

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE IN ITALIA

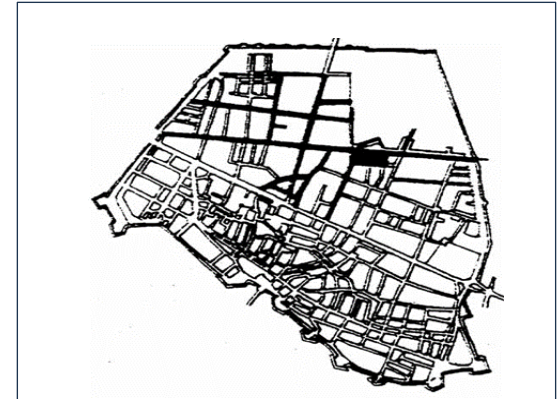
IL PIANO DELL'OTTOCENTO COME PROGETTO URBANO

I precedenti storici: dal piano di Ferrara alle città dell'Ottocento

Il progetto urbano di Ferrara, del 1492, è famoso per l'applicazione dei canoni rinascimentali non a un modello astratto, ma allo sviluppo di una città reale. E' stato scritto che il dialogo fra i due tipi di tessuto urbano costruì "la prima città moderna europea" (Burckhardt). Moderno anche il modo con cui fu gestita la realizzazione degli edifici e degli spazi pubblici.

Nei secoli successivi in Italia e in Europa si sono moltiplicati importanti progetti urbani, prima limitati e poi sempre più estesi, finché la rapida crescita delle attività industriali ha imposto di regolare insieme tutti i problemi, antichi e nuovi, della vita urbana,

Si è così sviluppata l'*ingegneria urbana*, a partire da grandi esperienze come il Ring di Vienna (1865) e la Parigi di Hausmann, che per la prima volta ha organizzato in un quadro complessivo le reti di strade, acquedotti e fognature, i servizi, l'edilizia pubblica e privata.



Ferrara (1492) l'Addizione Erculeea progettata da Biagio Rossetti per Ercole I d'Este

Il 'Piani Regolatori Edilizi e di Ampliamento' della Legge del 1865

Nel 1861 l'unità d'Italia portò alla realizzazione di nuovi servizi pubblici (scuole, caserme, ospedali, ferrovie, tranvie...). Intanto proseguiva anche la crescita industriale, limitata però ad alcune regioni e più lenta rispetto agli altri paesi europei.

La legislazione rispose rapidamente alle nuove prospettive di sviluppo urbano: nel 1865 la L.2359 istituì i '**Piani Regolatori Edilizi**', pensati per modificare il tessuto urbano esistente, e i '**Piani Regolatori di Ampliamento**' per regolare l'espansione delle città.

L'impostazione dei piani è legata alla cultura dell'epoca: i piani *edilizi* prevedevano di norma l'abbattimento delle mura e grandi demolizioni nei centri antichi, i piani *di ampliamento* disegnavano le strade, le piazze e gli spazi destinati ad alcuni servizi pubblici, lasciando ai privati libertà di uso dei suoli; al più si davano prescrizioni sulle altezze e distanze fra edifici.

I Piani non erano obbligatori; erano invece molto diffusi i **Regolamenti Edilizi e d'Igiene**.

Nel periodo fra il 1865 e la seconda guerra mondiale poche città si dotarono di piani, per affrontare nuove necessità di crescita: Firenze, divenuta capitale, poi Milano, Bologna...



Piano. Regolatore Edilizio e di Ampliamento di Bologna, 1889 Nuovi assi urbani (Ugo Bassi, Rizzoli, Indipendenza, Irnerio) demolizione delle mura, ampliamento in pianura

IL NOVECENTO: IL PIANO PER LA CITTA' RAZIONALISTA

La Legge Urbanistica del 1942 e i pochi piani del dopoguerra

Dopo la prima guerra mondiale i piani abbandonarono progressivamente il disegno urbano, per seguire la nuova cultura razionalista che si diffondeva in Europa. A partire dal Piano di Amsterdam (1931), le città si organizzavano come 'macchine', formate da **zone specializzate**, destinate a funzioni specifiche (residenza, industria, servizi).

In Italia il cambiamento venne sancito dalla **Legge Urbanistica n.1150 del 1942** che superava l'impostazione ottocentesca, istituendo il **Piano Regolatore Generale**, esteso a tutto il territorio comunale e obbligatorio solo per i comuni maggiori. La **licenza edilizia**, già introdotta da leggi precedenti, non era obbligatoria per le aree agricole.

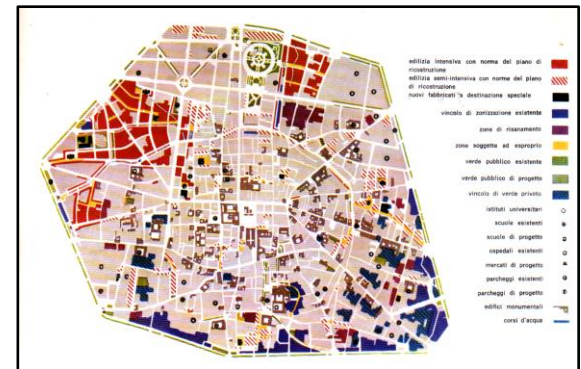
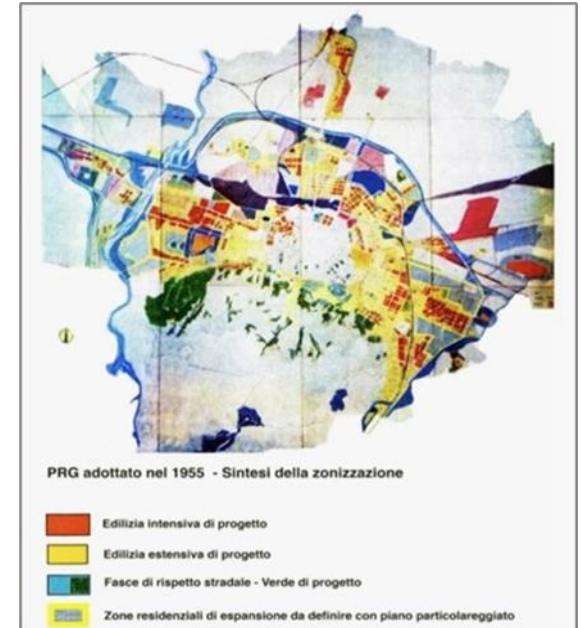
La Legge definiva l'iter di approvazione tuttora in uso (adozione, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni, approvazione) e gli **strumenti di attuazione** (Piani Particolareggiati pubblici, lottizzazioni private). Le norme erano pensate per garantire il controllo pubblico del solo territorio urbano, e solo nei comuni in forte crescita, in un paese ancora fortemente rurale.

Questi limiti sono apparsi evidenti **nella ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale**: le città sono cresciute invadendo le campagne, edificate senza controllo urbanistico; si sono approvati pochi piani, in genere molto sovradimensionati, che hanno finito per favorire la speculazione immobiliare. Nei centri storici, trattati come le altre aree, si sono consentite ampie demolizioni e massicce costruzioni.

Prendendo ad esempio il caso di Bologna, vediamo a fianco l'immagine del PRG adottato nel 1955 (e approvato nel 1958) che prevedeva una crescita della città fino a un milione di abitanti, in modo simile a quanto stava avvenendo nei grandi centri del nord, che in pochi anni stavano raddoppiando la popolazione.

Vediamo sotto la normativa specifica del centro storico, con in rosso le aree più colpite dai bombardamenti, ricostruite con alta densità, i monumenti da tutelare e gli edifici minori ricostruiti o modificati per aumentare volumetrie o allargare strade.

un esempio: il piano di Bologna del 1958



IL PIANO RAZIONALISTA APPLICATO

Trenta anni di Legge Ponte – meriti e limiti

La piena applicazione dell'impostazione razionalista si ha in Italia solo nel 1967, con la L.n.765, detta '**Legge Ponte**'. Nata per rimediare allo sviluppo urbano poco controllato del secondo dopoguerra, ha inciso sull'organizzazione delle città e sugli aspetti sociali: ha codificato la divisione del territorio comunale in **zone** (A,B,C,D,E), e ha stabilito che i privati debbono partecipino ai costi dello sviluppo urbano (**oneri di urbanizzazione**) per garantire la presenza di servizi pubblici, fissando per ogni tipo di servizi **le quantità minime (standard)** da garantire.

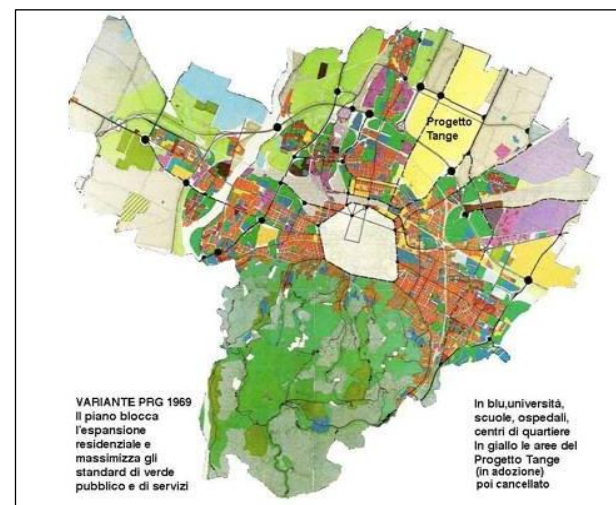
La legge ha anche imposto la tutela dei **centri storici** (zone A) e limitato l'edificazione nelle **zone agricole** (E) in cui ha reso obbligatoria la licenza edilizia. Si sono così avuti piani meno sovradimensionati, con dotazioni migliori di servizi pubblici. In particolare, il PRG di Bologna del 1969 fu preso ad esempio per la quantità di aree verdi e di altri servizi pubblici (*immagine a lato*).

Per quasi trenta anni l'impostazione del Piano Regolatore stabilita dalla Legge Ponte è stata applicata, con effetti certamente positivi, ma con limiti che nel tempo erano sempre più evidenti. In particolare i piani erano in genere più rigidi rispetto all'impostazione stabilita dalla legge del 1942, mentre invece la dinamica delle attività economiche avrebbe richiesto sempre maggiore flessibilità.

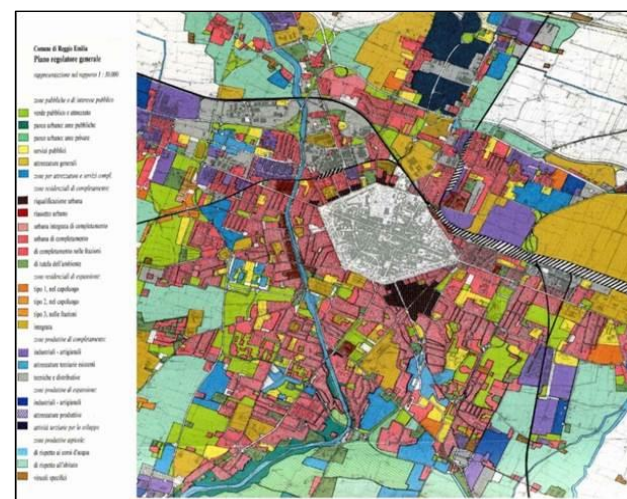
Si ricorreva quindi a continue Varianti. Un primo cambiamento importante si realizzò negli anni '80: **si superò la zonizzazione tradizionale**, organizzando il piano per **zone miste, non più monofunzionali**, ma caratterizzate dalla presenza di diversi '**usi**' fra loro compatibili (*ad esempio: uso U1 residenza, ma anche negozi, piccole attività artigianali; uso U10 industria, ma anche servizi per l'industria, commercio...*). *A lato PRG di Reggio Emilia, 1983*

Si aveva così una gestione più flessibile, ma rimaneva una rigidità di fondo dei piani, che dovevano contenere scelte fra loro assai diverse sull'uso delle aree, come le decisioni a lungo termine riguardanti la struttura urbana, quelle meno certe relative ad aree interessate da trasformazioni anche imprevedibili, e le decisioni di modesta incidenza relative all'uso di piccole aree private o pubbliche.

PRG di Bologna, 1969



PRG di Reggio Emilia, 1983



IL SUPERAMENTO DEL PIANO RAZIONALISTA E LE TENDENZE ATTUALI

L'articolazione in due livelli: Piano Strutturale e Piano Operativo

Per superare decisamente la rigidità dei piani nel 1995 una legge regionale toscana ha proposto di articolare i Piani Regolatori in due parti, una **strutturale**, e una **operativa**. Una forte innovazione, ma in realtà un'impostazione simile a quella in uso negli altri paesi europei e quasi un ritorno alle regole iniziali della legge del 1942.

Il **Piano Strutturale Comunale (PSC)** contiene le scelte di lungo termine relative alla tutela dell'ambiente e dei centri antichi, le grandi infrastrutture, i principali servizi, le aree più importanti di sviluppo urbano e produttivo. Il PSC è articolato non per zone, ma per *ambiti polifunzionali*, e non stabilisce diritti e vincoli sulle singole aree; questo compito spetta al **Piano Operativo**, che è modificabile, è legato alla durata in carica del Sindaco (5 anni), ed è oggetto di contrattazione fra comune e privati, con forme stabilite dalle leggi regionali.

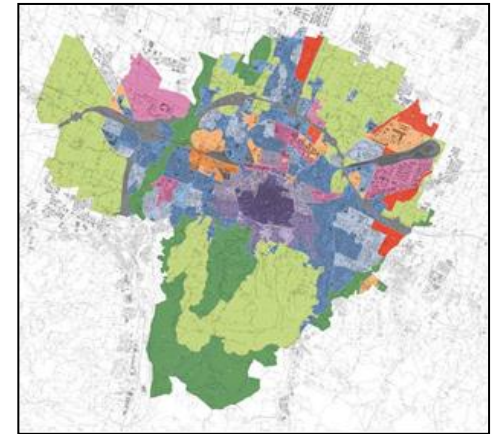
Per le aree già edificate (e in particolare per i centri antichi), le norme di intervento sono definite da un Regolamento, che amplia le competenze del tradizionale Regolamento Edilizio.

Molte Regioni hanno applicato questo modello, ed hanno utilizzato l'articolazione del piano in due livelli per applicare norme di **perequazione** (vedi scheda *Pubblico/Privato*). La legge della Lombardia ha previsto invece un **unico Piano Generale del Territorio**, articolato in un Documento di piano, un Piano dei Servizi e un Piano delle Regole.

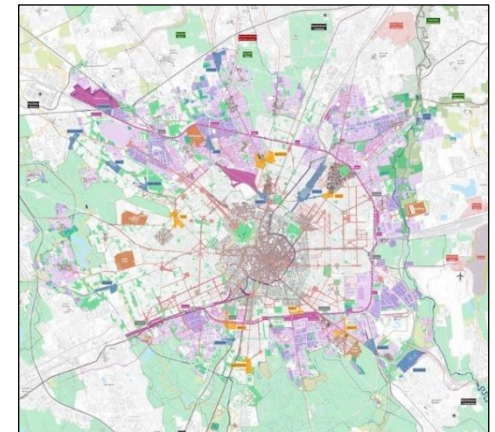
Le tendenze attuali. Piano Generale e Accordi Operativi

Negli ultimi anni l'impostazione lombarda è stata considerata più efficiente, e anche l'Emilia-Romagna dal 2017 prevede un **unico strumento**, il **PUG (Piano Urbanistico Generale)**, da attuare con interventi pubblici e con **Accordi Operativi** fra comune e privati.

Gli Accordi, proposti dai privati, dopo una verifica preliminare sui proponenti, sono dichiarati **di interesse pubblico** dalla Giunta Comunale; sono poi sottoposti a *pubblicazione, osservazioni e approvazione* con delibera del Consiglio Comunale. In pratica è come se divenissero proposte pubbliche di Piano Particolareggiato e, quindi, debbono presentare il **progetto urbano** da realizzare, comprendente gli insediamenti privati e le opere pubbliche previste, un documento sulla **sostenibilità ambientale** (VALSAT), il **piano economico**, (fattibilità e costi), una **convenzione** con gli impegni dagli operatori, tempi e garanzie prestate.



PSC di Bologna, 2009 Classificazione del territorio: grandi ambiti, destinazioni d'uso miste, flessibilità, quantità totali definite



Il nuovo PGT di Milano (2019)
Infrastrutture, ambiti dei servizi, struttura del verde, ambiti di rigenerazione urbana

L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO PUBBLICO/PRIVATO: L'ESPROPRIO

Oltre un secolo di tentativi. La perequazione

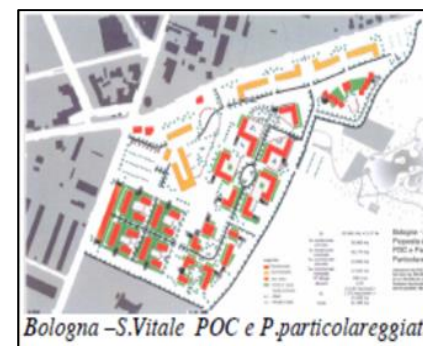
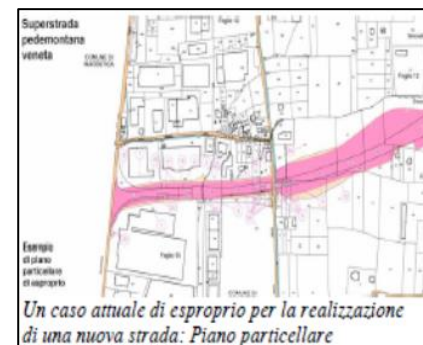
Il **diritto urbanistico dell'800** attribuiva ai privati ampia libertà di edificazione, mentre il potere pubblico doveva provvedere a strade, piazze, edifici e servizi pubblici. Per acquisire le aree necessarie, **la prima legge urbanistica**, del 1865, era dedicata **all'esproprio per pubblica utilità**. L'iter tutelava la proprietà privata, fissando una procedura rigorosa tuttora vigente e stabiliva un'indennità pari al **valore di mercato** dell'area o dell'immobile. Si precisava che in caso di *esproprio parziale* all'indennità si sarebbe tolto l'aumento di valore conseguito dalla parte residua per effetto dell'opera pubblica. La **Legge speciale per Napoli** (1885) portò un ulteriore elemento di equilibrio, fissando per l'indennità la media fra il valore di mercato e la somma degli affitti degli ultimi dieci anni, affiancando così al valore dell'oggetto la valutazione del rendimento per il proprietario. Fu poi applicata a molte opere pubbliche *in aree non urbane* perché dimezzava l'indennità.

Cento anni dopo, **nel momento di più rapida espansione urbana**, si cercò più volte di ridurre i costi per i comuni. Nei primi anni '60 fu proposto *l'esproprio generalizzato delle nuove aree edificabili*, che ne avrebbe fatto crollare il valore di mercato, ma fu respinto. Altre proposte furono bocciate dalla Corte Costituzionale. *Una legge del 1971 stabilì un'indennità pari al valore agricolo del suolo, moltiplicato per un parametro che teneva conto dei valori ben più alti del mercato immobiliare*. Nel 1980 la Corte Costituzionale bocciò anche questo criterio. Dopo diversi tentativi nel 1992 si estese a tutto il territorio nazionale la **Legge per Roma Capitale del 1990**, con indennità pari alla media fra valore di mercato e reddito dominicale rivalutato, simile a quella dell'antica Legge di Napoli.

Nel 2007, a seguito di una sentenza della Corte Europea la legislazione italiana ha stabilito il ritorno all'indennità pari al valore di mercato. Si è così tornati al punto di partenza.

Oggi in genere si cerca di evitare l'esproprio attraverso la **PEREQUAZIONE**.

Articolando gli strumenti di piano in due livelli, nel primo le quantità edificabili sono definite per ambiti vasti, senza attribuirle alle singole aree. Tutti i proprietari hanno quindi una quota; nel secondo livello si stabilisce dove effettivamente edificare. I proprietari di aree destinate a servizi pubblici le cederanno al Comune, utilizzando la loro quota in un'area diversa dello stesso ambito, con accordo fra privati, o in altra area resa disponibile dal Comune. La proprietà privata non è danneggiata e il Comune ottiene le aree necessarie senza ricorrere all'esproprio.



IL CONTESTO: POLITICHE PER IL TERRITORIO IN ITALIA

I precedenti storici, ferrovie, bonifiche, nuove città

Abbiamo visto come sono cambiati nel nostro paese gli strumenti di governo della città; in modo simile sono cambiate le politiche riguardanti il territorio, che hanno agito prima in modo settoriale, e poi hanno cercato di intervenire in modo sempre più integrato.

Agli inizi del '900 con la **nazionalizzazione delle Ferrovie** (1905) lo Stato italiano completò il processo di costruzione di questo importante strumento di sviluppo, avviato fino dai tempi di Cavour. La rete raggiunse la sua massima estensione, ma era concentrata nelle regioni del centro-nord e ovviamente non poteva da sola garantire crescita economica; fra la fine dell'800 e il 1915 oltre 14 milioni di persone emigrarono, per lo più verso le Americhe.

Nel ventennio fascista si ampliarono gli interventi dello stato, con l'istituzione di nuovi **enti nazionali** (in particolare l'IRI, per lo sviluppo di industrie a controllo statale nei settori strategici), e si realizzarono alcune **nuove città**, collegate a grandi interventi di bonifica o a nuovi distretti industriali, e popolate con forti migrazioni più o meno spontanee dalle zone più povere del paese. Ricordiamo ad esempio Littoria (ora Latina), Sabaudia, Carbonia.

Il paese era ancora in prevalenza rurale; molte risorse furono spese nell'avventura coloniale, che non dette i risultati sperati ed ha lasciato un'eredità negativa.

Il secondo dopoguerra, la prima diffusione urbana e industriale

La ricostruzione delle città in gran parte distrutte fu gestita soprattutto dai privati, ma lo stato intervenne, a partire dal 1949, con un **grande programma di edilizia popolare** (Piano Fanfani, INA CASA, poi GESCAL), realizzando nuovi quartieri urbani per i tanti immigrati provenienti dalle campagne e dal Sud. Fu un impegno imponente, che coinvolse nella progettazione circa un terzo degli architetti e ingegneri italiani, e fra essi tutti i migliori.

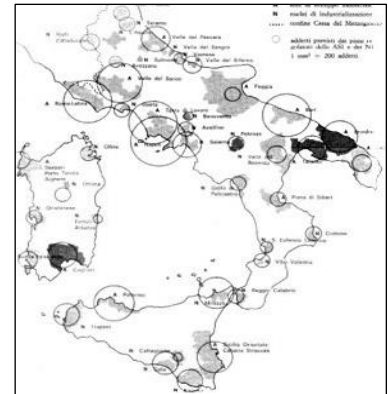
Le maggiori città del Centro-Nord in pochi anni raddoppiarono la popolazione; anche per ridurre questo massiccio esodo e offrire lavoro al Sud si istituì (1950) la **Cassa per il Mezzogiorno**, che dopo primi interventi diffusi costruì **nuovi poli industriali** (*Aree e Nuclei*) pensati come agglomerati di impianti produttivi intorno a industrie *motrici*, cioè industrie di base in genere parastatali, siderurgiche o petrolchimiche. Si tentava così di coordinare lo sviluppo economico che stava investendo il paese negli anni del cosiddetto *'boom economico'*.



La rete ferroviaria al 1906



Bonifica Agro Pontino- Latina (*Littoria*)



Interventi della Cassa del Mezzogiorno
A aree di sviluppo industriale **N** nuclei

INIZIO E FINE DELLA DIFFUSIONE INDUSTRIALE IN ITALIA

I primi studi e l'avvio delle Regioni

Le iniziative della Cassa del Mezzogiorno e i primi studi italiani degli anni '60 cercavano di regolare una crescita produttiva vivace e poco regolata. Erano influenzati da esperienze di altri paesi europei, che stavano adottando piani fondati sui concetti di **polo di sviluppo** (Perroux, 1950) e di **asse di sviluppo** (Friedmann e Alonso).

Si moltiplicarono studi e proposte e si arrivò ad una proposta complessiva, il **'Progetto '80'**, elaborato nel 1969 per incarico del Ministero del Bilancio. Era un documento molto suggestivo, ma raccoglieva tante esigenze e potenzialità senza misurarsi con le risorse disponibili e con i tempi di attuazione; ad esempio, proponeva il ponte Messina-Reggio Calabria, per realizzare la 'metropoli dello Stretto'.

Quando a partire da 1970 la competenza in materia di pianificazione passò alle Regioni, queste quasi sempre si dotarono di piani territoriali molto più prudenti e concreti. Erano però ancora piani disegnati come un progetto razionalista, con poli urbani, grandi strade, porti, aree industriali e turistiche: tentativi di fare quella che i francesi hanno chiamato *Géographie volontaire*.

Dai piani senza sviluppo allo sviluppo senza piani: i Piani Paesistici

Una vera svolta si ebbe quando la legge 431 del 1985 obbligò le Regioni a tutelare il proprio territorio con il **Piano Paesistico Regionale, strumento di tutela complessiva dell'ambiente**, che si pose come quadro di vincoli da rispettare nel definire le nuove scelte di sviluppo per insediamenti e infrastrutture.

Nel tempo il Piano paesistico è divenuto sempre più importante ed oggi in molte regioni è divenuto di fatto il principale strumento di pianificazione, ben diverso dai progetti di un tempo e più simile, semmai, ad una **banca dati** da interrogare per valutare la **sostenibilità** di ogni intervento e per **monitorarne gli effetti**.

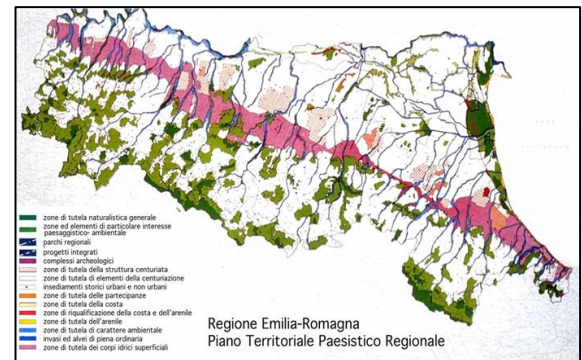
L'esigenza di **tutela ambientale** ha rapidamente assunto lo stesso peso negli altri livelli di governo del territorio, nei piani provinciali e nei piani comunali.

In particolare, nelle più aggiornate leggi regionali, e soprattutto nella loro applicazione, le analisi riguardanti la Valutazione Ambientale Strategica sono oggi parte integrante dei Piani Regolatori dei Comuni e delle Unioni di Comuni.

Progetto '80 la rete di sistemi metropolitani



1986 il primo Piano Paesistico Regionale



L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO PUBBLICO/PRIVATO

Il crescente controllo pubblico sull'attività edilizia privata

Come abbiamo già notato, nell'800 e fino alla seconda guerra mondiale; l'attività edilizia privata è stata disciplinata nella maggior parte dei comuni dal **Regolamento Edilizio e di Igiene**, che regolava gli aspetti igienici e sanitari, di sicurezza e vivibilità (come le altezze interne, la dimensione minima dei vani, l'ampiezza delle finestre...) Un controllo anche oggi necessario per ottenere il *Certificato di abitabilità* (istituito già nel 1888). Solo alcune città si sono dotate di un Piano Regolatore, per disegnare i loro nuovi spazi pubblici.

La **Legge Urbanistica del 1942** introdusse un controllo più forte, stabilendo che i privati dovevano chiedere la **Licenza Edilizia**, ma questa era **obbligatoria solo nelle aree urbane**.

Nel dopoguerra la crescita edilizia ha investito città prive di piano regolatore e, soprattutto, aree agricole periurbane, e quindi si è realizzata molto spesso senza controllo urbanistico.

Solo nel 1967 la **Legge Ponte** ha esteso l'obbligo di **Licenza Edilizia all'intero territorio comunale** e stabilito che i privati debbono contribuire alle spese per i servizi pubblici: nelle aree prive di servizi si poteva costruire solo dopo l'approvazione di un progetto urbanistico accompagnato da un contratto che obbliga i privati a realizzare la propria quota di **opere di urbanizzazione primaria** (le reti: strada, acqua,, gas...) e contribuire ai costi delle opere di urbanizzazione **secondaria** (scuole, verde...), per le quali si stabilirono **dotazioni minime (standard)**. Il minimo fu fissato in **18 mq di servizi pubblici per ogni abitante** insediabile. Le Regioni in genere hanno applicato standard più alti.

Con la **Legge n.10 del 1977** la Licenza si è trasformata in **Concessione Edilizia**, diventando **onerosa**: agli oneri di urbanizzazione (estesi da allora a tutti gli interventi, anche nelle aree già edificate) si è aggiunto un **Contributo di costruzione**.

Si può dire che si raggiunge così il massimo controllo pubblico sull'edilizia privata; insieme però si comincia anche a sentire il peso di norme troppo rigide.

Inizia allora una progressiva semplificazione dei controlli pubblici: nel 1978 si istituisce l'**autorizzazione**, che sostituisce la concessione per le manutenzioni straordinarie, ed è poi estesa nel 1982 al restauro e risanamento conservativo di edifici non vincolati.



Il Piano Regolatore di Firenze del 1865



L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO PUBBLICO/PRIVATO

Il silenzio-assenso, la SuperDIA, i limiti della semplificazione

Nel 1982 viene introdotto il **silenzio-assenso** per le concessioni edilizie, mentre per le **opere interne** è sufficiente una **asseverazione** (simile all'autocertificazione).

E' un vero **cambiamento concettuale**: se il Comune non risponde entro un certo tempo il progetto si intende approvato. Si dà maggiore libertà (e responsabilità) a proprietari e progettisti, ma cambia anche l'organizzazione pubblica, che si deve adeguare: dal 1990 deve indicare per ogni pratica edilizia un **responsabile del procedimento**. Negli stessi anni si semplificano i controlli per i **cambi di destinazione d'uso**, se non chiedono opere edilizie.

Applicando ancora il concetto di silenzio-assenso nel 1993 si istituisce la **DIA (Denuncia di Inizio Attività)**, che va presentata da un tecnico abilitato entro 20 giorni dall'inizio dei lavori e può sostituire autorizzazione e asseverazione.

Nel 2001 il nuovo **Testo Unico dell'Edilizia** sostituisce la Concessione con il **Permesso di Costruire**, con gli stessi oneri. La domanda va presentata allo **Sportello Unico per l'Edilizia** che raccoglie i pareri dei diversi enti interessati; anche per questi vale il silenzio-assenso.

Nel 2001 si stabilisce poi che la **DIA può sostituire il Permesso di Costruire**, se riguarda edifici previsti da piani urbanistici approvati, che contengano precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche, formali e costruttive. (**SuperDIA**).

Infine, nel 2010 è istituita la **SCIA (segnalazione certificata di inizio attività)**, che consente di iniziare i lavori immediatamente, se non ci sono vincoli ambientali o storici che richiedono il nulla-osta delle autorità competenti. Se l'intervento non riguarda parti strutturali è possibile la CILA, ancora più semplificata.

Intanto si cercava di **favorire gli interventi di recupero**: nel 2010 la demolizione e ricostruzione viene equiparata alla ristrutturazione edilizia anche se non si conserva l'aspetto originario degli edifici; nel 2011 si consente il trasferimento di volumi; nel 2013 si prevede che il **volume della ricostruzione possa essere maggiore di quello originario**.

Non si tratta solo di un cambio di definizione: l'aumento di volumi, secondo le regole seguite da decenni, cambia gli equilibri della città e comporta la presentazione pubblica di un progetto urbanistico, l'adeguamento dei servizi pubblici (verde, parcheggi ...), il pagamento di oneri di urbanizzazione, tutte cose non richieste se ci si limita a ristrutturare edifici esistenti.

Secondo molti urbanisti si rischia di tornare alla mancanza di controllo degli anni del dopoguerra.



PRU di Firenze-Novoli oggetto di caso giudiziario, realizzato con superDIA



Milano inchiesta sul palazzo nel cortile

LE PROSPETTIVE ATTUALI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

E' ormai evidente che oggi il piano urbanistico non può più essere visto come un disegno che definisce la crescita futura della città, ma è solo **uno degli strumenti di governo continuo del territorio e dell'ambiente**.

Su questa linea si muovono da alcuni anni le nostre Regioni, producendo però normative fra loro diverse, solo in parte giustificate dalle specificità di ogni territorio. E' una frammentazione eccessiva, che complica e rallenta molti interventi e quindi fra urbanisti, operatori dell'edilizia, amministratori si è diffusa da tempo l'esigenza di adottare **una legge nazionale di principi**, che fissi poche linee essenziali per consolidare le esperienze positive di questi anni, in particolare per quanto riguarda la tutela ambientale, la perequazione, la rigenerazione urbana.

Sono state elaborate diverse proposte, anche sotto forma di legge presentata in Parlamento.

Al di là delle differenze partono tutte da una **visione integrata del territorio, come sistema ambientale, economico e abitativo**; fissano limiti al consumo di suolo naturale o coltivato e privilegiano il recupero dell'esistente; cercano di superare una logica gerarchica nel rapporto fra piano regionale, piani di area vasta e piano locale, distinguono fra scelte di tipo strategico, strutturale e operativo, ampliano il tradizionale concetto di standard per servizi pubblici, visti ora come dotazioni territoriali che includono infrastrutture verdi, servizi ecosistemici, e attrezzature per funzioni pubbliche e collettive.

Naturalmente le cose non sono semplici, e lo dimostra il fatto che da tanti anni si tenta inutilmente di adeguare la nostra legislazione urbanistica, che si fonda ancora sulla legge del 1942.

Forse non servono complesse operazioni giuridiche, ma una maggiore consapevolezza della realtà attuale: come nel 1942 anche oggi dobbiamo regolare un nuovo ciclo: allora si trattava di **regolare la crescita fisica delle città** in un'epoca di sviluppo urbano-industriale, ora quel ciclo è finito e si deve aprire un nuovo periodo di **sviluppo sostenibile, senza ulteriore consumo di suolo**.

Potremmo dire che siamo di fronte a una grande operazione di manutenzione straordinaria dell'esistente, e quindi ora (come allora) il piano potrebbe essere lo strumento dedicato a **trasformazioni eccezionali**, mentre la normale gestione quotidiana potrebbe essere gestita con regolamenti meno complessi. Naturalmente oggi è molto diverso il contesto, con i forti rischi ambientali e i mutati rapporti fra autorità pubbliche e private, e ciò comporta che l'attività di piano sia fondata su un **quadro delle risorse ambientali** da tutelare (il cosiddetto *statuto dei luoghi* delle leggi toscane), così chiaro e trasparente da consentire di usare nuove forme dinamiche di collaborazione pubblico/privato, come ad esempio quella degli **Accordi** previsti dall'ultima legge urbanistica emiliana, assicurando il rispetto dell'interesse pubblico.

Per ottenere questo risultato sarebbe anche necessario ridurre due elementi di fragilità del sistema, a cui sono dedicate le schede allegate: **l'attuale organizzazione degli enti locali, e il grande numero di piccoli comuni** (il 75% con meno di 5.000 abitanti)

ALLEGATO 1 - PIANIFICAZIONE: LIVELLI, ORGANI E COMPETENZE

Livello nazionale

Organi: *Consiglio dei Ministri, Parlamento*

La competenza in materia di pianificazione e ambiente spetta alle Regioni; lo Stato ha competenze “residuali”, che esercita con leggi e decreti dei Ministeri competenti (Lavori Pubblici, Trasporti, Ambiente) riguardanti le norme di interesse nazionale, ad esempio l’esproprio, l’edilizia pubblica, particolari aree da proteggere o da risanare (parchi e aree marittime..) la carta del rischio sismico, piani nazionali di infrastrutture (Piano dei Trasporti, Ferrovie, Porti, Aeroporti, ecc.). Alcune regioni chiedono di ridurre le competenze statali.

Livello regionale

Organi: *Presidente, che nomina la Giunta, e Consiglio Regionale*

La Regione applica le leggi nazionali e le integra con proprie leggi in materia di pianificazione, ambiente, edilizia, trasporti...; - governa il territorio regionale con piani generali e settoriali (Piano Territoriale Regionale, Piano paesistico, Piano dei Trasporti, dei bacini...).- definisce linee guida per piani settoriali gestiti dalle Province od Unioni di Comuni; controlla/approva i piani urbanistici locali; coopera con altre regioni e lo Stato per Piani interregionali (es. Bacino del Po, Parco del Delta del Po, Parco del Ticino ...),

Livello di area vasta, metropolitano o provinciale

Organi: *Presidente (che ha potere esecutivo e assegna deleghe a membri del Consiglio); Consiglio nominato con elezioni di secondo grado, dai consiglieri dei comuni appartenenti all’area vasta; Assemblea dei Sindaci, che approva il bilancio e le riforme di Statuto.* L’ente di area vasta applica al proprio territorio le indicazioni e le prescrizioni dei piani regionali; elabora un Piano Territoriale di Coordinamento, con le linee guida della pianificazione comunali, piani di tutela e valorizzazione dell’ambiente (attività estrattive, parchi, corridoi ecologici, tutela delle acque, tutela idrogeologica, smaltimento dei rifiuti, aree produttive, ecc.); pianifica i servizi di trasporto, la gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione; programma e gestisce l’edilizia scolastica; offre raccolta dati e assistenza tecnica ai comuni (*nota*)

Livello comunale

Organi: *Sindaco, che nomina la Giunta ed ha poteri esecutivi, e Consiglio Comunale (con poteri di controllo)*

Il Comune è titolare di tutte le funzioni amministrative, fra cui la pianificazione generale e specifica del suo territorio. Lo strumento principale è il Piano Regolatore Comunale. Con caratteristiche definite dalle leggi regionali in materia stabilisce l’uso dei suoli, attuato tramite strumenti dettagliati, di iniziativa pubblica (Piani Particolareggiati, Piani di edilizia pubblica) e/o Privata.

Il Comune attua anche piani di settore, ad esempio della mobilità, dei servizi pubblici, del commercio, per la raccolta dei rifiuti...

(nota) attualmente gli Enti di area vasta sono: 80 Province ordinarie; 2 Province autonome (Bolzano, Trento); 1 Regione/Provincia (Val d’Aosta); 6 Liberi Consorzi Siciliani; 18 Unioni Territoriali. Intercomunali del Friuli-Venezia Giulia; 14 Autorità Metropolitane che sommano poteri di Provincia e Comune. 10 A.M. sono state costituite con legge del 2014.: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria; si sono poi aggiunte Cagliari, Palermo, Catania e Messina decise dalle Regioni a statuto speciale, Sardegna e Sicilia, Il territorio delle A.M. è di norma quello della precedente Provincia Il Sindaco Metropolitano è quello del Comune capoluogo; lo stesso vale per il Presidente della Provincia.

ALLEGATO 2 – L'ANTICO PROBLEMA DEI PICCOLI COMUNI (da Atlante Rurale CAIRE 2013)

