

Convegno nazionale

Pianificazione strategica e integrata per il governo delle città

Roma 6 luglio 2004

## I piani strategici nelle leggi urbanistiche regionali

Mauro Baioni

### CONSIDERAZIONI INIZIALI

#### Il rinnovamento delle leggi urbanistiche

A partire dal 1995 si è assistito ad un rinnovamento della legislazione urbanistica regionale. Ciò è avvenuto però con un certo disordine, anche semantico, causato sia dalla volontà di introdurre innovazioni non ancora consolidate dal punto di vista teorico, sia dall'assenza di una legge nazionale di principi che costituisse un riferimento unico e certo<sup>1</sup>.

Il rinnovamento interessa la metà delle regioni italiane. Sette di esse (Toscana, Liguria, Umbria, Basilicata, Emilia Romagna, Calabria, Veneto) si sono dotate di una nuova legge organica<sup>2</sup>. Lombardia, Campania e Abruzzo stanno compiendo lo stesso percorso, non ancora ultimato. La Regione Lazio ha approvato una nuova legge, della quale però continua a rimandare l'effettiva entrata in vigore.

Potendo disporre di un numero sufficiente di esempi, è dunque possibile, e certamente utile, cimentarsi in esami comparati della legislazione. Il tema di questo piccolo lavoro riguarda la pianificazione strategica, con particolare riguardo a quella di scala comunale. Sono infatti diverse le città italiane che hanno avviato la formazione di un piano strategico.

#### Le leggi considerate

Sono state esaminate:

##### 1. le seguenti leggi:

- **Basilicata:** legge regionale 11 agosto 1999, n. 23, "Tutela, governo ed uso del territorio";
- **Emilia Romagna:** legge regionale 16 febbraio 2000, n.20, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio";
- **Calabria:** legge regionale 16 aprile 2002, n.19, "Norme per la tutela, governo e uso del territorio - legge urbanistica della Calabria";

---

<sup>1</sup> Come è noto, solamente negli ultimi mesi ha ripreso il suo corso l'esame parlamentare della nuova legge urbanistica nazionale.

<sup>2</sup> La Regione Toscana sta già completando l'iter di approvazione di una legge di modifica che aggiorna quella approvata nel 1995.

- **Veneto**: legge regionale 23 aprile 2004, n 11, "Norme per il governo del territorio";
2. le seguenti proposte di legge regionale:
- **Lombardia**, progetto di "Legge per il governo del territorio" approvato dalla Giunta regionale con deliberazione vii/13687 del 18 luglio 2003;
  - **Toscana**, "norme per il governo del territorio - legge di modifica", progetto di legge approvato dalla Giunta regionale con deliberazione del 17 ottobre 2003;
  - **Abruzzo**, proposta di legge, bozza non ufficiale.
3. le seguenti proposte di legge nazionale:
- **3267**, a firma dell'onorevole **Mantini** e altri;
  - **3860**, a firma dell'onorevole **Lupi** e altri.

### I criteri di lettura comparata

Occorre premettere che nessuna legge, nazionale o regionale, contiene riferimenti significativi alla pianificazione strategica, se per essa intendiamo quel tipo di attività che è stata promossa in alcune città italiane: solo nella proposta di legge abruzzese, la più recente e ancora in corso di discussione, se ne parla in modo esplicito.

Tuttavia il termine "strategia" e l'aggettivo "strategico" ricorrono in diversi testi di legge con riferimento:

- alla funzione o valenza della pianificazione;
- alla denominazione dei piani;
- al carattere o al contenuto dei piani.

Come si vedrà in seguito, spesso i termini *strategico* e *strutturale* sono associati fra loro, in contrapposizione a *operativo* e *regolamentare* (in particolare a quest'ultimo termine che connota i piani che producono immediati effetti conformativi del diritto di proprietà). In alcuni casi la valenza *strategica* è attribuita alle scelte; il termine strategico è utilizzato in forma equivalente a *principale* o *molto importante*. In altri casi si parla di *strategie* di sviluppo (Toscana) alludendo anche al processo previsto per conseguirlo.

Si è ritenuto utile, pertanto, non limitarsi ad una descrizione delle leggi, commentandole una per una seguendo l'ordine cronologico di entrata in vigore, ma piuttosto affrontare l'esame a partire dalle tre questioni principali sopra indicate, richiamando di volta in volta i passaggi più significativi.

### FUNZIONI STRATEGICHE

La pianificazione svolge da sempre due funzioni: una propositiva e una regolativa. Si tende oggi ad affidare la seconda funzione alla pianificazione comunale, principalmente o in forma esclusiva. Non di meno, anche nella pianificazione comunale si rende necessario distinguere gli atti aventi funzione di indirizzo da quelli aventi efficacia diretta e conformativa del diritto di proprietà. Nella proposta di legge nazionale a firma dell'onorevole Mantini, tale suddivisione viene resa esplicita nei termini seguenti:

3. La pianificazione è la principale, sebbene non esclusiva, forma di governo del territorio, che si attua attraverso *modalità strategiche*, strutturali e operative. Gli atti di *contenuto strategico strutturale* non hanno efficacia conformativa delle proprietà.

*Progetto di legge 3267 – Articolo 5.3*

Peraltro, nella proposta di legge nazionale il passaggio sopra riportato è anche l'unico riferimento alla pianificazione strategica. Non risulta dunque essenziale, per gli scopi della legge, connotare la valenza "strutturale" e "strategica", essendo sufficiente distinguere gli atti di piano in base al loro grado di efficacia, diretta o indiretta, sul diritto di proprietà.

Ancora più sintetico - sebbene collocato nel medesimo solco - è il riferimento contenuto nella proposta a firma dell'onorevole Lupi. In un quadro di amplissima delega alle regioni, si prevede "una generalissima articolazione in un documento di scelte strategiche ed in altro regolatore degli usi del suolo<sup>3</sup>".

Il piano urbanistico è articolato in un documento programmatico delle *scelte strutturali e strategiche*, e in un documento regolatore degli usi del suolo di interesse collettivo e dei diritti d'uso del suolo esistenti nonché in proposte di trasformazioni urbane attuative dello stesso documento programmatico.

*Progetto di legge 3860 - Articolo 4.5*

Tale articolazione è riferita ai soli piani urbanistici comunali, poiché la proposta di legge non disciplina in alcun modo la pianificazione territoriale.

Per quanto riguarda le leggi regionali, non vi sono sostanziali differenze.

Riportiamo ad esempio quanto indicato nella proposta della Regione Abruzzo.

La Pianificazione oggetto della presente legge si attua attraverso: atti di contenuto programmatico, di indirizzo e di coordinamento dei processi di sviluppo, e atti di contenuto regolativo dei regimi dei suoli.

*ABRUZZO - Articolo 1.2***PREVISIONI ESPLICITE DI PIANI STRATEGICI****Abruzzo**

Come accennato in premessa, solamente nella proposta di legge regionale abruzzese si prevede esplicitamente il ricorso alla pianificazione strategica, alla quale viene affidato il compito di definire:

- a) i possibili scenari di sviluppo ai quali corrispondono diversi assetti strutturali insediativi e relazionali;
- b) le priorità strategiche, nello scenario di sviluppo prescelto, con particolare riferimento al restauro del territorio alla riqualificazione degli insediamenti ed alla efficienza dell'armatura urbana;
- c) le priorità attuative degli assetti strutturali scelti in termini di azioni e di progetti.

*ABRUZZO – Articolo 12.1*

I piani strategici devono essere formati attraverso un percorso codificato nelle sue fasi essenziali.

2. L'attività di *pianificazione strategica* si esplica attraverso:

- a) il coinvolgimento dei decisori e degli operatori;
- b) la predisposizione di idonei strumenti di supporto alle decisioni;

<sup>3</sup> Così si afferma nella relazione di accompagnamento della proposta di legge.

- c) la definizione di scenari di sviluppo alternativi in relazione alle risorse disponibili;
- d) la comparazione dei diversi scenari in riferimento agli assetti attuali ed alla loro evoluzione;
- e) la scelta di uno schema strutturale di assetto e la definizione dei tempi coerenti per la sua attuazione.

*ABRUZZO – Articolo 12.2*

Sempre secondo il medesimo articolo, sono strumenti di pianificazione strategica: il *quadro di riferimento regionale* e il *documento preliminare*<sup>4</sup>, strumento obbligatorio per le provincie e facoltativo per i comuni.

Alla scala comunale, il progetto di legge regionale prevede la suddivisione del piano urbanistico in tre componenti distinte (documento preliminare, piano strutturale e regolamento urbanistico)<sup>5</sup>. Il Documento Preliminare

costituisce l'atto fondamentale e obbligatorio per la definizione degli assetti urbanistici.

2. Il Documento Preliminare definisce gli obiettivi e le *strategie di sviluppo* ed è costituito da:

- a) Bilanci Urbanistici e Ambientali di cui all'Art. 25;
- b) Schema di Assetto con definizione dell'Armatura Urbana e Territoriale e delle sue relazioni con gli ambiti di cui alla lett. c);
- c) delimitazione degli ambiti interessati dall'attività di pianificazione territoriale ed urbanistica esistente e proposta;
- d) recepimento della Carta dei luoghi e dei paesaggi relativa al territorio interessato, o in fase di prima applicazione, del Quadro conoscitivo locale validato dal Responsabile del Procedimento;
- e) verifica di coerenza attestata dal soggetto proponente;
- f) verifica di compatibilità attestata dal soggetto proponente.
- g) valutazione di sostenibilità di cui all'art. 31.

*ABRUZZO - Articolo 20.1 e 20.2*

I comuni possono rinunciare ad elaborare il documento preliminare qualora intendano limitarsi a disciplinare l'attività edilizia "minore", negli ambiti già individuati dal piano regolatore pre-vigente ovvero nelle parti di territorio espressamente indicate dal piano provinciale<sup>6</sup>.

## **PIANI AVENTI UN CARATTERE STRATEGICO O CHE ASSOLVONO A FUNZIONI STRATEGICHE**

Appartengono ad una seconda famiglia i *piani strutturali* e i *documenti preliminari* che, pur non essendo codificati esplicitamente come "piani strategici", hanno "contenuti strategici" o assolvono a "funzioni strategiche".

<sup>4</sup> In questo documento ci occupiamo esclusivamente della pianificazione alla scala comunale.

<sup>5</sup> Nel caso in questione si prevede la suddivisione del piano comunale in componenti che possono essere adottate e approvate congiuntamente. Nella prevalenza delle altre leggi, invece, il piano comunale è articolato in strumenti distinti, formati con procedure autonome.

<sup>6</sup> I comuni possono assumere il piano territoriale di coordinamento come il proprio piano strutturale, ovvero possono concordare con la provincia gli ambiti insediativi entro i quali disciplinare l'attività edilizia con uno strumento avente carattere esclusivamente regolamentare. Il piano strategico e il piano strutturale vengono pertanto formati solamente dai comuni principali e da quelli interessati da rilevanti trasformazioni urbanistiche.

## Documenti preliminari

### Emilia Romagna

Il *Documento preliminare* previsto dalla legge emiliano-romagnola si colloca, per così dire, a metà strada fra il piano strategico definito dalla proposta di legge abruzzese (il termine impiegato è lo stesso) e il piano strutturale.

La legge regionale emiliano-romagnola non prevede espressamente forme codificate di pianificazione strategica, né qualifica come strategico alcuno dei piani territoriali e comunali. La formazione dei piani territoriali e del piano strutturale comunale avviene attraverso la redazione di un *Documento preliminare* al quale sono affidati due funzioni principali:

- consentire di valutare preventivamente la sostenibilità delle previsioni dei piani;
- consentire un esame preventivo congiunto da parte di tutte le amministrazioni pubbliche potenzialmente coinvolte dalle decisioni del piano chiamate a partecipare ad esprimersi in una *conferenza di pianificazione*.

1. La conferenza di pianificazione ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento preliminare.

2. Il documento preliminare presenta in particolare i seguenti contenuti:

- a) le indicazioni in merito agli obiettivi generali che si intendono perseguire con il piano ed alle *scelte strategiche* di assetto del territorio, in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;
- b) l'individuazione di massima di limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio.

EMILIA ROMAGNA - Articolo 14.1 e 14.2

Per quanto attiene il piano comunale

alla conclusione della conferenza di pianificazione la Provincia ed il Comune possono stipulare un accordo di pianificazione ai sensi del comma 7 dell'art. 14. L'accordo attiene in particolare ai dati conoscitivi e valutativi dei sistemi territoriali e ambientali, ai limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio comunale, nonché alle indicazioni in merito alle *scelte strategiche* di assetto dello stesso.

EMILIA ROMAGNA – Articolo 32.3

Dalla lettura del comma 2 dell'articolo 14 si può ipotizzare che il documento preliminare abbia un contenuto orientativo e di larga massima, sufficientemente vicino a quello previsto dalla proposta abruzzese. Tuttavia, tale ipotesi è contraddetta, almeno in parte, dalle finalità che gli sono attribuite: acquisire le valutazioni e il consenso preventivo di tutte le amministrazioni coinvolte, direttamente o indirettamente, dalle decisioni prese alla scala comunale. Per poter essere valutato e condiviso è necessario che il documento preliminare sia concepito a tutti gli effetti come una proposta di piano, compiuta nei suoi elementi, sebbene ancora priva di efficacia. Deve essere dunque non troppo lontano da un piano strutturale.

## Veneto

Anche in Veneto la formazione dei piani territoriali e urbanistici prevede l'elaborazione iniziale di un documento preliminare.

5. Al fine dell'adozione del PTRC, del PTCP, del PAT e del PATI, l'ente territoriale competente elabora un documento preliminare che contiene in particolare:

- a) gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le *scelte strategiche* di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;
- b) le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio.

VENETO - Articolo 3.5

La legge non specifica ulteriormente i contenuti del documento, e si limita a richiedere che la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica avvenga:

- attraverso il confronto e la concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti;
- attraverso il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione.

Il documento preliminare dovrebbe quindi essere finalizzato - prioritariamente - alla partecipazione di un'ampia platea di soggetti alla formazione delle scelte. Tuttavia, come per l'Emilia Romagna, la legge lascia intendere che tale documento possa coincidere con una proposta di piano di assetto del territorio, compiuta ma non ancora formalizzata.

1. La giunta comunale elabora un documento preliminare con i contenuti di cui all'articolo 3, comma 5 e, a seguito della conclusione della fase di concertazione di cui all'articolo 5, lo trasmette al consiglio comunale ai fini dell'adozione del piano.

VENETO - Articolo 14.1

## Piani strutturali

### Emilia Romagna

Il piano strutturale (Psc) è una delle componenti in cui la legge emiliano romagnola articola il piano comunale, assieme al regolamento urbanistico-edilizio (Rue) e al piano operativo (Poc). Ad esso spetta il compito di delineare le "scelte strategiche":

1. Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le *scelte strategiche* di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso.

EMILIA ROMAGNA - Articolo 28.1

La legge precisa che cosa intende per scelte strategiche, laddove elenca i contenuti del Psc.

2. Il PSC in particolare:

- a) valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità;
- b) fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;
- c) individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione;
- d) classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;
- e) individua gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali;
- f) definisce le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del RUE di cui al comma 2 dell'art. 29.

3. Nell'ambito delle previsioni di cui ai commi 1 e 2, il PSC si conforma alle prescrizioni e ai vincoli e dà attuazione agli indirizzi e alle direttive contenuti nei piani territoriali sovraordinati.

*EMILIA ROMAGNA – Articolo 28.2 e 28.3*

Il Psc acquista efficacia conformativa attraverso il Rue e il Poc, la cui approvazione avviene con provvedimento distinto e si esaurisce in ambito comunale. Il Rue disciplina le trasformazioni edilizie e urbanistiche che possono essere realizzate "con intervento diretto" nelle parti del territorio aventi un assetto consolidato che si intende mantenere. Il Poc disciplina le parti del territorio da trasformare o da realizzare ex-novo nell'arco di un quinquennio, anche in relazione alle dotazioni di attrezzature pubbliche da assicurare.

## **Lombardia**

Nella relazione al nuovo progetto di legge della Lombardia si codifica la figura del "documento di piano" come la componente del piano comunale a cui è affidato il compito di indicare

gli elementi conoscitivi del territorio e le linee di sviluppo che l'Amministrazione comunale intende perseguire.

La legge definisce con una certa ampiezza e precisione i contenuti del documento di piano:

1. Il documento di piano, anche avvalendosi degli strumenti di cui al precedente art. 3, definisce:
  - a) il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, eventualmente proponendo le modifiche o le integrazioni della programmazione provinciale e regionale che si ravvisino necessarie;
  - b) il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante delle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili e i beni di interesse paesistico o storico-monumentale;
  - c) l'assetto geologico, idrogeologico e sismico, ai sensi dell'art.57, comma 1.
2. Sulla base delle risultanze di cui al comma 1, il documento di piano:

- a) individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano *valore strategico* per la politica territoriale, siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale;
  - b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT. Nella definizione di tali obiettivi, il documento di piano deve tener conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento di servizi pubblici, di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale;
  - c) determina, in coerenza con i predetti obiettivi e con le politiche per la mobilità, le politiche di intervento per la residenza, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale;
  - d) dimostra la compatibilità delle predette politiche di intervento e della mobilità con le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione;
  - e) individua gli ambiti di trasformazione e la definizione dei relativi criteri di intervento, ivi compresi quelli preordinati alla tutela ambientale, paesistica e storico-monumentale, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva;
  - f) determina le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale e la eventuale proposizione, a tali livelli, di obiettivi di interesse comunale;
  - g) definisce gli eventuali criteri di compensazione e di incentivazione.
- LOMBARDIA - Articolo 8.1 e 8.2*

Come si vede, il documento di piano:

- contiene, in buona sostanza, l'apparato analitico di un piano tradizionale;
- definisce, sia pure in modo non vincolante, il dimensionamento e indica le parti del territorio da sottoporre a tutela e quelle da sottoporre a trasformazione;
- contiene gli elementi necessari per una valutazione preventiva degli effetti sull'ambiente e della sostenibilità economica delle scelte ipotizzate.

Si tratta dunque di uno strumento che può essere iscritto nella famiglia dei piani strutturali. Nella relazione di accompagnamento della proposta di legge si afferma che il Documento di piano si configura come

un atto con *caratteri prevalentemente strategici e di regia* della politica complessiva sul territorio, dunque molto di più di un piano urbanistico.

E' un punto che merita una sintetica precisazione. Nelle intenzioni del legislatore lombardo, la funzione di "regia" e il carattere "strategico" del documento di piano sono rivolti a rendere coerente l'intera attività di governo del territorio, coordinando e indirizzando anche le politiche comunali di settore (dei trasporti, della casa, dei servizi, e così via). Per questo si afferma che il documento di piano è "più di un piano urbanistico"<sup>7</sup>.

## Toscana

La Toscana è stata la prima regione a rinnovare la propria legislazione urbanistica, modificando radicalmente anche il linguaggio utilizzato. E' stata introdotta una

---

<sup>7</sup> Tale funzione di "regia" dell'intero spettro delle politiche comunali costituisce un tratto in comune con i piani strategici promossi recentemente da molte amministrazioni comunali.



pluralità di termini, di uso non corrente e dal significato tutto sommato indefinito. I comuni e i diversi tecnici chiamati ad operare hanno dato ciascuno la propria interpretazione, producendo alcune innovazioni interessanti, ma anche una certa confusione. Attualmente, a 9 anni dalla sua entrata in vigore, la legge urbanistica è in procinto di essere rinnovata, ma si tratta di modifiche limitate che confermano l'impianto originario.

Nel nuovo testo viene resa esplicita la distinzione tra i contenuti *statutari* e i contenuti *strategici* dei piani regionali, provinciali e comunali.

2. Ogni strumento della pianificazione territoriale contiene lo statuto del territorio o dei luoghi, la *disciplina strutturale e strategica del territorio* interessato ed in tal senso:

- a) individua le invarianti strutturali per il governo del territorio;
- b) determina gli obiettivi, gli indirizzi e le azioni progettuali strategiche e stabilisce i criteri per verificare la compatibilità o la coerenza degli atti del governo del territorio che concorrono alla sua attuazione.

TOSCANA - Articolo 7.2

La componente di valenza statutaria (chiamata *statuto dei luoghi*) contiene il quadro conoscitivo, l'individuazione delle *risorse* essenziali e, per ciascuna di esse, delle *invarianti*, ovverosia delle caratteristiche che debbono essere preservate o delle prestazioni che debbono essere garantite.

Per quanto attiene ai contenuti strategici, alla scala comunale si prevede quanto segue.

2. Il Piano strutturale contiene altresì la *strategia dello sviluppo territoriale*, definita mediante:

- a) la definizione degli obiettivi e degli indirizzi per la programmazione nel governo del territorio;
- b) l'individuazione delle unità territoriali organiche elementari per assicurare un'equilibrata distribuzione delle dotazioni che concorrono alla qualità dello sviluppo territoriale;
- c) la definizione delle dimensioni massime ammissibili degli insediamenti e delle funzioni, nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari, in ciascuna unità territoriale organica elementare, sistema e sottosistema;
- d) l'individuazione delle aree destinate agli interventi di competenza regionale e provinciale di cui all'articolo 46, comma 2, lett. f), ed all'articolo 49, comma 2, lett. c);
- e) le prescrizioni da rispettare nella predisposizione degli strumenti gestionali di cui all'articolo 50, comma 2 e nella definizione dei piani di settore comunali;
- f) la disciplina della valutazione integrata e del monitoraggio degli effetti del governo del territorio con riferimento ad ambiti specifici di particolare interesse sovracomunale;
- g) i criteri per la definizione e la valutazione dei piani e programmi di settore di competenza comunale, previsti dalla legge, aventi effetti sull'uso e la tutela delle risorse del territorio.

TOSCANA - Articolo 51.2

Pur senza entrare nel merito delle singole disposizioni, appare sufficientemente chiaro come la cosiddetta *strategia dello sviluppo* venga definita attraverso l'indicazione:

- degli obiettivi e delle linee di sviluppo territoriale, precisando le dimensioni massime degli insediamenti e l'assetto delle infrastrutture coerente con le prospettive stabilite dal piano;

- dei conseguenti indirizzi alla pianificazione di settore, nonché delle prescrizioni che debbono essere rispettate dagli altri piani comunali (il regolamento urbanistico, il programma integrato di intervento, i piani di settore).

Rispetto alle procedure, la legge stabilisce uno schema di procedimento comune ai piani comunali, provinciali e regionali i cui capisaldi sono:

- l'auto-approvazione dei piani;
- la previsione di istituti specifici per la concertazione inter-istituzionale ("conferenze di pianificazione" e accordi di pianificazione");
- una figura, detta garante dell'informazione, a cui viene affidata la responsabilità di garantire la partecipazione dei cittadini alla formazione dei piani;
- la valutazione ambientale, recependo e specificando la disciplina della Vas di cui alla direttiva comunitaria 42/2001.<sup>8</sup>

### Basilicata

La legge della Basilicata prevede, per la pianificazione comunale, un impianto simile a quelli precedentemente descritti. Come nei casi precedenti, spetta al piano strutturale definire le indicazioni strategiche.

1. Il Piano Strutturale Comunale (PSC) definisce le *indicazioni strategiche* per il governo del territorio comunale, contenute dal PSP, integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale.
  2. Il PSC contiene:
    - a. il quadro conoscitivo dei Sistemi Naturalistico Ambientale, Insediativo e Relazionale, desunto dalla CRS e specificato in dettaglio con riferimento al territorio comunale, e contiene il quadro conoscitivo finalizzato al riequilibrio ed alla riorganizzazione dei tempi di vita, degli orari e della mobilità;
    - b. gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio comunale definiti nel Documento Preliminare di cui all'art. 11;
    - c. la individuazione e precisazione, nell'ambito dei Sistemi di cui alla precedente lettera a), dei Sub-Sistemi Naturalistico-Ambientale, Insediativo e Relazionale, riconoscibili nel territorio comunale, con la definizione dell'Armatura Urbana e dei Regimi d'Uso previsionali (nuovo assetto del territorio comunale) da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al punto b);
    - d. la verifica di coerenza di tali previsioni con gli indirizzi del PSP e la verifica di compatibilità con i Regimi d'Intervento della CRS;
    - e. l'eventuale perimetrazione dei Piani Operativi di cui al successivo art. 15, di importanza strategica.
- BASILICATA – Articolo 14.1 –14.2*

Del tutto originale è invece l'introduzione degli "ambiti di pianificazione strategica".

1. Sono Ambiti istituzionali di pianificazione:
  - a. Il territorio regionale;
  - b. I territori delle Province di Matera e di Potenza;
  - c. I territori dei Comuni ricadenti nel territorio regionale;
  - d. Il territorio dei Parchi naturali nazionali e regionali;

<sup>8</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

e. Il territorio dei Bacini regionali ed interregionali.

Sono *Ambiti di pianificazione strategica* tutti gli ambiti territoriali ed urbani diversi da quelli di cui al precedente comma individuati e perimetrati dagli stessi strumenti di pianificazione istituzionale o attraverso le specifiche Conferenze di Pianificazione di cui all'art. 25 in riferimento ai piani di settore e agli altri strumenti della programmazione degli enti istituzionali.

*BASILICATA – Articolo 4.1*

La legge non specifica la portata della distinzione operata, non tratta in modo specifico tali ambiti, né chiarisce in che cosa consista la pianificazione strategica. Dobbiamo dunque accontentarci di supporre che esistano ambiti di pianificazione "a geometria variabile", stabiliti di volta in volta dagli enti in relazione ad alcuni temi di particolare importanza e complessità.

### Calabria

Nella legge della Calabria il piano comunale è articolato in tre strumenti distinti: il piano strutturale comunale (Psc), il regolamento edilizio e urbanistico (Reu), il piano operativo temporale (Pot).

Il piano strutturale comunale definisce le *strategie per il governo* dell'intero territorio comunale, in coerenza con gli obiettivi e degli indirizzi della Regione e con gli strumenti di pianificazione provinciale (...).

*CALABRIA - Articolo 20.1*

I contenuti del Psc non sono limitati alla definizione delle strategie: il piano strutturale, infatti, ha tutti i contenuti e la medesima efficacia di un tradizionale Prg<sup>9</sup>. Il Reu, approvato congiuntamente e con le stesse modalità del Psc, ne costituisce meramente la componente regolamentare. Al Pot - facoltativo - spetta solo la disciplina programmatica degli interventi, in conformità con le previsioni del piano strutturale.

Si può dunque asserire che il riferimento alla valenza strategica del Psc costituisce una mera enunciazione di principio, nulla mutando di sostanziale rispetto ai caratteri e alle funzioni di un Prg tradizionalmente inteso.

### Veneto

La Regione Veneto propone un articolazione in due livelli della pianificazione comunale. Il piano di assetto del territorio (Pat)

delinea le *scelte strategiche* di assetto e di sviluppo del territorio comunale ed è l'unica parte del piano regolatore soggetta all'approvazione provinciale<sup>10</sup>.

Il piano degli interventi

prefigura le trasformazioni da attuarsi in un arco di tempo determinato che dovrebbe corrispondere al mandato amministrativo comunale.<sup>11</sup>

Il PAT corrisponde, in buona sostanza, ai piani strutturali delle leggi regionali precedentemente illustrate.

<sup>9</sup> Vedi in particolare il comma 3 dell'articolo 20, ove sono elencati i contenuti del Psc, nonché gli articoli da 50 a 54 che specificano la disciplina delle trasformazioni nel territorio agricolo.

<sup>10</sup> Regione Veneto, Progetto di legge relativo a "norme per il governo del territorio". Relazione.

<sup>11</sup> Ibidem.

Come nei casi precedenti, infatti, il piano assolve alla funzione di indirizzo delle scelte di assetto del territorio.

2. Il piano di assetto del territorio (PAT) è lo strumento di pianificazione che delinea le *scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo* del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore ed alle esigenze della comunità locale.

VENETO – Articolo 12.2

Tale funzione di indirizzo si traduce però in una gamma di contenuti molto ampia e, in particolare, nell'assunzione al livello strutturale delle norme di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali.

1. Il piano di assetto del territorio (PAT), redatto sulla base di previsioni decennali, fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed in particolare:

...

b) disciplina, attribuendo una specifica normativa di tutela, le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore;

...

g) detta una specifica disciplina di regolamentazione, tutela e salvaguardia con riferimento ai contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) di cui all'articolo 22;

h) detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole in conformità a quanto previsto dagli articoli 40, 41 e 43;

...

VENETO – Articolo 13.1

In tal modo si assume che la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali abbiano una rilevanza tale da essere sovraordinate alle scelte di rilevanza meramente locale, affidate al piano degli interventi. Diversamente dai piani strutturali di altre leggi regionali, il Pat può avere, per questi aspetti, efficacia conformativa della proprietà. Infatti, al comma 3 dell'articolo 13 si specifica che le norme tecniche del Pat "definiscono direttive, prescrizioni e vincoli, anche relativamente ai caratteri architettonici degli edifici di pregio, in correlazione con le indicazioni cartografiche".

## UNA PRIMA E SINTETICA CONCLUSIONE

### Piano strategico e codifica legislativa

In conclusione possiamo affrontare i seguenti tre quesiti.

1. Quale figura di piano strategico emerge dall'esame comparato della legislazione vigente?
2. E' opportuno codificare i piani strategici nella legislazione urbanistica?
3. In che rapporto stanno, i piani strategici di recente formazione con i piani codificati dalla legislazione urbanistica?

Per la legislazione urbanistica esaminata il piano strategico non esiste in quanto tale, ma il termine strategico ricorre sovente nella descrizione delle funzioni e dei contenuti dei piani, in particolare del piano strutturale. Quest'ultimo:

- è uno strumento di indirizzo, prevalentemente rivolto ad orientare la successiva attività pianificazione; la sua efficacia è indiretta, non producendo effetti giuridici diretti sulla proprietà dei suoli, ma possedendo un carattere vincolante per l'attività di pianificazione dei comuni;
- si occupa delle questioni più rilevanti (strategiche) per lo sviluppo del territorio, intese, a seconda dei casi, come problemi da risolvere, obbiettivi da perseguire, scelte da attuare;
- è il documento nel quale sono raccolte e portate a sintesi le conoscenze già disponibili e quelle prodotte *ad hoc*;
- è sottoposto ad un'ampia verifica collegiale, in primo luogo da parte degli enti pubblici coinvolti a vario titolo nel processo di formazione del piano e, in secondo luogo, da parte dei cittadini e delle categorie economiche.

I piani strategici<sup>12</sup> promossi recentemente da molti comuni italiani differiscono dai piani ordinari per natura giuridica, per procedure di formazione, per efficacia. In particolare, la definizione dei contenuti e delle scelte dei piani suddetti scaturisce dal confronto continuo con i soggetti che si fanno carico dell'attuazione delle iniziative di piano. L'efficacia si basa quindi sulla natura processuale e contrattuale, e deriva dalla progressiva definizione di accordi, intese o patti, formalizzati nel processo di piano<sup>13</sup>.

L'aggettivo "strategico" connota quindi sia alcuni strumenti tradizionali, sia alcuni strumenti di pianificazione radicalmente differenti dai primi e privi di un riferimento legislativo diretto.

La mancata codifica legislativa dei piani strategici non costituisce di per sé un problema, proprio per la loro natura: il coinvolgimento dei soggetti e l'assunzione

<sup>12</sup> Come si è detto non esiste una codifica legislativa del piano strategico; altresì, nemmeno nelle pubblicazioni di carattere tecnico-scientifico il termine "piano strategico" identifica una famiglia di piani ben determinata. Nel presente testo, ci si riferisce esclusivamente ai piani promossi recentemente da numerosi comuni italiani, auto-denominatisi "strategici", oggetto di analisi da parte della ricerca promossa dal Dipsu dell'Università degli studi di Roma Tre.

Per una rassegna delle diverse esperienze passate di pianificazione strategica in Italia e in Europa si veda: Curti F. e Gibelli M. C., a cura di, *Pianificazione strategica e gestione urbana*, Firenze: Alinea, 1997.

<sup>13</sup> Per una descrizione dei contenuti dei piani strategici si rimanda al documento redatto da Giovanni Caudo, *Ragioni e domanda di pianificazione strategica* e alle schede preparate da Lucia Costanzo e distribuite al convegno.

di impegni possono essere liberamente ricercati attraverso le forme che, di volta in volta, si ritengono più opportune.

Il carattere informale dei piani strategici rende particolarmente delicato il rapporto con i piani urbanistici ordinari. Premesso che i piani strategici investono una gamma di argomenti assai più ampia dell'assetto del territorio, è comunque presente una sovrapposizione con l'ambito di competenza della pianificazione urbanistica. Sarà, dunque, il piano strategico ad assumere come vincolanti i contenuti dei piani urbanistici, oppure - viceversa - saranno questi ultimi a registrare e formalizzare le scelte che scaturiscono dagli accordi assunti con piano strategico?

Ovviamente non è possibile ricercare nelle leggi la risposta a tale quesito. L'una e l'altra soluzione, così come le combinazioni intermedie, sono possibili e sono pertanto lasciate alla responsabilità delle amministrazioni che promuovono i piani.

### **Prime riflessioni sul rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione strategica.**

Constatato il relativo successo delle esperienze recenti di pianificazione strategica (come numero e come risultati conseguiti) e l'interesse che le amministrazioni comunali rivolgono a questo nuovo strumento di governo del territorio, la questione più rilevante per il nostro ambito disciplinare riguarda il rapporto tra i piani strategici e i piani ordinari.

Non si tratta di stabilire la primazia dell'uno o dell'altro strumento, questione piuttosto sterile, bensì di comprendere in che modo i problemi e le opzioni in materia di assetto del territorio sono tenuti in considerazione.

La pianificazione - urbanistica o strategica che sia - deve comunque possedere due requisiti fondamentali:

- farsi carico di questioni e scelte proiettate nel lungo periodo e, proprio per questo, prevalentemente sottratte a verifiche di tipo contrattuale-consensuale o di fattibilità tecnico-economica;
- assicurare le verifiche<sup>14</sup> e le forme di partecipazione necessarie per tutelare i soggetti che non sono direttamente coinvolti o che dissentono dalle scelte del piano.

Nella pianificazione urbanistica tali requisiti sono garantiti dalla legge. Nella pianificazione strategica sono affidati all'agire delle amministrazioni.

L'assenza di un riferimento legislativo per i piani strategici, fa sì che il rapporto con la pianificazione ordinaria non sia codificato e che di conseguenza esso sia definito di volta in volta dai comportamenti delle amministrazioni.

Tralasciando la questione relativa alla "sostenibilità" e alla "democraticità" delle scelte dei piani strategici, sopra accennata, possiamo individuare due possibili rapporti tra piani ordinari e strategici.

Il livello più basso è costituito dalla subordinazione dello strumento di legge. Il piano urbanistico serve soltanto per registrare e formalizzare - dal punto di vista giuridico - le scelte del piano strategico. I limiti di questo approccio sono evidenti:

---

<sup>14</sup> Ivi comprese le verifiche di sostenibilità ambientale.

il piano strategico poiché quest'ultimo trae la sua forza proprio dall'inquadramento delle iniziative immediate in un'ottica di ampio respiro, di coerenza complessiva e di medio-lungo termine. Se le opzioni di medio-lungo termine non vengono formalizzate, e non costituiscono un riferimento certo e stabile per le opzioni di trasformazione, il rischio di prendere decisioni opportunistiche è assai elevato.

Ad un livello superiore sta la contestuale costruzione del piano strategico e del piano urbanistico. I temi vengono affrontati contestualmente: il piano strategico condivide con quello urbanistico l'apparato analitico e l'individuazione delle priorità; l'assetto prefigurato dal piano urbanistico costituisce la "prospettiva territoriale" del piano strategico. Quest'ultimo dilata, per così dire, il piano urbanistico in due direzioni.

In verticale, seleziona alcuni temi e contesti e approfondisce l'operatività delle scelte prefigurate. Naturalmente - così come avviene tra pianificazione attuativa e generale - il rapporto è dialettico: ogni approfondimento produce effetti di "retroazione" sul livello generale, ma solo nella misura in cui sia necessario precisare, correggere o rivedere motivatamente le scelte.

In orizzontale, il piano strategico garantisce l'integrazione con la pianificazione e con le politiche di settore (ambientale, sociale, della mobilità). Durante la sua formazione funge da vaso comunicante tra i settori, ed essendo diretto dal livello più alto dell'amministrazione<sup>15</sup> ha la possibilità di svolgere funzioni di regia complessiva.

Naturalmente, laddove la pianificazione urbanistica sia sufficientemente consolidata e aggiornata, la formazione del piano strategico può costituire l'occasione per promuovere una semplice attuazione o un aggiornamento, anche parziale, degli strumenti ordinari. La funzione di coordinamento e di verifica della fattibilità e del consenso delle opzioni prefigurate dalla strumentazione ordinaria (dal piano urbanistico come dagli altri piani di settore) diventa in questi casi particolarmente importante.

Se si concepisce la pianificazione come un processo continuo nel tempo (non come la produzione di documenti statici, ma nemmeno come l'assunzione di scelte estemporanee ed opportunistiche), la dialettica tra pianificazione urbanistica e pianificazione strategica può quindi essere ricondotta entro un alveo sufficientemente stretto e tale da garantire la migliore sintesi possibile tra coerenza e operatività.

Per le ragioni sopra esposte si ritiene che il rapporto tra pianificazione strategica e urbanistica possa condurre ad una evoluzione del governo del territorio se esso non si esaurisce nella mera "registrazione formale" delle scelte. In particolare, ciò sarebbe sbagliato nelle aree dove la pianificazione ordinaria non è consolidata, i piani generali sono obsoleti, i quadri analitici del tutto insufficienti per sostanziare le scelte<sup>16</sup>. Il sostegno che può essere dato alla formazione dei piani strategici dovrebbe perciò costituire l'occasione per il contestuale rafforzamento della pianificazione urbanistica.

<sup>15</sup> Il Sindaco, la Giunta comunale, il direttore generale.

<sup>16</sup> Nel Meridione, innanzitutto. Ma non solo: vi sono numerose aree del centro e del nord-Italia dove la pianificazione ha un ruolo subalterno e - conseguentemente - i piani presentano le lacune qui indicate.