

Diversità ed Omogeneità nei Processi di Pianificazione

Il Piano Regolatore ha rappresentato nel panorama italiano la principale, se non l'unica, attività di pianificazione di larga ed omogenea diffusione. Questo è avvenuto nella esasperazione dei suoi limiti regolativi, spesso volti al sostegno dei cicli edilizi locali, e nella supplenza imperfetta ai quadri ed agli scenari strategici di scala superiore poco praticati dalle regioni e dalle stesse province, interessate piuttosto alla verifica dei dimensionamenti che alla concertazione ed alla copianificazione.

Ne è derivata una contraddittoria natura degli strumenti comunali, da un lato rivendicativi di "autonomia" strutturale e strategica, spesso oltre le reali esigenze e competenze e dall'altro attenti alla "regolazione" dei diritti edificatori.

La legislazione regionale ha risentito di queste tensioni e di queste problematiche e a partire dal '95, ma soprattutto dopo il D.L. 112/98 e la L.C. n° 1/2003 ha risolto la richiesta di autonomia nella costruzione di scenari di sviluppo, con la introduzione dell'istituto della concertazione, come evoluzione delle Conferenze e degli Accordi di cui alla L. 241/90 e 142/90 e risolvendo l'esigenza di nuove "regolazioni" attraverso le tecniche di perequazione, compensazione e premialità.

Ne è risultato un quadro legislativo denso di processi originali ed innovativi spesso legati alle storie urbanistiche locali ed alle diverse tradizioni di governo ma anche contraddittorio ed in parte poco coerente agli obiettivi di efficacia e di efficienza. Si sono progressivamente introdotte formule di concertazione istituzionale, a volte più complesse degli stessi iter approvativi di natura gerarchica, in ossequio al rispetto della natura garantista del processo di pianificazione; di contro si sono sperimentate, soprattutto in relazione alla sopravvenuta stagione dei Programmi complessi forme di *consensualità* pubblico privata senza riferimenti valutativi certi ed in una logica destrutturante dell'impianto generale e razionale del piano.

Ma all'interno di questo scenario molto articolato restano alcuni elementi di omogeneità che caratterizzano le urbanistiche regionali

Paradossalmente questa omogeneità si è prevalentemente addensata attorno a quei problemi non risolti che traggono la loro origine dalla natura stessa della legislazione statale fondamentale, ancora vigente, e che proprio dalla loro non risoluzione derivano i caratteri di permanenza e di omogeneità: effettualità e temporalità dei vincoli, rapporto pubblico privato, salvaguardia, etc.

La legislazione statale ha infatti fondato la propria razionalità giuridica sulla natura funzionale del PRG; l'intera costruzione della legge deriva da una giustificazione di pubblico interesse connessa alla previsione e ricomposizione razionale che il Piano fa delle opere pubbliche e delle aree da esse impegnate.

Questa pianificazione sosteneva non solo la natura ablativa dei vincoli ma anche quella garantista dei diritti di edificabilità attraverso la processualità complessa della formazione dell'atto.

La rottura di questo processo prodotta da alcuni impianti legislativi innovativi attraverso la articolazione del Piano in un momento strutturale ed in uno operativo ha introdotto una disomogeneità nel trattamento dei diritti edificatori e nella vigenza dei vincoli che non trova ancora una definitiva soluzione, né la avrebbe trovata nell'approvazione del Ddl Lupi.

Di contro altre innovazioni hanno tentato una soluzione alla duplice natura regolativa e previsiva dello strumento urbanistico comunale affidando ad una dimensione regolativa autonoma la definizione dei regimi d'intervento generali (raccordandosi così con le scale territoriali ed ambientali e con i temi del paesaggio) e "riducendo" il ruolo previsivo del piano alla sola costruzione della coerenza delle armature urbane e territoriali la cui attuazione è rinviata a successivi processi perequativi e

Tab. 4.4 - Piani generali comunali vigenti per tipologia

Tipologia	n.	%	%
Prg ed equiparati (Pc, Prgc, Prgi, Prgcm, Ps, Puc, Pris, Psc, Ru)	6.555	86,4	80,9
Altre tipologie di strumenti (Pre, Pca, Puc-Pdf, Re-Pdf, Pdf-Ru)	1.036	13,6	12,8
totale specificati	7.591	100,0	
comuni senza piano	117		1,4
dati non disponibili	393		4,9
	8.101		100,0

Tab. 4.5 - Dati sui piani generali comunali vigenti per data di approvazione e confronto con i dati del Rapporto 2003.

	Fino al 1968	1969 1977	1978 1985	1986 1995	dal 1996 in poi
dati	23	521	1.209	2.205	3.995
2005	0,3%	6,4%	14,9%	27,2%	49,3%
dati	49	816	1.259	2.536	3.059
2003	0,6%	10,3%	15,9%	32,0%	38,6%
differenza	-26	-295	-50	-331	+936
03-05	-0,3%	-3,9%	-1,0%	-4,8%	+10,7%

Fig. 4.4 - Distribuzione dei Piani Comunali vigenti post 1995



Tab. 4.6 - Tipologie di Piani generali comunali e relative procedure di approvazione nella legislazione regionale di riferimento

REGIONE	Riferimento Legge Regionale (Art.)	STRUMENTI GENERALI					Regione
		Prg	Doc. Prelim.	Piano Strutturale	Piano Operativo	Regolamento Urbanistico	
Piemonte Piano Regol. Gen.le Com.le	56/77 - 19/99 (11 - 31)	PRGC					<input type="radio"/>
Valle d'Aosta Piano Regolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesistico	11/98 (11/25)	PRGC CUP	Bozza VIA				<input checked="" type="radio"/>
Lombardia Piano per il Governo del Territorio	12/05 dei comuni (6-7)		Doc. di Piano 8	PGT 6-7	Piano dei servizi 9	Piano delle Regole 10	
Piano Urbanistico Generale Trentino Alto Adige Piano Regolatore Generale	BZ 13/97 5/03 (5-10) TN 22/91 (14-23)	PUC PRG					
Veneto Piano Regolatore Generale	11/04 (12-13)		Doc. Prel. 3	PAT 13	PI 17		
Friuli Venezia Giulia Piano Regol. Gen. Comunale	52/91 (29/41bis)	PRGC		(*) 30			
Liguria Piano Urbanistico Comunale	36/97 (38 - 42)	PUC	(Prog) 38				<input checked="" type="radio"/>
Emilia-Romagna Piano Strutturale Comunale	20/00 (28)		• 32	PSC 28	POC 30	RUE 29	
Toscana Piano Strutturale Comunale	1/05 (9-53)			PSC 53		RU 55	
Umbria Piano Regolatore Regionale	11/05 (2)			PRG Parte Strutturale 2-3	PRG Parte Operativa - Piano dei Servizi 4		
Marche Piano Regolatore Regionale	34/92 (14-19)	PRG					
Lazio Urbanistico Comunale Generale	38/99 (28-30)	PUCG	(*) 32	(*) 28			
Abruzzo Piano Regolatore Regionale Piano Regolatore Esecutivo	70/95 (9-11) (12-14)	PRG PRE					Parere
Molise		PRG 1150/42					<input type="radio"/>
Campania Piano Urbanistico Comunale	16/04 (22-23)	PUC 23				RUEC 28	
Puglia Piano Urbanistico Generale	20/01 (8-13)	PUG	DPP 11	(*) 9			<input checked="" type="radio"/>
Basilicata Piano Strutturale Comunale	23/99 14		•	PSC • 14	PUC • 15	RU • 16	<input checked="" type="radio"/>
Calabria Piano Strutturale Comunale	19/02 18		• 27	PSC 20	POT 28	REU 21	<input checked="" type="radio"/>
Sicilia Piano Regolatore Generale	71/78	PRG					<input type="radio"/>
Sardegna Piano Urbanistico Comunale	45/89 (19-17)	PUC					

ITER APPROVAZIONE							
Provincia	Comune	Conferenza di			Accordo di		
		Localiz. o Pianif.	Program.	Servizio	Localiz. o Pianif.	Program.	Tra Privati
		●					
		15					
	●		dei Comuni 16	●		● 92	
◇							
◇							
◇	●			● 15	● 15	● 7	● 6
○						●	
x	●			● 59/60	● 57	● 6/58	●
◇		●				● 15/40	●
	●	Confer. Paritetica interistituzionale 24		● 22	● 21	● 163	
	● 16-17	● 10-15			● 11		
◇		●		● 53		● 49	
◇							
Prog. Prel. PUC	●						
◇ 24				● 24		● 12	
x	●			●		●	
●	●	● ●			● ●		
		27/28			25/26		
	●	●	●	● 46	● 14	● 15	●
	●	13					
	●					● 28	

- Soggetto che approva
- Comune
 - ◇ Provincia
 - Regione
 - Soggetti istituzionali che partecipano alle Conferenze
 - (*) parte strutturale parte operativa
 - Nuove leggi regionali

Fig. 4.5 - Presenza Piani Territoriali Provinciali/Piani Comunali post 1995

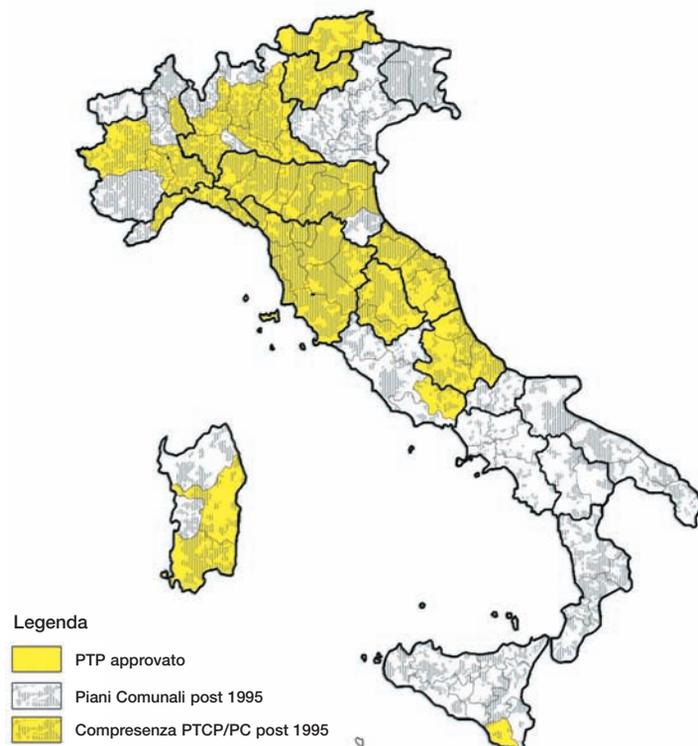
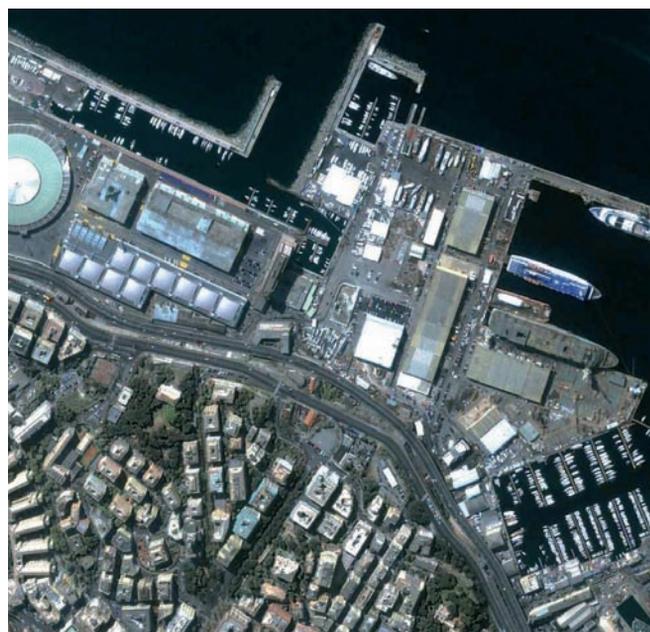


Fig. 4.6 - Assenza di pianificazione ordinaria generale vigente (PTR-PTCP-Piani generali comunali post 1995)



compensativi del rapporto tra privato e pubblico. A queste diverse strade disciplinari si affiancano anche i residui delle modalità autoritative che non potendo più “garantire” nel piano la formazione dei diritti urbanistici, largamente stemperati nelle DIA e negli Accordi, tendono alla formazione di nuovi istituti quali le Conferenze di Pianificazione, in cui la complessità dell’atto non ha più una sua natura processuale ma si basa su una incerta prevalenza della decisione motivata, in qualche caso anche a maggioranza, rispetto alla tradizionale successione dei pareri, ed alla opponibilità da parte dei terzi. Si sta modificando profondamente la natura del piano, forse più di quanto i timidi impianti legislativi regionali facciano intuire e occorre rispetto a questa prospettiva una più profonda riflessione disciplinare e non solo giuridica.

Intervista a Federico Oliva*

RdT Qual è il modello di piano più efficace emerso negli ultimi anni?

F.O. Il modello è certamente quello strutturale: ad esso si riferiscono quasi tutte le leggi di riforma approvate dalle Regioni negli ultimi anni e in particolare da quando, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le stesse Regioni hanno saldamente preso in mano la riforma urbanistica ormai in attuazione. Delle 11 Regioni che hanno approvato o stanno approvando una nuova legge, solo la Campania non si riferisce a questo modello, mentre anche la recente legge lombarda, che non prevede il piano strutturale, fa però riferimento ad uno strumento solo programmatico e non conformativo di diritti proprietari, cioè i due caratteri fondamentali del piano strutturale, anche se curiosamente gli attribuisce una valenza quinquennale, un po' troppo breve per delineare una vera strategia. Un modello che si completa con la parte operativa, prescrittiva e conformativa, la cui durata deve essere di cinque anni (come diverse Regioni hanno indicato nelle loro leggi), tanti quanto la validità dei vincoli urbanistici e ciò per risolvere la questione fondamentale dell'urbanistica italiana, quella che ha messo in crisi la vecchia legge urbanistica nazionale, vale a dire l'equo trattamento delle proprietà per quanto riguarda vincoli espropriativi e diritti edificatori. Questo modello strutturale – operativo (integrato dalla regolamentazione urbanistico – edilizia dell'esistente), confermato dalla "legge di principi" in corso di approvazione in Parlamento, consente di superare i limiti e del vecchio piano regolatore e cioè la sua totale prescrittività e la sua eccessiva rigidità, che ne rendevano impossibile l'attuazione, in particolare nell'attuale fase di trasformazione che le città stanno attraversando. Per quanto riguarda la modalità attuativa ordinaria, tutte le leggi regionali introducono la perequazione urbanistica, anch'essa sufficientemente trattata dalla "legge di principi", che rappresenta ormai un meccanismo collaudato, che consente di marginalizzare l'esproprio, la cui utilizzazione si è peraltro ridotta drasticamente negli ultimi quindici anni.

Nel prossimo futuro possiamo quindi lavorare a piani assai più efficaci di quelli basati sul modello precedente, ma anche più utili, perché imperniati su alcune scelte di fondo essenziali e dunque strategiche, e non su un impossibile dettaglio regolativo; piani che possono interagire con una realtà sempre in evoluzione, utilizzando vari strumenti operativi definiti via via nel tempo, piani attuativi, programmi e progetti,

RdT Quale deve essere l'ambito di riferimento del piano?

F.O. Un piano relativo al solo ambito comunale può essere oggi efficace solo in alcuni casi, che in futuro saranno comunque sempre più minoritari. Ciò perché le trasformazioni territoriali oggi in atto nel nostro Paese sono caratterizzate da un sempre più diffuso processo di "metropolizzazione", che normalmente lega un centro principale a quelli della prima cintura, ma che, in molti altri casi investe territori assai più ampi, i cui insediamenti sono comunque legati da interrelazioni quotidiane. Un processo che, peraltro, non risponde più al meccanismo classico dell'ampliamento concentrico, ma che investe territori più estesi, senza alcun ordine e gerarchia, come è accaduto in molte parti d'Italia nello sviluppo della "città diffusa". Insomma, la città sta cambiando profondamente anche in Italia e la sua dimensione geografica non corrisponde più a quella amministrativa; un cambiamento che si sviluppa parallelamente a quello del nostro stile di vita, non più legato ad un solo luogo, ma improntato ad una continua mobilità sul territorio, non solo per lavorare e

studiare, ma anche per lo shopping e il tempo libero. Mentre vogliamo continuare a vivere nelle relazioni che la città garantisce, usufruendo però dei vantaggi di un insediamento meno urbano. Anche se quindi, secondo il legislatore attuale, "il Comune è l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed è il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio", la tradizione comunale dell'urbanistica italiana dovrà essere superata con forme di aggregazione anche volontaria oltre che istituzionale, che tengano conto delle relazioni in atto e della loro evoluzione futura. Piani che solo così possono affrontare gli squilibri territoriali che sono la conseguenza delle trasformazioni in atto e che determinano le patologie urbanistiche, ambientali e sociali. Pensare di risolvere un problema anche prioritario per una città senza intervenire sulle cause territoriali che lo determinano è, evidentemente, inutile. Mentre occuparsi solo della trasformazione urbana, senza affrontare gli squilibri territoriali che sono alla base di quella trasformazione, è decisamente sbagliato. Regioni e Province dovranno certamente occuparsi delle procedure, ma anche del quadro di riferimento territoriale per la formazione di piani adeguati alla nuova dimensione della città, dato che gli "accordi di pianificazione", oggi normalmente previsti dalle varie normative, sono utili ma non certo risolutivi.

RdT Quali sono le strategie e i contenuti principali del nuovo modello?

F.O. La strategia fondamentale è quella appena anticipata: contrastare gli squilibri territoriali determinati dal nuovo processo di trasformazione che oggi investe il territorio. Una strategia che si concretizza sostanzialmente in due scelte fondamentali: un nuovo sistema della mobilità e una riorganizzazione del sistema insediativo per polarità o centralità. La domanda di mobilità che emerge dai territori metropolizzati è crescente ed è soddisfatta prevalentemente dal trasporto motorizzato individuale; ciò determina le più gravi condizioni di invivibilità e di spreco della città contemporanea. Senza perseguire soluzioni irrealistiche, ma, al contrario facendo della fattibilità una discriminante imprescindibile, l'obiettivo deve essere quello di puntare sulla mobilità collettiva, prevalentemente su ferro per ragioni evidenti di sostenibilità, utilizzando le infrastrutture già esistenti, in particolare quelle ferroviarie, potenziandole ed adeguandole per uno sviluppo trasporto urbano e metropolitano di massa. Recuperando così, almeno in parte, lo svantaggio iniziale della città italiana rispetto a quella europea. La formazione di nuove centralità è l'altro pilastro di una strategia di riequilibrio territoriale, perché consente il decentramento dalle aree più dense e congestionate delle funzioni terziarie a maggior carico urbanistico e la localizzazione di nuove funzioni d'eccellenza in grado di qualificare i territori metropolizzati e le stesse nuove centralità; ponendo, naturalmente, come condizione irrinunciabile la subordinazione dei nuovi insediamenti all'esistenza o alla programmazione certa del nuovo sistema di mobilità di massa. Infine, accanto a queste due scelte fondamentali, non bisogna dimenticare quelle di carattere ambientale, in grado di strutturare come quelle infrastrutturali l'assetto della "nuova città": alla rete forte della mobilità, deve corrispondere una altrettanto forte "rete ecologica", in grado di compensare le nuove trasformazioni, fornendo la necessaria qualità all'intero territorio.

Mobilità, ambiente e riqualificazione urbana sono peraltro i temi dell'urbanistica italiana più innovativa di questi ultimi anni: il necessario salto di qualità deve avvenire superando la dimensione comunale e affrontando la "nuova dimensione" della città.

*Politecnico Milano