POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

La pianificazione comunale in Italia nelle macrogeografie del Paese: Nord Ovest

Original
La pianificazione comunale in Italia nelle macrogeografie del Paese: Nord Ovest / Giaimo, Carolina - In: RAPPORTO dal TERRITORIO 2016 / Istituto Nazionale di Urbanistica. - STAMPA. - Roma : INU Edizioni, 2016. - ISBN 978-88-7603-153-3. - pp. 70-75

Availability:
This version is available at: 11583/2676228 since: 2017-07-10T17:30:47Z

Publisher:
INU Edizioni

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

27 April 2024

RAPPORTO TERRITORIO 2016

9°

INU
Istituto Nazionale di Urbanistica

CRESME

RAPPORTO *dal* TERRITORIO
2016

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

CRESME

RAPPORTO dal TERRITORIO 2016
Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico e Curatore del coordinamento generale
Pierluigi Properzi

Redazione e coordinamento capitoli
Donato Di Ludovico, Carmela Giannino, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi

Autori dei testi:
Angela Barbanente, Alessandra Casu, Aldo Cilli, Donato Di Ludovico, Isidoro Fasolino, Massimo Gheno, Carolina Giaimo, Carmela Giannino, Luigi La Riccia, Roberta Lazzarotti, Gianpiero Lupatelli, Roberto Mascarucci, Gabriella Negrini, Simone Ombuen, Rocio Pérez Campaña, Donato Piccoli, Pierluigi Properzi, Emma Salizzoni, Massimo Sargolini, Ignazio Vinci, Silvia Viviani, Angioletta Voghera

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:
Coordinamento generale: Simone Ombuen
Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Liguria: Carolina Giaimo (coordinamento)
Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli VG: Massimo Matteo Gheno (coordinamento), Franco Alberti
Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise: Simone Ombuen (coordinamento), Giulia Angelelli, Nazareno Annetti, Massimo Basso, Achille Bucci, Claudio Centanni, Donato di Ludovico, Luana Di Ludovico Daniele Iacovone, Andrea Santarelli, Simona Tondelli, Vincenzo Zenobi
Campania, Basilicata, Puglia, Calabria: Isidoro Fasolino (coordinamento), Anna Abate, Francesco Rotondo, Nico Tucci
Sicilia: Giuseppe Trombino, Ignazio Vinci
Sardegna: Alessandra Casu
Per l'aggiornamento dello stato della pianificazione provinciale, Marco Pompilio
Per il flusso costante di informazioni d'aggiornamento sul governo del territorio in Emilia Romagna, ma anche a scala nazionale, Luciano Vecchi
Per il loro supporto: Francesco Sbetti, Giuseppe De Luca, Silvia Capurro, Claudio Centanni, Paolo La Greca

Cartografie e tabelle: L. Di Ludovico, A. Santarelli, G. Panepucci.
Statistiche sulle città metropolitane: Federica Benelli, Università Roma Tre, Dipartimento di Architettura

Per Contributi delle agende regionali ringraziamo
Piemonte: Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giaimo, Mauro Giudice; Valle d'Aosta: Richard Zublena, Carolina Giaimo; Liguria: Franca Balletti, Pierluigi Bolgiani, Silvia Capurro, Alessandro Caruana, Antonio Chirico, Anna Colombo, Arcangelo Merella, Tomaso Lanteri Minet, Andrea Pasetti, Silvia Soppa, Andrea Vergano, Daniele Virgilio; Lombardia: Luca Imberti, Francesca Boeri, Pierluigi Nobile; Provincia di Trento: Giovanna Ulrici, Daria Pizzini; Provincia di Bolzano: Pierguido Morello, Michele Stramandinoli; Veneto: Francesco Sbetti, Franco Alberti, Claudio Perin, Fabio Mattiuzzo; Friuli Venezia Giulia: Eddi Dalla Betta, Mauro Pascoli, Paolo De Clara, Gloria Catto, Daniele Orzan, Marco Marmotti, Marino Pavoni, Patrizia Gridel, Serena Marcolin; Emilia Romagna: Elisa Conticelli, Stefania Proli, Simona Tondelli, Sandra Vecchietti Francesco; Toscana: Francesco Alberti, Alessandro Marioni, Chiara Agnoletti; Umbria: Alessandro Bruni, Riccardo Guarnello, Francesco Leombruni, Franco Marini, Marco Storelli, Luca Trepiedi; Marche: Claudio Centanni, Giovanna Rosellini, Achille Bucci, Marinella Topi, Massimo Orciani, Sergio Bugatti, Ludovico Caravaggi, Roberta Angelini, Giovanni Marinelli, Alberto Procaccini, Alessandra Marsili, Gloria Vitali; Lazio: Lucia Forti, Carmela Giannino, Benedetto Nastasi, Roberto Pallottini, Irene Poli, Chiara Ravagnan; Abruzzo: Donato Di Ludovico, Roberto Mascarucci, Federico D'Ascanio, Emilia Fino, Stefano Mariotti, Donato Piccoli, Andrea Santarelli, Rosalba D'Onofrio, Luana Di Ludovico, Luca Iagnemma, Giulia Taraschi, Francesca Garzarelli, Massimo Palladini; Molise: Luciano De Bonis, Michele Luca Galella, Emilio Natarelli; Campania: Domenico Moccia, Antonio Nigro, Antonia Arena, Corinne Vitale, Ivonne De Notaris, M. Iannucci; Puglia: Carmelo Torre, Fulvio Rizzo, Francesco Rotondo; Basilicata: Lorenzo Rota, Roberto Lo Giudice; Calabria: Domenico Passarelli, Sante Foresta, Cristina Comande; Sicilia: Paolo La Greca, Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino, Marcel Pidalà, Vincenzo Todaro, Annalisa Giampino; Sardegna: Enrica Campus, Alessandra Casu, Enrico Alfonso Corti, Vincenzo Cossu, Francesco Deriori, Costantino Manca, Italo Meloni, Fausto Alessandro Pani, Verdina Satta, Corrado Zoppi

La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale è stata curata da
Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).
La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione è stata curata da
Lab AnTeA/Aq – Donato Di Ludovico.
Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati.

Coordinamento editoriale: M. Cristina Musacchio
Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger
Impaginazione e grafica: Micaela Bonavia - Pierpaolo Ceccarelli
Stampa: Tipolito 95 - L'Aquila

INU Edizioni

INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma
ISBN **978-88-7603-153-3**
Finito di stampare ottobre 2016

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

Indice

RAPPORTO dal TERRITORIO 2016

IL PROGETTO PAESE
L'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali *Silvia Viviani* 7
Silvia Viviani Relazione al XXIII Congresso – INU Cagliari 28 aprile 2016

Introduzione *Pierluigi Properzi* 13

TERRITORIO POLITICHE e PIANI

Parte I – Il CAMBIAMENTO *a cura di S. Ombuen, C. Giannino, D. Di Ludovico* 21

Capitolo 1
Territorio e città 23
Sistemi insediativi e popolazione 25
Suolo, Paesaggio e Clima 31

Capitolo 2
Istituzioni, strategie, piani 37
Nuove economie dei territori – I nuovi Piani 39
Piani e politiche Pubbliche 47

BOX – Finanza Immobiliare *Simone Ombuen* 51
BOX – Fiscalità locale *Simone Ombuen* 55

Parte II – La PIANIFICAZIONE COMUNALE

Capitolo 3
La pianificazione comunale in Italia nelle macrogeografie del Paese 61
Nord Ovest 70
Nord Est 75
Centro 77
Centro Nord 77
Centro Sud 79
Sud 83
Isole 85
Sardegna 88
una valutazione di sintesi 90

BOX – Le smart City *Gianluca Cristoforetti* 91
BOX – Odg XXIX Congresso Inu Cagliari *Francesco D. Moccia* 95
BOX – L'Europa delle Città i telai infrastrutturali *Donato Di Ludovico* 97

Capitolo 4
Politiche e piani nei sistemi insediativi 101
Le Città Metropolitane 109
Città Metropolitane – I caratteri 111
Città Metropolitane e Policentrismo a rete 115
La Pianificazione delle Città Metropolitane 121

Le Città Medie 127
Le Politiche per le città Medie 132
Il sistema urbano intermedio nelle politiche di coesione 140
La Pianificazione delle Città Medie 145
I Poli Urbani Funzionali 152
Criticità e prospettive per le Città Medie nel progetto di Riforma 154

I Comuni Minori 157
Le politiche per i Comuni Minori 160
I Comuni Minimi 170
La Pianificazione nei Comuni Minori 177
La Pianificazione nei Comuni Montani 179
I Centri Storici nei Comuni Minori 183
Progetti di Paesaggio. Azione dai Comuni Minori 189
Le economie dei territori 191
una valutazione di sintesi 197

BOX – I progetti delle città – Urbanpromo *Stefano Stanghellini, Sergio Copiello, Pietro Bonifaci* 199
BOX – Verso un'agenda urbana *Marichela Sepe* 201
BOX – La Conferenza Habitat III *Pietro Garau* 203

Parte III – La PIANIFICAZIONE di AREA VASTA e REGIONALE

Capitolo 5
La cura e la tutela del territorio nel progetto Paese
Lo stato della pianificazione paesaggistica 207
Aree Protette e Parchi Naturali 221
Le Aree Interne, un monitoraggio critico 231
una valutazione di sintesi 238

BOX – L'Osservatorio del Paesaggio *Rocio Pérez Campaña* 239
BOX – Analisi per regione della strategia nazionale aree interne *Massimo Sargolini, Ilenia Pieranzoni* 241
BOX – La Pianificazione delle aree a rischio *Luana Di Lodovico, Andrea Santarelli* 243

Capitolo 6
Sistemi di pianificazione regionali 249
Quadri e Piani Regionali 251
Leggi Regionali 255
Verso le Macroregioni europee 259

Parte IV – Le AGENDE delle SEZIONI INU REGIONALI

Capitolo 7 265
Le Agende-schede sintetiche 267
Un Quadro comparativo 351

Il Rapporto dal Territorio per il Progetto Paese *Silvia Viviani* 359

Attribuzione dei testi 361

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2016

INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

RAPPORTO DA TERRITORIO 2018

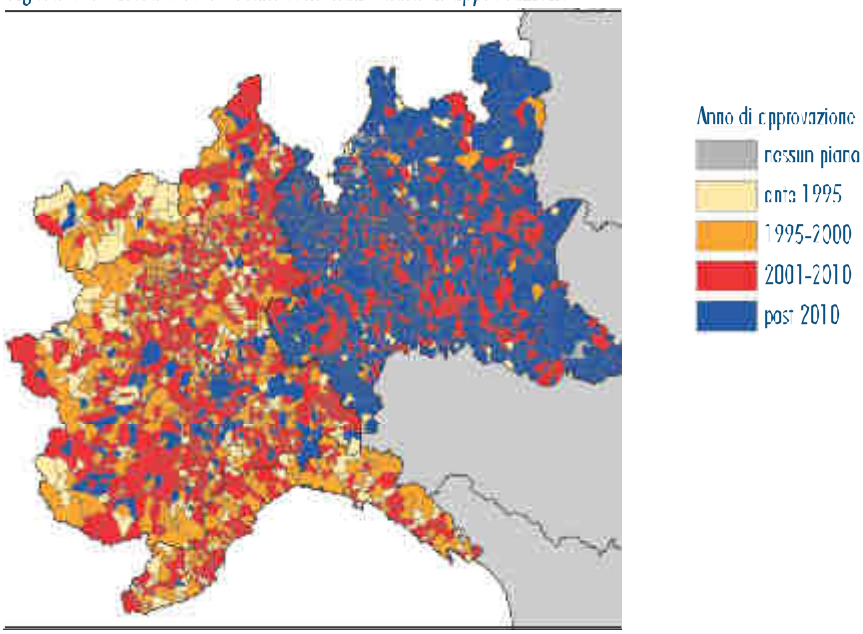
INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

Piani comunali

Il Nord Ovest

Nel Nord-Ovest d'Italia la pianificazione urbanistica è un'attività che riguarda "grandi numeri" se si considera che su un totale di 8.046 Comuni italiani (dato 2015), 3.038 trovano collocazione in questo quadrante (articolati in 25 Province e 4 Regioni), di cui ben 1.531 in Lombardia e 1.207 (con la recente aggiunta di Mappano) in Piemonte.
La superficie territoriale modellata artificialmente raggiunge il 7,8% della superficie territoriale complessiva del quadrante (sopra la media nazionale 5,8%) ed è l'esito di una disciplina dell'attività di pianificazione urbanistica che, con specificità diverse, ha avuto inizio i tutte le 4 Regioni fin dalla fine degli anni '60.
A causa delle caratteristiche morfologiche del territorio l'11,1% della superficie è ad elevato rischio frana (ben oltre il 2% della media nazionale); le aree ad elevato rischio idrogeologico rappresentano il 5,9% della superficie totale (media nazionale al 4%).
Con una popolazione di 128.298 residenti e 61.457 famiglie, la Valle d'Aosta è la più piccola regione italiana, pur con dinamiche demografiche in forte crescita.
Con l'entrata in vigore, nel 1998, della legge urbanistica n. 11 e del Piano Territoriale Paesistico (approvato con Lr 13), la Regione ha posto le basi per la completa revisione della pianificazione territoriale e locale, anche se il processo di adeguamento dei piani comunali alle nuove normative ha seguito alterne vicende.
I primi anni sono stati dedicati all'adeguamento delle norme regionali al nuovo assetto e a definire le procedure e modalità applicative necessarie. In quella fase ha avuto un ruolo importante il supporto fornito, dal 1999 al 2009, dall'Osservatorio regionale per l'attuazione della Lr 11/1998 e l'applicazione del PTP, affiancando gli uffici nel definire le modalità per operare efficientemente.
I tragici eventi legati all'alluvione del 2000 portano alla ribalta il tema della tutela idrogeologica e della gestione del rischio con ciò determinando la revisione della disciplina definita dal Titolo V della Lr 11/1998 e lo slittamento dei tempi per l'adeguamento dei PRG. Negli anni seguenti vengono intraprese diverse iniziative da parte dell'amministrazione regionale, sia in termini di modelli applicativi che di supporto al processo di formazione dei piani, inclusi interventi normativi che hanno reiteratamente modificato la Lr 11/1998 introducendo scadenze per la presentazione dei piani e relative penalità per i Comuni inadempienti.
Le prime varianti generali ai Prg giungono ad approvazione a partire dal 2007: il primo Comune a concludere il processo di adeguamento è Nus, seguito due anni dopo da Aosta, Challand-Saint-Victor, Donnas, Pollein, Pont-Saint-Martin e Saint-Christophe (si pensi alle "Norme tecniche di attuazione tipo dei PRG" predisposto dalla Comunità Montana Grand Combin).
Tra 2009 e 2012 una forte accelerazione viene impressa all'adeguamento dei piani comunali, con il sostegno tecnico ai Comuni; a fine 2012 sono 23 i piani approvati dalla Giunta regionale; di questi, tre risultavano in attesa di approvazione definitiva da parte del Consiglio comunale.
Tali Comuni adeguati sono prevalentemente collocati nel fondovalle principale dove più si addensa l'edificato: Aosta da sola ospita poco meno della metà degli abitanti complessivi della Valle. Sono invece assenti i Comuni più turistici come La Thuile, Cogne, Gressoney-La-Trinité, Gressoney-Saint-Jean e Courmayeur: per questi ultimi l'approvazione arriverà nel 2013.
nel 2012, quattordici anni dopo l'entrata in vigore della Lr 11/98, la Lr 17/2012 determina una profonda opera di restyling finalizzata sia a favorire la semplificazione amministrativa, sia ad adeguarne i contenuti ad altre norme nazionali nel frattempo intervenute, sia a modificare alcuni passaggi in materia di pianificazione territoriale e ambiti inedificabili. Resta invece invariato l'impianto generale della legge.
Le modifiche rispetto ai piani comunali riguardano l'introduzione di strumenti per incentivare l'accelerazione delle fasi conclusive dell'iter di approvazione delle varianti urbanistiche generali e spronare i rimanenti Comuni, ancora inadempienti, ad avviare celermente i lavori di adeguamento dei propri piani. Sono provvedimenti che consistono principalmente nella definizione di tempi certi per la produzione degli elaborati di competenza comunale, non stabiliti nella legge originaria, e nell'introduzione di limitazioni per l'accesso ai finanziamenti di opere pubbliche per i Comuni ritardatari. Ulteriori termini temporali sono stati fissati anche per le fasi di approvazione, introducendo anche in questo caso, delle penalità per i Comuni inadempienti (tipo il divieto di applicare la Legge Alberghi e il Piano Casa).
Le stime sull'uso del suolo evidenziano una bassa intensità nell'utilizzo del territorio, con una quota di superficie artificiale pari al 2,4% del totale (contro una media nazionale del 5,8%); il dato non stupisce se si considera che si tratta di un territorio in prevalenza montano e che anche per questo gli interventi di messa in sicurezza

Figura 3.4 - Nord Ovest - Piani comunali - data di approvazione



Classe di datazione dei piani per numero di Comuni

Classe di datazione	SP	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	Totale
VALLE D'AOSTA	0	8	22	20	24	74
	0,0%	10,8%	29,7%	27,0%	32,4%	100,0%
LIGURIA	1	58	85	90	1	235
	0,4%	24,7%	36,2%	38,3%	0,4%	100,0%
PIEMONTE	0	189	327	562	128	1.206
	0,0%	15,7%	27,1%	46,6%	10,6%	100,0%
LOMBARDIA	7	36	21	363	1.100	1.529
	0,5%	2,5%	1,4%	23,7%	71,9%	100,0%
Nord-Ovest	**8**	**294**	**456**	**1.036**	**1.253**	**3.047**
	0,3%	9,6%	15,0%	34,0%	41,1%	100,0%

Classe di datazione dei piani per superficie territoriale

Classe di datazione	SP	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	Totale
VALLE D'AOSTA	0	625	929	611	1.063	3.261
	0,0%	19,2%	28,5%	18,7%	32,6%	100,0%
LIGURIA	14	1.002	2.375	2.011	15	5.416
	0,3%	18,5%	43,8%	37,1%	0,3%	100,0%
PIEMONTE	0	3.335	7.400	11.624	3.024	25.384
	0,0%	13,1%	29,2%	45,8%	11,9%	100,0%
LOMBARDIA	189	557	480	4.954	17.682	23.862
	0,8%	2,3%	2,0%	20,8%	74,1%	100,0%
Nord-Ovest	**203**	**5.521**	**11.185**	**19.234**	**21.784**	**57.926**
	0,4%	9,5%	19,3%	33,2%	37,6%	100,0%

Classe di datazione dei piani per numero di abitanti

Classe di datazione	SP	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	Totale
VALLE D'AOSTA	0	10.726	28.294	170.402	38.305	247.719
	0,0%	4,3%	11,4%	68,8%	15,5%	100,0%
LIGURIA	6.961	178.456	956.512	371.531	7.075	1.520.497
	0,5%	11,7%	62,9%	24,4%	0,5%	100,0%
PIEMONTE	0	284.096	671.207	2.155.338	1.555.791	4.666.434
	0,0%	6,1%	14,4%	46,2%	33,3%	100,0%
LOMBARDIA	41.426	75.902	67.993	1.843.978	7.939.427	9.967.726
	0,4%	0,8%	0,7%	18,5%	79,6%	100,0%
Nord-Ovest	**48.387**	**549.196**	**1.723.997**	**4.541.250**	**9.539.548**	**16.402.379**
	0,3%	3,3%	10,5%	27,7%	58,2%	100,0%

(15.330 i residenti in aree ad elevato rischio frana e 4.559 a rischio idro-geologico) assumono rilevanza prioritaria.
Alla data del 6 ottobre 2015, due Comuni avevano chiesto l'affiancamento degli uffici regionali per la predisposizione della bozza di piano; cinque Comuni non avevano ancora avviato l'iter di approvazione della Variante generale; tre Comuni avevano il testo in bozza in corso di valutazione; nove Comuni avevano il testo definitivo in corso di valutazione. 43 Comuni avevano il testo definitivo approvato dalla Giunta Regionale.

In **Piemonte**, la legge urbanistica n. 56/1977 è prossima al suo quarantesimo anno di vigenza: legiferare nella direzione di un'organica riforma del governo del territorio, così come innovare forma e natura dei piani e degli strumenti operativi, sono due necessità ineludibili da parte del governo regionale. **L'inadeguatezza dell'impianto** normativo della Lr 56 alla fase attuale delle città, dei territori e delle comunità, è testimoniata anche dall'elevato numero di modifiche ed integrazioni che sono intervenute negli anni e soprattutto nella VIII (Lr 1/2007) e IX (Lr 3/2013) legislatura, modificando in maniera più o meno incisiva l'impianto originario.
La Lr 1/2007, seppur abrogata dalla successiva Lr 3/2013 va menzionata per il contenuto innovativo. Essa è stata approvata durante la legislatura 2005-2009, con l'obbiettivo di sperimentare anticipatamente a livello comunale un nuovo approccio alla pianificazione, a parziale modifica ed integrazione della Lr 56, in attesa della nuova legge definita nel Ddl 488/2007 della Giunta regionale, ma non approvato dal Consiglio entro la fine della legislatura. Anche se limitata nella sua operatività essa modificava in modo radicale il procedimento di formazione ed approvazione delle Varianti strutturali tramite:

- la Conferenza di pianificazione, quale tavolo istituzionale di cooperazione e copianificazione, in cui formare e successivamente approvare le Varianti strutturali da parte del Comune procedente;
- la definizione della composizione della Conferenza e la specificazione del soggetto responsabile (il Comune) che la convoca e presiede;
- i tempi e le modalità per lo svolgimento delle Conferenze;
- la valutazione a maggioranza (con una riserva regionale per particolari azioni di tutela) della Variante che comunque conclude il suo iter con l'approvazione da parte del Consiglio comunale.

Ciò che la legge intendeva perseguire era l'anticipazione del confronto fra Comune, Provincia e Regione (ed eventuali altri Enti), la condivisione delle conoscenze, la ricerca dell'accordo su obiettivi e scelte strategiche, l'integrazione delle diverse competenze settoriali e disciplinari ai vari livelli istituzionali.
In 8 anni, fra il 2007 ed il 2015, sono state approvate 212 Varianti ai sensi della Lr 1: 11 nel 2008, 14 nel 2009, 29 nel 2010, 40 nel 2011, 51 nel 2012, 27 nel 2013, 28 nel 2014 e 11 nel 2015. Va sottolineato che, con l'approvazione della Lr 3 a marzo 2013, i Comuni hanno poco per volta sospeso il ricorso alle Varianti ex lege 1: delle 17 procedure avviate nel 2013, soltanto 3 pratiche hanno successivamente concluso l'iter di approvazione; analogamente i procedimenti delle Varianti approvate negli anni 2014 e 2015 erano cominciati mediamente 2-3 anni prima.
La Lr 3 del 25 marzo del 2013, approvata dal Consiglio regionale della legislatura 2010-2014, è indicativa della volontà della Giunta allora in carica di operare solo una modifica, seppur consistente, della Lr 56/1977, assecondando le richieste che provenivano soprattutto dal coordinamento delle Associazioni imprenditoriali del Piemonte favorevoli ad una revisione ma non ad una riforma strutturale. Ciò nonostante vanno indicati almeno quattro rilevanti elementi:

1) la scelta definitiva della procedura della copianificazione anche se limitatamente alla pianificazione comunale;
2) il riconoscimento e la disciplina della perequazione urbanistica (anche se la legge non ne esplicita con l'opportuna chiarezza il profilo di principio ed il carattere di metodologia generale per la progettazione del Prg) e della perequazione territoriale da attuare mediante Accordi territoriali e Convenzioni di pianificazione fra più Comuni;
3) la (difficile) sperimentabilità di forme innovative della sola pianificazione comunale riconoscendo un'articolazione degli elaborati del Prg in quanto riferiti alle componenti strutturale ed operativa di esso;
4) il coordinamento della Valutazione Ambientale Strategica nelle procedure di pianificazione.

La legge peraltro rinuncia ad innovare realmente la forma dei piani a tutti i livelli, sia quello comunale, dove rimane sostanzialmente immutato il Prg tradizionale, sia quello provinciale, dove il PTC resta quello della L. 142/90 (nonostante le significative innovazioni introdotte dal PTC2 della Provincia di Torino del 2011) che a livello regionale.
Critica appare anche la facilitazione e semplificazione del ricorso alle Varianti del Prg, per superarne la rigidità e la sua scarsa capacità di rispondere effi-

cacemente e per tempo: la Lr 3 favorisce il ricorso ordinario e frequente ai diversi tipi di Varianti al Prg (senza dimenticare l'ampia e preoccupante possibilità di intervenire in "deroga" al Prg mediante l'art. 5 della L. 106/2011), svuotando così significativamente il "movente", della necessità di un rinnovato slancio verso una nuova pianificazione del territorio e soprattutto verso innovativi e diversi paradigmi nei modelli di uso e consumo del suolo.
Le ulteriori procedure semplificate della Lr 3 si fondano su processi di concertazione, di negoziazione e perequazione con il coinvolgimento o propulsione di provvedimenti attivati da operatori privati: su tale ampliata disciplina è necessaria una riflessione sugli equilibri tra esigenza di sviluppo economico, interesse pubblico e privato e governo/tutela del territorio.
Dalla sua entrate in vigore (marzo 2013) a marzo 2016, la Lr 3 ha prodotto l'avvio di 193 procedure di cui 31 Varianti generali o di revisione ex art. 17, comma 3 (nessuna ancora conclusa), 70 Varianti strutturali ex art. 17, comma 4, 44 Varianti parziali ex art. 17bis, comma 4 (Suap-Sportello unico per le attività produttive) e 24 Varianti per alienazioni e valorizzazioni immobiliari ex art. 16 bis. Alla stessa data 19 procedure avevano concluso l'iter di approvazione: 9 relativamente a Varianti per alienazioni e valorizzazioni immobiliari, 5 Varianti strutturali e 3 Varianti Suap.

In Liguria, la prima legge contenente una organica disciplina della materia urbanistica è stata la ormai quasi ventennale Lr n.36/1997 (e le sue 9 successive modifiche ed integrazioni): nel corso del 2015, l'approvazione della Lr 11 ad aprile e della Lr 29 a fine dicembre le hanno impresso ulteriori significativi cambiamenti.
La legge n. 11/2015, oltre ad introdurre il livello della pianificazione della Città metropolitana in coerenza con il riassetto istituzionale degli Enti locali conseguente alla Ln 56/2014, contiene una complessiva riforma di alcuni contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e delle procedure di formazione dei piani di livello regionale, provinciale e, in particolare, dei piani urbanistici comunali. I punti cardine di tale riforma consistono in semplificazioni normative per l'adozione del Piano urbanistico comunale (Puc), nella riduzione dell'espansione edilizia e nell'incentivazione della riqualificazione urbanistica e del recupero delle periferie.
La nuova legge persegue dunque una semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'approvazione, da parte dei Comuni liguri, dei Puc per superare la precedente normativa urbanistica che era caratterizzata dalla sovrapposizione delle valutazioni di Regione, Province e Enti coinvolti. La nuova norma infatti prevede l'eliminazione del doppio passaggio del Puc che dovrebbe permettere al Comune di dialogare direttamente con la Regione e gli altri Enti, coordinando in un unico procedimento sia la fase di valutazione degli impatti ambientali del piano che quella dell'esame di merito del progetto urbanistico. Viene inoltre introdotto il cosiddetto Puc semplificato per i Comuni che non intendono prevedere significative trasformazioni del loro territorio e che redigono il piano in conformità ai Piani di bacino o del Ptcp, col fine di dotarsene in tempi ridotti rispetto al Puc ordinario. Ed anche i Comuni che hanno già redatto il loro Puc sulla base della normativa urbanistica possono usufruire di una procedura semplificata, senza dover rifare il piano.
Nei mesi successivi all'approvazione della Lr 11, con la Dgr n. 958 del 24 agosto 2015 sono state approvate le "Linee Guida per la conversione del Prg, corredato di disciplina paesistica, in Puc semplificato" in applicazione dell'art. 39 bis, comma 2, della Lr 36/1997 e smi. Con tali Linee Guida si è inteso agevolare i Comuni dotati di Prg corredato della disciplina paesistica di livello puntuale, nell'operazione di conversione del loro strumento urbanistico generale in Puc semplificato: ai Comuni è richiesto di riconoscere che tale piano sia ancora attuale e possa, dunque, essere trasformato in Puc con un'azione di adeguamento alla disciplina della Lr 36/1997 e successive modifiche e alle altre discipline di settore previa verifica della sua sostenibilità ambientale. Viene inoltre collegata la procedura di valutazione della sostenibilità ambientale con il procedimento urbanistico, eliminando la possibilità di espansione edilizia, prevista solo in casi marginali e di completamento, solo se in condizioni di sicurezza idrogeologica.
Alla data di entrata in vigore della legge (aprile 2015) sono 167 su 235 i Comuni non ancora dotati di Puc (nei quali, quindi, vigono ancora i Prg o i PdF), mentre ammontano a 113 gli strumenti urbanistici dotati di disciplina paesistica.
Le stime sull'uso del suolo in Liguria, con una quota di superficie artificiale pari al 8,7% del totale, evidenziano un utilizzo molto intensivo del territorio, assai al di sopra della media nazionale (5,8%). Notevole preoccupazione si evidenzia sulla necessità di messa in sicurezza del territorio, se si considera che le ultime stime valutano in 93.405 i residenti in aree ad elevato rischio frana ed in 154.790 quelli a rischio idro-geologico.

Ciononostante, oltre a tale provvedimento, alla fine del 2015, con la legge n. 29 si sancisce sostanzialmente che il cosiddetto Piano Casa non è più strumento di deroga "temporanea" alla programmazione urbanistica dei Comuni ma diviene permanente, fino a quando gli strumenti urbanistici comunali non lo recepiranno al proprio interno, riproponendo in identica misura le previsioni in esso indicate: le deroghe previste dal Piano Casa diventano dunque legge ordinaria con l'obbligo di recepimento nei Puc delle relative misure di incentivazione e premialità. Non si può non osservare che si tratta di un provvedimento che rende permanente una deroga, di fatto negando al Comune la possibilità di programmare lo sviluppo edilizio del proprio territorio in maniera diversa da quello che prevede tale legge.
La legge stabilisce inoltre che i Comuni avrebbero dovuto, entro il 7 marzo 2016, adottare una delibera per:

a) individuare le parti del proprio territorio nelle quali non trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli 3 e 3 bis della Lr 49/2009 e smi;
b) stabilire la superficie minima delle unità immobiliari derivanti dal frazionamento degli edifici oggetto di ampliamento o di mutamento di destinazione d'uso di cui agli articoli 3 e 3 bis della Lr 49/2009 e smi;
c) individuare le aree del proprio territorio nelle quali non è consentito il frazionamento degli edifici oggetto di ampliamento o di mutamento di destinazione d'uso di cui agli articoli 3 e 3 bis della Lr 49/2009 e smi stabilendo altresì che fino all'assunzione delle determinazioni comunali di cui sopra o fino alla scadenza del termine di sessanta giorni ivi previsto, non trovano applicazione gli articoli 3, 3 bis, 4 e 5 della Lr 49/2009 come modificati o introdotti dalla Lr 22/2015, ma continuano a trovare applicazione le previgenti disposizioni degli articoli 3, 4 e 5 della Lr 49/2009.

In conclusione va sottolineato che le modifiche introdotte dalla Lr 11 non sono il frutto di un processo di partecipazione con le istituzioni e le organizzazioni della cultura urbanistica ligure e ad esse sono state mosse diverse osservazioni critiche fra le quali spiccano:

- l'impropria (rispetto al riassetto delle Autonomie locali in corso) attribuzione delle competenze ai soggetti dotati di poteri in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica ai diversi livelli;
- la contraddizione tra l'annunciata intenzione di eliminare le sovrapposizioni dei piani e l'attribuzione al PTR di contenuti e funzioni che sono propri dei livelli comunale, provinciale e metropolitano;
- la possibilità che il Piano paesaggistico previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio possa coincidere col PTR;
- una sottrazione di competenze ai Comuni a cui non fa riscontro una concreta semplificazione del piano comunale: fra tutti si cita l'introduzione dei progetti a scala urbanistica od edilizia, costituenti strumenti operativi da promuovere ed approvare da parte della Regione.

Il governo del territorio in Lombardia segna un momento significativo alla fine del 2014 quando si è sostanzialmente completata l'approvazione dei Piani di Governo del Territorio ex Lr 12/2005. Nell'arco del primo decennio di vigenza sono stati approvati 1.498 piani su un totale di 1.531 Comuni; rispetto all'andamento annuale delle approvazioni dei PGT, l'attività più intesa si registra nel periodo compreso fra il 2009 ed il 2013, durante il quale si conclude l'approvazione rispettivamente di 255, 227, 225, 229, 305 piani. Sempre nel 2014 si è sviluppata la revisione del Piano Territoriale Regionale ed è stata approvata la Lr n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato". Le disposizioni introdotte modificano in più punti la legge urbanistica del 2005, prevedendo l'adeguamento alle nuove disposizioni di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale: dai piani territoriali fino ai PGT comunali. Va evidenziato che in materia di adeguamento, la legge n. 31 sembra essere incentrata su un meccanismo di continuo concatenato "rinvio" della sua entrata a regime per arrivare al "consumo di suolo zero", secondo un meccanismo di programmazione a cascata PTR-PTCP-PGT. Di fatto, dal mese di novembre 2014 in Lombardia non è possibile prevedere un solo metro quadro "nuovo" di suolo da consumare, sino a che non siano state attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti al 01.12.2014. Ma paradossalmente la nuova legge regionale impedisce altresì, ai Comuni che lo desiderano, di approvare delle Varianti al Pgt che riducano l'impatto sul territorio ovvero Varianti al Pgt per ridurre i cosiddetti residui di piano. Il dubbio è generato dall'interpretazione dell'articolo 3, comma 4, della legge, che stabilisce che «i comuni possono approvare unicamente varianti al Pgt e ai piani attuativi al Pgt, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione delle previsioni di trasformazioni già vigenti», leggasi a

pari previsioni. Un effetto paradossale per norme finalizzate a combattere il consumo di suolo e non ad impedirne la riduzione. La nuova legge prevede infatti che i documenti di piano dei Pgt, compresi quelli già scaduti prima dell'entrata in vigore della legge, debbano considerarsi "cristallizzati" almeno nel successivo periodo transitorio (30 mesi) entro il quale Comuni e operatori del settore dovranno confermare o meno i progetti in essere.
L'obiettivo prioritario di ridurre il consumo di suolo sembra trovare attuazione nell'orientare le attività di trasformazioni urbanistico-edilizie operando sulle aree già urbanizzate, degradate o dismesse, da riqualificare o rigenerare, e non più verso le aree libere.
Una volta adeguati, è compito dei PGT comunali definire forme di incentivazione per alcune tipologie di interventi volte a favorire la rigenerazione urbana e il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente.
La Legge 31/2014 sposta sostanzialmente l'obiettivo della pianificazione e i temi del governo del territorio: dall'espansione al recupero della città esistente; dalla crescita edilizia alla densificazione dei Tessuti Urbani Consolidati; dalle trasformazioni nel Documento di Piano al recupero del consolidato nel Piano delle Regole.
In Lombardia, dove la quota di superficie artificiale pari al 9,4% del totale è assai al di sopra della media nazionale (5,8%), rispetto al rapporto tra aumento delle aree antropizzate e popolazione l'osservazione su base provinciale evidenzia una corrispondenza tra l'andamento delle due crescite ad eccezione della provincia di Sondrio, dove non sembra esserci crescita demografica e risulta invece una crescita delle aree antropizzate; l'unica provincia in cui le percentuali di crescita della popolazione residente e delle aree antropizzate hanno un valore simile (8,28% e 7,31%) è Varese, mentre i casi di sproporzionato aumento dell'antropizzazione rispetto all'aumento della popolazione residente, seppur meno marcato rispetto alla provincia di Sondrio, sono rappresentati dalle province di Mantova, Cremona e Milano.
Il consumo di suolo è avvenuto (fonte: CRCS 2015) in maniera assoluta e più rilevante per usi residenziali e successivamente per nuovi impianti industriali, artigianali e commerciali. Concentrazioni di consumi molto elevati si riscontrano nell'area est del milanese, interessata anche dai processi di infrastrutturazione (che notoriamente contribuiscono in modo prioritario al consumo di suolo lombardo ma anche italiano) per l'apertura della BRE.BE. MI.

Il Nord Est

Nella circoscrizione regionale del Nordest il processo di pianificazione che caratterizza i diversi territori dimostra sostanziali differenze tra le realtà che ne fanno parte. La Regione Friuli Venezia Giulia e la Provincia di Bolzano sono caratterizzate da una maggiore quantità di strumenti precedenti al 2010, con un numero più contenuto di piani prodotti nell'ultimo quinquennio. Il Veneto restituisce un rinnovamento bilanciato, mentre, il Trentino risulta il contesto maggiormente rinnovato.

Nella **Regione Friuli Venezia Giulia** la riforma urbanistica introdotta con la L.R. 5/2007, mancando dell'approvazione del Piano Territoriale Regionale, cui era legato l'avvio del nuovo modello di pianificazione comunale, non ha avviato un ciclo di aggiornamento dei piani urbanistici generali. Si è pertanto continuato ad operare con la legislazione vigente al 1991, seppure in una realtà regionale storicamente evoluta per quanto riguarda la pianificazione urbanistica comunale.
A livello regionale un'ulteriore stallo si è venuto a creare con la successiva L.R. 22/2009, la quale ha aperto una fase di rinnovamento della materia con la previsione di un nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) di scala regionale, ma è mancata di una concreta applicazione pur essendo giunta all'approvazione regionale dello strumento. Infatti, con la successiva legislatura (2013 - 2018), la Regione ha intrapreso la formazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), subordinando l'entrata in vigore del PGT all'avvenuta approvazione di quest'ultimo. In questa situazione, sostanzialmente bloccata, l'attività urbanistica a livello comunale ha comunque continuato a svilupparsi, anche attraverso interessanti strumenti innovativi nei contenuti; seguendo i binari tradizionali risalenti alla legge del 1991 ed avendo come quadro di riferimento regionale il PURG del 1978. Da qui il dato significativo che vede solamente il 12% dei comuni dotati di un piano redatto dopo il 2010, fatto questo ascrivibile anche alla situazione di crisi economica che ha ulteriormente rallentato l'attività di pianificazione.

Nella Provincia Autonoma di **Bolzano**, analogamente a quanto si registra per la Regione FVG, ma per motivi evidentemente opposti, non si registra un elevato tasso di rinnovo della strumentazione urbanistica comunale. I quasi vent'anni della legge urbanistica provinciale (LP 13/1997), riformata parzialmente nel 2013 con un inter semplificato per i nuovi PUC ed un'assegnazione più veloce

Attribuzione testi

Angela Barbanente ..... Il PPTR della Regione Puglia
Alessandra Casu ..... Sardegna
Aldo Cilli ..... Criticità e prospettive per le Città Medie nel progetto di riforma
..... I Comuni Minimi
Donato Di Ludovico ..... Il cambiamento
..... Verso le Macro regioni europee
..... Le Agende, un Quadro comparativo
Andrea Santarelli ..... La pianificazione nei Comuni montani
Isidoro Pasolino ..... Sud
Massimo Gheno ..... Nord Est
Carolina Giaimo ..... Nord Ovest
Carmen Giannino ..... Il cambiamento
..... Piani e politiche Pubbliche
..... Le politiche per le città Metropolitane
..... Le politiche per le città Medie
..... Le politiche per i Comuni Minori
Luigi La Riccia ..... Lo stato della pianificazione paesaggistica
Roberta Lazzarotti ..... I Centri Storici nei Comuni Minori
Gianpiero Lupatelli ..... Le economie dei territori
Roberto Mascarucci ..... I Poli Urbani funzionali
Gabriella Negrini ..... Aree Protette e Parchi Naturali
Simone Ombuen ..... Il cambiamento
..... Sistemi insediativi e polazione
..... Suolo, paesaggio e clima
..... Nuove economie dei territori – I nuovi Piani
..... La Pianificazione Comunale nelle macrogeografiedel Paese
..... Centro Nord
..... Centro Sud
..... La pianificazione comunale: una valutazione di sistesi
..... Città Metropolitane-i caratteri
..... La pianificazione delle Città Metropolitane
..... Le Città Medie
..... La pianificazione delle Città Medie
..... I Comuni Minori
..... La pianificazione nei Comuni Minori
Donato Piccoli ..... Il sistema urbanointermedio nelle politiche di coesione
Pierluigi Properzi ..... Introduzione
..... Politiche e Piani: una valutazione di sintesi
..... Quadri e Piani Regionali
..... Leggi Regionali
Emma Salizzoni ..... Aree Protette e Parchi Naturali
Massimo Sargolini ..... Strategia nazionale aree interne
Ignazio Vinci ..... Sicilia
Silvia Viviani ..... Il Progetto Paese
..... Il rapporto dal territorio per il Progetto Paese
..... Il PIT della Regione Toscana
Angioletta Voghera ..... Lo stato della pianificazione paesaggistica
..... Aree Protette e Parchi Naturali
..... La cura e la tutela del territorio: una valutazione di sintesi

ISBN 978-88-7603-153-3

RdT è stato realizzato con il contributo economico di
urbanpromo 2016