



A COSA SERVE OGGI PIANIFICARE

Commento a partire dal libro curato da Ilaria Agostini

Raffaella Bedosti

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il libro [Consumo di luogo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia Romagna](#) (Pendragon, 2017), a cura di Ilaria Agostini e con la prefazione di Tomaso Montanari, raccoglie una serie di contributi (oltre che della curatrice, di Piergiovanni Alleva, Paolo Berdini, Piero Bevilacqua, Paola Bonora, Sergio Caserta, Pier Luigi Cervellati, Paolo Dignatici, Anna Marina Foschi, Giovanni Losavio, Anna Marson, Cristina Quintavalla, Ezio Righi, Piergiorgio Rocchi, Edoardo Salzano) sul progetto di legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna approvato nel febbraio dello scorso anno e divenuto legge, senza sostanziali modifiche, lo scorso dicembre (1). Tutti i testi sono focalizzati sulla strumentazione urbanistica comunale (sulla quale si concentrava in sostanza la strategia del progetto di legge) e sugli aspetti in essa presenti attraverso i quali si sarebbe operato "un irresponsabile salto di scala fino alla negazione della stessa disciplina urbanistica" (*Lettera aperta ai governanti della Regione Emilia-Romagna* del 12 dicembre 2016) e "l'eclissi del ruolo pubblico nella trasformazione delle città e dei territori" (Agostini, Caserta).

Quali gli aspetti che portano i diversi interventi a questa conclusione?

Un primo aspetto che viene evidenziato è il fatto che lo strumento urbanistico comunale previsto nel progetto di legge (il Piano urbanistico generale) al quale è attribuita la competenza sulla disciplina dell'assetto edilizio (2) esercita tale competenza, con conseguente attribuzione dei diritti edificatori, limitatamente alle parti di territorio urbano consolidato individuate dal piano stesso per le quali vengono previsti interventi attuabili direttamente (intervento edilizio diretto). Per gli interventi di "addensamento e sostituzione urbana", invece, più significativi per le trasformazioni urbane, il Piano urbanistico generale "non può stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato né fissare la disciplina di dettaglio", essendo questa competenza attribuita ("principalmente" – art. 38) agli "accordi operativi". Sempre agli accordi operativi è attribuita l'individuazione e attuazione di nuovi insediamenti, per i quali è specificato che gli elaborati del Piano urbanistico generale "non contengono in nessun caso – si legge nel progetto di legge – una rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti bensì indicano, attraverso apposita rappresentazione ideogrammatica [...] le parti del territorio extraurbano, contermini al territorio urbanizzato, che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane e che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo". **Poiché oggetto degli accordi operativi sono le proposte presentate da privati, la disciplina pianificatoria del Piano urbanistico generale nei contesti urbani viene esercitata, di fatto, dal Comune in ambiti circoscritti (dove sono previsti interventi diretti) e non sul territorio comunale nella sua interezza.** "Il disegno di legge –

osserva Losavio nel libro – sottrae ai comuni [...] insieme compiti essenziali della pianificazione e capacità di iniziativa nella fase attuativa rimessa esclusivamente ai privati proprietari (attraverso l'accordo operativo che sostituisce i vigenti ma così soppressi piani urbanistici attuativi)". In altri termini, "è introdotto [...] l'espresso divieto della pianificazione urbanistica [...] sulle più rilevanti trasformazioni del territorio urbanizzato, rimesse al libero accordo operativo con i proprietari-costruttori. La stessa urbanistica che, così disponendo, si nega". Se le disposizioni in oggetto permarranno nel testo che sarà approvato dalla Assemblea legislativa regionale, è ritenuto ipotizzabile che il Governo voglia "sollevare conflitto di attribuzione (per violazione di principi fondamentali della materia e lesione di funzione comunale protetta) davanti al giudice delle leggi" (Losavio) in quanto "Il disegno di legge non esita a porsi in frontale contrasto con l'ordinamento nazionale, e violare con ciò la Costituzione" (lettera aperta sul Manifesto 10 marzo 2017 riportata nel libro).

Un altro aspetto critico evidenziato nel testo riguarda la disposizione relativa agli standard urbanistici differenziati (art. 9) che attribuisce al Piano urbanistico generale la facoltà di individuare ambiti nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento e sostituzione urbana possono cedere aree per le dotazioni territoriali (artt. 3, 4, 5 del DM 2.4.68) in quantità inferiore non solo a quanto già prescritto dalla Regione fin dalla LR 47/78 (30 mq/ab) ma a quanto previsto dallo stesso decreto ministeriale (18 mq/ab). La deroga, consentita qualora sia dimostrato che il fabbisogno di attrezzature è soddisfatto all'interno degli ambiti o in aree contermini, è inserita "in attuazione della seconda parte dell'articolo 2-bis, comma 1, del DPR n. 380 del 2001". Sempre in attuazione del medesimo articolo anche i limiti di altezza e densità del DM 2.4.68 possono essere derogati ("i permessi di costruire convenzionati relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica e gli accordi operativi che regolano interventi di addensamento e sostituzione urbana – si afferma nel progetto di legge – non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezza degli edifici") (3). Si osserva che l'art. 2-bis del DPR 380/2001 (4) consente alle Regioni di prevedere deroghe al DM e impone che, in questo caso, le Regioni dettino disposizioni specifiche, il che "non può certo significare, come invece pretende l'art.9, lettera c) del disegno di legge regionale – osserva Losavio – la liberazione da ogni prescrizione di densità, altezza degli edifici e distanza tra loro, la soppressione cioè di ogni limite, di ogni obiettivo criterio ordinativo per l'insediamento edilizio urbano". **L'art. 9 citato prevede quindi nella disciplina del territorio urbanizzato sia la sottrazione alla competenza comunale della regolamentazione a monte di parametri di riferimento per gli interventi di ristrutturazione urbanistica e per gli accordi operativi ("...non sono tenuti all'osservanza...), sia la facoltà del Piano urbanistico generale di disattendere l'obbligo relativo alla quantità minima inderogabile di aree pubbliche richieste dal decreto ministeriale** (e anche di concedere a operatori privati l'utilizzo di aree pubbliche destinate a servizi diminuendo quindi la dotazione già esistente) e di ridurre la quantificazione delle aree pubbliche prevista fino ad oggi dalla legislazione regionale e fino ad oggi da quasi 50 anni seguita nella formazione dei piani comunali (5).

Se si considera che anche le stesse indicazioni relative ai contenuti strategici del Piano urbanistico generale, formulate nella cartografia di piano in modo "ideogrammatico", sono da specificare - e quindi modificabili - in sede di accordi operativi senza che ci sia variazione al PUG (art 24), si deve concludere che l'elasticità/indeterminatezza delle disposizioni del Piano da una parte e il significativo ruolo della negoziazione (accordi operativi) dall'altra, riducono entro confini circoscritti la funzione pianificatoria del Comune relativa all'assetto urbano: il "DDL – osservano Alleva e Quintavalla - sottrae loro [ai Comuni] ogni capacità di intervento e di progettazione della città pubblica, quella che un piano urbanistico dovrebbe delineare a partire dall'idea che il territorio è un bene comune. Questo sistema [...] aggraverà i processi di separatezza delle classi sociali all'interno del contesto urbano". Rimanendo nell'ambito della disciplina del territorio urbanizzato, le critiche contenute nel libro si incentrano anche sul corposo ricorso a incentivi volumetrici e premialità varie (Rocchi) e l'esiguità delle disposizioni per i centri storici all'art. 32 ("che nulla dice sull'argomento", Cervellati), che al comma 5 elenca i principi ai quali si deve conformare la disciplina e subito in sequenza successiva, al comma 6, la possibilità di derogare (attraverso accordi operativi) ai principi appena stabiliti "per motivi di interesse pubblico" ("compare – sottolinea Berdini – il passepartout, e cioè l'interesse pubblico, concetto molto elastico e discrezionale che ha

fin qui prodotti infiniti lutti al territorio e al paesaggio italiano”).

Un terzo tema affrontato nel libro è il contenimento del consumo di suolo – che il progetto di legge pone come obiettivo primario – e l’effettiva risposta a tale obiettivo dell’articolato di legge. Il progetto di legge dispone (art. 6) che la pianificazione possa prevedere un consumo di suolo complessivo all’esterno del perimetro di territorio urbanizzato “pari al tre per cento della superficie del territorio urbanizzato [...] esistente alla data di entrata in vigore della [...] legge”. Poiché, in sintesi, gli elementi di riferimento per il consumo di suolo sono :

- *la definizione di territorio urbanizzato*, alla quale si rapporta il 3% (sono inclusi, oltre alle aree edificate con continuità e lotti interclusi, anche le aree di completamento del piano vigente contermini al territorio urbanizzato e i lotti inediti di piani urbanistici attuativi in corso di attuazione),

- *il peso degli interventi non costituenti consumo di suolo* (art. 6) (lavori e opere pubbliche di interesse pubblico; interventi di ampliamento o nuova costruzione riguardanti attività economiche già insediate; insediamenti produttivi di interesse strategico regionale o individuati dal DPR 194/2016; parchi urbani; edifici rurali e recupero di edifici ex rurali; costruzione all’interno del perimetro di territorio urbanizzato o in aree contigue di edifici sostitutivi di edifici rurali demoliti), ai quali va aggiunta la quota di interventi esterni al perimetro di territorio urbanizzato ai quali corrisponde la “desigillazione” di aree all’interno del perimetro (art. 5),

- *il peso degli interventi non computati nella quota massima consentita* (artt. 6 e 4) (interventi previsti dal piano previgente: interventi diretti, strumenti attuativi approvati e accordi con i privati stipulati; strumenti attuativi e atti negoziali adottati nel periodo intercorrente tra l’entrata in vigore della legge e l’avvio del procedimento di approvazione del PUG),

consegue che “il consumo di suolo consentito sarà di gran lunga superiore, fino al doppio o al triplo, del previsto 3% della superficie urbanizzata. Come nei piani urbanistici degli anni della grande espansione” (da *Lettera aperta ai governanti della Regione Emilia-Romagna* del 12 dicembre 2016, riportata nel libro). L’esemplificazione grafica del potenziale processo di progressiva urbanizzazione (Righi) riportato nel libro è particolarmente efficace; nello stesso intervento viene messa in evidenza la scarsa incisività concreta dei contenuti strategici del Piano urbanistico generale (espressi in forma ideogrammatica e modificabili dagli accordi operativi) a fronte delle proposte progettuali degli accordi operativi e quindi il ridotto potere di intervento/controllo dell’ufficio di piano (del Comune singolo o dell’unione di Comuni), al quale spetta entro 60 giorni dalla presentazione del progetto verificare la conformità al PUG e valutare la sussistenza dell’interesse pubblico: un “concetto molto elastico e discrezionale ” osserva Berdini.

Queste tre principali riflessioni critiche al progetto di legge della Regione Emilia-Romagna sono inserite, nel testo, in un quadro di riferimento che ne evidenzia le dissonanze tra obiettivi dichiarati e disposizioni normative (Dignatici) e ne valuta il rapporto con l’evoluzione del quadro legislativo e disciplinare (Salzano: *I grandi tornanti della storia dell’urbanistica italiana*; Marson: *Il consumo di suolo nelle legislazioni regionali*; Foschi: *Il paesaggio e il Codice, la Regione e le Soprintendenze*), con il contesto economico e finanziario (Bonora) e agricolo (Bevilacqua), con le presunte “fonti documentarie” (cioè il disegno di legge Lupi 2005 e il documento ANCE Emilia-Romagna 2016, Agostini). **Il quadro complessivo degli interventi del libro si è quindi focalizzato su quello che è l’oggetto principale e assolutamente prevalente del progetto di legge: gli interventi edilizi nei centri urbani.** Giustamente Lorenzo Carapellese in un articolo del 15.5.2017 (*Il Manifesto*) parla a proposito del progetto di legge di “nuova legge edilizia (non urbanistica)”. **Le critiche evidenziano le distorsioni insite nella prefigurazione di una tipologia di strumento urbanistico comunale nel quale le trasformazioni più significative (nuovi insediamenti, interventi di rigenerazione urbana) vengono definite non per scelta pianificatoria del Comune ma attraverso accordi operativi su progetti presentati dai privati** (“la presente legge valorizza la capacità negoziale dei Comuni” art. 1) per i quali le indicazioni strategiche del Piano urbanistico generale (con cartografia di carattere ideogrammatico) costituiscono solo riferimenti di massima, e nel quale la rigenerazione dei centri urbani viene promossa (Capo II) attraverso criteri che comprendono la riduzione degli standard urbanistici (della

legge regionale oggi vigente e del DM 2.4.68) e la deroga ai parametri (densità, altezze) del medesimo decreto. **L'obiettivo primario della legge – il contenimento del consumo di suolo – viene contraddetto dalle disposizioni normative che regolano la quota complessiva del consumo di suolo ammissibile nel dimensionamento del piano.**

Tuttavia, le riflessioni del libro, seguendo le logiche del progetto di legge, hanno come oggetto esclusivo la disciplina del piano comunale relativa alle politiche edilizie nel contesto urbano e non si soffermano sul fatto che la proposta di legge non attribuisce al Piano urbanistico generale alcuna competenza su aspetti disciplinari che esulino dal mero aspetto edilizio: in base al “principio di competenza” il Piano urbanistico generale ha infatti, per il progetto di legge, il compito di “delineare le invarianze strutturali [non definite: sembra siano solo gli aspetti urbano/edilizi elencati all’art. 32] e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza”, con l’obbligo di dotarsi della “tavola dei vincoli” (derivanti da altri piani o leggi o atti amministrativi) nella quale le componenti ambientali, paesaggistiche ecc. sono riassorbite nel ruolo di vincolo (all’edificazione). Questa scelta del progetto di legge – che svuota la pianificazione comunale di competenze sul territorio che non siano edilizie - avrebbe potuto essere supportata e compensata dalla previsione di strumenti di pianificazione territoriale regionali profondamente incisivi sul piano pianificatorio/programmatico, portatori e attuatori del quadro delle politiche territoriali della Regione. Le norme del progetto di legge non prevedono questa strategia: i tre articoli dedicati alla pianificazione territoriale (Piano territoriale regionale PTR, Piano territoriale metropolitano PTM, Piano territoriale di area vasta PTAV, artt. 40, 41, 42) sono estremamente scarni: al Piano territoriale regionale (cfr art. 40) compete una “componente strategica” (“definizione degli obiettivi, indirizzi e politiche per garantire la tutela del valore paesaggistico, ambientale, culturale e sociale e per assicurare uno sviluppo economico e sociale sostenibile e inclusivo”) e una “componente strutturale” (“*i sistemi paesaggistico, fisico-morfologico, ambientale, storico-culturale [...] nonché le infrastrutture, i servizi e gli insediamenti*”): **nulla è detto sulle politiche della Regione per perseguire gli obiettivi strategici e sulla sistematizzazione delle conoscenze ai fini operativi: le formulazioni usate risultano così del tutto generiche.**

La Regione Emilia-Romagna dispone di un corposo patrimonio di pregresse esperienze di pianificazione (la pianificazione della Regione non parte da zero) e di materiali conoscitivi, di un coerente percorso legislativo in materia di disciplina territoriale a partire dal 1978: sulla base di questi elementi avrebbe potuto esprimere attraverso la nuova legge la strategia maturata da queste esperienze per la pianificazione regionale futura (con una prospettiva - insieme disciplinare e politica, attenta ai processi in atto -, sulla modalità di lettura e di gestione del territorio). **Una legge che si assume la responsabilità di esprimere la *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, avrebbe potuto e dovuto (come in parte già presente nella vigente legge regionale 20/2000 e in recenti leggi di altre regioni) dare una formulazione esplicita degli indirizzi e delle politiche territoriali sulle quali si sarebbero dovuti strutturare gli strumenti di pianificazione, e avrebbe potuto, a questo scopo, indicare le modalità di lettura e sistematizzazione delle diverse componenti del patrimonio territoriale regionale.** Niente di tutto questo. Sulla laconicità della proposta di legge in merito alle politiche territoriali, sulla mancanza di obiettivi programmatici per un progetto di territorio regionale inserito nel quadro dei problemi oggi emergenti (non riconducibili ai soli problemi delle semplificazioni procedurali e del contenimento del consumo di suolo attraverso la rigenerazione urbana, unici temi concretamente affrontati, in modo discusso e discutibile, dalla proposta di legge), il libro *Consumo di luogo* non si esprime, concentrando ed esaurendo la sua attenzione sull’aspetto – politicamente rilevante, ma non unico – della lesione, insita nella disciplina urbano/edilizia della proposta di legge, del principio della riserva della potestà urbanistica ai comuni, e sugli altri aspetti esaminati. **Ma questo vuoto, questa constatazione dell’“assenza del territorio” nella proposta di legge urbanistica emiliana e nel dibattito critico che ne ha riguardato i contenuti, richiede una riflessione e l’esigenza di chiedersi quali siano, oggi, i contenuti e il ruolo della “pianificazione”, quali contributi possa o debba dare e su quali temi si debba responsabilizzare attraverso le sue specifiche competenze disciplinari.**

La pianificazione oggi: problemi di carattere generale

La pianificazione di un qualsiasi contesto territoriale non può astrarre dalla presa d'atto che ogni singolo luogo, oltre a essere esso stesso portatore di problemi specifici, è coinvolto in problemi trasversali alle diverse realtà territoriali. Realtà territoriali che non costituiscono (o non costituiscono più) ambiti circoscritti non interessati da problemi che non li toccano direttamente, ma tasselli di un'unica realtà territoriale e umana dalla quale si riverberano in tutte le direzioni problemi e coinvolgimenti. Poiché si parla di pianificazione (6) ci si riferisce a problemi che hanno una diretta ricaduta sul territorio e sulle politiche "spaziali" che lo riguardano, e quindi rientranti in un ambito disciplinare ristretto rispetto al più vasto quadro dei problemi che coinvolgono le politiche sociali ed economiche con implicazioni solo marginali sugli assetti spaziali. Politiche "spaziali" e politiche economiche e sociali hanno tra loro linee di contatto e rapporti di interdipendenza che rendono artificiose le operazioni di distinzione, ma la distinzione risulta utile per concentrare l'attenzione sulle specifiche responsabilità e competenze di campi disciplinari autonomi. In ogni caso **va assunta la consapevolezza (e le responsabilità conseguenti) che la pianificazione è politicamente rilevante per dare risposte a problemi ambientali e sociali.**

I problemi "generalisti", manifestatisi già a partire dalla fine del secolo scorso, che nella fase attuale, agli inizi del terzo millennio, coinvolgono le diverse aree del pianeta con una urgenza che travalica qualsiasi possibilità di deroga da parte delle politiche di pianificazione, in qualsiasi ambito territoriale, riguardano sostanzialmente la conservazione delle risorse ambientali e la garanzia di una produzione agricola che assicuri il soddisfacimento del fabbisogno alimentare. Il quadro delle condizioni che rendono oggi non differibile il problema della conservazione delle risorse ambientali (acqua, aria, suolo, biodiversità), dalle quali dipende la possibilità di permanenza della vita (degli uomini) sulla terra, così come oggi è ampiamente documentato (cambiamenti climatici, alterazione processi idraulici, contaminazione acque superficiali e falde acquifere, fenomeni di inquinamento marino, riduzione della diversità biologica), costituisce il punto di arrivo (e conferma) della lunga ondata delle analisi/previsioni che hanno avuto inizio con le valutazioni dei *Limiti dello sviluppo* degli anni '70 e successivamente del *Rapporto Brundtland '87* (che introdusse la strategia/obiettivo dello sviluppo sostenibile basato sul mantenimento e l'uso oculato delle risorse ambientali).

Strettamente dipendente dalla conservazione delle risorse (in particolare suolo, acqua, biodiversità) è la continuità della produzione alimentare, anch'essa "risorsa" non comprimibile per le esigenze di vita delle popolazioni. Dalle teorie di Malthus della fine '700 relative al tema specifico del rapporto popolazione/risorse alimentari alle successive elaborazioni dei *Limiti dello sviluppo* fino alla progressiva messa a fuoco dei problemi connessi alla sicurezza alimentare del *Rapporto Brundtland* e dei successivi documenti della FAO, il problema della produzione agricola a fini alimentari è risultato sempre più emergente nel contesto del "problema demografico". Se l'aumento della produzione agricola (la "rivoluzione verde" della seconda metà del '900) ha fino ad oggi differito il problema del rapporto popolazione/alimenti (a scala globale), **oggi le dinamiche di crescita demografica a livello mondiale e la permanenza e aumento (7) della sottoalimentazione di vaste sacche di popolazione (aggravata da mutamenti ambientali - modifiche climatiche - e indotta da condizioni di povertà e disuguaglianze connesse e generatrici di instabilità politiche, demografiche, sociali) implica la necessità non differibile di perseguire un quadro di politiche finalizzate alla sicurezza alimentare** che corresponsabilizza e coinvolge tutte le diverse parti del pianeta.

I due temi (risorse ambientali e alimenti) coinvolgono in modo trasversale tutti i paesi indipendentemente dalla loro specifica situazione: il degrado o la perdita di risorse ambientali, da qualunque parte abbia origine, ha ricadute (già oggi percepibili) a livello planetario (acidificazione degli oceani, inquinamento delle falde acquifere, modifiche climatiche, perdita di suolo ecc.) (8); d'altra parte la sicurezza alimentare di tutti i popoli nel loro complesso e di ogni singolo popolo (9) dipende sia dalle politiche di circolazione e commercio dei prodotti alimentari sia dalla quantità complessiva della produzione agricola per alimenti, che a sua volta è direttamente connessa alla quantità di terreni idonei all'uso agricolo, terreni la cui estensione sulla superficie terrestre non è più praticamente aumentabile e che dovrà supportare anche i futuri previsti incrementi demografici

(10). **Questo implica che la pianificazione del territorio, qualunque parte o regione interessi, non potrà ignorare i due obiettivi “generalisti” – sostenibilità ambientale e sostenibilità sociale dell’uso del territorio** (cioè: non sfiorare i limiti ambientali e assicurare le stesse qualità di vita, in primis di alimentazione, a tutte le popolazioni) (11) – che comportano nel governo delle singole aree il perseguimento di politiche di conservazione o rigenerazione delle risorse ambientali e di tutela dell’utilizzo agricolo (per produzioni alimentari e con modalità colturali sostenibili) (12) dei terreni suscettibili di produzioni agricole, in quanto parti di un patrimonio globale non aumentabile e non sostituibile. **La pianificazione territoriale non potrà rispondere agli obiettivi previsti – che si fondono nell’obiettivo unico della sopravvivenza del genere umano, cioè della sopravvivenza di ogni singolo popolo – se non unita a politiche e strategie strutturali (sociali ed economiche) adeguate**, ma il raggiungimento degli obiettivi (cioè la sussistenza delle popolazioni) si basa necessariamente sulla disponibilità – a scala planetaria (quindi ogni singolo luogo è coinvolto, nessun luogo è un’isola autonoma) – delle risorse ambientali e dei suoli destinati alla produzione alimentare: la loro sussistenza è quindi programmaticamente da perseguire come *conditio sine qua non*: e questo rientra nello specifico campo di competenza della pianificazione, alla quale è dato il compito specifico di scelte relative agli spazi territoriali e alla loro regolamentazione. **I singoli piani – e la pianificazione intesa come disciplina specifica – hanno quindi la responsabilità di individuare gli ambiti spaziali (13) che per le loro caratteristiche intrinseche sono da riservare in modo assolutamente prevalente o esclusivo a specifici processi ambientali e di definire discipline d’uso che in merito alle diverse risorse ambientali individuino modalità di salvaguardia raccordate ai diversi tipi di uso.** Ai piani compete inoltre individuare gli ambiti idonei all’utilizzo agricolo e le strategie territoriali per il loro mantenimento quantitativo e qualitativo ai fini della produzione alimentare, nella consapevolezza che la produzione di alimenti unitamente a politiche relative al mercato dei prodotti agricoli fra i diversi paesi è lo strumento primario per il perseguimento della sicurezza alimentare (14).

Precede ed è implicita nella attribuzione di questi compiti al “piano” una prospettiva olistica nella disciplina della pianificazione: **il piano, a qualunque scala territoriale si riferisca, non è assemblaggio di settori di intervento fra di loro comunicanti ma sostanzialmente autonomi (insediamenti urbani, territorio rurale ecc.) ma governo di un’area antropizzata nella quale i processi naturali, demografici ed economici rientrano in un processo unitario gestito dall’uomo nel quale sono interdipendenti le aree cosiddette “urbanizzate” e quelle “non urbanizzate”**. Se consideriamo in particolare l’area europea – ma il discorso è estensibile a molte altre aree, nel presente e nel passato (15) – l’intero territorio nelle sue evoluzioni geografiche/storiche è il prodotto di interventi antropici che attraverso il controllo (e spesso la modifica) dei processi naturali, l’attività agricola e la formazione di agglomerati insediativi hanno dato luogo di fatto a un unico ambito “urbanizzato” (vocabolo qui utilizzato in modo estensivo e non letterale per definire un ambito territoriale interamente controllato, gestito e modificato dall’azione dell’uomo in funzione delle sue esigenze insediative). Oggi la medesima valutazione si estende a una realtà globale nella quale gli interventi sul singolo territorio vanno commisurati a ricadute che esulano dai confini locali.

Dato il rapporto che subordina la sussistenza degli insediamenti umani alle risorse della terra e dati gli esiti dei processi in atto, che minano le possibilità future, **diviene necessario ribaltare il tradizionale criterio di pianificazione per cui sono le aree “urbanizzate” (le città, gli insediamenti antropici di qualunque tipologia e denominazione) che si ridefiniscono secondo le loro logiche interne** (o secondo logiche demografiche/economiche i cui processi evolutivi seguono traiettorie trasversali ai confini amministrativi) modificando via via perimetri, usi e modalità d’uso del territorio “esterno”, **per assumere invece la consapevolezza che i processi di crescita degli spazi fisici destinati agli insediamenti vanno di fatto subordinati alla sussistenza degli ambiti territoriali nei quali si rigenerano le risorse ambientali e si producono le risorse alimentari**. Il governo – attraverso piani e strategie fortemente incisive (16) – di questi ambiti e processi territoriali, costituenti il sistema organico garante delle possibilità di sopravvivenza, deve quindi precedere e condizionare le espansioni degli spazi fisici interessati dagli insediamenti e conseguentemente condizionare i criteri di formazione dei piani, finora concentrati prioritariamente sulla programmazione delle future espansioni urbane – spesso non rapportate ad analisi delle

richieste abitative e delle effettive disponibilità del patrimonio edilizio esistente – (17). **Il controllo rigoroso degli spazi da interessare con le urbanizzazioni diviene tanto più necessario quanto più aumenta il carico demografico e quindi la necessità di garantire la sussistenza delle popolazioni.** Diviene necessario valutare la programmazione delle trasformazioni insediative in rapporto al “piano” delle aree “esterne” (intese come sistema di aree con un ruolo primario e dinamiche non comprimibili, e non come aree con diversa tipologia residenziale o di servizi all’urbano espulsi all’esterno degli abitati), e non più viceversa. Si manifesta sempre più funzionale alla gestione dei problemi attuali una pianificazione che, con una precisa assunzione di responsabilità, qualunque sia il livello del piano, introietti e ponga in primo piano e componga in un organico quadro territoriale/funzionale/paesaggistico aspetti delegati nel nostro Paese alle discipline parallele dalle quali discendono le tutele differenziate di competenza statale (18) - richiamate di solito dalla pianificazione urbanistica per gli aspetti vincolistici nei riguardi dell’edificazione - e non per la loro funzione reale e potenziale di conformazione/costruzione del territorio (19). **È altresì necessario che nel quadro della tutela delle risorse il piano assuma la tutela dei suoli destinabili alla produzione alimentare come un obiettivo del governo del territorio (20), obiettivo rapportato a una programmazione agricola non subordinabile a dinamiche urbano/edilizie locali ma rapportata ai più concreti problemi della sostenibilità ambientale e della sicurezza alimentare che nella loro concretezza e urgenza e nelle loro ricadute coinvolgono tutti paesi e le loro interazioni.**

Problemi di scala locale

L’attività di pianificazione (la disciplina urbanistica) è in genere prevalentemente rivolta al governo dei fenomeni che coinvolgono il particolare ambito territoriale oggetto del piano, in quanto i singoli luoghi, con le loro diverse realtà locali, sono caratterizzati dalla complessità di processi evolutivi che coinvolgono i diversi scenari delle loro identità (21). **I diversi scenari, tra loro interconnessi, danno luogo a “domande” spesso tra loro contraddittorie, alle quali la pianificazione è chiamata a dare risposte, anche se parziali e in ogni caso oggetto di verifiche e correzioni di tiro.** Risposte mirate al raggiungimento di obiettivi che le stesse comunità interessate, attraverso le loro espressioni amministrative e partecipative (22), devono formulare come quadro di riferimento per la “qualità di vita” sul quale impegnare gli interventi operativi futuri. Obiettivi che pur se soggetti a verifiche/precisazioni rappresentano, per il periodo di tempo al quale si riferiscono, il patto fra amministrazione e cittadini i cui contenuti non sono negoziabili per interessi particolari.

Anche nella pianificazione relativa agli aspetti specifici delle realtà locali (demografia, tutela dei paesaggi, strutture sociali, fabbisogni abitativi, assetti occupazionali) emergono richieste alla scala locale che rimandano a temi di carattere “generale”. **Una costante che si ritrova, pur con le differenze dovute alle differenze dei luoghi e delle comunità, è la richiesta di “città”.** La vistosità del fenomeno del progressivo accelerato inurbamento della popolazione, qualunque sia la morfologia della urbanizzazione risultante, (con parallela produzione di molteplici analisi e interpretazioni relative ai contenuti dei vocaboli “città, metropoli, suburbanizzazione, periferie”) evidenzia le forme attuali dell’inarrestabile processo verso la “città” – fin dalle più lontane origini espressione dalla insopprimibile necessità dell’uomo, “animale sociale”, di sviluppare attraverso l’intreccio delle interrelazioni la complessità della vita sociale (economie e culture) e delle potenzialità individuali –. Indipendentemente dalla dimensione, morfologia e dinamiche evolutive che attraversano gli insediamenti, il processo di costruzione della città passa dall’agglomerazione di individui (e di scambi economici) alla realizzazione di una rete di spazi comuni/servizi/luoghi di rappresentanza (la “città pubblica”) nei quali si definisce nel tempo una specifica identità della comunità locale, e attraverso i quali vengono introiettate – anche attraverso processi conflittuali – le differenze portate da nuovi cittadini, nuove generazioni e nuove culture, in un divenire continuo che mette continuamente in discussione i confini sociali e culturali consolidati e contemporaneamente rafforza il senso e il ruolo della “città”. **La città non è data una volta per tutte, non è il congelamento di luoghi, tradizioni, culture ma il continuo fluire di persone, idee, confronti/scontri, stili di vita interagenti con il passato ma non coincidenti con esso: la richiesta di città è la richiesta di continua ridefinizione dei processi sociali ed economici e delle**

loro contraddizioni e di ininterrotto progetto delle risposte e di riformulazione dei diritti. In questa accezione qualsiasi processo di agglomerazione (qualunque sia il termine che la qualifica) esprime la città, o l'attesa di città, o la città in divenire: cioè **porta in sé, implicita, la richiesta della "città pubblica"** come momento di ridefinizione dei processi di convivenza, città pubblica che nei diversi luoghi assumerà morfologie differenti in rapporto alle diverse identità locali e ai diversi problemi locali.

Questa richiesta della "città pubblica" implicita e latente negli inurbamenti interpella le competenze specifiche della pianificazione (in quanto disciplina rientrante nelle politiche pubbliche finalizzate agli interessi – alle aspirazioni – generali, cioè riguardanti la generalità delle componenti sociali) per quanto concerne la salvaguardia e continua articolazione e crescita del sistema di spazi pubblici, di servizi e attrezzature (23), ramificati nel tessuto urbano, aperti alla condivisione e coesistenza di tutte le diverse componenti della comunità nelle loro differenze; **sistema di spazi ai quali la comunità, nelle sue diverse espressioni anche conflittuali, dà forma, significato e contenuti, trasformando gli spazi fisici in "luoghi" delle relazioni, contemporaneamente identitari e nello stesso tempo ricettori dei flussi di nuovi utenti, di attività innovative, di interessi differenziati e culture diverse.** La "città pubblica" nelle sue diverse espressioni in quanto struttura morfologica e funzionale dell'insediamento (qualunque sia la terminologia con la quale lo si denomina), alla quale è connessa la trasformazione dell'agglomerato insediativo in "città", dialoga con le diverse parti e tipologie del tessuto urbano all'interno delle quali si pone come luogo dell'incontro, del confronto, delle proposte e dei processi di discussione sulla gestione e utilizzo del territorio urbano, e della messa a fuoco dei problemi specifici delle singole parti (24).

La vita della comunità anche nel suo modificarsi (25) è profondamente innestata nel suo "spazio" di riferimento (anche se i singoli sono interconnessi al "mondo" attraverso forme di comunicazione che non necessitano dello spazio urbano, anche se la mobilità fra luoghi diversi caratterizza ampi segmenti di popolazione, anche se i poli di sviluppo economico tendono a essere riposizionati nel territorio in funzione di strategie sovralocali): **esiste un rapporto biunivoco tra la vita sociale e la morfologia urbana così come tra gli insediamenti residenziali e le economie presenti.** I processi di carattere economico o culturale – oggi e probabilmente sempre più in futuro inseriti in un orizzonte di connessioni "globali" – quando calano in un luogo si "territorializzano", acquisiscono fisionomie specifiche raccordandosi alle preesistenze locali, e si traducono in morfologie urbane, culture identitarie, economie/tipologie occupazionali locali con relative politiche di difesa (26), che esprimono e sviluppano una intrinseca progettualità urbana e sociale. Da qui **la necessità di uno specifico quadro disciplinare per il contesto urbano e le progettualità locali, improntato alla consapevolezza che gli interventi concernenti le dinamiche delle urbanizzazioni sono costruttivi nella misura in cui, dall'interno della specifica originalità dei luoghi, si rapportano al quadro dei problemi generali in una dialettica continua di interrelazioni.** E ancora, la necessità di una progettualità degli spazi pubblici urbani che corrisponda alla loro funzione di essere congiuntamente luogo emblematico della identità locale (o *delle diverse identità* che attraversano la comunità locale) e luogo emblematico della città intesa come categoria di spazi/interessi aperti alle identità plurali dei flussi di persone che la attraversano o che la vivono in fasi transitorie della loro vita.

L'urbanizzazione è il processo di territorializzazione di persone, economie, culture che si stratificano nel tempo e costituisce la componente spaziale di politiche che rivedono progressivamente le modalità con le quali recepire le preesistenze e programmare il futuro. Intesa in questo modo l'urbanizzazione, in quanto componente spaziale di politiche e culture – locali e generali – succedentisi nel tempo, è contemporaneamente documento degli assetti fisici che l'hanno conformata (a partire dalle componenti ambientali), la cui viscosità permane attraverso le modifiche, e documento delle culture che hanno inciso sui suoi assetti sociali; allo stesso modo i processi futuri si evolveranno a partire dal quadro espresso dalle culture attuali. Non va cioè sottovalutato il fatto che la conformazione spaziale dei luoghi e dei servizi pubblici (risultante e segno concreto delle differenze specifiche dei singoli insediamenti e dei processi sociali e culturali che li hanno attraversati) è fortemente pervasiva della cultura di un luogo e che i suoi processi di trasformazione – di conservazione, di qualificazione o di degrado – incideranno profondamente

sulle forme di coesistenza urbana (oltre a esserne il prodotto e l'espressione).

Gli obiettivi del piano territoriale

I temi affrontati dalla pianificazione territoriale vertono oggi come in passato su obiettivi posti dalla comunità e dalle sue articolazioni amministrative (enti istituzionali, portatori di interessi o di culture emergenti...) relativi all'ambito territoriale circoscritto oggetto dell'intervento di pianificazione. **I contenuti della pianificazione agiscono contemporaneamente sul territorio come spazio fisico (definizione di ambiti e di modalità d'uso), sulla qualità di vita degli abitanti (individuazione di standard relativi alle attrezzature pubbliche, all'edilizia sociale, alle infrastrutturazioni; regolamentazione degli insediamenti e delle attività produttive; gestione del patrimonio storico e salvaguardia attiva dei paesaggi) e sulle modalità attuative degli obiettivi (formule prescrittive; negoziazioni pubblico/privato; proposte/progetti "dal basso")**. In tutti gli aspetti oggetto di pianificazione (organizzazione dello spazio, risposte a fabbisogni sociali, modalità attuative degli obiettivi) il "piano" nella fase di elaborazione agisce in concorso e confronto con le discipline settoriali connesse e con i contributi partecipativi oltre che con le politiche perseguite, e nella successiva fase di attuazione è soggetto alle articolazioni indotte dalle modalità operative e gestionali. Articolato è quindi il quadro delle competenze e dei coinvolgimenti ai quali è affidato il processo di piano.

La complessità di questo processo e i problemi contingenti che lo condizionano non deve tuttavia offuscare la consapevolezza **che nel momento attuale, e con l'attuale grado di conoscenza di alcuni problemi emergenti, alcune scelte debbano "preesistere" e costituire il "supporto" dell'intelaiatura del piano: scelte che possono risultare formulate – a parole – con espressioni in un certo senso convenzionali e astratte, ma concretissime nel loro risvolto sul territorio, ciascuna di esse portatrice di ricadute territoriali impegnative e di comportamenti che rimandano a contenuti e obiettivi definibili etici:**

- ***la salvaguardia delle risorse ambientali (acqua, aria, suolo, biodiversità), finalizzata al mantenimento delle possibilità di vita in qualunque parte della terra.*** Le modalità della salvaguardia sono già state ampiamente dibattute a livello culturale e tradotte in strumenti operativi (gestione delle acque superficiali, profonde e marine; riduzione dei consumi energetici e di emissioni dei gas serra; riduzione del consumo e degrado del suolo; tutela della biodiversità) e sono oggi oggetto di programmi d'azione impegnativi e articolati (ONU: Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile - 2015; Italia: Strategia nazionale di sviluppo sostenibile - 2017). La ricaduta di questi programmi nella pianificazione è pervasiva sia negli assetti spaziali – individuazione degli ambiti da delegare pressoché esclusivamente a processi naturali in quanto scheletro fisiografico/funzionale del territorio(27) –, sia nella regolamentazione degli interventi antropici. L'attuazione di questi programmi attraverso le concrete scelte dei piani dipende dalla consapevolezza del problema e da una precisa volontà politica capace di incidere su modalità produttive e insediative consolidate e su interessi economici prevalenti;
- ***l'attribuzione ai terreni idonei all'agricoltura della destinazione d'uso della produzione ambientalmente sostenibile (28) di prodotti alimentari come destinazione d'uso prioritaria*** (o unica, a seconda dei luoghi) e programmaticamente permanente. La salvaguardia da ulteriori corrosioni dei terreni agricoli, connessa all'acquisizione dei criteri per l'aumento della produttività agricola a fini alimentari e alla revisione delle modalità del commercio mondiale dei prodotti agricoli, deve assicurare – all'interno del più generale obiettivo dello sradicamento della povertà – la sicurezza alimentare ai diversi popoli – e quindi la loro sopravvivenza nei propri territori, sul presupposto che sia loro garantito "un accesso sicuro ed equo" ai terreni (29) e, contemporaneamente, sia sempre assicurato "l'accesso al cibo anche nelle situazioni di crisi e di emergenza"(30) –;
- ***la salvaguardia e difesa della funzione storicamente primaria, e specifica, della città, (indipendentemente dalle nuove dimensioni e morfologie che stanno evolvendo nelle diverse parti della terra)*** di fornire un robusto scheletro di spazi di relazione pervasivo delle diverse

parti urbane, di strutture sociali e servizi, attraverso i quali siano potenziate le possibilità di crescita individuale e collettiva, di confronto fra le diverse anime della città e con i flussi delle diverse culture per pervenire all'emersione e discussione dei problemi e alla discussione e condivisione e invenzione, se necessario, delle strategie di intervento: la *città pubblica*, sistema di reti interconnesse di luoghi pubblici, in grado di intercettare le espressioni di socialità e i problemi e le richieste dei diversi luoghi urbani.

Questi aspetti di fondo, e in un certo senso preliminari e prodromici alla attività di pianificazione specifica dei diversi livelli o tipi di piano, emergono come richieste non eludibili della situazione ambientale e sociale attuale. Nei diversi momenti della storia e nei diversi territori l'organizzazione e la gestione del territorio ha risposto a problemi specifici che nel tempo non si sono ripetuti uguali; i processi evolutivi hanno comportato la necessità di affrontare problemi sempre diversi: la consapevolezza dei caratteri originali e dei problemi specifici del momento attuale consentono anche una maggior lucidità nella rilettura del passato e delle ragioni alla base delle sue specifiche e differenti fisionomie; **se viene meno la riflessione e la consapevolezza delle emergenze di fondo del momento attuale, la pianificazione rischia di essere una operazione di tecnica urbanistica e amministrativa non in grado di cogliere e perseguire gli obiettivi - non arbitrari - che l'oggi richiede.** La fase storica attuale, e il quadro di conoscenze che ne abbiamo, ha portato in primo piano la consapevolezza del problema ambientale, il tema delle povertà/disuguaglianze e la richiesta di città intesa come luogo delle opportunità e del confronto sulle modalità dell'urbanizzazione e sui problemi sociali in essa confluenti: problemi comuni e trasversali ai diversi paesi, pur nella diversità dei luoghi e delle culture, e che nei diversi paesi richiedono risposte specifiche e anche, forse, il superamento di visioni troppo localistiche.

Al *piano* compete concretizzare obiettivi di fondo e scelte di futuro nelle loro implicazioni spaziali; un quadro certo (pur soggetto al progressivo aggiustamento connesso agli esiti dei monitoraggi e al divenire delle conoscenze), con chiare definizioni degli ambiti territoriali e del loro ruolo raccordato a obiettivi generali di interesse pubblico, consente l'irradiarsi nel tempo della complessità di forme di progettualità e delle reti degli usi da parte dei diversi "attori" del territorio (singoli, gruppi, comunità, enti) in autonomia ma in coerenza con obiettivi definiti di carattere generale. In assenza di un quadro territoriale organizzato in funzione degli obiettivi di fondo, o in presenza di formulazioni regolamentari tanto generali da lasciare aperto un incontrollato ventaglio di interventi – o con l'introduzione di criteri di pianificazione (come vengono avanti, nel nostro paese, con forme progressivamente più estese ed incisive) che subordinano la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni (e quindi si presuppone le finalità di interesse pubblico) a proposte insediative avulse da un quadro territoriale organico (31) - non si avrebbe un progetto di territorio né un quadro di impegni e confronto con le comunità interessate, e tantomeno un progetto rapportato all'obiettivo di un processo ambientalmente e socialmente sostenibile (32).

Il governo del territorio

L'espressione "governo del territorio" implica una prospettiva nella quale viene considerato il complesso delle azioni (strategie politiche e discipline pianificatorie) incidenti sul territorio in funzione di obiettivi che a seconda della tipologia dei beni considerati e delle disposizioni di riferimento vengono di volta in volta individuati come "tutela dal rischio idrogeologico", "tutela delle acque dall'inquinamento", "tutela del paesaggio", "valorizzazione del patrimonio naturale", "assetto e incremento edilizio dei centri abitati", "costruzione di alloggi di carattere economico e popolare", "sviluppo sostenibile", "ordinato sviluppo del territorio", ecc., obiettivi dei quali alcuni (la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) sono oggetto della legislazione esclusiva dello Stato (33), altri della legislazione concorrente Stato/Regioni (art. 117 Cost.).

La presenza di discipline diversificate per finalità e per ente competente, che agiscono tuttavia sul medesimo oggetto – il territorio –, comporta la necessità di una effettiva interrelazione fra i momenti conoscitivi e programmatici dei diversi ambiti disciplinari. Interrelazione che non può limitarsi a una stratificazione di strumenti distinti per ambito di competenza, ciascuno dei quali interferisce con gli altri attraverso vincoli ripresi spesso acriticamente dagli strumenti sottordinati e

intesi come condizionamento all'attività edilizia (che sembra essere il principale oggetto di attenzione dei piani), ma deve confluire in **uno strumento di pianificazione nel quale le discipline di tutela o rigenerazione delle componenti ambientali e paesaggistiche si completano nel quadro degli usi del territorio e delle trasformazioni urbanistiche che, in coordinamento e coerenza e concorso con le tutele, delinea i processi territoriali futuri** [in assenza di questa simbiosi gli usi e le trasformazioni del piano galleggiano come attributi casuali senza il supporto sostantivo del territorio]. **L'approfondimento di una tipologia di piano che riassorba in modo organico i diversi contributi disciplinari e ancor più la lungimiranza di atti normativi (nazionali e regionali) che colgano la complessità dei processi territoriali nelle loro interazioni, all'interno e con l'esterno dei perimetri di riferimento, è oggi necessaria per una pianificazione territoriale aperta ai problemi generali e concretamente costruttiva.**

La finalità pubblica oggetto delle discipline concernenti la pianificazione – perché in ogni caso si tratta di discipline mirate all'interesse pubblico – riguarda temi che per la loro specifica natura interessano orizzonti temporali differenti. **Alcuni temi (reti idrauliche, acque profonde, ecosistemi, beni culturali e paesaggistici) riguardano ambiti territoriali, conformativi della fisionomia del territorio, per i quali le discipline specifiche sono finalizzate ad assicurare processi evolutivi mirati al consolidamento o rigenerazione del loro specifico ruolo ambientale e/o paesaggistico, e quindi mirati al mantenimento nel tempo di processi o morfologie territoriali (naturali e antropiche), e per questo spesso definite “invarianti”** (anche se gli stessi processi naturali o antropici che ne mantengono il ruolo ne escludono il carattere dell'invarianza o la circoscrivono ad aspetti specifici, differenti per i differenti oggetti). Per queste strutture territoriali, alla cui permanenza nel tempo sono connessi i processi ambientali e il mantenimento dei fondamenti identitari che supportano la continuità insediativa e la qualità di vita delle popolazioni, la pianificazione agisce con orizzonti temporali di lunga durata. Altri temi, quelli connessi all'avvicendamento delle obsolescenze insediative e occupazionali, delle emergenze e delle dinamiche sociali, comportano la necessità di riorganizzare assetti consolidati con cadenze temporali a volte ravvicinate.

In un medesimo contesto territoriale sono compresenti sia ambiti che rimandano a temi di respiro geografico/storico e a obiettivi generali sia ambiti soggetti a contingenze temporali e avvicendamenti più rapidi – il che rientra nella logica della giustapposizione (e interazione) di fenomeni territoriali diversificati. Tuttavia **a questi orizzonti temporali differenziati non può corrispondere una analoga scansione temporale nella disciplina pianificatoria, sia nella fase progettuale che nella fase operativa/gestionale: in tutti gli ambiti la finalità dell'interesse pubblico implicita nella pianificazione rende necessarie strategie di intervento continuative e costantemente affinate:** che provvedono alla salvaguardia e al mantenimento di processi naturali in un quadro di profonde modifiche ambientali, al perseguimento di politiche agricole coerenti con gli obiettivi della sostenibilità e con il contesto delle economie mondiali, al miglioramento della qualità di vita negli agglomerati insediativi oggi attraversati da problemi sociali inediti. **Gli interventi per la salvaguardia nel tempo di assetti storico/fisiografici (per esempio le attività connesse agli equilibri idraulici, o ai dissesti idrogeologici, o alla valorizzazione di siti storici) non sono (o non possono essere) meno incisivi o più discontinui delle modifiche culturali e delle politiche agricole o degli interventi nei tessuti urbani.** In tutti i casi le azioni (e l'impegno decisionale e di lavoro connesso) e le scansioni temporali degli interventi devono rispondere a criteri di tempestività e continuità per confluire nella prospettiva della preservazione e vivibilità di un territorio (ambientale e sociale) che nella sua interezza rientra nel patrimonio della comunità locale e nel patrimonio della più vasta comunità umana. Prospettiva che è difficile definire nella articolazione dei suoi diversi contenuti, ma verso la quale, pur faticosamente e in presenza di conflittualità diffuse (fra paesi, fra emergenze diverse nei diversi paesi, fra gruppi sociali, fra diverse esigenze di inclusione, fra diverse prospettive occupazionali, fra diritti privati e diritti collettivi), le situazioni ambientali e sociali attuali, e l'interdipendenza tra i diversi territori (34), chiedono di procedere.

Raffaella Bedosti

Note

1) Progetto di legge recante *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, approvato dalla Giunta Regionale il 27 febbraio 2017. La *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* è stata approvata dall'Assemblea Legislativa Regionale il 21 dicembre 2017 (LR n.24) ed è entrata in vigore l'1 gennaio 2018. In data 18 gennaio 2018 è stata inviata una lettera al Presidente del Consiglio da parte del Presidente di Italia Nostra perché venisse valutata "la esigenza di promuovere la questione di legittimità costituzionale" sul dettato normativo. Non essendo stata fatta alcuna riserva da parte del Governo la legge è attualmente efficace e operativa.

2) "Oggetto principale del PUG è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente", art. 33.

3) Le deroghe ai limiti di distanza erano già stati definiti nella LR 20/2000 in modo puntuale e vengono ripresi senza modifiche dal disegno di legge.

4) Per l'art. 2-bis del DPR 380/2001 "le regioni e le province autonome [...] possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali") sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

5) Nella vigente LR 20/2000 sono presenti prescrizioni per la cessione gratuita di ben definite quantità di aree sia per dotazioni territoriali, sia per l'edilizia residenziale sociale, edilizia che nel progetto di legge dipende invece sostanzialmente dalle iniziative dell'operatore privato con connessi incentivi e per la quale non è prevista una soglia minima se non per i comuni "ad alta tensione abitativa".

6) Con il termine "pianificazione" si intende l'ambito disciplinare che attiene al "governo del territorio" (art. 117 della Costituzione nella versione attuale), termine molto ampio che rimanda a un ambito di competenze in pratica coincidente con il quadro allargato di funzioni attribuito all' "Urbanistica" dall'art. 80 del DPR 616/77 ("Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"), successivamente confermato dalla sentenza della Corte cost. 27 giugno 86, n.151 ("urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti").

7) Nel 2016 viene rilevato dall'ONU un aumento, per la prima volta dopo 10 anni, del numero delle persone che soffrono la fame (*The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, a cura delle Agenzie dell'ONU Fao, Ifad e Wfp).

8) Negli ultimi decenni del secolo scorso inizia a diffondersi la definizione di "antropocene" riferita all'epoca geologica attuale, in quanto caratterizzata dalla incidenza significativa dei processi antropici sui processi evolutivi naturali.

9) "La sicurezza alimentare rappresenta una questione strategica cruciale per i popoli di tutto il mondo: l'accesso al cibo è solo un aspetto di un concetto più vasto di sicurezza" (dal Parere d'iniziativa UE 2011/C 54/04).

10) La quantità di terre coltivabili (praticamente non aumentabili), l'incremento demografico e i cambiamenti climatici imporranno significative modifiche riguardanti sia le pratiche colturali (sostenibili) sia la produzione di varietà agricole adeguate alle modifiche climatiche (cfr. *The future of food and agriculture. Trends and challenges*, FAO 2017)

11) "Oggi non possiamo fare a meno di riconoscere che un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale, che deve integrare la giustizia nelle discussioni sull'ambiente" (lettera enciclica *Laudato si'*, p. 49).

12) La Comunità Europea, per un ovvio principio di precauzione, fin dal 2011 persegue una "produzione alimentare locale sostenibile" come "chiave della sicurezza alimentare globale", sicurezza alimentare che viene definita come "bene pubblico che non è remunerato dal mercato ma che è fornito dai settori agricolo e alimentare a beneficio della società" (2011/C 54/04 - Parere del comitato economico e sociale sul tema "sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare").

13) Come ambiti spaziali si intendono corpi tridimensionali che si estendono al di sotto e al di sopra della superficie terrestre; la pianificazione, tradizionalmente legata a planimetrie, dovrà assumere dalle competenze specifiche le dimensioni e i caratteri degli ambiti da gestire e a questi raccordare specifiche politiche di piano.

14) Cfr. Obiettivo 2 dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, Parere d'iniziativa UE 2011/C 54/04 e Parere d'iniziativa UE 2016/C 013/15. Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: "L'importanza del commercio agricolo per lo sviluppo futuro dell'agricoltura e dell'economia agricola nell'UE nel contesto della sicurezza alimentare mondiale".

15) Fin dalla fine del paleolitico/inizi del neolitico il processo di conformazione del territorio si è configurato con le operazioni congiunte di formazione della città e organizzazione dei territori adiacenti (colture agricole, reti irrigue, confinamenti, percorsi).

16) La pianificazione di questi ambiti territoriali, che interseca la gestione di processi naturali e di politiche agricole con la rete degli usi antropici, ha in sé una potenzialità finora non espressa di individuare (o riconoscere) nel territorio nuove e più compiute configurazioni funzionali e paesaggistiche innestate nelle intrinseche specificità (fisiografiche, geologiche,

vegetazionali, storiche, insediative e culturali) e ruolo dei diversi territori.

17) In contrasto, nel nostro Paese, con la forte diminuzione della domanda di nuove aree per nuove abitazioni che caratterizza il momento attuale.

18) Ci si riferisce non solo alla disciplina prevista per la pianificazione paesaggistica (piani paesistici previsti nel 1985 dalla L. 431 e ulteriormente definiti dal dlgs 42/2004; Piani dei parchi previsti dalla Legge Quadro del '91), già in molti territori incidente sulla discrezionalità pianificatoria dei Comuni e Regioni, ma soprattutto alla pianificazione di bacino (piani previsti nel 1989 dalla L. 183, oggi ridefiniti dal dlgs 152/2006) in tutte le sue articolazioni (PAI, PTA, Piano gestione alluvioni), e in futuro (qualora giunga a buon termine) alla legislazione per ridurre il consumo di suolo: lo Stato, per art.117 Cost., ha legislazione esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", e la disciplina che ne deriva deve impregnare nei suoi contenuti sostanziali e nelle sue scelte specifiche il "governo del territorio" (materia concorrente).

19) La conoscenza della fisiografia del territorio e del divenire dei processi naturali e storici consentono – congiuntamente - una più approfondita comprensione – e gestione – dei lineamenti paesaggistici che la storia (storia delle geografie e storia delle culture) ha impresso nei nostri territori. Questa consapevolezza fu già alla base del decreto Galasso, convertito in L. 431/85, che ha inserito gli elementi puntuali sottoposti a tutela della L.1497/'39 nel sistema organico della fisiografia territoriale (acque, monti, boschi) e delle pregresse diffusioni insediative (aree archeologiche), sottoponendo anche tale sistema a vincolo paesaggistico.

20) Anche nel nostro paese la produzione agricola non garantisce l'autosufficienza alimentare: il grado di autoapprovvigionamento alimentare è oggi intorno all'80%. Il ruolo specifico del territorio agricolo nella pianificazione viene in un certo senso disconosciuto o minimizzato da forme di zonizzazione urbanistica che lo qualificano (con attenzione esclusivamente rivolta all'assetto edilizio o a servizi per l'urbano) in funzione della sua posizione rispetto all'urbano (agricolo periurbano, agricolo interstiziale, agricolo "normale") o ne definiscono la disciplina esclusivamente in rapporto alle specifiche valenze paesaggistiche.

21) Aspetti diversi coinvolgono l'operazione di pianificazione, con urgenze differenti a seconda del momento storico e dei caratteri locali, ma tutti significativi per le strategie di piano:

il *carattere demografico*, in continuo divenire per i travasi di popolazione dovuti ai movimenti migratori (a seconda delle diverse condizioni territoriali prevalentemente in entrata o in uscita) e per la fluttuazione della composizione per età, occupazione ecc,

l'*identità culturale*, - la fisionomia della popolazione -, nella quale si fondono preesistenze di culture consolidate, abitudini e tradizioni (e il modificarsi della percezione che si ha delle stesse) e commistioni di nuovi modelli culturali e di altre culture (e la percezione che si ha delle stesse),

il *paesaggio sociale* con i suoi punti di forza o di debolezza in relazione alla presenza/assenza di strutture sociali adeguate e spazi di socializzazione, alla presenza/assenza di risposte ai fabbisogni abitativi, alla presenza/assenza di sicurezze occupazionali,

il *paesaggio fisico*, "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (Dlgs 42/2004, art. 131), "elemento importante della qualità della vita delle popolazioni" (Cfr *Convenzione europea del paesaggio*), che ricomprende la fisionomia delle diverse parti del territorio (e all'interno della "città", i diversi paesaggi urbani) e la percezione/fruizione delle stesse da parte dei diversi flussi di utenti del territorio,

la *fisionomia urbana*, intesa come complesso delle componenti che definiscono gli stili di vita degli abitanti nel modello aggregativo definito "urbano" (differente nei diversi luoghi), stili di vita che già oggi travalicano i confini del tradizionale agglomerato urbano per coinvolgere attraverso le reti (materiali e immateriali) strutture insediative sparse nel territorio; fisionomia urbana che nelle singole realtà "urbane" si modifica nel divenire dei processi evolutivi delle singole località e dei modelli culturali generali,

l'*aspirazione al tipo di identità "urbana"* (aspirazione al consolidamento identitario dell'ambiente urbano o all'introduzione di modifiche in recepimento di culture e interessi sovralocali) espresso dalla comunità insediata,

l'*"ambiente" del tessuto urbano*, inteso come complesso delle condizioni ambientali (aria, microclima, verde, sicurezza) nelle quali si svolge la vita dei cittadini, condizioni indotte dalle esigenze abitative e produttive e a loro volta interferenti con i più generali temi del consumo delle risorse.

22) "Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie" (Agenda 21, art. 28).

23) Con la voce "servizi e attrezzature" (pubbliche) si fa riferimento a un aspetto della politica del welfare che ha caratterizzato in modo significativo le politiche di tutti i paesi europei nella seconda metà del '900. La presenza nella nostra legislazione di specifiche disposizioni di legge relative alle aree "pubbliche" (prima fra tutte il DM 2.4.68) risponde essenzialmente all'obiettivo di soddisfare primarie necessità sociali (l'istruzione primaria, i servizi elementari di interesse comune, attività preventive per la salute: il verde, il gioco, lo sport) attraverso quantità rapportate al numero dei cittadini. La disposizione di legge pone una finalità di carattere sociale, non è una disposizione di carattere progettuale ma un obiettivo politico al quale dovrà dar forma il progetto urbano. Le successive critiche alla disposizione di legge discendono dall'aver collocato la disposizione non nel quadro degli obiettivi sociali ma, senza intermediazioni, nell'ambito della disciplina urbanistica, senza considerare che è compito specifico di questa disciplina "territorializzare" il dato quantitativo dell'obbligo di legge attraverso una progettualità che risolva le connessioni del tessuto abitativo con gli spazi pubblici e all'interno di questi spazi pubblici definisca la tipologia di attrezzature specifica per le particolari esigenze della

parte urbana servita. Va anche ricordata la disposizione della finanziaria 2008 (art.1, comma 258) che pone l'obbligo di inserire tra gli spazi pubblici del DM 2/4/68, e delle relative leggi regionali, anche gli spazi o immobili - da cedere gratuitamente nelle aree di trasformazione individuati dai piani - da destinare a edilizia residenziale sociale (visto il ricorso ora molto scarso alla L.167/62), introducendo quindi l'obbligo di inserire all'interno dei processi di trasformazione prefigurati aree da destinare obbligatoriamente a interventi per la riduzione del disagio abitativo – criterio che se applicato (“negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione”) porterebbe sia ad affrontare il problema quantitativo degli alloggi di edilizia sociale sia a disincentivare una zonizzazione che seleziona fasce a redditi diversi

24) Intorno e per mezzo della strutturazione di questo asse “pubblico” possono aver inizio e sviluppo quei progetti di trasformazione dell'esistente (rigenerazione urbana, modifiche della qualità insediativa, modifiche della qualità urbana) non predeterminabili a priori ma connessi al presente e al divenire della realtà urbana.

25) La percezione della “comunità” di appartenenza si modifica nel tempo: dalle comunità del paleolitico costituite dai gruppi di persone fra loro connesse da relazioni dirette alle comunità via via sempre più allargate (da alcuni oggi definite comunità immaginarie) includenti persone sconosciute ma connesse dalla coscienza dell'appartenenza a uno stesso territorio o etnia ecc.

26) L'introduzione o la dismissione di attività produttive ha ripercussioni occupazionali, demografiche e urbanistiche la cui gestione ricade sull'ambito locale con scelte spesso di forte impatto sociale e territoriale che interpellano direttamente il coinvolgimento decisionale delle comunità interessate.

27) La pervasività dei piani settoriali ambientali ha potenziali ricadute profonde sulla stessa configurazione programmatica del territorio: basta considerare cosa significa, per esempio, passare dalla tradizionale “difesa dal rischio idraulico” alla “difesa dal rischio idraulico per mezzo della difesa dei processi idraulici”, in questa fase caratterizzata contemporaneamente da modifiche climatiche e da una situazione pregressa di rigidi contenimenti dei corsi d'acqua.

28) L'agricoltura è una delle attività che comporta maggior degrado delle risorse ambientali (consumo di acqua, inquinamenti delle acque e dei suoli, riduzione della biodiversità); va però aggiunto che negli ultimi decenni il settore agricolo sta profondamente modificando le modalità colturali adeguandole progressivamente alla necessità di preservare acqua e suoli.

29) Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile (25 settembre 2015).

30) Dal Parere d'iniziativa UE 2011/C 54/04.

31) Non si tratta degli accordi pubblico/privato che all'interno di un quadro prefigurato dal piano sviluppano progettualità non predefinita a priori dallo strumento urbanistico e rispondono a esigenze di flessibilità oggi sempre più emergenti, ma degli accordi pubblico/privato che per sollecitazioni ed esigenze private, al di fuori di un quadro di politiche pubbliche e di interesse generale, condizionano a monte il processo di piano.

32) Cfr. la Dichiarazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'Assemblea generale dell'ONU.

33) Le discipline oggetto della legislazione esclusiva dello Stato danno luogo di fatto ad una pianificazione che coinvolge il territorio nella sua interezza

a) nell'aspetto relativo alla “difesa del suolo, tutela delle acque dall'inquinamento, gestione delle risorse idriche” (dlgs 152/2006, parte III): i *piani di bacino*, attraverso gli stralci relativi all'assetto idrogeologico, alla tutela delle acque, alla gestione alluvioni, al bilancio idrico, danno un quadro disciplinare e un programma di misure che coinvolge l'intero territorio in funzione di obiettivi di qualità ambientale e di sicurezza che incidono profondamente sulle modalità di intervento e di gestione del territorio;

b) nell'aspetto relativo al “paesaggio” (dlgs 42/2004, art. 135): i *piani paesaggistici* disciplinano i diversi ambiti territoriali con finalità (di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche, di riqualificazione di aree compromesse, di compatibilità dello sviluppo urbanistico coi valori paesaggistici) che riguardano il territorio nei suoi diversi aspetti (la Convenzione europea, richiamata dallo stesso dlgs, specifica chiaramente – art. 2 – che il quadro dei criteri da essa introdotti “si applica a tutto il territorio”).

Entrambe le disposizioni legislative specificano che le “previsioni urbanistiche” non vengono formulate negli strumenti settoriali da esse previsti, ma che le disposizioni di questi strumenti sono cogenti per i piani urbanistici.

34) “L'interdipendenza ci obbliga a pensare a un solo mondo, ad un progetto comune” (lettera enciclica *Laudato si'*, p. 164).

N.d.C. – Raffaella Bedosti, architetto, ha esercitato ed esercita a Bologna la sua attività professionale nell'ambito della pianificazione territoriale e urbanistica. N.B. I grassetti nel testo sono nostri. R.R.