

XXVI CONGRESSO INU
“IL NUOVO PIANO”

Ancona 10-12 Aprile 2008

Il tema del XXVI Congresso, *Il nuovo Piano*, fa esplicito riferimento alla proposta complessiva che l'INU ha lanciato nel XXI Congresso di Bologna del 1995 (*La riforma urbanistica, i principi e le regole*), con l'obiettivo di trarre, innanzitutto, un primo organico bilancio di quanto è avvenuto da allora ad oggi e di quanto, in particolare sia cambiato il modo di pensare e di fare l'urbanistica. Dal 1995 ha, infatti, preso avvio una stagione riformatrice che ha visto le Regioni protagoniste della riforma, con nuove leggi che, partendo prevalentemente dalla proposta INU, si sono del tutto discostate dal vecchio modello rappresentato dalla legge urbanistica del 1942 (che tuttavia è ancora in vita); è cambiata, inoltre, la Costituzione con la modifica del Titolo V (2001), che ha sancito l'evoluzione della materia *Urbanistica* nella materia *Governo del Territorio* e che assegnato allo Stato il compito di legiferare sui principi generali dello stesso; il Parlamento, infine, ha tentato senza riuscirvi, nella passata Legislatura, di adempiere a tale compito, con una proposta di Legge che l'INU non ha condiviso e che ha puntualmente criticato, mentre nella Legislatura in corso, ancora l'INU ha sollecitato il Parlamento in questa direzione, partecipando attivamente alla elaborazione della proposta di legge dell'Ulivo che oggi, insieme ad altre, è in attesa dell'inizio della discussione parlamentare e che appare urgente e non più rinviabile, proprio per consolidare il processo di riforma in atto.

Il *Governo del Territorio* è oggi affrontato con un complesso di strumenti che vanno dai piani ai programmi, dai progetti urbani alle politiche urbane e territoriali (la pianificazione strategica); in questi ultimi anni, il piano, che ne rimane un momento centrale anche se non esclusivo, si è largamente modificato nella sua organizzazione strumentale e nella forma giuridica, ma anche nell'approccio generale, contaminato da un'attenzione crescente per la *governance* e la pianificazione strategica, anche se l'attenzione delle Regioni si è generalmente indirizzata verso misure di riforma, anche radicale, degli strumenti della pianificazione territoriale. Il *nuovo Piano* che emerge dalle leggi regionali e che è confermato dalla proposta di legge nazionale alla quale l'INU ha collaborato, è comunque del tutto diverso da quello della tradizione urbanistica italiana; una diversità assai evidente, in particolare, per il livello comunale, ma anche per quello di area vasta, provinciale e regionale. La differenza sostanziale sta, com'è noto, nello sdoppiamento del piano in due componenti, una componente *strutturale* non conformativa dei diritti proprietari e quindi solo configurativi del territorio e programmatica (tranne che per quanto riguarda i vincoli ricognitivi), con validità a tempo indeterminato e una *operativa*, conformativa della proprietà e prescrittiva, ma di durata temporale limitata. Non si tratta di due parti di uno stesso piano, la cui somma produce il vecchio PRG, ma di due piani distinti e complementari: il primo, il *Piano Strutturale* che definisce la strategia complessiva e le scelte essenziali per il futuro assetto della città e il territorio; il secondo, il *Piano Operativo*, relativo alle trasformazioni urbanistiche da avviare nel periodo di validità. A questi due strumenti ne va aggiunto un terzo, il *Regolamento Urbanistico*, conformativo e prescrittivo e relativo alla gestione degli insediamenti esistenti. E' chiaro che quando non è prevalente il momento operativo relativamente a un determinato livello di pianificazione, come in generale succede per il livello d'area vasta, il piano si riduce alla componente strutturale, con le caratteristiche essenziali prima definite.

Questo nuovo modello restituisce l'indispensabile flessibilità al piano, garantendone la necessaria efficacia, ma consente anche lo sviluppo della massima potenzialità progettuale nel momento operativo, con l'utilizzazione di programmi negoziali, più efficaci dei tradizionali strumenti attuativi, coerenti con il *Piano Strutturale* e liberati quindi dalla logica del "caso per caso". Se inoltre lo stesso modello è caratterizzato dalla perequazione per quanto riguarda l'attuazione degli

interventi di trasformazione della città e del territorio, vengono anche risolti alcuni problemi basilari che hanno minato alla radice il vecchio modello, come l'impostazione espropriativa o la decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.

A questo modello si sono ispirate, più o meno coerentemente, le leggi regionali a partire dal 1995, pur con varie differenziazioni relative in particolare ad una concezione più vicina al vecchio PRG del *Piano Strutturale*, all'assenza del *Piano Operativo* (qualche volta integrato con il *Regolamento Urbanistico*), o alla sua non limitazione temporale; fino a giungere alle situazioni più lontane dal nuovo modello, con la riproposizione del vecchio PRG con altre denominazioni o con la sostanziale assenza del *Piano Strutturale*, sostituito da confuse evocazioni della pianificazione strategica. Un quadro complessivo, che può essere certamente definito come tendenzialmente positivo, anche se qualche volta ancora inquinato da alcuni condizionamenti tecnico – culturali ascrivibili al vecchio modello, che comportano pesanti ricadute sulla validazione giuridica della normativa relativa, anche a causa della persistente presenza del vecchio ordinamento, non ancora abrogato. Alcune leggi regionali, infatti, hanno introdotto vari elementi regolativi nel *Piano Strutturale* (definizioni di perimetri, indici di edificabilità, destinazioni d'uso, prescrizioni e regole per la definizione degli assetti insediativi), tali da metterne in discussione caratteri e finalità.

Le più recenti leggi regionali hanno introdotto una ulteriore fondamentale innovazione, quella del ricorso alle valutazioni, prima fra tutte la *Valutazione Ambientale Strategica*, nella formazione dei piani; una innovazione che, intrecciata alle nuove procedure indotte dall'applicazione del principio di sussidiarietà, sta modificando radicalmente le modalità di progettazione dei piani e lo stesso loro bagaglio strumentale, mettendo in discussione approcci e soluzioni che avevano informato sia la prassi professionale, sia la legislazione precedente. Ciò anche perché il ricorso alle valutazioni comporta la formazione di nuovi quadri conoscitivi, più complessi e approfonditi di quelli utilizzati nel passato.

Questa situazione in movimento, sia sul piano legislativo regionale, sia su quello delle concrete sperimentazioni di piano in attuazione delle nuove leggi regionali o in attesa delle stesse, richiede una riflessione approfondita e non astratta, che si vuole appunto condurre nel prossimo Congresso e nelle iniziative di preparazione ad esso programmate. Una riflessione che potrebbe essere incentrata sulle pratiche più interessanti sviluppate in questi ultimi anni e sulle questioni e i temi di seguito elencati, presentati prevalentemente in forma interrogativa. Le questioni sono organizzate sui due livelli fondamentali del piano locale e di quello territoriale, oggi normalmente identificati con i rispettivi livelli istituzionali, ma che in futuro potrebbero relazionarsi esplicitamente con la realtà specifica dei territori da governare.

Il piano locale

1. *Complessità e semplificazione.* Nonostante la quasi generalizzata applicazione del principio di sussidiarietà verticale nella formazione dei piani, le procedure sembrano, in taluni casi, essersi complicate e appesantite rispetto al passato, riducendo l'interesse dei Comuni per il nuovo modello. Quali soluzioni possono essere indicate per semplificare i processi di pianificazione? E' necessario ripetere lo stesso modello per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, dai contesti in cui sono inseriti, dalle strategie che intendono proporre? Le conferenze di pianificazione sono la strada più efficace?
2. *Il nuovo modello.* Quali sono ad oggi le interpretazioni più convincenti (leggi e piani) del modello che l'INU considera ottimale e che è stato prima sinteticamente descritto? Sono emerse soluzioni che appaiono più efficaci rispetto a tale modello? E in quali aspetti si sostanzia tale eventuale efficacia?

3. *Piano Operativo*. Se ormai è disponibile in molte Regioni una sufficiente rassegna di esperienze relative al *Piano Strutturale* per definirne caratteri e contenuti e se la definizione concettuale del *Regolamento Urbanistico* non comporta particolari problemi data la vicinanza al modello regolativo più evoluto sperimentato nel passato, lo stesso non si può dire per il *Piano Operativo*, che per motivi oggettivi è stato fino ad oggi poco praticato. Quali sono le sue implicazioni e le forme più convincenti di tale piano? Quale il rapporto con la pianificazione attuativa?
4. *Politiche urbane*. Le politiche urbane (la pianificazione strategica) sono diventate, insieme al piano, ai programmi e ai progetti, uno strumento indispensabile del governo del territorio. E' utile ed opportuno istituire un rapporto con il *Piano Strutturale* e con quali modalità? La pianificazione strategica deve essere istituzionalizzata, come propone qualche Regione, o deve conservare una propria dimensione autonoma, pur all'interno delle coerenze definite dal *Piano Strutturale*?
5. *Strumenti attuativi*. La pianificazione attuativa deve essere anch'essa riformata, in quanto legata al vecchio modello regolativo? Alcune Regioni hanno proposto un unico nuovo strumento attuativo d'iniziativa pubblica o privata, altre si sono rifatte ai tradizionali strumenti attuativi, sopravvissuti nel nuovo ordinamento. Qual è la soluzione più convincente e perché? Quale può essere il ruolo della pianificazione negoziale nel nuovo modello?
6. *Metropolizzazione*. La realtà dei sistemi metropolitani e il processo in atto di metropolizzazione del territorio riducono sempre più lo spazio del piano comunale, a favore di soluzioni di *governance* e associative. Quali esperienze hanno sviluppato adeguatamente questo tema? Come (in quali esperienze) è stato affrontato il rapporto tra pianificazione intercomunale e pianificazione operativa e con quali strumenti? Quale può essere il contributo della pianificazione strategica a proposito delle *metropolizzazione*?
7. *Fiscalità urbanistica*. Da più parti si lamenta la crescente divaricazione tra disciplina urbanistica e fiscalità locale, sottolineando le contraddizioni più evidenti, come quelli che si stanno verificando nell'applicazione dell'ICI, nei meccanismi perequativi o nella limitatezza degli oneri di urbanizzazione. Quali possono essere le scelte che, compatibilmente con la più generale politica fiscale del Paese, possono configurare la leva fiscale come strumento fondamentale per l'attuazione del piano? Quali le misure che possono risolvere l'evidente "conflitto d'interessi" dei Comuni, costretti per ragioni di bilancio a "consumare" il proprio territorio?
8. *Valutazione ambientale strategica*. La VAS rappresenta un momento importante e innovativo nella costruzione del *Piano Strutturale*; tuttavia, non tutte le leggi regionali prevedono esplicitamente tale procedura, il cui sviluppo è normalmente affidato a circolari applicative. Quali sono le esperienze più interessanti di applicazione della VAS? E con quali modalità sono state sviluppate?

Il piano territoriale

1. *PTCP Strutturale*. La maggioranza delle Province italiane ha ormai predisposto i propri piani territoriali e molte Regioni hanno trasferito ad esse le competenze per l'istruttoria e l'approvazione (o, meglio, la valutazione di compatibilità) dei piani comunali. Tra tutti i vari approcci sperimentati, quello più convincente è il modello strutturale, con le stesse caratteristiche ricordate per il livello comunale. Quali sono state le esperienze recenti più positive relative a questo approccio?
2. *Piano provinciale e città metropolitana*. La riapertura della prospettiva della città metropolitana, al di là delle modalità con cui è stata proposta, pone il problema del

rapporto con la Provincia e il suo piano, ma pone anche questioni rilevanti circa la natura e i contenuti del piano della città metropolitana. Come possono essere impostate le relazioni tra i piani di questi due livelli istituzionali e quale forme e contenuti per il piano della città metropolitana?

3. *Pianificazione strategica e politiche territoriali.* Negli ultimi anni sono state sviluppate alcune esperienze di pianificazione strategica a livello provinciale o comunque per ambiti territoriali superiori alla dimensione comunale. Che rapporto può essere istituito tra la pianificazione d'area vasta e le politiche territoriali? Nella pianificazione provinciale sono stati introdotti momenti di *governance* che hanno migliorato l'efficacia della stessa pianificazione?
4. *Piano operativo territoriale.* Il *PTCP strutturale* non produce effettivi conformativi, ad eccezioni di quelli derivanti dal recepimento dei vincoli ricognitivi. Qualora si sia ravvisata la necessità di uno sviluppo operativo, come è stata risolta tale necessità? Attraverso la pianificazione comunale o con altri strumenti, direttamente gestiti dal livello provinciale?
5. *Perequazione territoriale.* La pianificazione provinciale ha sviluppato ipotesi di gestione intercomunale di alcune trasformazioni, come quelle per attività economiche e produttive. Quale ruolo può essere giocato dalla perequazione e dalla compensazione territoriale o intercomunale?
6. *Pianificazioni separate.* Le cosiddette pianificazioni separate sono state indicate come un elemento di forte contraddizione e di crisi per un efficiente governo del territorio. Vi sono esperienze legislative o di pianificazione che rappresentano un superamento di tale condizione negativa? E con quali forme si è espresso tale superamento? Che ruolo ha giocato per questo aspetto la *copianificazione*?
7. *Piano Territoriale Regionale.* La pianificazione regionale è quella che ha sperimentato meno innovazione rispetto agli altri livelli, rimanendo sostanzialmente invariata rispetto alle esperienze passate; ma è anche quella che non ha mai ricercato una dimensione di reale efficacia, non essendo collegata a nessun effettivo momento di programmazione. Tuttavia qualche esperienza innovativa si è sviluppata anche per questo livello. Con quali caratteri? Accentuando la dimensione strategica della pianificazione regionale, che sembra essere la soluzione più adeguata?
8. *Pianificazione paesaggistica.* La pianificazione paesaggistica è una responsabilità attribuita dalla normativa vigente alle Regioni ed è prevista una interessante intesa con lo Stato. Quali esperienze recenti hanno interpretato positivamente la nuova normativa nazionale? Come è stata rilanciata questa pianificazione?

COMITATO SCIENTIFICO NAZIONALE XXVI Congresso Nazionale INU, Ancona 2008

Avarello Paolo
Centanni Claudio
D'Alessio Emilio
Giovanelli Oriano (Legautonomie)
Sturani Fabio (Sindaco Comune Ancona)
Talia Michele

Giunta Esecutiva:

Barbieri Carlo Alberto
Giuliani Massimo

Oliva Federico
Properzi Pierluigi
Segnalini Ornella
Lo Giudice Roberto
Moglie Sauro (Presidente)

COORDINATORI D'AREA

Area Nord: Marisa Fantin **Area Centro:** Franco Marini **Area Sud:** Roberto Lo Giudice, Francesca Pace

REFERENTI DELLA SEZIONE MARCHE PER LE TRE AREE

Area Nord: Cristina Belogi, Giovanna Rosellini
Area Centro: Claudio Centanni, Renato Perticarari
Area Sud: Roberta Angelini, Alberto Procaccini

Tutti gli aggiornamenti delle attività legate al Congresso saranno pubblicate sul sito dell'INU
www.inu.it