



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Temi trasversali

Un nuovo piano: dal rurale all'urbano

*Gruppo di riflessione dell'Università politecnica delle Marche
(Antonello Alici, Monica Bocci, Rita Colantonio, Andrea Galli, Lucia Maracci, Ernesto Marcheggiani, Giovanna Paci, Giulio Petti)*

Il tema del paesaggio è storicamente legato a due diversi punti di vista: quello del paesaggio agrario, con le sue implicazioni di paesaggio storico-naturale e paesaggio produttivo, e quello urbano, costituito dai tessuti insediativi più o meno consolidati. I confini di città e campagna, nel passato ben definiti, sono oggi sempre più alterati e anzi luogo di conflitto e marginalità. Tanto da imporre nuove metodologie di approccio per il paesaggio delle aree di frangia, dei margini urbani o delle aree agricole periurbane, che assomma in sé la doppia accezione da affrontare necessariamente in modo unitario nei processi di trasformazione e di riqualificazione territoriale. Un quadro normativo moderno e aggiornato di governo del territorio deve, da un lato definire strumenti di tutela dei paesaggi consolidati – che meritano il riconoscimento di beni culturali e, in quanto tali, di essere sottratti alla logica della zonizzazione, dall'altro deve cercare adeguati criteri e strumenti di intervento nelle aree di frangia, riportando nella disponibilità della mano pubblica la guida delle azioni, oggi delegate sempre più spesso ai privati.

Poiché la normativa nazionale, come peraltro spesso quella locale, non riesce ad adeguarsi alla società italiana, si tarda a definire un quadro strutturale nuovo, quindi sussistono molti dubbi circa la capacità futura di rispondere alle reali esigenze della pianificazione del territorio. Lo strumento regolatore generale ha attraversato diverse fasi; in particolare, in quella avviata dalla metà degli anni '90, mancando un quadro di riferimento nazionale unitario e di principi, si assiste all'individuazione di strumenti ormai nati dalle deleghe istituzionali, declinati differentemente dalle varie regioni, quindi il cambiamento che si profila appare urgente. In questo senso, è di grande interesse la riflessione proposta da Campos Venuti sui "temi trasversali" nel documento preparatorio al XXVI Congresso dell'INU. Essi risultano ormai largamente presenti in tutte le realtà del territorio in Italia, e richiedono una forte interrelazione ed un continuo reciproco richiamo.

Infatti, nel sistema generale degli obiettivi di un nuovo piano, sembrano assumere un'importanza prioritaria la salvaguardia storico – paesistica unita alla qualità ecologico - ambientale e alla problematica delle modalità d'insediamento. E' chiaro il rapporto tra questi obiettivi e quello dell'arresto del consumo del suolo, che peraltro è stato raggiunto in altri Paesi europei, dove questo è stato sperimentato da oltre un decennio con successo: ad esempio nell'area metropolitana londinese, l'aumento consistente della popolazione e la conseguente necessaria integrazione residenziale e di servizio non ha prodotto il consumo aggiuntivo di neanche un metro quadrato di suolo urbanizzato.

Da tali premesse deriva la necessità di un approccio multidisciplinare per il nuovo piano. Un approccio che superi la logica della giustapposizione delle diverse competenze, ma che le integri fin dall'avvio del processo di piano per governare la complessità della città e del territorio. Solo così, si può pensare di creare una continuità, ad esempio, tra il piano e il progetto di qualità dello spazio.

Ma l'integrazione non deve avvenire soltanto tra i saperi prevalentemente scientifici tradizionalmente coinvolti nella formazione del piano, bensì anche con i diversi settori della pianificazione, che normalmente rimangono scollegati. Ad esempio, è necessario un collegamento

con il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), con il piano energetico regionale e con i documenti di pianificazione non strettamente territoriali, come il piano di sviluppo socio – economico.

La riforma della politica agricola comunitaria (PAC) del 2003 ha introdotto un nuovo sistema di pagamenti agli agricoltori, denominato regime unico di pagamento, non più vincolato alla produzione. In cambio, gli agricoltori si devono impegnare a rispettare le norme in materia di tutela ambientale, benessere degli animali, sicurezza alimentare e buona gestione dei terreni. In prospettiva, tuttavia, sta assumendo un ruolo strategico sempre più importante il Secondo Pilastro della PAC, quello dello Sviluppo Rurale (Reg. 1698/2005). Da tale regolamento discendono i PSR (Piani di Sviluppo Rurale) che, pur con articolazioni diverse in ciascuna regione, contengono alcune importanti “pietre miliari” che ne rappresentano la cifra innovativa. Tra queste, in relazione alla messa a fuoco di auspicabili connessioni tra PSR e Piani Urbanistici, meritano di esserne citate tre: la territorializzazione delle misure, le strategie di aggregazione territoriale, le strategie di valutazione dei risultati.

La prima ha lo scopo di orientare ciascuna misura verso gli ambiti territoriali ritenuti più critici. Questa impostazione ha obbligato le regioni a valutazioni ex ante per individuare: il “che cosa” (ovvero quali processi critici sussistono nel territorio), “il dove” (all’interno di quali specifici ambiti territoriali sono presenti) ed il “quanto” (ovvero con quale grado di criticità essi si manifestano).

Proprio in alcune di queste aree individuate (le aree rurali intermedie industrializzate), che si situano nella fascia basso collinare a ridosso della fascia costiera si potrebbero confrontare ed integrare le strategie promosse dai piani urbanistici e le strategie promosse dai piani rurali, dal momento che qui si registrano le maggiori contaminazioni fra urbano e rurale e che qui, molto più che altrove le forme di agricoltura intensiva ed altamente produttiva stentano a mantenersi competitive.

Il secondo aspetto innovativo, le strategie di aggregazione territoriale, intende rafforzare il precedente. Sono favorite, nell’accesso alle misure, le aggregazioni fra soggetti diversi dello stesso territorio (dai comuni, agli altri enti, alle associazioni di agricoltori, ai singoli individui) nell’ambito di un territorio omogeneo.

Da ultimo, il terzo aspetto innovativo, quello della verifica ex post dei risultati ottenuti prevedendo di sottoporre alla VAS il PSR e, soprattutto, di produrre delle verifiche in itinere (annuali) degli effetti prodotti (riferiti agli ambiti territoriali prioritari per la loro criticità, come sopra indicato), connette maggiormente il PSR con gli altri piani (urbanistici) sottoponendolo alle stesse procedure di controllo previste per questi ultimi.

Questi sono alcuni dei principi innovativi che ispirano il PSR e che, almeno potenzialmente, possono ricucire e forse potenziare la progettazione urbanistica tradizionale che, a sua volta, si è dimostrata, come il precedente PSR, inadeguata ad affrontare i problemi complessi che oggi caratterizzano in modo particolare le aree dove maggiore è la contaminazione fra urbano e rurale. Ci si può solo augurare che, nei fatti, queste aspettative non vengano deluse da una gestione insufficiente e burocratizzata dell’attuazione del PSR.

Per quanto riguarda gli strumenti, si può distinguere tra gli strumenti che permettono l’avvio del processo di formazione del piano e quelli che sono previsti per la sua gestione. Alla prima categoria appartiene la copianificazione, alla seconda l’insieme delle procedure di valutazione, controllo e gestione che sono comunque compartecipati del processo di elaborazione del piano.

Per quanto attiene alla prima tematica, negli ultimi anni il divario economico e sociale tra le politiche europee a livello centrale e quelle inerenti lo sviluppo periferico è stato affrontato con il ricorso alla formula della progettazione integrata e della copianificazione, le quali hanno a loro volta attivato degli elementi positivi su cui basarsi: la dimensione intermedia della pianificazione ed il coinvolgimento dei soggetti cointeressati a tali processi, mentre gli strumenti partecipativi trovano attuazione in azioni quali il dialogo, il confronto, l’integrazione, la codificazione di temi ed elementi normativi. Da parte sua il metodo pianificatorio segue un andamento circolare, basato su un sistema feed-forward, che ammette la possibilità di integrare o modificare anche in itinere le scelte di intervento.

Emerge, dunque, la necessità sia di superare la separazione tra le pianificazioni settoriali che non dialogano fra loro ed affrontano i problemi circoscrivendoli ad ambiti territoriali demarcati in relazione a limiti di tipo amministrativo, sia di contrastare il vetusto modello “a cascata” della pianificazione urbanistica.

Nella nuova logica di urbanistica consensuale, ispirata ai principi di sussidiarietà e flessibilità, ci si muove verso l'alleggerimento delle previsioni legislative vincolanti. Si dà, infatti, origine ad una pianificazione olistica e proattiva, promuovendo uno sviluppo sostenibile e consapevole del territorio e concertando gli interessi all'interno di una strategia complessiva.

In questa nuova ottica, la pianificazione è oggi alla ricerca della qualità totale del territorio, senza dover più occuparsi solamente di esigenze di sviluppo economico, bensì rintracciando i valori storici-identitari dei paesaggi a cui si riferisce. Da qui la scelta della multidisciplinarietà risulta la modalità più rispondente.

Per quanto riguarda la seconda categoria, la Valutazione Ambientale Strategica è lo strumento che la Direttiva 42/2001/CE ha introdotto come mezzo di integrazione delle considerazioni ambientali nei piani e nei programmi. La VAS è, pertanto, uno strumento di costruzione e poi di verifica degli indirizzi e delle scelte di pianificazione, ma proietta la sua azione oltre il momento di elaborazione e diventa strumento gestionale e di monitoraggio.

Un aspetto rilevante introdotto dalla VAS è proprio il coinvolgimento della cittadinanza nella elaborazione di un quadro di sviluppo del territorio.

La Direttiva europea sottolinea infatti la necessità di trasparenza del processo, di coinvolgimento delle diverse autorità responsabili per l'ambiente e di partecipazione della cittadinanza e suggerisce che i risultati e i pareri che scaturiscono da queste consultazioni siano integrati nella elaborazione di piani e programma prima della adozione.

Nel recepimento del D. Lgs. 152/06, TU ambientale, invece, la normativa italiana sembra prediligere un approccio che riduce la VAS a procedura piuttosto che riconoscerne la connotazione di processo: il coinvolgimento del pubblico si riduce, così, alla “tradizionale” pubblicazione del provvedimento adottato e alla ricezione e discussione delle Osservazioni.

Con la L.R. 6/07 la VAS è stata normata anche nelle Marche. La regolamentazione a livello regionale, abbastanza in linea con la normativa nazionale, è denotata da un'evidente volontà di semplificazione degli adempimenti forse anche per venire incontro alle esigenze della fragile dotazione di risorse di comuni di dimensioni medio piccole.

È ragionevole pensare che anche nelle Linee Guida, di prossima pubblicazione, si consentiranno ampi margini di autonomia alle amministrazioni competenti nella scelta delle forme di coinvolgimento e partecipazione della comunità locale, senza prevedere disposizioni particolari in tal senso.

Appare allora ancora più urgente la necessità di promuovere una corretta cultura della partecipazione attiva delle comunità locali come opportunità da cogliere e valorizzare, dal momento che la normativa ancora non ne codifica l'obbligatorietà. Questo, se da una parte forse rallenta il processo di metabolizzazione di una metodologia comune, consente margini di manovra più ampi nella strutturazione di una strategia efficace di partecipazione.

Tra i soggetti che partecipano al raggiungimento degli obiettivi, quali le amministrazioni locali, gli imprenditori, i proprietari dei suoli, i progettisti, bisogna includere anche la componente della ricerca scientifica e della didattica, nelle città che ospitano le sedi universitarie, per coinvolgere nel processo di piano quella parte della popolazione, residente e non, che ne svolge il doppio ruolo di “utente” e cittadino, e di produttore di idee e portatore di interessi.

Infine, tra le caratteristiche metodologiche più innovative, si deve menzionare sicuramente una forma particolare di partecipazione, che è quella del coinvolgimento dei giovani, sia dei più giovani nell'età scolare, sia degli studenti e dei dottorandi di quelle facoltà universitarie che si occupano degli interventi sul territorio a qualsiasi titolo e a qualsiasi livello. Questa può essere un'ottima occasione formativa sia dei futuri cittadini, sia dei tecnici del territorio.