



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? Prima parte

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? Prima parte / De Luca, Giuseppe. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - STAMPA. - 258:(2014), pp. 7-44.

Availability:

This version is available at: 2158/1002504 since: 2018-04-10T12:12:38Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

urbanistica

INFORMAZIONI

A che punto siamo con la **Pianificazione Territoriale e Paesaggistica** seguita alla modifica del **Titolo V** della Costituzione nel 2001 e del **Codice Urbani** del 2004? **Angela Barbanente**, il nuovo **Piano Paesaggistico** della **Puglia**. Nel passaggio dalla fase progettuale a quella attuativa del **Piano Città** l'entusiasmo iniziale e la fiducia riposta al momento del lancio dell'idea nella primavera del 2012 e nei mesi successivi sembrano essere del tutto svaniti. **L'anticità mafiosa e gli urbanisti**. L'illegalità, collusione e la **CORRUZIONE** riguardano l'urbanistica? Sì, per la responsabilità di regolazione il suolo, ma soprattutto per il ritardo di affrontare il problema dei controlli e delle complicità. **Melbourne**, il luogo più desiderabile in cui vivere, secondo l'Economist Intelligence Unit, che l'ha proclamata la **più vivibile del mondo** per l'anno 2012. Una città però dove lo *sprawl* è un problema molto concreto.

258

Rivista bimestrale
Anno XXXXI
Novembre-Dicembre
2014
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXI
Luglio-Agosto 2014
Euro 4,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3562/1995
Roc n. 3915/2001
Iscr. Cefaa di Roma n. 814190
Direttore responsabile: Paolo Avareto

Urbanistica, informazioni e servizi rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Consiglio di Amministrazione
Presidente: Franco Carlini
Redazione e amministrazione:
Roberto Belloni
Editoria: Carlo
Pierluigi, Radochia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Tala Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicola, Stanghellini Stefano, Stramandinoli
Michele, Trombino Giuseppe, Ulivi Giovanna, Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inuad@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni
M. Fantin (presidente)
D. Di Ludovico (consigliere delegato)
F. Calace, G. Ferina
Redazione, amministrazione e pubblicità:
INU Edizioni srl
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Tullio Amante, Enrico Agnoletti, Chiara Cecchini,
Domenico Baricci, Carlo Alberto Poppo, Roberto
Centanni, Gabriele Cantaro, Lucia Costa, Sandro De
Luca, Eliseo Di Gregorio, Fanni Marisa, Gerardo
Roberto, Giulio Mauro, Lepri Guido, Lo Giudice
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pedano
Fortunato, Piccinini Mario, Di Va Federico, Probera
Pierluigi, Radochia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Tala Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicola, Stanghellini Stefano, Stramandinoli
Michele, Trombino Giuseppe, Ulivi Giovanna, Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radochia R. (coord.), raffaella.radochia@inu.it, Chietini A., Carpitella V.
Basilicata: Petrandoli P. (coord.), petrandoli@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.), cfallanca@unical.it, Teti M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.), emanuela.coppola@unina.it
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Giannino G. (coord.), carmela.giannino@gmail.com, Contardi L., Gazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.), glombard@tele2.it
Bologna: P. Silvano S., Vergara A.
Lombardia: Rossi I. (coord.), rossidei@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rofettini G. (coord.), rroffettini@comune.rosignano.it, Piazzi M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.), silvia.saccomani@polito.it
Puglia: Torre C., torre@poliba.it, Rotondo F., frotondo@poliba.it, Reina A., Caluolo D.
Liguria: Zoppi C. (coord.), zoppi@unica.it, Madama V. Silvia, Cannarozzo T. (coord.), terecani@unipa.it
Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanese L. (coord.), l.rignanese@poliba.it, Pingitola E., Alberti F., Nespolo E.
Umbria: Bruni A. (coord.), a.bruni@spoletoprogetti.com
Basilicata: G. Bagnetti G., Guarnetto R.
Veneto: Barocco R. (coord.), barocco@iuav.it, De Michele A., Velo L.

Foto di copertina:
Toni J. Gishon, Jazzo Portico, Alta Mura

L'originale è a colori

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemila Grafica - Roma
Via della Magnaneta 71 00166 Roma
www.duemilagrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n. 122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/B, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale n. 6886007, intestato a
INU Edizioni srl, Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
o con carte di credito: CartaSI - Visa - Mastercard

Aperture
L'urbanistica sospesa

Francesco Sbetti

Agenda
Il nuovo piano paesaggistico della Puglia

Angela Barbanente

in quarta
Jazzo Portico, Alta Murgia

Tonio Sigismondi

- 07** **A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Parte prima)**
a cura di Giuseppe De Luca
- 08 **Il Ptr Liguria: questioni e limiti di un'esperienza in corso**
Silvia Capurro
- 09 **Il nuovo Piano Territoriale Regionale della Liguria: una occasione mancata?**
Andrea Canziani, Simona G. Lanza
- 11 **La pianificazione regionale in Lombardia**
Luciano Lussignoli
- 13 **Programma regionale della mobilità e dei trasporti in Lombardia**
Aldo Ciocia, Luca Imberti
- 17 **La pianificazione paesaggistica in Piemonte**
Giovanni Paludi
- 19 **Strategie regionali del nuovo Ptr piemontese**
Mauro Giudice
- 21 **Un piano innovativo sta diventando un'occasione mancata?**
Silvia Saccomani
- 23 **Il piano paesaggistico: ancora, nonostante tutto, un contenitore per vincoli**
Claudia Cassatella
- 26 **La pianificazione territoriale e paesaggistica nel Friuli Venezia Giulia**
Mauro Pascoli
- 28 **La pianificazione territoriale e paesaggistica in Umbria**
Alessandro Bruni
- 31 **Valori e rischi nel nuovo piano paesaggistico in Abruzzo**
Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Luana Di Lodovico
- 33 **Il fervore pianificatorio della Campania**
Giuseppe Guida
- 35 **I Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale della Campania**
Anna Mesolessa
- 38 **Pianificazione regionale in Calabria, prove tecniche di innovazione**
Massimo Zupi
- 41 **Basilicata: stato della pianificazione territoriale regionale e paesaggistica**
Lorenzo Rota
- 43 **Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese tra piano e processo**
Carmelo Torre

- 45** **Piano Città: un bilancio**
a cura di Gilda Berruti, Emanuela Coppola
- 45 **Il processo attuativo del piano città: questioni, fondi e obiettivi**
Emanuela Coppola
- 47 **Considerazioni sul piano città per una valutazione**
Gilda Berruti
- 50 **Il Piano Città a Bologna: un racconto e qualche riflessione**
Francesco Evangelisti, Giovanni Ginocchini
- 52 **Firenze, Parco-Città**
Francesco Alberti
- 55 **L'Aquila tra ricostruzione e prove di rigenerazione**
Claudia Faraone
- 57 **Un piano per fronteggiare il rischio della Valbisagno, a Genova**
Anna Nicoletti
- 58 **Verona. Lo stato di attuazione del Piano Città**
Giovanni Montresor
- 60 **Taranto, Quartiere Tamburi**
Angelo Micolucci
- 62 **Riqualificazione del Fronte mare delle eccellenze di Ancona**
Claudio Centanni
- 63 **Cagliari: la riqualificazione del Quartiere Sant'Elia**
Corrado Zoppi
- 65 **Foligno: la riqualificazione dell'area, al di là del fiume Topino**
Leonardo Blasetti
- 67 **Riqualificazione urbana dei quartieri Molinello e Pescara di Eboli**
Gaetano Cerruti, Marina Monaco, Isidoro Fasolino
- 69** **L'anticità mafiosa e gli urbanisti**
a cura di Davide Cornago
- 70 **Urbanistica: una decisione politica tecnicamente assistita**
Giuseppe De Luca
- 71 **Al Nord. Astuzie mafiose in un sistema fragile**
Elena Granata, Arturo Lanzani
- 73 **Drammi meridionali o problemi nazionali? abusivismo, illegalità e degrado**
Fabrizia Biagi, Alberto Ziparo
- 76 **Tecno-smart o radicamento sociale? imparare dalla rigenerazione**
Marco Cremaschi

78 | **La giornata di un'urbanista antimafia**
Marina Marino

80 | **Rassegna urbanistica**

80 | **Matera Capitale Europea della Cultura 2019**
Lorenzo Rota

81 | **Il trasporto pubblico locale e la concorrenza: riflessioni a partire dal caso ligure**
Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro

83 | **Il Piano del Parco Agricolo di Atri (TE)**
Ennio Nonni, Serena Ciabò

88 | **La nascita di nuove politiche urbane attraverso l'istituzione delle città metropolitane**
Salvatore Visone

89 | **Il Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona**
Antonio Acierno

92 | **Una finestra su: Melbourne**

a cura di Marco Cremaschi

92 | **Sprawl e vivibilità di Melbourne**
Ilaria Tavoni, Michele Zazzi

96 | **Docklands**
Ilaria Tavoni

99 | **Newport 2050**
Tom Bulic

100 | **Quale futuro per la città.
Intervista con Tom Bulic, architetto in Melbourne e consulente per il progetto Newport2050**
Ilaria Tavoni

104 | **Assurb**
a cura di Daniele Rallo

105 | **Libri e altro**
a cura di Ruben Baiocco

110 | **Opinioni e confronti**

Arte e spazio pubblico
Patrizia Ferri

112 | **Indici**

CONTROBANDO

014

Se è un'emergenza...

Federico Oliva

P04

07

a cura di Giuseppe De Luca

A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? Prima parte

La pianificazione territoriale regionale ha avuto una fervida fase di sviluppo a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, della territorializzazione delle politiche dell'Unione europea, e del rilancio della pianificazione paesaggistica a seguito dell'emanazione del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio. Seppur la situazione dei Governi regionali è oggi molto differenziata, per via delle differenti storie elettorali che obbligano a distinguere, è possibile pensare ad un primo bilancio. O meglio cosa resta del fervore pianificatorio regionale seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 e del Codice Urbani del 2004? E soprattutto come si è collocata questa attività nello sfondo programmatico dello spazio europeo alla chiusura della fase di programmazione 2007-2013?

È un tempo sufficientemente lungo (14 anni per la pianificazione regionale, dopo la modifica costituzionale del 2001 che ha ritagliato un ruolo concorrente per le Regioni; 10 anni per quella paesaggistica, dopo l'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004; e 8 dall'inizio del ciclo di programmazione europea 2007-2013) per tirare delle, seppur veloci, conclusioni sugli esiti spaziali delle politiche di pianificazione regionale in Italia. Tempo lungo e prodotti "corti", si potrebbe dire, perché solo poche Regioni sono riuscite ad approvare dei Piani territoriali regionali e nessuna, con esclusione della Puglia, è riuscita ad approvare un piano paesaggistico o un piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Infatti solo due hanno concluso la fase della copianificazione con il MiBAC e adottato il relativo strumento. Vorrà pur dir qualcosa questa difficoltà a chiudere i percorsi!

Nella forma organizzativa italiana lo spazio regionale tende a coincidere con quello delle Regioni istituzionali, per una serie di motivi storici e contingenti, che certamente pongono dei problemi, vista l'attuale articolazione territoriale del sistema regionale italiano alla luce delle rilevanti e significative trasformazioni socio-economiche nazionali e internazionali. Si pensi solo alla questione delle aree metropolitane, mai realmente affrontata in Italia, o alla sua recente declinazione in poli di addensamenti istituzionali con la nascita delle cosiddette "città metropolitane", che altro non sono che l'evoluzione della principale città capoluogo regionale con "indosso" un territorio di livello provinciale.

Eppure, nell'organizzazione sistemica della pianificazione territoriale, quella regionale dovrebbe essere l'architrave della struttura della programmazione dello sviluppo e rappresentare lo scenario al futuro in cui dovrebbero inserirsi le principali politiche che hanno nel territorio, nella sua tutela e valorizzazione, un presupposto e una leva fondamentale. Nello spirito della programmazione dei fondi europei, poi, le Regioni dovevano assolvere un ruolo di "attivatori di processi" e di "territorializzazione" delle politiche con forme esplicite di indirizzo e coordinamento sia per gli attori istituzionali che per i portatori di interessi non istituzionali. Quest'ultimo punto è un passo cruciale, non tanto perché nessuna politica spaziale circoscritta ad un ambito territoriale può attualmente fare a meno dell'influenza delle politiche europee, quanto perché intercettare politiche e relativi flussi finanziari provenienti dall'Europa innesta, nei modelli di costruzione delle politiche regionali e di area vasta, una propensione d'azione orientata al progetto.

È stato effettivamente così o meno. E quanti piani si sono misurati con questa leva. E, soprattutto, quando il Piano territoriale regionale è stato adottato e/o approvato, quale percorso ha definito.

Dai contributi presentati in questa prima parte gli esiti sono quantomeno incerti e per molti punti di vista anche sconcertanti. Rimandiamo alla seconda parte una riflessione critica più puntuale su queste esperienze, per ora possiamo anticipare che tre lustri non sembrano bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali.

Silvia Capurro

Il Ptr Liguria: questioni e limiti di un'esperienza in corso

Il presente contributo¹ prende spunto dal dibattito in corso sulla predisposizione del progetto di Piano Territoriale Regionale, correlato alla revisione della vigente Legge Urbanistica Regionale, la L.r. n. 36/1997 e s.m.i., da parte degli Uffici della Regione Liguria².

Il nuovo Ptr della Regione Liguria, attualmente all'attenzione del Consiglio Regionale, si propone quale elemento fondamentale nel quadro delle azioni finalizzate, almeno nelle intenzioni, alla razionalizzazione e semplificazione della pianificazione territoriale regionale, sia in termini di contenuti degli strumenti di pianificazione del territorio regionale, provinciale e comunale, sia con riferimento alle procedure di formazione di tali piani, ed in attuazione degli obiettivi e delle linee fondamentali di tale riforma già delineati dalla Giunta regionale nell'Argomento n. 91 del 29/12/2011. Col Ptr l'intenzione semplificatrice riguarderebbe:

1. i rapporti tra piani di area vasta preesistenti (in Liguria attualmente sono in vigore sei Piani Territoriali di Coordinamento, redatti secondo i principi della L.r. 39/1984, legge che riprende in termini tradizionali i contenuti dei Piani di coordinamento della L. 1150/1942), riducendo ad un unico piano missioni e contenuti dei precedenti;
2. uniformazione delle "regole" della pianificazione attraverso la loro definizione sia cartografica che normativa su tutto il territorio regionale;
3. dei rapporti tra gli Enti, dal momento che, tralasciando le indicazioni dei diversi Piani di Coordinamento delle Provincie, intende instaurare, attraverso la normativa di cui al punto che precede, un rapporto diretto tra Amministrazione regionale e Amministrazioni locali, avocando di fatto alla Regione la competenza pianificatoria su tutto il territorio agricolo e naturale, il quale costituisce oltre l'80% del territorio ligure.

Riguardo al primo obiettivo, va evidenziato che

nella sua stesura definitiva, il Ptr non ha quei contenuti di pianificazione paesaggistica tali da poterlo qualificare come "piano paesaggistico" in senso proprio (ex parte III D.Lgs. 42/2004) superando quindi il Piano territoriale paesistico ligure risalente ormai al 1986.

Riguardo alla pervasività regolativa, le dichiarate finalità riguardano, in primo luogo l'arresto o, comunque, il drastico contenimento del consumo di suolo; la salvaguardia e il rilancio delle aree agricole; la manutenzione e l'uso produttivo del bosco. A tal fine il Ptr introduce una serie di disposizioni e avoca a sé competenze che si sostituiscono alla pianificazione comunale in tutte le aree caratterizzate da assenza o scarsità di insediamento. Va rilevato sotto questo profilo come il piano non consideri l'altra forte dinamica in atto nei territori extra-urbani: quella dell'abbandono (in Liguria si sono persi nei soli ultimi dieci anni 78.000 ha di suolo aziendale agricolo a fronte degli iniziali 179.000 ha). Questa dinamica risulta dirompente per gli effetti che potrebbe avere – e in parte ha già tristemente avuto – sotto il profilo del rischio idrogeologico e del danno ambientale. Un processo di lungo periodo partito con l'abbandono dell'entroterra iniziato diversi decenni fa ed acceleratosi nell'ultimo periodo, che non può essere contrastato con una visione esclusivamente vincolistica. Il progetto di Ptr tende invece a cristallizzare lo stato attuale del territorio, attraverso una regolamentazione che prescinde dalle reali dinamiche socio-economiche (al riguardo dovrà, peraltro, essere ulteriormente approfondito l'aspetto relativo ai dati conoscitivi sulla consistenza territoriale ed sul peso socio-economico del territorio extra-urbano) e prefigura, da una parte, astratti scenari di sviluppo del comparto produttivo agricolo in un contesto regionale ormai totalmente orientato verso il part time o le attività di autoconsumo e, dall'altra parte, la presenza di una continua pressione verso il consumo di suolo anche nelle aree più interne, dove invece

si manifestano processi di abbandono e di conseguente degrado idrogeologico.

Ma la definizione regolativa del Ptr avrebbe un'altra finalità, corroborata dalla proposta di riforma della Lur, anch'essa attualmente ai lavori del Consiglio regionale ligure: nell'ambito di una concezione fortemente gerarchica del sistema pianificatorio, il Ptr che si configura come una sorta di "piano regolatore allargato" a tutto il territorio regionale, il cui recepimento, a livello locale, comporta la semplificazione del procedimento di approvazione del Piano urbanistico comunale, ordinariamente assai articolato.

Tuttavia, tale impostazione, come per altro dimostrato dal controverso percorso sia del Ptr che della proposta di riforma della Lur, non rispondono alla domanda che proviene dai territori di maggiore cooperazione nazionale ed internazionale. Infatti, come dimostrato da molteplici esperienze in campo europeo ed internazionale, la vera novità per il rilancio della capacità competitiva delle aree urbanizzate e per la conseguente politica di salvaguardia e valorizzazione delle aree interne è costituita dalla pianificazione di area vasta di livello intermedio. In Italia questa azione dovrebbe avvenire anche attraverso la formazione e poi la gestione delle quattordici Città metropolitane, che possono costituire tra loro una rete che si rapporti efficacemente con le aree più sviluppate nei vari contesti internazionali. Il progetto di Ptr della Liguria sembra ignorare le potenzialità connesse alla Città metropolitana di Genova e riguarda le operazioni di rigenerazione urbana come campo di azione di esclusiva competenza locale, senza alcun riferimento a modelli di copianificazione e sussidiarietà e senza una logica di sistema che garantisca la qualità e la continuità degli obiettivi pubblici. Si apre, quindi, un pericoloso spazio di contrattazione tra un mondo imprenditoriale (a volte anche rappresentato da operatori pubblici) che tende a garantirsi il maggior margine possibile nelle iniziative di riutilizzo dello spazio già costruito, ed un potere locale, frammentato e diviso, privo di un proprio progetto complessivo e strategico di assetto del territorio. Sono, infatti, pochi in Liguria i Comuni che hanno una dimensione ed un rango tali da consentire di esprimere e portare avanti politiche urbane e iniziative di governo di ampio respiro. In particolare, senza un disegno d'insieme dell'infrastruttura logistica regionale (un tema dirimente in Liguria per ovvie ragioni e, tuttavia, ignorato dal Ptr, che si limita ad una

semplice fotografia della progettualità in essere) e senza un disegno delle principali localizzazioni produttive e di servizio ad essa correlate, si corre il concreto rischio della frammentazione e disorganicità delle operazioni.

In conclusione, se si parte dal presupposto che gli strumenti di pianificazione territoriale di area vasta hanno un senso (sono utili) se offrono strumenti per fare accadere cose positive che – senza – non accadrebbero, mentre gli strumenti regolativi/vincolistici hanno un senso (sono utili) se impediscono o almeno limitano cose negative che – senza – certamente accadrebbero, non si può non rilevare come il costituendo Ptr rimanga sospeso tra queste due tensioni, privilegiando in ogni caso una visione regolamentativo-vincolistica più che pro-attiva. L'efficacia del governo nella sua dimensione regionale non può essere ricercata in un'impostazione introspettiva, piuttosto deve essere concepita come chiave di accesso alla cooperazione europea, mettendo a sistema le specificità e le opportunità economiche e sociali, ma anche ambientali, paesaggistiche e culturali del proprio territorio. In tal senso, il ruolo più opportuno che l'Ente regionale dovrebbe esercitare sarebbe quello della programmazione delle risorse (anche nella prospettiva del nuovo ciclo di finanziamento dei Fondi europei), legandole ad effettivi processi di trasformazione territoriale e vincolando, sull'altro fronte, questi ultimi, a partire da quelli di rilevanza regionale, ad un quadro di dimensione strategica che disegni gli assi portanti dello sviluppo, tralasciando una dimensione temporale di medio-lungo periodo. Il predisporre un disegno strategico di livello regionale consentirebbe di porre in atto anche più efficaci procedure di valutazione degli interventi, che allo stato attuale sono delegate a strumenti di supporto alle decisioni intesi in senso burocratico procedimentale, e che invece dovrebbero sviluppare nella Valutazione Ambientale Strategica il loro momento di massima espressione per ripensare in termini rinnovati le condizioni allo sviluppo, o meglio, le condizioni per uno sviluppo diverso.

Si sottolinea, al riguardo, che la condizione necessaria perché le previsioni della pianificazione possano incidere per il miglioramento della resilienza dei territori a fronte delle più severe condizioni ambientali, climatiche e idrogeologiche è quella che i diversi livelli di piano dialoghino tra loro, rispettando le specifiche competenze di ciascuno e cercando una sintesi tra i contributi che ogni disciplina può dare³.

In sintesi, il Ptr dovrebbe essere l'esito finale di una fase riformatrice "profonda" in grado di garantire prospettive stabili di sviluppo ed essere occasione di miglioramento della qualità ambientale e di vivibilità. Dovrebbe prioritariamente impostare le politiche territoriali sulla concretezza e fattibilità economica delle scelte e su quanto è possibile veicolare in termini di investimenti nella regione; confrontarsi con la fase di contrazione industriale e turistica; esprimere distintamente scelte che fanno riferimento alle peculiarità del territorio, valorizzando le potenzialità e le vocazioni dei diversi territori che compongono la Liguria. In questa prospettiva sarebbe, quindi, auspicabile un ripensamento del ruolo legislativo della Regione, impegnata negli ultimi anni nella costante revisione puntuale di leggi di tipo regolamentativo soprattutto di aspetti edilizi, senza quella necessaria visione di ampio respiro che tanto sarebbe auspicabile in questo periodo di crisi.

1. Gruppo di lavoro della Sezione Inu Liguria: Silvia Capurro, Antonio Chirico, Giampiero Lombardini, Andrea Pasetti, Silvia Soppa.
2. Sui contenuti del redigendo Ptr, la Sezione Liguria ha promosso un incontro pubblico, già nel novembre 2013, presso il Salone Bergamasco della Camera di Commercio di Genova, a cui ha partecipato un autorevole gruppo di stakeholder che hanno interloquuto con l'Assessore al Territorio della Liguria Avv. Gabriele Cascino sul tema: "Quale Piano Territoriale per la Liguria? Strategie per lo sviluppo della Regione e programmazione delle risorse - Ruolo degli enti locali: sussidiarietà e città metropolitana - Semplificazione burocratica - Coordinamento con la nuova legge urbanistica regionale". Hanno aderito all'iniziativa: Ordine degli A.P.P.C. di Genova, Federazione degli Ingegneri della Liguria, Collegio dei Geometri della Regione Liguria, ANCI Liguria, ANCE Liguria, URLP Unione Province Liguri, Camera di Commercio di Genova, ASCOM – Confcommercio, Confesercenti, CNA Artigiani, Associazione Libertà e Giustizia, Associazione Città Pubblica.
3. Nonostante la volontà dichiarata dal progetto di Ptr ligure di diventare "Piano unico", in grado di sostituire anche gli altri PTC di emanazione regionale, permane una rigida separazione con il Piano di sviluppo rurale e con il Piano delle infrastrutture, con particolare riguardo alla pianificazione ambientale e di bacino. Inoltre, sebbene il Ptr debba tralasciare l'obiettivo di assumere la veste di Piano paesaggistico di cui al D.Lgs. 42/2004, lo stesso non configura quel necessario approfondimento richiesto dal Codice che sarebbe l'occasione per pensare i modi d'uso e le trasformazioni dei territori extra-urbani a bassa densità, rappresentativi di una delle questioni centrali dell'assetto territoriale regionale.

Il nuovo Piano Territoriale Regionale della Liguria: una occasione mancata?

Andrea Canziani, Simona G. Lanza

Le vicende che hanno condotto all'attuale proposta di Piano Territoriale partono da lontano, quando nel 1990 la Regione Liguria – prima regione italiana – si dotò di un piano paesistico mediante il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (Ptcp). Nato anche sulla scorta del vivo dibattito esistente in quegli anni sulla nozione di paesaggio e quindi di pianificazione paesaggistica, passando dalla visione 'estetica' (paesaggio-immagine) della legge 1497/39 a quella 'geografica' (paesaggio-geografia) della legge 431/85, il piano si proponeva come principali obiettivi: la qualità del paesaggio in quanto ambiente percepito; l'accesso al territorio e la fruizione delle sue risorse per scopi non strettamente produttivi, ma ricreativi e culturali; la conservazione nel tempo di quelle testimonianze del passato che rendono possibile riconoscere ed interpretare l'evoluzione storica del territorio. Il piano era esteso all'intero territorio regionale, indipendentemente dalla presenza di vincoli paesaggistici, e tuttora lo norma basandosi su una disciplina articolata in tre distinti livelli (territoriale, locale e puntuale) con riferimento a tre assetti del territorio (assetto insediativo, assetto geomorfologico, assetto vegetazionale).

Oggi è in fase di imminente adozione il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) con la presentazione da parte della Giunta Regionale della proposta di delibera per l'adozione del Piano, ma la disciplina paesistica rimane ancora da avviare.

Gli elementi che hanno portato alla necessità di proporre un nuovo strumento di pianificazione a scala regionale sono in primo luogo da ricercare nelle mutate esigenze di trasformazione del paesaggio e del territorio più che nella pressante domanda di tutela e riqualificazione del paesaggio. Queste esigenze hanno di conseguenza richiesto un'analisi degli esiti prodotti dal piano vigente.

A distanza di più di vent'anni dalla sua approvazione (1990) e a quasi trenta dalla sua adozione (1986) il bilancio dell'efficacia del Ptcp risulta in parte positivo e in parte negativo. Così come presentato dalla stessa Regione Liguria, in occasione del Meeting sul paesaggio del 2008, si può ritenere che il Ptcp sia riuscito

nell'intento di contrastare e rallentare le diverse spinte insediative pur assoggettandosi a più o meno puntuali modificazioni che ne hanno indebolito alcune scelte.

Attraverso la definizione delle aree sottoposte a regime di conservazione (CE) e di quelle non urbanizzabili (ANI-CE e ANI-MA), in cui l'obiettivo della disciplina è quello di preservare significativi elementi paesistici, il piano ha quindi precisamente regolato le aree urbanizzabili differenziandole da quelle non urbanizzabili.

Il piano però non è riuscito a controllare il fenomeno dell'espansione residenziale sparsa, attraverso l'identificazione di aree – Insediamenti Sparsi – sottoposte al regime di Mantenimento (IS-MA). Soprattutto nelle aree collinari e dell'entroterra le trasformazioni del paesaggio agrario si sono rivelate molto più incisive rispetto a quello che voleva essere l'obiettivo del piano stesso, con forti carichi residenziali, malgrado la successiva introduzione di zone con maggiori restrizioni come le IS-MA sature o le IS-MA-CPA in cui la nuova edificazione è fortemente scoraggiata. Così anche nelle zone di trasformazione (TRZ) la previsione di riqualificazione in quanto aree fortemente degradate in molti casi si è risolta in un semplice nuovo insediamento residenziale.

Ma la “mancanza” più importante del Ptcp riguarda l'inefficienza nei confronti delle trasformazioni a piccola scala. Il demandare la disciplina di livello puntuale ai piani urbanistici comunali ha fatto sì che lo strumento pianificatorio regionale perdesse di fatto la sua incisività. Infatti, il più delle volte i piani comunali denotano una mancanza assoluta di recepimento del dibattito culturale inerente il paesaggio, limitandosi ad introdurre norme che, prescrivendo materiali, forme e tecniche “paesaggisticamente compatibili”, mirano semplicemente alla uniformazione dell'aspetto del costruito.

Ci si sarebbe dunque aspettati che il nuovo piano territoriale facesse proprie queste criticità e le superasse in una nuova visione pronta a riunire efficacemente la pianificazione urbanistica e paesaggistica. Invece non è accaduto.

Ad oggi, benché siano state sottoscritte diverse intese o convenzioni relative a parziali problematiche, quali ad esempio la convenzione per la realizzazione e la gestione della carta regionale informatizzata dei vincoli di

interesse architettonico, archeologico e paesaggistico del 2003 e l'intesa per la redazione e l'attuazione del piano di gestione del sito Porto Venere, Cinque terre e isole (Palmaria, Tino e Tinetto) del 2007, ecc., non si è ancora arrivati alla definizione dell'intesa necessaria alla co-pianificazione paesaggistica finalizzata a redigere un piano con valenza paesaggistica ai sensi del Codice dei Beni Culturali. La Regione Liguria ha proposto una netta separazione, sia procedurale sia temporale, tra il percorso di adozione e formazione del nuovo Ptr, avente carattere di piano urbanistico-territoriale, ed il percorso di definizione della “Disciplina paesaggistica”, oggetto di intesa, atta a conferire valenza paesaggistica al piano citato. Tale impostazione presenta notevoli rischi in termini di coordinamento tra le scelte di pianificazione territoriale urbanistica e quelle paesaggistiche anche in termini di possibili conflittualità (così come evidenziato dalla Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea nel 2013).

Il Ptr istituisce livelli di efficacia flessibile delle norme graduate in: a) linee guida e di indirizzo sugli strumenti di pianificazione locale; b) direttive che impongono l'adeguamento dei rispettivi piani con la definizione del regime transitorio con rispetto dei piani urbanistici vigenti in salvaguardia; c) prescrizioni e vincoli immediatamente prevalenti. Se le previsioni immediatamente prevalenti risultano di massima circoscritte ai soli valori “eccezionali”, già tutelati da diverse disposizioni normative, le direttive non appaiono di sufficiente garanzia nei confronti di situazioni territoriali di particolare delicatezza, quali quelle per cui ad oggi il vigente Ptcp prevede il regime di mantenimento (MA) e/o di conservazione (CE); si rileva oltretutto che a tali previsioni ad oggi non sempre corrispondono, all'interno degli strumenti di pianificazione comunale, quadri dispositivi altrettanto stringenti.

Nel regime transitorio, la mancanza di una norma di salvaguardia nelle aree disciplinate, quali Liguria Natura e Liguria Agricola, potrebbe portare allo stravolgimento di aree di eccellenza e particolare fragilità, ad oggi conservatesi grazie alla tutela dei sopraddetti regimi del Ptcp, con necessità, quindi, di una maggiore tutela indirizzata in particolare al governo degli interventi di trasformazione.

Un altro tema di criticità riguarda l'ampia

fase temporale di incertezza della gestione del territorio tra il momento dell'approvazione del Ptr e quello della adozione di uno strumento di pianificazione paesaggistica rispondente ai requisiti previsti dagli artt. 135 e 146 del Codice. Questa resta affidata ai livelli della pianificazione comunale, che ad oggi non appaiono così diffusamente dotati di idonea disciplina con riferimento alla delicatezza e fragilità dei valori culturali e paesaggistici liguri, lasciando pressoché invariata una delle problematiche riscontrate nel precedente Ptcp.

Con l'approvazione del nuovo strumento, il Ptcp ad oggi ancora vigente perde ovviamente la sua efficacia ma negli intenti della Regione “gli studi propedeutici” sulla base dei quali è stato redatto “continuano a costituire una base di riferimento utile per la conoscenza e la comprensione delle caratteristiche e dei valori paesaggistici del territorio ligure”. Se da un lato tale considerazione conferma la validità dello strumento, pur con tutti i limiti sopra evidenziati, dall'altro denota tutta la difficoltà a dare risposta ai requisiti richiesti dal Codice per la definizione di un piano paesaggistico (art. 143 comma 1) nonché la scarsa attenzione e valutazione dei caratteri e dei valori paesaggistici del territorio ligure che non possono ritenersi invariati rispetto agli studi citati del Ptcp.

Secondo quanto previsto dal Documento degli Obiettivi sembra rimanere inalterata la problematica già riscontrata nell'analisi degli esiti prodotti dal precedente Ptcp in merito al recepimento degli indirizzi nei piani urbanistici comunali. Infatti anche il Ptr in adozione “affida alle Province, alla Città Metropolitana ed ai Comuni, in attuazione della legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, il compito di sviluppare e approfondire i contenuti” del piano stesso.

Senza entrare ulteriormente nel merito della struttura del nuovo Ptr, la domanda che scaturisce dalle riflessioni sopra riportate è perché una regione che è stata all'avanguardia nel campo della pianificazione paesaggistica, anticipando notevolmente le disposizioni normative, e che presenta un territorio particolarmente critico, si trovi oggi in una situazione di impasse la cui unica via d'uscita viene individuata nella redazione di un ulteriore nuovo piano territoriale che sembra non affrontare i temi e le istanze di tutela e

riqualificazione paesaggistica che emergono con sempre maggior evidenza.

Le motivazioni politiche e la necessità di notevoli risorse sia economiche sia umane necessarie a redigere un piano paesaggistico ai sensi del Codice esulano da queste riflessioni, vi appartengono invece le considerazioni sull'esito di questo lungo dibattito, durato circa dieci anni, al termine del quale assistiamo alla adozione di uno strumento pianificatorio non pienamente condiviso, già in parte superato dalla legislazione in tema di tutela del paesaggio e con diverse importanti criticità.

A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica?

Luciano Lussignoli

La pianificazione regionale in Lombardia

Dopo gli sterili tentativi fatti dalla Regione Lombardia negli anni Settanta di dotarsi di un piano territoriale regionale, che non ebbero esito positivo, le attività di pianificazione della Regione restano nell'oblio per numerosi anni. Bisogna attendere l'approvazione della Legge 431/85 (cosiddetta Galasso), e il dibattito ad essa succeduto, per assistere ad una ripresa di interesse rispetto ai temi territoriali che portò nel 1989 alla redazione del primo Piano Territoriale Paesistico Regionale che non vide però la luce a causa dei mancati equilibri politici all'interno della maggioranza pentapartitica che governava allora la Regione. Solo alla fine degli anni Novanta la Regione Lombardia riprende l'attività di pianificazione che le compete, anche se solo sul fronte paesaggistico, e nel 2001 approva il primo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale. Ci vorranno invece ancora nove anni affinché la Lombardia approvi, quarant'anni dopo la nascita delle regioni a statuto ordinario, il primo Piano Territoriale Regionale.

Siamo nel 2010 ed il Ptr viene approvato con valenza paesaggistica compiendo un'operazione di incorporamento del Piano paesaggistico del 2001. Il nuovo piano interviene in una fase in cui molti comuni e province, sospinti dalla nuova legge urbanistica regionale del 2005, hanno già avviato, ed alcuni ultimato, i propri piani di governo del territorio. I pochi anni trascorsi dalla sua entrata in vigore e il fatto che parte della pianificazione comunale e provinciale era già in stato avanzato, sono due elementi che non consentono di effettuare un bilancio della efficacia del Ptr, soprattutto se si volesse basare il giudizio su dati oggettivi relativi agli obiettivi raggiunti applicando gli orientamenti e gli indirizzi forniti dallo stesso o in relazione alla compatibilità dei Ptcp, dei Pgt o degli altri strumenti di negoziazione, informazioni oggi non disponibili¹.

Ciò non ha impedito però di cogliere alcuni aspetti di 'debolezza' del piano in relazione alla struttura, alla forma, ai contenuti e all'efficacia della strumentazione messa in campo.

In primo luogo l'approccio 'leggero' scelto ha fatto del piano un 'suggeritore' piuttosto che il quadro di riferimento per i diversi attori: i settori regionali e gli enti territoriali. Tali limiti hanno aumentato le distanze, e a volte hanno prodotto una effettiva dicotomia, fra le politiche perseguite dagli attori territoriali e gli obiettivi proposti dal Ptr.

Un secondo aspetto riguarda invece la difficoltà nel rendere operativo il principio della co-pianificazione sia per la mancanza di strategie facilmente traducibili dagli altri livelli di pianificazione sia per la carenza di strumenti concertativi e di accompagnamento dove ciò fosse stato richiesto o necessario. In questa direzione anche la redazione di tre Piani d'area non ha fornito un esempio utile da seguire in quanto portatore di novità positive, al contrario (due piani su tre riguardavano aeroporti) i Pd'A sono stati talvolta interpretati come ingerenza della Regione.

Un terzo aspetto riguarda, così come è avvenuta, l'infruttifera incorporazione del Ppr all'interno del Ptr che ha dato origine ad un piano nel piano. Si è trattato di una somma di competenze amministrative che hanno mantenuto però un approccio settoriale autonomo e una gestione separata, non solo formale.

Non ultima per importanza l'applicazione della VAS come verifica ex post del progetto di piano, spesso inadeguata, per gli indicatori adottati, a valutare in tempi utili le reali implicazioni ambientali. La difficoltà di monitorare gli effetti del piano non solo per gli aspetti ambientali, ma anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi e in relazio-

1. Il Ptcp fu adottato nel 1986 e approvato nel 1990 con delibera del Consiglio regionale n. 6 del 25 febbraio 1990.
2. Tratto dalla Relazione Generale di piano.
3. Proposta di delibera n. 32 del 14/11/2014.
4. Regione Liguria, «Il paesaggio tra sciùscia e sciorbì. Materiali per capire e governare il conflitto». Genova, 2008.
5. Cinà G., (2010), *Il caso del Ptcp ligure, tra disciplina territoriale e progetti in La pianificazione paesaggistica delle Regioni*, Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio, Dottorato di Ricerca in Progettazione Paesistica Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, gennaio-giugno 2010, ISSN 1724-6768, Firenze, University Press.

ne all'efficacia delle politiche. Non meno importanti sono stati i limiti strumentali legati alla inadeguatezza della scala di riferimento, dei dati conoscitivi sulle componenti ambientali e alla mancanza di un linguaggio e quadri conoscitivi condivisi alle diverse scale e fra i diversi soggetti.

Queste ed altre valutazioni come:

- la mancanza di un progetto regionale dotato di una propria operatività e di una scala di priorità capaci di dare concretezza agli scenari solo enunciati;
- gli obiettivi, gli indirizzi e gli orientamenti attraverso i quali si articolano le strategie del piano sono per molti versi pleonastici e spesso risulta difficile capirne l'efficacia e l'incidenza sui processi decisionali;
- l'articolazione per sistemi territoriali ancora troppo grandi per estensione e che conseguentemente hanno costretto a definire obiettivi, indirizzi e orientamenti troppo generici e omogenei;
- l'ambiguità in relazione alle modalità di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione di settore;
- la scarsa evidenza di un collegamento con i programmi europei;

hanno spinto la Regione Lombardia ad avviare la revisione del Ptr².

Obiettivi della revisione

Il Ptr prefigurato dal Documento preliminare di revisione, presentato nella prima conferenza di valutazione nel mese di ottobre 2014, si propone di:

- precisare ed aggiornare gli obiettivi già espressi dal Ptr vigente riferendoli alle molteplici e diverse realtà territoriali della Lombardia, in modo da aumentare la possibilità del loro recepimento nei piani comunali e settoriali e migliorare, quindi, l'efficacia della politica di indirizzo della Regione;
- migliorare l'integrazione fra la programmazione delle trasformazioni territoriali e la valutazione delle ricadute sull'assetto paesistico e ambientale sia per garantire un'effettiva tutela del paesaggio-ambiente, sia per fare di ogni trasformazione territoriale un'occasione di riqualificazione complessiva del territorio, del paesaggio, dell'ambiente;
- offrire alla pianificazione locale e setto-

riale un quadro di riferimento comune e condiviso per le politiche territoriali, coerente con i programmi comunitari, dalle quali trarre elementi utili alla interpretazione delle dinamiche in atto sul territorio, alla definizione delle strategie di pianificazione, all'attivazione delle risorse per raggiungere gli obiettivi;

- condividere, con gli enti a vario titolo coinvolti nella pianificazione territoriale, gli obiettivi e le strategie da perseguire e gli strumenti più idonei al raggiungimento dei risultati;
- porre le condizioni per una reale ed efficace integrazione fra pianificazione territoriale, a tutti i livelli, e valutazione ambientale strategica mettendo a disposizione un quadro di riferimento comune, coerente e costantemente aggiornato sullo stato del territorio e delle sue componenti ambientali;
- assumere il risparmio di suolo, la rigenerazione multidimensionale, il riciclo, la strutturazione o riorganizzazione insediativa, la qualità e sicurezza territoriale, la coesione territoriale, quali politiche e al contempo requisiti che ogni piano/programma o singolo intervento di trasformazione del territorio deve assicurare affinché possa essere considerato coerente e sinergico al raggiungimento degli obiettivi.

Alcune innovazioni

L'impostazione proposta si fonda sulla convinzione che il piano debba essere, da un lato, un vero e proprio progetto formale nel senso di disegno futuro degli scenari territoriali, per quanto possibili alla scala regionale, che identifichi gli interventi prioritari a medio e lungo termine; dall'altro, un progetto di gestione, strettamente connesso alle risorse disponibili, che permetta il confronto e la verifica degli esiti attesi rispetto a un sistema delle conoscenze che a sua volta si alimenta con lo svilupparsi del piano. È l'idea di una pianificazione sistemica e continua che si struttura come sede di confronto e di verifica sia rispetto agli obiettivi, sia rispetto all'evolversi dei "bisogni" e delle dinamiche di contesto.

La processualità è anche l'idea di un piano che esprime con chiarezza gli elementi non negoziabili: le strategie e gli obiettivi condi-

visi; gli elementi territoriali che devono essere conservati, tutelati e valorizzati per la loro qualità e per l'appartenenza alla struttura fisico-ambientale, alla storia dei luoghi e all'identità collettiva.

La revisione prefigurata dal Documento preliminare di revisione intende promuovere uno strumento articolato in quattro parti fra loro integrate e interdipendenti.

1. Quadro delle conoscenze: sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche affrontate dai diversi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e della VAS; si pone all'interno del SIT di Regione Lombardia ed è costituito da informazioni territoriali elaborate dalle diverse strutture regionali, dal Sistema regionale e dagli Enti Locali.
2. Quadro strategico: muovendo dal quadro conoscitivo, il Quadro Strategico ha il compito di documentare le "condizioni di difficoltà" in cui si trova il territorio lombardo e di costituire, in risposta ad esse, il quadro di riferimento per integrare politiche, obiettivi e risorse funzionali al perseguimento degli scenari individuati che sono: Lombardia multipolare, Lombardia integrata, Lombardia resiliente.
3. Quadro strutturale: raccoglie gli elementi ordinatori e i capisaldi interpretabili alla scala regionale, definiti invariati strutturali, che nell'insieme costituiscono l'intelaiatura irrinunciabile del territorio; individua gli ambiti territoriali unitari ai quali riferire gli obiettivi del Quadro strategico; costituisce nel complesso il riferimento per l'applicazione di obiettivi, salvaguardie transitorie, regole, indirizzi, norme e prescrizioni per gli elementi in esso contenuti.
4. Quadro operativo: fornisce due tipologie di strumenti che concorrono — coerentemente con le indicazioni del Quadro strategico e compatibilmente con quelle del Quadro strutturale — all'attuazione delle strategie ed al raggiungimento degli obiettivi definiti dai tre scenari di Piano: strumenti di tipo regolativo e/o di indirizzo, rivolti ai settori regionali e agli enti territoriali con competenze di programmazione e/o pianificazione; strumenti di tipo progettuale, ossia una

“banca progetti”, da sviluppare in collaborazione con altri settori regionali, che individueranno gli interventi specifici e/o i progetti, in primis regionali, o da attuare in sinergia con altri attori territoriali, finalizzati a concretizzare gli obiettivi definiti da Quadro strategico ed alla integrazione e/o rafforzamento del Quadro strutturale.

1. Oggi è disponibile solamente la “Relazione annuale sullo stato della pianificazione in Lombardia 2011” che esamina lo stato di formazione dei Ptcp, dei Pgt e degli altri strumenti di negoziazione (P.L.I. e A.d.P.) solo in relazione all'avvio della procedura, all'adozione, all'approvazione e ad alcuni aspetti quantitativi che come si è detto non hanno utilità ai fini della valutazione del Ptr in quanto prende in considerazione gli atti di pianificazione che lo precedono.
2. Queste ed altre valutazioni sono rinvenibili sia nel Documento Preliminare di Revisione, sia in AAVV. “Documento di sintesi - Predisposizione degli studi preliminari per la revisione del Piano Territoriale Regionale”, Éupolis Lombardia, Milano 2013.

Programma regionale della mobilità e dei trasporti in Lombardia

Aldo Ciocia, Luca Imberti

L'iniziativa promossa dalla Regione Lombardia di avviare nel 2014 – a ventiquattro anni dall'approvazione dell'ultimo Piano regionale dei trasporti – un nuovo atto programmatico di portata generale per la mobilità rappresenta una sfida straordinaria. La straordinarietà non risiede soltanto nel voler dare risposte alla domanda di mobilità regionale di persone e merci in presenza di una crisi acuta dell'economia e del debito pubblico; sta anche nella necessità di “recuperare un equilibrio” fra tutti i fattori in gioco: insediamenti, infrastrutture, paesaggio, ambiente, investimenti, gestione, sfera amministrativa, utenti, regole.

Un assetto squilibrato e frammentato

I corridoi europei delle reti TEN-T – in particolare quelli ferroviari – attendono ancora un avvio mentre si è completata l'autostrada Brebemi, concepita per rinforzare l'accessibilità di un bacino sub-regionale; i lotti Brianzoli e bergamaschi dell'autostrada Pedemontana non trovano ad oggi investitori convinti; alcune opere d'interesse metropolitano sembrano aver perso l'ordine di pri-

orità che si attribuiva loro (autostrada Rho-Monza, interconnessione fra le autostrade A4 ed A51). Del tutto incerto il destino di altre opere autostradali approvate, come la Cremona-Mantova e la Broni-Mortara. Lo stato dei programmi e dei cantieri relativi al sistema ferroviario, di interesse sia metropolitano sia regionale ed interregionale, appare piuttosto confuso. I potenziamenti ferroviari previsti sulla direttrice Milano-Genova sono frammentati in lotti costruttivi, che non produrranno benefici sull'esercizio del corridoio nel breve termine. In attesa dell'erogazione di nuove tranches di finanziamenti sono sospesi i progetti ferroviari della tratta AV/AC Brescia-Verona, le connessioni al tunnel del Gottardo, il nodo di Novara, il collegamento a nord di Malpensa, il potenziamento Rho-Gallarate. Da ridefinire i prolungamenti delle linee metropolitane milanesi verso i Comuni di seconda cintura metropolitana – nonostante siano giunti allo stadio di progetti definitivi.

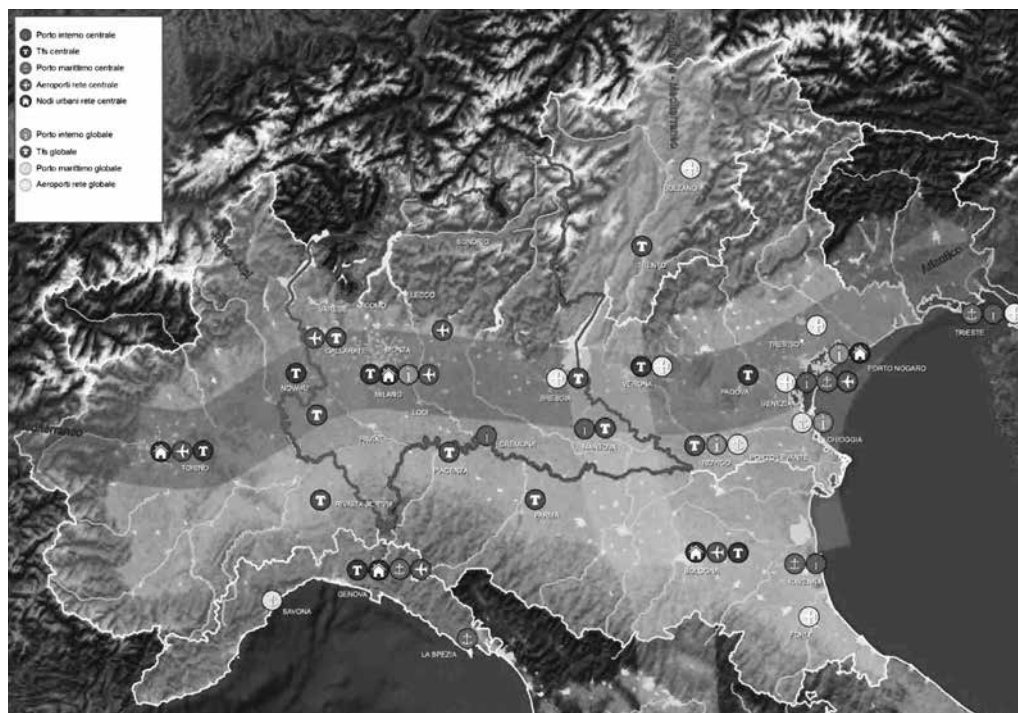
Il settore dell'intermodalità e della logistica appare in profonda riorganizzazione su iniziativa dei grandi operatori privati (HUPAC, DHL), ma al di fuori di una programmazione chiara, che eviti sprechi e traffici impropri sul cosiddetto “ultimo miglio”. Il tutto in un territorio dove l'urbanizzazione diffusa è dilagata.

Se questo è schematicamente il quadro, si tratta forse, in primo luogo, di riflettere sulle debolezze emerse delle politiche territoriali e dei progetti infrastrutturali, oltre che sulle effettive possibilità di mantenere una così ampia gamma di interventi, che cercano di “inseguire la domanda di mobilità” (meglio sarebbe dire al plurale: “le domande di mobilità”, sempre più diversificate) anziché mirare a governarla.

Quali connotati dovrebbe avere una strategia regionale orientata al riequilibrio di questi fattori?

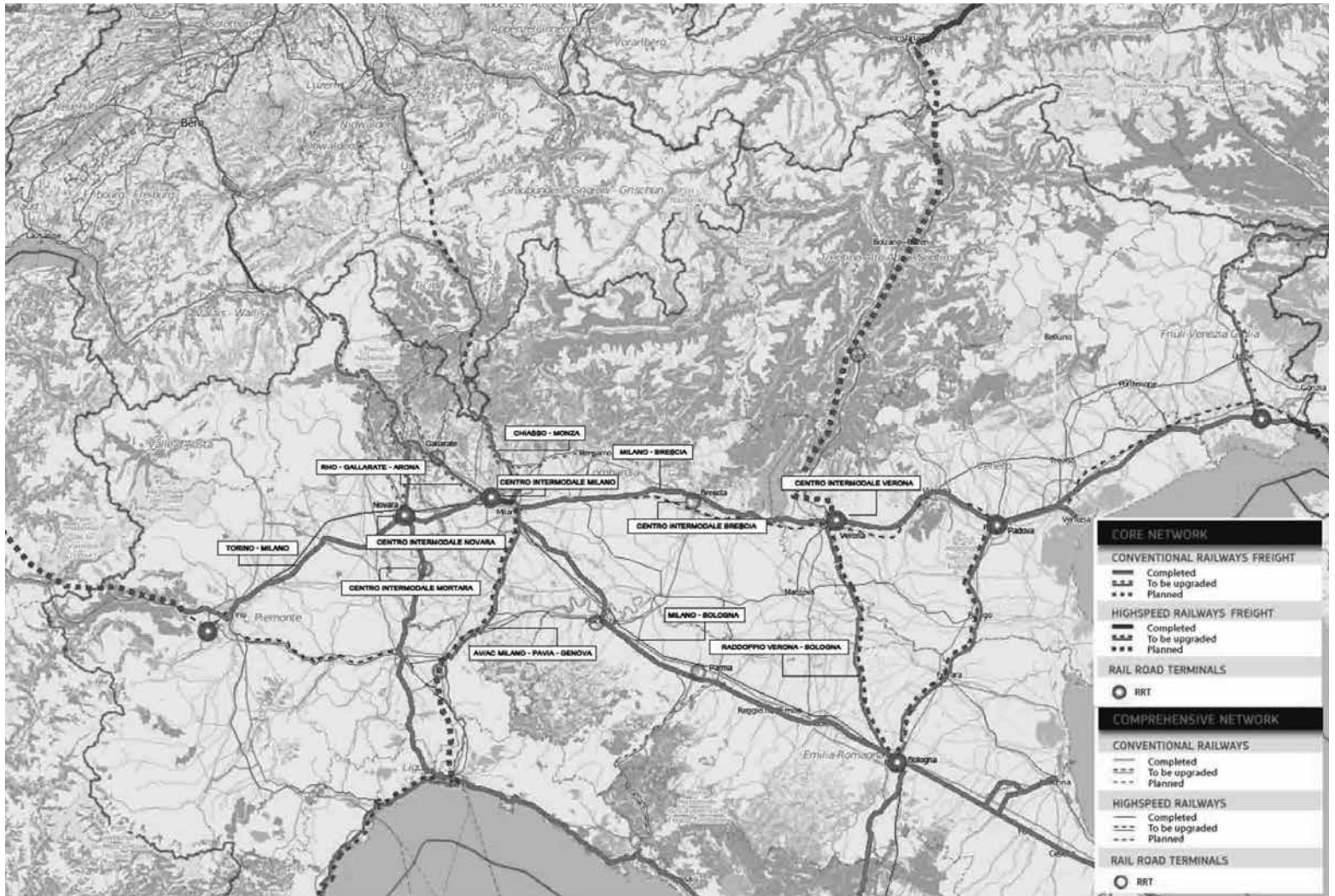
Reti a servizio di un territorio non disperso

Un primo connotato qualitativo da coltivare è offerto dalla “capacità di alcune infrastrutture di porsi a servizio di un assetto insediativo non disperso”. Un'urbanizzazione dispersa è consumatrice di suolo, richiede reti tecnologiche sempre più estese e capillari ed è energivora; di conseguenza la dispersione comporta costi economici ed impatti am-



Nodi e corridoi nel nord Italia

Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati UE - TEN-TEA



Rete ferroviaria TEN-T MERCI
Fonte: UE - TEN-TEA (2014)

bientali negativi crescenti nel tempo. Viceversa un'urbanizzazione per poli contiene costi economici ed impatti negativi sull'ambiente. Se è così, non agiscono a favore di un territorio adeguatamente polarizzato le nuove reti stradali ed autostradali, che – in assenza di una pianificazione urbanistica rigorosa sui consumi di suolo agricolo – favoriscono l'urbanizzazione dispersa. Di verso opposto gli interventi sulle reti ferroviarie, che incentivano scelte modali meno libere (con accesso a stazioni puntuali), gerarchizzano il territorio in funzione della rilevanza dei luoghi e di conseguenza inducono processi localizzativi di residenze ed attività più selettivi. In sintesi, poiché gli effetti sui consumi di suolo e di paesaggio del modello d'intervento "strada-dipendente" prevalso in molti anni si sono dimostrati negativi, nel PRMT merita di essere privilegiata la complementarietà fra sistemi di trasporto individuale e collettivo. Detto in altri termini, si tratta di organizzare valide alternative per limitare gli usi non essenziali dei veicoli privati.

Tener conto dei nuovi comportamenti di consumo

Un secondo connotato di una nuova strategia per la mobilità regionale potrebbe trarre ispirazione dai mutamenti nei comportamenti di consumo degli utenti. La tendenza di questi ultimi anni potrebbe essere riassunta dalla constatazione di "treni più affollati ed autostrade meno congestionate". Secondo i dati raccolti dalla Regione Lombardia in attuazione dell'Accordo di programma per la Tangenziale est esterna di Milano, la frequentazione dei treni del SFR è in costante aumento; la densità del traffico sulle autostrade e le strade regionali lombarde è generalmente in progressiva diminuzione, anche se restano alcuni "colli di bottiglia". Se è oggi indubitabile il successo dei nuovi treni regionali, più problematica appare l'apertura al traffico dell'autostrada Brebemi, di cui si valuterà nei prossimi mesi l'effettiva attrattività. Ad agire su questa nuova ripartizione modale non è solo la crisi economica ma, per meglio dire, la disponibilità a pagare degli utenti per

sfruttare i vantaggi di accessibilità offerti dalle nuove infrastrutture ultimate. Non solo si contiene la spesa individuale e familiare per la mobilità quotidiana; si è più sensibili alle differenze di prezzo fra un'opzione di spostamento ed un'altra, se i benefici percepiti non paiono ripagare il prezzo dovuto. In gergo, sono probabilmente cambiati sia il valore attribuito al tempo dai diversi segmenti di utenza sia l'elasticità ai prezzi praticati. Se questi comportamenti di consumo dovessero consolidarsi in futuro – e non vi sono ad oggi motivi per escluderlo – le nuove politiche regionali dovrebbero cautelativamente tenerne conto.

Compatibilità ambientale come criterio guida di progettazione

Un terzo connotato da maturare è quello della massima compatibilità ambientale dell'assetto delle reti. In una regione tuttora fra le più industrializzate, urbanizzate ed inquinate d'Europa un requisito del genere dovrebbe ritenersi da tempo inderogabile. Interventi

che minimizzino le emissioni inquinanti e climalteranti appaiono ovviamente raccomandabili in tutto il territorio regionale, interessato da criticità dovute all'accumulo invernale di polveri fini ed altri inquinanti da tempo evidenziate nel Pria (Piano degli interventi per la qualità dell'aria) approvato dalla Regione Lombardia nel 2013; inoltre, interventi che contengano l'ingombro fisico delle infrastrutture e ne permettano la massima mitigazione ed inserimento nel paesaggio sarebbero da preferire rispetto ad altri più invasivi. Quelli autostradali in particolare (archi e nodi complessi) solo parzialmente riescono ad essere mitigati e finiscono così per richiedere massicce compensazioni agli abitanti interessati, sotto forme assai diverse da quelle della tutela dell'ambiente. Un caso emblematico al riguardo è rappresentato dall'ampliamento della strada Paullese la quale, nel suo adeguamento da vecchia statale a due corsie a strada veloce a doppia carreggiata, ha visto in alcune tratte aumentare la propria sezione ad 8 corsie complessive, avendo realizzato due controstrade a doppio senso di marcia sui margini della piattaforma principale per garantire l'accessibilità a tutti i passi carrai già esistenti dovuti all'urbanizzazione "a nastro" concessa in passato, in piena campagna.

Gradualità delle realizzazioni per battere la scarsità di risorse

Un quarto connotato di una nuova strategia regionale potrebbe essere rappresentato dalla gradualità nella realizzazione degli investimenti. A fronte della scarsità di risorse pubbliche e della complessità delle fasi di progettazione, approvazione ed affidamento dei lavori delle opere infrastrutturali, abbiamo vissuto l'avvio di opere che stanno richiedendo decenni per essere completate, senza

che nel tempo intercorso siano stati offerti veri e propri benefici agli utenti. Anzi, spesso gli utenti sono stati esposti a disagi per il prolungamento dei cantieri, come nel caso dell'autostrada A4 fra Torino e Milano.

Per difendere la collettività dai possibili imprevisti di tipo tecnico, finanziario e/o procedurale, qualunque strategia potrebbe essere articolata in lotti funzionali effettivi, che garantiscano l'anticipazione di benefici rispetto all'opera completa (mentre per il passante ferroviario di Milano sono occorsi 20 anni, la città viveva l'assedio di un traffico veicolare crescente e diveniva una delle metropoli più inquinate d'Europa). L'anticipazione di benefici costituisce un requisito fondamentale di cautela politico-amministrativa in una situazione di arretratezza; certo, per garantire benefici i lotti funzionali dovrebbero essere concepiti con una loro intrinseca efficacia. Ad esempio sulla direttrice Milano-Genova potrebbe essere anticipato il quadruplicamento ferroviario fra Milano e Pavia, dove si svolge il traffico passeggeri più intenso oppure realizzata la doppia circolazione parallela (progetto degli anni '70 ancora valido oggi, ribattezzato "primo valico" dall'urbanista Paolo Rigamonti) al valico dei Giovi. Allo stesso modo un asse autostradale progettato a 3 corsie per senso di marcia potrebbe nel suo primo ventennio di esercizio essere realizzato a 2 corsie, predisponendo le opere d'arte principali a successivi ampliamenti.

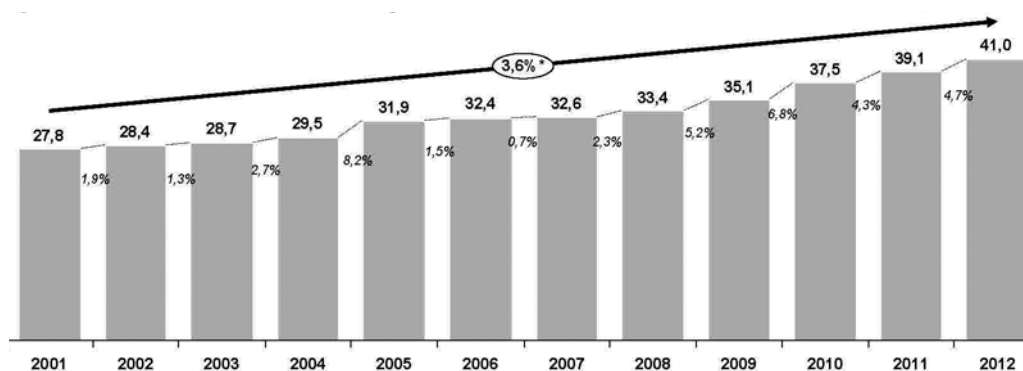
Infrastrutture non ridondanti

Un quinto connotato da perseguire, strettamente legato ai precedenti, sarebbe rappresentato dall'approccio per lean infrastructures (infrastrutturazione snella), come enunciato recentemente da Ennio Cascetta. In molti casi la soluzione delle criticità

dell'accessibilità regionale risiede nei nodi e non in nuovi archi della rete; nella configurazione migliore della maglia e non nelle pure capacità di deflusso delle direttrici. Nel caso del trasporto ferroviario, i sistemi tecnologici di controllo della marcia sono da sempre fondamentali per consentire sicurezza e piena potenzialità alla rete, che a volte non è pienamente sfruttata. Anche la concezione e realizzazione di nuovi sistemi di tariffazione e pedaggiamento possono produrre effetti positivi (come promettono le prime esperienze straniere di free flow tolling). L'approccio lean può contribuire significativamente a mantenere elevata sia la redditività finanziaria sia la redditività sociale delle opere.

Un vero atto programmatico per la Lombardia

In sintesi, se quanto sopra schematizzato rappresenta il quadro delle problematiche oggi emergenti, il Prmt che la Regione Lombardia ha avviato non può essere considerato come un puro aggiornamento del quadro programmatico. È l'occasione per operare una revisione profonda delle scelte in essere. Affinché il disegno complessivo del Prmt sia attento ai connotati qualitativi citati occorre vincolarne la formazione ad un metodo fine e rigoroso. Un metodo già adottato per il Piani della mobilità della Regione Campania, ad esempio, ove la base conoscitiva è stata attentamente costruita – oltre che con le consuete indagini sui flussi di persone e merci e le relative modellizzazioni – con un approccio avanzato di marketing (indagini innovative sulle caratteristiche dell'utenza, sulle scelte di modo di trasporto di ciascun segmento di utenza rilevante, sulle preferenze di consumo). A queste verifiche possono seguire "Linee guida di progettazione" dettate dal Prmt stesso per infrastrutture snelle, ecocompatibili, realizzabili per gradi, efficaci, accompagnate da analisi benefici-costi accurate sulle migliori opzioni strategiche proponibili, attente alle città capoluogo su cui la grande urbanizzazione dispersa continuerà a gravitare per le funzioni di livello superiore. È necessario che le relazioni con altri strumenti e atti di programmazione, le visioni di lungo periodo, la documentazione di dati e tendenze, le strategie e gli obiettivi non restino enunciazioni di principio o a sé stanti, ma trovino concretezza in una scala di priorità de-



Settore ferroviario regionale - Produzione in milione di treni-Km, 2001-2012
Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati Trenord

finita, in progetti attivabili nel quinquennio: è questo il periodo di tempo nel quale sarà più difficile gestire tutto il pregresso incompiuto ed operare scelte avvedute per il futuro.

Il nuovo Prmt deve per questo rispondere con chiarezza a ineludibili domande. Quali target di riduzione delle emissioni assume nell'orizzonte di riferimento e con quali strumenti intende raggiungerli? Come fare proprio l'obiettivo di non consumare nuovo suolo, ovvero quanto suolo intende occupare, per quali interventi, in base a quali priorità e con quali provvedimenti di mitigazione o compensativi? Come concretamente e con quali risultati attesi intende perseguire i propri obiettivi e ad esempio migliorare integrazione modale e gestione? Quali piani economico-finanziari lo sosterranno?

Senza risposte convincenti a queste domande non si potrà parlare di un vero atto programmatico per la Lombardia.

** Questo articolo è stato pubblicato anche in Arcipelago Milano, Settimanale milanese di politica e cultura.*



Impianti merci della Lombardia
Fonte: Regione Lombardia

IL PROGRAMMA REGIONALE DELLA MOBILITA' E DEI TRASPORTI DELLA REGIONE LOMBARDIA

Il PRMT della Regione Lombardia prende avvio nell'ottobre 2013, in attuazione sia del Piano regionale di sviluppo e del Piano regionale di interventi per la qualità dell'aria, approvati nei mesi precedenti.

PROCEDURE

Ad oggi la Regione Lombardia ha divulgato la proposta preliminare di PRMT, articolata in quattro parti principali:

- Il quadro di riferimento, nel quale evidenziare lo stato di attuazione delle politiche già perseguite, nonché gli strumenti e le risorse a disposizione per la programmazione regionale futura;
- Il sistema della mobilità e dei trasporti, nel quale rappresentare le tendenze evolutive della domanda di spostamenti sui diversi modi di trasporto e le strategie possibili;
- Le problematiche e le potenzialità dei diversi settori d'intervento;
- Il sistema di monitoraggio previsto per l'attuazione del programma.

Il PRMT è soggetto a procedura di VAS integrata con valutazione di incidenza in quanto può prevedere interventi e misure con impatto sul sistema ambientale regionale e sui suoi ecosistemi. Nella prima conferenza di valutazione – svolta nel settembre 2014 – è stato presentato il documento di scoping che ha individuato come possibili effetti ambientali del PRMT quelli relativi a:

- Il consumo di suolo e l'assetto idrogeologico;
- La qualità dell'aria ed i fattori climalteranti;
- Il clima acustico nelle aree urbanizzate e non;
- I sistemi paesistici-ambientali ed i beni culturali identitari;
- La qualità delle attività agricole;
- La biodiversità;
- La salute umana.

A questi aspetti si associano le tematiche di sicurezza stradale, di equità nell'accessibilità al territorio ed ai servizi d'interesse pubblico.

MODALITA' DI FORMAZIONE

Il PRMT mira a definire le azioni da intraprendere per un arco di tempo quinquennale.

La formazione del PRMT presuppone un impegno significativo dal punto di vista conoscitivo. L'insieme delle informazioni disponibili sulla mobilità in ambito regionale di persone e merci sono appositamente aggiornate tramite indagini campionarie origine/destinazione, rilievi dei flussi di spostamenti su tutti i modi di trasporto, dati sulla mobilità sistematica provenienti dal Censimento ISTAT 2011 e dal sistema informativo sul trasporto pubblico locale operante da anni.

Nel quadro della valutazione ambientale del PRMT sono in svolgimento attività di consultazione delle principali associazioni attive sul territorio, delle categorie economiche, degli Enti locali e sovraordinati, Circa gli studi ambientali che supporteranno la sua formazione del PRMT sono previste diverse forme di comunicazione ed informazione.

Giovanni Paludi

La pianificazione paesaggistica in Piemonte

L'esperienza della pianificazione regionale di area vasta si protrae da più di vent'anni: le prime attività connesse all'attuazione della legge urbanistica piemontese del 1977, ancora vigente seppur profondamente modificata, sono maturate attraverso la formulazione dei piani comprensoriali, che hanno preceduto la stesura del primo piano territoriale.

Approvato nel 1997, il Piano si è inserito all'interno della disciplina per l'uso del suolo stabilita dalla l.r. 56/77, assumendo anche valenza paesistica in relazione ai disposti dell'allora vigente L. 431/85. Il primo Piano territoriale regionale ha costituito la cornice di riferimento per la formazione dei Piani territoriali provinciali in una stagione che, avviata alla fine degli anni '90, restituisce, oggi, un panorama ormai quasi completo nella pianificazione di livello provinciale.

A partire dall'anno 2005 è stato avviato un processo di rinnovamento del sistema della pianificazione regionale del territorio, attraverso la redazione del nuovo Piano territoriale (Ptr) e del primo Piano paesaggistico regionale (Ppr), coerente con le intervenute indicazioni comunitarie (Convenzione europea del paesaggio) e le disposizioni legislative nazionali (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

La predisposizione di questi strumenti si è basata sulla necessità di garantire prospettive di sviluppo e di tutela del territorio e del paesaggio mediante un sistema di previsioni atte a consentire l'integrazione delle azioni e delle finalità delle politiche territoriali regionali in relazione ai diversi livelli di pianificazione.

Il nuovo Ptr rappresenta lo strumento di connessione tra le indicazioni derivanti dal sistema della programmazione regionale e il riconoscimento delle vocazioni del territorio; il Ppr costituisce strumento conoscitivo, regolativo e di espressione delle politiche di tutela, valorizzazione e promozione delle carat-

teristiche identitarie e peculiari del paesaggio piemontese.

Il coordinamento dei nuovi strumenti è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di valutazione ambientale strategica, condotto in modo complementare sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra tali obiettivi e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti.

Le finalità dei due Piani sono quindi strutturate secondo cinque grandi strategie:

- strategia 1: riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio, tesa a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale-storico-culturale e le attività imprenditoriali ad essa connesse;
- strategia 2: sostenibilità ambientale, efficienza energetica, indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- strategia 3: integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica, finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo locale del nord-ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale a dimensione europea;
- strategia 4: ricerca, innovazione e transizione produttiva, che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale;
- strategia 5: valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali, che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione/pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono obiettivi comuni a entrambi gli strumenti che sono poi articolati in obiettivi specifici, pertinenti alle singole finalità di ciascun piano. La base comune, oltre che rispetto a finalità e obiettivi, si ritrova nell'impostazione del sistema attuativo previsto che sottende, per entrambi i piani, la necessità di garantire processi di copianificazione condivisi tra i diversi livelli di governo del territorio (Regione, Province e Comuni, nonché nel caso del Piano paesaggistico il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo).

Il primo Piano paesaggistico regionale è stato redatto nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio. La redazione del piano è avvenuta di concerto con le Province piemontesi (Accordo stipulato nel 2008) per la definizione di una base conoscitiva comune e mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa nel 2008 con il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBACT) con il quale sono stati condivisi i contenuti del piano stesso.

Le funzioni del Ppr

Il Piano paesaggistico regionale è chiamato a svolgere una triplice funzione:

- conoscitiva, volta non solo a orientare le scelte di tutela, gestione e valorizzazione, ma anche ad accrescere a tutti i livelli la consapevolezza dei valori e degli interessi in gioco;
- regolativa, volta a tradurre i riconoscimenti di valore in disposizioni normative che incidono, direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione;
- strategica, volta a proporre a una platea ampia di soggetti istituzionali e di portatori di interessi, visioni, obiettivi e linee d'azione lungimiranti e spazialmente estese.

Le articolazioni territoriali del Piano

Il Piano disciplina le proprie analisi e previsioni attraverso:

- il quadro strutturale, che definisce le risorse i caratteri e le opzioni di fondo da considerare ai fini delle scelte paesistico-ambientali, così come di quelle urbanistico-insediative, economiche-territoriali e infrastrutturali;
- l'individuazione degli ambiti di paesaggio e delle unità di paesaggio;

- il riconoscimento dei beni paesaggistici;
- la descrizione delle componenti del paesaggio.

Il territorio regionale è suddiviso in 76 ambiti di paesaggio, distintamente riconosciuti e analizzati secondo le peculiarità naturali, storiche, morfologiche ed insediative, al fine di cogliere i differenti caratteri strutturali, qualificanti e caratterizzanti i paesaggi. Il Ppr definisce per ciascun ambito, in apposite Schede e nei riferimenti normativi, gli obiettivi di qualità paesaggistica da raggiungere, le strategie e gli indirizzi con cui perseguirli, rinviandone la precisazione ai piani provinciali e locali.

Un'ulteriore suddivisione avviene individuando 535 Unità di paesaggio, da considerare come sub-ambiti connotati da specifici sistemi di relazioni e da un'immagine unitaria, distinta e riconoscibile, che assumono particolare interesse al fine di coinvolgere le comunità locali nel processo di gestione della pianificazione. Sono articolate in 9 tipologie in relazione ai caratteri paesaggistici prevalenti.

Il riconoscimento dei beni paesaggistici, soggetti a tutela secondo la vigente normativa in materia, non esaurisce il campo d'attenzione del Ppr, che considera anche altre componenti del paesaggio, la cui disciplina è necessaria per una efficace tutela dei primi e che concorrono a diffondere sull'intero territorio regionale i valori paesaggistici; il Piano considera quindi congiuntamente tutte le componenti e i beni paesaggistici in esse compresi.

Gli aspetti considerati fanno capo a quattro tipologie di componenti così declinate:

- componenti naturalistico-ambientali: comprendono le aree di montagna (non limitate a quelle tutelate per legge), il sistema idrografico, i territori coperti da boschi, le aree o elementi di specifico interesse geomorfologico o naturalistico, le aree naturali protette o di conservazione della biodiversità, le aree rurali di elevata biopermeabilità, le aree di elevato interesse agronomico;
- componenti storico-culturali: comprendono larga parte del patrimonio culturale regionale, incluse le reti storiche della viabilità e delle ferrovie, le zone d'interesse archeologico, i centri e nuclei storici, il patrimonio rurale, le ville, i parchi e i giardini, le aree e gli impianti della produzione industriale ed energeti-

ca, i poli della religiosità, e i sistemi delle fortificazioni;

- componenti percettivo-identitarie: comprendono un insieme di luoghi e relazioni di cui il Ppr riconosce il ruolo costitutivo dell'immagine della regione e delle sue diverse parti, come i punti di belvedere, le bellezze panoramiche, i siti di valore scenico ed estetico, le relazioni visive tra insediamento e contesto, le aree rurali di specifico interesse paesaggistico, i luoghi e gli elementi identitari, quali ad esempio i Siti inseriti (o candidati all'inserimento) nelle liste del Patrimonio Mondiale dell'Unesco, per i quali sono previste particolari salvaguardie;
- componenti morfologico-insediative: comprendono un insieme assai vasto ed eterogeneo di aree in cui si sono storicamente concentrati gli sviluppi insediativi e infrastrutturali, quindi le aree urbane consolidate di vario livello, i tessuti suburbani discontinui, gli insediamenti specialistici organizzati, le aree di dispersione insediativa, le "insule" specializzate e i complessi infrastrutturali, gli insediamenti rurali.

L'analisi congiunta di queste quattro tipologie di componenti restituisce la lettura complessiva del paesaggio: rispetto a ciascuna di esse è connessa una normativa che è articolata in indirizzi e direttive, che costituiscono le disposizioni da recepire in sede di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione, nonché in prescrizioni immediatamente prevalenti, in gran parte relative ai beni paesaggistici tutelati per decreto o per legge.

Una sezione specifica del Piano paesaggistico è inoltre dedicata al riconoscimento delle Reti di connessione paesaggistica costituite dalla definizione dei primi elementi della rete ecologica regionale, inquadrata nella rete ecologica nazionale ed europea e costituita dal sistema integrato delle risorse naturali. La rete è volta ad assicurare su tutto il territorio regionale le condizioni di base per la sostenibilità e la difesa attiva della biodiversità, sia contenendo e mitigando i processi di frammentazione e insularizzazione degli ecosistemi e degli habitat, sia proteggendo e ripristinando le connessioni ecologiche. Ad essa si accompagna l'individuazione della rete storico-culturale e della rete fruitiva, in una visione coordinata delle reti di rappresentazione del paesaggio, inteso, in questo

caso, come sintesi di diversi aspetti e di diverse discipline che caratterizzano e connotano il territorio.

Il Ppr è stato adottato nel 2009 e a seguito della pubblicazione sono pervenute circa 600 osservazioni che sono state esaminate e analizzate e in parte trasferite all'interno del corpo del piano. Dal periodo di adozione sono proseguiti i rapporti con il MiBACT, con particolare riferimento, alla ricognizione e alla maggiore definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici. Dalla ricognizione generale dei beni, operata in sede di adozione, si è passati all'analisi specifica di tutti i beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico, nonché ad una migliore individuazione dei beni tutelati per legge. La fase finale di questo lavoro prevede la definizione, per tutti quei beni tutelati con appositi decreti, di specifiche prescrizioni d'uso finalizzate alla loro tutela e valorizzazione. Tali attività sono state svolte nell'ambito del Comitato tecnico composto da rappresentanti della Regione e del Ministero.

Come avvenuto anche in altre regioni nell'ambito del Disciplinare attuativo del Protocollo d'Intesa sono stati condivisi tra Regione e Ministero specifici criteri tecnici da seguire per eseguire le operazioni di ricognizione.

Il lavoro svolto ha portato alla realizzazione del *Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte* articolato in due sezioni (beni ex artt. 136 - 157 ed ex art. 142 del Codice).

Allo stato attuale si è concluso il lavoro di ricognizione dei beni, nonché la definizione delle prescrizioni d'uso per ciascuno di essi in aggiunta a quelle già presenti nelle norme del piano per le componenti. La prospettiva è quella di rielaborare tutto il materiale prodotto al fine di approdare nel 2015 alla nuova adozione del piano, necessaria considerate le numerose novità e modifiche rispetto alla versione adottata nel 2009.

Strategie regionali del nuovo Ptr piemontese

Mauro Giudice

Con la promulgazione della Lr 56 nel 1977 (Tutela ed uso del suolo) la Regione Piemonte avvia il proprio percorso di pianificazione del territorio: in prima istanza attraverso i Comitati comprensoriali e successivamente in forma diretta (a seguito dell'entrata in vigore della L 142/1990 e della relativa attuazione regionale definita dalla Lr 45/1995) e con il riconoscimento delle competenze delle Province. Questa prima fase – databile tra il 1980 e il 2000 – si conclude con l'approvazione del primo Piano territoriale regionale (1997) e l'avvio di quasi tutti i Piani territoriali di coordinamento provinciale.

Il primo Ptr piemontese, che per scelta ha coniugato in un unico strumento sia le componenti territoriali sia le politiche paesaggistiche (soluzione questa ammessa dalla legislazione nazionale contenuta nella L 431/1985), ha rappresentato un primo momento di pianificazione dell'intero territorio regionale inteso quale un sistema chiuso e autonomo.

Il piano del 1997 conteneva, seppure in forma sintetica (oggi diremmo strategica), le principali azioni necessarie per realizzare un disegno complessivo di riorganizzazione e di coordinamento delle politiche regionali (e non solo quelle territoriali, cercando di rendere un quadro unitario delle politiche messe in atto). Il piano, dunque, più nei contenuti delle normative che nelle specificazioni cartografiche definisce un percorso da attuare attraverso il coinvolgimento diretto del sistema delle autonomie locali: un processo che necessita di una forte sinergia tra i diversi enti competenti in assenza del quale il raggiungimento degli obiettivi definiti è alquanto problematico. Nella sostanza il disegno del piano non ha prodotto gli effetti definiti in quanto è venuto meno il rapporto coordinato tra gli enti (che era alla base della prima fase di pianificazione regionale svolta dai Comitati comprensoriali).

Lo strumento regionale è sottoposto a una sua profonda revisione (non dovuta solo al dettato di legge regionale, ma anche costituzionale) a partire dal 2005 attraverso la definizione di un documento – con forti caratterizzazioni politiche – per la specificazione del percorso e degli strumenti da avviare (in primis la riforma

ma delle legge regionale) per la realizzazione di un nuovo piano territoriale.

Le novità contenute nel documento “Per un nuovo piano territoriale regionale. Documento strategico”, approvato dalla Giunta regionale nel dicembre 2005 sono molte. Tra le più importanti e innovative, rispetto al quadro regionale esistente, sono:

- la riconosciuta necessità di una riforma della Lr 56/77 che ridefinisca gli strumenti di piano e i rapporti istituzionali tra i diversi soggetti competenti (tale iniziativa è sfociata nella redazione del Disegno di legge n. 488, predisposto dalla Giunta regionale e non approvato dal Consiglio regionale dopo l'avvio del dibattito in aula);
- lo sdoppiamento dello strumento regionale nei suoi contenuti territoriali e paesaggistici (avviando, in questo modo, la redazione del primo Piano paesaggistico regionale sottoscrivendo l'intesa con il Ministero competente) pur nell'individuazione di obiettivi e azioni coordinate attraverso la predisposizione di un Quadro di governo del territorio (contenitore dei diversi strumenti, ma soprattutto momento di confronto e di superamento delle settorialità e delle specificità delle diverse politiche);
- la centralità degli obiettivi delle politiche europee definite nello Schema di sviluppo dello spazio europeo, individuati quali elementi fondanti delle politiche regionali;
- l'apertura delle politiche regionali (e quindi della loro definizione cartografica) agli stati e alle regioni confinanti (queste ultime operanti in un Tavolo Interregionale delle regioni del nord Italia, uno strumento di cooperazione e di dialogo permanente tra le istituzioni regionali della macro-area Padano-Alpino-Marittima per affrontare i problemi comuni attraverso politiche territoriali condivise e per delineare una congiunta visione strategica dell'intera area);
- l'individuazione dell'intercomunalità come momento centrale per l'attuazione delle politiche locali (superando la frammentazione amministrativa esistente al fine di costruire un sistema delle autonomie maggiormente capace di interpretare, consolidare e attuare i progetti regionali);
- la costruzione di un quadro strategico basato sull'analisi delle situazioni esisten-

ti e centrato sul raggiungimento degli obiettivi definiti attraverso politiche da attuarsi secondo livelli istituzionali diversificati;

- la valutazione ambientale strategica quale elemento per l'individuazione degli obiettivi da perseguire e, soprattutto, nella definizione delle politiche da attuare.

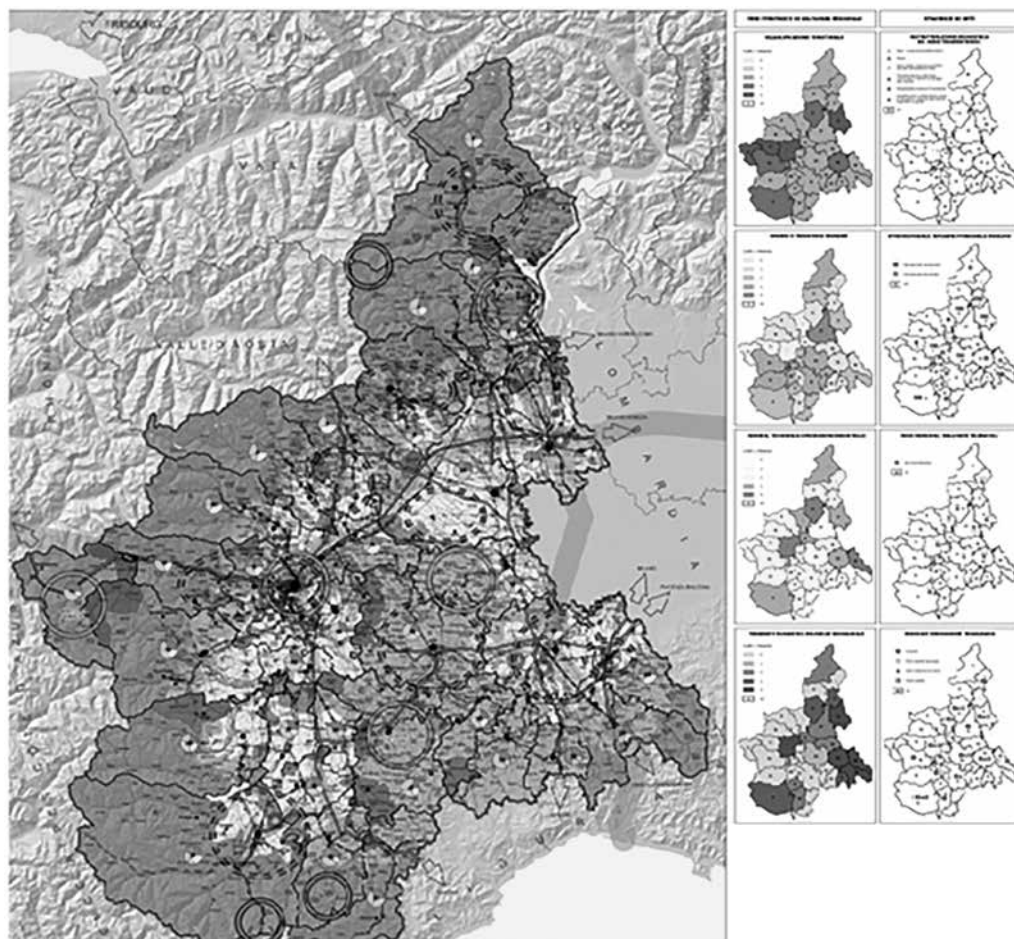
L'insieme degli elementi innovativi, rispetto all'allora vigente Ptr ma anche alle diverse esperienze nazionali, fanno apparire lo strumento come un piano strategico ma nel contempo ricco di indicazioni normative rivolte al generale sistema delle autonomie (principalmente i comuni nella loro forma associata) al fine di costruire un insieme di azioni coordinate per attuare gli obiettivi posti dalla politica di governo del territorio.

Il piano, dunque, più ancora che individuare scelte e comportamenti a livello di politiche regionali, specifica un insieme di comportamenti (da attuarsi attraverso indirizzi e direttive, escludendo l'utilizzo di norme prescrittive) verso il sistema delle autonomie locali (i Comuni nella loro accezione di intercomunalità e le Province) che viene definito come elemento centrale per il raggiungimento degli obiettivi posti, attraverso la realizzazione di specifici progetti territoriali in grado di intercettare le situazioni esistenti al fine di modificarle in una serie di azioni virtuose tese al miglior governo del territorio.

Il nuovo Ptr (il cui iter si è concluso con l'approvazione regionale nel 2011) persegue cinque strategie, condivise con il Ppr proprio per rimarcare l'unicità delle diverse azioni di governo, che riguardano:

- la riqualificazione territoriale, la tutela e valorizzazione del paesaggio;
- la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica;
- l'integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, della comunicazione e della logistica;
- la ricerca, l'innovazione e la transizione economico-produttiva;
- la valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali.

Proprio per raggiungere tali strategie lo strumento non contiene solo le coerenze con lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, ma anche percorsi strategici definiti per ambiti geografici, azioni volte al miglioramento del sistema istituzionale e l'integrazione delle politiche settoriali.



Regione Piemonte, Ptr: tavola di progetto

Nello specifico, proprio per rimarcare tale impostazione e raggiungere gli obiettivi, persegue tre obiettivi:

- la coesione territoriale, che rappresenta la componente strategica, da ricercarsi nella dimensione territoriale della sostenibilità;
- lo scenario policentrico, inteso come il riconoscimento dei sistemi urbani all'interno delle reti;
- la copianificazione, quale nuovo strumento di *governance*.

Il Ptr, al fine di ottenere una visione integrata a scala locale, partendo da una trama di base formata da unità territoriali di dimensione intermedia e di identificare con essa il livello locale del piano, ha individuato 33 Ambiti di integrazione territoriale (Ait). Al fine di costruire questa ripartizione territoriale sono state raccolte le informazioni, a partire dai dati di livello comunale, relative a quasi settanta variabili in grado di descrivere e misurare le componenti strutturali (naturali, storico-culturali, demografiche, insediative, infrastrutturali e socio-economiche) di ogni Ait e ne indicano potenzialità e criticità (a loro volta gli Ait sono stati disaggregati in 198 sub ambiti per l'intercomunalità che rappresentano la base ammi-

nistrativa per l'attuazione delle singole politiche di piano).

In tal modo gli Ait sono ulteriormente sintetizzabili in aggregati territoriali più vasti, i quattro quadranti (nord-est, sud-est, metropolitano e su-ovest) in cui si può dividere il territorio regionale.

In sintesi si può affermare che l'analisi del sistema regionale si è basata sulla individuazione di alcune precondizioni strutturali del territorio per la definizione di politiche di pianificazione strategica regionale definite con riferimento alle cinque strategie definite che, nella loro sintesi, producono le principali grandi linee strutturali regionali.

Il Ptr, al fine di ricercare una linearità nelle sue definizioni e nelle normative di riferimento, costruisce un impianto strumentale basato sulle 5 strategie che si ritrovano sia nelle rappresentazioni cartografiche, sia nelle normative di piano.

Infatti gli elaborati del Ptr presentano 5 tavole di analisi (focalizzate sui temi inerenti le strategie) redatte a una scala - 1:500.000 - definibile di natura strategica e corredate da una serie di cartogrammi illustrativi delle variabili utilizzate per la costruzione dell'analisi; alcune

tavole di inquadramento territoriale (rispetto alle politiche europee e della macro regione di riferimento) e una tavola di piano (in scala 1:250.000), anch'essa di tipo strategico, che delinea i percorsi più ancora che le azioni, da intraprendere in forma coordinata e cooperativa per il raggiungimento degli obiettivi delle 5 strategie.

Anche le norme sono costruite in maniera analoga: ogni strategia ha come riferimento un capitolo normativo. In questo modo il piano è direttamente leggibile (nelle norme e sulle carte) secondo le indicazioni politicamente specificate delle cinque strategie regionali.

Rispetto al precedente strumento di pianificazione regionale, il nuovo Ptr, anche in forza delle nuove indicazioni definite dalla politica regionale, individua – soprattutto nei contenuti normativi – gli elementi innovati del proprio percorso attuativo.

Infatti le norme indicano che “Il Ptr costituisce lo strumento di riferimento per il governo del territorio che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, indica il complesso degli indirizzi e delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione settoriale e generale alle diverse scale” e di conseguenza “Il piano territoriale regionale e quelli provinciali rappresentano quadri di coerenza per le pianificazioni settoriali ed i piani di livello locale che, pertanto, debbono essere coerenti con il piano territoriale di riferimento e garantire un efficace strumento di pianificazione.” E, per raggiungere tali risultati “Il Ptr individua la copianificazione come strumento di cooperazione interistituzionale volto a garantire un orientamento sinergico e convergente dei diversi soggetti istituzionali competenti nel governo del territorio”.

Ma il raggiungimento di tutto ciò comporta anche una diversa visione istituzionale infatti si indica che “I comuni, per un efficace governo del territorio, possono aggregarsi in ambiti di pianificazione intercomunale ricompresi all'interno di ogni Ait sulla base delle morfologie prevalenti, dell'omogeneità strutturale delle interazioni funzionali tra comuni, dell'esistenza di progetti e/o di servizi comuni in atto, oltre che del livello della reciproca accessibilità, nonché, laddove possibile, in riferimento alla ripartizione operata dal Ppr in Ambiti e Unità di paesaggio” perseguendo un duplice obiettivo di superare la frammentarietà comunale e integrare le politiche di sviluppo territoriale con quelle della tutela del paesaggio.

Con questi contenuti e con questo spirito il nuovo Ptr definisce un diverso quadro regionale che, partendo dalla conoscenza dei suoi fattori determinanti, è in grado, in questo modo, di superare la visione del precedente Ptr (fondata sul riconoscimento formale della norma quale elemento per il raggiungimento degli obiettivi di pianificazione) per giungere alla specificazione di percorsi istituzionali definiti, in forma cooperativa, per perseguire una chiara e definita azione di governo del territorio.

Un piano innovativo sta diventando un'occasione mancata?

Silvia Saccomani

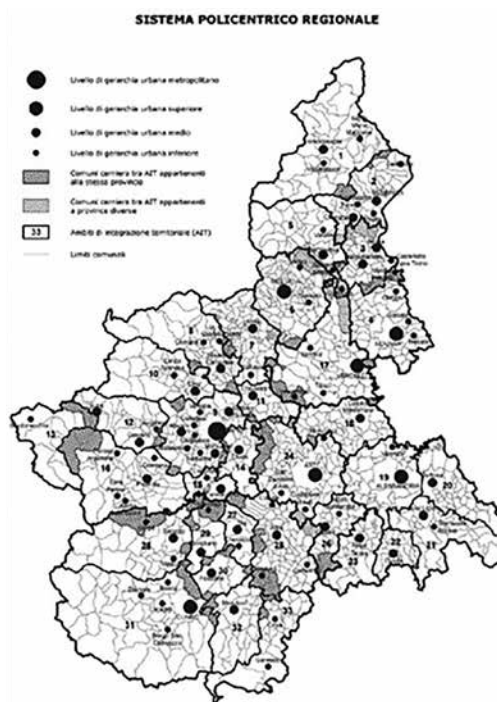
L'attuale Ptr del Piemonte appartiene ad un momento particolare di rilancio della pianificazione territoriale regionale, un momento in cui si sono incrociati vari elementi, locali e non, che sembravano favorire spinte innovative: elementi politico-amministrativi (un cambio nel governo regionale, passato nel 2005 da una coalizione di centro-destra ad una di centro-sinistra), elementi disciplinari (l'influenza di circa 10 anni di tentativi di innovazione legislativa da parte di molte leggi regionali sia prima che dopo la modifica del titolo V della costituzione¹), un maggior ruolo – riconosciuto dalla Regione – delle politiche elaborate in sede Europea (il riferimento all'SSSE), lo stesso contesto nazionale che per un breve periodo sembrava sul punto di avviare, sulla base di spinte europee, una fase di programmazione nazionale, fino ad allora assente, basata su una sostanziale interlocuzione con le Regioni², oltre alle spinte derivanti sia dalla modifica costituzionale, sia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Potremmo aggiungere i cambiamenti di tipo economico e sociale ormai in atto in regione fin dall'inizio degli anni '80, che avevano modificato la struttura economica, sociale ed anche demografica di alcune parti del territorio regionale, mentre la recessione non aveva ancora inciso pesantemente sulla situazione economica.

Il Ptr viene avviato a poco meno di 10 anni dal primo Ptr (Giudice in questo stesso numero), e viene redatto abbastanza rapidamente, anche se l'approvazione definitiva (luglio 2011) giungerà parecchio tempo dopo l'adozione, complice ancora una volta il cambio di coalizione politica in Regione. Al momento dell'approvazione la crisi economica avrà nuovamente modificato il contesto economico e sociale della Regione, e nuovi approcci istituzionali e legislativi stavano cominciando a definire un diverso scenario istituzionale³.

In questo contesto il Ptr del Piemonte si presta a parecchie e diverse considerazioni sia di carattere politico sia di carattere disciplinare; mi soffermerò su due di esse: su alcuni degli aspetti innovativi del suo impianto e dei suoi

obiettivi, e, per converso, sul "non uso" che oggi viene fatto del piano stesso.

Il primo aspetto tocca la sostanza dell'impianto disciplinare e metodologico del piano, del suo processo di formazione e del percorso attuativo che sembra ipotizzare. L'articolazione degli strumenti che compongono il quadro di governo del territorio (Qgt) proposto dal Piano (Documento Strategico, Piano Territoriale, Piano Paesaggistico), evoca alcuni concetti chiave delle innovazioni disciplinari in quel momento in atto nel contesto italiano: in questa articolazione è infatti ravvisabile un'articolazione per componenti – componente strategica (di indirizzo per le politiche e i progetti), quadro di riferimento strutturale (la componente conoscitiva), componente statutaria (regola ruolo e funzioni dei soggetti di governo del territorio). Inoltre, la declinazione di questi concetti assume caratteri che nel complesso rinviano ad un'impostazione che può essere correttamente ascritta agli approcci innovativi di carattere strategico che, a partire dall'inizio del nuovo millennio, caratterizzano anche in Italia alcune esperienze di pianificazione non solo metropolitana. In quest'ottica il Ptr si presenta come uno strumento di supporto all'attività di *governance* territoriale della Regione, cercando di rendere coerenti la propria visione strategica della programmazione generale e settoriale con le caratteristiche strutturali del contesto fisico, ambientale, culturale ed economico, attraverso un'interpretazione del territorio che ne pone in risalto i punti di forza e di debolezza, potenzialità e opportunità. Questa interpretazione si basa su una rappresentazione multiscalare del territorio regionale, alla cui base ci sono gli Ambiti di Integrazione Territoriale (Ait)⁴. Gli Ait si presentano nel contesto del Ptr come gli elementi su cui si fonda la costruzione del piano stesso, sistemi territoriali locali, in cui esistono relazioni funzionali, identità, interessi comuni, e che costituiscono nel contempo i nodi di reti su cui si basa l'organizzazione del territorio regionale. Per ciascun Ait il Ptr fornisce anche indicazioni strategiche che costituiscono articolazione della strategia regionale e suggerisce il compito di attivare e mettere in rete gli attori territoriali⁵. Non si tratta quindi solo di partizioni territoriali analitico-descrittive, ma di articolazioni che per il ruolo nelle strategie del piano e per le modalità con cui sono stati costruite, almeno in linea di principio⁶, dovrebbero costituire



Gli ambiti di Integrazione Territoriale (Ait)

gli elementi centrali in un processo di *governance* anche nella fase di attuazione.

Anche nelle 5 strategie del Piano (Giudice, cit.; Paludi in questo stesso numero) e negli obiettivi che ne derivano per ciascun Ait, sono individuabili altri elementi che caratterizzano le innovazioni del periodo. Ad esempio il riferimento a parole-chiave che caratterizzano le politiche europee, come la "coesione territoriale", o il "policentrismo", visto a scale diverse, da quella locale a quella comunitaria, o ancora il riferimento alla copianificazione come strumento di *governance* a cui la componente strutturale del piano fornirebbe un'"autorappresentazione" critica da introdurre in processi dialogici e interistituzionali di attuazione.

A tre anni dall'approvazione del Piano – e a 9 dal suo avvio – la sua influenza sul governo del territorio regionale non sembra essere stata particolarmente incisiva. Però molte cose sono cambiate dalla congiuntura favorevole prima evocata, sia nella situazione politica (cambio di colore della Giunta regionale nel 2010 e nuovamente nella primavera del 2014), ma soprattutto nella situazione economica della regione per effetto della crisi.

Questo però non giustifica il "non uso" di alcuni contenuti del Ptr che potrebbero essere fondamentali per la gestione delle situazioni che si sono determinate per effetto dell'evoluzione istituzionale in atto. Mi riferisco all'attuazione in corso del dettato della L. 56/14 per quanto attiene la formazione delle Unioni dei Comuni, elemento necessario per la stessa possibilità di funzionamento della Città metropolitana di Torino, il cui territorio è particolare avendo il 46% dei suoi 315 comuni in territorio montano (Saccomani, 2014). Le indicazioni legislative al riguardo, sia quelle della L. 11/12, sia quelle della L. 56/14, si limitano ad una definizione delle soglie demografiche, indicazione che non tiene minimamente in considerazione le caratteristiche dei territori coinvolti (a parte la generica indicazione "comuni di montagna e di pianura"), né del loro ruolo nei confronti degli indirizzi di programmazione dello sviluppo, peraltro presenti sia nel Ptr sia nei Ptcp, in particolare quello della provincia di Torino⁷. Questi sono i limiti delle leggi, ma è evidente che una nuova articolazione amministrativa che vada oltre l'attuale struttura comunale, per poter funzionare, superando storici campanilismi, deve fondarsi su attenta analisi delle caratteri-

stiche dei territori, delle loro risorse, economiche, sociali, ambientali e paesaggistiche, delle loro identità e potenzialità nei confronti di una più ampia visione del futuro e della programmazione e pianificazione delle trasformazioni anche territoriali che ne derivano. In sintesi, si tratterebbe di fondare l'individuazione di questa nuova articolazione amministrativa su una base conoscitiva approfondita e orientata perché connessa agli obiettivi di una politica non solo locale, ovvero quelli che dovrebbero essere gli obiettivi di un Ptr. Nel caso del Piemonte questa base esiste ed è il Ptr, appunto, ad averla costruita attraverso l'individuazione dei 33 Ait. La contingenza attuale – la riorganizzazione amministrativa che non tocca solo la Città Metropolitana – sembrerebbe aver determinato una felice situazione, un banco di prova in cui le elaborazioni di area vasta entrano concretamente in campo, interagiscono con azioni locali e verificano la loro stessa fondatezza analitica nell'aiutare la definizione delle nuove articolazioni amministrative che, a loro volta, trovano in esse sostegno. A questo processo il Piano potrebbe fornire anche altro alimento attraverso i 198 sub-ambiti in cui sono disaggregati gli stessi Ait, ed anche i 76 ambiti di paesaggio del Ppr (Paludi e Ccssatella in questo stesso numero). Sarebbe questo, o, meglio, sarebbe stato questo anche un modo perché il Ptr svolgesse concretamente quel ruolo di architrave del sistema di programmazione dello sviluppo e di pianificazione del territorio e dell'ambiente che gli è stato attribuito. Così non è stato: la Regione non ha dato alcuna indicazione in questo senso, il processo di formazione delle Unioni dei comuni, non ancora concluso (si concluderà, forse, a metà 2015) sta seguendo logiche casuali, dettate talvolta da considerazioni politico-partitiche che poco hanno a che vedere con le caratteristiche e il ruolo dei territori.

Riferimenti bibliografici

- Dematteis G., Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli.
- Saccomani S. (2014), "Torino: una Città Metropolitana di 315 comuni", *Urbanistica* 153.

1. Tentativi di altre Regioni, perché il Piemonte ha continuato nella logica di aggiustamenti alla propria Lr. 56/77. Bisognerà arrivare al 2013 con la Lr. 3 per avere una nuova legge, peraltro assai poco innovativa e ancora una volta inserita nel solco delle modifiche alla 56. L'unico tentativo un po' innovativo è costituito dalla Lr. 1/07 di modifica alla Lr 56 che ha introdotto la copianificazione nei processi di formazione delle Varianti sostanziali al Prg, innovazione poi inclusa nella Lr. 3/13.
2. Il riferimento è al tentativo avviato dal DICOTER (Dipartimento Coesione Territoriale del Ministero delle infrastrutture) che, in occasione della nuova programmazione europea 2007-13, ha chiesto alle Regioni di contribuire, attraverso un Dsr (Documento strategico regionale), alla costruzione del QSN (Quadro Strategico nazionale) che doveva individuare le prospettive di crescita di medio periodo e promuovere strategie condivise fra Stato e Regioni, avendo come obiettivi competitività e coesione, ovvero gli obiettivi della UE.
3. Il riferimento è ai provvedimenti del governo Monti, alla L. legge 135/2012 e ai successivi provvedimenti regionali.
4. Agli Ait il Ptr affianca altri livelli di articolazione territoriale: quadranti e le reti.
5. In questo approccio alla identificazione degli Ait ci sono riferimenti ad un modello teorico di interpretazione dei processi di sviluppo locale ("modello SloT", Dematteis, Governa, 2005), incentrato sull'individuazione di un "milieu locale" in grado di interagire con le reti sovralocali per la valorizzazione delle risorse locali.
6. Sullo sfondo, infatti, questo approccio alla costruzione degli Ait evoca processi "dal basso", destinati a superare anche le tradizionali partizioni amministrative, processi che, però, si sono dimostrati assai poco praticabili nella realtà: le analisi su cui su basa l'individuazione degli Ait sono alla resa dei conti, per quanto quantitativamente e qualitativamente ricche, molto più tradizionalmente riconducibili ai principi dell'autocontenimento di flussi e relazioni. La stessa scelta di far coincidere i confini degli Ait con quelli delle Province che li contengono è frutto di una realistica presa d'atto che sistemi locali e geografia istituzionale non sempre coincidono.
7. Il Ptcp della provincia di Torino è stato approvato quasi contemporaneamente all'approvazione del Ptr (agosto 2011) e mostra un buon livello di coerenza con questo.

Il piano paesaggistico: ancora, nonostante tutto, un contenitore per vincoli

Claudia Cassatella

Tutta la stagione della pianificazione paesaggistica post Codice (ma sarebbe meglio dire post Convenzione Europea del Paesaggio, CEP) è stata contrassegnata dal tentativo di sperimentare un approccio più strategico e propositivo rispetto al passato, teso a superare i ben noti limiti del “vincolo passivo” e dei suoi confini. Dal momento che i piani post Codice sono estesi all'intero territorio regionale, non si è rivelato banale, ad una scala del tutto inusitata, identificare e disciplinare tutti i caratteri dei paesaggi, esprimere strategie e progetti che non appaiano meri esercizi.

Il Piemonte, forte di una tradizione di buona cooperazione interistituzionale, ha creduto nella copianificazione come processo utile a condividere i riconoscimenti di valore (a partire dal metodo, distribuito a tutti gli enti locali con una chiamata a collaborare alla fase conoscitiva) e quindi gli indirizzi normativi. È stato ripagato da 600 osservazioni, molte dovute all'inevitabile (ma inatteso?) salto di scala e di ottica tra il livello regionale e quello locale. Nel 2008 l'intesa con il MiBAC per

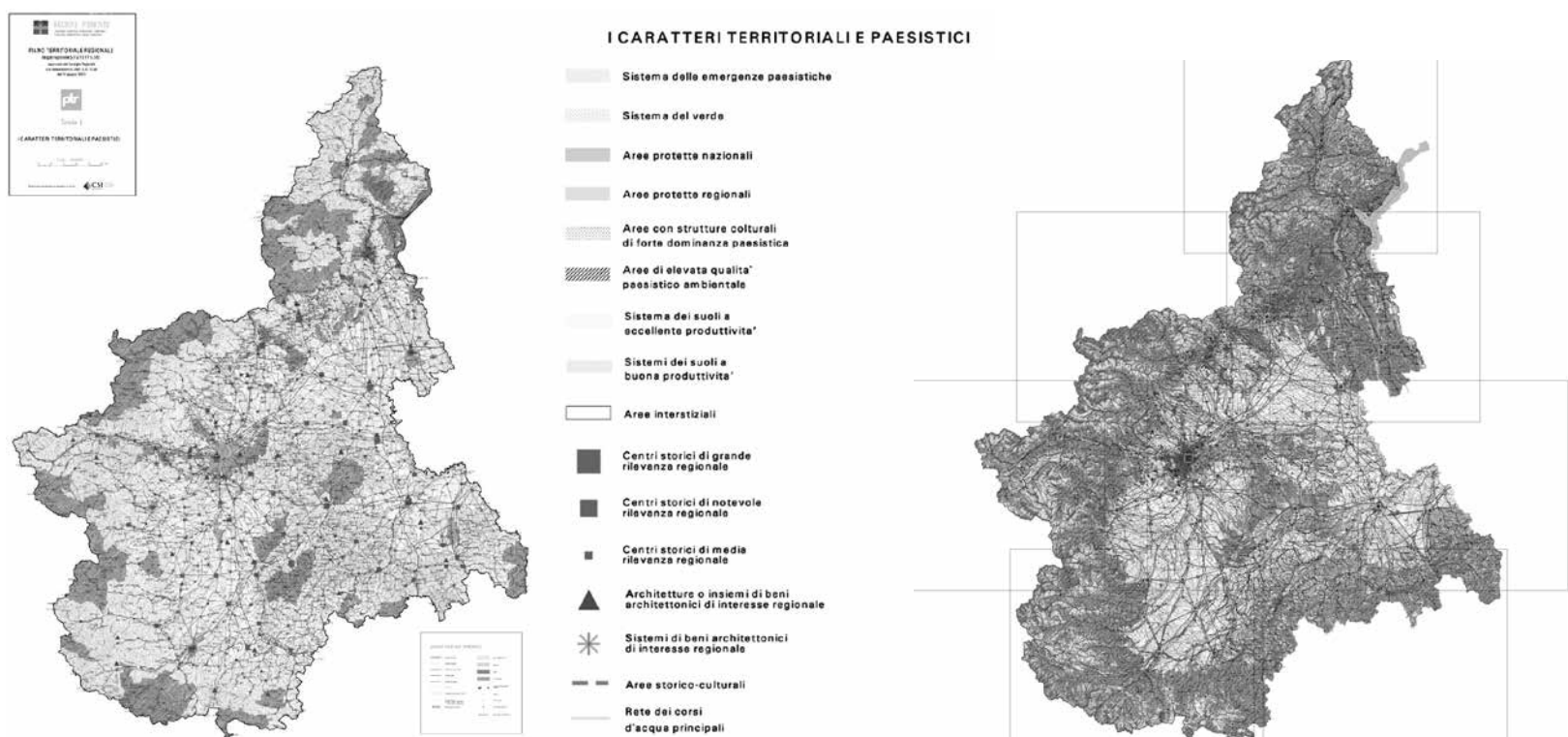
un piano completamente condiviso; nel 2009, dopo l'adozione, arriva la richiesta di approfondire e rafforzare la disciplina dei beni. I successivi sei anni sono dedicati al “Catalogo del beni paesaggistici del Piemonte”. E così si torna a parlare (quasi solo) di vincoli. Oggi la Regione è tra le pochissime ad aver concluso il processo di copianificazione con MiBAC, ma la traiettoria dice molto e porta ad una riadozione, e via di seguito.

La tutela

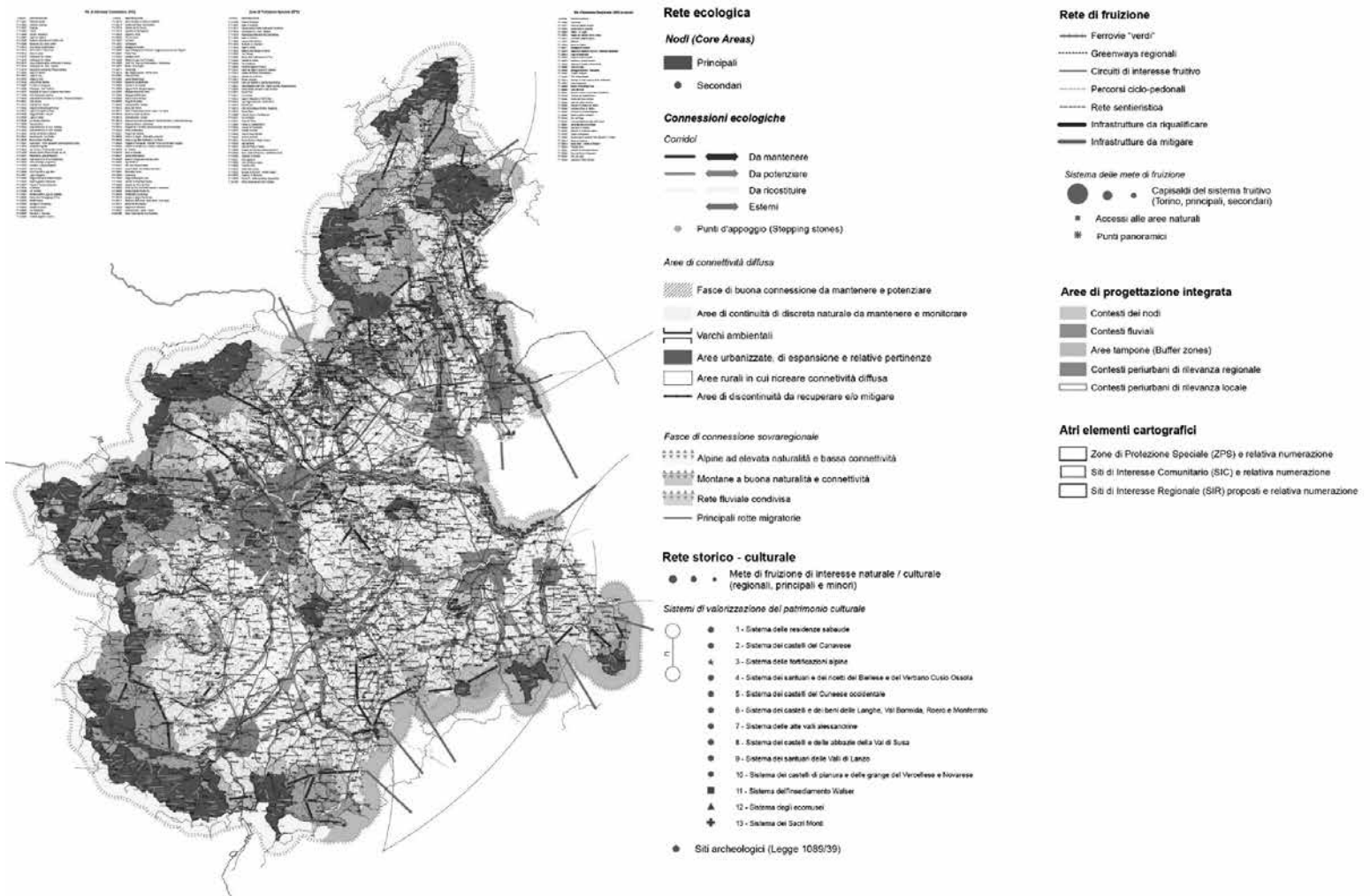
Il Piemonte può vantare una notevole tradizione sul tema dei “beni culturali e ambientali” (Cassatella 2010), risalente alla sua legge urbanistica fondativa, la celebre “legge Astengo” (Lur 56/1977, modificata recentemente dalla Lr 3/2013). In base all'art. 24 della Lur, ogni comune piemontese, attraverso la pianificazione locale, ha affrontato la salvaguardia delle aree di interesse paesistico ambientale, delle morfologie insediative, nei nuclei minori, dei manufatti civili e rurali, sempre comprendendo anche le aree esterne di loro pertinenza per relazioni storiche, ambientali e paesaggistiche. Una concezione anticipatrice rispetto all'evoluzione della cultura della tutela del paesaggio, che si spiega anche ricordando il ruolo di Astengo in ANCSA e nella Commissione Franceschini (di cui quest'anno ricorre il cinquantenario).

La figura e l'operato di Astengo hanno avuto un ruolo fondativo anche nella formazione di una classe di amministratori regionali. Parallelamente, il mondo accademico piemontese esprimeva e consolidava una tradizione di studi e applicazioni sulla tutela dei beni architettonici e paesaggistici, ben documentata nell'attività della Scuola di specializzazione e in importanti incarichi di studio per di strumenti di pianificazione (lo stesso Ppr è frutto dell'impegno di tre dipartimenti del Politecnico di Torino). Questo inciso per affermare che il Piemonte era probabilmente tra le regioni più “attrezzate” per affrontare il tema dei beni e se, nonostante ciò, ha impiegato sei anni (preceduta solo da altre due regioni), con ogni probabilità il problema è altrove. Vorremmo dedicare queste note a cercarne alcune ragioni, nella convinzione che questa difficoltà sia un nodo nazionale da sciogliere, e nella speranza che l'esperienza piemontese possa contribuire al dibattito.

L'impostazione del Piemonte riguardo ai beni deve molto al pensiero di Roberto Gambino, coordinatore degli studi per il piano, già impegnato nel Comitato scientifico del Ppr sardo (il primo post Codice) e, poco dopo, in quello per il Ppr pugliese. Gambino propose di individuare e disciplinare le componenti strutturanti e caratterizzanti del paesaggio distribuite sull'intera regione e di far valere le



La carta dei Caratteri territoriali e paesaggistici nel Ppr 1997, a confronto con la carta dei Beni e componenti del Ppr 2009. L'arricchimento sul piano conoscitivo è notevole e si riflette, in termini banalmente quantitativi, nella legenda che passa da sedici a più di sessanta voci.



La Rete di connessione paesaggistica del Ppr Piemonte comprende aspetti ecologici, storico culturali e fruitivi.

loro norme anche per i beni interessati, ossia appartenenti alla stessa categoria concettuale, o in cui ricadano le componenti stesse. All'interno di un'area tutelata per legge, ad esempio, varranno le norme per le componenti in essa presenti: percorsi panoramici, nuclei alpini, elementi di interesse geomorfologico, e così via. In alcuni casi, il bene coinciderà totalmente con una componente (ad esempio, un belvedere).

Questa impostazione, insieme agli ambiti di paesaggio, avrebbe dovuto contribuire a superare le note rigidità e aporie legate ai perimetri dei beni. Infatti, l'unica differenza tra un belvedere decretato ed uno riconosciuto dal piano potrebbe essere, al limite, la procedura autorizzativa, ma non l'indirizzo normativo. La fiducia in questa impostazione si è rivelata illusoria. Da un lato, usare le stesse norme per componenti ordinarie e componenti oggetto di tutela è probabilmente tra le cause di un approccio regolativo che evita le prescrizioni (solo 6 casi, su 64 articoli relativi alle componenti). Non c'è da stupirsi che il MiBAC abbia chiesto e ottenuto un trattamento più

specifico dei beni (approfondimento che, occorre dire, nel 2009 fu sacrificato al desiderio di chiudere gli studi ed arrivare all'adozione). D'altro lato, è evidente che lo Stato è tornato ad un atteggiamento centralista, a riaffermare la centralità della tutela come funziona primaria dei piani paesaggistici.

La progettualità

Quest'ultimo punto non può essere liquidato solo come espressione di neo-centralismo e neo-conservatorismo dell'apparato statale (peraltro, in piena crisi di identità, con il ritorno al concetto di "belle arti" e l'accorpamento in un'unica Soprintendenza di tutte le materie, dalle belle arti, appunto, al paesaggio. Certo non un aiuto a far crescere le competenze nel nostro settore e le forze dedicate ai tavoli di copianificazione...). Infatti, l'istanza socialmente avvertibile di tutela continua da più di un secolo a motivare l'azione pubblica, mentre la pianificazione del paesaggio, intesa come "azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi" (secondo la definizione della

CEP) non ha ancora trovato una formula efficace nel quadro italiano.

Il Ppr Piemonte ha tentato un approccio propositivo, non solo individuando alcuni progetti strategici e disegnando una "Rete di connessione paesaggistica" (inedito disegno, a scala regionale, di rete multifunzionale che comprende aspetti ambientali, storico culturali e fruitivi), ma soprattutto cercando un collegamento con la programmazione regionale. Infatti, il quadro strategico è stato elaborato congiuntamente con quello del Ptr (quanto poi sia stato utilizzato nella programmazione regionale è altra questione, che attiene molto alle vicissitudini politiche piemontesi). Uno dei progetti più definiti del Ppr è il progetto "Corona Verde" (relativo al miglioramento ambientale e paesaggistico dell'area metropolitana torinese), oggetto di importanti fondi strutturali (Por-FESR, 13 M nell'ultimo settennio).

Poco prima di approvare il Ppr, la Regione si è anche dotata di una legge di finanziamento per "Progetti per la qualità paesaggistica" (Lr 14/2008), in modo da incentivare un atteggiamento

mento attivo da parte della amministrazioni locali (inutile soffermarsi sull'entità e continuità del finanziamento, nell'attuale periodo di crisi).

L'attuazione

In conclusione, il caso della Regione Piemonte è quello di un convinto tentativo di applicare i principi della CEP, superare la stagione dei piani dei vincoli, suscitare un atteggiamento attivo e consapevole verso i valori e le risorse del paesaggio e una loro condivisione ai diversi livelli territoriali (Cassatella 2010). Impostazione che gli è valsa l'attenzione della comunità scientifica (è tra i due esempi presi a modello nel recente manuale "Governo del territorio e pianificazione spaziale", Perrone e Paba 2013) e professionale (non sono rari gli echi in piani di poco successivi – o anche precedenti nell'iter amministrativo).

All'interno del Ppr, la parte dedicata agli ambiti di paesaggio dovrebbe essere lo strumento più rispondente ad esprimere la visione. Qui le numerose componenti trovano una lettura d'insieme, in un'interpretazione di tipo strutturale (Gambino 2005), connessa ad obiettivi di qualità, strategie e indirizzi. Indirizzi, appunto, che aspettano un recepimento ed un'attuazione a livello locale. E qui ci si divide, tra chi deplora il modello a cascata (Peano, 2010), che allontana indefinitamente l'attuazione del piano paesaggistico, e chi crede che, in ogni caso, il piano abbia un valore strategico in sé.

A dimostrazione del fatto che il piano sta già "agendo", indipendentemente dalla sua vigenza, c'è in particolare l'uso del quadro conoscitivo (straordinariamente ricco rispetto al Ptr a valenza paesistica precedente, il Ptr 1997) e delle schede d'ambito nell'estensione dei piani locali, nelle procedure valutative e autorizzative (in particolare da parte delle Commissioni per le procedure di verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi), nelle più recenti dichiarazioni di notevole interesse pubblico di beni ed aree.

Il Ppr introduce anche temi e interpretazioni innovativi, ad esempio riguardo ai sistemi storico territoriali (interpretati con attenzione agli aspetti relazionali, quando invece è comune vedere l'assetto storico culturale ridotto ad un inventario pulviscolare di beni), o all'assetto scenico-percettivo, che, a differenza di altri piani, non è fatto di richiami retorici ma di concreto riscontro cartografico e disciplina

(Regione e MiBAC vi hanno dedicato anche un approfondimento ulteriore, tramite "Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione del paesaggio scenico-percettivo", 2013, per favorire la precisazione a scala sub regionale). Ma chi attua i "contenuti propositivi" (art 143 del Codice), se la stessa Regione non utilizza gli ambiti di paesaggio come riferimento nelle sue deliberazioni o i riconoscimenti di valore nelle politiche di settore (ad esempio, le "aree di rilevanza paesaggistica e agronomica" sono del tutto ignote al Psr)?

In conclusione, se alcuni segnali indicano che il Ppr sta già agendo in funzione argomentativa e, più debolmente, strategica, è anche vero che ciò accade presso le amministrazioni e i soggetti "di buona volontà", già sensibili e desiderosi di trovare nel livello regionale un appoggio. È poco saggio pensare che questo possa sostituire la funzione regolatrice, pur con tutti i limiti che essa ha, quando applicata al paesaggio. La tutela resta l'aspetto distintivo della pianificazione paesaggistica rispetto ad altre forme di pianificazione, quello che ne giustifica il carattere prevalente, incardinato nei principi costituzionali. Individuare il "contenuto prescrittivo", lavorando a scala regionale, e saperlo esprimere è una questione che, evidentemente, merita ancora esercizio da parte della disciplina urbanistica.

Riferimenti bibliografici

- Cassatella C. (2010) "Il Piemonte: dalla tradizione dei "beni culturali e ambientali" al paesaggio", in *Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Vol. 13, pp. 9-15.
- Gambino R. (2005), "Le sintesi interpretative", in Cassatella C., Gambino R. a cura di, *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino, pp. 89-95.
- Peano A. (2010), "Fare paesaggio", in *Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Vol. 13, pp. 3-7.
- Peano A. (2011), "Paesaggi, il piano e la loro cura", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.
- Perrone C., Paba G. (2013), "I piani per l'ambiente e il paesaggio", in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni – Utet, Torino, pp. 473-503.

Mauro Pascoli

La pianificazione territoriale e paesaggistica nel Friuli Venezia Giulia

Le vicende della pianificazione territoriale della Regione FVG risultano di difficile comprensione se non si tiene conto di due aspetti: il suo status di regione autonoma e, nell'ambito della sua specialità, la competenza primaria in materia di urbanistica.

Questa situazione particolare ha permesso al FVG di muoversi in autonomia nel campo della pianificazione territoriale, al punto da dotarsi già nel 1968 di una propria Legge urbanistica e di approvare nel 1978, prima Regione in Italia, un Piano Urbanistico Regionale.

Questi riferimenti così lontani nel tempo non paiano nostalgici, dal momento che rivestono ancora contenuti di attualità.

Nel 1991, in considerazione del lasso di tempo intercorso dalla prima legge urbanistica regionale, dall'evoluzione della materia e, non ultimo, dall'accavallarsi di nuove leggi e regolamenti trasversali, la Regione ha ritenuto opportuno emanare un Testo unico della materia urbanistica ed edilizia (Lr 51/91).

Nel nuovo testo veniva previsto anche un nuovo assetto della pianificazione territoriale regionale (Ptrg), dando quindi l'impulso a modificare il vecchio strumento del 1978.

Ma a questo punto si è interrotta la buona tradizione che fino a quel momento aveva contraddistinto l'azione regionale in campo urbanistico.

Infatti il nuovo strumento, pur completato nella sua formazione, non è stato adottato e da quel momento si sono susseguiti diversi tentativi per dotare la Regione di un nuovo Piano territoriale, tutti non portati a termine. Al punto che ancor oggi vige il Piano urbanistico regionale del 1978.

Anche la legge urbanistica, per parte sua, ha vissuto varie vicissitudini, rimanendo alla fine per gran parte ancorata all'impianto del 1991.

All'interno di questo quadro sostanzialmente statico, vi sono stati diversi passaggi e momen-

ti di snodo, che meritano di essere rivisitati.

Va detto, in premessa, che nella politica regionale si è venuta via via affermando una interpretazione sui generis dello *spoils system*: non solo applicato ai quadri dirigenziali, ma anche alle scelte politiche delle amministrazioni precedenti. In buona sostanza, le leggi ed i piani (a volte anche quelli che avevano concluso il proprio iter) lasciati in eredità alla successiva Amministrazione, sono stati spesso da questa disattesi od abrogati, per proporre di nuovi con diversi approcci e finalità.

Se si considera che, appunto dagli anni '90, si sono succeduti in Regione numerosi cambi di maggioranza, ne deriva che vi è stata una considerevole sequenza di tentativi di riforma del sistema di pianificazione (leggi e strumenti), tutti però rimasti inefficaci.

È a questi tentativi che val la pena di attingere per seguire l'evoluzione disciplinare che comunque si è sviluppata e che, pur con il distinguo iniziale sulla sua specialità, è stata condizionata anche nel FVG dalla scala nazionale, a partire appunto dalla modifica del titolo V della Costituzione e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Brevemente.

Nel 2003, sull'onda delle esperienze innovative che si stavano sviluppando in Italia (una per tutte quella di Torino internazionale), viene elaborato un Piano Territoriale Regionale Strategico (PTRS), con il quale la Regione, "... sulla base del quadro conoscitivo dell'assetto e dell'articolazione del territorio, individua le linee strategiche per attuare le proprie politiche territoriali ed indica gli ambiti di riferimento che necessitano di azioni integrate. Esso si fonda su una visione di sviluppo condivisa dai diversi soggetti della pianificazione ed utilizza procedure che prevedono forme di confronto, consultazione e cooperazione". Gli ambiti che necessitano di azioni integrate sono sviluppati dalla Regione attraverso spe-

cifici Progetti di Territorio. Fa parte del PTRS anche un corposo dossier riferito al tema paesaggistico, che si rifà alla Carta europea del paesaggio. Il Piano non riesce ad essere adottato prima della conclusione della legislatura. Come pure non vede la luce una legge in grado di supportarne giuridicamente l'attuazione.

La maggioranza che si insedia nella successiva legislatura non dà seguito al progetto messo in cantiere dalla precedente, ma elabora una nuova strategia che prevede innanzitutto la riforma della legge urbanistica del 1991. Questa introduce notevoli novità: la duplicazione del Prg in piano strutturale e piano operativo, la pianificazione sovracomunale, la perequazione urbanistica e la compensazione territoriale, la previsione di un nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) con valenza paesaggistica. La legge viene approvata (Lr 5/2007) e contemporaneamente si conclude la formazione del nuovo Ptr, che però, dopo la sua adozione e la fase delle osservazioni/opposizioni, non riesce ad essere approvato prima della conclusione della legislatura. Ma gran parte dell'efficacia della legge di riforma appena approvata, è legata all'entrata in vigore del Ptr.

Nella nuova legislatura, il cambio di maggioranza provoca l'abrogazione del Ptr adottato, pur con il mantenimento della legge urbanistica, che risulta però limitata nella sua efficacia. La nuova Amministrazione si orienta infatti verso la formazione di un nuovo Piano territoriale, denominato Piano di governo del territorio (Pgt), introducendo apposite modifiche di legge per sostenerne l'approvazione. L'obiettivo centrale del Pgt è quello di affrontare la pianificazione ad una scala diversa dalle precedenti, introducendo un nuovo soggetto: l'"area vasta" ("Sistema territoriale locale" nella dizione utilizzata dal piano). Questo richiede un cambio strutturale dei ruoli e dei rapporti tra Regione ed enti territoriali, che vanno sistemati in una legge di riforma che ne permetta la piena realizzazione. Al Pgt non si ritiene invece di attribuire il valore di Piano paesaggistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nel 2013, negli ultimi giorni utili della legislatura, il Pgt viene approvato, ma non la legge di riforma del sistema di pianificazione territoriale.

Venendo ai nostri giorni, l'attuale, rinnovata maggioranza al governo della Regione ha ritenuto che i contenuti del Pgt non fossero sufficientemente "maturi" per governare il territorio regionale e ne ha posticipato l'entrata in

vigore “il dodicesimo mese a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del Piano paesaggistico regionale”. La novità nel programma della nuova legislatura è infatti quella di investire gli sforzi nella predisposizione di un Piano paesaggistico, nel quale dovrebbero essere anche contenuti gli elementi di gestione del territorio, adeguati ad integrare il Pgt lasciato per ora in stand by. Va detto che la Regione FVG non si è finora dotata di un Piano paesaggistico, per cui l’iniziativa della nuova Giunta ha un carattere di assoluta novità, che però sposta inevitabilmente l’attenzione dalla necessità di riformare il sistema di pianificazione regionale: per ora rimangono quindi in vigore il Piano urbanistico regionale del 1978 e, per il livello comunale, l’impianto della legge urbanistica del 1991.

Va detto che durante questo lungo lasso di tempo, pur con il susseguirsi delle vicende qui sopra descritte, la pianificazione a scala comunale ha continuato la sua attività, centrata prevalentemente su varianti “di necessità” (se si escludono i nuovi PRGC di Udine e di Trieste e alcuni altri casi), caratterizzata comunque da un livello dignitoso, ma anche da un progressivo impoverimento di contenuti disciplinari e di progettualità di un certo respiro.

A scala regionale, pur con l’impasse dell’azione legislativa e progettuale descritta, nel corso degli ultimi venti anni vi è stata comunque una significativa attività di elaborazione disciplinare, a suo modo dinamica, che ha prodotto quadri conoscitivi via via più completi ed evoluti, che ha esplorato ipotesi diverse di approccio alle problematiche territoriali. D’altra parte però, come abbiamo visto, tutta questa attività non è sfociata in una concreta operatività, non riuscendo a verificare nei fatti le ipotesi che via via venivano messe in campo. Merita alcune ulteriori considerazioni la fase attuale e le scelte che l’Amministrazione regionale sta ponendo in essere.

L’attenzione, come detto, è prevalentemente orientata all’elaborazione di un Piano paesaggistico, che dovrebbe alla fine, come sopra accennato, ridefinire ed orientare anche il quadro di riferimento della pianificazione territoriale regionale.

Lungo questo percorso, che presuppone un intenso e non facile confronto con la Soprintendenza, la Regione FVG ha già fatto dei passi significativi:

- la stipula di un protocollo d’intesa tra Regione e Ministero (art.143, comma 3 del Codice) per l’elaborazione congiunta del Piano paesaggistico;
- il disciplinare attuativo del protocollo che regola i contenuti tecnici, le modalità operative e il crono programma di elaborazione del Piano;
- la formazione di un Gruppo di lavoro per la stesura del Piano;
- la facoltà di stabilire rapporti di collaborazione con gli enti locali interessati, su motivata richiesta degli stessi, al fine di promuovere sinergie per l’elaborazione degli aspetti conoscitivi del territorio.

L’Inu del FVG, a proposito degli obiettivi e delle azioni dell’attuale Amministrazione regionale, ha salutato con favore la volontà di dotare la Regione di un Piano paesaggistico, ma ha anche posto l’accento sulla necessità di prendere in considerazione la riforma del sistema regionale di pianificazione territoriale e la definizione di un Piano territoriale, considerando l’obsolescenza del quadro legislativo e strumentale vigenti.

Questo anche alla luce dell’imminente riforma degli Enti locali (anche su questa materia il FVG ha competenza primaria), che sarà fondato su un sistema a due livelli: Regione e Comuni (eliminando quindi le Province), in cui il forte elemento di novità sarà costituito dall’organizzazione territoriale dei Comuni aggregati in Aree vaste, dotate di personalità giuridica e di competenze estese fino al governo del territorio.

Ad avviso dell’Inu regionale questo nuovo modello organizzativo avrà bisogno di essere accompagnato da una adeguata riforma del sistema di pianificazione territoriale.

urbanistica **INFORMAZIONI**
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA
semestrale

152
(luglio - dicembre 2013)

urbanistica **INFORMAZIONI**
bimestrale

258
(novembre - dicembre 2014)

DOSSIERonline
007

Sperimentare il progetto insegnamento e ricerca scientifica nelle scuole di architettura

Alessandro Bruni

La pianificazione territoriale e paesaggistica in Umbria

Il quadro normativo attuale rispetto al quale si sta componendo la strumentazione di pianificazione territoriale e paesaggistica della Regione Umbria è riferito a quanto previsto dalla Lr 13/2009 “Norme per il governo del territorio e la pianificazione per il rilancio dell’economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”. La legge si configura come l’ultima riforma, in termini cronologici, sul governo del territorio dell’Umbria: una legge che viene emanata successivamente ad una riflessione condotta dalla Regione Umbria a partire dalla emanazione della Convenzione europea sul Paesaggio e alla revisione del Codice dei Beni culturali e del paesaggio del 2004. Una riflessione che ha portato alla revisione generale degli strumenti previsti per la pianificazione territoriale e paesaggistica regionale. In tal senso si ricorda che la legge regionale vigente prima di tale riforma era la Lr 28/95 che prevedeva il sistema della pianificazione regionale basato sul Piano Urbanistico Territoriale regionale (Put), sui Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (Ptcp) con valenza di piani paesaggistici su delega regionale.

Dalla riforma della Lr 28/95, la Regione Umbria nel 2009 riforma il sistema della pianificazione con Lr 13/2009 superando il livello di pianificazione territoriale regionale, a vantaggio della redazione del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) e il Piano Urbanistico Strategico Territoriale, quale strumento per la programmazione strategica regionale, da coniugare con il Ppr. Con tale riforma le due Province avrebbero dovuto elaborare i propri piani di coordinamento provinciali, non più con valenza esclusiva in materia di paesaggio, ma orientati a concorrere al piano unico regionale per il paesaggio e alla definizione delle strategie di programmazione territoriale coerenti con la cornice programmatica regionale, nonché quali strumenti di coor-

dinamento per la pianificazione comunale anche nelle forme intercomunali. I Comuni, nella visione della legge di riforma, detengono il livello di pianificazione urbanistica strutturale e operativa all’interno dei quali, tra i vari contenuti tradizionali, avrebbero dovuto anch’essi concorrere alla definizione del piano paesaggistico attraverso i propri contenuti riferiti ai paesaggi locali, quali contenuti normativi atti ad informare la pianificazione urbanistica dei contenuti paesaggistici.

Allo stato odierno non è stato concluso l’iter di approvazione del Piano Paesaggistico Regionale e non è stato redatto il Piano Urbanistico Strategico Territoriale e di conseguenza anche le due Province non hanno potuto redigere i loro strumenti di pianificazione e programmazione in linea con il quadro richiamato.

La pianificazione paesaggistica in Umbria

Allo stato odierno, come già evidenziato, la pianificazione paesaggistica regionale non ha concluso il suo iter di approvazione del Ppr e di seguito se ne ripercorre il percorso della sua formazione intrapreso dalla Amministrazione Regionale che avrebbe dovuto condurre alla approvazione dello stesso.

In seguito alla emanazione della Convenzione Europea del Paesaggio (2000), all’Accordo tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le regioni (2001) e al nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004), ovvero successivamente alla definizione del nuovo quadro concettuale per l’adeguamento dell’approccio metodologico e operativo delle politiche di tutela e di pianificazione del paesaggio, la Regione Umbria ha avviato una attività di studio e di ricerca volto a definire le linee guida per la verifica e l’adeguamento degli strumenti di pianificazione paesaggistica, vigenti in quel momento, e più in genera-

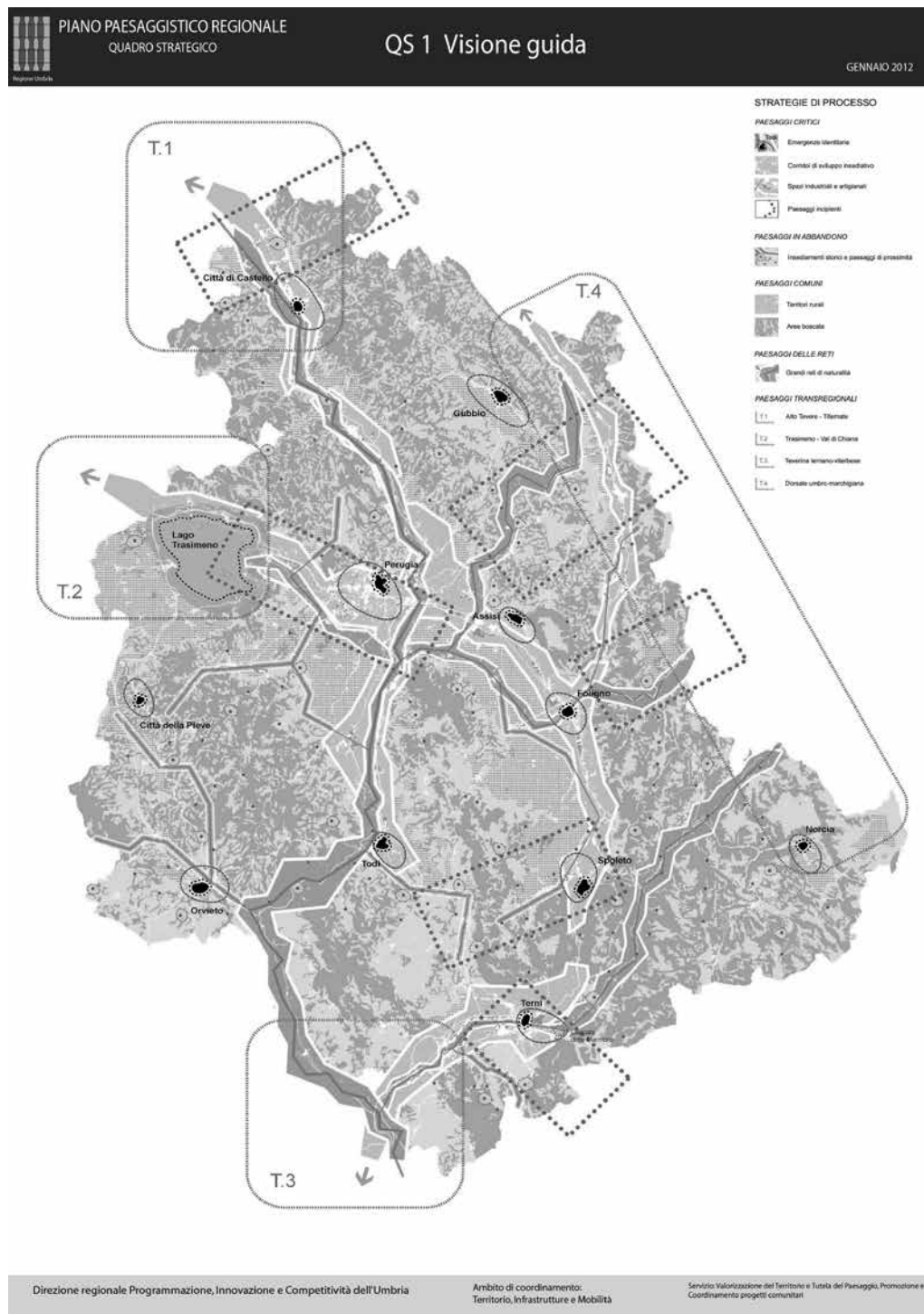
le volto alla gestione del paesaggio ai diversi livelli di governo del territorio. L’attività di ricerca e di studio, avviata tra il 2004 e il 2005, presentata nei suoi risultati disciplinari e tecnici in occasione del convegno internazionale “Paesaggi in prospettiva - Obiettivi di qualità e sviluppo competitivo per la Regione Umbria” tenutosi a Perugia il 24 febbraio del 2006, era strutturata in due fasi che rispettivamente tracciavano un percorso metodologico che teneva conto delle diversità dei contesti paesaggistici locali e dei rischi associati ai processi di trasformazione in atto, conducendo, da una parte, ad una prima ipotesi di definizione dei caratteri identitari del paesaggio umbro e dall’altra alla definizione di indirizzi metodologici su ambiti territoriali locali, anche attraverso il coinvolgimento delle Amministrazioni Comunali interessate. Questa seconda fase è stata avviata sul territorio comunale di Spoleto e lo studio ha condotto ad una sperimentazione articolata rispetto a due approfondimenti: il primo quale Sperimentazione a livello locale del metodo di lettura, valutazione e definizione degli obiettivi per il paesaggio, il secondo come Sperimentazione a livello locale di una possibile disciplina del paesaggio nella pianificazione ordinaria.

Non vi è dubbio che l’attività di sperimentazione e ricerca aveva lo scopo di anticipare e gettare le premesse tecniche e metodologiche per quello che si delineava come percorso di avvio per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale disgiunto dalla pianificazione territoriale regionale, rispetto alla quale stava maturando un altro percorso parallelo, molto più orientato verso la definizione di uno strumento di programmazione strategica regionale volto a definire un quadro programmatico di territorializzazione dello sviluppo coerente con il quadro paesaggistico regionale, superando la pianificazione territoriale condotta dalla Regione fino a quel momento mediante il Piano Urbanistico Territoriale. In tal senso si rimanda la descrizione di questo percorso parallelo alla definizione del Piano Paesaggistico Regionale il quale vede la sua prima stesura e avvio mediante la costituzione e dotazione di un ufficio del piano (regionale), pensato come il luogo della concertazione, che costituiva l’elemento cardine del Piano: elemento “obbligato” per legge per quanto attiene l’intesa Stato-Regione, elemento di “scelta strategica” per quanto attiene i rapporti con gli enti lo-

cali. L'ufficio di piano per la formazione del Piano Paesaggistico Regionale fu istituito nel 2008, coordinato da Luciano Tortoioli in qualità di Direttore delle Politiche Territoriali, Ambiente e Infrastrutture della Regione Umbria, diretto dai Dirigenti regionali competenti che si sono succeduti nel tempo, quali Nicola Bernazoli, Endro Martini e Ambra Ciarrapica, affiancato dalla consulenza specialistica generale del Prof. Alberto Clementi e dal Prof. Gianluigi Nigro e supportato da un gruppo tecnico esterno e interno alle amministrazioni regionali e provinciali coinvolte. Le attività di redazione del piano, di concerto con i Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali e del paesaggio, ha condotto ad una prima pre-adozione del documento di piano da parte della Regione Umbria con Dgr e ad una seconda pre-adozione regionale, sempre con Dgr. Oltre alla costituzione dell'ufficio di piano è stato istituito il Comitato tecnico paritetico previsto dall'art. 5 dell'Intesa siglata il 7 dicembre 2010 tra Regione Umbria, Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ha accompagnato e validato l'ultima pre-adozione del Volume n. 1 del Ppr (art. 17 comma 1 lett. a), b), c) Lr 13/2009), "Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive" contenente:

- il Quadro conoscitivo, composto dal Repertorio delle conoscenze e dall'Atlante dei paesaggi;
- il Quadro strategico, composto dalla Visione guida, ovvero dalle Linee Guida per le strategie tematiche prioritarie e dalle Progettualità programmatiche;
- gli Allegati tematici.

Un elemento di novità che si segnala è costituito dal carattere assunto dal nuovo Piano Paesaggistico Regionale, che, oltre a garantire, secondo quanto previsto dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, le forme della tutela dei Beni paesaggistici, assume anch'esso un ruolo strategico-programmatico, per alcune tematiche, che la Regione ha ritenuto essere strategiche per la qualificazione paesaggistica del territorio regionale. Tale ruolo è rappresentato mediante la *Visione guida*, e cioè una elaborazione di tipo programmatico strategico rivolta alle pianificazioni di settore con particolare riguardo ad alcuni elementi chiave sui quali prefigurare la "visione al futuro del paesaggio umbro".



Piano Paesaggistico Regionale - Quadro Strategico - Visione guida

La sperimentazione del Disegno Strategico Territoriale

La Regione Umbria in materia di pianificazione territoriale compie un salto in avanti, rispetto al ruolo assunto fino ad ora, a partire dall'esperienza, seppur sperimentale, del *Disegno Strategico Territoriale - Dst*. Si tratta di un documento di carattere strategico programmatico, che abbandona il campo della pianificazione territoriale urbanistica, con l'ottica di coniugare la programmazione economica delle risorse pubbliche e le politiche territoriali. Con il Ppr disgiunto dalla pia-

nificazione territoriale, la Regione Umbria compie una azione di discontinuità con il passato rappresentato dal Piano Urbanistico Territoriale e dai Piani paesaggistici provinciali, azione segnata dall'introduzione del Dst, appena richiamato, che affronta il tema con un approccio radicalmente opposto, rispetto a quanto indicato dal Put. È necessario precisare che la discontinuità con il passato risiede nel ruolo che la Regione Umbria sta assumendo in tema di politiche territoriali. Il Dst si configura come la vera novità, uno strumento di programmazione strategica re-

gionale, che sostituisce il Put. Pertanto non si parla più di pianificazione urbanistica di livello regionale con ricadute normative per il recupero e la riqualificazione e l'assetto territoriale, bensì di programmazione strategica, di politiche urbane, di politiche per l'ambiente e il territorio da coniugare con la programmazione economica delle risorse pubbliche. Questi principi trovano un'affermazione concreta nella Lr 13/2009, una legge che compie un passo in avanti, superando la precedente Lr 28/95³, che regolava la pianificazione regionale, provinciale e comunale, riconoscendo alla Regione un ruolo di pianificazione urbanistica territoriale, svolta attraverso il Piano Urbanistico Territoriale (Put), e che, in modo gerarchico, subordinava la pianificazione sott'ordinata, provinciale e comunale. L'attuale legge stabilisce che la pianificazione si articola in due dimensioni:

- nella dimensione strategica e programmatica, fondata sulla definizione di obiettivi, azioni di medio lungo periodo,

in una prospettiva di sviluppo socio economico e territoriale;

- nella dimensione regolativa, fondata sulla definizione di indirizzi, prescrizioni e modalità d'uso dei suoli.

La Regione assume la dimensione strategico-programmatica attraverso la predisposizione di un *Piano Strategico Regionale*, da costruire a partire dall'esperienza sperimentale del DST³.

Un percorso incompiuto

Il percorso delineato, sia per la pianificazione territoriale che paesaggistica in Umbria, si configura allo stato odierno come un percorso ricco di contenuti e intuizioni innovative, ma come un percorso incompiuto sia per gli aspetti regolativi, di tutela e conservazione, che per gli aspetti legati alla programmazione per lo sviluppo territoriale, che aveva assunto risvolti importanti e innovativi rispetto anche all'attuale dibattito nazionale, ma che non ha trovato una efficace sintesi e attuazione concreta. Alla luce della nuova programmazione

dei fondi comunitari 2014-2020, assistiamo alla definizione di un documento di programmazione, da intendersi quale schema generale di orientamenti come previsto dall'art. 19, comma 4 della Lr 13/2000⁴, che intende definire le priorità regionali da assumere nel prossimo settennio per concorrere al perseguimento degli obiettivi di Europa 2020, nonché alle priorità di sviluppo socio-economico dell'Umbria attraverso l'orientamento delle risorse comunitarie disponibili a livello regionale per il periodo 2014-2020. Un documento che assume la denominazione di Quadro Strategico Regionale 2014-2020. Un documento dove si esplicitano i contenuti dell'approccio integrato dello sviluppo territoriale, attraverso l'interpretazione dell'Agenda urbana europea in Umbria e della strategia nazionale delle Aree interne per l'Umbria, la programmazione strategica regionale da avviare mediante i programmi del fondo europeo di sviluppo regionale, del fondo sociale europeo, del fondo europeo agricolo per lo sviluppo regionale,



dei programmi nazionali e del fondo per lo sviluppo e la coesione. Un documento ricco di contenuti e orientamenti di politiche territoriali e urbane che se avesse trovato una maggiore coerenza e allineamento con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e paesaggistica avrebbe certamente costituito un riferimento straordinario per l'intera comunità regionale e un elemento di continuità con il percorso avviato, nonché un momento di sintesi e prima conclusione del percorso intrapreso.

1. Il Dst Approvato con DGR 22/12/2008 n. 1903 è uno strumento di programmazione territoriale coniugato con la programmazione economica, redatto dalla Regione Umbria, in via sperimentale, in occasione della redazione del Quadro Strategico Nazionale. Con la Lr 13/09, la Regione definisce il Piano Urbanistico Strategico Territoriale (Pust), che rappresenterebbe la dimensione strategica della pianificazione e programmazione regionale e che dovrà essere redatto a partire dalla sperimentazione effettuata con il Dst.
2. Si veda a tal proposito A. Bruni, G. Ghigloni (a cura), *La pianificazione d'area vasta in Umbria. Verso la riforma della Lr 28/95*, Atti del Convegno del 2 aprile 2008 – Perugia, Auditorium Confindustria.
3. Cfr. Nota 1.
4. Regione Umbria, Lr 28 Febbraio 2000, n. 13, "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria", Art. 19 "Procedimento di formazione dei programmi di intervento strutturale regionale dell'Unione Europea", comma 4. "La Giunta regionale, preliminarmente alla elaborazione degli atti da presentare per il negoziato con il Governo e la Commissione europea, adotta uno schema generale di orientamenti di programma da sottoporre all'esame del tavolo di concertazione economico-sociale istituito ai sensi dell' articolo 5, e all'esame del Consiglio delle autonomie locali. La Giunta regionale presenta lo schema generale di orientamenti di programma al Consiglio regionale allegando i pareri e i documenti che scaturiscono dalla concertazione. Il Consiglio regionale approva, ai fini del negoziato, una risoluzione in cui, in coerenza con il PRS, vengono delineati gli indirizzi fondamentali e le priorità. Gli orientamenti generali della Commissione europea e del Governo costituiscono, in ordine ai contenuti dello schema generale di orientamenti e dei relativi programmi strutturali, il quadro di riferimento per il confronto delle coerenze strategiche fra priorità regionali e indirizzi generali dell'Unione Europea.

Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Luana Di Lodovico Valori e rischi nel nuovo piano paesaggistico in Abruzzo

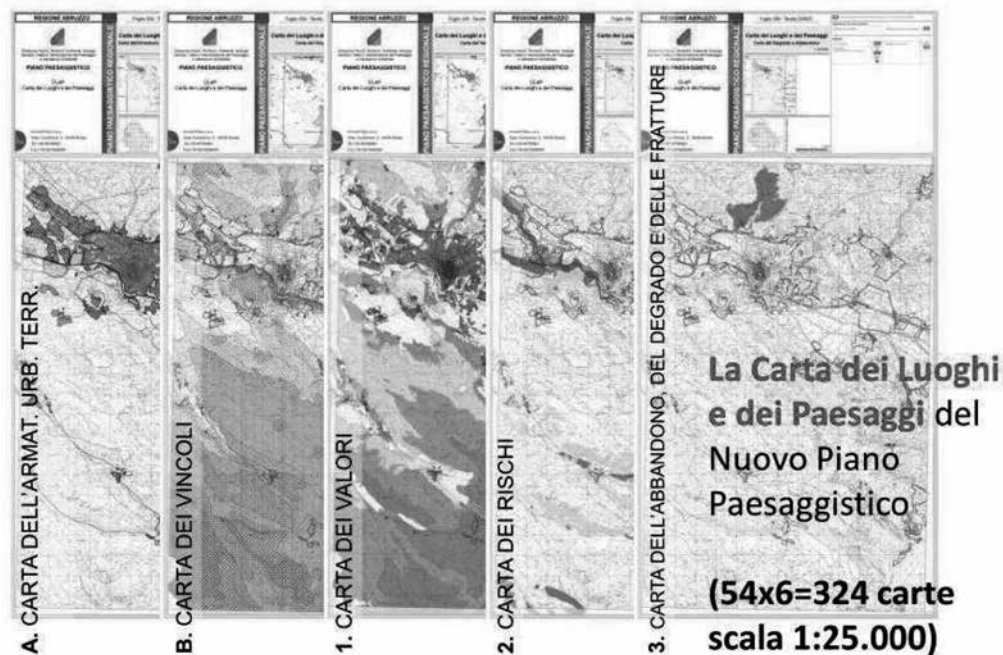
Le Regioni hanno affrontato i nuovi Piani Paesaggistici secondo modelli e modalità nuovi, in taluni casi, e consolidati in molti altri. Dal punto di vista formale, si tratta spesso di strumenti specifici (Piemonte, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Lazio, Puglia, Sardegna), in alcuni casi di strumenti integrati in Piani o Quadri territoriali con valenza paesistica (Veneto, Lombardia, Toscana, Calabria). La struttura del nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo, fermo alla fase di preadozione, deriva dall'intenzione di risolvere una obiettiva difficoltà insita nel Codice Urbani tra l'analiticità ricognitiva richiesta (individuazione della integrità e della rilevanza dei beni individuati), l'estensività degli obiettivi (intero territorio regionale – qualità dei paesaggi) ed una organicità, implicita in una interpretazione alta del governo del territorio regionale, nella quale ricomporre i temi del paesaggio e dell'ambiente così come essa è fornita dall'Atlante dei Paesaggi, da tradurre in azioni di tutela-indirizzi, misure e prescrizioni.

Questa duplice intenzionalità ha comportato una articolazione del Piano in Quadri conoscitivi (Carta dei Luoghi e dei Paesaggi / Regole) e in Azioni di Conservazione – Trasformazione sostenibile – Riqualficazione / Strategie. Tali azioni si esplicitano attraverso la loro integrazione nella definizione di obiettivi di qualità dei diversi paesaggi e nelle individuazione di Progetti di Paesaggio nel contesto degli obiettivi strategici a carattere regionale (Progetti Strategici di Paesaggio). Questa struttura del piano ha inoltre consentito di raccordare, attraverso un processo concettuale unitario, la "valutazione" sia delle micro (di carattere locale) che delle macrotrasformazioni (di carattere territoriale) e di ricondurre ad una responsabilità unitaria, ma nel contempo basata sulla condivisione da parte dei contesti locali, il governo del ter-

ritorio e del paesaggio-ambiente.

Il nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo, basa la sua struttura ricognitiva sulla cosiddetta "Carta dei Luoghi e dei Paesaggi" (CLeP). Essa rappresenta da un lato la sintesi condivisa della conoscenza istituzionale, identitaria e intenzionale, ruolo proprio dei Quadri Conoscitivi, ma assume anche il ruolo di report per la Valutazione interscalare (Verifica "preliminare" di Compatibilità Ambientale) di tutti i Piani, Progetti e Strategie che interessano il territorio, e la base per l'implementazione di indicatori per la VAS.

La CLeP riconosce Valori e Rischi del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, e supera la dimensione puramente giustificativa che hanno le analisi del Piano, ponendosi sia come Sistema articolato delle Conoscenze, cioè interno al Piano medesimo, e sia come strumento di garanzia delle trasformazioni territoriali, cioè esterno al Piano. Alla sua formazione hanno partecipato tutti i soggetti coinvolti ai diversi livelli ed a diverso titolo, attraverso momenti di partecipazione e concertazione, la sua natura è dinamica poiché implementabile in continuo, ed è quindi adatta ad essere posta come base ordinaria per gli atti di valutazione e verifica di Piani, sia per l'espletamento degli obiettivi specifici del piano: Tutela e Valorizzazione. Oltre ai Valori ed i Rischi, la CLeP riconosce anche le situazioni di degrado e di abbandono del territorio, i vincoli ope legis, la cosiddetta armatura urbana e territoriale che descrive, attraverso un'analisi urbanistica dei suoli, le parti di territorio urbanizzate e le previsioni di urbanizzazione secondo le categorie generali del mosaico dei Piani Regolatori Generali. La CLeP mette quindi in evidenza i Valori dello spazio regionale, intesi come naturalistici, ambientali, paesaggistici e storico-artistici ed archeologici, e li coniuga con i Rischi, di



La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi nel nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo

carattere idrogeologico, idraulico e sismico facendo emergere tutte quelle situazioni di conflittualità ambientale e di vulnerabilità insediativa su cui sono chiamati ad intervenire le politiche urbane e territoriali, la pianificazione e la progettazione urbanistica.

Il Restauro del territorio ed i Rischi idrogeologici, idraulici e sismici

Alla luce degli ultimi eventi calamitosi che si sono abbattuti sul nostro Paese si è riaperto il dibattito urbanistico, oltre che politico e pubblico, attorno al vuoto normativo nazionale e regionale in materia di mitigazione dei rischi naturali (idrogeologico, sismico, frane, valanghe, etc). A livello nazionale ci si muove, come “buona pratica vuole”, prima per via straordinaria (vedi Unità di Missione per la sicurezza del territorio e depurazione) in attesa che venga emanata successivamente (la media italiana è di 15 anni/Legge), una normativa nazionale sulla prevenzione e mitigazione dei rischi.

Ad oggi concretamente quello che si è fatto in termini di prevenzione del rischio, soprattutto sismico, è stato ottenuto con il sostegno economico della Protezione civile per ciò che concerne le indagini di microzonazione sismica e le analisi della Condizione Limite per l’Emergenza (CLE) che hanno permesso di mappare il territorio italiano con l’obiettivo di salvaguardia degli elementi essenziali per la protezione civile.

Una linea di intervento a livello regionale è

che nella programmazione e nella pianificazione siano ricompresi obiettivi di tutela e sicurezza attribuendo agli strumenti urbanistici ordinari proprio la finalità di mitigazione e prevenzione dei rischi e dalla calamità. Tra gli esempi virtuosi abbiamo Regioni come la Basilicata (Lr 23/1999 ss.mm.ii.), la Calabria (Lr 19/2002 ss.mm.ii.), la Campania, (Lr 16/2004 ss.mm.ii.), l’Emilia – Romagna (Lr 20/2000 ss.mm.ii.), la Lombardia (Lr 12/2005 ss.mm.ii.), il Piemonte (Lr 17/2013), la Valle d’Aosta (Lr 13/1998 ss.mm.ii.), la Toscana (Lr 65/2014), l’Umbria (Lr 11/2005 ss.mm.ii.), il Veneto (Lr 11/2004 ss.mm.ii.) e la Provincia Autonoma di Trento (L.P. 1/2008). Tutte queste leggi hanno come stesso punto di partenza la conoscenza dettagliata del territorio attraverso dei Quadri Conoscitivi Condivisi (SIT, Carta regionale dei Suoli, Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, etc) che permettono di valutare ex-ante lo “stato” del territorio in termini di rischio, pericolosità e vulnerabilità. In particolare sono da prendere a modello di riferimento:

- la Carta della Pericolosità della Provincia di Trento (art. 14 L.P. 1/2008) che combinando le indagini di base e locale di esposizione e vulnerabilità riescono a tirar fuori un’analisi dettagliata del rischio (il limite è che può essere applicato solo ai rischi di origine naturale e non antropica);
- il Quadro Conoscitivo dei Rischi e della Vulnerabilità previsto dal Piano di Ter-

ritoriale di Coordinamento Provinciale della Legge regionale della Calabria (L. 19/2002, art. 18, comma 6);

- lo Statuto del Territorio della Regione Toscana (Lr 65/2014 art. 6);
- la Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (Disegno di legge del Governo del territorio della Regione Abruzzo approvata con delibera GR 380/C del 2009).

Tuttavia però ad oggi la maggior parte delle leggi regionali non sono in grado garantire che la pianificazione di dettaglio comunale o intercomunale (strutturale ed operativa) si occupi, effettivamente, di misure di prevenzione e mitigazione del rischio agendo prioritariamente sulle zone a rischio, così come individuate nei quadri conoscitivi, per garantire un grado elevato di sicurezza territoriale.

Un passo in avanti in questa direzione è stato fatto dalla recente Regione Toscana che con la nuova Legge Urbanistica approvata il 10 novembre scorso (Lr 65/2014) che all’art. 104 introduce uno “Specifico regolamento sulla Pericolosità idrogeologica e sismica e misure di mitigazione dei rischi”. Tale regolamento impone che in sede di formazione di piani attuativi ed operativi (e delle loro varianti) devono essere previste le modalità di attuazione delle misure di mitigazione dei rischi (con individuazione da parte di tecnici abilitati di possibili scenari di rischio) in rapporto alle trasformazioni previste nei piani stessi. A questo si aggiunge un fatto sostanziale: il Piano di Protezione Civile Comunale diventa parte integrante del Piano Operativo ed attuativo. Questo piano oltre ad essere aggiornabile in maniera speditiva in caso di evento calamitoso, costituisce altresì variante automatica del Piano Operativo.

In Abruzzo invece siamo fermi ad una legge urbanistica di trent’anni fa: la Legge 18/83 (aggiornata ed integrata con varie Leggi regionali quali L170/95, Lr 89/98, Lr 11/99, Lr 26/2000 e Lr 5/2001). Esiste un Disegno di Legge sul Governo del Territorio fermo in Regione dal 2009 (anche se approvato con G.R. 380/C del 21.07.2009). Una proposta per alcuni versi innovativa ed anticipatrice (ricordiamo che la prima stesura è del 2006) di quanto fatto oggi in altre Regioni italiane tra cui la Toscana. Tale disegno, oltre ad introdurre all’art. 8 la Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (quadro conoscitivo del territorio abruzzese in cui sono ricompresi ed analizzati anche gli areali di rischio, frattura, degrado, etc) in-

troduce la necessità della redazione di quadri conoscitivi locali dei comuni (art.8 comma 5) e l'introduzione nella Pianificazione Strategica (art.13) di scenari di sviluppo che tengano conto di regimi d'intervento che riguardano, in particolare, anche azioni di Restauro del territorio. Questi contenuti relativi alla tutela e prevenzione del suolo e dei rischi dev'essere contenuta nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (art. 26 comma 6 lettera a) e nei Piani Regolatori Generali (art.28) definendo criteri e norme da seguire per la riduzione dei rischi (Regimi Urbanistici), individuando le zone in cui è necessario approfondire a livello locale indagini e studi e individuando le aree da destinare alla protezione civile. Nonostante la lungimiranza di questa legge ad oggi, anche alla luce di quanto accaduto dopo il sisma del 6 aprile 2009, delle recenti alluvioni della costa abruzzese, ancora non si ha nessuna notizia certa sulla sua possibile approvazione da parte del Consiglio Regionale.

LA POSIZIONE DELL'INU Abruzzo e Molise

- Accelerare il processo di approvazione del nuovo Piano Paesaggistico sia attraverso la definizione dell'Accordo con il MIBAC e sia definendo nella nuova Legge regionale di governo del territorio di cui al paragrafo 9 l'iter di approvazione del Piano da parte dei Comuni;
- Procedere al recepimento della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (già adottata con DGR) ed alla sua utilizzazione nella redazione degli strumenti urbanistici con specifico riferimento al Restauro del territorio ed alla prevenzione dei Rischi.

Giuseppe Guida

Il fervore pianificatorio della Campania

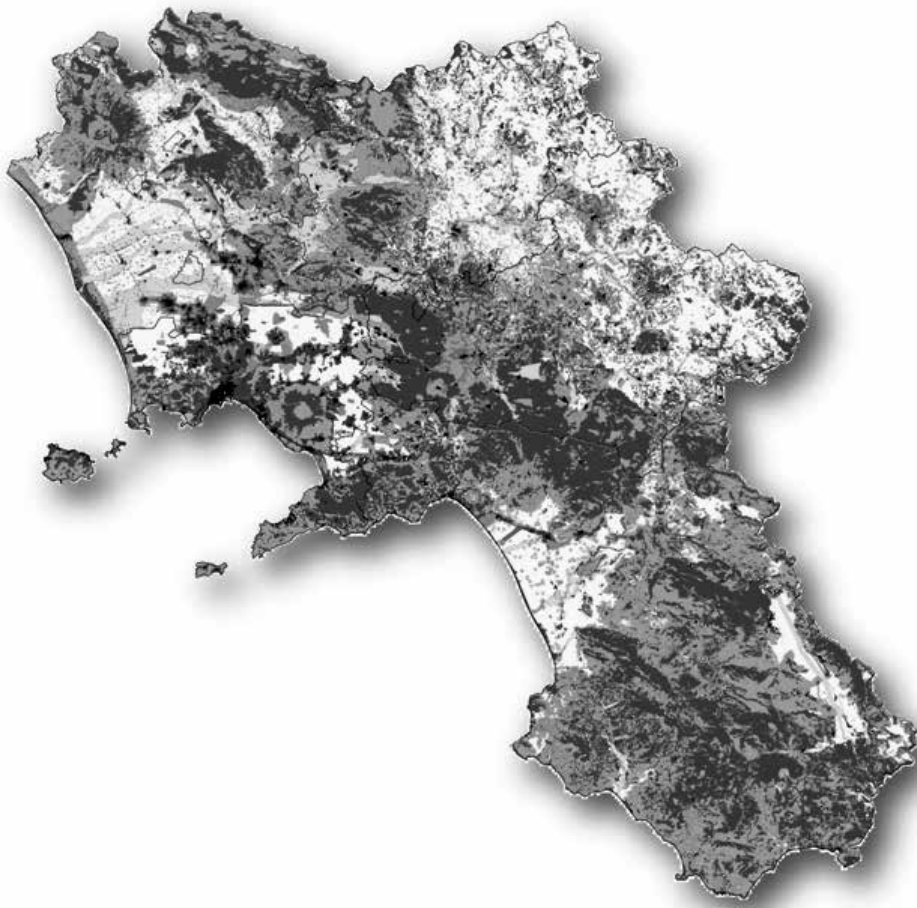
Il "fervore pianificatorio" regionale, come correttamente è stato definito, che ha caratterizzato il primo decennio del nuovo secolo, ha visto la Campania riordinare profondamente il proprio sistema normativo urbanistico e di governo del territorio. Si tratta di un insieme di azioni favorite da un'omogeneità politico-amministrativa¹ e incanalatesi, come per le altre regioni, nel solco tracciato dalla modifica del Titolo V della Costituzione e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio nelle sue diverse, e non sempre omogenee, stesure.

I fulcri di questo nuovo "sistema di pianificazione" sono due: la legge regionale n. 16 del 2004 "Norme sul Governo del Territorio", che sostituiva la precedente legge regionale n. 14 del 1982 (ma, paradossalmente, non abolendola del tutto), e il Piano Territoriale Regionale approvato con la legge regionale n. 13 del 2008.

Si è trattato, è bene chiarirlo, di una rivoluzione incompiuta, fatta di contraddizioni tra questi atti e che ha determinato una generale incertezza, imprecisione e genericità del sistema di regole, mai del tutto assestato e che ancora oggi influenza negativamente l'azione urbanistica, in particolare quella comunale, nella regione².

Il Piano Territoriale Regionale, coordinato nella sua fase preliminare da Attilio Belli, si è collocato, come tra l'altro prevedeva proprio la l.r. n. 16/2004, in una dimensione fortemente strategico-processuale, con l'intento prioritario di promuovere ed accompagnare le azioni e i progetti locali. Per il Ptr il carattere strategico va inteso: «come ricerca di generazione di immagini di cambiamento, piuttosto che come definizioni regolative del territorio; di campi progettuali piuttosto che come insieme di obiettivi; di indirizzi per l'individuazione di opportunità utili alla strutturazione di reti tra attori

istituzionali e non, piuttosto che come tavoli strutturati di rappresentanza di interessi» (Regione Campania, 2008). Al fine di attivare una pianificazione d'area vasta concertata con le Province e dalla forte componente paesaggistico-ambientale, il Ptr si basa su 5 "Quadri Territoriali di Riferimento". Anche in questo senso, il Ptr della Campania rinuncia definitivamente ad essere un insieme di regole conformative, riducendo di molto gli aspetti prescrittivi e vincolistici (Guida, 2011). Tuttavia, nel suo porsi, in sostanza, come un piano di mero inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni "integrate", il Ptr, a circa sei anni dalla sua approvazione, si è lentamente trasformato in una raccolta di buone intenzioni, cui corrispondono semplicistici scenari "preferiti" e troppo vaghe visioni, scaturite da un apparato analitico, al contrario, molto dettagliato e capace di restituire i caratteri del territorio regionale. Tra queste analisi, le allegate Linee Guida per il paesaggio rappresentano il tentativo di "vestire" il piano da un punto di vista ambientale e paesaggistico, fornendo un utile supporto per i successivi livelli di pianificazione. Attraverso le Linee guida per il paesaggio, il Ptr ha inteso definire, quindi, un quadro di riferimento unitario della pianificazione paesaggistica regionale, in attuazione dell'articolo 144 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dando criteri ed indirizzi di tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come tra l'altro indicato all'art. 2 della legge regionale 16/04. In questo senso, le Linee guida per il paesaggio dovevano costituire una sorta di "preliminare" del nuovo Piano Paesaggistico Regionale, che doveva fare seguito all'approvazione dei Ptr e che invece, nonostante gli annunci, i di-



La carta del mosaico del Ptcp della Campania (fonte di Gennaro, Di Lorenzo, 2014)

segni di legge e diverse “conferenze di pianificazione” preparatorie, ad oggi non risulta né approvato, né redatto nei suoi elaborati fondamentali, facendo fallire i tentativi dell’integrazione tra pianificazione territoriale regionale e pianificazione paesaggistica. Infatti, dopo una sorta di bozza di Piano Paesaggistico Regionale, consistito nel tentare un mosaico delle tutele paesaggistiche contenute nei Ptcp che nel frattempo erano in corso di approvazione, il percorso si è interrotto, oltre che per le modifiche all’art. 143 del “Codice dei beni culturali e dell’ambiente”, con il cambio di maggioranza politica del 2010³. L’anno successivo l’assessorato al Governo del Territorio ha proceduto alla stesura di un contestato disegno di legge dal titolo “Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio in Campania per l’attuazione della pianificazione paesaggistica regionale ai sensi dell’articolo 135 del Decreto legislativo 42/2004”, al quale doveva far seguito la redazione del Piano Paesaggistico Regionale. Il disegno di legge è subito apparso contraddittorio e rischiosamente vago

(Guida, 2011), tranne in alcuni suoi articoli, in particolare l’art. 15, dove, tra le altre cose, si prevedeva l’abrogazione di diverse norme vigenti di tutela ambientale, senza la preventiva adozione ed approvazione del Piano Paesaggistico Regionale⁴.

Il percorso brevemente tracciato della pianificazione regionale in Campania restituisce l’immagine di un processo incompiuto e che, inevitabilmente, incide negativamente sui livelli di pianificazione successivi, ma anche sulla programmazione dello sviluppo regionale e sull’efficacia delle politiche che hanno nel territorio un supporto fondamentale. Di queste, quelle legate alla programmazione europea hanno particolarmente sofferto dell’assenza di una effettiva regionalizzazione della progettualità legata ai fondi strutturali, diventando frammentarie e disperdendo in progetti parziali e settoriali l’utilità di risorse comunque consistenti e che spesso restano inutilizzate per l’incapacità di spesa complessiva.

I segnali e le esperienze di pianificazione e di programmazione reclamano una piani-

ficazione regionale attenta ad obiettivi di tipo strategico, molto spesso legati ai principi di livello comunitario e, quindi, implementando il concetto di coesione territoriale multilivello (Belli, Mesolella, 2008), ma, contemporaneamente, vigile sulla dimensione locale, sull’effettiva capacitazione dei diversi territori (Donolo, 2012) e su griglie normative spesso, come nel caso della Campania, lontane da processi di rinnovamento. Anche in questo senso, la mera promozione di “visioni” e la “ricerca di generazione d’immagini di cambiamento”, centrali nel Ptr, appaiono come cornici insufficienti, che devono essere necessariamente ripensate, anche alla luce delle più recenti evoluzioni normative e di pianificazione (come l’approvazione di 4 Ptcp delle 5 province campane, o la ri-definizione delle grandi aree di rischio dei Campi Flegrei e del Vesuvio, la realizzazione e la previsione di nuove grandi opere infrastrutturali). A supporto dell’approccio strategico, può essere utile proporre un orientamento di tipo progettuale su temi ed aree selezionate (Belli e Mesolella, 2008), che possa sostenere in maniera più convincente quella “cooperazione istituzionale”, enunciata e posta al centro della pianificazione regionale in Campania, ma di fatto mai concretamente operata.

Infine, appare necessaria una nuova riflessione sulle priorità, sugli indirizzi e sulle strategie del Ptr alla luce della nascita della Città Metropolitana di Napoli. Al di là delle modifiche istituzionali e del riequilibrio delle funzioni con gli altri enti (ancora in buona parte da definire, soprattutto in materia di pianificazione del territorio), questo nuovo soggetto si colloca in una nuova posizione baricentrica nella programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, indirizzati all’innovazione e all’inclusione sociale, al trasporto pubblico, all’incentivazione alla nascita di nuove imprese, al sostegno degli stati più deboli della società. Si tratta, evidentemente, di mutamenti fondamentali delle condizioni di contesto, attorno alle quali anche la pianificazione e la programmazione regionale dovranno ripensare il loro ruolo e trovare le forme del loro necessario adeguamento.

1. L'intero primo decennio del 2000 è stato caratterizzato, per il governo della Regione Campania, da una continuità politico-amministrativa di centrosinistra, presidente Antonio Bassolino.
2. Tra gli atti elaborati dalla Regione Campania ai fini dell'attuazione della l.r. 16/2004, il principale è il Regolamento n. 5/2011, cui ha fatto seguito un Manuale Operativo, che ha contribuito a trasformare la pianificazione comunale in un processo farraginoso, impregnato di adempimenti burocratici-legislativi, che ha fatto perdere lentamente di vista l'obiettivo della qualità della pianificazione spaziale, di una condivisione operativa e dell'efficacia delle scelte di piano. Non è un caso (anche se, ovviamente, non è solo responsabilità di questo "peso" normativo) che in Campania, a dieci anni dall'approvazione della l.r. 16/2004 risultano approvati poche decine di piani urbanistici comunali sui 550 comuni della regione. Situazione migliore per quanto riguarda i Ptcp: su 5 Province solo quella di Napoli (oggi Città Metropolitana) non ha adottato il proprio strumento di coordinamento territoriale.
3. Nel 2010 viene eletta una nuova maggioranza di centrodestra guidata da Stefano Caldoro.
4. Parte del contenuto del discusso art. 15 è stata poi approvata all'interno nel "grande contenitore" della l.r. 16/2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla Legge di Stabilità regionale 2014)".

I Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale della Campania

Anna Meselella

In Campania, il Piano Territoriale regionale, con la sua proposta di articolazione del territorio regionale e dei suoi 551 comuni in 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo, sta diventando la cornice nell'ambito della quale la Regione promuove la riorganizzazione della dimensione amministrativa e del sistema di pianificazione fondato sulle Unioni dei comuni. In tale processo si può riconoscere una significativa implementazione delle previsioni del Piano Territoriale regionale, che va oltre la doverosa e più comune verifica di coerenza degli obiettivi dei piani urbanistici comunali (Puc), rispetto agli indirizzi della pianificazione territoriale, solitamente condotta nell'ambito delle procedure di Vas.

I Sistemi Territoriali di Sviluppo sono stati previsti dal Ptr campano per supportare le strategie per la Campania e l'attivazione di procedure di co-pianificazione. Il piano regionale, che si propone come piano d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate,

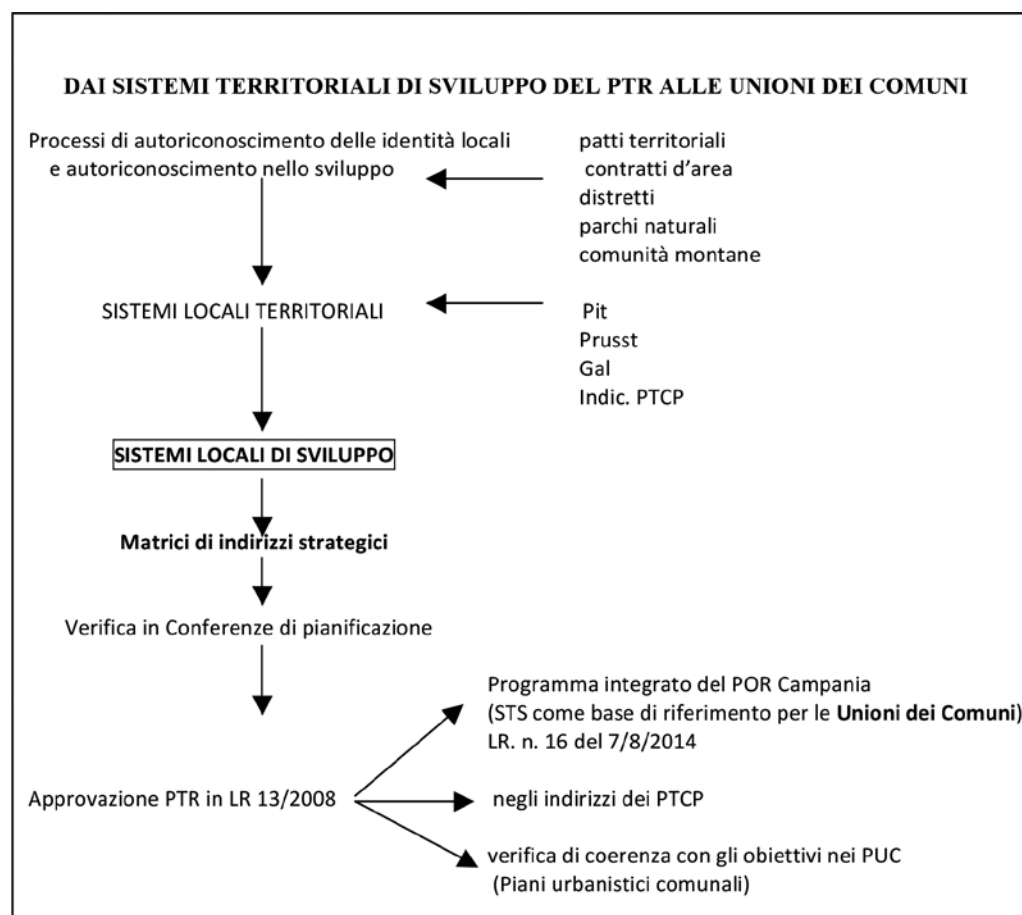
al fine di determinare coerenza e sinergia tra la pianificazione territoriale e la programmazione dello sviluppo, presenta infatti tre differenti "contenuti" progettuali:

- gli ambiti delle scelte strutturali (Ambienti insediativi e Linee guida per il paesaggio),
- l'accompagnamento di iniziative strategiche dal basso (nei Sistemi territoriali di sviluppo per cui sono state previste differenti matrici di strategie),
- i Campi progettuali complessi (luoghi specifici di progettualità integrata in cui è rilevante la definizione degli indirizzi progettuali da parte della Regione).

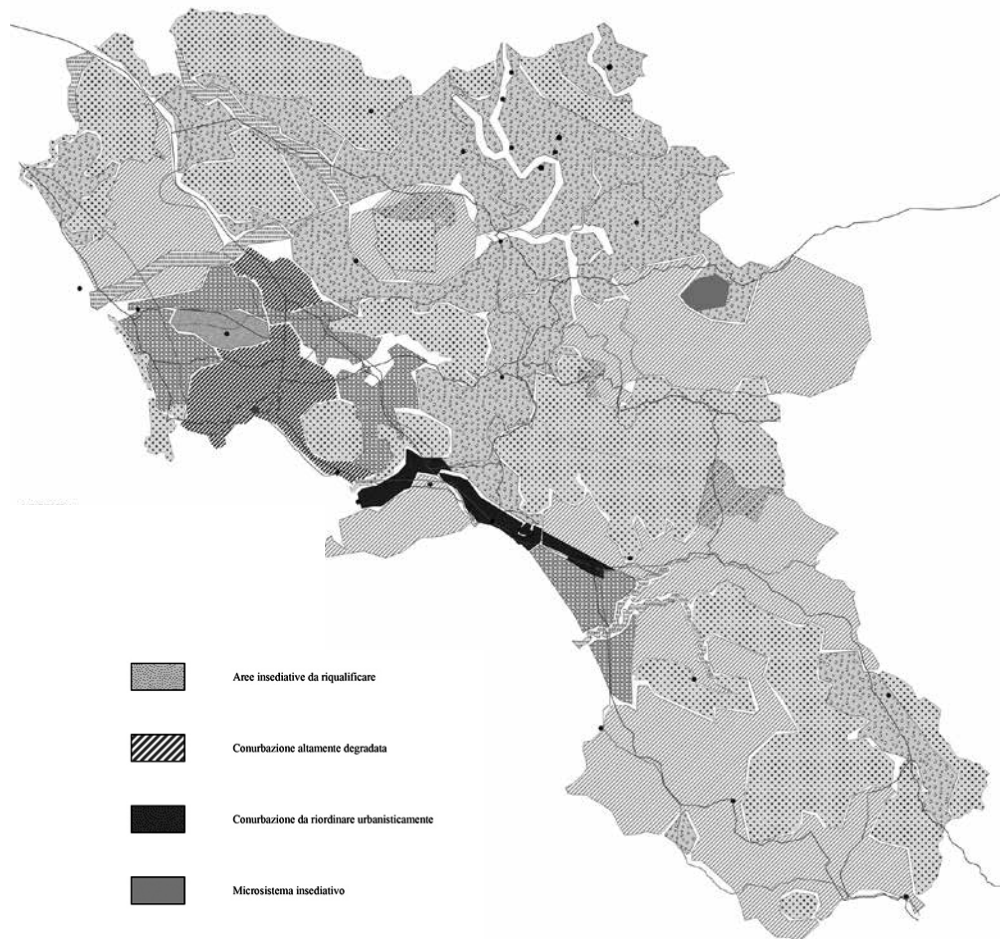
In particolare, il terzo dei cinque quadri di riferimento che compongono il Ptr della Campania ha legato le strategie di piano al riconoscimento dei Sistemi Territoriali per lo Sviluppo (Sts) individuati considerando i processi "dal basso" che negli ultimi anni avevano avuto luogo nella Regione (i processi della programmazione o pianificazione per i Patti, i Parchi, i Distretti, i Contratti d'area, i Pit, i piani delle Comunità Montane, i Sistemi locali manifatturieri), per poi verificarli in un quadro di coerenza e con un percorso concertato con i processi in corso per la programmazione per lo

Riferimenti bibliografici

- Belli A., Meselella A. (2008), "Processi di 'europizzazione' e pianificazione regionale in Italia. Il senso di un'armonizzazione 'polifonica'", in Belli A., Meselella A., *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze.
- di Gennaro A., Di Lorenzo A. (2012), *La tutela del territorio rurale in Campania*, Clean, Napoli.
- Guida G. (2011), *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. (2012), "Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?", in Clementi A., *Paesaggi Interrotti*, Donzelli, Roma.
- Regione Campania (2008), *Piano Territoriale della Campania – Relazione*, Napoli.



- Centralità di 1° livello
- Centralità di 2° livello
- Centralità di 3° livello
- Sistemi policentri minori
- Centralità metropolitane
- Rete ferroviaria
- Arterie stradali principali
- ▨ Aree Naturali
- ▨ Corridoi ecologici
- ▨ Aree a vocazione agricola degradate
- ▨ Aree a vocazione agricola in cui vanno incentivate le tec
- ▨ Aree di connessione della rete a naturalità diffusa



- ▨ Aree insediative da riqualificare
- ▨ Conurbazione altamente degradata
- ▨ Conurbazione da riordinare urbanisticamente
- ▨ Microsistema insediativo

Piano Territoriale Regionale della Campania - Visioning preferita

sviluppo (l'insieme dei Pit, dei Prusst, dei Gal e delle indicazioni dei Ptcp), arrivando alla definizione di 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo. In tal modo la Regione ha utilizzato i Sistemi Territoriali di Sviluppo come forma di aggregazione degli interessi, utile a costruire strategie condivise, anche se di tali sistemi locali alcuni presentano soggettualità collettive in essere a livello di sistema in grado di accompagnare processi di sviluppo territoriale per le funzioni di *governance* e *government* che già svolgono, in altri invece tali soggettualità sono da costituire e far emergere. Nei vari Sts il Piano regionale ha dunque previsto la costruzione di un'attività di pianificazione strategica condivisa ma tale attività ha avuto, dopo l'approvazione del piano territoriale, un'attuazione molto debole legata prevalentemente agli Accordi di reciprocità (accordi tra strumenti di sviluppo locale già operanti sul territorio, previsti nel Dsr 2007-2013, che portano alla formazione di un programma di sviluppo territoriale). Infatti i Sts, per come erano stati concepiti, non avevano un'adeguata responsabilità amministrativa in grado di legittimare con forza tale attività di pianificazione strategica. Per rafforzare tali ambiti la Regione ha, dunque, assunto i Sistemi Territoriali di Sviluppo come base per proporre la riorganizzazione amministrativa e gli am-

biti ottimali di pianificazione intercomunale imposti dalla recente riforma amministrativa. La Campania, infatti, come il resto del nostro paese, sta attraversando un periodo di ripensamento delle architetture istituzionali e le città e i comuni sono coinvolti con svariati processi: la costituzione dell' area metropolitana, il ridisegno del sistema di relazioni tra le amministrazioni del territorio, la necessità di dare impulso alle forme associative di gestione dei servizi pubblici, l'obbligo per i piccoli e piccolissimi comuni di gestire in forma associata, tramite le Unioni di comuni, le c.d. funzioni fondamentali. In tali processi la Regione ha assunto un ruolo estremamente importante sin dal Dl 78/2010 convertito nella L. 122/2010 quando, al comma 30, si è stabilito che essa individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali secondo i principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese. In attuazione a tale disposizione l'art. 1 comma 110 della legge regionale della Campania n. 16 del 7 agosto 2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)" ha stabilito che i Sistemi Territoriali di Sviluppo,

di cui alla legge regionale 13/2008 (di approvazione del Ptr), costituiscono "la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata, salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni". Pertanto si richiede ai Comuni di avviare l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata, inclusa la pianificazione urbanistica, all'interno dei Sts (comma 111). La sperimentazione di tale previsione legislativa è promossa da diverso tempo dalla Regione Campania che supporta la costruzione delle Associazioni di comuni con la finalità di potenziare l'accesso ai fondi europei della prossima programmazione, in particolare per realizzare gli SLoP e gli Iti come progetti integrati per lo sviluppo dei territori. Già nella Conferenza Regione-Autonomie Locali della Campania del 30/05/13 si è stabilito che le forme associative obbligatorie e le forme associative spontanee devono essere coerenti con i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo e che questi, per quanto flessibili e modificabili nei loro confini, rappresentano le "unità di programmazione" alla cui dimensione la Regione intende favorire e

accompagnare processi di coesione (istituzionale, amministrativa, sociale ed economica) ai fini di uno sviluppo integrato in attuazione delle politiche comunitarie.

Nell'ambito del "Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania", promosso con il Por FSE 2007-2013 Asse VII - Capacità Istituzionale, sono state previste due azioni che si stanno sperimentando in tre tipologie di sistemi territoriali previsti dal Ptr nel territorio campano (i Distretti turistici, le Aree interne e le Aree cerniere): l'azione di sostegno alla programmazione 2014-2020 nei Sistemi Territoriali di Sviluppo e l'azione di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali. Le diverse attività poste in essere (seminari informativi e di approfondimento, formazione e attività di accompagnamento) hanno portato alla costruzione di Laboratori territoriali on site finalizzati ad accrescere, raf-

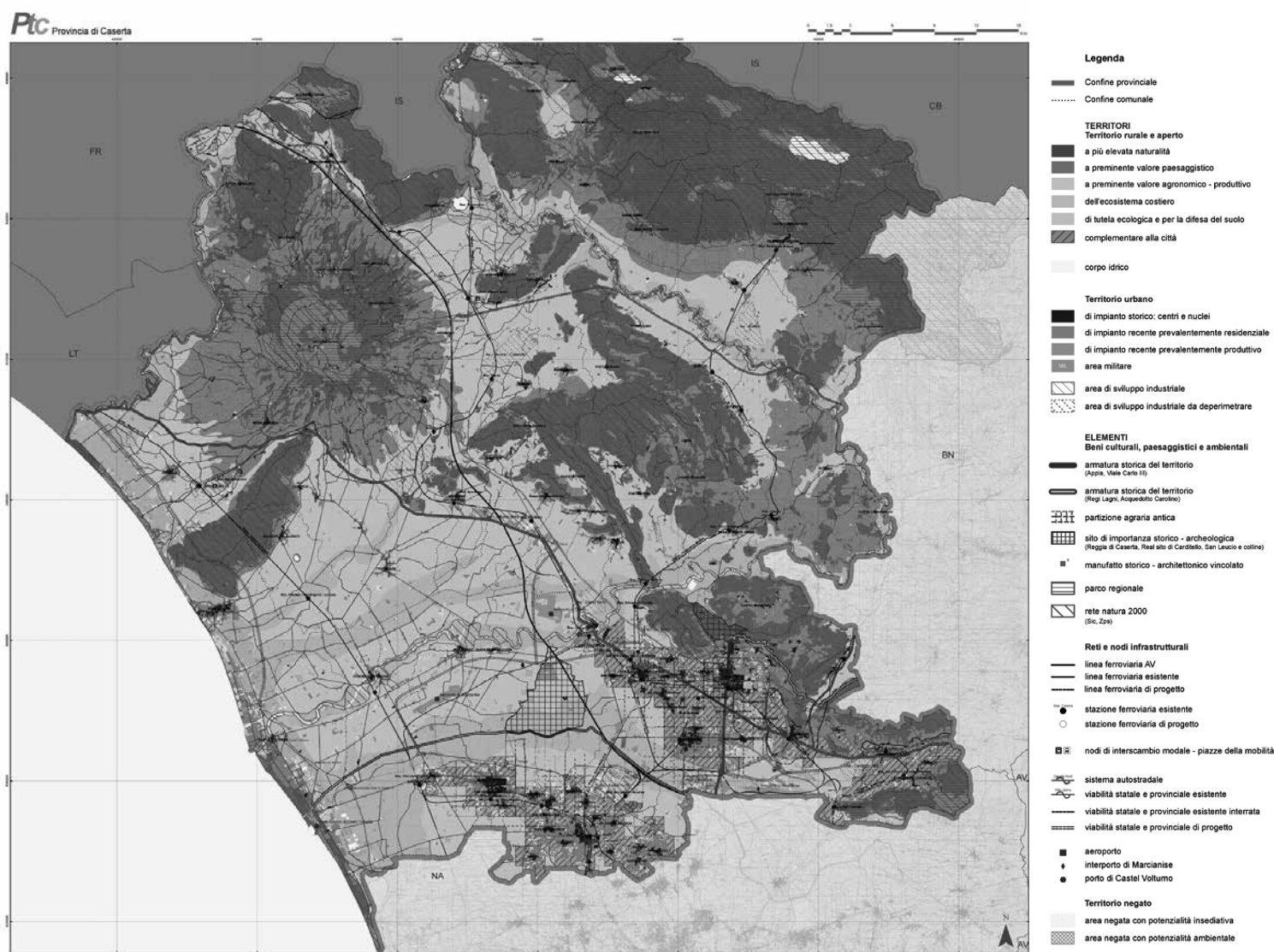
forzare, migliorare le capacità dei territori e degli attori locali campani in termini di progettazione partecipata, costruzione della *governance* e pianificazione strategica endogena. A volte tali processi hanno prodotto una riformulazione della perimetrazione dei Sts che lo stesso Piano territoriale regionale non aveva definito come immutabile, ma come proposta da condividere con i territori.

I Laboratori relativi ai Sts Cilento interno e Vallo di Diano in territorio salernitano, l'Alta Irpinia in provincia di Avellino e l'area Titerno - Alto Tammaro nel beneventano sono serviti per la Missione in Campania del Comitato Tecnico centrale Aree Interne (DPS, Ministeri e Regione), allo scopo di incontrare i territori e condividere con essi l'obiettivo della Strategia nazionale per le Aree Interne e il percorso per la sua attuazione.

Secondo il report di attuazione prodotto per il Por Campania al settembre 2014 sono stati realizzati 51 Laboratori on site, presso singoli

comuni, che hanno coinvolto 89 enti locali ed il numero di associazioni o unioni di comuni che, ad oggi, con il supporto del progetto, hanno avviato o stanno perfezionando l'iter per associarsi sono 41.

In tale processo, dunque, si manifesta il tentativo di portare a coerenza le previsioni della pianificazione territoriale regionale, la riforma amministrativa legata all'innovazione legislativa nazionale e gli orientamenti e la normativa comunitaria implementando l'art.2 della legge di approvazione del Ptr che ha stabilito che esso "rappresenta il quadro di riferimento unitario per tutti i livelli della pianificazione territoriale regionale ed è assunto quale documento di base per la territorializzazione della programmazione socioeconomica regionale nonché per le linee strategiche economiche adottate dal Documento Strategico Regionale (Dsr) e dagli altri documenti di programmazione dei fondi comunitari".



Ptcc di Caserta, Assetto del territorio. Tutela e trasformazione

Massimo Zupi

Pianificazione regionale in Calabria, prove tecniche di innovazione

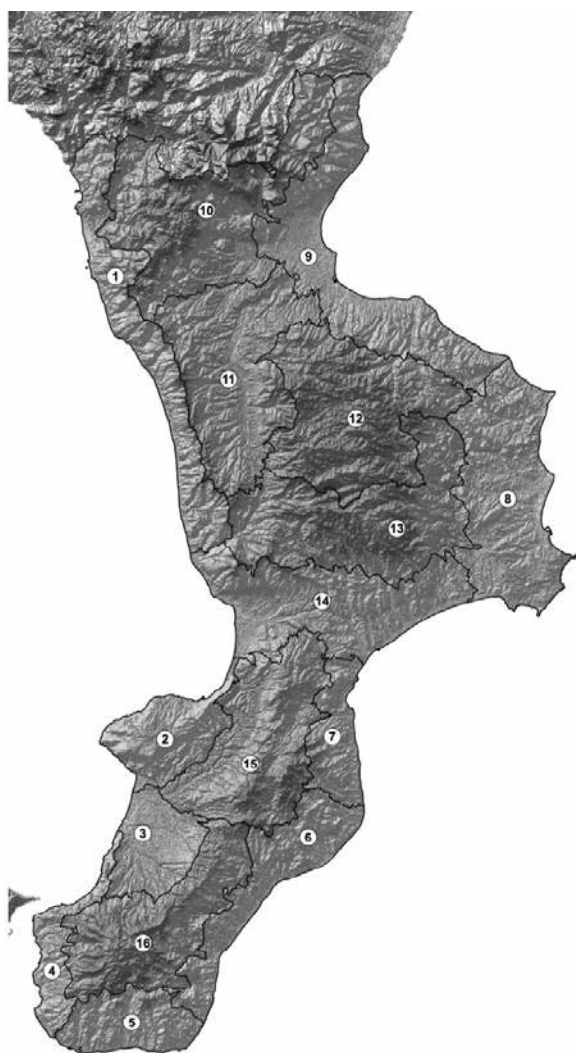
La stagione avviata dalla Lr. 19/2002 è stata accolta con grande entusiasmo e moltissime aspettative dal territorio calabrese, che auspicava da tempo una riforma in grado di riordinare il sistema della pianificazione regionale ai diversi livelli. Pur evidenziando limiti, incongruenze, omissioni, che le successive modifiche ed integrazioni al testo legislativo originario, succedutesi numerose negli anni, hanno provato a correggere (con alterni risultati), c'è stata unanimità di giu-

dizio nel valutare positivamente la ventata di novità e l'intento riformista espressi dal legislatore. Tutto ciò ha prodotto, nel primo periodo di applicazione della legge, il moltiplicarsi di iniziative di diversa natura, tanto operative (con l'avvio contemporaneo della formazione di strumenti di pianificazione ai diversi livelli, comunale, provinciale e regionale) quanto culturali (di interpretazione del dettato normativo). Il risultato principale di questa prima fase è stato sicu-

ramente quello di rimettere la pianificazione del territorio al centro del dibattito culturale, riaprendo processi che sembravano ormai definitivamente consegnati all'oblio. Numerose iniziative hanno assunto il carattere della sperimentazione e dell'innovazione tanto nei metodi e nelle tecniche, quanto nei contenuti e nell'approccio concettuale al tema della gestione del territorio, realizzando una fertilizzazione culturale diffusa su temi anche specifici come il consumo di suolo, la difesa del territorio, le energie rinnovabili, la rigenerazione urbana, la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Gli esiti, da un punto di vista strettamente numerico, risultano, allo stato attuale, deludenti rispetto a queste promettenti premesse: (un solo Ptcp approvato, una quindicina di Piani Strutturali approvati, il Qtr-p che non ha completato l'iter procedurale). Le motivazioni di questo bilancio numericamente insoddisfacente sono di varia natura e di carattere prevalentemente strutturale, essendo riconducibili prevalentemente alle condizioni al contorno con cui l'applicazione operativa della legge 19/2002 si è dovuta confrontare (digital divide degli uffici tecnici, scarsa disponibilità del materiale cartografico di base, pregressi complicati ereditati dalla pianificazione pre-vigente). Di seguito si proverà a ricostruire lo stato dell'arte della pianificazione regionale, evidenziando i principali ostacoli da rimuovere ed individuando gli elementi di innovazione e sperimentazione, già presenti in alcune esperienze virtuose, su cui puntare per rilanciare in termini di efficacia il percorso avviato negli ultimi anni.

Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico

Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico è stato adottato dal Consiglio Regionale nell'aprile del 2013. Successivamente è stata avviata l'attività di consultazione prevista dalla normativa, che doveva concludersi nell'arco di 150 giorni. La conclusione della procedura è stata rinviata dalle vicende che hanno coinvolto la Giunta Regionale e che hanno determinato la decadenza del Governatore; sarà pertanto la nuova Giunta che uscirà dalle elezioni del 23 novembre a determinare il destino del Qtr-p e, auspicabilmente, a condurlo in porto, senza ulteriori ritardi.



APTR	n° APTR
Il Tirreno Cosentino	1
Il Vibonese	2
La Piana di Gioia tauro	3
Terre di Fata Morgana	4
L'Area dei Greci di Calabria	5
La Locride	6
Il Soveratese	7
Il Crotonese	8
Lo Ionio Cosentino	9
Il Pollino	10
La Valle del Crati	11
La Sila e la Presila Cosentina	12
Fascia Presiliana	13
L'Istmo Catanzarese	14
Le Serre	15
L'Aspromonte	16

Carta degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali – APTR (fonte: QTRP, tomo III, pag. 14)

Al di là però della semplice cronaca sullo stato di avanzamento delle procedure, sembra utile porre l'accento su due aspetti di natura concettuale che appaiono preminenti sugli altri. In primo luogo, bisogna considerare che la Calabria non ha mai avuto uno strumento di pianificazione regionale approvato: tutti i tentativi avviati nel corso degli anni, che hanno prodotto studi e proposte anche di una certa qualità, sono poi naufragati nel momento decisivo dell'approvazione, un passo prima di assumere concreta vigenza ed efficacia. Per questo motivo raggiungere finalmente questo obiettivo diviene una necessità, anche da un punto di vista simbolico ed etico, che richiede un impegno anche da parte delle associazioni come l'Inu, affinché esercitino la propria influenza culturale e d'opinione per incitare il nuovo Governo territoriale a chiudere in tempi brevi la partita. La mancanza di un quadro di riferimento regionale rappresenta infatti un problema non solo in termini assoluti, ma anche in quanto condiziona tutta la pianificazione sotto-ordinata, da un lato privandola dei necessari indirizzi, dall'altro fornendole un alibi formidabile per sottrarsi alle proprie responsabilità. Una volta approvato il Qtr-p infatti, potrà finalmente terminare lo stucchevole balletto delle proroghe alla vigenza degli strumenti urbanistici precedenti alla legge 19/2002, che ogni anno (o semestre) puntualmente diviene oggetto di provvedimenti normativi *ad hoc*.

D'altra parte, ed è questo il secondo aspetto su cui si vuole focalizzare la riflessione, la scelta di assumere il paesaggio (e l'ambiente) come fulcro della pianificazione regionale, appare una scelta vincente, in quanto coerente con il carattere prevalente del territorio calabrese.

Con il passaggio da Qtr a Qtr-p, si realizza una fondamentale innovazione concettuale e metodologica: «la constatazione che la pianificazione territoriale abbia inevitabilmente ricadute, in termini di effetti/impatto/trasformazioni sul paesaggio, causandone tutela o degrado e che la progettazione paesaggistica abbia a sua volta incidenza sulle caratteristiche di un determinato territorio e dei processi che ne hanno definito le forme, riguardo soprattutto ai fattori naturali, storici, culturali e alle attitudini ad abitarlo». Ne deriva la necessità di considerare il paesaggio e il territorio come un unicum,

favorendo la ricostruzione delle relazioni tradizionalmente esistenti tra società e territorio e facilitando la conservazione delle singolarità dei luoghi e delle diversità territoriali in generale.

In tale approccio che assegna centralità al paesaggio, trovano spazio alcuni elementi chiave dell'architettura del Piano Territoriale.

- L'Atlante degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali, risultato di un'attività di co-pianificazione con il MiBac e le Soprintendenze regionali e provinciali, definisce 16 comprensori rispetto ai quali individua i caratteri identitari e le invarianti di paesaggio, da cui far discendere le dinamiche progettuali di valorizzazione, tutela e salvaguardia.
- La Rete Polivalente ha l'obiettivo di definire una Matrice Paesaggistico-Territoriale, intesa come sistema di relazioni in grado di creare l'armatura portante delle scelte di sviluppo, assolvendo al ruolo di connettività funzionale, ecologica, storico-culturale, fruitiva, per orientare i processi di organizzazione del territorio e di miglioramento della qualità paesaggistica.
- I Progetti Strategici di Territorio/Paesaggio intendono intercettare e valorizzare le buone pratiche di cui siano documentabili risultati significativi in termini di miglioramento della qualità del paesaggio e del territorio, attraverso la messa a bando di concorsi di idee legati alle cinque provincie calabresi, in modo da rendere attive e partecipi le comunità alla valorizzazione e tutela del proprio paesaggio e del proprio ambiente di vita.

Criticità e prospettive di lavoro

Come già anticipato, la conclusione dell'iter procedurale e la definitiva approvazione del Qtr-p risultano determinanti per l'efficace funzionamento dell'intero sistema della pianificazione regionale. La legge 19/2002 con il passaggio, privo di mediazioni, dal Prg alla pianificazione strutturale ha rappresentato per gli enti locali calabresi una sorta di elettroshock, difficile da metabolizzare. L'entrata in vigore del Qtr-p potrebbe rappresentare un passaggio fondamentale per chiarire definitivamente che una nuova fase ha avuto inizio e non è più possibile tornare indietro.



1. connessione vibo marina - vibo superiore (vv)



2. parco lineare della statale 280 (cz)



3. la via del Crati e del mare (cs)



4. la via del Crati e del mare (cs)



5. parco urbano di pertusola (kr)

I progetti strategici di territorio/paesaggio
Fonte: QTRP, tomo II, pagg. 111-113

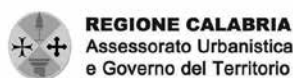
Nel rallentare la transizione verso il nuovo sistema di pianificazione, hanno avuto un ruolo anche alcune carenze strutturali riguardanti la documentazione di base: solo nel febbraio del 2012 è stata consegnata a tutti i comuni calabresi la card drive contenente la cartografia digitale nei formati richiesti dalla legge; solo nel settembre del 2014 è stata consegnata la banca dei dati relativa alla “carta dei luoghi”, che rappresenta un supporto indispensabile per la redazione dei quadri conoscitivi, in particolare per i piccoli comuni (numerossimi nella regione) che devono operare con risorse economiche ridotte.

Anche il tema della co-pianificazione, che doveva esprimersi compiutamente attraverso l’istituto della Conferenza di Pianificazione, non ha avuto la necessaria efficacia e si è spesso tradotto in un mero adempimento procedurale, disertato dai principali interlocutori istituzionali. In particolare, la Regione, totalmente assorbita dallo sforzo di condividere il proprio personale percorso di pianificazione (attraverso ad esempio l’interessante esperienza dei 39 forum di partecipazione, da febbraio a luglio 2012), ha abdicato al proprio ruolo di leader del processo di co-pianificazione. Con l’approvazione del Qtr-p, la Regione può riappropriarsi del suo ruolo-guida, anche in virtù dell’esistenza di un documento ufficiale nei confronti del quale esercitare le azioni di indirizzo e di rafforzamento della coesione territoriale.

Attraverso una virtuosa iniziativa di co-pianificazione, la Regione potrebbe favorire l’impiego di procedure semplificate ovvero incentivare forme di collaborazione tra comuni (dall’unione dei comuni, alla pianificazione in forma associata, passando per la gestione consortile di servizi e uffici) ormai indispensabili per un territorio come quello calabrese, privo di città, ma caratterizzato da piccole comunità (l’ottanta per cento dei comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). In questo campo, si registrano alcune delle più interessanti sperimentazioni avviate nel corso di questa nuova stagione di pianificazione: alcuni comuni, pur consapevoli delle maggiori difficoltà procedurali e della rinuncia ad una quota di autonomia decisionale, hanno imboccato la strada della pianificazione in forma associata. In particolare: il Psa della sibaritide (5 comuni) punta sulla massa critica (100.000 abitanti ca. rappresentano una dimensione analoga a quella dei comuni capoluogo); il Psa dell’Unione Arberia (5 comuni) assume l’appartenenza ad una minoranza linguistica ed etnica come valore culturale; il Psa di Rosarno (7 comuni) si configura come piano inter-provinciale oltre che inter-comunale; il Psa di Ricadi (3 comuni) si caratterizza per l’accentuata vocazione turistica dei territori interessati. Le esperienze portate avanti in questi comprensori possono rappresentare un modello virtuoso da contrapporre all’individualismo ed all’isolamento non più sostenibili da un

rinnovato modello di sviluppo.

Infine la presenta del Qtr-p è fondamentale per fornire un quadro di riferimento a tutte quelle iniziative che si muovono al di fuori della pianificazione ordinaria, ma che incidono in maniera determinante su città e territori (si pensi in particolare a iniziative e finanziamenti che si muovono nell’ambito dell’universo *smart cities*).

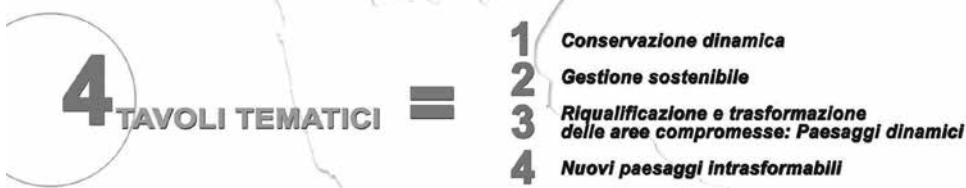


Quadro Territoriale Regionale PAESAGGISTICO

D.Lgs. 22 gennaio 2004, n° 42 ART. 143 - L.U.R./L.R.19/02 ART 17 e 17 bis



39 PAESAGGI = 39 FORUM DI PARTECIPAZIONE



Manifesto forum QTRP

Fonte: sito del Dipartimento Urbanistica e Governo del Territorio, Regione Calabria

Lorenzo Rota

Basilicata: stato della pianificazione territoriale regionale e paesaggistica

Il paradosso della Regione Basilicata

Fare un bilancio dello stato attuale della pianificazione territoriale e paesaggistica della Basilicata significa prendere atto del “paradosso” di una Regione che, pur avendo una struttura territoriale in gran parte frutto di scelte di pianificazione, risanamento, radicale riorganizzazione infrastrutturale ed insediativa (quelle operate dalla ricostruzione italiana del dopoguerra, e dal tentato riscatto del Mezzogiorno), è ad oggi priva di un Piano di Assetto Territoriale Regionale, per una (paradossale appunto) incapacità dimostrata, dalla sopravvenuta autonomia regionale, di aggiornare, perfezionare, dare seguito e completezza di realizzazioni a quelle scelte; detto in breve: di pianificare il proprio territorio.

La Basilicata quindi, Regione senza Piani.

In effetti la Basilicata, giunta al secondo conflitto mondiale quale parte dello “sfasciume pendulo” del Mezzogiorno d'Italia (Giustino Fortunato), ha conosciuto dal secondo dopoguerra, una serie di politiche di riforma (Ri-

forma Fondiaria), di bonifica idrogeologica (montana, valliva, costiera), di valorizzazione irrigua delle sue pianure, di riqualificazione dell'armatura infrastrutturale, industriale ed urbana, fortemente centrate su atti di pianificazione che riproponevano sperimentate metodologie d'intervento, quali quelle della TWA rooselvetiana (CASMEZ). Politiche con le quali si cercava sostanzialmente di “razionalizzare e modernizzare”, un'armatura territoriale prevalentemente “di crinale”, nella quale le valli, o le pianure, impaludate o malsane, erano aree residuali destinate ad usi subalterni.

Obiettivo di questa modernizzazione era la realizzazione di un'armatura territoriale moderna nella quale il polmone pianeggiante del metapontino, e le sue cinque, profonde diramazioni vallive e collinari, assumesero il ruolo di struttura portante produttiva (agricoltura, industria) ed infrastrutturale del territorio regionale, raccordandosi, nel contempo, con l'armatura urbana storica (capoluoghi compresi) assunta quale presi-

dio insediativo, depositaria dell'identità del territorio stesso.

Un'operazione complessa, realizzata per episodi spesso non adeguatamente coordinati, o rimasti monchi che, se ha prodotto sostanziali e positive trasformazioni nell'assetto territoriale, non può dirsi esaurientemente completata.

Il paradosso sta proprio nel mancato completamento di queste politiche (o loro aggiornamento in rapporto all'evolvere di tempi, emergenze ed opportunità), proprio nei decenni nei quali la riconosciuta autonomia regionale avrebbe dovuto accelerarne e tonificarne le elaborazioni e le realizzazioni.

La pianificazione territoriale regionale

Non a caso, l'unico documento ufficiale di Pianificazione Territoriale della Regione Basilicata, lo “Schema di Sviluppo Regionale” del CRPEB ha data (1967) precedente alla nascita dell'Ente Regione, in applicazione del dettato costituzionale.

Schema che ha costituito nei decenni successivi il disegno di riferimento dell'assetto territoriale regionale, avendo attuazioni parziali (ma anche contingenti deroghe), e rielaborazioni, in varie “ipotesi” di Piano di Assetto Territoriale, mai però giunte a compiuta formalizzazione in Consiglio Regionale: si possono citare le “Ipotesi di Assetto Territoriale della Regione Basilicata” (1975) elaborate da OTE/CAUN/COPER, aggiornate dalla Giunta Regionale di Basilicata in un nuovo documento del 1978.



Ipotesi travolte dalle emergenze provocate dal sisma del 1980, i cui cospicui interventi, anche finanziari, in assenza di una visione organica di organizzazione territoriale regionale, si sono dispersi in mille rivoli, in breve tempo ineluttabilmente disseccatisi. Ipotesi negli ultimi decenni ulteriormente relegate a semplici schemi geografici, allegati ai Piani di Sviluppo Regionali (Psr) ed alle programmazioni (Por e PO/FESR Basilicata), previsti dai regimi di aiuto della UE.

Nel 1999 nuovi spazi è sembrato si aprissero alla pianificazione territoriale, con l'approvazione della Legge Urbanistica Regionale n. 23/99, che prevede uno specifico "Quadro Strutturale Regionale" (Qsr), atto di programmazione territoriale con il quale "la Regione definisce gli obiettivi strategici della propria politica territoriale, in coerenza con le politiche infrastrutturali nazionale e di bilancio regionali, dopo averne verificato la compatibilità con i principi della tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse e beni territoriali esplicitate nella Carta Regionale dei Suoli":

Ma anche questa previsione legislativa non ha avuto esito: il Qsr è restato lettera morta, come del resto la Crs, che ne avrebbe dovuto costituire la base di definizione dei livelli di tutela e trasformabilità del territorio regionale. Questa è oggi la Basilicata, "Regione senza Piani".

La pianificazione paesaggistica regionale

Sul versante della Pianificazione Paesaggistica il "paradosso" non si smentisce.

Anche qui la Regione "parte bene", redigendo ed approvando tempestivamente, tra il 1985 ed il 1990, i sette "Piani Paesistici di Area Vasta", previsti dalla Legge Galasso (e relativi Decreti applicativi), e consolida una spiccata capacità di definizione di "buone pratiche" per la gestione del paesaggio (vedi i progetti di cooperazione transnazionale *Paysdoc/INTERREG/2003-07* e *Pays.Med.Urban/2007-13*; la costruzione di un "Atlante dei paesaggi urbani e periurbani"; le definizioni di linee guida per la progettazione integrata del paesaggio; e così via).

Ampia attuazione ha anche la costruzione della Rete Natura 2000 e la individuazione di Parchi Nazionali (Pollino; Appennino Lucano/Val d'Agri/Lagonegrese), Regionali (Chiese Rupestri del Materano; Gallipoli Cognato/

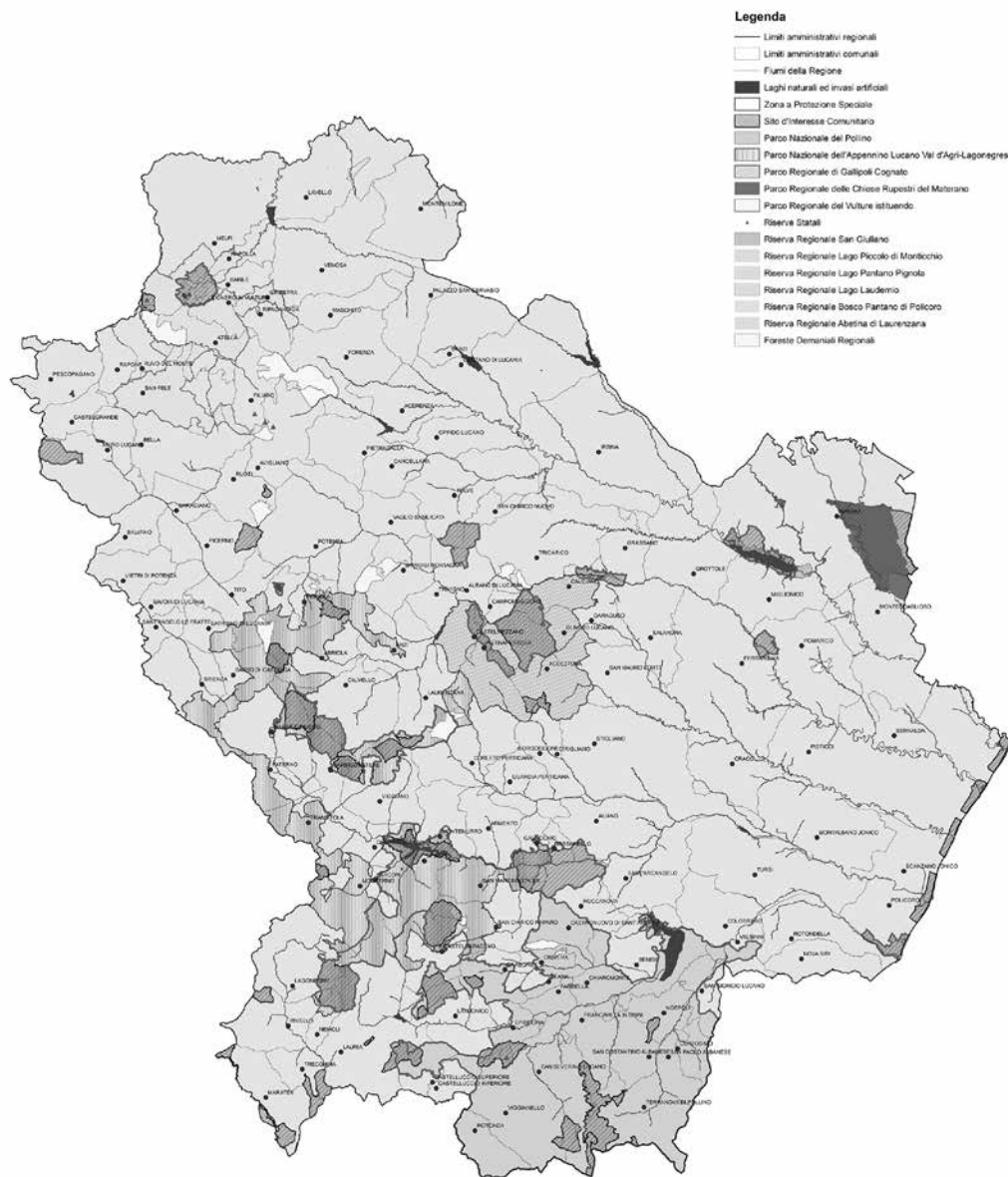
Piccole Dolomiti Lucane) e Riserve Naturali, arrivando a vincolare e tutelare circa il 30% del territorio regionale.

I problemi nascono quando, in attuazione del Dlgs n.42/2004, la Regione viene chiamata a redigere il Piano Paesaggistico esteso all'intero territorio regionale; il che avviene proprio negli anni in cui le politiche energetiche in atto (sia da estrazioni petrolifere, che da fonti rinnovabili, eolico e fotovoltaico) determinano sempre più espliciti attacchi agli stessi caratteri costitutivi di paesaggio ed ambiente regionali.

Anche in questo caso non si riesce a finalizzare proficuamente i pur diffusi sforzi messi in atto, che si traducono in alcuni atti parziali (costituzione di gruppi di lavoro; intese istituzionali MIBAC-MATTAM-Regione; pro-

duzione di documenti preliminari; ecc.), ma che non raggiungono l'obiettivo sostanziale dell'adozione prima (norme di salvaguardia), e dell'approvazione poi, del Piano Paesaggistico Regionale, quale strumento strategico e condiviso di governo della tutela e delle trasformazioni del territorio regionale.

I risultati di questo ritardo sono sotto gli occhi di tutti, e stanno creando sempre più diffuso allarme (e rigetto) nella comunità regionale, per le forti compromissioni ambientali che si stanno nel frattempo producendo, che intaccano, spesso irrimediabilmente, le vere risorse "autoctone" della Basilicata: natura, biodiversità, produzioni alimentari biologiche, stratificazioni antropiche, delle quali il paesaggio è la rappresentazione geografica e culturale.



Basilicata, sistema regionale delle aree protette

Un esempio: solo una decisione del TAR/Basilicata è riuscita (per ora) a tutelare uno dei paesaggi più noti al mondo, quello dei Sassi di Matera e prospiciente Altipiano Murgico, dall'aggressione visiva degli impianti eolici industriali; e questo perché non c'è stata alcuna "formale" e cogente definizione paesaggistica delle aree non idonee alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, pur prevista dalla vigente legislazione in materia; con il risultato che la (designata) "Capitale Europea della Cultura" rischia di giungere al fatidico 2019 circondata da una selva di pale eoliche: il paradosso continua!

Le prospettive

Il risultato è oggi che, sommando paradosso a paradosso, l'assenza di un disegno culturale unitario di organizzazione del territorio regionale, sta mettendo a rischio la sopravvivenza stessa della Regione, percepita più come obsoleta espressione politico-geografica, che entità storico/geografica/culturale forte e coesa: si rincorrono così le ipotesi di smembramento, e di aggregazione alle aree forti costiere adiacenti (macroregioni), alimentate dalle politiche di riforma della *governance* e di *spending review*; e si esplicitano volontà centralistiche che relegano la Basilicata a mero "salvadanaio" energetico nazionale (vedi il Decreto Sblocca-Italia).

Le future prospettive della Regione dovrebbero invece fondarsi sulla affermazione di identità ed autonomia regionale quali motori dello sviluppo, e sulla disponibilità di Qsr e Ppr quali statuti di quella unità ed identità; il Ppr cornice delle tutele, il Qsr cornice della valorizzazione: insieme statuto dello sviluppo sostenibile, da ricercare recuperando un po' di quello spirito di "new deal" del secondo dopoguerra, che questa Regione ha così fortemente riorganizzato.

A dimostrazione che "la Basilicata esiste", e può dare un suo contributo, superando i suoi paradossi, alla rinascita del Mezzogiorno d'Italia.

Carmelo Torre

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese tra piano e processo

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese è risultato il primo dell'era del Codice Urbani. Trarre bilanci sullo sforzo affrontato dalla Puglia per l'arrivo alla fase finale di approvazione del Pptr è forse già possibile. Forse è anche cruciale, a pochi mesi dall'addio di Nichi Vendola alla guida della Puglia, per il sopraggiungere delle elezioni regionali.

Il piano rappresenta sicuramente l'episodio più significativo in termini di raccolta di informazioni, messa a sistema, interlocuzione istituzionale, coinvolgimento del personale, certamente, nel decennio che ha visto in Angela Barbanente la principale artefice del tentativo di cambiamento della realtà urbanistica regionale, e probabilmente, anche dell'intero periodo di vita della Puglia da quando essa è nata come Ente Territoriale.

È davvero difficile per chi non ha percorso i corridoi delle sedi regionali comprendere a pieno la dimensione di quanto questo sia vero e tangibile.

Quindi, uno dei primi aspetti del piano, visto nella sua vicenda processuale, riguarda lo stesso ente che lo ha promosso, che si è messo in gioco, impegnato, messo in discussione, dei suoi dipendenti, dirigenti funzionari, precari, e precari stabilizzati. Coloro che sono entrati in qualità di dipendenti o collaboratori nell'ente regionale in questo periodo, e hanno potuto cimentarsi con queste tematiche nel quotidiano lavorativo, il Pptr ha rappresentato sicuramente una buona palestra. Il piano ha, come è normale per la sua natura, contenuti vincolistici, derivanti fondamentalmente dalla applicazione dell'imposto normativo del Codice Urbani, agli ambiti individuati dal codice stesso, e dalla estensione ad ambiti specifici individuati dalla Regione (i cosiddetti "Ulteriori Contesti").

Alla parte definibile come vincolistica in senso tradizionale, si associa la parte positiva, più ambiziosa e moderna, e anche

meno compresa dagli interlocutori locali, meno interpretata, come dovrebbe essere, nel senso dell'opportunità. Il piano va a questo proposito considerato una scommessa.

La scommessa parte innanzitutto:

- dalla ricerca di norme e soprattutto "linee guida" che garantiscano la qualità progettuale, come base della creazione di nuove possibilità di rilancio dell'economia legata al mercato delle costruzioni, in crisi in Puglia e in tutto il Paese.
- dalla conciliazione tra gli obiettivi di conservazione del costruito con valenza storica e culturale e dell'ambiente come luogo dove emerge la qualità paesaggistica, con quelli della redditività economica del mercato edilizio, generata dalla maggiore e migliore qualità urbana derivante dall'attuazione del Pptr.

Questi aspetti sono del resto coerenti con il coacervo delle azioni che hanno preceduto il Pptr nella politica territoriale dell'ultimo decennio: la rigenerazione urbana territoriale, la qualità della pianificazione come processo di coinvolgimento e di costruzione di economie, l'attenzione (fortemente anticipatoria rispetto ad altre realtà regionali, soprattutto al Sud) al tema del risparmio di suolo. Da questi capisaldi è nata la produzione normativa regionale, dal 2007 (col DRAG per i piani comunali) in poi.

Lo schema strategico del Pptr del 2010, illustrato nelle conferenze d'Area prima della sua approvazione, avvenuta con delibera di Giunta Regionale, annunciava di fatto la sostanza e i contenuti del Piano adottato nel 2013. Il piano quindi è stato caratterizzato da un lungo percorso di diffusione della sua concezione, della sua struttura, e dei contenuti normativi/pianificatori/vincolistici/progettuali. La sua adozione dell'agosto 2013, ha suscitato però una forte reazione, che non si era manifestata nelle fasi precedenti.

In apparenza, per estremizzare il discorso, è apparso che quello stesso strumento che aveva avuto nel suo sviluppo riconoscimenti e apprezzamenti per tutto il tempo, d'un tratto sia diventato problematico, a volte un "ostacolo" allo sviluppo.

Proprio Angela Barbanente ha evidenziato di recente, in un incontro pubblico sul disegno di legge regionale sulla partecipazione, la grande incidenza, tra le osservazioni esaminate a valle dell'adozione (2500 circa), di quelle volte a tutelare (ovviamente senza nessun dubbio sulla legittimità del fatto) gli interessi privati, a fronte di una scarsa presenza di osservazioni critiche costruttive, degli Enti Pubblici e del mondo delle associazioni.

Va preso atto che la assenza in quella fase evidenziata dall'assessore è reale. Quest'ultimo elemento impone una seria riflessione, in primis a chi scrive, in quanto esponente del mondo universitario (che è un ente Pubblico) e membro di più associazioni, che vanno dall'Inu all'ICOMOS alla SIEV.

La partecipazione di Enti e associazioni è stata rilevante soprattutto nella fase delle conferenze d'area. In quell'ambito, ragionando a posteriori, e soprattutto anche sulla scorta di queste ultime riflessioni, il contributo è stato più "figurativo" e deresponsabilizzato, rispetto a quello responsabilizzante, che poteva essere nella fase della critica costruttiva istituzionale associabile alle osservazioni. Questo atteggiamento invero fa parte di una prassi storicamente consolidata nel Paese.

Ci si è imbattuti forse in quella che Funtowicz e Ravetz hanno definito la fase di postnormalità della valutazione: alcuni soggetti del mondo istituzionale accademico e professionale, che magari avevano espresso giudizi entusiastici e favorevoli nelle fasi preparatorie, rischiando a volte di contraddire le loro stesse precedenti espressioni di favore, hanno preferito il silenzio.

Va a tal proposito evidenziato, che a contribuire alla fase di redazione del piano è stata chiamata ad una parte rilevante del mondo universitario, istituzionale, e della società civile, soprattutto nella fase iniziale delle Conferenze d'Area.

Una modalità di partecipazione a questo punto più seria è stata quella neutra dell'uso di propri mezzi di comunicazione, in vece dei momenti di vetrina mediatica. Così è stato per l'Istituto.

Non a caso il capitolo del Dossier delle Se-

zioni Regionali all'ultimo congresso Inu di Salerno del 2013 è stato dedicato al Pptr ed ha argomentato in favore dell'innovazione introdotta dal piano, ha criticato nel contempo le strumentalizzazioni che nel periodo immediatamente successivo alla sua adozione hanno caratterizzato il dibattito politico, spostando l'attenzione dai contenuti tecnici, e ha infine rilevato le eventuali criticità.

Alcune criticità si sono rivelate significative (in particolare la gestione del periodo delle norme di salvaguardia, che imponevano regimi di tutela più rigidi rispetto a quelli a valle della approvazione definitiva del piano, e la Attestazione di compatibilità per i Piani Urbanistici più recenti, già esaminati in fase di conferenza di servizi anche alla luce dello schema strategico del Pptr), e di fatto in simultanea con la pubblicazione del Dossier delle Sezioni Regionali, sono state affrontate dalla Regione Puglia e risolte con la Delibera di Giunta dell'Ottobre 2013.

A questo si aggiunge che, se guardiamo al processo che ha accompagnato il Pptr pensandolo come un processo interlacciato con ogni aspetto della dinamica territoriale della regione, rischiamo la grossolanità. L'Ammministrazione Vendola, nel suo periodo di attività, ha assunto l'impegno di affrontare il tema del riordino territoriale attraverso leggi e strumenti come il Pptr, ed ha finanziato la sperimentazione e l'innovazione progettuale.

Nello stesso periodo, buona parte delle questioni ambientali più rilevanti sono scoppiate proprio in Puglia. Gli ultimi due anni in particolare hanno visto l'acuirsi del conflitto ambientale tra produzione industriale ed energetica in contrapposizione a salute e ambiente, attraverso il dramma dell'ILVA di Taranto, l'esplosione della protesta ambientalista sulla TAP, il degrado della condizione dei suoli agricoli e dell'area industriale di Brindisi a causa del carbone di Cerano e del nastro trasportatore, e più di recente, l'ipotesi di uso per Tempa Rossa del Porto di Taranto come area di accesso dell'oleodotto Total.

Tali questioni hanno di fatto agito su assi paralleli a quelli dell'azione istituzionale regionale nel campo della pianificazione. Per quanto inclusivo potesse essere il processo del Pptr e la promozione e l'affiancamento nell'attuazione del sistema di norme regionali su sostenibilità edilizia e valutazione ambientale, gli argomenti precedentemente richiamati, non trovavano la soluzione in

strumenti a disposizione dell'assetto del territorio per ovvi motivi di limite d'azione.

Inoltre il progresso del sistema di *governance* regionale non ha trovato una sua simmetria nello sviluppo della capacità di *governance* degli enti locali.

Il tentativo di colmare il gap è stato condotto attraverso azioni di affiancamento e di formazione. L'affiancamento è una pratica che la Regione Puglia ha messo in campo già in passato, finanziando abitualmente le attività di formazione del proprio personale, e in casi particolari attività rivolte all'esterno con la finalità di spiegare e diffondere le proprie visioni tecniche. Un episodio significativo, si è avuto con l'attività di formazione di "Plan & co", finalizzata ad illustrare al personale degli uffici tecnici e al mondo professionale i contenuti e gli obiettivi della Prima Parte del DRAG relativa ai Piani Urbanistici generali (tra il 2007 e il 2008), con esempi e spunti metodologici. In questi ultimi mesi una iniziativa analoga è stata svolta nel "Percorso di affiancamento al Pptr", di formazione dei responsabili dei procedimenti per le procedure autorizzative, e dei componenti delle commissioni paesaggistiche.

Le problematiche da affrontare nel futuro sono legate ad alcune incognite cruciali. La prima è relativa alla possibile permanenza alla guida delle attività di governo del territorio di Angela Barbanente, che non è certa. La seconda, in qualche modo connessa con la prima, verte su possibili reindirizzi politici più o meno rilevanti del prossimo governo regionale. Non va trascurato che una parte (comunque minoritaria) della maggioranza già nella legislatura ora in fase di chiusura aveva accolto senza entusiasmo il Pptr. Quest'ultimo dovrebbe essere approvato a breve, prima della fine della legislatura. È auspicabile nella fase post-elettorale la massima continuità possibile con gli indirizzi di attuazione del Pptr del governo uscente. Infine la necessità di nuovi strumenti nell'affiancamento agli enti locali, in una fase che più che pianificatoria, a impalcato normativo ormai consolidato, si prospetta gestionale. In questa nuova fase, ad esempio, cruciale sarà la riconfigurazione delle soprintendenze, per loro storia poco avvezze alla co-gestione (come spesso in passato alla co-pianificazione), e fortunatamente già in parte rinnovate.

Indice degli autori

Antonio Acierno
Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II

Francesco Alberti
Ricercatore di Urbanistica, Università degli Studi di Firenze

Angela Barbanente
Assessore alla Qualità del territorio e vicepresidente della giunta regionale della Puglia

Gilda Berruti
Architetto PhD, Università Federico II di Napoli, Dipartimento di Architettura

Fabrizia Biagi
Associazione culturale educativa Fantàsia

Leonardo Blasetti
Architetto - Athenarchitectura s.r.l

Alessandro Bruni
Segretario INU Umbria

Tom Bulic
Architetto

Andrea Canziani
INU Liguria

Silvia Capurro
Presidente INU Liguria

Claudia Cassatella
Politecnico di Torino DIST

Claudio Centanni
Presidente INU Marche

Gaetano Cerruti
Progettista degli interventi del piano, Comune di Eboli

Serena Ciabò
Pianificatore territoriale

Aldo Ciocia
INU Lombardia

Emanuela Coppola
Coordinatrice redazione INU Campania

Davide Cornago
Forma Urbis

Marco Cremaschi
Università Roma Tre

Giuseppe De Luca
Segretario generale INU

Luana Di Lodovico
Componente Consiglio direttivo INU Abruzzo

Donato Di Ludovico
Segretario INU Abruzzo e Molise

Francesco Evangelisti
Comune di Bologna

Claudia Faraone
Assegnista di ricerca Università IUAV di Venezia

Isidoro Fasolino
Dipartimento di Ingegneria Civile Università di Salerno

Patrizia Ferri
Università La Sapienza, Roma - Accademia di Belle Arti, Frosinone - Condirettrice del CeDRAP (centro ricerca e documentazione sull'arte pubblica), La Sapienza, Roma

Francesco Gastaldi
Università IUAV di Venezia

Giovanni Ginocchini
Urban Center Bologna

Mauro Giudice
Componente Consiglio direttivo INU Piemonte e della Giunta esecutiva INU

Elena Granata
Politecnico di Milano

Giuseppe Guida
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale - Seconda Università di Napoli

Luca Imberti
INU Lombardia

Simona G. Lanza
INU Liguria

Arturo Lanzani
Politecnico di Milano

Luciano Lussignoli
Componente Consiglio direttivo INU Lombardia

Marina Marino
Consulente Prg Marzara del Vallo

Anna Mesoletta
Componente Consiglio direttivo INU Campania

Angelo Micolucci
Ingegnere, dottore di ricerca, INU Puglia

Marina Monaco
Progettista degli interventi del piano, Comune di Eboli

Giovanni Montresor
Ingegnere, Centro Regionale Studi Urbanistici del Veneto

Anna Nicoletti
Dirigente del Settore Programmi di Riqualificazione Urbana del Comune di Genova

Ennio Nonni
Architetto Urbanista

Federico Oliva
Direttore "Urbanistica", DIAP, Politecnico di Milano

Giovanni Paludi
Responsabile Settore Pianificazione territoriale e paesaggistica - Regione Piemonte

Mauro Pascoli
Inu Friuli Venezia-Giulia

Pierluigi Properzi
Presidente INU Abruzzo e Molise

Lucia Quagliano
Istituto Bruno Leoni, Milano-Torino

Daniele Rallo
AssUrb, Coordinamento tecnico Pgt di Varese

Luca Rampado
AssUrb

Lorenzo Rota
Presidente INU Basilicata

Silvia Saccomani
INU Piemonte e Valle d'Aosta

Francesco Sbetti
Direttore UI

Carlo Stagnaro
Istituto Bruno Leoni, Milano-Torino

Ilaria Tavoni
Architetto

Carmelo Torre
Presidente INU Puglia

Salvatore Visone
Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, Presidente Ordine Architetti P.P.C di Napoli e provincia

Michele Zazzi
Ricercatore e Professore in Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso l'Università degli Studi di Parma

Alberto Ziparo
Università di Firenze

Corrado Zoppi
INU Sardegna e Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari

Massimo Zupi
Componente Consiglio direttivo INU Calabria

Indice dei luoghi

Abruzzo
Ancona
Atri (TE)
Barcellona
Basilicata
Bologna
Cagliari
Calabria
Campania
Eboli
Firenze
Foligno
Friuli Venezia Giulia
Genova
L'Aquila
Liguria
Lombardia
Matera
Melbourne
Piemonte
Puglia
Sicilia
Taranto
Umbria
Verona

Nel prossimo numero

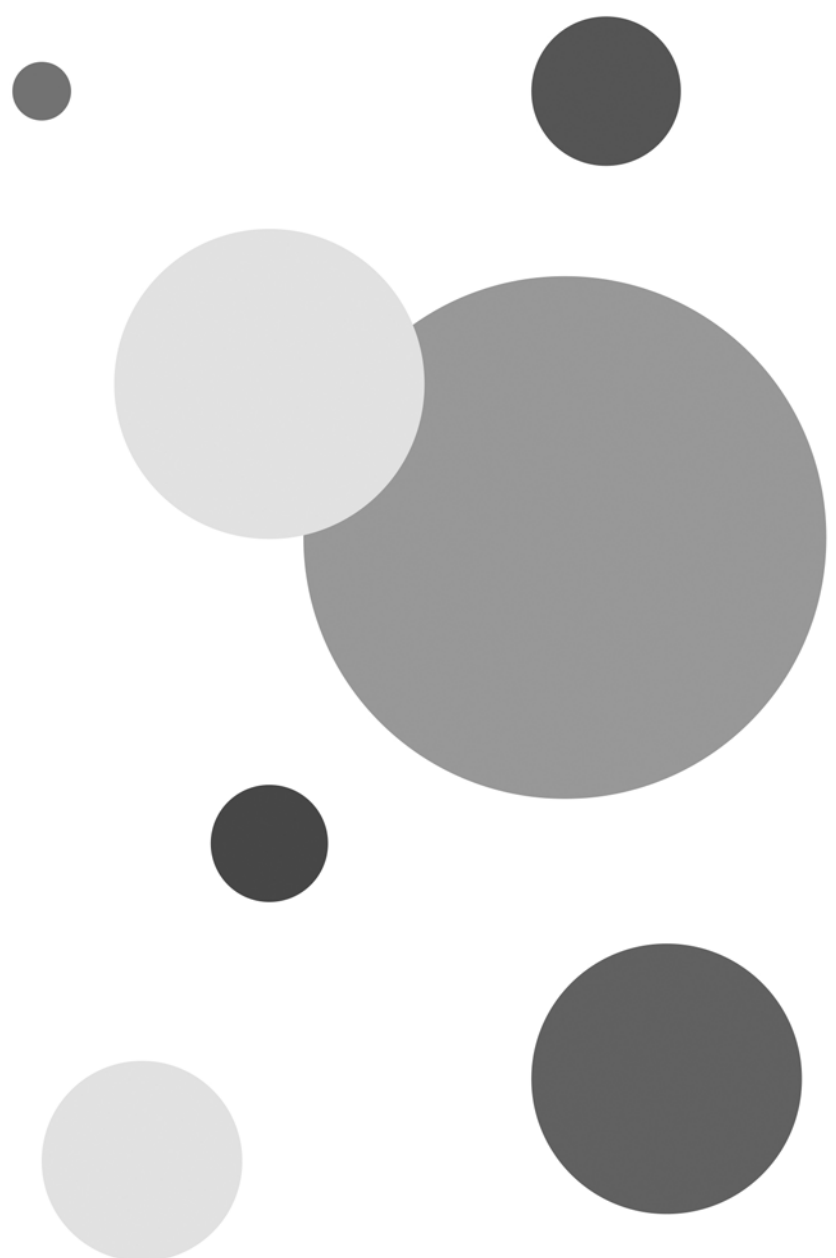
- Pianificare le città del vino
- Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria
- Oltre il parco: i giochi di Londra

La
BIBLIOTECA
TASCABILE
DI
INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

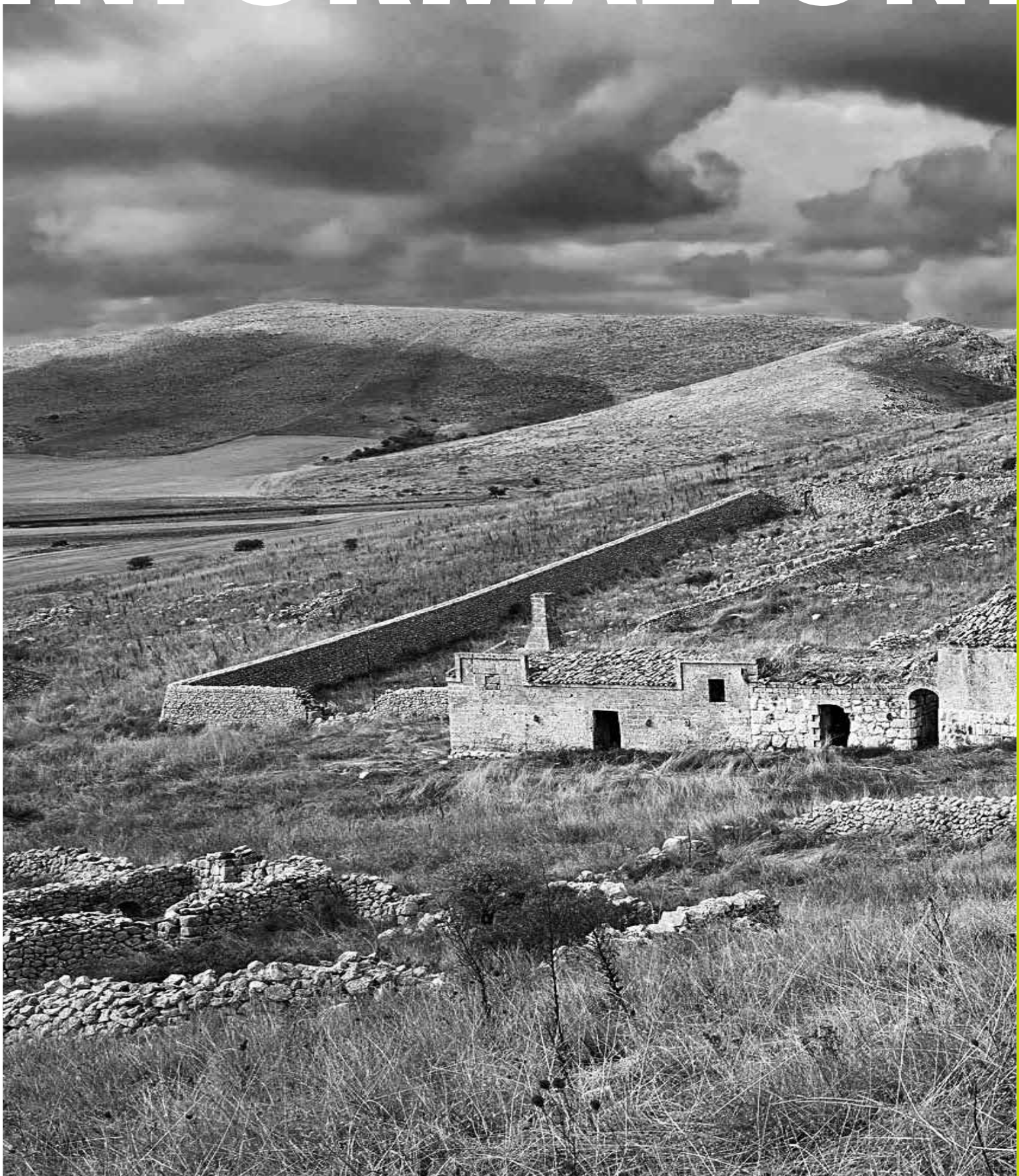
Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su www.inuedizioni.com



urbanistica

INFORMAZIONI



Tonio Sigismondi, *Jazzo Portico*, Alta Murgia