piano sia un prodotto di un processo integrato in cui la conoscenza interagisca con le risorse, con le intenzionalità politico/progettuali. Come si è detto, si tratta sempre di una descrizione "per", una descrizione mirata e selettiva, una descrizione statica che si costruisce per il piano e con il piano.

Altre Leggi urbanistiche regionali, invece, hanno adottato, quali strumenti della conoscenza del territorio, i Quadri conoscitivi (Qc). La Lr 20/2000 dell'Emilia Romagna prevede, ad esempio, che le amministrazioni, in fase di costruzione della relativa pianificazione, formino il Quadro conoscitivo. Il Qc rappresenta e valuta in maniera organica lo stato del territorio e i suoi processi evolutivi. E' il riferimento per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per la valutazione di sostenibilità (ValSat); ricostruisce lo stato del territorio al momento nel quale l'attività di pianificazione si avvia (stato di fatto), comporta infine un'analisi dell'andamento, delle dinamiche evolutive delle situazioni accertate (processo evolutivo). Poiché il quadro conoscitivo è formato sin dall'avvio dell'elaborazione del piano, la stretta aderenza di quest'ultimo allo strumento conoscitivo del territorio si collega, da una parte, all'obbligo di motivazione delle scelte strategiche operate, dall'altra, all'espletamento delle valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSat) degli effetti derivanti dall'attuazione dei piani. In questo modo, come per tutti i casi nei quali la conoscenza è intrinseca al piano, il quadro conoscitivo sarà permeato dagli obiettivi del progetto. Come si rifletteva per lo Statuto dei luoghi, il quadro conoscitivo è esso stesso "progetto", o meglio è giustificazione del progetto così anche la ValSat che essenzialmente si basa sui contenuti del Qc non può garantire un sufficiente livello di imparzialità se non attraverso indicatori "autonomi" rispetto al quadro conoscitivo e che solo in una fase successiva contribuiranno al suo perfezionamento. D'altro canto, si deve sottolineare che la ValSat non è considerato un atto contestuale al momento della pianificazione. Le amministrazioni a qualsiasi livello devono infatti provvedere al monitoraggio dell'attuazione dei

propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi e di conseguenza del Qc.

Nella legislazione urbanistica regionale esistono altri esempi di Quadri Conoscitivi. Ad esempio ci sono quelli della Lur Calabria o del Ddl Marche, che hanno una forte similitudine con il Qc della Lur Emilia Romagna. Contemplano le risorse essenziali del territorio, il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità, ma prevedono anche che esso diventi il riferimento per la Valutazione di Sostenibilità e di Impatto Ambientale, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione e di approvazione dei piani delle amministrazioni a qualsiasi livello. Altro esempio è quello della Lur per la pianificazione comunale della Regione Umbria. In tal caso si prevede la formazione del Sistema delle conoscenze e delle valutazioni, nel quale si introducono i Quadri Conoscitivi che riportano le risorse del territorio per lo sviluppo locale, con particolare riferimento al patrimonio natu-

ralistico e culturale, gli atti di pianificazione e programmazione territoriale regionale e provinciale, i piani di settore, etc.

Carte, Statuti e Quadri nascono nella certezza che sia necessario, per un governo del territorio più attento all'ambiente e al paesaggio, definire uno strumento che integri e valuti la conoscenza di un territorio o di un luogo attraverso analisi scientifiche correlate a momenti di condivisione pubblica. Ma lo Statuto e il Quadro intendono la costruzione dei sistemi della conoscenza come un atto interno alla pianificazione, la Carta la intende esterna. Mentre i primi guardano alla tutela attraverso la conservazione (il sistema della conoscenza nasce dal basso), la seconda guarda alla tutela attraverso la valutazione (con processi di costruzione della conoscenza che nascono dall'alto e vengono integrati dal basso direttamente quale atto di valutazione). Sulla base di queste considerazioni, sembra che le Carte siano più garantiste e più efficienti dei Quadri o degli Statuti.

Fig. 8.5 - Carta regionale dei suoli. Regione Basilicata - Prototipi

