

## Le diverse “velocità” del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale

Antonio Cappuccitti

Sapienza Università di Roma  
antonio.cappuccitti@uniroma1.it

Il dibattito e l’esperienza disciplinare sull’articolazione del Piano urbanistico comunale in diverse componenti costitutive, tese ad un adeguamento dell’azione di piano alle specificità di ambiti ed oggetti di pianificazione differenti, si svolge ormai da circa un ventennio, ed ha avuto esito nel dettato di diverse leggi urbanistiche regionali ed in molteplici esperienze di piano, come esposto di seguito, oltre che in alcune proposte di legge quadro di livello nazionale, nella perdurante attesa di una organica riforma legislativa nazionale della materia del governo del territorio e dell’urbanistica.

In diversi suoi momenti questo itinerario di dibattito ha fatto riferimento alla metafora delle differenti “velocità” delle componenti del piano (in particolare sul “Piano a due velocità”), a voler indicare in modo esplicito la necessità di una articolazione degli strumenti e delle procedure della pianificazione comunale congruente con i tempi e con le specificità di tre aspetti e momenti topici differenti e complementari: le scelte e le invarianti di lungo periodo, le scelte e le azioni da programmare per una attuazione nel periodo medio o breve, la gestione dell’esistente con regole dotate di caratteri di permanenza del tempo.

Alla base di questo dibattito, e della connessa produzione legislativa e sperimentazione pianificatoria, si situa un pluridecennale processo di valutazione critica degli esiti del Piano Regolatore Generale ex L. 1150/1942 ormai ampiamente condiviso e consolidato, e che può riassumersi, in estrema sintesi, in quattro termini fondamentali che sottendono estesi ambiti problematici: *efficacia*, *flessibilità*, *equità*, *sostenibilità* (ambientale e sociale). Quattro termini, evidentemente, riferiti ad aspetti mutuamente correlati.

Riguardo alla cruciale questione dell’*efficacia*, in particolare, si ravvisa nella esperienza del PRG “tradizionale”, in termini generali, un insoddisfacente rapporto tra entità delle previsioni che nel tempo hanno avuto come esito una attuazione più o meno puntuale, e quantità delle previsioni rimaste sulla carta, inattuata. Inefficacia del PRG tradizionale, quindi, che fonda le sue ragioni su un complesso coacervo di motivazioni, ma tra le quali un ruolo centrale è dato dalla difficoltà di un adeguamento dello strumento al variare nel tempo delle condizioni di base delle trasformazioni urbane, a causa di una forma del piano “statica” e di un itinerario procedurale “a cascata” comportante tempi eccessivi; inefficacia, in altri termini che si basa su una forma del Piano che non distingue in modo netto le regole e le procedure connesse, rispettivamente, ad obiettivi e scelte di lungo periodo, e quelle relative alle previsioni ed azioni programmate nel breve termine. Nel PRG ex L. 1150/1942, infatti, il Piano regolatore assume nel contempo caratteri di piano direttore e di piano di intervento: presenta insieme contenuti strutturali di periodo medio-lungo e vincoli espropriativi immediatamente cogenti.

Per comporre un quadro delle innovazioni introdotte nella legislazione e nella strumentazione urbanistica negli ultimi venti anni, riguardo alla riarticolazione del PRG in componenti costitutive finalizzata ad un migliore rapporto del Piano con i reali tempi delle trasformazioni territoriali, si può fare riferimento ad alcuni rilevanti momenti di dibattito disciplinare e di proposta, alcuni dei quali – ormai diversi anni or sono – hanno ispirato decisamente la produzione legislativa regionale e la più recente esperienza di piano, mentre altri – molto più vicini nel tempo – consentono di evidenziare lo stato dell’arte più recente, destinato presumibilmente a costituire il riferimento per future leggi ed esperienze.

Questi momenti rilevanti possono essere indicati, assumendo per esigenze di sintesi solamente i passaggi maggiormente significativi di un dibattito lungo ed articolato, nel XXI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi a Bologna nel 1995, nel più recente sviluppo di proposte per una nuova legge di principi per il governo del territorio, discusse in particolare in un seminario nazionale dello stesso INU tenutosi a Roma nel 2006, e nel XXVI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi ad Ancona nel 2008, e che ha avuto come titolo e tema conduttore "il nuovo Piano".

L'interesse per la presente trattazione delle indicazioni emerse dal Congresso INU del 1995, in particolare, per quanto queste siano state negli anni gradualmente perfezionate e rivedute, sta nel fatto che quel momento di dibattito ha ispirato in modo diretto il dettato di alcune importanti leggi urbanistiche regionali, le quali sono alla base attualmente di una ricca ed articolata esperienza di pianificazione, e delle quali anzi sono ormai maturi i tempi per un momento di consuntivo e verifica. Una comparazione delle proposte del 1995 con quelle del 2006 e del 2008, del resto, può consentire di sintetizzare nei suoi aspetti maggiormente rilevanti i contenuti e gli esiti di un pluriennale dibattito sulla riarticolazione del Piano comunale, fino ai caratteri dell'attuale stato dell'arte, e di comprendere nel contempo le differenze e le specificità di impostazione delle diverse leggi urbanistiche regionali riguardo all'articolazione del Piano comunale generale, oltre che le diversità di impostazione che è possibile rilevare in diverse importanti esperienze di piano.

Nel documento preliminare preparatorio del Congresso INU del 1995<sup>1</sup>, viene formalizzata la proposta di un Piano comunale fondato su due strumenti diversi e complementari: il Piano comunale strutturale e il Piano comunale operativo, ma si accenna anche ad un Regolamento esecutivo (sostitutivo del vecchio regolamento edilizio) destinato a rappresentare di fatto, per importanza, il terzo strumento innovativo della pianificazione e gestione urbanistica comunale. Il Piano strutturale è definito come un piano "a carattere strutturale e direttore, con il compito di definire lo scenario relativo alle politiche e alle grandi scelte previste sul territorio per il medio periodo", dove il medio periodo è in questo caso individuato con un lasso di tempo "intorno al decennio". Le sue previsioni sono indicate come direttamente cogenti ed incidenti soltanto per quanto riguarda i vincoli paesistico – ambientali, che la giurisprudenza ha sempre considerato validi a tempo indeterminato, indicandosi invece che tutte le altre previsioni di carattere urbanistico e ambientale possano assumere cogenza nel tempo solo per tramite di successivi piani comunali operativi, ovvero per effetto dell'approvazione dei progetti esecutivi individuati dal piano stesso (infrastrutture, grandi attrezzature).

Per quanto attiene ai contenuti urbanistici del Piano comunale strutturale, vengono indicate le "tradizionali" previsioni e indicazioni relative al sistema degli insediamenti (residenziali, industriali e terziari) e dei servizi (attrezzature puntuali, infrastrutture a rete e verde pubblico), alle quali si aggiungono i contenuti strutturali del sistema ambientale, in particolare quelli relativi alla attuazione del piano territoriale provinciale per quanto riguarda il paesaggio, la rigenerazione fisiologica del tessuto urbano e territoriale, il sistema idrogeologico e lo smaltimento dei rifiuti. Per il sistema insediativo il Piano strutturale prefigurato dal "Documento preliminare" INU del 1995 è chiamato a distinguere di massima nell'area urbana gli ambiti di trasformazione intensiva, rispetto alle circostanti aree di trasformazione estensiva, indicando di massima per i primi il dimensionamento degli interventi di medio periodo e le funzioni ospitate.

Il Documento del 1995 contiene anche indicazioni di massima riguardanti i contenuti delle Norme Tecniche di Attuazione e la stessa scala di rappresentazione degli elaborati grafici, in modo coerente con il carattere strutturale e direttore del Piano comunale strutturale. Per la parte normativa viene previsto che l'impostazione sia basata su caratteri prevalentemente generali e di indirizzo, con la finalità di stimolare e inquadrare l'impianto normativo del Piano comunale operativo, assumendo valore direttamente cogente delle norme soltanto nella parte ambientale, nella quale il Piano

---

<sup>1</sup> XXI Congresso, La nuova legge urbanistica, i principi e le regole. Documento preliminare. Prime riflessioni e proposte, pubblicato in "Urbanistica Informazioni", supplemento al n. 141 del 1995.

strutturale recepisce e approfondisce le direttive della pianificazione regionale e provinciale; viene inoltre indicato che il carattere direttore e strutturale dello strumento possa essere compatibile con l'utilizzo di "una scala cartografica di larga massima, che potrebbe oscillare fra quella 1:25.000 e quella 1:10.000".

Riguardo alle procedure di formazione e approvazione, viene affermato il principio della "co-pianificazione", con un termine destinato successivamente al '95 ad entrare nell'ordinario dizionario disciplinare e negli itinerari procedurali previsti in diverse leggi regionali, ma viene anche indicata l'opportunità dell'adozione di forme di partecipazione che consentano la piena espressione di interessi diffusi, accanto all'ordinaria procedura delle osservazioni e delle controdeduzioni. Viene inoltre auspicato il passaggio dalle Regioni alle Province delle competenze dell'approvazione del Piano strutturale, e della formazione ed aggiornamento di un sistema di informazione finalizzato a costituire strumento di legittimazione, coordinamento e monitoraggio delle scelte dei diversi Piani strutturali del territorio provinciale.

Il Piano comunale operativo, nella formulazione del Documento preliminare INU del '95, contiene come già abbiamo evidenziato gli interventi pubblici e privati da realizzare nel corso di un mandato amministrativo, peraltro con poteri sostitutivi della Provincia in caso di inadempienza comunale; in questo modo vengono tra l'altro superate le obiezioni di incostituzionalità relative ai vincoli urbanistici sulle proprietà private, diventando questi direttamente esecutivi e da realizzarsi nel corso del mandato amministrativo.

Il Piano comunale operativo riassume le finalità dei programmi pluriennali di attuazione, impegnando in modo formale le politiche urbanistiche e ambientali di un intero mandato amministrativo (da cui la definizione da alcuni utilizzata di "Piano del Sindaco"), e consentendo al bilancio urbanistico – ambientale consuntivo, da elaborarsi a fine mandato, una piena verifica delle proposte inizialmente formulate. Sostenuto da un sistema di informazione territoriale costantemente aggiornato, il Piano operativo viene prefigurato come un documento da redigersi entro breve tempo dall'inizio del mandato amministrativo: con detta finalità, in modo congruente con il Piano strutturale, il Comune formula e pone a sistema i programmi pubblici propri e dei diversi enti e livelli, e vaglia nel contempo le richieste di intervento privato ai fini della loro inclusione nel Piano, predisponendo il programma finanziario per gli eventuali espropri e per le opere pubbliche da realizzare, nonché il programma degli oneri di urbanizzazione e delle cessioni risultanti dagli interessi privati.

Il Piano operativo, dunque, definisce gli "ambiti di trasformazione", selezionati dal Comune su esplicita richiesta delle proprietà che hanno formato i comparti obbligatori, e quelli eventualmente previsti per iniziativa pubblica con ordinaria procedura espropriativa; per detti ambiti dovrà successivamente essere redatto, a cura dei promotori, lo strumento attuativo di comparto, ma già il Piano comunale operativo definisce le quantità essenziali: le superfici edificabili, quelle a verde privato e ad uso pubblico (prevalentemente verde), nonché l'edificabilità distinta per destinazioni (a meno di una "quota flessibile" da definirsi, per l'appunto, con il Piano attuativo).

Il Piano comunale operativo definisce infine il programma degli interventi, distinguendo quelli previsti attraverso Piani attuativi (dei quali peraltro il Documento INU '95 propone la semplificazione in un unico strumento) ovvero attraverso concessioni esecutive.

La formazione del Piano operativo, peraltro, viene anche prefigurata come l'occasione per l'Amministrazione comunale di proporre ed avviare eventuali modifiche al Piano strutturale, e per puntualizzare la natura perequativa delle proposte di intervento degli operatori privati accettate dal Comune, oltre che per una verifica della fattibilità economica e sociale del Piano.

Il Piano operativo viene approvato – con procedure garantiste degli interessi privati e collettivi, ma drasticamente accelerate – dal Consiglio comunale, mentre la Provincia è chiamata a formulare osservazioni in merito alla coerenza con il Piano strutturale ed eventuali richieste di modifica.

Come già abbiamo anticipato, un altro importante momento di confronto e dibattito, riguardo alla prefigurazione di un Piano comunale generale articolato in una componente strutturale e in una operativa (oltre che regolativa per la gestione dell'esistente) è stata la proposta per una nuova legge di principi per il governo del territorio formulata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica<sup>2</sup>, discussa in particolare in un seminario nazionale dello stesso INU tenutosi a Roma nel 2006.

Tema di sfondo è la proposta di una legge relativa ai soli "principi fondamentali" del governo del territorio, ai sensi del nuovo ordinamento costituzionale scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica (in particolar modo per quanto riguarda il modello di responsabilità "concorrente" tra Stato e Regioni), principi destinati ad essere di riferimento e guida per l'azione legislativa delle Regioni.

Prefigurata, quindi, come una legge di principi necessariamente concisa, ma in grado di superare i limiti della "Legge urbanistica fondamentale" del 1942, l'auspicata futura legge è chiamata alla definizione dei contenuti generali del governo del territorio, indicando i principi fondamentali di questa azione e le rispettive declinazioni operative, indicati peraltro con termini ormai assunti da tempo nella consolidata terminologia disciplinare: *sussidiarietà, adeguatezza, autonomia e copianificazione, equità, sostenibilità, partecipazione.*

La proposta di riarticolazione del Piano comunale contiene una prefigurazione dei caratteri e dei contenuti del Piano strutturale comunale, del Piano operativo comunale e del Regolamento urbanistico comunale che può essere considerata, per molti versi, il punto d'arrivo di un pluriennale ed articolato dibattito svoltosi in seno all'Istituto in termini di innovazione nell'azione pianificatoria.

Gli elementi fondamentali di questa proposta possono essere riassunti come segue<sup>3</sup>:

- Piano strutturale comunale
  - Assume validità di lungo periodo, al limite a tempo indeterminato;
  - Riguarda il quadro delle "invarianti strutturali" di lungo periodo (sistema delle infrastrutture e ambientale), assumendo un carattere interpretativo e programmatico generale del territorio, definendone uno scenario generale d'assetto;
  - Non prescrittivo, non vincolistico (se non per i vincoli ricognitivi per i quali va confermata la atemporalità e la non indennizzabilità) e non conformativo dei diritti proprietari;
  - Recepisce i valori e vincoli ambientali indicati dalla pianificazione sopraordinata e ne approfondisce la trattazione alla scala comunale; contiene quindi norme e regole riguardanti il sistema ambientale e il territorio agricolo;
  - Contiene il *quadro conoscitivo* necessario per la condivisione e la legittimazione dei caratteri, valori e limitazioni d'uso del territorio, e per assumere le scelte di governo di pianificazione;
  - Fissa esplicitamente indirizzi, obiettivi, prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento per i successivi *Piani operativi comunali* di breve periodo;
  - Definisce il sistema delle coerenze e delle precondizioni per l'attuazione delle trasformazioni del territorio;
  - Definisce indicazioni non prescrittive e di carattere programmatico sulle trasformazioni future;
- Piano operativo comunale

---

<sup>2</sup> "Al più presto la legge di principi per il governo del territorio", Documento INU, giugno 2006, e "Verso la legge sui principi del governo del territorio", Documento INU, dicembre 2006, pubblicati in "Urbanistica Informazioni", supplemento al n. 210 del 2006, a cura di Carolina Giaimo.

<sup>3</sup> I punti elencati sono desunti dai due documenti INU citati nella nota precedente, pubblicati in "Urbanistica Informazioni", supplemento al n. 210 del 2006.

- Assume validità di breve - medio periodo, preferenzialmente 5 anni, mandato dell'Amministrazione comunale, che corrisponde anche al periodo di validità dei vincoli urbanistici;
- Interessa parti del territorio cui corrispondono progetti di trasformazione urbanistica programmati nel breve e nel medio periodo; seleziona, tra le potenzialità indicate dal Piano strutturale comunale, tramite procedure concorsuali e trasparenti fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, le proposte di trasformazione e le iniziative progettuali degli operatori che si impegnano a realizzare in 5 anni i propri diritti edificatori;
- Viene definito, sulle parti di territorio interessate dalle trasformazioni programmate, il regime giuridico degli immobili, e dettaglia le previsioni di PSC (è prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari);
- Pone in relazione gli interventi ai Programmi triennali delle OOPP e ai Bilanci comunali
- E' basato, in via ordinaria, su modalità attuative perequative, e solo in via eccezionale, su modalità espropriative;
- Regolamento urbanistico - edilizio
  - E' lo strumento preposto alla gestione dell'esistente, insediamenti storici compresi;
  - E' prescrittivo e conformativo (riferendosi a diritti esistenti), ed ha validità a tempo indefinito.

L'articolazione in strutturale e operativo del Piano comunale, ormai acquisita da anni come elemento cardine dell'innovazione del Piano, è tesa ad eliminare in buona parte, per legge, le rendite di attesa, conferendo anche al Piano la flessibilità necessaria ad eliminare le continue varianti.

La proposta del documento INU del 2006, peraltro, prospetta che la futura Legge di principi possa far leva sullo "sdoppiamento" del Piano comunale generale per risolvere una delle questioni problematiche maggiormente rilevanti dell'urbanistica italiana, cioè la disparità di trattamento tra soggetti proprietari aventi identiche condizioni di stato di fatto e di diritto, attraverso l'adozione di procedure di compensazione perequativa.

Questo attribuendo per mezzo del Piano operativo, a tutti gli ambiti di trasformazione interessanti le aree inedificate da trasformare o le aree edificate da riutilizzare (comprese le aree con vincoli decaduti), in misura perequata, usi pubblici e privati da attribuire pro-quota tra le proprietà, con cessione gratuita al Comune delle aree per usi pubblici e sociali a fronte dei diritti edificatori attribuiti dal Piano alla proprietà privata; in tal modo la rendita di attesa potrebbe essere di fatto attribuita alle sole aree private incluse nel Piano operativo, a fronte però del confronto concorrenziale trasparente che deve essere applicato al processo, e soprattutto con una sostanziale redistribuzione della rendita stessa e con l'acquisizione gratuita delle aree per usi pubblici da parte del Comune.

Nell'ambito dell'applicazione di procedure perequative negli interventi di trasformazione previsti dal Piano operativo, viene indicata, come nodo problematico da affrontarsi normativamente con la futura legge, la possibilità di trasferire i diritti edificatori stabiliti dallo stesso PO in modo congruente con le indicazioni del Piano strutturale, con l'accorpamento di questi e rendendo libere aree per servizi pubblici, interessando comunque solamente aree la cui trasformazione è prevista dal Piano operativo, e con una non tassabilità di tali trasferimenti riservando la tassazione al termine del processo di trasformazione.

L'attribuzione del valore conformativo dei diritti di proprietà al Piano operativo e non al Piano strutturale, rimarca inoltre lo stesso documento INU, sgrava dall'onere dell'Imposta Comunale sugli Immobili le aree di futura trasformazione nelle quali l'intervento non è programmato nel breve periodo.

E' il Piano operativo, inoltre, lo strumento nel quale "mettere a sistema gli elementi positivi dell'esperienza condotta con i programmi complessi", nell'ambito delle procedure concorsuali per la formazione del Piano stesso.

Elemento ribadito dal Documento INU è la necessità che la formazione del Piano comunale, nelle sue diverse componenti costitutive, si fondi su quadri conoscitivi di carattere interdisciplinare, aggiornati costantemente e comprendenti diverse scale e livelli d'analisi, tesi a garantire fondamento e legittimazione delle scelte e a consentire un monitoraggio nel tempo degli esiti del Piano. Viene inoltre rimarcata l'importanza di incentivare la formazione di Piani strutturali intercomunali, per consentirne la necessaria operatività.

Il XXVI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi ad Ancona nel 2008, ha avuto come titolo e tema conduttore "il nuovo Piano", ed ha dedicato gran parte del proprio dibattito alla puntualizzazione dei caratteri del Piano strutturale e del Piano operativo comunale. Sullo sfondo di questa riflessione si situa l'osservazione delle inedite trasformazioni della città contemporanea, e la presa d'atto di come dette condizioni richiedano un'azione di governo del territorio ed una strumentazione di pianificazione con esse congruente.

Neologismo rappresentativo delle più rilevanti tra le suddette condizioni urbane è quello di *metropolizzazione*<sup>4</sup>, teso ad indicare una condizione nella quale la dimensione d'area vasta delle interdipendenze territoriali e di taluni fatti urbani nelle aree metropolitane si unisce ad una grande dilatazione del sistema sia infrastrutturale che insediativo, dominato dalla frammentazione e dispersione della forma urbana, dalla carenza di qualità centrali e spaziali e di riferimenti identitari nella compagine insediativa, da un elevato consumo di suolo, dalla piena dipendenza del sistema socioeconomico dal trasporto su gomma e, in definitiva, da un modello di utilizzo delle risorse energetiche e territoriali sostanzialmente non sostenibile; tutti fenomeni riguardanti una scala decisamente sovracomunale, sebbene con tipologie differenziate nelle diverse Regioni del Paese. E' soprattutto sulla base delle problematiche e delle patologie insediative connesse alla metropolizzazione, che uno dei nodi cruciali del dibattito connesso al XXVI Congresso INU verte sulla necessità di allargare il tradizionale campo di competenza del Piano (segnatamente di quello strutturale) alla scala intercomunale.

Per conseguire questo obiettivo, peraltro già perseguito con diverse sperimentazioni in particolare nell'esperienza regionale dell'Emilia Romagna e del Veneto, si indica la strada di associazioni comprensoriali di Comuni, potenzialmente in grado anche di facilitare i processi di co-pianificazione per mezzo di adeguate forme di assistenza tecnica e di collaborazione da parte dell'associazione verso i singoli Comuni.

Nel ribadire la "tripartizione" del Piano comunale già sancita tempo addietro (Piano strutturale, Piano operativo, Regolamento urbanistico – edilizio), il XXVI Congresso INU rimarca la necessità che i caratteri strutturali ed operativi dei Piani segnino un reale ed innovativo passo avanti, sotto diversi punti di vista, rispetto alla tradizionale impostazione "regolativa" ed onnicomprensiva del tradizionale PRG.

Per quanto riguarda il Piano strutturale, in particolare, viene ribadita la necessità<sup>5</sup> che la natura programmatica dello strumento, cioè di indirizzo e non prescrittiva se non per i vincoli ricognitivi non indennizzabili, sia affermata senza contraddizioni, in modo tale che le previsioni del Piano non configurino alcuna forma di diritto né di aspettativa, privilegiando invece una prefigurazione delle strategie generali e delle scelte essenziali, il più possibile libera da determinazioni quantitative e dalle deterministiche localizzazioni e perimetrazioni tipiche dello *zoning* tradizionale. In questo senso il Piano strutturale comunale è chiamato a prefigurare una *visione*, non essendo noti né gli attori né le risorse che potranno realizzarla, e ad assolvere ad una funzione *statutaria* nei confronti delle Amministrazioni locali, chiamate a determinare indirizzi e regole per le trasformazioni.

---

<sup>4</sup> Sull'argomento, Carlo Alberto Barbieri: *Metropolizzazione e nuovo Piano*, Giuseppe Campos Venuti: *Il mio lungo cammino verso la metropolizzazione*, Federico Oliva: *Il nuovo Piano*, negli Atti del XXVI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi ad Ancona nell'aprile del 2008.

<sup>5</sup> In particolare negli interventi al Congresso del Presidente dell'Istituto, Federico Oliva, e del Presidente onorario, Giuseppe Campos Venuti.

Una autorevole indicazione del Congresso in questo senso, espressa dal Presidente Oliva, è riassunta nell'invito rivolto alle Regioni e agli urbanisti di "rendere più strutturale il Piano generale", evitando nel concreto la definizione dettagliata dei singoli ambiti del Piano ed i riferimenti catastali, ma limitandosi all'assetto della struttura comunale con indirizzi previsionali e parametri urbanistici e ambientali per le diverse tipologie di ambiti di intervento. All'interno della strategia generale configurata dal Piano strutturale, quindi, sarà possibile utilizzare al meglio la strumentazione di dettaglio necessaria: dai Piani regolativi per l'esistente, ai programmi negoziali per le trasformazioni.

Un auspicio nel verso di un più celere progresso nei contenuti delle leggi regionali e delle esperienze di Piano viene inoltre espresso riguardo alla maggiore semplificazione delle procedure approvative (rispetto ai progressi già conseguiti con l'introduzione delle conferenze di co-pianificazione e con il passaggio dalle valutazioni di conformità a quelle di compatibilità), ed all'elaborazione di quadri conoscitivi il più possibile mirati ed essenziali.

Sullo sfondo dei suddetti caratteri del Piano strutturale auspicata dall'INU, si situa ovviamente una serie di indicazioni concernenti i contenuti di pianificazione da privilegiare, riassumibili in estrema sintesi nei punti seguenti, peraltro ormai acquisiti e condivisi da tempo nel dibattito disciplinare:

- prefigurare sistemi infrastrutturali tesi a privilegiare il trasporto su ferro rispetto alle altre modalità;
- garantire una tutela e salvaguardia della rete ecologica territoriale a più scale di intervento, fino a quella urbana e di settore urbano, ed una valenza primaria e strutturale di detta rete;
- favorire il più possibile il contenimento del consumo di suolo;
- praticare una politica di riqualificazione della città esistente volta alla "centralizzazione" e al recupero delle periferie, alla valorizzazione degli spazi pubblici come elementi di identità e qualità urbana, alla sostituzione dei tessuti più degradati con interventi di limitata densificazione;
- prefigurare assetti dei sistemi insediativi e relazionali basati su sistemi policentrici, in grado di attivare processi di qualificazione per mezzo di una oculata distribuzione di qualità centrali, con centralità accessibili dalla mobilità di massa, luogo dello spazio collettivo di qualità e delle funzioni di eccellenza.
- Incrementare l'attenzione del Piano verso le problematiche energetiche.

Anche per il Piano operativo le indicazioni emerse dal Congresso INU del 2008 sono nel segno di una maggiore coerenza con la specifica natura dello strumento, già puntualizzata in anni di dibattito. In questo senso vengono auspicati Piani operativi che valorizzino adeguatamente la pratica concorsuale fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, che rispettino il termine di cinque anni e che, sempre entro la griglia di valori ed invarianti precisata dal PSC, consentano di cogliere le opportunità offerte dalle procedure della concertazione pubblico – privato.

Riguardando, in generale, la trasformazione urbana, il PO viene chiamato a configurarsi anche come un bilancio trasparente tra margini economici dei promotori e interesse pubblico delle trasformazioni, e a diventare l'unico momento in cui il Piano comunale incontra la rendita, esercitando un efficiente controllo su di questa e garantendone un adeguato ritorno alla comunità.

Nell'attesa di una riforma di livello nazionale, o per meglio dire di una nuova "legge di principi" in tema di governo del territorio, l'insieme delle leggi regionali configura un quadro piuttosto differenziato, per ciò che riguarda l'articolazione dei contenuti del Piano urbanistico comunale. Limitando l'attenzione alle Regioni che hanno emanato una propria nuova "Legge Urbanistica Regionale" a partire dal 1999, e nelle quali è quindi maggiormente riassumibile lo stato dell'arte concernente la riarticolazione del Piano comunale, potremmo classificare le Leggi urbanistiche regionali sulla base di due grandi gruppi, divise dall'importante momento legislativo della Riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3/2001), come esposto di seguito.

Nel sintetico quadro che segue viene indicata, accanto alla Regione ed agli estremi della legge, la denominazione adottata per le componenti costitutive del Piano urbanistico comunale.

- Regioni che hanno emanato una propria LUR prima della Riforma del Titolo V della Costituzione:
  - Basilicata, LR 23/1999 (Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo, Regolamento Urbanistico);
  - Lazio (LR 38/1999) e Puglia (LR 20/2001), PRG articolato in “disposizioni strutturali” e “disposizioni programmatiche”;
  - Emilia Romagna, LR 20/2000 (Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Comunale, Regolamento Urbanistico Edilizio).
- Regioni (e Province autonome) che hanno emanato una propria LUR dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione:
  - Calabria, LR 19/2002 (Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Temporale, Regolamento Edilizio e urbanistico); LR 14/2006 (Piano Strutturale in forma Associata – PSA);
  - Veneto, LR 11/2004 (Piano Regolatore Comunale articolato in disposizioni strutturali, contenute nel Piano di Assetto del Territorio *PAT* e disposizioni operative contenute nel Piano degli Interventi *PI*, della durata di 5 anni); Piano di Assetto del Territorio Intercomunale *PATI* (art. 16);
  - Campania, LR 16/2004, Piano Urbanistico Comunale, articolato in “disposizioni strutturali” e “disposizioni programmatiche”<sup>6</sup>;
  - Toscana, LR 1/2005 (Piano Strutturale Comunale, Regolamento urbanistico).
  - Lombardia, LR 12/2005 (Piano di Governo del Territorio articolato in Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole; per i Comuni di piccole dimensioni la LR 4/2008 prevede un Piano di Governo del Territorio semplificato);
  - Umbria, LR 11/2005 (PRG parte strutturale, PRG parte operativa, Piano dei Servizi);
  - Provincia autonoma di Bolzano, LP 3/2007 (Piano urbanistico comunale / intercomunale).
  - Friuli Venezia Giulia, LR 5/2007 (Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Comunale);
  - Provincia autonoma di Trento, LP 1/2008 (Piano territoriale della Comunità – di scala sovracomunale e di valenza strutturale –, Piano Regolatore Generale – di competenza comunale e di valenza operativa –).

Le tre fattispecie generali del *Piano strutturale comunale*, del *Piano operativo comunale* e del *Regolamento urbanistico ed edilizio*, nonché quella del *Piano attuativo* (e dei *Programmi integrati - complessi*), o altrimenti denominate, assumono, nel dettato delle diverse leggi regionali per il governo del territorio che le prevedono, contenuti specifici che possono presentare caratteri di differenziazione di varia entità sotto diversi punti di vista, accanto peraltro a significativi elementi di confrontabilità tra le diverse leggi. Nel presente contributo non si entra nel merito dell'approfondimento di detti caratteri, a parte i cenni che, per alcune delle suddette leggi regionali, vengono sinteticamente evidenziati di seguito.

Si nota, in particolare, che alcune Regioni hanno inteso articolare il Piano comunale in tre componenti diverse e complementari (Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia), mentre

---

<sup>6</sup> L'articolazione in “disposizioni strutturali” e “disposizioni programmatiche” è indicata dalla LR Campania n. 16/2004 come da applicarsi all'attuazione sia della pianificazione provinciale che di quella comunale (art. 3). La LR 16/2004 prevede inoltre “Atti di programmazione degli interventi” relativi ad “interventi di tutela, valorizzazione, trasformazione e riqualificazione del territorio comunale da realizzare nell'arco temporale di tre anni” (art. 25), avente valore ed effetti di PPA ex L. 10/1977, e un “Regolamento urbanistico edilizio comunale” (artt. 28, 29).

altre hanno inteso il Piano Regolatore come strumento articolato in due componenti rispettivamente strutturale e operativo-programmatica (Lazio, Puglia, Campania);

Alcune Regioni, con strumenti diversi, vedono incrementarsi il numero delle esperienze di pianificazione associata intercomunale, con particolare riferimento all'Emilia Romagna e al Veneto.

La Regione Calabria, in questo senso, con la LR 14/2006 istituisce il Piano Strutturale in forma Associata, teso all'integrazione dell'azione di pianificazione in comuni che abbiano specifiche affinità di tipo territoriale e che intendano perseguire comuni strategie di sviluppo, in particolare per quanto attiene ad una unitaria organizzazione dei servizi. Il PSA calabro sostituisce il Piano Strutturale Comunale riferito al singolo comune e necessita di una propria procedura di formazione e approvazione che prevede tra l'altro l'istituzione di un unico ufficio di piano.

Anche la recente legge lombarda n. 4/2008, nell'operare modifiche ed integrazioni al Piano di Governo del Territorio già istituito dalla LR 12/2005, del quale si tratta più avanti, stabilisce che il Piano dei Servizi (uno dei tre strumenti componenti il PGT) può essere redatto congiuntamente tra più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale;

Tra le leggi più recenti, particolari caratteri di innovazione sono presentati da quelle del Friuli Venezia Giulia (2007) e della Provincia Autonoma di Trento (2008).

Il caso trentino, anche a causa della particolare conformazione territoriale ed amministrativa, pone in atto una separazione della componente strutturale e di quella operativa della pianificazione, attribuendole rispettivamente a due soggetti istituzionali diversi, di scala intercomunale per quanto riguarda la prima, al Comune per la seconda.

Una sintetica analisi dell'articolazione del Piano urbanistico comunale in componenti costitutive, secondo l'impostazione di alcune leggi regionali, può indicare taluni significativi caratteri dello stato dell'arte della riforma operata dalle Regioni in questo senso.

La Legge regionale n. 20 del 2000 dell'Emilia Romagna presenta un grado di attuazione che, al novembre 2007, registra il 17,6 % dei Comuni con Piano Strutturale Comunale (PSC) approvato, il 12,3% dei Comuni con Regolamento urbanistico Edilizio (RUE) approvato, e ancora solamente il 9,4% dei Comuni con Piano Operativo Comunale (POC) approvato.<sup>7</sup> Particolarmente rilevante è l'adesione alla pianificazione intercomunale associata: più del 60% dei Comuni che hanno predisposto il PSC (ma non i capoluoghi e il loro hinterland) hanno formato PSC in forma associata. Con un'impostazione riformista congruente per molti aspetti con le proposte INU del 1995, la legge dell'Emilia Romagna stabilisce i seguenti contenuti per le tre componenti del Piano comunale.

Piano Strutturale Comunale (art. 28):

- delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale di questo;
- valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne valuta le soglie di criticità;
- fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;
- individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione;
- classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;
- individua gli ambiti del territorio comunale<sup>8</sup> e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali;

---

<sup>7</sup> Dati di "Edilizia e Territorio – Il Sole 24 Ore", n. 4, 28gen – 2 feb 2008. La legge 20/2000, del resto, non imponeva un termine di tempo per l'obbligo di fare i nuovi Piani.

<sup>8</sup> Detti "ambiti" sono definiti da un Allegato alla LR 20/2000, che li distingue entro le categorie del "Sistema insediativo storico", del "Territorio urbano", del "Territorio rurale".

- definisce le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del Regolamento Urbanistico Edilizio;

Piano Operativo Comunale (POC, art. 30):

- individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni;
- è predisposto in conformità alle previsioni del PSC e non può modificarne i contenuti;
- nel definire le modalità di attuazione di ciascun nuovo insediamento o intervento di riqualificazione applica criteri di perequazione;
- può essere attivato per concorso pubblico;
- per gli ambiti di riqualificazione e per i nuovi insediamenti contiene:
  - o la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
  - o le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;
  - o i contenuti fisico – morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;
  - o l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità;
  - o la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree;
  - o la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici;

Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE, art. 29), disciplina:

- le trasformazioni negli ambiti consolidati e nel territorio rurale;
- gli interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente sia nel centro storico sia negli ambiti da riqualificare;
- gli interventi negli ambiti specializzati per attività produttive.

Il procedimento di approvazione del PSC (art. 32) è basato su criteri di co-pianificazione, mentre nella predisposizione dei POC il Comune è tenuto ad attuare forme di consultazione e partecipazione, nonché di concertazione con le associazioni economiche e sociali.

La tripartizione del Piano urbanistico comunale adottata dalla Regione Lombardia, con la LR 12/2005, si differenzia dal modello che altre regioni hanno inteso impostare sulla proposta INU, attribuendo parte dei caratteri propriamente strategico - strutturali ad uno strumento di medio periodo.

L'impianto del Piano urbanistico comunale predisposto dalla LR 12/2005 è riassunto nei punti illustrati di seguito, ed è stato comunque sottoposto più recentemente a modifiche finalizzate in particolare al perfezionamento della fase transitoria ed alla definizione di un Piano di Governo del Territorio semplificato per i piccoli comuni.<sup>9</sup>

L'assetto del territorio comunale è definito dal Piano di Governo del Territorio (PGT), che si articola in Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole.

- Documento di Piano (art. 8)
  - o Ha durata quinquennale ed è sempre modificabile; non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli;
  - o Definisce il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, nonché il quadro conoscitivo del territorio comunale;
  - o Sulla base dei suddetti quadri, individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, e gli obiettivi di sviluppo complessivo del PGT: definisce le scelte fondamentali dello sviluppo economico e sociale;

<sup>9</sup> Il testo della LR n. 12/2005 è stato coordinato con il dettato della LR 4/2008.

- Nella definizione dei suddetti obiettivi tiene conto della definizione e dell'assetto viabilistico e della mobilità, della minimizzazione del consumo di suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche;
  - Determina, in coerenza con i predetti obiettivi e con le politiche per la mobilità, le politiche per la residenza comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica;
  - Individua "anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico – edilizi il linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione" (nota: la definizione degli indici di massima è stata introdotta dalla LR 4/2008, mentre dal testo originario del 2005 poteva desumersi che questi venissero definiti solamente con i Piani attuativi comunali o Programmi integrati di intervento da redigersi successivamente);
  - Definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione;
  - Si opera su di esso la Valutazione Ambientale Strategica, come stabilito dagli indirizzi emanati nell'aprile 2007.
- Piano dei Servizi
- Riguarda le dotazioni di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica, nonché le dotazioni di verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato (riguarda quindi anche la "Rete ecologica");
  - Il Piano dei Servizi può essere redatto congiuntamente tra più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale (comma introdotto dalla LR 4/2008);
  - Prescrittivo e vincolante, non soggetto a termini di validità
- Piano delle Regole
- E' riferito in particolare agli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti del territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento: si configura, quindi, come il Piano per la città esistente;
  - Valevole a tempo indeterminato, vincolante e conformativo del regime dei suoli

Il Documento di Piano del PGT lombardo, quindi, comprende aspetti strategici, programmatici e strutturali, a fronte peraltro di una durata solamente quinquennale, ma non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli; le trasformazioni sono invece definite nel dettaglio nei Piani attuativi comunali, tra cui i Programmi integrati di intervento, in coerenza con le indicazioni contenute per l'appunto del Documento di Piano.

Elementi strutturali del territorio di lungo periodo, come la rete ecologica, sono invece compresi nel Piano dei Servizi, che non è soggetto a termini di validità.

La Regione Veneto ha articolato i contenuti del "Piano regolatore comunale" in disposizioni strutturali, contenute nel Piano di Assetto del Territorio (PAT) e in disposizioni operative, contenute nel Piano degli Interventi (PI). Il Piano di Assetto del Territorio Comunale (PATI) è invece lo strumento di pianificazione intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più comuni.

Dei 581 comuni veneti, ad aprile 2008 sono 182 quelli che hanno in redazione un PAT o un PATI<sup>10</sup>, tra i quali Verona, Vicenza e Padova.

La Regione Veneto, come altre Regioni (Umbria, Lombardia), ha inteso recepire la Direttiva CE del 2001 in tema di Valutazione Ambientale Strategica per la valutazione degli effetti sull'ambiente

---

<sup>10</sup> Fonte: Direzione Urbanistica Regione Veneto, XXVI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi ad Ancona nell'aprile 2008.

delle previsioni di Piani e Programmi ampliando alla scala del Piano regolatore comunale l'ambito di applicazione della procedura valutativa.

Nella procedura di formazione del PATI la copianificazione con la Regione comprende anche la messa a disposizione di un *tutor*, un funzionario esperto che consiglia e segue i tecnici comunali; questa forma di strumento intercomunale è particolarmente flessibile perché si può anche optare per un PATI tematico che riguardi settori specifici, come ad esempio il turismo, come stanno facendo alcuni comuni veronesi, o le attività produttive.

Nella formulazione delle "Norme per il Governo del Territorio", LR 11/2004, i principali caratteri e contenuti dei suddetti strumenti costitutivi del Piano comunale sono i seguenti:

Piano di Assetto del Territorio:

- E' redatto sulla base di previsioni relative ad un decennio, e fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili;
- Individua e pone a sistema i dati e le conoscenze necessari per la formazione del Quadro conoscitivo;
- Individua e disciplina le "invarianti" territoriali di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico – monumentale e architettonica; recepisce inoltre i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario;
- Individua ambiti territoriali cui attribuire obiettivi di tutela, riqualificazione, valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale; definisce gli ambiti per la formazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse comunale;
- Detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole;
- Individua le infrastrutture ed attrezzature di maggiore rilevanza, e detta i criteri per l'individuazione di ambiti preferenziali di localizzazione delle grandi strutture di vendita e di altre strutture assimilate;
- Determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico – ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili;
- Definisce le linee preferenziali di sviluppo insediativo e le aree di riqualificazione e riconversione;
- Precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione, e individua i contesti territoriali destinati alla realizzazione di Programmi complessi.

La LR 11/2004 comprende la duplice possibilità di un iter approvativo basato sul "tradizionale" invio alla Provincia del PAT corredato di osservazioni e controdeduzioni per l'approvazione, ovvero di una "procedura concertata tra Comune e Provincia" comprendente un accordo di pianificazione in fase d'avvio e, come atto conclusivo, una conferenza dei servizi per l'approvazione.

Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI, art. 16) è lo strumento di pianificazione finalizzato al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o approntare singoli tematismi. La necessità del coordinamento può essere stabilita dai comuni interessati e dagli strumenti di coordinamento provinciale o regionale a seconda che l'intercomunalità riguardi una o più Province. Il coordinamento ha per oggetto:

- ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche insediativo – strutturali, geomorfologiche, storico – culturali, ambientali e paesaggistiche;
- previsioni la cui incidenza territoriale sia da riferire a un ambito più esteso di quello comunale.

Il Piano degli Interventi (PI, art. 17) è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio. Esso si rapporta con il bilancio pluriennale comunale, con il

programma triennale delle opere pubbliche, e si attua attraverso interventi diretti o per mezzo di Piani Urbanistici Attuativi (PUA). Di durata quinquennale, il PI individua le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, e il Comune a tal fine può attivare procedure ad evidenza pubblica, per individuare e valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico – ambientale definiti dal PAT. Il PI, quindi, provvede a:

- suddividere il territorio comunale in zone territoriali omogenee;
- individuare le aree in cui gli interventi sono subordinati alla predisposizione di PUA o di comparti urbanistici e dettare criteri e limiti per la modifica dei perimetri da parte del PUA;
- individuare le unità minime di intervento, le destinazioni d’uso, gli indici edilizi; definire le modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente e per l’attuazione degli interventi di trasformazione e di conservazione;
- individuare le eventuali trasformazioni da assoggettare ad interventi di valorizzazione e sostenibilità ambientale;
- definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico.

La Regione Umbria ha emanato nel 2005 una legge in materia del governo del territorio e concernente la pianificazione comunale (LR 11/2005) che riforma una precedente legge regionale che già si era segnalata per i propri contenuti innovativi (LR 31/1997). Vengono adottati itinerari procedurali fondati sul principio della copianificazione nell’ambito di apposite conferenze, mentre la Valutazione Ambientale Strategica è resa obbligatoria anche al livello del Piano Regolatore Generale.

Si tratta di un caso in cui il legislatore regionale ha inteso distinguere i contenuti strutturali ed operativi come componenti distinte e complementari del Piano Regolatore Generale (PRG parte strutturale, PRG parte operativa). E’ stata operata la scelta, inoltre, di indicare i contenuti salienti della parte strutturale come aventi valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali. E’ inoltre previsto un Piano dei Servizi che implementa il PRG parte operativa.

Il sistema delle conoscenze e della valutazioni, comprendente un bilancio urbanistico – ambientale e un quadro conoscitivo, è da ricomprendersi in un Documento programmatico dell’Amministrazione comunale che viene discusso in un apposito momento di copianificazione, e che costituisce l’atto politico – tecnico di avvio della formazione del Piano.

Il PRG è quindi composto da:

a) una *parte strutturale* che definisce le strategie per il governo dell’intero territorio comunale, provvedendo a:

- 1) identificare le componenti strutturali del territorio;
- 2) articolare il territorio comunale in sistemi ed unità di paesaggio;
- 3) configurare il sistema delle principali attività e funzioni urbane e territoriali, anche definendo scenari di sviluppo qualitativo e quantitativo atti a caratterizzarne la sostenibilità;
- 4) indicare le azioni di conservazione, di valorizzazione e di trasformazione considerate strategiche ai fini dello sviluppo sostenibile;

b) una *parte operativa*, che individua e disciplina gli interventi relativi alle azioni di conservazione, valorizzazione e trasformazione del territorio, considerate strategiche nella parte strutturale, nel rispetto degli scenari qualitativi e quantitativi da quest’ultima definiti e con specifica attenzione alle dimensioni sociali, economiche, ambientali e morfologico-funzionali degli interventi.

Le articolazioni di contenuti e componenti del Piano comunale rispetto alle leggi regionali in Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, Umbria, sono rappresentative di differenti approcci di fondo, ma anche di elementi di affinità e comparabilità tra le diverse iniziative di riforma regionale.

Va rimarcato, in conclusione, che alcune Regioni contraddistinte da una strumentazione per la pianificazione territoriale e urbanistica di carattere ancora tradizionale, ma anche altre che

intendono porre in atto una nuova iniziativa riformatrice, procedono con percorsi differenziati alla formazione di leggi innovative per il governo del territorio<sup>11</sup>, che in alcuni casi prevedono anche la riarticolazione del Piano urbanistico comunale in componenti costitutive diverse.

## Riferimenti

- AA.VV. Voce “Urbanistica” del Manuale di Ingegneria Civile e Ambientale (diretta da Elio Piroddi; coordinamento editoriale di Antonio Cappuccitti), Zanichelli, Bologna, 2006.
- AA.VV. (a cura di P. Properzi): *Rapporto dal territorio 2005*, INU Edizioni, Roma 2006.
- AA.VV.: “XXI Congresso, La nuova legge urbanistica, i principi e le regole”, in “Urbanistica Informazioni”, supplemento al n. 141 del 1995.
- AA.VV. (a cura di C. Giaimo): “Al più presto la legge di principi per il governo del territorio”, Atti del Seminario nazionale INU Roma, 21 settembre 2006, in “Urbanistica Informazioni”, supplemento al n. 210 del 2006.
- AA.VV. (a cura di P. Mantini): *Codice dell’Edilizia e dell’Urbanistica*, Il Sole 24 ore, Milano, 2007.
- P. Avarello: *il Piano comunale, evoluzione e tendenze*, Il Sole 24 ore, Milano 2000.
- C. A. Barbieri: *Metropolizzazione e nuovo Piano*; G. Campos Venuti: *Il mio lungo cammino verso la metropolizzazione*;
- F. Oliva: *Il nuovo Piano*, negli Atti (e documenti preparatori) del XXVI Congresso nazionale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi ad Ancona nell’aprile del 2008.
- A. Cappuccitti: *Strumenti, procedure valutative, itinerari gestionali per l’Urbanistica concertata*, Aracne, Roma 2006.
- G. Colombo, F. Pagano, M. Rossetti: *Manuale di Urbanistica*, Il Sole 24 ore, Milano.
- F. Forte: *Struttura e forma del Piano Urbanistico Comunale perequativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2005.
- P. Gabellini: *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma 2002.
- F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo: *Progettazione urbanistica, materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli editore, Milano 2002.
- E. Piroddi: *Le forme del Piano urbanistico*, Franco Angeli, Milano, 1999.

---

<sup>11</sup> Le Regioni che procedono attualmente in un itinerario di innovazione della propria legislazione per il governo del territorio sono Piemonte, Marche, Abruzzo, Molise, Lazio, Sardegna, Sicilia. Per un dettaglio delle innovazioni previste vedi AA.VV. (a cura di P. Properzi): *Rapporto dal territorio 2005*, INU Edizioni, Roma 2006, pag. 53.