POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione urbanistica

Original
La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione urbanistica / Barbieri, Carlo Alberto - In: Rapporto dal Territorio 2016 / Properzi P. L.. - ELETTRONICO. - Roma : INU Edizioni, 2017. - ISBN 978-88-7603-163-2. - pp. 155-160

Availability:
This version is available at: 11583/2684056 since: 2017-10-02T14:20:25Z

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)

18 December 2025

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2016

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

CRESME

RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2016

2° Volume

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, Carmen Giannino, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi
I capitoli 8 e 9, a cura del CRESME, sono stati coordinati da Enrico Campanelli in collaborazione con Antonio Mura e Paola Reggio

Le analisi sugli scenari economici e demografici e sul consumo di suolo sono il frutto della collaborazione tra INU e CRESME e sono state effettuate dal CRESME utilizzando il Sistema Informativo congiunturale e previsionale DEMO/Si

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

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 Lodovico 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 i Contributi delle Agende regionali si ringraziano
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 Fonti, Carmen 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 Lodovico, 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 Comandè; 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 Dettori, 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: Vol. 1 Micaela Bonavia - Pierpaolo Ceccarelli, Vol. 2 Pierpaolo Ceccarelli
Stampa: Tipolito 95 - L'Aquila

INU Edizioni
INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma
ISBN **978-88-7603-153-3 (Opera)**
ISBN **978-88-7603-163-2 (Vol. 2)**
Finito di stampare giugno 2017

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

Indice

RAPPORTO dal TERRITORIO 2016
2° Volume

SCENARI PER LA PIANIFICAZIONE

Introduzione — *Pierluigi Properzi* 7
Governo del territorio e riforma costituzionale — *Pierluigi Mantini* 11
Considerazioni sui processi di urbanizzazione e insediamento — *Lorenzo Bellicini* 19
La città sostenibile — *Bruno Forte* 35

Capitolo 8 *(a cura CRESME)*
Sviluppo economico e trasformazioni territoriali — *Metodologia di analisi multivariata* 41
Sistema economico — Mappe 46
Scenari demografici — Mappe 49
Dinamicità del mercto insediativo e residenziale — Mappe 52

Capitolo 9 *(a cura CRESME)*
Gli scenari socio-demografici dei sistemi insediativi 59
Le Città Metropolitane — Scenari 73
Le Città Medie — Scenari 95
I Comuni Minori — Scenari 117

Capitolo 10
Quadri conoscitivi e valutazione strategica 139
I quadri conoscitivi e le piattaforme digitali 141
La Valutazione Ambientale Strategica in evoluzione 145

Capitolo 11
Le Mappe del Paese che cambia 153
C.A. Barbieri La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare 155
F. Barca Proattivismo nazionale e sperimentalismo democratico 161
A. Balducci L'urbanizzazione regionale in Italia - esiti di una ricerca 165
F.D. Moccia Le giornate di studio napoletane dell'INU 171
F. Sbetti Una Mappatura del Paese attraverso *Urbanistica Informazioni* 177

BOX – Mappe d'Italia. Indice della qualità del futuro 181
A cura di Silvia Viviani e Gianluca Cristoforetti, INU

BOX – Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie 183
A cura di Silvia Viviani, Luigi Pingitore, Carlo Gasparrini, INU

DAL PROGETTO PAESE AI PROGETTI PER IL PAESE *Silvia Viviani* 187

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2016

INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

RAPPORTO TERRITORI 2010

INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare

di **Carlo Alberto Barbieri**

Membro del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Politecnico di Torino, Presidente INU sez. Piemonte

Una nuova geografia delle istituzioni del governo del territorio?

In una realtà, pur assai complessa e disomogenea come quella italiana, il principio di sussidiarietà fra le Istituzioni del governo del territorio, che da oltre un quindicennio sembrava in buona parte essere ormai condiviso ed in via di qualche incoraggiante attuazione, ha presentato, con una forte accelerazione soprattutto nel biennio 2014-15, una brusca frenata e forse una vera e propria inversione di tendenza nell'azione di governo e di legislazione nazionale (ma forse anche regionale).
Appare quanto meno essersi scolorita la visione positiva della sussidiarietà (e del decentramento) come intelaiatura sostenibile sulla quale poggiare un assetto istituzionale più democratico, policentrico e rispondente alla contemporanea plurale realtà dei sistemi economico-sociali e territoriali, soprattutto in quelli più complessi e che esprimono una più forte domanda di innovazione delle forme di governo-governance e di pianificazione (come lo sono soprattutto quelli metropolitani).
Allo stesso tempo è però andata rafforzandosi, in particolare con la riforma Delrio (Legge 56/2014) e l'avvio di una sua attuazione (pur se, trascorsi ormai oltre due anni, più formale che sostanziale) anche la prospettiva riguardante nuove forme di *governance*[1] e rappresentatività; una prospettiva nella quale le forme decisionali ed organizzative del territorio se, da un lato, sono forse più deboli, dall'altro appaiono più flessibili ed adatte a condividere strategie ed a produrre intese ed accordi[2].
Tuttavia, la tendenza generale di quest'ultimo quinquennio, appare ancora quella di uno Stato, di Regioni, di Comuni[3] che sembrano preferire la rivendicazione o la difesa delle proprie "postazioni" di competenze e poteri, invece di interagire con possibili nuove geografie e attori istituzionali (Città metropolitane ed Unioni, forse anche alcune fusioni di Comuni, intese e collaborazioni fra Regioni[4]), cooperando e coordinandosi nelle politiche e (addirittura) copianificando, nel suo insieme, un dato territorio.

Nel periodo trascorso dal Rapporto dal Territorio 2010 dell'INU ad oggi, non solo perdurano ma si sono rafforzate le inerzie e le contraddizioni (peraltro già rilevate nel triennio 2007-2010) nel necessario passaggio verso una reale ed efficace innovazione ed una natura maggiormente processuale della pianificazione per il governo del territorio che, pur affermata dalle numerose leggi regionali dell'ultimo quindicennio (spesso più solo formalmente che sostanzialmente), prima è stata molto indebolita dalla persistente e grave assenza di una legge nazionale di principi per il governo del territorio, poi dall'attesa dell' entrata in vigore (considerata pressoché certa) della legge di riforma costituzionale del Governo Renzi che, con l'eliminazione di tutte le materie concorrenti e loro "statalizzazione", collocava anche il "governo del territorio" fra le competenze esclusive dello Stato.

---

[1] Intendendo con questo termine un processo decisionale non autoritativo, all'interno del quale assumono ruoli attivi una pluralità di soggetti, anche non istituzionali, nelle scelte e nelle azioni.
[2] E' però necessario essere consapevoli sia del fatto che la *governance* è reale ed efficace se operano *governments*-amministrazioni che funzionano; sia che entrambe le forme hanno bisogno di regole e qualche procedura; sia che la più generale governabilità è soprattutto sostenuta da una buona interazione fra soggetti con specifiche competenze che si rapportano in un contesto di fiducia, credibilità e collaborazione.
[3] Le Province, dal 2012, sono in attesa di "scomparire" dalla Costituzione a seguito della modifica del Titolo V della legge di riforma costituzionale e le Città metropolitane sono entrate, con molte difficoltà in attività solo dal 2015.
[4] Sperimentandole, in questo caso, prima di possibili accorpamenti o *macroregioni* di cui la politica ha recentemente insistentemente parlato (probabilmente traguardando ad un prossimo passo da compiere dopo la legge Delrio e soprattutto la Riforma costituzionale del Governo Renzi).

Ci si riferisce ad una processualità ed ad una filiera di una nuova pianificazione del territorio che possano superare la ben più consolidata natura dell'ancora sostanzialmente vigente "sistema di pianificazione", fondato su piani prevalentemente di assetto e di regolazione dell'uso del suolo, redatti da livelli istituzionali diversi e fra loro separati e ancora (o nuovamente) in rapporto gerarchico-verticale fra Regione (*top*) e i Comuni (*down*). Dunque non un contesto e una *demarche* favorevoli ad un profilo di tipo più orizzontale e processuale, fondato sulla sussidiarietà, sulla adeguatezza e sulla responsabilità dell'autonomia delle Istituzioni, resa possibile e sostenibile da metodi e procedure di cooperazione fra gli Enti, di reale *copianificazione* negli atti di formazione ed approvazione dei piani, di concertazione e collaborazione pubblico-pubblico e di partecipazione dei soggetti privati e pubblici.
In questa ottica, la sostanziale stasi[5] nell'attuazione del Titolo V della Costituzione 2001, che fin da allora ha caratterizzato la criticabile "non-azione" dello Stato, non ha offerto spazio politico, sia da parte del Governo che del Parlamento, per la Legge nazionale di principi per il "governo del territorio" e non ha costituito un contesto favorevole per un plausibile sistema di positiva relazione con le Regioni in una competenza costituzionalmente (e oggettivamente e opportunamente) concorrente come il *governo del territorio*.
L'attesa del nuovo quadro costituzionale, e conseguentemente legislativo ed istituzionale, della XVII legislatura (in corso dal 2013, dopo il suo difficilissimo avvio), ha peraltro accelerato sia una precoce *obsolescenza* (al di là di molti limiti che comunque presentava) di quella diffusa azione legislativa delle Regioni regionale, innovativa della pianificazione, sviluppatasi soprattutto nei primi anni del quindicennio trascorso, sia disorientando un necessario sviluppo di quella "terza generazione" di leggi regionali di governo del territorio (anche se alcune Regioni come il Piemonte o le Marche, per fare un esempio, sono ancora dotate di leggi sostanzialmente di prima generazione), sia indirizzando in senso più centralistico e forse più complicato (nonostante gli obbiettivi, i contenuti, e gli strumenti nuovi messi in campo) la pianificazione del territorio nelle più recenti leggi regionali (Toscana, Liguria per fare due esempi) od in divenire (Emilia Romagna).

Il netto risultato referendario del 4 dicembre 2016 non ha tuttavia confermato il disegno e il contenuto della riforma costituzionale formalizzata nell'aprile 2016 ed ha aperto la crisi del Governo, interrompendone l'azione ed allontanando alcune proposte legislative in corso in Parlamento (fra queste va segnalata quella sul "contenimento del consumo del suolo" AS 2383/2016). Sotto il profilo delle considerazioni qui trattate, ci si sofferma sulla conseguente permanenza del Titolo V del 2001, con il mantenimento delle materie concorrenti (interessa in particolare il *governo del territorio*) e la non soppressione delle Province[6].
La riforma costituzionale ha prospettato un cambio di direzione di marcia (per le cui ragioni si è discusso molto di sintomi ed effetti da eliminare ma molto meno delle cause e responsabilità, in realtà più dello Stato che in 15 anni non ha mai legiferato su principi fondamentali di nessuna delle materie concorrenti[7], che delle Regioni) e il conseguente disegno di sistema[8] che però, dopo il 4 dicembre, non si è determinato.
L'argomento che è stato alla base della controriforma[9] del Titolo V è stato quello di affermare che esso abbia creato soltanto uno sterile, inutile, dannoso contenzioso fra Stato e Regioni, di fatto, "bloccando il Paese";

[5] Dal 2001, all'insediamento del Governo Renzi all'inizio del 2014, all'indizione del Referendum confermativo della riforma costituzionale del 4 dicembre 2016.
[6] Restano dunque così come sono state modificate in enti intermedi di II grado della Legge Delrio e, dal punto di vista della pianificazione dell'area vasta, ciò fa chiarezza (al netto di altri tipi di problemi, risorse insufficienti a disposizione, ecc.) su una zona d'ombra che la loro soppressione avrebbe determinato sulle oltre 90 aree vaste delle Province non Città metropolitane in cui la utile pianificazione territoriale sarebbe stata assunta (forse) dalle Regioni (a macroregioni?) in rapporto diretto con i Comuni (o le loro Unioni, che al momento ancora la titano e soprattutto non sembrano convinte di occuparsi della pianificazione urbanistica).
[7] E' la condizione posta dal Titolo V 2001 perché, a valle del telaio nazionale e fondamentale delle leggi di principi le Regioni avrebbero dovuto fare buone (e compatibilmente caratterizzate) leggi di contenuto e disciplina di una data "materia concorrente".
[8] Passando da un sistema legislativo sussidiario e caratterizzato da un "regionalismo rinforzato" del Titolo V 2001, all'ossessione della XVI legislatura (conclusasi anticipatamente con le elezioni del febbraio 2013) di una confusa devolution nell'ambito di un eccessivo e non sostenibile federalismo di poteri, all' inversione verso una configurazione "neocentralista" della riforma costituzionale Renzi-Boschi che non è stata confermata dal referendum del 4 dicembre.
[9] Le materie concorrenti introdotte in Costituzione nel 2001 erano certamente troppo numerose e contraddittorie e su di esse era, con tutta evidenza, necessario ritornare criticamente operandone però sia una riforma più meditata ed una mirata riduzione volta a superarne i limiti, sia sensate ed efficaci attribuzioni esclusive.

un giudizio severo che però ha omesso anche la evidente responsabilità dello Stato che, in quindici anni, non ha saputo o voluto redigere e approvare alcuna legge di principi fondamentali.
L'abolizione di tutte le materie concorrenti, attribuendole come esclusive allo Stato, non avrebbe comunque dovuto invece riguardare (così ha più volte evidenziato l'INU) il Governo del *territorio*, giusta materia concorrente[10]; che sarebbe obbiettivamente difficile attribuire come materia esclusiva allo Stato e che, per motivazioni opposte, altrettanto discutibile sarebbe anche una sua attribuzione esclusiva alle Regioni.
Quello che è dunque mancato è il telaio nazionale per il governo del territorio rappresentato da una legge limitata ai principi fondamentali (sussidiarietà, copianificazione, rapporto pubblico-privato, contenimento del consumo di suolo e sostenibilità, fiscalità urbanistica, rigenerazione urbana, perequazione urbanistica e territoriale, rapporto pianificazione-rendita urbana-proprietà privata) per poter fare coerenti innovative ed utili leggi regionali, che avrebbe impedito o fortemente limitato confusione, contenziosi e frammentazione legislativa.

Del modello di riorganizzazione istituzionale avviato con la legge Delrio (e in parte pensato in anticipazione della riforma costituzionale del Titolo V del 2016), sotto il profilo del governo del territorio e della pianificazione, è importante saperne riconoscere le potenzialità e soprattutto cominciare ad attuarne la possibile prospettiva di miglioramento ed "accorciamento di filiera" istituzionale (con il secondo grado) e della pianificazione (ripensandone i profili e con procedure di vera copianificazione); una prospettiva al cui interno si devono però sviluppare e praticare sia una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica (e relativi strumenti), sia una definizione di nuove politiche dello sviluppo locale, sia una maggiore efficienza amministrativa e semplicità (per i cittadini, per le attività economiche ed i servizi e pertanto anche una maggior competitività), concorrendo così ad azioni necessarie per far ripartire, proprio a cominciare partire dalle Città metropolitane elettive di secondo grado (dunque rappresentative di comunità e territori), indispensabili processi di crescita sostenibile; promuovendo inoltre, a partire dalle Unioni di comuni minori e da un ruolo nuovo della pianificazione strutturale delle città medie, un fertile processo di costruzione dal basso di un nuovo modello sociale di sviluppo (definendone le prestazioni).
E' dunque la vigente riforma Delrio che deve poter offrire il concreto contesto da cui partire (e ripartire). Essa, in particolare, ha istituito la Città metropolitana quale nuovo "Ente territoriale a finalità assegnate dalla legge" con rilevanti compiti di governo del territorio, rappresentativo dei Comuni, intermedio rispetto alla Regione; in tal modo definisce un rinnovato modello istituzionale ed una geografia delle autonomie fondati su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dei cittadini e, per ciò, elettivi di primo grado: le Regioni (perché dotate del potere legislativo) ed i Comuni (perché base fondamentale del principio di sussidiarietà) quali perno della democrazia, della cittadinanza, della responsabilità e del fare.
Fra Regione e Comuni si inserisce la Città Metropolitana (oltre a rimanere la Provincia, dopo l'esito del referendum costituzionale[11]), un livello più di *governance*, oltre che di *government*, di area vasta, elettivo di secondo grado (così come per le Province), di cui va colto un originale duplice profilo: sia quello "locale" ed intermedio, di più efficace organizzazione dell'attività dei Comuni e delle loro Unioni (quelle obbligatorie stabilite dalla legge Delrio e quelle comunque auspicabili o necessarie), insistenti sul territorio metropolitano; sia, soprattutto, l'innovativo profilo di Ente di tipo "sovranazionale"[12], in rapporto ai temi dello sviluppo e delle relazione con altre realtà metropolitane internazionali, essendo un potenziale motore dello sviluppo e laboratorio del cambiamento del Paese, con il proprio territorio, le risorse, le comunità, gli attori (è in questo, in particolare, che la Città metropolitana deve essere visto come un soggetto nuovo e del tutto diverso dalla Provincia).

[10] Tuttavia, nel totale silenzio legislativo dello Stato, dopo il Titolo V del 2001 molte Regioni hanno prodotto leggi di "seconda generazione" sulla pianificazione per il governo del territorio, in un'attesa, mai finita, della obbligatoria Legge di principi fondamentali del governo del territorio da parte dello Stato. A questo proposito va sottolineato la relativa confrontabilità e le non marginali sintonie fra queste leggi regionali, per le quali di fatto ha svolto un significativo ruolo di surroga del telaio di riferimento nazionale, l'elaborazione delle proposte dell'INU a partire dal 1995 e soprattutto dopo il 2001 con la proposta di Principi fondamentali del governo del territorio del 2007-2008.
[11] Ciò può fornire una risposta ed un rinnovato terreno di elaborazione, ai non pochi dubbi che la loro abolizione lasciava per il "destino" di una utile intermedia pianificazione di coordinamento e gestione di servizi e infrastrutture delle oltre 90 "aree vaste" non diventate Città metropolitane.
[12] Franco Pizzetti, "La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province", in *Rivista on line dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 10 luglio 2015.

Innovare la pianificazione e i suoi strumenti è necessario

Vanno allora insieme colte sia l'importanza e la pertinenza, per la riuscita del nuovo modello di *governance* istituzionale, della funzione fondamentale della pianificazione del territorio (se saprà configurarsi come "offerta" innovativa rispetto a finalità, metodi, procedure e soprattutto strumenti); sia come lo stesso nuovo modello di *governance*, possa, a sua volta, esprimere una "domanda" di diversa pianificazione efficace e coerente con esso e per una necessaria competitività metropolitana. In altri termini, è necessario e possibile concepire il ruolo della pianificazione come opportunità e azione del successo della Città metropolitana che, dall'inizio del 2015, ha iniziato ad operare, evitando che la pianificazione possa, fin da subito, costituirne invece un ostacolo.
E' un tema che continua a richiedere una diversa valutazione di fondo della natura degli strumenti della pianificazione e da affrontare riconsiderando i rapporti tra Regioni e Città metropolitane e le loro articolazioni in Zone omogenee, Città medie e Regioni senza Città Metropolitane, le Unioni di Comuni e gli altri Comuni con i rispettivi piani e compiti di governo del territorio.
Si tratta cioè di sostenere e praticare l'opzione di un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare "filiera di piani", pensata proprio per una nuova geografia istituzionale, più accorciata, rappresentativa dei territori e più caratterizzata da una maggiore efficacia ed efficienza per il territorio, il suo sviluppo economico e la sua sostenibilità.
E' in questo quadro e questa luce che riemerge l'importanza di concepire e sperimentare l'innovazione della pianificazione (a partire da quella urbanistica) con la sua reale articolazione nelle componenti strutturale, operativa e regolativa.

In sintesi, la conferma di questa opzione è opportuna:

- per accorciare la filiera della pianificazione e migliorarne l'efficacia a livello locale ed interpretare e praticare correttamente la funzione della pianificazione urbanistica e territoriale delle Unioni di comuni e della Città metropolitana;
- per una più efficace transcalarità della pianificazione di qualunque territorio, superando il localismo e il perimetro comunale del PRGC o dei piani e strumenti urbanistici diversamente configurati dalle leggi regionali dell'ultimo quindicennio, sviluppando la pianificazione delle Unioni e soprattutto una copianificazione più efficace e sostanziale;
- per costituire un condiviso e stabile riferimento per la pianificazione operativa, la progettazione urbanistica degli interventi e per la loro regolamentazione;
- per poter definire basare il rapporto fra pianificazione e progettazione urbanistica degli interventi sul principio più flessibile e dinamico di implementazione per "coerenza" con un Piano strutturale di adeguata dimensione territoriale e non su quello rigido e statico di attuazione per "conformità" a tutto il PRGC, riducendo così la necessità del continuo ricorso alle varianti, snellendo e soprattutto accelerando significativamente le risposte urbanistiche alle necessità della città, dei sistemi insediativi ed all'attrazione di investimenti.

Già da alcuni anni, ma soprattutto dalla crisi del 2008[13], in Italia, è andato via via configurandosi un profilo di indebolimento del contesto della pianificazione per il governo del territorio (fino quasi ad una interruzione o sospensione della pianificazione delle città e del territorio):

- con la riduzione, da un lato, delle risorse economiche pubbliche, la cui sempre più tangibile diminuzione non ha impedito la crescita di una spesa pubblica drasticamente accelerata dalla crisi (una spesa che peraltro è risultata più stabile nella sua rigidità di quanto annunciato dalle politiche di *spending review*); dall'altro, con l'indebolimento delle risorse private, per causa della stessa crisi economica e del suo "effetto domino" in corso;
- con la perdurante ed insostenibile mancanza di un telaio di principi e regole fondamentali nazionali[14]

[13] Su tutto va certamente considerata la grave crisi economica globale e locale (prima finanziaria, ma subito dopo produttiva ed occupazionale e dunque sociale ed inevitabilmente politica) che ci riguarda tutti e che non può che avere anche specifiche ricadute di breve e più lungo periodo sulla pianificazione, sui progetti, sugli investimenti, sul modo di usare risorse e produrre valore, sulla domanda e sulla offerta di città, di ambiente, paesaggio, di lavoro, di servizi e beni, in sintesi sul modello di sviluppo.
[14] In assenza di tali riformati fondamenti, soprattutto la sperimentazione ed innovazione della pianificazione locale, oltre che al rischio di una dannosa "babele", resta ancora esposta al rischio di una "controriforma" dei ricorsi ai TAR ed alle relative sentenze (anche se in misura confortante spesso smontate dalle sentenze del Consiglio di Stato), incerte proprio nel poter trovare riferimenti nella legislazione statale diversi da quelli dell'ancora vigente legge urbanistica.

per sostenere e completare l'innovazione di un pianificare per un governo del territorio, percepibile ed efficace come tale;

• con una tradizionale attività legislativa settoriale azione dello Stato (peraltro contraddistinta da una produzione legislativa, spesso opera diretta del Governo o comunque quasi esclusivamente determinata dalla sua agenda) che ha continuato ed accentuato, in particolare in quest'ultimo quinquennio, la sua tradizionale attività settoriale: sia quando operi su un piano che dovrebbe e potrebbe essere più strutturale (dalla fiscalità al consumo di suolo) sia, soprattutto, quando operi su quello congiunturale (Sblocca Italia invece della legge sul governo del territorio ad esempio).

Tuttavia sono rilevabili e considerabili anche dinamiche positive o potenzialmente tali che si possono sinteticamente cogliere, ponendo attenzione:

• al consolidarsi della nuova pianificazione dei Comuni con l'estendersi del riconoscimento delle diverse nature (strutturale, operativa e regolativa) di essa e dei conseguenti nuovi strumenti; ma se da un lato si fa ancora troppa fatica a non utilizzare i nuovi strumenti di pianificazione come se fossero quelli tradizionali (e soprattutto, appare ancora limitata la capacità di trarre tutte le conseguenze dell'innovazione del Piano e del pianificare stesso), dall'altro risulta davvero cospicua la produzione di nuovi piani comunali (sotto la spinta delle nuove leggi regionali);

• ad una più recente vitalità e innovazione della pianificazione su base intercomunale e unionale, con l'avvio in alcune Regioni, di una seconda generazione di piani associati (rispetto alla fallimentare prima generazione costituita dai PRG intercomunali di oltre 30 anni fa) del territorio locale, favorita dalla diffusione di Piani strutturali in luogo dei tradizionali PRG;

• ad una maggiore attenzione al consumo di suolo ed allo spreco delle risorse, ai temi dell'efficienza energetica e del comfort ambientale; ciò insieme all'obbligatoria Valutazione ambientale strategica (VAS) nel processo di pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica; anche se non del tutto conquistate o stabili appaiono sia la necessaria reale integrazione della VAS nella formazione e progettazione dei piani, sia la resistenza di molte Autorità ambientali a cooperare in modo integrato nel processo di pianificazione in luogo dell'esercizio dei propri separati poteri specialistici o settoriali.

Vi è però, più in particolare, una sfida da cogliere, a partire dalle tre tipologie di pianificazione che la legge Delrio ha assegnato alle Città metropolitane: non tanto la pianificazione territoriale di coordinamento (competenza ereditata dalla Provincia), quanto la nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali e soprattutto la pianificazione strategica del territorio metropolitano.

La sfida riguarda proprio la necessità, di rinnovare il "modello di pianificazione" del territorio nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure partendo dalla istituzione più nuova.

Un'azione che, nel transitorio, potrà anche avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già disponibili per l'intero territorio metropolitano (i PTCP vigenti) ma che deve concepire ed avviare al più presto un mirato innovativo Piano redatto dalla Città metropolitana e che ne caratterizzi la diversità con la Provincia, che assuma il profilo di un *Piano strutturale metropolitano*; un piano cioè che indica e configura l'assetto fondamentale del territorio per il medio lungo periodo e costituisca il telaio spaziale della *pianificazione strategica triennale*, ma che non conforma le proprietà, i diritti edificatori e le destinazioni d'uso (una funzione strettamente urbanistica, quest'ultima, che può invece opportunamente restare in capo ai comuni facenti parte della Città metropolitana).

Dunque alla Città metropolitana spetta la pianificazione strategica, di vision ed indirizzo per le politiche e le progettualità[15]; alla CM ed alle sue Unioni di comuni dovrebbe spettare la pianificazione spaziale strutturale, configurativa del territorio; ai Comuni, in coerenza ed interazione con tali pianificazioni, spetterebbero i piani operativi (se sono previste o promosse trasformazioni urbanistiche significative) e gli strumenti regolativi-gestionali (per tutti e riguardanti anche la rigenerazione urbana), conformativi della proprietà degli immobili.

E' però indispensabile sia una rapida rielaborazione teorico e tecnica del modello costituito proprio dal rapporto *Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico*; sia la volontà di innovare anche la stessa

[15] La credibilità del nuovo ente Città metropolitana si gioca, da subito, sulla capacità di esprimere, linee di indirizzo strategico e contenuti strutturali (il cosa) non solo il più rapidamente utilizzabili ma, soprattutto, quale esito di un metodo (il come) inclusivo e partecipato, convergente (dalle zone omogenee e dalle Unioni) e rintracciabile in un' efficace e operabile duplice sintesi: il Piano strategico metropolitano ed un Piano territoriale (strutturale) metropolitano.

pianificazione e programmazione regionale, interpretando il senso della riforma Delrio, interagendo soprattutto con l'occasione data dalla obbligatoria nuova pianificazione metropolitana strategica e territoriale e opportunamente modificando le diverse leggi regionali[16].
Si dovrà però individuare un nuovo modello di pianificazione che preveda, con un giusto gradualismo e la "pazienza" del tempo necessario alla sua maturazione e formazione condivisa, un mirato nuovo Piano redatto dalla Città metropolitana come un unico *Piano strutturale generale metropolitano*[17] (ovviamente assorbendo in sè anche la pianificazione territoriale di coordinamento quale funzione ereditata dalla Provincia), lasciando invece ai Comuni competenza e ruolo nella redazione e gestione di *Piani operativi* e di *Regolamenti urbanistici*, coerenti con il Piano metropolitano[18].
Nel complesso si svilupperebbe così un processo di pianificazione del territorio differenziato ed integrato, in una filiera più efficace, basato su rapporti di cooperazione-condivisione e su strumenti quali protocolli, accordi di pianificazione e di programma, perequazione territoriale e urbanistica intercomunale, programmi e progetti complessi, convenzioni.
E' però indispensabile sia una rapida riflessione critica e rielaborazione teorico-tecnica del modello (che sembra ancora il migliore ma, di fatto, è stato finora mal praticato e sostanzialmente non capito nella sua potenzialità innovativa) costituito proprio dal *Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico*[19].
La sfida è però anche quella di saper introdurre nella legislazione (quella di Principi fondamentali dello Stato e quella di disciplina e contenuto delle Regioni) relativa alla pianificazione territoriale ed urbanistica, elementi utili a far assumere ai Piani da innovare modalità e comportamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di cure "antifragili"[20] per la città e il territorio che non possono più essere quelle hard basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali ed una volta per tutte) della fine degli anni 90 e dei primi anni 2000, di prima e seconda generazione[21].
Questa innovazione sostanziale dei comportamenti e dei processi pur partendo dal campo di sperimentazione delle Città Metropolitane, dovrà interessare anche le Città Medie, le grandi assenze escluse dalla Riforma Delrio, che attivando forme di pianificazione strategica, potranno riagganciarsi ai grandi telai infrastrutturali e potranno articolare la propria pianificazione strutturale in coerenti progetti urbanistici.

[16] Dunque un' innovativa azione legislativa delle Regioni (peraltro era obbligatoria entro 12 mesi, già trascorsi da quasi due anni, dall'entrata in vigore della Ln 56/2014) opportunamente stimolata ed orienta proprio dalla Città metropolitana e dalle Unioni quali nuovi attori istituzionali.
[17] Un Piano che così interpreterebbe correttamente proprio quella "*pianificazione territoriale generale*" assegnata dalla Legge Delrio. Infatti tale dizione nella legge sembrerebbe evocare un' inopportuna (e impraticabile) pianificazione urbanistica regolativa metropolitano-intercomunale, conformativa della proprietà (una competenza che invece non può che essere lasciata ai Comuni metropolitani).
[18] Si avrebbe dunque un'articolazione caratterizzata da una *governance* efficace e sostenibile della pianificazione, evitando il rischio di sicure resistenze ad una troppo radicale perdita di *sovranità urbanistica* dei Comuni, a favore di un' Istituzione appena costituita che faticherà a non essere percepita come sovraordinata o, peggio, portatrice di una egemonia della Città capoluogo.
[19] Vi è la necessità di superare la confusione di Regioni e Comuni che, pur adottando la separazione tra Piano strutturale e Piano operativo hanno mantenuto gli aspetti regolativi del vecchio PRG. In generale in alcune leggi regionali, è stata privilegiata una visione più regolamentativo-vincolistica che proattiva dei nuovi Piani e bisogna capire se si tratta davvero di nuova pianificazione con nuovi strumenti o solo di una babele nominalistica e di stili, ed agire di conseguenza con un necessario percorso di profonda e sostantiva innovazione. E' però necessario, più in generale, essere ben consapevoli del limite rappresentato da 15 anni di nuove leggi regionali in assenza di una riforma nazionale dei principi del governo del territorio.
[20] Vedi a questo proposito il recente libro di Ivan Blecic, Arnaldo Cecchini "Verso una pianificazione antifragile: Come pensare al futuro senza prevederlo", F. Angeli; Milano, 2016.
[21] Trasformazioni caratterizzate da ampi margini di sfruttamento di rendite e surplus derivanti da un mercato urbano pre-crisi, erroneamente ritenuto in continua espansione.

Attribuzione testi

Pierluigi Properzi ..... Introduzione
Pierluigi Mantini ..... Governo del territorio e riforma costituzionale
Lorenzo Bellicini..... Considerazioni sui processi di urbanizzazione e insediamento
Bruno Forte..... La città sostenibile
Enrico Campanelli (CRESME)..... Metodologia di analisi multivariata
..... Sistema economico
..... Scenari demografici
..... Dinamicità del mercato insediativo e residenziale
..... Gli scenari socio demografici dei sistemi insediativi
..... Le Città Metropolitane
..... Le Città Medie
..... I Comuni Minori
Paola Reggio (CRESME)..... Consumo di suolo
Donato Di Ludovico..... I quadri conoscitivi e le piattaforme digitali
..... La Valutazione Ambientale Strategica in evoluzione
Carlo Alberto Barbieri..... La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare
Fabrizio Barca..... Proattivismo nazionale e sperimentalismo democratico
Alessandro Balducci..... L'urbanizzazione regionale in Italia - esiti di una ricerca
Francesco Domenico Moccia ..... Le giornate di studio napoletane dell'INU
Francesco Sbetti ..... Una Mappatura del Paese attraverso Urbanistica Informazioni
Silvia Viviani ..... Dal Progetto Paese ai Progetti per il Paese

Box

Mappe d'Italia. Indice della qualità del futuro..... Silvia Viviani, Gianluca Cristoforetti
Un impegno continuativo e tre passi contro le maceri..... Silvia Viviani, Luigi Pingitore, Carlo Gasparrini

SPONSOR

FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
DELLA PROVINCIA DELL'AQUILA

G S A
Gran Sasso Acqua S.p.A.

ISBN 978-88-7603-153-3 (Opera)
ISBN 978-88-7603-163-2 (Vol. 2)
€ 65,00

RdT è stato realizzato con il contributo economico di
urbanpromo 2016