

Ciclo conferenze "Incontri sul territorio" 2002 - Commissione Urbanistica e territorio

Venerdì 4 Ottobre 2002 - Como - Casa del Fascio

Il nuovo Piano Regolatore "Strategico": il ruolo delle politiche e delle strumentazioni ambientali.

Conferenza tenuta **Prof. Arch. Gianni Beltrame** - Docente di Urbanistica al Politecnico di Milano

MATERIALE INFORMATIVO



IL NUOVO PIANO REGOLATORE "STRUTTURALE-STRATEGICO": IL RUOLO DELLE POLITICHE E DELLE STRUMENTAZIONI AMBIENTALI

prof. arch. Gianni Beltrame

Conferenza promossa dall'Ordine degli Architetti di Como

Como, 4-10-2002

Lo strumento del Piano Regolatore Generale Comunale: le lunghe radici del suo ripensamento e della sua crisi

E' a partire dai primi anni '60 che in Italia inizia un lavoro di ripensamento e di riflessione critica sullo strumento del Piano Regolatore, sui suoi difetti, sulle sue difficoltà di applicazione e di attuazione e sui suoi limiti. Non poteva accadere diversamente in quanto è solo a partire da questi anni che incominciano ad apparire, e diffondersi i primi risultati applicativi, le prime prove di sperimentazione nelle sedi comunali, del moderno modello di piano "razionalista", introdotto e delineato dalla legge urbanistica del 1942. Bisogna subito dire che non si tratta di un ripensamento che riguarda solo una riconsiderazione tecnico-critica relativa e limitata al solo strumento dell'ancor poco sperimentato e diffuso Piano Regolatore comunale, ma che subito, inevitabilmente, si allarga, si connette e anche si confonde con il più ampio dibattito sull'urbanistica e sul modo di fare urbanistica, sulla pianificazione urbana e territoriale, in un già maturato clima politico-culturale che incomincia a chiedere assai presto la *riforma* del disegno e della impostazione della legge urbanistica vigente (anche se, a dire il vero, assai poco sperimentata ed applicata) (il progetto Zaccagnini risale al 1961 mentre il noto progetto Sullo è del 1962).

Sono dunque assai lunghe, approfondite e articolate le radici e le ragioni di questo dibattito di ripensamento e critica del Piano Regolatore che ha sempre mantenuto, nella storia della evoluzione-involuzione dell'urbanistica italiana, a partire dagli anni '60 per arrivare sino ad oggi, un suo ruolo centrale.

Di tutti i temi che sono stati discussi e sollevati in questi lunghi anni, molti rimangono in parte ancora oggi vivi ed attuali, molti hanno perso senso e attualità, a molti si sono date risposte più o meno soddisfacenti, molti sono usciti dal dibattito pur restando ancora presenti e irrisolti.

I principali termini del dibattito di inizi anni '60 sono ben noti e conviene ripercorrerli se pur velocemente.

A livello generale delle grandi riforme:

- la riforma generale e radicale della legge urbanistica del '42 (la aspettiamo ancora oggi);
- l'adeguamento della legislazione urbanistica e, più in generale, dell'organizzazione delle strutture dello Stato al disegno costituzionale e democratico, con particolare urgenza per la riforma degli enti locali;
- l'attuazione della riforma regionale come sancita dalla Costituzione e l'attribuzione alle Regioni di ampi poteri legislativi, programmatici e pianificatori (riforma avvenuta a partire dal 1970, ampliata e articolata in tempi successivi e recentemente ridefinita dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione);
- un nuovo ordinamento delle autonomie locali (che avverrà solo nel 1990)
- la riforma della finanza locale.



A livello della riforma urbanistica:

- la regionalizzazione dell'urbanistica;
- l'aggancio della pianificazione urbanistica con la programmazione economica (tema ancora attuale ma al quale si crede sempre meno);
- estendere il metodo della pianificazione intercomunale (si avviano in Italia le prime esperienze di piani intercomunali (art. 12 L.U.). Il PIM nasce nel 1961);
- si incomincia a parlare di necessità di un livello di pianificazione intermedia (il comprensorio) (avvenuta con la riforma del 1990, assumendo la Provincia come unico livello intermedio);
- la necessità di trasformare il Piano Territoriale di Coordinamento di iniziativa statale nell'ordinario piano regionale (avvenuto in pratica con l'istituzione delle Regioni);
- si dibatte e si diffonde la riflessione sulla città-regione;
- promuovere massicciamente l'intervento statale nel campo dell'edilizia residenziale pubblica. La necessità di introdurre uno strumento apposito per l'edilizia popolare (avvenuto subito nel 1962. Strumento oggi quasi abbandonato);
- l'avocazione alla mano pubblica delle rendite urbane (tema oggi dimenticato);
- la riforma dell'esproprio (tema in parte ancora aperto);
- l'estensione e la generalizzazione dello strumento del comparto (tema ritornato oggi di grande attualità ma in pratica, da allora, pochissimo utilizzato);
- la necessità di estendere l'uso del primo comma dell'art. 18 della legge del '42 (strumento pochissimo utilizzato, oggi dimenticato e avversato);
- l'esproprio generalizzato (via che nessuno oggi ritiene più percorribile);
- rivedere il concetto dello *jus aedificandi* (tentativo effettuato più tardi dalla Bucalossi legge 10/77 - ma miseramente fallito).

Per quanto riguarda specificamente la trasformazione del piano comunale:

- ripensare e riformare le modalità di azionamento, ripensare lo zoning, superare lo zoning (tema che oggi si ripropone, ma con altre finalità);
- introdurre nuovi strumenti attuativi per superare le difficoltà di applicazione del piano particolareggiato dell'art. 13 della L. U. 42;
- introdurre gli standard urbanistici;
- di introdurre norme e strumenti per i centri storici;
- dare basi nuove e concrete al piano finanziario di cui all' art. 30 della L. U. (obiettivo ripreso dalla legge-ponte, ma ancora una volta fallito);
- eliminare la atemporalità del Piano Regolatore.

Non possiamo dimenticare le prime reazioni violente espresse dalla cultura "architettocentrica" dell'epoca contro lo strumento del Piano Regolatore, accusato di varie colpe come di limitare, soprattutto mediante lo zoning, il "disegno", la "forma", la "progettualità", "la creatività dell'architetto" e di "limitare l'orizzonte formale della città" (critiche in certa misura ancora vive e presenti oggi).

Come pure non dobbiamo dimenticare le critiche radicali e ideologiche allo zoning di Giancarlo De Carlo ¹ o di Jan Nairn ², accusato "di essere responsabile della segregazione sociale" "tecnica del controllo capitalistico della città", "della divisione in classi", "di non sapere controllare la campagna", di "non sapere cogliere e interpretare lo spirito dei luoghi, contrapponendogli "la superiorità dei tessuti misti". Confondendo in sostanza la giusta critica gli eccessi e gli errori di un suo scorretto uso, con la critica ideologica a questo necessario, perfettibile, strumento tecnico dell'urbanistica.

Nel 1970, in un mio scritto ³ nel quale chiedevo l'abolizione dalla legge urbanistica dello strumento del Programma di fabbricazione, così sintetizzavo le direttrici di ricerca attorno alle quali avrebbe dovuto evolversi e modificarsi lo strumento del Piano Regolatore:

- superamento della concezione puramente vincolistica del piano e della pratica dell'azionamento;



- arricchimento delle modalità di articolazione territoriale e di normazione dell'azzonamento, anche in relazione agli azzonamenti dei piani di livello superiore;
- evoluzione verso una forma di pianificazione che saldasse strettamente e rendesse coerenti il momento delle scelte economiche (uso delle risorse finanziarie pubbliche) con il momento urbanistico, a tutte le scale;
- agganci e coordinamento della scala comunale con i livelli superiori di pianificazione;
- introduzione della temporalizzazione (introduzione del timing) e della processualità del piano.

Bisogna dire che lungo queste direttrici di ricerca qualche cosa di positivo e qualche risultato si è avuto in questi anni, anche se non attraverso una vera e propria riforma dello strumento nella legge nazionale. Oggi possiamo fare piani ben più avanzati e ricchi di quella che era la pianificazione comunale degli anni '60-'70. Si pensi all'introduzione del Programma Pluriennale di Attuazione (p.p.a.) (grande innovazione, non ben compresa e non ben applicata e sfruttata), all'affermarsi e l'estendersi lento ma progressivo della pianificazione di livello superiore (provinciale e regionale) e alle possibilità che si sono aperte per avviare il dialogo e la copianificazione tra i diversi livelli e all'evolversi dei modi di azzonamento.

Ma sarà la legge-ponte a rimediare ai più macroscopici difetti della prassi di allora, così ben sintetizzati dalla nota circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 1967, quando scriveva:

"L'esperienza ha largamente dimostrato che i piani regolatori e i programmi di fabbricazione sottoposti all'approvazione degli organi statali sono stati frequentemente caratterizzati da densità elevate, limiti di altezza eccessivi, distacchi insufficienti e da una dotazione non adeguata di spazi pubblici, soprattutto per quanto riguarda il verde". Inaugurando e ponendo le basi, pur senza toccare la definizione dello strumento del Piano Regolatore fornita dall'art. 7 della L.U., per una nuova stagione della storia dei piani comunali (quelli che oggi denominiamo di seconda generazione.

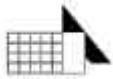
Ma si tratta indubbiamente di un percorso tormentato, non lineare, non congruente, incompiuto, spezzato dalle cannonate sparate sull'impianto legislativo dalle sentenze della Corte Costituzionale e dalla mancata riforma nazionale e del diritto urbanistico..

Il dibattito odierno in Italia e in Lombardia

Sono passati più di quarant'anni da questa stagione, ma il tema della riforma dei metodi e delle prassi della pianificazione comunale e le connesse esigenze di trasformazione dello strumento del piano rimangono sempre vive ed attuali, anche se sarebbe un errore ritenere che durante questo lungo periodo non si siano compiute esperienze e passi in avanti, sia quantitativi che qualitativi, che oggi fanno parte di un nostro bagaglio culturale e professionale, ormai acquisito ed irrinunciabile, e del nostro operare. Siamo però in presenza di una quantità di esperienze e di risposte in buona parte non cumulabili, non sintetizzabili, non assommabili, non riutilizzabili, perché i mutamenti, le evoluzioni e le involuzioni, le complessificazioni della materia urbanistica e dell'organizzazione e delle prassi pianificatorio-amministrative, nei loro rapporti col mondo economico-sociale esterno, hanno subito trasformazioni e terremoti profondi, che ripropongono in modo nuovo problemi che potrebbero apparire anche vecchi.

Quali sono i problemi che si agitano e che emergono in primo piano nel dibattito odierno?

Sullo sfondo agisce, in primo luogo, l'amara scoperta della incostituzionalità di punti fondamentali della legge urbanistica nazionale, venuta a galla con la sentenza CC n. 55 del 1968 e ribadita da tutte quelle successive. Con tutte le conseguenze che questa sentenza si è portata dietro. Sentenze alle quali il legislatore nazionale non ha mai saputo o voluto dare risposte positive (e le risposte sarebbero state possibili, molteplici ed efficaci se solo si



fossero seguite le indicazioni del buon Sandulli) né con soluzioni specifiche, né con un'ampia riforma urbanistica.

Sentenze che riguardano non a caso uno dei temi centrali e più delicati dello strumento urbanistico comunale: quello dell'apposizione di vincoli di riserva per servizi (standard) e attrezzature preordinate all'esproprio e quello della necessaria indennizzabilità dei vincoli, mediante un *serio ristoro*. Ma che anche hanno posto un macigno sulla strada del ripensamento e dell'evoluzione dello *jus aedificandi*, tema sul quale nessuno osa più ritornare.

Il rimedio improvvisato della legge-tappo, che avrebbe dovuto costituire una risposta transitoria allo scompiglio creato dalla sentenza n. 55/68 (la legge 1187/68) ha creato più equivoci e danni che rimedi, essendosi anche i Comuni in pratica rifiutati o trovatisi in condizioni di non poterla gestire.

Oggi operiamo con una legge che arriva all'assurdo di creare con il Piano Regolatore un doppio regime di vincoli: quelli che consentono l'edificabilità e che pertanto durano per l'eternità e quelli che dovrebbero predisporre aree per i servizi pubblici e collettivi che decadono dopo cinque anni!

Questa condizione solleva oggi e porta in primo piano il tema della perequazione tra proprietari sottoposti a diversi e sperequati o potenzialmente sperequanti regimi. Si tratta di un tema del tutto nuovo, sollevato per ora solo dalle legislazioni regionali o affrontato con un certo azzardo da qualche piano comunale, ma al quale non si sono ancora date quelle solide e fondate risposte mediante una legge nazionale che sarebbero opportune e indispensabili. Sono tre sostanzialmente i modelli di perequazione verso i quali ci si orienta (si veda l'articolo di Paolo Urbani ⁴) : quello che deriva o perfeziona il modello classico (pochissimo usato nella storia della pianificazione comunale) del comparto, quello che prevede e che consente che l'edificabilità venga attribuita ad aree anche esterne al comparto (sino al limite, assai pericoloso, del riconoscimento della edificabilità a tutte le aree comunali, per qualsiasi destinazione, comprese le aree agricole) e quello, infine, che intende la perequazione come meccanismo di applicazione e di riconoscimento di parametri edificatori attribuiti per categorie di aree, prima definite e a prescindere dal piano, in base allo stato di fatto e di diritto (modello assai pericoloso, proposto dalle Regioni Calabria e Basilicata e forse in via di accoglimento anche in Lombardia).

L'illusione oggi dominante è quella di poter e di dover trattare ugualmente tutti i proprietari di suoli non attraverso un metodo fiscale-tributario ma attraverso lo strumento urbanistico e con le scelte urbanistiche. Ci si illude di potere risolvere con strumenti urbanistici e scelte territoriali un tema eminentemente legato alla fiscalità e al diritto.

Torna pertanto d'attualità la critica allo zoning ma questa volta sono più i giuristi e gli avvocati ad attaccarlo che non gli architetti "architettocentrici", accusando "l'intrinseca discriminatorietà delle zonizzazioni". Pensando, erroneamente e astrattamente, di potere trattare ugualmente tutti i proprietari - raggiungere così l'indifferenza dei proprietari alle scelte urbanistiche - trattando ugualmente tutte le destinazioni di suolo, distogliendo questo strumento dalla sua essenziale funzione di attribuire ad ogni funzione la propria corretta localizzazione e dimensione!

Ma la stessa condizione di fondo agisce ed esaspera anche il tema del ripensamento e della revisione degli standard urbanistici - tema che sta investendo quasi tutte le Regioni, impegnate sul fronte di una regionalizzazione degli standard - condizionandone fortemente l'impostazione.

Ma esistono oggi anche due altre tendenze di fondo che sembrano dominare con forza la scena politico-culturale e che condizionano conseguentemente sia il dibattito che le proposte di riforma del piano.

La prima riguarda la crescente sfiducia verso le capacità amministrative e realizzatrici dell'operatore pubblico, con conseguente e connessa sfiducia crescente verso i metodi e gli esiti della programmazione. La crisi dello Stato e del welfare rafforzano questa posizione. Ovvio che a cadere sotto queste critiche si presenti la concezione totalmente pubblicistica del Piano Regolatore espressa dalla L.U.



La seconda riguarda l'esaltazione, sino a livelli ideologici, del ruolo del "privato" e del "mercato".

Le proposte che ne conseguono sono chiare ed evidenti:

- un maggior riconoscimento degli interessi e del ruolo dei privati nelle scelte e nella gestione urbanistica;
- la dilatazione della così detta sussidiarietà orizzontale;
- la concertazione delle scelte urbanistiche e la concertazione della attuazione e della realizzazione dei piani e dei programmi. "Sono soggetti attivi della Pianificazione Territoriale e Urbana anche gli Enti pubblici funzionali e i privati che possono concorrere alla formazione o specificazione settoriale della PT e U; le società di Trasformazione urbana di cui all'art. 17, commi 58 e 59, della L. 127/97" detta l'art. 6 della l.r. Basilicata n. 23/99;
- l'invenzione di nuovi ed appositi strumenti dove il ruolo privato diventi sempre più determinante (nella legge lombarda, l'invenzione dei servizi di qualità).
Consequente a questa linea l'intorbidamento della stessa definizione di "interesse pubblico" proposto dalle "Linee guida" della Regione Lombardia, del 2001, secondo le quali, per valutare "Interesse generale e interesse pubblico", "si deve contemplare pariteticamente le opportunità e le iniziative dell'operatore privato come di quello pubblico"!! (p. 8);
- ovvia e conseguente la continua contrapposizione tra "flessibilità" e "rigidità" del piano tradizionale, che genera proposte di modelli di piano continuamente variabili, modificabili, più relazioni che piani.

Pochi i progressi nella nuova legislazione urbanistica regionale sui temi ambientali nonostante la grande svolta culturale degli anni '70-'80 e il diffondersi di una diffusa legislazione di settore (forse anche per questo). Gli strumenti comunali si presentano ancora generalmente arretrati, così come anche i piani così detti di terza generazione. Forti ritardi si verificano in riferimento:

- alla "questione ambientale", ovvero al tema del nodo sviluppo-ambiente;
- alla connessa e conseguente questione della unificazione e della non separabilità dei concetti di pianificazione urbanistico-territoriale e di pianificazione ambientale e paesistica;
- al tema e alle opzioni per lo sviluppo sostenibile e alla introduzione di indicatori e di misure di sostenibilità. Il tema della sostenibilità in Lombardia è ancora sola e pura esercitazione retorica;
- al tema della pianificazione contestuale del rapporto acqua-suolo (così come impostato dalla L. 183/89) assumendo il bacino idrografico come unità ecologico-ambientale e di pianificazione territoriale-ambientale;
- alla introduzione di nuove forme di contabilità e bilancio ambientale, a tutti i livelli;
- al tema della pianificazione strategica ai diversi livelli di piano;
- alla assunzione di metodologie basate sul riconoscimento della processualità della costruzione del piano e della sua gestione ed attuazione;
- alla ridefinizione dei diversi strumenti generali ed attuativi ai diversi livelli e ad una più precisa definizione dei loro rapporti anche alla luce del mutato quadro legislativo nazionale (ad esempio L. 142/90);
- ad una ridefinizione del Piano Territoriale regionale e ad una sua sempre maggiore integrazione con lo strumento programmatico del Piano regionale di sviluppo;
- ad una miglior definizione dei contenuti specifici del Piano territoriale provinciale e dei suoi rapporti con la pianificazione comunale;
- alla necessità di ripensare ed impostare il processo di pianificazione e di decisione come continuo e costante processo di co-decisione e di collaborazione, non gerarchizzata, tra livelli e soggetti;



- al ripensamento e alla ridefinizione dello strumento del Piano Regolatore e dei suoi strumenti di attuazione;
- alla definizione di regole e procedure per una miglior qualificazione del piano, dal momento della definizione degli obiettivi, alle analisi, alla partecipazione, alla formazione;
- alla questione della ridefinizione degli standard urbanistici;
- alla introduzione di standard, indicatori e bilanci ambientali;
- alla introduzione di strumenti e metodologie di valutazione e di fattibilità;
- alla introduzione di metodologie di valutazione di impatto ambientale, sia per le trasformazioni puntuali e gli strumenti attuativi che per gli strumenti generali di piano;
- ad abbandonare, nella concezione delle aree protette, le vecchie logiche naturalistico-conservazioniste a favore di logiche di eco-sostenibilità;
- alla integrazione tra pianificazione urbanistico-ambientale e pianificazione paesistica, a tutti i livelli.

Qualche progresso lo si rileva con l'entrata in scena delle metodologie della VAS, ovvero "Valutazione ambientale strategica" che in Emilia Romagna prende il nome di VALSAT "Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale" ma che è in sostanza la stessa cosa. Essa prende origine dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27 giugno 2001. E' una direttiva molto recente e ancora in fase di sperimentazione e di messa a punto.

La VAS può essere definita come: "un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte - politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi - ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale".

Finalità dunque della VAS è la verifica della rispondenza dei piani e dei programmi (di sviluppo e operativi) con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, verificandone il complessivo impatto ambientale, ovvero la diretta incidenza sull'ambiente e sulla qualità dell'ambiente.

In Regione Lombardia queste tendenze generali si presentano estremamente esasperate ed ideologizzate, al punto che diventa sempre più difficile distinguere le proposte di "innovazione del piano" con quelle della sua abolizione e distruzione. Lo slogan potrebbe diventare "innovare per vanificare".

Il progetto di riforma urbanistica dell'INU: lo "sdoppiamento" del Piano Regolatore in parte "strutturale" e parte "operativa"

Il nuovo modello di Piano Regolatore presentato nel quadro di un più generale disegno di riforma urbanistica nazionale dall'INU al XXI Congresso di Bologna nel novembre del 1995 "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole" - sinteticamente denominato tra i tecnici "lo sdoppiamento del Piano Regolatore"- si va imponendo e diffondendo. Quasi tutte le leggi regionali di "seconda generazione", sorte a partire dal 1995, lo stanno ormai assumendo come un punto fermo e qualificante, nonostante la "Riforma" non sia andata in porto e nonostante nessuna particolare modifica a proposito del Piano Regolatore sia stata apportata alla legge urbanistica nazionale. Segno evidente che il "modello" INU convince, trova ampi consensi e se ne riconosce la validità ed anche l'urgenza, anche se alcune Regioni si sono spinte anche oltre.

Conviene riassumere qui, sinteticamente, quali sono i punti cardine, metodologici e concettuali, della proposta INU:

- il modello "sdoppiato" persegue la separazione tra **scelte strategiche** e **scelte operative** che il piano Regolatore tradizionale aveva, nella sua evoluzione/involuzione,



- sempre più accorpato, prendendo e sommando in un unico elaborato e strumento e in un unico tempo, piano direttore e piano di intervento ;
- scopo fondamentale di questa scelta è far sì che il piano assuma la funzione di **conformazione del territorio** e non, come nella concezione del piano tradizionale, di **conformazione della proprietà**;
 - altro corollario è che la soluzione proposta toglie valore giuridico al piano strutturale, se non per gli aspetti di natura ambientale e infrastrutturale derivanti dalla pianificazione sovraordinata. Si tratta di una svolta di grande portata, che forse abbisogna di una riforma nazionale (e non solo regionale);
 - la conformazione completa della proprietà avviene solo col piano operativo;
 - il nuovo Piano si separa, si sdoppia, pertanto in due componenti (il piano rimane sempre unico): una parte **strutturale** e una parte **operativa**;
 - eliminare la contraddizione tra **operatività** del piano tradizionale (divenuto nel tempo anche eccessivamente operativo) e **flessibilità** del piano tradizionale (divenuto nel tempo eccessivamente rigido) compresente nella vecchia forma di Piano;
 - eliminare così anche la **atemporalità** della pianificazione urbanistica comunale. Il Piano comunale strutturale è da dimensionarsi per il medio periodo, mentre il piano comunale operativo è da dimensionarsi per un mandato amministrativo di 4 anni ("il piano del Sindaco");
 - favorire la elaborazione **interdisciplinare** dei piani, ad ogni livello e combattere radicalmente la contraddittorietà, la incoerenza e la dispersione dei meccanismi autorizzativi pubblici, unificandone momento e scelte;
 - dare un contributo a risolvere la questione della incostituzionalità della applicazione dei vincoli predisposti all'esproprio, sia mediante un obbligatorio aggancio alla pianificazione di area vasta, dalla quale saranno dedotti " i contenuti del sistema ambientale (che) costituiranno le invarianti territoriali, vincoli permanenti e direttamente cogenti in attuazione alle L. 431/85, 183/89 e 439/91" sia distinguendo e separando vincoli indiretti posti dal piano strutturale e vincoli diretti posti dagli strumenti attuativi definiti dal piano operativo (Il nostro è un buffo Paese che ha finito coll'attribuire una presunta rilevanza costituzionale alla "legge-tappo");
 - la proposta INU mette in stretta relazione il piano territoriale provinciale con il piano strutturale: il piano provinciale diventa **necessario** per la pianificazione comunale, diventando anche la sede anche per l'incontro, il raccordo e l'accordo di tutti i soggetti pubblici con competenze territoriali e settoriali;
 - il piano provinciale definisce e concentra tutti i principali contenuti strategici paesistico-ambientali ai quali il piano comunale deve fare riferimento;
 - le scelte strutturali del piano comunale devono dimostrarsi coerenti con il piano territoriale provinciale, il quale, in forza del suo ruolo e dei suoi contenuti, può sostituirsi, in determinati casi, al piano strutturale comunale;
 - subordinare, per coerenza con tutto l'impianto legislativo-metodologico proposto, l'approvazione dei piani comunali strutturali, alle province;
 - consentire ai Comuni, non intenzionati ad elaborare un proprio piano comunale strutturale, di appoggiarsi e di desumere le proprie strategie urbanistiche e territoriali direttamente dal piano territoriale provinciale, limitandosi alla elaborazione del solo piano comunale operativo;
 - abbandonare il criterio dell'esproprio generalizzato a favore di un modello perequativo organizzato per comparti e impostato per "regole generalizzate";
 - introdurre un unico strumento attuativo unificato che non possa durare dieci o più anni;
 - il progetto avanza l'esigenza di innovare la forma del vecchio regolamento edilizio con un regolamento urbanistico-edilizio esecutivo allegato al piano comunale strutturale.



Forma e contenuti di un piano "strategico". Vantaggi e difficoltà della pianificazione strutturale-strategica

La novità della pianificazione **strutturale** (o strategica) distinta e separata dalla pianificazione operativa costituisce la più grossa innovazione della proposta INU. Un certo dibattito e un certo sviluppo dei concetti e di modelli di pianificazione strategica si è già avuto in Europa riguardo la pianificazione di area vasta : meno per quanto riguarda il livello comunale. Strategico e strutturale inoltre non sono sinonimi e anche concettualmente non sono la stessa cosa: nelle leggi e nella prassi sembrano però destinati a unificarsi e identificarsi.

Un piano strategico definisce ed esprime le finalità e le volontà politico-amministrative, consapevolmente assunte ed esplicitate ex ante, per il tempo medio-lungo, ritenute necessarie per condurre e guidare, attraverso un percorso pianificatorio processuale predefinito e un metodo di decision-making preorganizzato, al raggiungimento di mete e assetti (non predefiniti attraverso un disegno, come nel piano tradizionale) ambientali, economici e sociali, ricercati come voluti o considerati come ottimali per il territorio preso in considerazione.

E' un piano che si sforza e si propone di agire sia sugli "aspetti strutturali" che sugli "aspetti funzionali" del sistema territoriale o del quadro di insieme (è, in questo senso, un piano comprensivo) del territorio che si vuole pianificare.

Esso è pertanto un piano che esplicita le scelte e gli indirizzi strutturali di medio-lungo periodo in forma flessibile, mediante un documento programmatico ma informale, con contenuti non rigidi e vincolanti, ma che, allo stesso tempo, deve essere rigorosissimo e rigido nel definire cosa è strategico e nella sua capacità di indirizzare e selezionare gli interventi, le occasioni e le proposte che inevitabilmente incontra lungo il suo percorso attuativo-gestionale.

Gli obiettivi definiti come strategici, le strategie delineate e il percorso processuale di decision-making definiti dal piano sono le uniche invarianti di piano. Ma il piano deve anche contenere e prevedere metodi, criteri e indirizzi per poter selezionare durante il suo percorso di applicazione e di gestione, le proposte e le occasioni tattiche (incontrollabili, indefinibili e indecidibili a priori) in modo da poterle distinguere in coerenti o incoerenti col piano, capaci di implementare e arricchire, o meno, il processo di piano.

Nulla di simile, spero che lo si comprenda, al malefico "Documento di inquadramento" della l.r. 9/99!!

Due prime difficoltà per il politico e per il pianificatore: distinguere cosa è strategico da cosa non lo è, distinguere cosa va collocato nel momento strutturale- strategico del piano e cosa va collocato nel momento operativo, posto ovviamente che il momento operativo debba essere coerente, congruente e conseguente al momento strategico.

Non è facile definire forma e contenuti di un piano strategico. Non è certamente la forma del piano (il prodotto-piano finale) a definire il piano come strategico, ma gli obiettivi, i contenuti e il metodo. Senza una vera strategia, definita e perseguita durante tutto l'arco temporale di vigenza del piano, capace di essere e di definire un processo di decisione e di implementazione continuo, non esiste piano strategico.

Un piano strategico trova la sua principale difficoltà di conformazione nel dover comporre e coniugare assieme le incertezze del futuro e della previsione di tempo medio-lungo (affidarsi alle proiezioni o alle predizioni? e in quale misura?) con la certezza, la validità, la condivisione e la praticabilità, nel tempo lungo, degli indirizzi e delle scelte strategiche enunciate e assunte.

Da un punto di vista del linguaggio tecnico esso dovrebbe essere preciso, chiaro, sintetico e comprensibile a tutti. Dovrebbe pertanto essere scritto nello stile e con il linguaggio che si richiede per le "**sintesi non tecniche**" (quando ben fatte) rese obbligatorie dal DPCM del 1988 per la documentazione obbligatoria da accompagnare agli studi di impatto ambientale. Ma è facile prevedere che non sarà così. Avremo presumibilmente a che fare con documenti



del tipo: "Volumi integrativi dell'Enciclopedia Britannica", "Alcuni brevi accenni sull'Universo", "Esercizi letterari di architetti immaginifici" o le solite "Balle spaziali".

In Lombardia non si è discusso molto sui metodi e sulle forme della pianificazione strategica. Nemmeno tra tecnici e addetti ai lavori. Occorre recuperare il tempo e fare tesoro delle esperienze già avviate dalle altre Regioni.

Si pongono però alcune domande sulle quali occorrerebbe riflettere seriamente prima della stesura di una qualsiasi proposta di legge.

La pianificazione strategica costituisce una svolta significativa, e auspicabile che va però contro la corrente emergente dalla odierna pianificazione, è di difficile elaborazione e definizione. Siamo proprio sicuri di volere imboccare questa strada? Sappiamo fare, sapremo fare piani strategici?

Ci sono le condizioni tecnico-politiche per praticare e per operare in campo pubblico - con un minimo di consenso e di condivisione - con metodi e procedure così diverse e così distanti da quelle attualmente praticate dalle strutture e dagli addetti pubblici?

O agiscono ancora nel nostro paese tutti quei fattori che hanno costretto il Piano Regolatore della legge del 42 da potenziale "Master Plan" come era in origine, a degradarsi in un piano molto dettagliato da attuarsi per singole licenze (poi concessioni, ora permessi di costruire).

E' proprio così facile il trapasso da una pianificazione come quella messa in pratica ad una pianificazione "per obiettivi di tempo lungo"?

Non c'è contraddizione o contrasto tra lancio e adozione di una pianificazione strategica in un momento come questo ove è chiara la diffusa incapacità della maggior parte degli amministratori a darsi obiettivi chiari, solidi, condivisi e strategici e a costruire ed esprimere strategie?. Ove quasi tutti sono colpiti dalla "sindrome di Bilbao"?

Il riconoscimento del modello INU e le leggi urbanistiche regionali di seconda generazione

Le numerose leggi regionali che hanno deciso di adottare questo metodo si sono trovate nella necessità di definire i contenuti sia del piano strategico che del piano operativo. La casistica si è estesa ed arricchita ed è andata molto più in là di quanto definito a suo tempo dal progetto INU.

Da queste esperienze c'è molto da imparare e ad esse la Regione Lombardia dovrebbe guardare con attenzione.

Rispetto al primo modello INU del 1995 la legislazione regionale mostra di muoversi in questa direzione.

Il piano strategico contiene:

- un quadro conoscitivo dettagliato al livello comunale ma che potrebbe anche collegarsi o derivare da quadri conoscitivi di livelli superiori (come, ad esempio, la "Carta regionale dei suoli" della Regione Basilicata, della quale diremo più avanti);
- fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili (Emilia Romagna l.r. 20/2000, art. 28);
- la ricognizione e il dimostrato recepimento delle indicazioni, dei vincoli e delle scelte del piano territoriale provinciale, derivanti eventualmente anche da "accordi di pianificazione";
- gli obiettivi strategici da perseguire (Le Regione Lazio, l.r. 38/99 "Norme sul governo del territorio" articola il suo piano strategico, definito come Pucg (Piano urbanistico comunale generale) in due parti: Disposizioni strutturali (art. 29) e Disposizioni programmatiche (art. 30). Le disposizioni programmatiche definiscono i contenuti del primo Puoc (Piano urbanistico operativo comunale, art.39). La legge afferma che i Puoc non possono variare il Pucg);
- l'individuazione dei sistemi o subsistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali, di servizio e funzionali da realizzare;
- gli elementi per la valutazione degli effetti ambientali;
- gli indirizzi e i parametri da rispettare nella predisposizione della parte gestionale;



- gli indirizzi programmatici di attuazione, sia generali che per i piani operativi;
- definisce i Distretti urbani (aree sulle quali applicare la perequazione. l.r. Regione Basilicata 23/99, art. 34)
- le salvaguardie;
- lo statuto dei luoghi (così la Regione Toscana) che nell'ambito dei sistemi ambientali individua le invarianti strutturali (ad esempio, le invarianti paesistiche);
- la suddivisione del territorio in unità territoriali organiche elementari (così la Regione Toscana) individuando anche criteri e dei parametri per definire e qualificare gli assetti territoriali.

Il regolamento urbanistico (il **regolamento urbanistico-edilizio esecutivo** allegato al piano comunale strutturale del progetto INU) deriva ed è coerente con il piano strutturale.

Per un significativo bilancio critico di quanto è accaduto in Toscana nella applicazione della legge regionale 5/95 - la Regione Toscana è stata la prima ad adottare un modello INU - dal 1995 ad oggi, lo si trova in un recente articolo di Silvia Viviani ⁵.

Il nuovo strumento del piano comunale nella recente bozza di "proposta di legge per il governo del territorio" della Regione Lombardia (luglio 2002)

Le "Linee guida per la riforma urbanistica regionale" del settembre 2001 avevano presentato e delineato un orientamento per la riforma del piano comunale che proponeva di articolare il nuovo strumento in tre parti così definite: il Documento di Inquadramento, il Documento di Piano Urbanistico e la Normativa Tecnica.

Un modello che, anche se non ben spiegato e non ancora messo a fuoco, faceva pensare alla intenzione di indirizzarsi verso una sostanziale adesione - come avvenuto in molte altre Regioni - al modello INU di "sdoppiamento" del Piano Regolatore. Tanto più che i pochi riferimenti contenuti nelle "Linee" facevano pensare ad Documento di Inquadramento di natura sostanzialmente strategica e strutturale e a un Documento di Piano Urbanistico di prevalente portata attuativa e operativa, volta ad indicare le priorità di intervento. Scarse le indicazioni sui contenuti e sul ruolo della Normativa Tecnica.

Tutto il dibattito pubblico e tecnico-culturale che si è sviluppato in Lombardia a partire dalla presentazione delle "Linee guida" - si pensi ai Convegni dell'INU e della Consulta - è avvenuto dunque, come doveva avvenire, sulla base di questa proposta.

La maggior parte degli addetti ai lavori coinvolti nella discussione ha preso attentamente in considerazione il testo regionale e, pur richiedendo una maggiore esplicitazione e chiarimento dei contenuti e della forma del piano proposto, non risulta abbia preso o manifestato indirizzi contrari o alternativi o forti dissensi nei confronti di questa linea.

Ora, inaspettatamente, la Regione ci fa sapere, attraverso la sua recente bozza di "proposta di legge per il governo del territorio" (che avrebbe dovuto derivare, come logica conseguenza, dalle "Linee guida") di aver cambiato - almeno così sembra - indirizzo.

L'effetto di spiazzamento e disorientamento non è da poco.

Il nuovo testo (bozza, per fortuna, e non articolato definitivo) propone un nuovo strumento che subito appare non facilmente interpretabile e comprensibile ma che, in primo luogo, non sembra riproporre una linea simile a quella avanzata dalle "Linee guida".

Innanzitutto sono cambiati i nomi degli strumenti: la pianificazione comunale diventa "Pianificazione comunale di governo del territorio" mentre lo strumento del piano viene articolato in quattro strumenti che, assieme, dovrebbero comporlo:

- **il piano di governo del territorio (P.G.T.)**
- **il piano dei servizi**
- **il piano di assetto morfologico**
- **i piani complessi comunali e gli strumenti della programmazione negoziata.**



Si tratta di termini e di concetti in parte noti e comprensibili (ad esempio, il piano dei servizi) in parte di nuova invenzione e tutti da spiegare (ad esempio, il piano di assetto morfologico) che andrebbero esplicitati sia in relazione ai propri contenuti e alle proprie funzioni che nelle loro reciproche relazioni d'insieme e, in primo luogo, con il così detto P.G.T. Il testo presentato non è comunque chiaro.

(Se un Sindaco volesse incaricarmi di elaborare un piano sulla base dei nuovi indirizzi normativi proposti dalla Regione, dovrei onestamente rifiutare l'incarico, riconoscendo semplicemente di non saperlo fare, non essendo ancora ben riuscito capito a comprendere quale sia la forma o il modello di piano la Regione intende proporre e capire anche, soprattutto, quali relazioni vengano a stabilirsi tra i quattro, oltretutto mal definiti, strumenti che lo compongono).

Tra le tante domande che un simile testo apre e suscita, se ne pone una di fondo alla quale sarebbe opportuno venisse data una risposta prioritaria.

Da dove deriva, da dove nasce, da quali ragionamenti di fondo, nasce questo strumento? Quale la *ratio*, quali orientamenti e quali motivazioni hanno spinto la Regione a proporre uno strumento come questo? e ad allontanarsi dal più chiaro modello "sdoppiato" INU che sembrava voler essere inizialmente perseguito? Ma come al solito la bozza di legge si presenta priva di una relazione illustrativa così che a questa domanda di fondo non viene data risposta.

In effetti sono molte le cose che non si capiscono e le domande alle quali si dovrebbe rispondere rimangono tantissime.

Una prima, iniziale, che sorge spontanea e immediata per tutti, è quella : ma quale relazione esiste, quale connessione, quale sequenza tra le quattro parti che compongono il piano? Sono strumenti posti in serie o in parallelo? Esiste una qualche gerarchia tra questi? Sono strettamente, funzionalmente, connessi tra loro e devono essere elaborati (e anche adottati) contestualmente oppure si tratta di quattro elementi del tutto autonomi, elaborabili e adottabili separatamente? o in parte? e in qualsiasi momento? Visto che la bozza insiste nel ripetere e sottolineare che questi tre strumenti (P.G.T., piano dei servizi e piano di assetto morfologico) sono sempre e comunque modificabili?

Ma analizziamo queste quattro parti (e le Norme tecniche, quelle che dovrebbero costituire il quinto fondamentale strumento, sono state dimenticate o volutamente soppresse?) più da vicino.

Piano di governo del territorio (P.G.T.)

- Sembrerebbe, tra i quattro, lo strumento di riferimento fondamentale, quello di base o di partenza, che dovrebbe esplicitare le scelte di fondo e strategiche, di tempo lungo, del piano, anche se mischia al suo interno componenti di quadro con componenti improprie di natura operativa come le modalità di intervento;
- Che relazioni ha con gli altri strumenti, ne è il riferimento fondamentale? e obbligatorio?
- Dal punto d) sembrerebbe poter capire che il P.G.T. debba già contenere al suo interno, o, quanto meno conoscere, scelte e decisioni del piano dei servizi e del piano di assetto morfologico;
- In quale grado conforma il territorio? Ne conforma la totalità?
- Ha valenza conformativa della proprietà? o no? o in parte?
- Definisce, o meno, le scelte e le condizioni della trasformabilità dei suoli?
- Esprime e dimensiona i pesi insediativi? Esprime una sua capacità insediativa complessiva? Se non la esprime il P.G.T. quale strumento la definisce? Come? E se no, come si può valutare la sostenibilità di questo piano?
- Perché mai gli si impedisce di distinguere "zone"? E di ricorrere alla tecnica dell'azzonamento? Che cosa è, da dove deriva questa proibizione di azzonare? Su tutto il territorio o solo sulle zone urbanizzate e urbanizzabili?
- I contenuti del punto c) sembrano già del tutto contenuti ed espressi nel punto a). Se è così si tratterebbe di una inutile ripetizione;



- Tutte le zone diventano "multifunzionali". Per quale ragione? Tutte le funzioni vanno dappertutto? In tutti i Comuni?
- Che relazione esiste tra P.G.T. e piano dei servizi? Il piano dei servizi deve, può tenere conto del P.G.T. (Nella l.r. 1/2001 il piano dei servizi è correttamente definito come "allegato della relazione illustrativa" (art. 7);
- Perché mai il P.G.T. deve esprimersi sui tempi di attivazione dei piani complessi in attuazione delle azioni di sviluppo (punto e)?
- Come fa a definire i piani complessi e gli atti di programmazione negoziata, assicurandone la ripartizione dei diritti edificatori? Vuol dire allora che questo strumento conferma la proprietà? Su tutto il territorio o solo sugli atti di programmazione negoziata?

Piano dei servizi

- Perché il testo proposto modifica i contenuti del piano dei servizi definito dalla l.r. 1/2001. Per quali (più o meno importanti) ragioni? La l.r. 1/2001 dovrà essere di conseguenza modificata o abrogata?
- Perché mai è il piano dei servizi a dover definire le capacità insediative? Ma è questo lo strumento e la sede giusta?
- Ma il piano dei servizi non deve anche occuparsi dei fabbisogni futuri ed emergenti?
- Il piano dei servizi può solo (art. 17, comma 2) (e perché non deve? come sarebbe logico) essere modificato in connessione alla adozione del P.G.T. o sue varianti?

Piano di assetto morfologico

E' lo strumento di nuova definizione. Da dove nasce? Da dove deriva? Qual è la sua funzione specifica?

- Come si collega al P.G.T.?
- Agisce ed opera su tutto il territorio comunale?
- Siccome è sua funzione individuare i sistemi ambientali, gli elementi naturali e rurali, può, deve, azionarli? Questo contrasta con quanto affermato per il P.G.T.?
- Che cosa è una "condizione di trasformabilità" secondo "salvaguardie" che questo strumento dovrebbe esprimere?
- Gli indirizzi ed i parametri che questo strumento deve identificare secondo il comma 3 dell'art. 18, non sono eccessivamente analitici e dettagliati? Non rischiano di ritornare ai difetti dei peggiori vecchi P.R.G.?

Piani complessi comunali

- Perché non sono ben definiti i piani complessi? E perché l'articolo non definisce cosa sono gli "strumenti di programmazione negoziata" di cui al titolo dello strumento?
- Se per piani complessi si intendono semplicemente tutti i piani relativi agli strumenti attuativi perché ricorrere a questo termine disorientante? Nel linguaggio corrente e nella letteratura urbanistica i piani complessi sono ben altra cosa. Si vuol rinunciare all'invito INU di definire, finalmente, un solo ed unico strumento attuativo?
- Cosa ci sta a fare nell'art. 19 l'affermazione che il P.G.T. connette i piani complessi comunali?

Normativa tecnica

- Che fine ha fatto? Si intende eliminarla o si tratta di una dimenticanza?

Alle numerose critiche e dubbi sollevati in sede INU Lombardia durante l'incontro con l'Assessore regionale Moneta si è risposto che a molti dubbi e quesiti risponderà la



"sperimentazione". A mio parere sarebbe impossibile e troppo rischioso sperimentare un oggetto come questo, dai contorni troppo vaghi e indefiniti, suscettibile di troppe e disparate interpretazioni. La sperimentazione non potrebbe che confermarci che sono possibili mille usi e interpretazioni di questo strumento. Ma con quali risultati attesi, con quali costrutti e, soprattutto, con quali costi?

Alcune conclusioni

Non è facile prevedere come andrà a finire la "riforma" della legge urbanistica lombarda. Le premesse non sono incoraggianti. Il testo presentato non ha la struttura e le caratteristiche di una legge organica, capace di sostituire la vecchia e gloriosa legge 51/75. E non è facile capire quale disegno o quale strategia si nasconda dietro questa voluta oscurità e confusione.

Bisogna impegnarsi per salvare la logica del piano e della programmazione pubblica.

Il modello "sdoppiato dell'INU sembra rispondere bene alle nuove esigenze e tendenze, mentre la proposta regionale va assolutamente respinta.

Nel frattempo si avviino piani locali che individuino e massimizzino le invarianti ambientali e massimizzino la conservazione e la tutela di tutte le risorse ambientali e paesistiche.

Si sostenga e si partecipi all'avvio della pianificazione provinciale.

Non credo si possano sperimentare piani comunali di modello INU (sdoppiati) in assenza di una legge regionale che li istituisca.

Riferimenti bibliografici e note

¹DE CARLO GIANCARLO, "Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento", in *Quaderni di differenze*, Argalia, Urbino 1965.

²JAN NAIRN, "Relazione al Seminario di Stresa "La nuova dimensione della città - La città-regione" in *Atti del Seminario*, Milano, Ilse 1962.

³BELTRAME GIANNI, "Lo strumento urbanistico "minimo" nell'evoluzione della pianificazione comunale in Italia", *Città e Società*, n. 2, 1970.

⁴URBANI PAOLO, "Aspetti giuridici della perequazione", *Urbanistica informazioni*, n.184, 2002.

⁵VIVIANI SILVIA, "Lur 5/95: un primo bilancio attuativo", *Urbanistica informazioni*, n.184, 2002.

Como 4 ottobre 2002