

I Soggetti e i Piani

È possibile riconoscere cambiamenti di profilo dei soggetti istituzionali, del governo del territorio, soprattutto delle Regioni, sia pur in un difficile e incompleto processo di riforma costituzionale (dal vigente nuovo Titolo V della Costituzione alla convulsa e non ancora vigente Legge costituzionale della “devolution”), amministrativa (quella a seguito delle Leggi Bassanini) e funzionale (dall’“urbanistica” al “governo del territorio”, in un contesto, però, di più volte annunciata rinuncia da parte del Governo in carica alle materie concorrenti “a favore” delle Regioni)? Quali sono le prospettive per un nuovo soggetto istituzionale, previsto dal 2001 anche dalla nuova Costituzione, ma che non c’è ancora come la Città metropolitana (si sta aspettando Godot o si sta sperando che non arrivi mai)? E’ già riconoscibile un’attività del governo del territorio delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni e quale ne è l’“agenda” di lavoro?

Guardando ai soggetti istituzionali per la loro attività di pianificazione come parte del governo del territorio, il quadro che emerge (vedi a questo proposito anche la 5ª Rassegna urbanistica nazionale dell’INU- Venezia 2004) appare alquanto confuso, incerto e frammentario, fra intenzioni ancora un po’ velleitarie e più rassicuranti, consolidate e “previste per legge”, attività settoriali e tradizionali.

Per quanto riguarda lo Stato² va registrato un certo attivismo (del Governo, attraverso il Ministero Infrastrutture e Trasporti) secondo un nuovo profilo strategico e non settoriale (dopo un’assenza trentennale di “linee fondamentali di assetto del territorio”, qualche sporadico atto di pianificazione settoriale e la nota attivazione di famiglie di “programmi complessi” e qualche finanziamento) con la ricerca, nella redazione di un Quadro strategico nazionale, di un maggior rapporto con le Regioni (e non solo con le Città, come è avvenuto nell’ultimo decennio), sulla forte spinta dell’Unione Europea e soprattutto della prospettiva di una più difficile competizione per fruire delle risorse economiche di essa.

Le Regioni stanno manifestando (in particolare in questa nuova legislatura dopo le elezioni 2005) una più evidente “voglia di governo” ed una maggiore intenzione di esplicitazione di strategie, di programmazione e di politiche per lo sviluppo e la competitività, rispetto a profili ed atteggiamenti (al di là delle espressioni di volontà e delle enunciazioni di questi ultimi anni) ancora prevalentemente amministrativi, di controllo e distributivi delle risorse economiche e della spesa.

Le Province ancora oggi non sembrano aver trovato quel profilo “intermedio” e quella capacità di produrre “valore aggiunto” (per le quali dopo la riforma del ’90 sono state anch’esse individuate come soggetti della pianificazione del territorio), fra atteggiamenti localistici e intenzionalità di strategie di sviluppo, fra una produzione di “atlanti descrittivi” e pianificazione strutturale e qualche coordinamento dei piani urbanistici comunali.

Per quanto riguarda i Comuni, sono riscontrabili una sempre più frequente attenzione verso strategie di sviluppo locale ed una ormai consolidata attività e sperimentazione (in molti casi riconoscibile come “attitudine”) alla programmazione negoziata e progettazione complessa, ferma restando una continuativa buona propensione all’utilizzo ed alla sperimentazione di metodologie e strumenti innovative nella pianificazione urbanistica.

Sembrano costituire delle nuove priorità per le Regioni, Provincie e Comuni (ma anche per i soggetti “funzionali” e “paraistituzionali”) la competitività del territorio (più che la

coesione) e lo sviluppo locale, riscontrandosi l’influenza e l’importanza, sempre più evidente, delle direttive, delle politiche e soprattutto delle risorse europee (in una fase di non congiunturale stagnazione economica italiana e rilevante contrazione della spesa pubblica).

E’ possibile, in questo contesto, registrare una relativamente più favorevole disposizione nei confronti di un’attività come la pianificazione strategica, percepita come politicamente “più visibile” ed anche più sfumata e meno “costretta” e meno vincolante da un punto di vista normativo-amministrativo, rispetto alla pianificazione territoriale e urbanistica. L’attività di pianificazione strategica³ si configura necessariamente come un processo di tipo incrementale la cui metafora è una “spirale” che concorre all’esplicitarsi di processi di coesione e sviluppo di alleanze su obiettivi, strategie, politiche, azioni e progetti ad essi riferiti. La pianificazione strategica (non necessariamente un piano ma anche un documento, un programma, ecc.) si dovrebbe però positivamente avvalere di riferimenti ai contenuti strutturali dell’attività di pianificazione del territorio ai diversi livelli ed orienterebbe così il contenuto e gli strumenti operativi della pianificazione urbanistica. Laddove le politiche e le progettualità assumano dimensioni non comunali e transcalari dovranno essere ricercate forme di patto o accordo di programma-progetto con altri soggetti-attori, istituzionali e non, del territorio transcalare.

Le politiche della mobilità, della riqualificazione ambientale e di sostenibilità locale, dei servizi e per la solidarietà sociale, per le nuove attività economiche, per l’occupazione, per la cultura, per lo sviluppo locale, ecc., se rapportate non già ad un sistema di piani ma con un processo di pianificazione del territorio, nelle sue componenti strutturale ed operativa e con la pianificazione strategica, da un lato vedrebbero favorita la natura più integrata (finalmente) e non solo settoriale (cogliendosi e valorizzandosi la frequente dimensione transcalare) anche delle politiche; dall’altro, richiedono l’esistenza di una reale attività di pianificazione operativa da parte dei Comuni i cui contenuti possono essere strumento per l’esito efficace ed il successo delle politiche stesse.

Dunque poter sviluppare politiche e progettualità urbane e territoriali alle diverse scale significa dover ricercare rapporti interattivi e non contrapposizioni dei diversi profili e contenuti dei piani, una maggiore integrazione delle politiche nel processo di pianificazione e nel governo del territorio⁴.

Se rivolgiamo la nostra attenzione ai piani, dentro i sistemi e/o i processi di pianificazione del territorio, va riconosciuta una ormai diffusa considerazione della pluralità di ottiche, obiettivi e contenuti strutturali, funzionali, strategici, operativi della complessa e necessariamente articolata pianificazione nei diversi sistemi urbano-territoriali e socio-economici del Paese.

Con riferimento ai piani, di diverso livello e tipo, emergono in questo biennio sia la conferma di tendenze e prassi già evidenziate alla fine degli anni ’90, sia alcune novità:

- per quanto riguarda la pianificazione regionale, si può rilevare una nuova propensione alla redazione di “Quadri di riferimento strutturali”, “Linee di indirizzo” e primi “Documenti strategici”, rispetto a Piani territoriali più tradizionali (per alcune Regioni “territoriali-paesistici” e per altre anche “urbanistici”) oltre ad alcuni Piani paesaggistici (comunque redatti dopo una lunga gestazione o attesa ed in parte coerenti con la Convenzione europea del 2000 e il Codice Urbani del 2004)⁵;

- per quanto riguarda i Piani provinciali, in attesa della “seconda generazione” di Piani territoriali di coordinamento, quasi il 40% delle Province italiane, dopo 15 anni dalla Legge 142/90, ancora non dispone di un PTC vigente, mentre nei contenuti e negli “stili” prevalgono profili descrittivi (spesso i PTC sono piuttosto dei SIT o “Atlanti” del territorio provinciale che dei Piani), ambientali e, più recentemente, strutturali con qualche esplicitazione di linee strategiche; emerge comunque un troppo timido coordinamento della pianificazione comunale, un assai debole approccio strategico, un’insoddisfacente capacità di essere “pianificazione intermedia” fra quella della Regione e soprattutto quella sviluppata dai Comuni (conformativa anche della proprietà), così come è ancora difficile riconoscere (peraltro prevedibilmente) quel profilo di “piano unico” prescritto dal Dlgs 112/98 Bassanini;
- per i Piani urbanistici comunali (anche in questo caso si può fare riferimento alla ampia documentazione della 5ª RUN dell’INU) è possibile riconoscere alcuni filoni prevalenti (fra gli altri quello della “rigenerazione urbana”, quello delle “pratiche urbanistiche innovative”, quello della “partnership fra pubblico e privato nello sviluppo operativo del piano” con l’impiego di nuovi strumenti per la trasformazione urbana), così come trovano conferma sia la tenden-

za alla riduzione delle pratiche vincoliste a favore di prassi più operative e di azione concreta, sia il diffuso “cantiere aperto” sulle innovazioni e nuove procedure delle leggi regionali di seconda e terza generazione⁶.

Soffermandoci più in particolare (per le potenzialità innovative ancora poco espresse) sulla pianificazione territoriale d’area vasta, del tutto assente in Italia fino alla breve stagione dei Piani comprensoriali nella seconda legislatura delle Regioni, rivitalizzata, “per legge” dopo il 1990 dall’attività delle Province e dalla formazione dei loro Ptc (strumento riassunto, almeno nominalmente, direttamente dalla legge 1150/42), essa non ha finora assolto (e non può certamente farlo da sola) alla complessità dei compiti e dei problemi riguardanti non solo il difficile riequilibrio del territorio e delle sue componenti (ambientali, infrastrutturali, insediative, funzionali, ecc.), ma soprattutto la competitività e lo sviluppo. Per la pianificazione d’area vasta la prospettiva in cui lavorare sembra piuttosto dover essere quella di una ricucitura di “materiali eterogenei” (sempre più esito dell’azione di una pluralità di soggetti e strumenti) che quella di una “proiezione al suolo” di modelli di assetto e di equilibrio territoriale-urbanistico semplicemente da recepire (come vincoli) nei Piani comunali.

¹ L’attuale scenario “regionalista rinforzato”, potrebbe forse rappresentare un contesto più favorevole per la Città metropolitana di quanto non fosse il profilo più “provincialista” della legge 142/90 in una fase (la legislatura 1985-1990 delle Regioni) che allo stesso tempo è stata punto più basso dell’autorevolezza e della “popolarità istituzionale” delle Regioni e rapporto privilegiato (ricercato da entrambe le parti) fra Stato-Governo e Città capoluogo delle aree metropolitane del Paese. In altri termini, oggi è forse più facile per Regioni, protagoniste dell’ordinamento della Repubblica e titolari di poteri più forti di governo del territorio regionale, non solo accettare eventuali Città metropolitane al loro interno ma, probabilmente, favorirne la nascita, anche per aumentare con esse il proprio peso e le potenzialità competitive a livello nazionale e soprattutto europeo ed internazionale.

² Se si prende in considerazione l’attività legislativa dello Stato, importante è il lavoro parlamentare, non ancora concluso e forse non concludibile entro questa legislatura, riguardante il Disegno di legge sui principi fondamentali del Governo del territorio (approvato il 28 giugno 2005 dalla Camera dei Deputati ed oggi al Senato per la seconda let-

tura del testo) attuativo del Titolo V della Costituzione. La legge nazionale (soprattutto se sarà migliorata significativamente nella fase legislativa del Senato) è indispensabile per consentire alle Regioni il pieno esercizio del proprio potere legislativo su quell’ “insieme di funzioni complesse” che la Costituzione sintetizza con il concetto di governo del territorio.

³ La componente strategica della pianificazione ha natura soprattutto politico-programmatica; nella pianificazione strategica il rapporto tra visione del futuro e del presente, obiettivi (prevalentemente di sviluppo, ricerca di competitività e di valorizzazione della città o del territorio e delle loro società urbane locali), strategie per conseguirli e politiche urbane, è interattivo ed aperto, nel senso di un sistema di relazioni dinamico che consente e richiede alle politiche di avere effetti di implementazione e verifica in progress delle strategie, degli obiettivi e delle azioni di un “piano” strategico e del patto sociale ed economico che lo sostiene (se del caso modificandoli, integrandoli, riorientandoli, ecc.).

⁴ Pur sottolineando l’importanza di pratiche caratterizzate da un approccio *governance*-pianificazione

strategica, esse non dovrebbero essere alternative a quelle dell’amministrazione-pianificazione prescrittiva, nella consapevolezza della necessità di entrambe in una non facile prospettiva di un sostenibile pluralismo dei profili diversi del governo del territorio e della sua pianificazione.

⁵ Delle 20 Regioni italiane solo la Sardegna non dispone ancora di un Piano territoriale regionale vigente e solo 3 Regioni (Umbria, Veneto e Trentino) risultano senza un qualche tipo di piano paesaggistico.

⁶ Tali innovazioni riguardano prevalentemente: la perequazione urbanistica, l’implementazione (più che l’attuazione per conformità del piano) attraverso i programmi complessi, lo sviluppo dei contenuti strutturali e operativi del piano, pratiche di VAS o di analisi di compatibilità ambientale del Piano, il perdurante tentativo di controllare o favorire la qualità architettonica degli interventi di trasformazione urbana, l’attenzione a contenuti del piano volti a favorire lo sviluppo locale attraverso il sistema infrastrutturale e non solo con il controllo degli usi del suolo, l’attenzione alla sostenibilità ed i contenuti ecologici del piano.

Tab. 2.1 - Stato e dinamica della legislazione regionale vigente in materia di governo del territorio

REGIONE	senza Lur	Prima Generazione	dopo la L. 142/90	dopo il 1995	dopo il Dlgs 112/98	dopo la Riforma del Tit. V	In corso di elaborazione o revisione
Piemonte		56 / 77	45 / 94	41 / 97	19 / 99		●
Val D'Aosta		14 / 78	→	11 / 98			
Lombardia						12 / 05	
Trentino*			22 / 91				
Alto Adige*				13 / 97			
Veneto						11 / 04	
Friuli Ven. Giulia			52 / 91		→	30 / 05	
Liguria				36 / 97	→	19 / 02	
Emilia Romagna					20 / 00		
Toscana				5 / 95	→	1 / 05	
Umbria				28 / 95		11 / 05	
Marche			22 / 93			19 / 01	●
Lazio				38 / 99		TU	●
Abruzzo		18 / 83	→	70 / 95	11 / 99		●
Molise							●
Campania						16 / 04	
Puglia				20 / 01			
Basilicata				23 / 99			
Calabria					19 / 02	LG	
Sicilia		71 / 78					●

* Provincia Autonoma

In corsivo Regione a Statuto Speciale

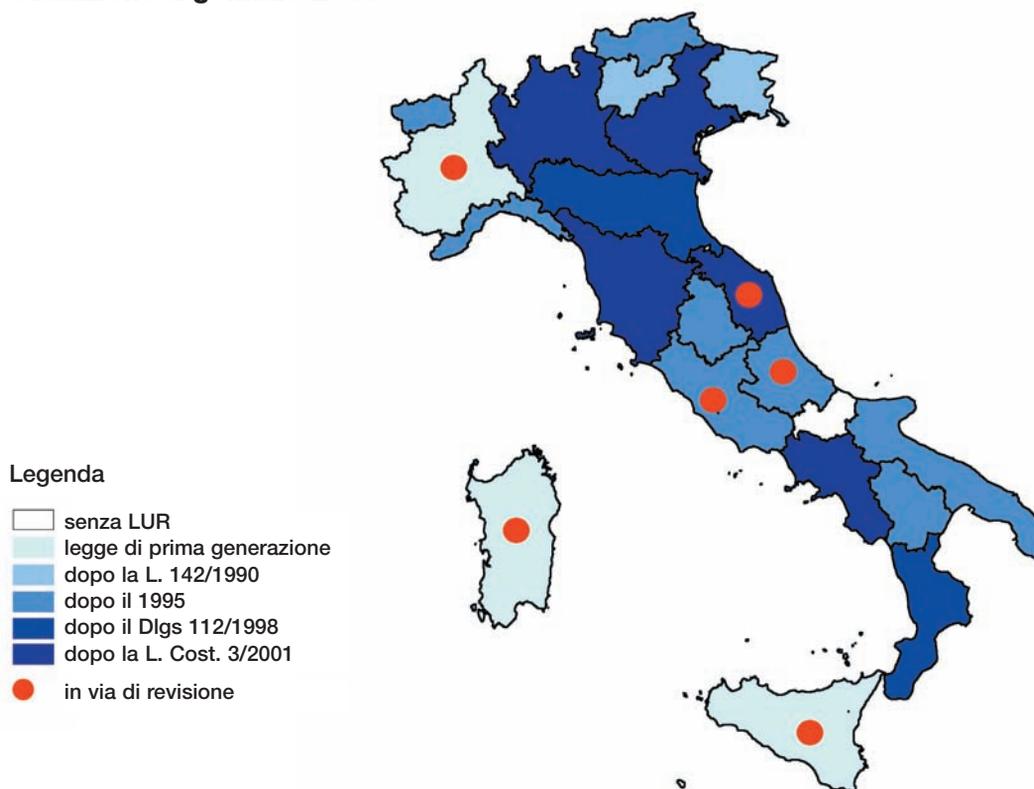
LG Linee Guida

TU Testo Unico

▭ Legge Quadro

▭ Modifiche e integrazioni

Fig. 2.1 - Stato d'avanzamento della legislazione urbanistica regionale italiana. Situazione a gennaio 2006



Tab. 2.2 - I principi della pianificazione nella legislazione urbanistica delle regioni

Obiettivi di pianificazione	legge urbanistica	Veneto 11/04	Lombardia 12/05	Toscana 01/05	Campania 16/04	Umbria 11/05
Conseguimento dell'interesse pubblico		•	•		•	•
Economia nell'uso del suolo				•	•	•
Economia nell'uso delle risorse		•		•		
Partecipazione alle scelte		•	•	•		•
Tutela dell'uso del suolo		•	•	•	•	•
Disciplina delle funzioni amministrative		•	•	•		•
Concertazione		•	•	•	•	•
Disciplina degli interventi		•	•			
Integrazione con la programmazione						
Tutela del patrimonio paesistico-ambientale		•	•	•	•	•
Tutela del patrimonio storico-artistico		•		•	•	•
Controllo delle dinamiche		•				
Conoscenza		•	•	•	•	•
Dotazione e distribuzione di servizi pubblici			•	•		•
Riequilibrio				•		
Crescita della cultura urbanistica			•			
Perseguimento dello sviluppo sostenibile o equilibrato		•	•	•	•	•
Trasparenza		•	•	•	•	
Sviluppo culturale			•			
Tutela dell'integrità fisica e dell'identità storico-culturale del territorio		•		•	•	
Sviluppo e tutela sociale		•	•			•
Salvaguardia dell'autodeterminazione				•		
Valutazioni e bilanci		•	•	•	•	•
Operatività ed esecutività						
Snellimento dei procedimenti		•				
Sviluppo economico		•	•			•
Equità nella redistribuzione dei vantaggi				•		
Tutela dell'assetto idrogeologico		•	•		•	
Qualificazione ambientale e funzionale				•		
Equilibrata distribuzione della popolazione sul territorio				•		
Recupero del patrimonio edilizio		•	•	•	•	
Perequazione			•	•	•	•
Riqualificazione		•	•	•	•	•
Sussidiarietà		•	•	•	•	•
Semplificazione amministrativa		•			•	
Qualità della vita		•		•		•
Ordinato sviluppo del territorio						•
Tutela e sviluppo paesaggio					•	
Qualità territorio					•	•