

Massimo Aleo

Urbanistica

STRUMENTI DELLE POLITICHE TERRITORIALI E URBANE



Massimo Aleo

URBANISTICA. STRUMENTI DELLE POLITICHE TERRITORIALI E URBANE

ISBN 13 978-88-8207-281-0

EAN 9 788882 072810

Manuali, 65

Prima edizione, maggio 2008

Aleo, Massimo <1963->

Urbanistica : strumenti delle politiche territoriali e urbane / Massimo Aleo. –

Palermo : Grafill, 2008

(Manuali ; 65)

ISBN 978-88-8207-281-0

1. Urbanistica

711.4 CDD-21

SBN Pal0211942

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di maggio 2008

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

*"Tu continui a farti piccolo ai miei occhi
e dici che è stata cattiva con te prima la natura, poi la sorte;
mentre dipende da te sollevarti al di sopra del volgo
e salire al più alto grado della felicità umana"*

Lucio Anneo Seneca, *Epistulae morales ad Lucilium* (L'arte di vivere)

*Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra.
"Ma qual'è la pietra che sostiene il ponte?" chiede Kublai Kan.
"Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra," risponde Marco,
"ma dalla linea dell'arco che esse formano".
Kublai Kan rimane silenzioso, riflettendo. Poi soggiunge:
"Perché mi parli di pietre? È solo dell'arco che m'importa".
Polo risponde: "Senza pietre non c'è arco".*

Italo Calvino, *Le città invisibili*

INDICE

PRESENTAZIONE.....	p.	11
1. INNOVAZIONE ED EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI GOVERNO		
DEL TERRITORIO	"	13
1. Pianificazione dello sviluppo delle trasformazioni territoriali.....	"	16
1.1. La pianificazione di livello territoriale.....	"	19
<i>Piani territoriali di coordinamento</i>	"	19
<i>Piani regolatori intercomunali</i>	"	20
<i>Piani paesistici e piani paesaggistici</i>	"	20
<i>Piani per le aree e i nuclei di sviluppo industriale</i>	"	23
<i>Piani comprensoriali</i>	"	24
<i>Piani urbanistici delle Comunità montane</i>	"	24
<i>Piani urbanistici regionali</i>	"	24
<i>Piani territoriali di coordinamento delle province (P.T.C.P.)</i>	"	25
<i>Piani urbanistici delle aree metropolitane</i>	"	25
1.2. La pianificazione di livello comunale.....	"	26
<i>Piano regolatore comunale</i>	"	27
<i>Regolamento edilizio</i>	"	29
<i>Programma di fabbricazione (P. di F.)</i>	"	30
<i>Piano di ricostruzione</i>	"	30
1.3. La pianificazione attuativa ordinaria e speciale.....	"	31
<i>Piani regolatori particolareggiati</i>	"	31
<i>Piani di lottizzazione</i>	"	32
<i>Comparto edificatorio</i>	"	33
<i>Piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.)</i>	"	33
<i>Piani per insediamenti produttivi</i>	"	34
<i>Piani di recupero del patrimonio edilizio</i>	"	35
<i>Programmi pluriennali di attuazione</i>	"	36
1.4. Pianificazione settoriale di rilevanza urbanistica.....	"	36
<i>Piani regolatori dei porti (P.R.P.)</i>	"	36
<i>Piani di bacino</i>	"	38
<i>Piani stralcio di bacino (P.A.I.)</i>	"	39
<i>Pianificazione dei trasporti</i>	"	40
<i>Pianificazione commerciale</i>	"	40
<i>Piani dei parchi</i>	"	42

<i>Piano parcheggi.....</i>	p.	43
<i>Piani urbani del traffico</i>	"	44
<i>Regime urbanistico delle opere pubbliche.....</i>	"	44
<i>Programma triennale delle opere pubbliche</i>	"	46
<i>Piani di gestione dei siti di Natura 2000</i>	"	47
<i>Sistema di gestione ambientale e piano di gestione ambientale.....</i>	"	48
 2. LE NUOVE PRATICHE DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI.....	"	49
2.1. I limiti dell'urbanistica tradizionale	"	50
2.2. I nuovi piani urbanistici comunali	"	52
<i>Il piano strutturale</i>	"	55
<i>Il piano operativo.....</i>	"	55
2.3. L'urbanistica perequativa	"	56
<i>Perequazione fondiaria</i>	"	59
<i>Perequazione con traslazione dell'edificabilità.....</i>	"	59
<i>Tecniche specifiche di perequazione conservativa.....</i>	"	60
<i>Premialità di diritti edificatori</i>	"	60
2.4. Urbanistica per sistemi	"	61
2.5. Urbanistica negoziata, concertata, partecipata, interattiva	"	62
2.6. La partecipazione in urbanistica	"	64
2.7. Pianificazione del welfare urbano	"	66
 3. INTERESSI DIFFERENZIATI E PIANIFICAZIONI SEPARATE	"	69
3.1. Beni ambientali e paesaggistici	"	69
3.2. Beni culturali	"	71
3.3. Aree naturali protette	"	72
<i>Parchi nazionali.....</i>	"	73
<i>Parchi naturali regionali e interregionali</i>	"	73
<i>Riserve naturali.....</i>	"	73
<i>Zone umide di interesse internazionale</i>	"	74
<i>Altre aree naturali protette.....</i>	"	74
<i>Aree di reperimento terrestri e marine</i>	"	74
3.4. La rete di Natura 2000.....	"	74
<i>Zone di protezione speciale (ZPS).....</i>	"	77
<i>Siti di importanza comunitaria (SIC)</i>	"	77
<i>Zone speciali di conservazione (ZSC).....</i>	"	77
3.5. Rischio di incidente rilevante.....	"	77
3.6. Energia	"	79
<i>Elettrodotti</i>	"	80
<i>Coltivazione di idrocarburi</i>	"	80
<i>Fonti energetiche rinnovabili</i>	"	81
3.7. Ambiente ed ecologia	"	82

<i>Tutela delle acque</i>	p.	84
<i>Servizio idrico integrato</i>	"	85
<i>Risanamento e tutela della qualità dell'aria</i>	"	85
<i>Gestione dei rifiuti</i>	"	86
<i>Piani per la bonifica delle aree inquinate</i>	"	91
<i>Inquinamento elettromagnetico</i>	"	91
<i>Reti di telecomunicazione</i>	"	92
<i>Inquinamento acustico</i>	"	93
<i>Aree ad elevato rischio ambientale</i>	"	93
<i>Rischio sismico</i>	"	94
<i>Impianti di distribuzione carburanti</i>	"	94
<i>Cimiteri</i>	"	95
 4. PIANI E PROGRAMMI NEGOZIALI DI LIVELLO CENTRALE E LOCALE	"	97
4.1. Intesa istituzionale di programma.....	"	98
4.2. Accordo di programma quadro.....	"	98
4.3. Patto territoriale	"	100
4.4. Contratto di programma	"	100
4.5. Contratto d'area	"	101
4.6. Programmazione territoriale integrata.....	"	102
4.7. Agenda 21 e le Agende 21 locali	"	103
 5. GENERAZIONI DI STRUMENTI INNOVATIVI E COMPLESSI DELLE POLITICHE DI RINNOVAMENTO URBANO.....	"	105
5.1. Programmi integrati.....	"	107
5.2. Programmi integrati di intervento.....	"	107
5.3. Programmi di recupero urbano.....	"	108
5.4. Programmi di riqualificazione urbana (P.Ri.U.).....	"	110
5.5. I Progetti Pilota Urbani	"	111
5.6. L'iniziativa comunitaria Urban I e II	"	111
<i>Urban Italia</i>	"	112
5.7. Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.).....	"	113
5.8. Contratto di quartiere.....	"	114
5.9. Programmi di riabilitazione urbana.....	"	115
5.10. Altri programmi delle politiche urbane e territoriali	"	116
<i>Urbact</i>	"	116
<i>Programmi sperimentali per la riduzione del disagio abitativo</i>	"	117
<i>Programma innovativo in ambito urbano</i>	"	118
<i>Programma innovativo S.I.S.Te.M.A.</i>	"	118
<i>Programma Interreg</i>	"	119
<i>Il Progetto Pilota</i>	"	119

<i>Edilizia Residenziale Sociale (novità Finanziaria 2008)</i>	p.	120
<i>Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali (novità Finanziaria 2008)</i>	"	120
6. GLI STRUMENTI DEGLI INTERVENTI COMPLESSI E STRATEGICI PER LA CITTÀ..	"	123
6.1. Sistema informativo territoriale.....	"	124
6.2. Pianificazione strategica	"	125
<i>Urban center</i>	"	128
6.3. Piano strategico delle città.....	"	129
6.4. Piano urbano di mobilità	"	130
6.5. Marketing urbano e territoriale	"	131
6.6. Partenariato pubblico-privato	"	132
6.7. Finanza di progetto	"	133
6.8. Società di trasformazione urbana.....	"	136
7. IL PROBLEMA DELLA REINTEGRAZIONE URBANISTICA		
DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI	"	141
7.1. Piani di recupero urbanistico.....	"	143
7.2. Le previsioni della Legge n. 326/2002	"	143
8. STRUMENTI APPLICATIVI E DI SEMPLIFICAZIONE.....	"	145
8.1. La conferenza di servizi	"	146
8.2. Accordo di programma	"	147
8.3. Accordi di diritto pubblico.....	"	147
8.4. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive.....	"	148
<i>Il caso dell'approvazione del progetto in variante allo strumento urbanistico</i> ..	"	150
8.5. Lo Sportello Unico dell'Edilizia.....	"	152
9. STRUMENTI DI VALUTAZIONE E CONTROLLO		
DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI.....	"	153
9.1. Valutazione ambientale strategica	"	153
a) <i>Verifica di assoggettabilità</i>	"	157
b) <i>Elaborazione del rapporto ambientale</i>	"	157
c) <i>Consultazione</i>	"	158
d) <i>Valutazione del rapporto ambientale ed esiti della consultazione</i>	"	158
e) <i>Decisione</i>	"	158
f) <i>Informazione sulla decisione</i>	"	158
g) <i>Monitoraggio</i>	"	159
9.2. Valutazione di impatto ambientale	"	159
a) <i>Verifica di assoggettabilità</i>	"	160

<i>b) Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale</i>	p.	161
<i>c) Presentazione e pubblicazione del progetto.....</i>	~	162
<i>d) Consultazione.....</i>	~	162
<i>e) Valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti della consultazione</i>	~	163
<i>f) Decisione</i>	~	163
<i>g) Informazione sulla decisione.....</i>	~	163
<i>h) Monitoraggio.....</i>	~	163
9.3. Autorizzazione ambientale integrata.....	~	164
9.4. Valutazione di incidenza	~	166
9.5. Compatibilità paesaggistica.....	~	168
9.6. Valutazione finanziaria	~	169
<i>Analisi costi-benefici</i>	~	170
<i>Analisi SWOT</i>	~	170
<i>Altre metodologie di analisi.....</i>	~	170
 FONTI BIBLIOGRAFICHE E DELLE CITAZIONI	~	173

PRESENTAZIONE

Qualche tempo fa, in un tardo pomeriggio dell'infuocata estate 2007, trovandomi a Messina, rimasi colpito dal metafisico panorama dello stretto dissolto in una grigia e densa (e fumosa) foschia che gravava sul porto zancleo.

Negli stessi giorni impegnavo buona parte del tempo libero con le letture che ancora preferisco, quelle che riguardano la negletta materia dell'Urbanistica, vecchia e decaduta nobildonna a cui stiamo tentando di cambiare nome e connotati.

L'associazione di idee scaturì immediata quanto naturale.

Nebbia e mare, come dire il complesso delle norme che regolano l'urbanistica e il territorio.

Riforma urbanistica e ponte sullo stretto, come dire che ciò che manca è sempre giudicato più ingombrante di ciò che esiste.

Riforma urbanistica e ponte sullo stretto, curiosamente accomunati dal destino.

Dopo quaranta e più anni di discussioni (serve, non serve), studi (è fattibile, non è fattibile) e progetti, quando ormai sembrava pronto il varo, ci ritroviamo ancora tutti di nuovo ai blocchi di partenza.

Gli elementi oggettivi che rimangono sono, dunque, nient'altro che la nebbia e il mare, elementi che poco sopra abbiamo paragonato alla complessità, da molti sentita in maniera ottundente, della normativa urbanistica a causa della vastità delle tematiche che il territorio suggerisce, non essendo più considerabile mera base cartografica.

In questo scenario così articolato e complicato di norme, interpretazioni e orientamenti, riteniamo che la sfida più affascinante e impegnativa per il prossimo futuro dell'architetto e dell'urbanista riguardi, innanzi tutto, il recupero della consapevolezza del proprio ruolo.

Architetti e urbanisti dovrebbero ritrovare aspirazione, e ispirazioni, per tornare a essere i protagonisti nel confronto con gli altri attori operanti sul territorio, liberandosi dalla evidente ed eccessiva subordinazione a cui, progressivamente, sono stati relegati nei confronti di amministratori e giuristi (e, negli ultimi tempi – senza volere con questo intaccare i rispettivi indispensabili apporti professionali – di geologi, agronomi, tecnici ambientali e così via).

Si tratta di un'operazione intellettuale di cui non sfuggono complessità, portata e difficoltà ma, riteniamo, che valga la pena di uno sforzo a partire da almeno tre riflessioni.

La prima riguarda l'esigenza di re-interpretare l'urbanistica come "arte", sollevandola dal purgatorio giuridico in cui è stata fatta precipitare dal costume politico di stratificare provvedimenti legislativi ridondanti entro cornici disciplinari (opportunamente?) ritenute carenti.

La seconda, interrogandosi sulla reale "modernità" – ma anche sulle concrete finalità che (neppure molto) velati miraggi autoritativi sembrano evocare – di alcuni neologismi di etimologia paramilitare o anglofonie e altri esotismi, non sempre indispensabili per esprimere i concetti che rappresentano ma divenute parole d'ordine ripetute fino alla noia.

La terza, infine, si fonda sulla considerazione – per non pochi ovvia – che la sostanza dei concetti espressi da alcune nozioni oggi particolarmente diffuse, come "governo del territorio", "macro-

pianificazione”, “area vasta”, “linee di sviluppo territoriale”, “armatura infrastrutturale” e quant’altro, già storicamente appartiene all’Urbanistica.

A questo punto dovrebbero risultare meglio comprensibili poche ma doverose parole conclusive sulle finalità materiali che hanno ispirato e motivato questo lavoro.

Nessuna intenzione di voler aggiungere un altro volume alla già ricca e autorevole trattatistica relativa alla materia ma solo l’offerta ai tecnici operanti sul territorio di una rassegna delle sempre più numerose tematiche e metodologie che hanno implicazioni con la pianificazione urbanistica.

Si è cercato quindi di orientare la trattazione secondo il punto di vista del collega professionista piuttosto che di quello del giurista, privilegiando un’impostazione di tipo operativo, più leggero e snello anziché tecnicistico e dottrinale, e rinviando gli approfondimenti ai migliori testi specialistici, in discreto numero elencati in bibliografia.

Il tutto organicamente alla raccolta – con qualche necessario commento – delle definizioni riguardanti la variegata tipologia degli argomenti d’interesse urbanistico, assecondando l’evoluzione che la materia ha avuto negli ultimi anni.

INNOVAZIONE ED EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

L'arte e la tecnica di costruzione della città. Complesso delle attività di studio, ricerca e progettazione con il fine di creare le zone di insediamento demografico in cui la vita degli abitanti e le loro attività produttive si svolgano nelle più favorevoli condizioni possibili. Disciplina dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e dello sviluppo urbanistico in genere.

Per iniziare questo libro abbiamo scelto la citazione di tre definizioni del termine *urbanistica* allo scopo di avviare alcune riflessioni in merito all'originario significato di una parola che, dopo decenni di intensi dibattiti intellettuali da cui è scaturito un magma di orientamenti culturali, in molti si tende forse a dimenticare.¹

Significato che, quindi, essenzialmente riconduce al concetto consolidatosi nel '900 su una base teorica evolutasi grazie anche alle esperienze dei maestri del razionalismo, di sistema delle tecniche necessarie a ordinare le dinamiche di formazione dei centri urbani (*urbs, urbis*) e del loro sviluppo *extra moenia* con riferimento ad un determinato ambito territoriale (comunale, intercomunale, comprensoriale, regionale, ecc.).

Oggi, questa "primitiva" accezione si sta invero dissolvendo e deborda in chiavi di lettura totalmente differenti, per diverse e molteplici ragioni.

Le due probabilmente più importanti, e comunque le uniche a cui si ritiene di dovere accennare coerentemente alle finalità del lavoro, investono il profilo tecnico e il profilo giuridico, ormai tra loro completamente dissociati.

Rispetto al primo, si osserva il consolidamento di un approccio metodologico nel campo delle trasformazioni territoriali sempre più orientato in direzione della conservazione e del riuso edilizio. Cosicché, tra gli addetti ai lavori è diventato sempre più difficile (oltre che politicamente scorretto?) parlare e occuparsi di "costruzione", "creazione" o "sviluppo" di città o parti di essa, in rapporto al suo territorio o meno, mentre è molto più frequente il caso del "recupero", della "riqualificazione" o del "riordino" urbanistico.

Rispetto al secondo profilo, risulta evidente la progressiva "burocratizzazione" della materia avvenuta negli ultimi anni.

L'indiscutibile mole e complicazione del panorama disciplinare nei vari livelli amministrativi statale, regionale e comunale, ha pertanto determinato la proliferazione della codicistica e della manualistica, ragione per cui si arriva comunemente a identificare l'urbanistica con la raccolta normativa e regolamentare o, quando va bene, con il diritto urbanistico.

Non potendo trascurare, in ogni caso, l'importanza del naturale progresso linguistico dovuto a nuovi orientamenti sul piano culturale – considerate anche le sempre più numerose interrelazioni disciplinari (economia, sociologia, sviluppo tecnologico, ambiente) – e sul piano interpretativo da

¹ Si tratta di definizioni riprese da vecchi testi ma in particolare la terza è contenuta nell'articolo 1 della Legge urbanistica "fondamentale", la n. 1150/1942.

parte dei giudici costituzionali e dei legislatori, in materia di pianificazione territoriale oggi è normale rapportarsi con altro genere di definizioni in luogo delle nozioni sopra ricordate.

E così, da qualche anno, sia a livello regionale sia nazionale, tutte o quasi le leggi approvate o solo proposte che coinvolgono il regime organizzativo e di gestione proprio dell'urbanistica si intitolano "norme per il governo del territorio".

Più di un autorevole autore qualifica, in effetti, l'urbanistica esattamente coincidente con la definizione di "governo del territorio" che, ricordiamo, rientra tra le materie di legislazione concorrente statale a seguito della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, in quanto compreso nell'elenco dell'articolo 117, comma 3, rivisitato dall'articolo 3 della Legge costituzionale n. 3/2001.

Questa tesi è sostenuta da una serie di considerazioni.

Innanzitutto, la scomparsa del termine "urbanistica", regolarmente in elenco nel testo pre-vigente dell'articolo 117 della Costituzione, sia tra le materie di legislazione esclusiva statale sia tra quelle di legislazione concorrente.

Questo farebbe pensare *in primis* alla semplice scelta di una nuova terminologia da parte del legislatore più rispondente ai tempi, giacché molti studi sul "governo del territorio" risalgono a ben prima della riforma federale.

Da un punto di vista più squisitamente giuridico, la lettura combinata di altre norme (articolo 80, D.P.R. n. 616/1977; articolo 34, D.Lgs n. 80/1998 e articolo 7, Legge n. 205/2000, ecc.), evidenza che nel tempo si è andata delineando una nozione molto estesa di urbanistica, capace di comprendere potenzialmente ogni aspetto relativo alla gestione del territorio (ovviamente escludendo i cosiddetti "interessi differenziati" riguardanti i beni ambientali, il paesaggio, *et similia*).

La nuova definizione dell'articolo 117 della Costituzione si limiterebbe quindi alla mera ratifica, adeguando la terminologia, dell'assetto che la materia aveva assunto nell'ordinamento, senza modifiche e senza introdurre concetti sostanzialmente nuovi.

In tal modo si giunge alla conclusione che la locuzione "governo del territorio" non costituisce altro che il sinonimo attualizzato del termine "urbanistica".

Altri autori privilegiano una interpretazione diversa, di tipo analitico-deduttivo, fondata su un passaggio della Sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 in cui, al punto 11.1, si legge che *"la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica"*².

Questa, pertanto e a sua volta, tenuto conto della nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, deve necessariamente trovare posto, insieme con altre discipline, per esempio quella dell'edilizia, all'interno del più generale alveo del "governo del territorio".

Non mancano interpretazioni giuridiche altrettanto autorevoli di segno opposto, cioè affermanti che l'urbanistica non dovrebbe far parte del "governo del territorio" in quanto sarebbe di esclusiva competenza legislativa regionale, al contrario dell'edilizia che, per le sue connessioni con l'ordinamento civile (il regime proprietario) e penale (i reati edilizi), va considerata rientrante nella potestà statale.

Vale la pena di ricordare a questo punto una quarta e ultima chiave interpretativa, basata sulla evidenza della connessione con il "governo del territorio" di altre materie a legislazione concorrente Stato-Regioni elencate nel testo riformato dell'articolo 117 della Costituzione ("protezione civile", "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e navigazione", ecc.).

² Sentenza 25 settembre-1 ottobre 2003, n. 303, sull'impugnazione dell'articolo 1, commi da 6 a 12 e 14, della Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (legge-obiettivo).

In tal senso la nuova nozione introdotta nel testo costituzionale potrebbe sottolineare il diverso ruolo affidato alle future leggi statali che dovranno occuparsi di determinare i principi fondamentali della materia, principi riconducibili alle nozioni di “macro-pianificazione” e di “linee dell’assetto territoriale”.

In linea con una simile conclusione è l’ispirazione di fondo che altri Autori riconoscono nel sistema legislativo formatosi negli ultimi tempi e che farebbe dell’urbanistica il momento armonizzante di tutte le varie possibilità di intervento sul territorio da parte dei pubblici poteri, nel tentativo di operarne una *reductio ad unitatem*.

In questo caso la questione sembrerebbe ribaltarsi (con il sommosso apprezzamento di chi scrive) verso una ri-elezione a rango superiore dell’*urbanistica*, da intendersi come materia su cui vengono a incidere, concentrarsi o interferire anche i cosiddetti “interessi differenziati”, cioè tutte quelle altre discipline legate all’urbanistica dal comune riferimento al territorio e all’assetto che consegue alle attività umane.

Urbanistica intesa, dunque, non soltanto come parte del “governo del territorio”, ma come “governo globale” dello stesso.

Fatta questa premessa, occorre precisare che l’intenzione principale che anima questo lavoro è quella di operare una rassegna, il più possibile completa, dell’insieme delle discipline che, ai giorni nostri, si riverberano sull’uso del territorio.

Per completezza di esposizione, nei paragrafi seguenti si accennerà brevemente alle varie tipologie e caratteristiche degli strumenti urbanistici che possiamo definire *classici* o *tradizionali*, cioè quelli disciplinati dalla Legge urbanistica n. 1150/1942 o da altre normative anche settoriali e speciali ma che, in ogni caso, ai primi si rapportano dal punto di vista dell’approccio e del metodo.

L’inserimento nel testo di questa seppur concisa trattazione, è sembrato opportuno in quanto molte delle nuove prassi e procedure di interesse urbanistico si sono definite per effetto del consolidamento degli orientamenti della dottrina giuridica e della giurisprudenza formati proprio sui principi della Legge n. 1150/1942.

Principi e orientamenti che sono rimasti fondanti nelle leggi di riforma urbanistica adottate da molte Regioni, lo saranno anche nella riforma nazionale e possono tornare utili per una più efficace introduzione degli argomenti oggetto dei capitoli successivi.

Una caratteristica comune degli strumenti urbanistici tradizionali, peraltro, è quella di essere stati tutti colpiti in eguale misura dalle critiche di ambiguità, inefficacia e obsolescenza, riguardanti in generale la vigente disciplina urbanistica nazionale.

Il lettore perdonerà la sintesi della trattazione e comprenderà che una tale scelta dipenda da alcuni fattori oggettivi e contingenti.

Innanzitutto poiché, come è noto, se ne prevede a breve il definitivo accantonamento anche legislativo (il disegno di legge cosiddetto “Lupi” era addirittura stato già approvato dalla camera dei deputati poco prima delle elezioni del 2006).

Poi, per effetto della perdita di peso specifico avuto negli ultimi anni dal PRG contemporaneamente alla recessione degli strumenti di livello territoriale, a favore delle cosiddette “nuove pratiche” che rappresentano i metodi di approccio più moderni alle questioni della pianificazione.

Infine, nella considerazione che dopo più di sessant’anni dall’emanazione della Legge urbanistica n. 1150/1942, un dibattito quasi ventennale sulla riforma e – soprattutto – una letteratura già cospicua, ai più non dovrebbe essere necessario.

Due ultime annotazioni.

Primo. Si è preferito basare l'impostazione della rassegna, dato il carattere del testo e il *target* tecnico-professionale a cui ci si rivolge, sul criterio della scala piuttosto che su quello della natura giuridica dell'atto. Secondo. I riferimenti legislativi utilizzati sono sempre riferiti alla cornice normativa delineata dalla legge statale e, quindi, non sempre i contenuti possono risultare *in toto* coincidenti con gli ordinamenti regionali.

1. PIANIFICAZIONE DELLO SVILUPPO DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI

Desideriamo introdurre questa sezione con alcune ulteriori considerazioni che ci permetteranno di affrontare più compiutamente la rapida disamina delle diverse tipologie di strumenti urbanistici derivati dalla Legge urbanistica del 1942, oggetto dei prossimi paragrafi.

Guardando il territorio italiano da un aereo in volo o da un'altura non possiamo fare a meno di sorprenderci che ormai è tutto o quasi completamente urbanizzato in nome dello "sviluppo" economico o dello "sviluppo" tecnologico o, ancora, più estensivamente, dello "sviluppo" delle generali condizioni di benessere.

I luoghi più impervi e meno accessibili sono comunque idonei ad ospitare prime e seconde case piuttosto che strade, alberghi, palificate, tralicci telefonici, parchi di aerogeneratori o campi di pannelli fotovoltaici.

Questo stupore apparentemente banale, poiché dovremmo ben conoscere le vicende del nostro Paese, porta in evidenza l'equivoco che scaturisce dall'abuso di un termine che, nell'accezione corrente, è viziato da un evidente anacronismo.

Oggi intendere appartenente al concetto di "sviluppo" l'ulteriore occupazione del territorio da parte di impianti e manufatti di vario genere non è solo presunzione, è un'affermazione perniciosa e priva di senso concreto.

Essa ripropone una visione di progresso che dovrebbe considerarsi definitivamente superata dopo le conquiste di civiltà del '900.

Ciononostante, non ci si accorge della reazione immanente in certe politiche territoriali, a volte, invero, ottimamente camuffate da pompose enunciazioni di "sostenibilità".

Non sono rari i casi in cui lo "sviluppo", vero o presunto, è in realtà imputabile chiaramente ed esclusivamente a precise scelte commerciali (a volte accompagnate da innegabile utilità sociale), le sole capaci di spiegare la realizzazione di infrastrutture o impianti tecnologici sostitutivi di altri sotto l'aspetto funzionale ma oggettivamente duplicativi dal punto di vista strutturale, dell'impegno di suolo e dell'impatto territoriale.

Tre semplici esempi valgono per tutti.

Il primo riguarda la materia della telefonia mobile, la cui proliferazione tecnologica in pochi anni ha portato all'installazione di almeno tre generazioni di antenne (TACS, GSM e UMTS).

Il secondo si riferisce al settore stradale. Ammodernare un tracciato il più delle volte equivale a realizzarlo *ex-novo* abbandonando il vecchio ad un destino di inutilità e decadimento.

Esattamente come spesso accade per i rifiuti, il problema del recupero ambientale non si pone neppure, basterà l'azione risanatrice della natura.

Terzo. Sempre in tema di "sviluppo", si può anche parlare di ciò che accade nel campo dell'edilizia residenziale.

In tutti i Comuni le richieste di nuove aree edificabili sono ancora oggi molto elevate e pressanti nonostante rapporti vani/abitanti già altissimi e di certo non paragonabili con quelli di soli 10 o

15 anni fa. In effetti, rispetto al passato, sono cambiate anche le questioni connesse al finanziamento degli Enti locali e alla fiscalità, sicché i proventi degli oneri concessori e dei balzelli sulla casa sono particolarmente appetiti dalle amministrazioni comunali.

Com'è purtroppo scontato, tutto questo in urbanistica finisce trasfuso nel disegno dei nuovi piani regolatori comunali.

Un disegno quindi che, nel conflitto tra "sviluppo" e "sostenibilità", risulta molto spesso schizofrenico e, in definitiva, antitetico rispetto ai principi di razionalità infusi *ab origine* nell'ordinamento urbanistico per note ragioni storiche e culturali.

Per un verso, infatti, vi è la tendenza a confermare i modelli insediativi consolidati, e quindi a cristallizzare – sovente in maniera artificiosa – non solo le aree periurbane ed extraurbane ma anche le poche rimaste libere all'interno di contesti edificati o ragionevolmente urbanizzabili.

Emblematica, in tal senso, è la destinazione a "verde pubblico non attrezzato" che alcuni progettisti assegnano a determinate aree, coniando una nuova forma di vincolo in aggiunta a tutte le possibili classificazioni di tutela e di limitazione già previste dalla normativa ambientale, paesaggistica, igienico-sanitaria, idrogeologica, ecc.

Si rendono così parti del territorio del tutto indifferenti a qualsiasi concreto fine sociale ed economico (compreso l'esproprio) per effetto di una dichiarazione di interesse pubblico nient'altro che virtuale.

Contemporaneamente, si leggono acrobatiche quanto improbabili analisi, basate su altrettanto discutibili elaborazioni socio-demografiche, aventi l'unico scopo di confermare le potenzialità edificatorie relitte (perché inattuate) di precedenti generosi strumenti urbanistici ovvero crearne di nuove. In più di un comune costiero del Mezzogiorno l'incidenza dei flussi migratori in entrata avrebbe addirittura effetti moltiplicatori sulla popolazione residente.

Tutte queste considerazioni fanno comprendere, pertanto, che non attiene allo "sviluppo" ma alla "trasformazione" il concetto che rende in modo più coerente (e intellettualmente onesto) l'idea dei processi di modificazione del territorio avvenuti in questi anni. Anni in cui, accanto al declino dei piani dell'urbanistica tradizionale definiti dalla Legge n. 1150/1942, si è assistito alla genesi e immediata diffusione di nuovi modelli di organizzazione (Programmi integrati, di recupero urbano in varie forme, Patti Territoriali, Contratti di Programma, Piani strategici, S.T.U., ecc.), favorita dalle stesse forti e permanenti aspettative di progresso da parte della collettività che, sotto altro profilo, sono state accennate in precedenza.

Il numero stesso di tali strumenti attesta tuttavia che non può esistere una ricetta o una formula risolutiva per il governo dei molteplici e variegati fattori che intervengono nella composizione delle dinamiche delle trasformazioni urbane e territoriali.

Per restare distanti da equivoci, come altri non abbiamo soverchie difficoltà ad accettare come dato oggettivo l'evidenza che la rendita è tutt'oggi, come lo è stata in passato, un fattore propulsivo determinante.

Una visione critica e non supina della realtà, deve in ogni caso portare a considerare l'esistenza anche di altre componenti (il diritto all'abitazione, il diritto al reddito, il diritto alla salute, il diritto alla pacifica convivenza) che non devono essere penalizzate immotivatamente.

Nei fatti, però, forse la situazione è sfuggita di mano agli addetti ai lavori.

I termini dell'equazione *trasformazione urbanistica = benessere*, definiti faticosamente in quest'ordine al termine di un processo culturale durato forse due secoli, negli ultimi tempi tendono nuovamente ad invertirsi, collocandosi in una posizione ottocentesca per cui il territorio non è più *luo-*

go ma è solo la base cartografica (se non vista satellitare) dove localizzare nuove strade, alberghi o fabbriche (*benessere = trasformazione urbanistica*).

Dal punto di vista dell'urbanista – che conosce bene la non biunivocità della relazione – questo non è positivo, in quanto gli aspetti gestionali (qualità) non possono restare, come da sempre si cerca di affermare sottobanco, totalmente subordinati a quelli strutturali (quantità).

Invero, anche l'esperienza dei nuovi istituti, tutti più o meno riconducibili ai principi della cosiddetta “urbanistica negoziata” in cui le amministrazioni locali, singolarmente o riunite in consorzi, contrattano con i privati le modalità di trasformazione del territorio, non sempre ha offerto garanzie sufficienti nonostante articolati e prolungati preamboli di *sostenibilità*.

Inoltre, se da un canto questi strumenti devono la loro diffusione alla possibilità di superare a certe condizioni le rigidità tipiche dei piani regolatori, dall'altro è facile comprendere come, in regime di Stato federale, possa finirsi con eludere il principio garantito dalla Costituzione della parità ed uguaglianza dei cittadini.

Un'altra problematica di un certo rilievo, è quella che riguarda l'approccio ideologico ai processi di trasformazione in cui è possibile distinguere due correnti di pensiero prevalenti ma contrapposte.

Da una parte ci sono coloro i quali ritengono che la scommessa per i prossimi decenni sia quella del ridisegno delle città all'interno di confini da considerare ormai definiti e consolidati e, dall'altra, il partito di chi invece considera il territorio una risorsa con margini di sfruttamento ancora apprezzabili, seppur nel rispetto dei principi dello “sviluppo sostenibile”.³

Probabilmente, come spesso accade, la vera sfida sta nella ricerca di un punto di equilibrio tra due chiavi tattiche che meritano entrambe di esistere all'interno di un unico progetto strategico: l'una per rispondere ai problemi portati dall'evoluzione delle dinamiche urbane, si pensi ad esempio all'integrazione delle aree industriali delocalizzate e alle periferie; l'altra per il diritto naturale di ciascuno di godere, nelle giuste condizioni, del territorio e dell'ambiente ricordando che prima di divenire risorse erano universalmente considerati *beni* comuni della collettività.

E ancora.

Una lunga serie di fattori (fiscalità locale, movimenti neoautonomisti, riforma federale, ecc.), caratterizza quotidianamente il dibattito dei temi politici ed economici rispetto all'opportunità di una continua rivisitazione, in termini di rimodulazione dinamica, dei rapporti giuridici e finanziari tra Stato e Regioni.

È innegabile che la questione è incentrata principalmente sul sistema di distribuzione delle risorse derivanti dalle misure di sostegno nazionali e comunitarie destinate al riequilibrio economico tra le diverse aree geografiche del Paese.

Altrettanto chiaro è che i riferimenti di tale sistema si sono profondamente (e opportunamente) evoluti dal dopoguerra e, in atto, lo scenario si compone di nuove e diverse prospettive.

Tra le più invocate parole d'ordine nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo ritroviamo termini come *attrattiva* (intesa come qualità dei servizi e dell'ambiente), *innovazione* (ricerca tecnologica), *imprenditoria* (sviluppo del mercato del lavoro con investimenti nel capitale umano).⁴

In sede nazionale, inoltre, non possono sottovalutarsi gli obiettivi di *competitività* oggetto di più di un DPEF.

³ Poiché di questo termine se ne fa ormai largo abuso, ricordiamo la definizione del “rapporto Brundtland” del 1987: “Uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”.

⁴ Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee 5 luglio 2005 COM(2005)299.