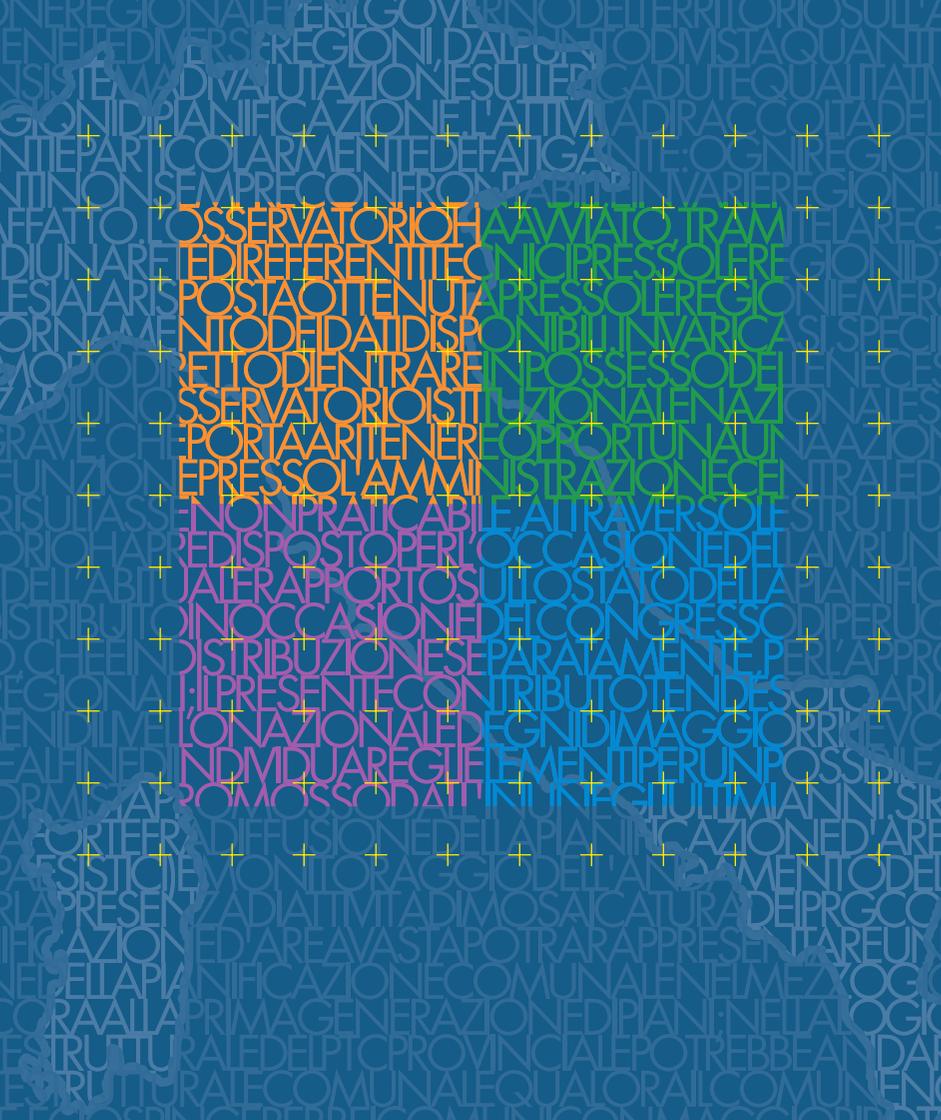


Ministero dei Lavori Pubblici

Direzione Generale del Coordinamento Territoriale



RAPPORTO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO 2000



a cura dell' Istituto Nazionale di Urbanistica



Ministero dei Lavori Pubblici

Direzione Generale del Coordinamento Territoriale

RAPPORTO SULLO STATO
DELLA PIANIFICAZIONE
DEL TERRITORIO 2000

volume primo

a cura dell' **INU**
Istituto Nazionale
di Urbanistica

Il Rapporto è stato elaborato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica su incarico del Ministero dei Lavori Pubblici Dicoter in adempimento al Dm n. 1005/00 del 9/6/2000 (Reg. n. 171 del 14/06/2000)

Responsabile scientifico e coordinatore del Rapporto:
Pierluigi Properzi

Coordinamento per il Ministero Llpp Dicoter:
Rosario Manzo

Referenti per il Rapporto:
Paolo Avarello, Carlo Alberto Barbieri, Giuseppe Campos Venuti, Gianluigi Nigro, Stefano Stanghellini.

Redazione:
Piero Cavalcoli, Marco Cremaschi, Marino de Luca, Francesco Forte, Federico Oliva, Simone Ombuen, Attilia Peano, Elio Piroddi, Pierluigi Properzi, Fortunato Pagano, Loredana Seassaro.

Coordinamento editoriale:
M. Cristina Musacchio.

Con i contributi di:
Gennaro N. Bifulco, Simone Bosco, Francesco Casella, Lucio Contardi, Walter Fabietti, Paolo Gaggero, Paolo Galuzzi, Roberto Gambino, Mauro Giudice, Piero Golinelli, Marco Guerzoni, Umberto Janin-Rivolin, Franco Migliorini, Edoardo Marcucci, Corinna Morandi, M. Cristina Musacchio, Gianfranco Pagliettini, Carlo Salone, Michele Talia, Rocco R. Tramutola.
Le rispettive attribuzioni sono specificate a pag. 216

Con la collaborazione di:
Anelisa Bethaz, Vittorio Bianchi, Antonino Bianco, Monica Bocci, Claudio Bordi, Maj Borsellino, Cristina Catozzi, Francesco Crispino, Antonio Di Chiacchio, Donato Di Ludovico, S. Fatarella, Laura Forgione, Nicola Fuzio, Marco Gamberini, Carolina Giaimo, Francesco Giacobone, Roberto Gerundo, Massimiliano Innocenti, Roberta Lazzaretti, Tecla Mambelli, A. Marini, Rosanna Mascherin, Luciano Matragrano, Domitilla Morandi, Peter Morello, Clara Olivieri, Endri Orlandin, Michela Ottanà, Francesca Pace, Mauro Pascoli, Francesco Patriarca Michele Pasqui, Giorgio Perruccio, M. Piana, Giorgio Pilosio, Biancamaria Rizzo, Valentina Sacripante, Toni Sorgi, Angiola Turella, Sandra Vecchietti, Bruno Zanon.

Si ringraziano per la collaborazione:
la Regione Toscana, la Provincia di Bologna,
l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali, la Direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici.

l'Inu ha inoltre potuto disporre dei materiali e delle elaborazioni degli Osservatori e Commissioni nazionali, che svolgono da tempo un'azione di monitoraggio sulla pianificazione e sulle trasformazioni territoriali con il coordinamento di Ornella Segnalini.

Segreteria operativa:
Monica Minervino Marzia Ponti, Giustina Panepucci, Gabriella Seganti

Progetto grafico:
Alberto Hohenegger

Impaginazione:
Pietro Bruno

Finito di stampare il 30 gennaio 2001
presso la tipografia Tilli Roma

INU edizioni • piazza Farnese, 44 • 00186 – Roma

1° ristampa 2001

RAPPORTO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO 2000

INDICE

Presentazione di Nerio Nesi Ministro dei Lavori Pubblici

Introduzione di Pierluigi Properzi

IL GOVERNO DEL TERRITORIO da una concezione unitaria e centralista ad una plurale e cooperativa

Il territorio dello Stato dal Dpr 616/77 al Dlgs 112/98	pag.	13
Il territorio delle Regioni	pag.	15
Il territorio dell'Ambiente	pag.	17
Il territorio del Paesaggio	pag.	21
Principi di equità e modalità di concertazione nel governo del territorio	pag.	23

PARTE PRIMA

POLITICHE, PIANI E PROGRAMMI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO le tessere di un processo di riforma	pag 30
--	--------

**TERRITORI DELLO STATO – TERRITORI DELLE REGIONI
leggi, governi e piani**

INDIRIZZI E PROGRAMMI NAZIONALI

Indirizzi di coordinamento e legislazione nazionale	pag 33
Il Piano generale dei trasporti	pag 36
I Piani dei parchi	pag 41
I Piani di bacino	pag 43

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE
dai Piani ai Quadri regionali

Uno sguardo d'insieme	pag 47
Tipologie e tematiche emergenti	pag 48
L'evoluzione del rapporto tra programmazione e piani	pag 53

ORIENTAMENTI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Legislazione regionale di contenuto urbanistico	pag 55
I temi legislativi: conoscenza, coopianificazione, concertazione, valutazione	pag 60
Legislazione regionale di contenuto ambientale	pag 70

PROBLEMI E PROSPETTIVE: la novità Europa	pag 73
---	--------

**I PIANI DI AREA VASTA
sovrapposizioni e interferenze/interazioni e sinergie**

POLITICHE E STRUMENTI DI SETTORE
un mosaico in via di completamento

I Piani paesistici	pag 77
I Piani regionali di contenuto ambientale	pag 86
I Piani regionali dei parchi	pag 88
I Piani regionali dei trasporti	pag 90
Piani e politiche per il commercio	pag 96

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

Uno sguardo d'insieme	pag 101
Descrizioni ed interpretazioni nei contesti regionali	pag 105
Tipologie e tematiche emergenti	pag 125

PROBLEMI E PROSPETTIVE: una condivisione di responsabilità	pag 129
---	---------

**I PIANI COMUNALI
da una tradizione consolidata ad una diffusa sperimentazione**

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE

Uno sguardo d'insieme	pag 135
L'Osservatorio sulla pianificazione comunale	pag 146
Descrizioni ed interpretazioni nei contesti regionali	pag 148

POLITICHE E STRUMENTI DI SETTORE

Nuovi interessi della pianificazione	pag 154
--------------------------------------	---------

PROBLEMI E PROSPETTIVE: l'efficacia dell'azione locale	pag 157
---	---------

PARTE SECONDA

NUOVI RAPPORTI TRA TERRITORI E ISTITUZIONI costruire nuove alleanze/ricomporre legami interrotti	pag 162
---	---------

I PROGRAMMI COMPLESSI

UN PROCESSO EVOLUTIVO ED INTERATTIVO

Ciclo edilizio e urbanistica innovativa	pag 165
La sperimentazione promossa dal Ministero Llpp	pag 165
L'evoluzione degli strumenti innovativi tra leggi regionali e nazionali	pag 170
Prusst, prime valutazioni	pag 178

PROBLEMI E PROSPETTIVE: innovazione come attività ordinaria	pag 183
--	---------

LE NUOVE "DIMENSIONI" COMUNITARIE

UN LUNGO PERCORSO, UN NUOVO ORIZZONTE

Lo schema di sviluppo spaziale europeo	pag 187
Iniziative territoriali della Commissione europea	pag 193
Interreg e la cooperazione per lo sviluppo	pag 194
Urban e la rigenerazione urbana	pag 197
Leader e le azioni rurali	pag 200

IL TERRITORIO ED I FONDI STRUTTURALI

Patti territoriali e Contratti d'area	pag 202
La nuova programmazione	pag 205
Verso i Complementi di programma	pag 206

PROBLEMI E PROSPETTIVE: piani e "spazio" europeo	pag 209
---	---------

UN GOVERNO PLURALE ED UN PROGETTO CONDIVISO DEL TERRITORIO

di Gaetano Fontana

Scenari e prospettive	pag 212
Una domanda crescente di coerenza e compatibilità	pag 213
Il "Progetto" del territorio	pag 213
L'involutione di un modello di Riforma	pag 214
Dipartimenti, Agenzie	pag 214
Per un Documento di Programmazione del territorio	pag 215

INDICE DEL CDROM

Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio

<i>Legislazione regionale</i>	<i>Pianificazione comunale schede</i>
<i>Prt valutazioni</i>	<i>Programmi complessi schede</i>
<i>Pianificazione comunale dati</i>	<i>Prusst, dati strutturali</i>
<i>Elenco siti web</i>	<i>Bibliografia</i>
<i>Competenze regionali</i>	<i>Legge 150/2000</i>
<i>Deregistrazione del Seminario di lavoro Dicoter (20/07/00)</i>	



*Allegati consultabili nel CD rom
"Ricerche di base e dati degli Osservatori nazionali Inu per la formazione del Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio"

PRESENTAZIONE

Per il Ministero dei Lavori pubblici il “Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio”, più che una descrizione delle numerose e fertili attività di pianificazione che in questi anni hanno messo in atto le Amministrazioni dello Stato, i Governi regionali e gli Enti locali, in riferimento al principio di buon governo del territorio, rappresenta una prima conclusione di un impegno che ha radici profonde nella storia stessa del Ministero.

Si tratta, infatti, della realizzazione di un progetto che più volte nel tempo aveva visto impegnato il Ministero, quando esso aveva una responsabilità e competenze più estese in materia urbanistica e rispetto ai temi relativi alle pratiche di pianificazione, ma che, per diversi motivi non aveva trovato conclusione. È doveroso in tal senso ricordare l’impegno profuso in questa direzione di Michele Martuscelli, Direttore generale della Direzione generale dell’Urbanistica e poi della Dicoter, portando avanti un progetto ispirato da Giovanni Astengo.

Il trasferimento alle Regioni della materia urbanistica, ha ridotto per qualche aspetto, l’interesse strumentale per il Rapporto, come allora era concepito, in quanto quadro ricognitivo della completezza del sistema di pianificazione. Di contro, le attività sperimentali, recentemente avviate dal Ministero, con forti contenuti innovativi, ed il nuovo ruolo che lo Stato ha assunto, quale soggetto promotore di una dimensione di crescente cooperazione istituzionale e di sussidiarietà, vero snodo del progetto di un federalismo compiuto e sostanziale, hanno posto con forza l’esigenza di un Rapporto diversamente concepito.

Un Rapporto che, oltre ai necessari contenuti ricognitivi, spieghi, o comunque consenta di comprendere, i nessi tra un’attività diffusa, rilevante e complessa, che impegna a fondo tutte le amministrazioni locali, ed i suoi esiti, che non possono essere confusamente messi in relazione con i disastri ecologici o con i processi degenerativi del territorio. Se è infatti evidente che il sistema della pianificazione non può essere, esso e da solo, in grado di riqualificare i paesaggi distrutti, di rendere vivibili le conurbazioni, di recuperare le assenze di legalità che in modi diversi hanno connotato la storia e la geografia del Paese, è comunque altrettanto evidente, e il Rapporto ne dà conto, che dove il processo di pianificazione si manifesta con i caratteri di continuità temporale, di estensione e di adeguata relazione con i caratteri e le specificità locali, ne derivano effetti positivi, non solo per un buon governo del territorio, ma anche per l’affermazione dei diritti di cittadinanza, della coesione sociale, e per la diffusione dei migliori livelli di sicurezza, di accessibilità, e di sostenibilità ambientale, che in definitiva costituiscono la traduzione spaziale del welfare.

Il Rapporto si configura, pertanto, come strumento di conoscenza, ma soprattutto come segmento di una rete di relazioni alla quale partecipano i diversi soggetti che governano il territorio, e rispetto alla quale essi sono chiamati ad interagire.

Ad essi è infatti dedicato il Rapporto, in un’ottica di definitivo superamento di una visione astratta della macchina della pianificazione tradizionale – e con essa delle sovrapposizioni di competenze e delle tutele separate, che ancora rappresentano un limite sostanziale dell’azione amministrativa, – e il perseguimento invece di logiche adattative, perfettive, cooperative e integrate, che consentano di pervenire in tempi ragionevoli alla definizione di assetti condivisi, utili, e alla formulazione di previsioni realisticamente realizzabili.

Nuovi piani dunque, tracciati tra una dimensione europea, – non sempre facilmente interpretabile e condivisibile dalla cultura urbanistica di tradizione italiana – e una dimensione regionale, urbana,

spesso localistica, ricca tuttavia di progetti competitivi, a volte conflittuali, ma anche capaci di attivare processi relazionali e cooperativi. A questa attività di pianificazione il Rapporto vuole fornire un primo contributo, costituito da questo volume. L'obiettivo del Ministero è quello tuttavia di dare continuità al Rapporto, e di potenziarne le sue indubbe valenze culturali e in qualche modo anche di indirizzo, sia rispetto alla rete dei soggetti che fanno pianificazione, sia in riferimento all'istituzione di un Osservatorio permanente sulle trasformazioni territoriali. Questo progetto sarà definito nei suoi caratteri strutturali e metodologici nel secondo volume del Rapporto, che intendiamo presentare in occasione della Conferenza nazionale sul Governo del territorio. Tra i due volumi del Rapporto si stabilisce in questo senso un filo rosso, che attraversa e in qualche modo riconnette la significativa attività di ricerca e di sperimentazione sul campo promossa in questi ultimi anni dalla Direzione Generale per il Coordinamento Territoriale che da un lato ha consentito una lettura non banale dei nuovi scenari territoriali, dall'altro, conferisce un significato specifico e particolare all'azione della Amministrazione Centrale, rispetto alle autonome attività di Regioni, Province e Comuni. Mi è gradito infine sottolineare il contributo sostanziale fornito anche in questa occasione dall'Istituto nazionale di urbanistica – INU, Ente di alta cultura, istituito dal Presidente della Repubblica, che si è spinto molto al di là di una risposta puramente tecnica all'incarico affidatogli. Solo una tradizione consolidata di ricerca e di interazione con la società civile, ed una capacità di interpretazione delle diverse realtà locali, garantita da una costante e attenta presenza su tutto il territorio nazionale, hanno potuto conferire a questo Rapporto la misura, la completezza e soprattutto la prospettiva che erano necessarie.

Nerio Nesi
Ministro dei Lavori Pubblici

INTRODUZIONE

Pierluigi Properzi, *Responsabile scientifico*

Il Ministero dei lavori pubblici - Dicoter ha affidato all'Inu la redazione del "Rapporto sullo stato del territorio e della pianificazione"; questa attività si inquadra in un più ampio e sistematico impianto conoscitivo che la Dicoter ha costruito nell'ambito dei propri compiti istituzionali, con riferimento sia alla definizione delle Linee di assetto del territorio, che alla individuazione di nuovi protocolli valutativi e concertativi attraverso gli interventi sperimentali promossi dallo stesso Ministero o da altre amministrazioni. Il Rapporto appartiene al primo tipo di attività, insieme a Quater e nella tradizione di Itaten e Returb, ma intende affrontare anche altre due tematiche: quella degli "indicatori" di carattere territoriale (non solo di efficacia ed efficienza) e quella della "Rete" della pianificazione di cui il Rapporto costituisce un modello sperimentale, tematiche queste che sono compiutamente affrontate nel secondo volume del Rapporto stesso. I due seminari svolti per discutere i primi risultati del Rapporto (20 luglio - 9 novembre 2000) hanno infatti introdotto ulteriori dimensioni interpretative e propositive, anche nel tentativo di una integrazione con le altre letture di scala nazionale, che in questi anni sono state proposte dalla Dicoter, e con le "sensibilità" di alcuni attenti osservatori del mondo disciplinare e culturale, che sono apparse necessarie per la definizione di un "progetto" di Rapporto periodico e permanente nelle sue dimensioni relazionali – di rete – e per una sua utilità negli accordi istituzionali quale conoscenza comune. Il Rapporto, in tal senso e coerentemente alle intenzioni della Dicoter, si propone di "ordinare" le letture tradizionali, ma accetta ed indaga anche la dimensione articolata e plurale dei piani, spesso innovativi, con i quali i diversi soggetti si sono autorappresentati nella IV Rassegna urbanistica (Venezia novembre/99). Questo primo volume del Rapporto non propone pertanto una lettura dello stato della pianificazione strettamente istituzionale e nella sola sua dimensione tradizionale; la Rassegna urbanistica ha infatti rappresentato, senza velleità ricompositive, una pluralità di interpretazioni, di tecniche e di modi di pianificare difficilmente riconducibili entro moduli tradizionali.

Si è consapevoli di una imperfezione e della non linearità delle relazioni tra piano, territorio e città; ci si propone pertanto di fornire spunti di riflessione sui problemi reali, dove e come essi si manifestano, non rispetto ad un sistema astratto e prefigurato di cui si ipotizza un funzionamento

a regime, ma in una concezione dialogica tra enti locali, regioni, stato ed unione europea secondo due percorsi interpretativi. Il primo interessato a riconoscere "sul territorio" le *nuove geografie della pianificazione* disegnate dalla concertazione intorno ad "oggetti" infrastrutturali, paesaggistici ambientali; il secondo volto a cogliere nelle differenze, a chiaro e scuro, del quadro ricognitivo nazionale, *gli elementi di necessaria connessione* non tanto sul versante della centralità dello stato, quanto su quella di omogenei diritti di cittadinanza (fruizione di servizi e di attrezzature, fiscalità urbana, diritti immobiliari ecc.)

Si è considerato, in tal senso, che il Rapporto si colloca in un particolare momento del processo di riforma del paese ed a questo processo deve fornire un contributo attento e partecipe, indicandone i nodi essenziali e proponendo soluzioni praticabili anche e soprattutto per una Riforma urbanistica.

Esiste infatti una dimensione "territoriale" nuova, che non corrisponde ai confini amministrativi e che viceversa si propone con forza nelle relazioni sinergiche che si sono costruite c'è poi un esplicito riconoscimento ed una attribuzione di valore al territorio della storia, della natura, della cultura. Ci sono infine soluzioni complesse, nella loro natura funzionale, sociale ed economica, che intervengono nella riammagliatura degli spazi e di territori segmentati ed isolati nelle tassonomie istituzionali.

Tutto questo rischierebbe di non emergere se si fosse attribuita una finalità solo ricognitiva al Rapporto.

Il Rapporto consente pertanto due valutazioni di ordine generale: una "interna", connessa alla natura stessa del lavoro, che tende ad una rappresentazione dell'attività e dei caratteri della pianificazione secondo parametri consolidati di efficacia e di efficienza e ne valuta gli andamenti evolutivi; l'altra "esterna" che viceversa pone in luce come non sia tanto sul fronte della rispondenza tecnica degli strumenti, che si debba investigare, quanto piuttosto sul significato stesso delle pratiche di pianificazione, in una fase di radicale riconfigurazione degli stessi ruoli delle Istituzioni nella dimensione europea (centralismo regionale – reti di città – stati leggeri).

Nei nuovi scenari sta mutando soprattutto il ruolo dei soggetti e con esso il significato ultimo della pratica di pianificazione, trasmutando da una prassi strumentale, prescrittiva e regolamentativa (soprattutto degli usi dei suoli) ad una più comportamentale, di indirizzo e valutativa; questo perlomeno agli effetti della

Nuove pratiche di pianificazione e nuovi ruoli istituzionali

utilità del piano, nell'ottica di una maggiore aderenza alle nuove razionalità (economiche) che vanno ricomponendo le relazioni tra città e tra regioni.

Elementi di sfondo ed ipotesi evolutive

Nelle diverse letture che il Rapporto consente, alle diverse scale e nelle diverse ottiche, la pratica della pianificazione mantiene comunque la sua natura di strumento essenziale di tutela e di interpretazione degli interessi generali e di quelli pubblici nelle diverse competenze, e questo in due prospettive: in quella della proposizione della tutela entro nuove dimensioni "progettuali", ed in quella di una progressiva internalizzazione della consapevolezza dei "valori", dei "rischi", delle "conflittualità" e delle "fratture" descritte dagli "Statuti dei luoghi" e dalle "Carte del territorio". In questa prospettiva i progetti complessi "verificano" e risolvono le questioni poste dalla "sostenibilità" e le pratiche valutative assumono maggiore evidenza.

Si definiscono così elementi di sfondo che sembrano caratterizzare una evoluzione dei ruoli istituzionali nel governo delle trasformazioni territoriali: *governance v/s gouvernement, guidance v/s piani di assetto, compatibilità e coerenza v/s conformità, concertazione v/s approvazione, decentramento v/s*

I limiti di una urbanistica tradizionale

Tutto questo avviene con le oscillazioni tipiche di una fase di rinnovamento disciplinare ed istituzionale, in qualche caso con forti caratterizzazioni e contrapposizioni: troppo decentramento in assenza di documenti di indirizzo, troppa concertazione senza regole e protocolli condivisi, troppo mercato senza riconoscimento degli elementi della pubblica utilità, in una progressiva "evaporazione" delle forme, ma spesso anche dei contenuti della pianificazione tradizionale.

All'urbanistica del piano tradizionale (istituzionale, prescrittiva, conformativa dei diritti di proprietà), un'urbanistica che ha manifestato spesso una propensione a divenire autoreferenziale, si sovrappongono e/o si sostituiscono pratiche diffuse che partendo da istanze, anche deregolative, vanno ricomponendosi sui temi europei della sostenibilità e della coesione e sperimentano moduli concertativi e concorsuali affinandone contenuti e procedure.

Questo non significa che ci sono due urbanistiche, una superata e non utile e l'altra innovativa e progressista.

Le "due" urbanistiche sono molto più interagenti e reciprocamente necessarie di quanto non sembri: l'una, comunque consapevole del territorio e dello spazio fisico, disegnata su trame "urbane" misurate metricamente, cadenzate da altezze, distanze, indici, interprete

anche se non risoltrice del progetto dello spazio urbano; l'altra argomentativa, valutativa, concertativa, consapevole delle complessità del progetto, dell'equità del piano, dei diritti di cittadinanza ma spesso debole nel determinarne la forma fisica.

Il pericolo è che questa "seconda" urbanistica, che sembra aprire scenari più attraenti, se non altro per i temi innovativi e sperimentali che sottende, induca ad un abbandono frettoloso delle pratiche consolidate e dei processi garantisti propri di quella tradizionale, accontentandosi di un consenso effimero. Si tratta del passaggio da una dimensione caratterizzata da logiche *contrattuali*, in cui i valori sono predefiniti e condivisi, ad una in cui prevalgono logiche *neoutilitaristiche*, nella quale fini di utilità (pubblica?) vengono perseguiti con mezzi a tali fini orientati. Un passaggio dalla città degli Standard al territorio dei Programmi complessi, dalla risposta ai fabbisogni primari all'offerta di opportunità insediative e di rifunzionalizzazione nelle trasformazioni urbane.

Non si tratta di cosa di poco conto, soprattutto in una fase in cui lo stesso concetto di interesse generale, che legittima la pianificazione, e quello di pubblica utilità, che la sostanzia, sembrano essere essi stessi in via di ridefinizione.

La struttura dei rapporti istituzionali e lo stile di pianificazione che emergono dal Rapporto, pur nelle scontate diversificazioni legate alle tradizioni locali ed alla adesione ai tipi innovativi tratteggiati dalle leggi regionali, restano comunque in larga prevalenza quelli tracciati dalla legge 1150/42.

Si tratta di una modalità di pianificazione che trae le proprie motivazioni sostanziali da due assi di riferimento: la *conformazione dei diritti proprietari* e la *procedibilità gerarchico istituzionale*. Il Piano nella sua più diffusa e praticata utilizzazione resta un atto giuridico complesso alla cui definizione concorrono istituzioni investite di ruoli diversi e distinti (adozione- procedure di osservazione - approvazione); un Piano che è nei suoi esiti effettuali quello conformativo rispetto alla proprietà dei suoli ma anche quello staticamente e rigidamente previsivo rispetto agli assetti. Oggi tutto questo appare superato, perlomeno nelle intenzioni; le nuove leggi regionali propongono formule di concertazione-copianificazione tra gli enti locali e di concorsualità pubblico/privato nella definizione e gestione del Piano, ma questo avviene in una logica proiettiva, spesso in una rivendicativa affermazione d'identità e soprattutto avviene "a sbalzo" in assenza della Riforma urbanistica sulla cui necessità il Rapporto fornisce indirettamente la più convincente argomentazione.

Regimi Urbanistici ed immobiliari, separazione delle modalità strutturali da quelle operative, introduzione delle modalità perequative, semplificazione dei regimi fiscali, delegificazione, questi alcuni dei nodi irrisolti che incideranno su un rallentamento dei processi innovativi, i cui tempi saranno piuttosto scanditi dalle sentenze dei Tar che accelerati dalla certezza del diritto.

Anche in questo scenario di incertezze, disciplinari e giuridico istituzionali, i piani si continuano a fare e si va lentamente modificando anche la concezione del piano come puro atto regolamentativo dell'uso dei suoli.

Questo avviene attraverso un processo complesso in cui, ad una concezione apparentemente tradizionale della pianificazione (unitaria, soprattutto se letta dall'esterno con gli occhi dei partners europei) si intrecciano pratiche concertative, strumenti innovativi (poco disegnati, molto argomentati) impianti normativi e legislativi che non si contrappongono al Piano ed al sistema istituzionale in cui esso si colloca, ma operano spesso "oltre" questo sistema, sia nel descrivere nuove dimensioni (spaziali e istituzionali), sia nell'ampliare le forme di pianificazione. Sembra quasi che gli spezzoni di Riforma istituzionale e le innovazioni introdotte dalle leggi regionali abbiano nei fatti ridefinito, per intersezione, i confini di campo per l'attività di piano in una logica di frettoloso decentramento nella delega da parte dello Stato e di una sussidiarietà ancora debole da parte delle Regioni. In altri paesi europei la soppressione degli organi e delle strutture centrali della pianificazione (Inghilterra) ha del resto caratterizzato una risposta sul versante neoliberalista con esiti molto problematici, ma anche le riconfigurazioni federaliste o comunque decentralizzate, più attente alle istanze locali, introdotte in altri paesi, di consolidata tradizione centralista ed istituzionale (Francia), hanno prodotto nuove conflittualità e notevoli incertezze sul piano dell'efficacia. Non si tratta quindi di contrapporre "piano" a "politiche" o di assumere decentramento e federalismo come rimedi assoluti ad una deficienza del sistema centrale dello Stato e/o delle Regioni, quanto piuttosto di ridefinire *ruoli dei diversi soggetti* in relazione a *processi coerenti e continui di pianificazione*, (che deve restare attività di servizio anche in questo nuovo scenario che si va definendo); si tratta di definire *regimi urbanistici, coerenti a quelli immobiliari e fiscali* così da garantire *pratiche perequative*, di snellire e semplificare le modalità della pianificazione, mantenendone i caratteri di riferimento per le politiche urbane,

di fissare *le regole per garantire omogenei diritti di cittadinanza*. Una legge di riforma, che in quanto legge di soli principi e regole costituisca fondamento per le nuove leggi regionali.

Il tema centrale resta infatti quello della "istituzionalità" della pianificazione e conseguentemente quello della pianificazione come servizio. Il rapporto speculare e di reciproco sostegno tra istituzioni e piano, si è interrotto, sia per una progressiva caduta di interesse da parte della società rispetto ad una pianificazione (inefficace e quindi poco utile) sia per una incerta ripermitezza istituzionale in cui si sono dissolte, ma non ancora ricostituite, su nuovi modelli, gerarchie e centralità territoriali.

La nuova dimensione europea, interpretata e proposta attraverso i paradigma delle reti e dello sviluppo sostenibile (sussidiarietà, coesione ecc.), non è una dimensione redistributiva ed isotropa, né tende ad una progressiva, pervadente maturità verso le reti di città, tutte competitive ed emulative, ma produrrà fratture e amplierà distanze.

Tra gli schemi di assetto europei ed i piani delle città esiste uno iato che non è ricomposto, né dai piani territoriali provinciali, spesso troppo descrittivi, poco strutturali e poco strategici, né dai Piani regionali, ancora incerti tra restare semplici proiezioni territoriali dei Piani di sviluppo o divenire più utilmente Quadri di riferimento, oggi ancora nella generalità poco incisivi in assenza di componenti strategiche e progettuali e perchè e condizionati da forti connotazioni settoriali dell'azione di Governo. Il Paese sconta sicuramente l'assenza di una tradizione di pianificazione strategica ed un perdurante disinteresse per investimenti organici e coordinati sulle città sulle armature urbane e territoriali e sulla difesa del suolo; l'ipotesi più realistica è che ad un trasferimento delle funzioni dello stato, avvenuto forse con eccessiva fretta, si sostituisca un nuovo centralismo regionale caratterizzato da settorialismo e da pesantezze burocratiche, e che all'esaurirsi dei fondi per la casa (non per la città) si sostituiscono politiche di riqualificazione urbana regionali stentate, incrementali e comunque banalmente redistributive.

Ricostruire il nesso tra istituzioni e territorio, definendo nuovi profili istituzionali per i diversi soggetti ed in particolare per lo stato, e riconoscere un nuovo ruolo della pianificazione come attività di servizio *per la costruzione di un forte consenso sociale attorno alle strategie territoriali ed ai progetti urbani*, divengono allora i principali assi di lettura e di utilizzazione del Rapporto.

Pianificazione come servizio

Ricostruire un nesso tra soggetti ed oggetti, istituzioni e territorio

Attribuzioni

Paolo Avarello: *Le politiche urbane*

Carlo Alberto Barbieri: *Il territorio dal Dpr 616/77 al Dlgs 112/98/ Indirizzi di coordinamento e legislazione nazionale*

N. Gennaro Bifulco, Simone Bosco, Marino de Luca, Edoardo Marcucci: *I Piani regionali dei trasporti*

Piero Cavalcoli: *I piani di area vasta: uno sguardo d'insieme/ Descrizioni ed interpretazioni nei contesti regionali/ Tipologie e tematiche emergenti/ Una condivisione di responsabilità*

Francesco Casella, Corinna Morandi: *Piani e politiche per il commercio*

Lucio Contardi: *Ciclo edilizio e urbanistica innovativa/ La sperimentazione promossa dal Ministero Llpp/ L'evoluzione degli strumenti innovativi tra leggi regionali e nazionali*

Marco Cremaschi: *Le regioni del territorio europeo, un ritardo da colmare/ Urban e la rigenerazione urbana/ Leader e le azioni rurali/ Il territorio ed i fondi strutturali/ Patti territoriali e Contratti d'area/*

Francesco Forte: *Valutazione e perequazione degli interessi soggettivi del piano*

Umberto Janin-Rivolin: *Interreg e la cooperazione per lo sviluppo/ Iniziative territoriali della Commissione europea*

Paolo Gaggero: *Competenze legislative concorrenti*

Roberto Gambino: *Il territorio dell'ambiente*

Mauro Giudice: *I Piani di bacino*

Piero Golinelli: *Il rapporto tra soggetti pubblici e privati nel piano*

Franco Migliorini: *Piani e "spazio" europeo*

Gianluigi Nigro: *Il territorio del paesaggio*

Federico Oliva: *I piani di comunali: uno sguardo d'insieme/ L'Osservatorio sulla pianificazione comunale*

Simone Ombuen: *Descrizioni ed interpretazioni nei contesti regionali*

Gianfranco Pagliettini: *Lo schema di sviluppo spaziale europeo*

Elio Piroddi: *Innovazione come attività ordinaria: pianificare per capire*

Attilia Peano: *I Piani dei parchi/Legislazione regionale di contenuto ambientale/ Direttive europee in tema ambientale/ Uno sguardo d'insieme/ Tipologie e tematiche emergenti/ L'evoluzione del rapporto tra pianificazione e piani/ I Piani paesistici/ I Piani regionali di contenuto ambientale/ I Piani regionali dei parchi*

Pierluigi Properzi: *Responsabile scientifici e coordinatore del Rapporto/ Introduzione/ Principi di equità e modalità di concertazione nel governo del Territorio/ Territori dello stato – territori delle regioni, leggi, governi e piani/ Nuovi rapporti tra territori e istituzioni, costruire nuove alleanze. Ricomporre legami interrotti/ Prusst, prime valutazioni/ La nuova programmazione/ Verso i Complementi di programma*

Carlo Salone: *Lo schema di sviluppo spaziale europeo/ Direttive europee in tema urbano*

Loredana Seassaro: *Il territorio delle regioni/ Legislazione regionale di contenuto urbanistico/ I temi legislativi: conoscenza, coopianificazione, concertazione, valutazione*

Michele Talia: *Nuovi interessi della pianificazione*