



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

## **Temi trasversali**

*Complessità e semplificazione delle procedure di pianificazione, Pianificazioni separate, Politiche urbane, Piani e infrastrutture, Pianificazione e partecipazione, Valutazione ambientale strategica, Energia e clima nel nuovo piano*

### **Purtroppo i sistemi reali, mai lineari e raramente in equilibrio, sono dinamici – terza parte**

*Piero Ranzani,  
 Milano, febbraio 2008*

Nella prima parte di questo contributo al Congresso riguardante il Piano locale, si dice che alcuni Temi cosiddetti Trasversali meritano di essere collocati al centro dell'attenzione, ossia tra quelli che affrontati in un modo diverso dall'attuale potrebbero fare *Nuovo il Piano*.

L'affermazione merita di essere maggiormente argomentata.

Rispetto a temi come questi che hanno come principale caratteristica quella di travalicare i confini amministrativi, si rinforza l'impressione che la pianificazione di governo non potrà essere che unitaria mediante consorzio di più enti locali, in quanto riferita a questioni estese, affrontabili a condizione che siano integrate le conoscenze e coordinate misure e azioni.

Riprendendo i suddetti temi a uno a uno secondo la sequenza degli argomenti elencati da *Call for paper*, farsi qualche domanda immediata (accompagnata, sia pure provvisoriamente, da risposte e commenti parziali) può venire in aiuto per comprendere fenomeni e dinamiche delle trasformazioni già avvenute e in corso. Si tratta di fare qualche passo di avvicinamento all'orizzonte concettuale di cui, a mio avviso, ha bisogno il nuovo piano.

Esse sono:

- al riguardo di
  - *complessità e semplificazione delle procedure di pianificazione e insieme*
  - *Pianificazioni separate*

**E' possibile trarre consistenti vantaggi - di abbassamento della complessità e di sicura semplificazione - dalla riduzione della numerosità dei piani, causata dalla proliferazione delle competenze (istituzionalmente conflittuali)?**

Per quanto concerne la pianificazione di governo del territorio, la risposta è probabilmente sì. I tentativi di risolvere problemi specialistici mediante pianificazioni separate complicano, e talvolta aggravano le situazioni problematiche nel loro complesso, poiché in genere tralasciano di comprenderne le interrelazioni sistemiche.

Sia chiaro che la riduzione del numero delle pianificazioni separate non significa l'esautorazione del sapere specifico degli enti strumentali, ma il loro contenimento nei limiti di consulenze proposte e progetti, restituendo a titolo esclusivo la delega della pianificazione di governo agli enti locali di vario livello, spontaneamente associati in adesione alla portata dei temi.

Non si può negare che allo stato attuale le conferenze di copianificazione possano migliorare situazioni conflittuali, tuttavia possono ammorbidire i conflitti di competenze ma non semplificano le procedure.

Sovrastante rimane pur sempre *l'osso duro* che, avvenendo a porte chiuse tra *giocatori* esclusivamente istituzionali, le conferenze limitano la governance per carenza di ascolto partecipativo.

**E' necessario ripetere lo stesso modello per tutti i contesti, indipendentemente dalla dimensione dei comuni e dalle strategie che intendono proporre?**

La risposta è sicuramente no. Anzi va ribadito che la ripetizione generica di uno stesso modello rigidamente valido per tutti i comuni sarebbe contraddittoria, se si ritiene che la conformazione del piano debba essere calibrata sulla realtà cui si riferisce e con obiettivi rapportati alle specificità riscontrate, e di conseguenza indicare una strategia e politiche appropriate.

Peraltro, un modello che fosse inteso come esaustivo in tutte le situazioni sarebbe inapplicabile da parte delle piccole circoscrizioni per eccesso di fini e carenza di mezzi.

A tale proposito è opportuno osservare che la tendenza verso l'unione di enti locali limitrofi comincia a essere un segnale avvertibile seppure in forte ritardo rispetto ad altre realtà europee: la novità è che, malgrado le resistenze di campanile talvolta forti, qua e là si cominciano a comprenderne l'esigenza<sup>1</sup>.

Parallelamente si sta prospettando inevitabile la costituzione di agenzie consortili adeguate allo svolgimento delle funzioni di pianificazione comunitaria, di programmazione integrata degli interventi e di monitoraggio degli effetti anche indiretti, quindi non applicati solo all'erogazione di servizi e alla riduzione delle spese. Per contro sono vacanti le iniziative legislative che favoriscano le aggregazioni finalizzate all'organizzazione intercomunale di attività finalizzate all'approntamento di strumenti di governo.

Al riguardo di

- *Politiche urbane*

**In assenza di politiche urbane pubbliche e di una strategia che le renda operative, un Piano strutturale e operativo è in grado di risultare efficace?**

Personalmente ritengo che la risposta sia no. L'efficacia di un piano di governo duplice - Piano Strutturale e Piano Operativo - dipende da un legame forte tra le due parti. Che è attuabile a condizione che il Piano Strutturale inglobi un inquadramento generale di obiettivi, strategia e politiche, di fatto la ragione di essere uno strumento di pianificazione a pieno titolo. In mancanza è dubitabile, ad esempio, che sia giustificato richiedere una coerenza delle misure e delle azioni contemplate dal Piano Operativo, in assenza di obiettivi o non dichiarati o di cui non si dice come raggiungerli.

Inoltre, a fronte della constatazione che la situazione attuale, in cui le politiche urbane generalmente sono esogene o estemporanee e, quando ci sono, vanno per conto loro, è perlomeno singolare che al momento si ammetta che il piano di governo risulti uno strumento *isolato* rispetto alle medesime.

**In un ottica di governance, come si attrezza il piano strutturale e con quale grado di flessibilità, dovendo per giunta tenere conto che il piano operativo si avvarrà di programmi negoziali che una volta realizzati determineranno cambiamenti significativi dello stato iniziale?**

Una risposta a come potrebbe attrezzarsi il piano strutturale - soprattutto con riferimento al grado di flessibilità che non può non possedere, se si considera la dinamicità organica dei sistemi complessi - è già stata data nella prima parte di questo contributo al Congresso.

Tuttavia, le risposte sono molteplici: sarebbe interessante che il dibattito congressuale si confrontasse entrando nel merito di questo aspetto che ritengo cruciale.

Al riguardo di

- *Piani e infrastrutture*

---

<sup>1</sup> A condizione che non si parli di città metropolitana!

**La sottovalutazione con delega ad altri strumenti, che i piani urbanistici hanno riservato alle infrastrutture di trasporto, deve considerarsi all'origine del loro scollamento dalle direttrici di espansione degli insediamenti?**

Ritengo sia una constatazione ricorrente, divenuta con il tempo concausa del *disastro* ambientale, funzionale e urbanistico delle aree a più elevata densità insediativa (e non solo di quelle). Ma, anche l'altro aspetto concomitante, cioè la dispersione insediativa, merita una notazione autocritica non appena si cerchi di dare una risposta alla domanda seguente:

**La spinta propulsiva di rendere potenziale la rendita fondiaria in qualsiasi luogo, tramite zonizzazioni sovradimensionate indipendentemente da infrastrutture e attrezzature, non è forse stato l'andazzo per decenni di gran parte dei piani urbanistici, per non dire dell'abusivismo?**

Limitatamente agli aspetti di tecnica urbanistica è il caso di ricordare che sia gli insediamenti diffusi sia i grandi interventi sono raramente valutati dalle amministrazioni comunali, in relazione ai reali effetti che inducono sulla congestione del traffico e gli inquinamenti di varia natura. E che - come dovrebbe essere ovvio - la necessità di dimensionare le infrastrutture ai maggiori carichi della densificazione insediativa è assoluta.

Al riguardo di

- *Pianificazione e partecipazione*

**La Pianificazione non dovrebbe trovare il suo *sale* e la sua ragione funzionale nella partecipazione democratica?**

Per il legame per ora *incompiuto* dei due termini si può dire che la domanda coincide con la risposta: ma, tenerli assieme richiede molto impegno a causa delle difficoltà che si incontrano dovute a scarsa convinzione e a problemi organizzativi non indifferenti. Ciò malgrado bisogna che i responsabili si convincano che una pianificazione non partecipata procurerà inceppamenti e sicuramente dei frutti indigesti (come l'esperienza insegna).

Al riguardo di

- *Valutazione ambientale strategica*

Come già espresso nella prima parte del contributo, le valutazioni multiple - e tra queste, ovviamente, la VAS - dovrebbero essere un punto forte di validazione del piano se, come sostiene *Call for Paper*, modificano radicalmente "*le modalità di progettazione dei piani*" sino al punto di mettere "*in discussione approcci e soluzioni che avevano informato sia la prassi professionale, sia la legislazione precedente*".

Al riguardo di

- *Energia e clima nel nuovo piano*

E' difficile sostenere che temi di tale rilevanza non debbano entrare a pieno titolo tra gli obiettivi dei nuovi piani e improntarne la strategia complessiva. Rimane grave che l'esigenza sia avvertita soltanto ora, quando avrebbe dovuto esserlo già dai tempi della prima crisi energetica (1973)!

Il bilancio energetico delle aree urbanizzate è sempre stato negativo e la situazione è in rapido peggioramento a causa dell'accelerazione delle crisi energetiche: è un'esigenza prioritaria che la pianificazione territoriale recepisca le competenze occorrenti per integrare nei piani misure e azioni, strutturali e operative nel lungo termine.