UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia

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

Original Citation:

Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia / G. De Luca. - In: EDILIZIA E TERRITORIO. - ISSN 1828-034X. - ELETTRONICO. - 12:(2015), pp. 6-9.

Availability:

This version is available at: 2158/1019328 since: 2016-01-21T21:57:08Z

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)

12 October 2024

Il Sole 24 ORE
Edilizia e Territorio
www.ediliziaterritorio.ilsole24ore.com
DOSSIER ON LINE NUMERO 12 DICEMBRE 2015

URBANISTICA, LE LEGGI REGIONALI

Guida alle norme e modelli a confronto

Il Sole 24 ORE
Edilizia e Territorio
www.ediliziaterritorio.ilsole24ore.com

COMMENTI

Guida alle leggi regionali sul governo del territorio

Tre generazioni di leggi regionali in materia urbanistica, a partire dagli anni settanta, hanno portato oggi a normative quasi sempre molto originali e spesso all'avanguardia rispetto a quelle statali
Guida rapida alle leggi, regione per regione, per orientarsi e per approfondire analogie e differenze

Testi da pagina
6

Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano al dualismo Toscana-Lombardia

Negli anni settanta e ottanta le leggi urbanistiche regionali copiavano lo schema della 1150/1942 con «unicità del comando» e piani a cascata. Negli anni novanta l'allargamento delle funzioni delle norme sul governo del territorio e la legge Toscana con il «piano sdoppiato» Dal 2001 il «modello Lombardia» e il «semiclassico aggiornato»

DI GIUSEPPE DE LUCA(*)

Negli anni '90 cominciano ad essere emanate dalle Regioni una nuova serie di leggi urbanistiche dette di "seconda generazione" perché introducono nel corpus normativo regionale – e nelle conseguenti pratiche – nuove modalità di forma e contenuto, nonché nel disegno delle procedure. Tali modalità fanno partire significative diversità fra una regione e l'altra, tanto da dare luogo non solo a pratiche differenti, quanto a veri e propri sistemi legislativi fortemente riconoscibili e caratterizzanti le diverse realtà regionali. In questo contributo verrà ripercorsa l'evoluzione delle leggi regionali.

LA PRIMA GENERAZIONE, LEGGI FOTOCOPIA

La prima generazione delle leggi urbanistiche regionali, quelle nate a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, dopo il trasferimento prima delle funzioni amministrative (DPR 8/72) e poi dei poteri dallo Stato alle neonate Regioni (DPR 616/77), erano orientate ad una **interpretazione tradizionale della legge urbanistica nazionale del**

[*] *Professore di Urbanistica, responsabile Laboratorio Regional Design, Dip. Architettura, Università di Firenze. Segretario generale dell'Inu*

1942, la 1150, senza modificarne nella sostanza l'impianto delle competenze (rispetto ai livelli di pianificazione e agli strumenti urbanistici esecutivi). Qualche diversità era solo legata a una differente quantificazione degli **standard urbanistici**, con significativi aumenti rispetto ai minimi obbligatori (gli arcinoti 18 mq/abitante di servizi – verde pubblico, attrezzature di interesse collettivo, parcheggi, scuole dell'obbligo), come nel caso della Lombardia, dove vengono elevati a 26,5 mq/abitante.

La legge nazionale n. 1150/1942 fa riferimento al primo principio della teoria razionalista secondo il quale l'unicità del comando è condizione tassativa perché un'azienda funzioni. Nel caso della legge l'azienda era il funzionamento della città e l'attività edilizia che le dava senso e il comando quello dell'ente pubblico, garante ed espressione dell'interesse collettivo. In nome di questo principio l'intera impalcatura del dispositivo si configurava ***a cascata***, dall'alto al basso, dal generale al particolare, in un rapporto di continuità logica e funzionale, in modo da disegnare un ***sistema di piani*** sempre più piccoli man mano che ci si avvicinava alla scala reale del territorio: dal Piano territoriale di coordinamento (allora riservato ad ambiti di scala regionale) al Piano particolareggiato di area che dettagliava la trasformabilità fisica al suolo.

L'implementazione della legge, come noto, non fu di natura razionalista, come presupponeva il dispositivo della stessa norma, ma diversa, che possiamo definire «post-razionalista», nel senso che alcuni passaggi necessari per una ordinata pianificazione non sono stati rispettati o per nulla attuati (come quello del Piano territoriale di coordinamento, che trova concreta applicazione solo dopo il 1990, come richiameremo fra poco). L'attenzione venne focalizzata quasi esclusivamente sul livello comunale e sul ***Piano regolatore generale***, il vero strumento pubblico e collettivo che, distribuendo destinazioni d'uso sul territorio e allocando le relative funzioni, ha assunto un contenuto imprescindibile nella distribuzione e nel riconoscimento di diritti individuali sui suoli urbani, nonché di regole di produzione e consumo dell'ambiente fisico (cioè ha distribuito la rendita urbana). Per questo è sempre stato al centro dell'attenzione sia economica che politica. Nelle aree urbane, infatti, si investe e in esse si concentrano e si coagulano gli interessi delle componenti attive della società: famiglie, imprese, istituzioni. Le aree urbane sono il principale luogo dove è più diretto ed esplicito il rapporto cittadini-interessi-rappresentanza politica-cittadinanza.

PIANI A CASCATA
Nelle prime leggi regionali vengono replicati i principi della legge statale 1150/1942

LEGGI OMNIBUS
Sempre più compiti alle leggi urbanistiche: tutela paesistica, difesa del suolo, parchi

SECONDA GENERAZIONE: LEGGI OMNIBUS

La seconda generazione, invece, apporta significative innovazioni e tende ad indirizzarsi verso due strade: da un lato interpretando estensivamente la legge nazionale del 1942 (che comunque rimane una norma quadro di riferimento nazionale) e dunque dilatando natura, forma e contenuti della strumentazione urbanistica; dall'altro ampliando notevolmente il campo d'azione delle Regioni e delle autonomi locali fino a integrare nella stessa strumentazione, sia di livello territoriale che urbanistica, disposizioni per il territorio, disposizioni per il paesaggio e disposizioni per l'ambiente.

L'incipit di questa evoluzione è, anch'esso, duplice:

- da una parte l'entrata in vigore della ***riforma delle autonomie locali nel 1990, con la legge n. 142***, che assume la natura di legge di principi generali sia per l'ordinamento locale, sia per le competenze che redistribuisce tra i livelli amministrativi. Per quanto qui interessa, uno dei nodi è la dimensione provinciale che viene vista come una sorta di "passaggio obbligato", intermedio e di coordinamento tra il livello comunale e quello regionale, sperando di portare ad efficacia e coerenze gli strumenti di programmazione e di indirizzo regionale con quelli regolativi locali;
- dall'altra il cosiddetto "pacchetto ambientale" che proprio in quel periodo trova una più stabile organizzazione dopo il primo condono edilizio (1985) e la contestuale emanazione della cosiddetta ***legge "Galasso"*** sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale e sulla pianificazione paesistica (come si diceva allora), e la successiva legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (1986). Pacchetto che trova tre susseguenti ulteriori tasselli ordinatori, la ***legge n. 183 del 1991*** finalizzata alla ***difesa del suolo***, con l'istituzione delle Autorità di Bacino e del relativo Piano operativo, sovraordinato a tutti gli altri strumenti della pianificazione ordinaria; la legge n. ***394 sempre del 1991***, sull'***istituzione dei parchi e le aree protette naturali***, che detta principi sulla tutela naturalistica, delineando enti autonomi di gestione e specifici strumenti di piano; ed infine l'emanazione (come provvedimento del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Cipe) del Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile del 1993 , in attuazione dell'Agenda 21, che recepisce nel sistema normativo italiano i primi accordi internazionali sull'ambiente e la sostenibilità, dopo la dichiarazione dell'Onu dell'anno prima;
- ed infine, ultimo significativo impulso, la modifica del sistema elettorale delle autonomie locali con la ***legge n. 81 del 1993*** sull'***elezione diretta del Sindaco*** e ***del Presidente della Provincia***, che rafforza quanto già delineato con la 142/90, e cioè un governo locale incentrato essenzialmente su due organi: Consiglio Comuna-

le/Provinciale e Sindaco/Presidente, ciascuno con funzioni proprie: di indirizzo e controllo il primo; esecutivo e di gestione il secondo.

Questa triplice evoluzione, che incrocia poi la "crisi di sistema" legata alla stagione di tangentopoli, si può leggere come **un sia pure implicito disegno riformatore di indirizzo nazionale** per l'intero apparato regionalistico italiano. Disegno che, seppur ancora costituito da frammentati non del tutto coerenti tra loro e con qualche incompletezza, attiva una discussione regionalista che porta a tracciare alcuni scenari di riferimento in diversi campi della pubblica amministrazione, tra cui il territorio e il suo governo.

Discussione che vede coinvolto anche l'***Istituto Nazionale di Urbanistica*** fin dal 1993, con una serie di iniziative che porteranno ad una proposta "aperta" di nuova legge urbanistica nazionale discussa nel XXI Congresso nazionale del 23/25 novembre **1995** a Bologna dal titolo ***La nuova legge urbanistica. I principi e le regole***. Proposta ulteriormente elaborata e formalizzata due anni dopo in un documento ufficiale con il titolo *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, INU, Roma 1997 (mimeo).

PIANO SDOPPIATO

La legge 5/1995 della Toscana fu la prima con lo schema Inu piano strutturale-operativo

LOMBARDIA

Massima flessibilità nel «modello lombardo»: documento politico e poi solo piani urbani operativi

LA TOSCANA APRIPISTA

La discussione nell'INU corre parallela al dibattito interno alla **Regione Toscana** che fin dal 1994 presenta, su iniziativa della Giunta, la proposta di legge regionale n. 452, predisposta dell'Assessorato all'urbanistica, ma interamente scaturita da un dialogo con il sistema delle autonomie locali, contenente «norme per il governo del territorio», che verrà approvata nel gennaio successivo (**legge 5/1995**).

La proposta della Toscana è solo in apparenza simile a quella dell'INU, nella realtà se ne discosta significativamente, specialmente per quanto riguarda il Piano strutturale, che qui non è obbligatorio per tutti i Comuni. Al centro della proposta INU vi è anche il rifiuto della tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici, ricercando nella diversità delle competenze degli enti locali un'attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali e che faciliti la separazione tra scelte strategiche e scelte operative. Per quanto concerne la pianificazione comunale la riforma non mira ad una riorganizzazione degli attuali contenuti del Piano regolatore generale, ma ad una sostanziale innovazione di tali contenuti e, di conseguenza, dei modi di costruzione. Esso è prefigurato in due distinti momenti: il Piano Strutturale e il Piano Operativo, cui si affianca il Regolamento Esecutivo, sostitutivo del vecchio regolamento edilizio.

Nella legge toscana, il **Piano Comunale Strutturale**, obbligatorio solo per i comuni indicati dal Piano Territoriale Provinciale (quelli più rilevanti per problematiche e dimensioni) è orientato sui tempi medio lunghi. Definisce le strategie urbanistico-ambientali individuando le problematiche principali e gli obiettivi da raggiungere. E' chiamato a definire il sistema infrastrutturale, il sistema degli insediamenti (residenziali, industriali e terziari) ed i servizi (attrezzature puntuali, infrastrutture a rete e verde pubblico). A questi compiti "tradizionali" si aggiungono nuovi obiettivi di natura ambientale in attuazione delle direttive del Piano Provinciale: la definizione del sistema idrogeologico e dello smaltimento dei rifiuti. Le previsioni del Piano Comunale Strutturale sono direttamente cogenti solo per quanto riguarda i vincoli paesistico-ambientali. Tutte le altre previsioni urbanistiche non sono immediatamente vincolanti per le proprietà immobiliari coinvolte, ma lo diventano successivamente attraverso l'approvazione dei successivi Piani Operativi, oppure per effetto dell'approvazione dei progetti esecutivi individuati dallo stesso Piano Strutturale (infrastrutture, grandi attrezzature).

Il secondo, che nella legge toscana è il **Regolmaneto urbanistico (livello operativo)**, ha per oggetto gli interventi pubblici e privati per i quali l'amministrazione intenda procedere nell'approvazione dei progetti esecutivi nel corso del suo mandato amministrativo: per questa ragione è stato definito "Piano del Sindaco". La relazione con il mandato amministrativo rafforza il significato di bilancio consuntivo dell'operato del Sindaco e della sua Giunta, in sintonia con la legge elettorale, facendo così assumere al Piano Operativo valenze che vanno ben oltre la sfera tecnico disciplinare. Sotto questo profilo il Piano Operativo si pone in termini complementari al Programma Pluriennale di Attuazione: non assegna semplicemente le edificabilità, ma sulla base del bilancio comunale individua interventi specifici sui quali l'Amministrazione è chiamata a dare conto al termine del suo mandato.

Le altre Regioni che si dotano di nuove leggi regionali non sono radicali come quella della Toscana, né seguono le indicazioni dell'INU alla lettera, anche se indirettamente ne prendono spunto. Con l'eccezione del **Friuli V.G**. che emana una nuova legge che ridefinisce organicamente livelli, attori, contenuti e procedure della pianificazione territoriale, ma che è precedente al dibattito INU, le altre, varano sostanzialmente adeguamenti alle disposizioni contenute nella legge nazionale 142/90, senza instaurare, né tentare, particolari forme innovative nei contenuti e nelle procedure della pianificazione.

TERZA FASE, ALTRI MODELLI REGIONALI

3. La terza generazione, prende corpo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, che porta, in tempi relativamente corti, a prospettare altri embrioni di "modelli" rispetto a quello già sperimentato e praticato della Regione Toscana.

Se consideriamo il sistema di pianificazione come un insieme di ordinamenti istituzionali e di procedure legali, amministrative e tecniche che costituiscono il quadro di riferimento e di regolazione delle pratiche di pianificazione, sia territoriale che urbanistiche, oggi si possono estrapolare almeno tre modelli regionali emergenti:

a) il "modello toscano" che conserva il ***primato del potere pubblico*** nel campo della trasformazioni urbane e territoriali. Modello che direttamente o indirettamente ha influenzato le leggi regionali della **Liguria**, **Lazio**, **Emilia-Romagna, Umbria**.

Esso parte dal presupposto che i processi di pianificazione del territorio non sono indifferenti rispetto ai processi di sviluppo, a quelli di coesione sociale e territoriale e quindi anche ai processi di qualità della vita quotidiana; e nasce dalla considerazione politica che ***il territorio*** stava assumendo un nuovo ruolo nello sviluppo economico e sociale: un ruolo di deposito di forme e valori di immaterialità che bisognava ***preservare e garantire*** all'interno di logiche di controllo e di governo pubbliche. La prima legge regionale che propone questo approccio – a Costituzione allora non modificata – e che introduce la categoria di "governo del territorio", è la LRT 5/95. Questi i punti salienti:

- mettere in primo piano le risorse del territorio ed il territorio stesso, inteso quale principale risorsa e patrimonio della collettività, richiamando indirettamente il principio di precauzione, richiamando direttamente la questione della ***limitazione del consumo di suolo***, quando ancora questo non era assunto ad attenzione nazionale: "Nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistano alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti" (art. 5, c. 4);
- superare i settorialismi in un approccio unitario rispetto alle risorse e al loro governo;
- assumere il principio di responsabilità per tutti gli enti territoriali che si autoapprovano gli strumenti urbanistici e territoriali che progettano;
- attivare obbligatoriamente la concertazione interistituzionale (attraverso il coinvolgimento delle strutture e gli apparati tecnici interni che devono operare in stretto rapporto di collaborazione e sinergia), e indirettamente sociale, già dalle fasi di avvio e fino alla fase di approvazione degli atti di pianificazione, sottolineando l'indivisibilità del processo di pianificazione e l'esigenza della cooperazione tra interessi e azioni. Si modificava anche la forma del ***Piano*** della tradizione classica, che da unico veniva ***sdoppiato*** in due parti:
- una strutturale di lungo periodo non incidente sui diritti di proprietà
- una operativa incidente sui diritti di proprietà.

Il "modello" dopo 10 anni di applicazione è stato rafforzato e aggiornato (con la LRT 1/05), e "revisionato" nell'ultima modifica del modello, fatto con la legge regionale 65/2014.

b) il "modello lombardo" che parte dal presupposto che solo una gestione flessibile del governo del territorio si possa meglio rispondere alle domande ammodernamento delle strutture urbane e territoriali. Tutto ruota intorno alla predisposizione di un **Documento programmatico**, che ha un valore di intenzionalità politica, più che di intenzionalità tecnica. Il concetto di fondo è che nei sistemi urbani densi e ad alta infrastrutturazione non sia utile conferire un valore normativo alle previsioni di piano regolatore — ad esclusione di particolari salvaguardie — ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie della Amministrazione e a seguito della valutazione dei risultati attesi. In questo modo la tutela del patrimonio collettivo è indifferente al governo del territorio, perché trasferita al di fuori di esso ed esercitata attraverso i vincoli speciali.

c) il "modello semiclassico aggiornato", sviluppato particolarmente in **Veneto** (ciascun piano indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti), e presente anche in altre Regione (ad es. **Basilicata**), e fondato ancora su forme di neo-dirigismo istituzionale. In sintesi: poiché ogni livello di governo esprime i propri interessi sul territorio (nei limiti che il principio di sussidiarietà attribuisce alla sua responsabilità) mediante un atto di pianificazione, all'approvazione (cioè all'ingerenza tendenzialmente discrezionale del livello sovraordinato sulle decisioni del livello sottordinato) si sostituisce la "conformità": ossia la verifica che l'atto di pianificazione del livello sottordinato non sia difforme rispetto alle prescrizioni del livello sovraordinato. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA