



RAPPORTO DAL TERRITORIO 2003

INU

# RAPPORTO DAL TERRITORIO 2003



# RAPPORTO DAL TERRITORIO 2003

*a cura di Pierluigi Properzi*

## RAPPORTO DAL TERRITORIO 2003

*Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica,  
Urbit srl ha raccolto e elaborato i dati per il Rapporto*

*Responsabile scientifico e coordinatore*  
Pierluigi Properzi

*Redazione:*  
Domitilla Morandi, M. Cristina Musacchio,  
Simone Ombuen, Manuela Ricci, Francesca Sartorio

*Urbit:*  
Stefano Stanghellini, *Presidente*  
Manuela Ricci, *Direttore*

*Ricercatori:*  
Monica Bocci, Francesco Caputo, Carlo Cellamare,  
Patrizia Colletta, Linda D'Amico, Antonella Faggiani,  
Isidoro Fasolino, Paolo Galuzzi, Francesco Gastaldi,  
Carolina Giamo, Roberto Gerundo, Roberto Lo Giudice,  
Franco Marini, Gino Cesare Mauro, Domitilla Morandi,  
Federica Mottinelli, M. Cristina Musacchio, Marco Nerieri,  
Simone Ombuen, Francesca Pace, Domenico Passatelli,  
Francesca Sartorio, Bruno Zanon

*Cartografia statistica*  
*Coordinamento scientifico:* Simone Ombuen  
*Redazione:* DIPSU-Univ. Roma Tre, Paolo Mirabelli

*Si ringraziano:*  
Regioni, Province ed Enti territoriali che hanno collaborato al  
reperimento dei dati;  
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DICOTER;  
APAT dott. Matteo Guccione;  
CED-PPN, prof.: Attilia Peano;  
Ministero per i Beni e le Attività Culturali, arch. Rocco R. Tramutola;  
QUATER – prof. Gian Ludovico Rolli

*Coordinamento editoriale:*  
M. Cristina Musacchio

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

*Idea progetto grafico:*  
Alberto Hohenegger

*Impaginazione e stampa:*  
Gruppo Grafiche Editoriali srl

*Editore:* INU Edizioni srl • piazza Farnese, 44 • 00186 – Roma

*Finito di stampare 15 giugno 2003*

# RAPPORTO DAL TERRITORIO 2003

## Indice

Presentazione, <i>Paolo Avarello</i>	<i>pag.</i>	7
Introduzione, <i>Piero Properzi</i>	<i>pag.</i>	9

### Parte prima

#### PIANI E SVILUPPO LOCALE, la crisi del piano regolatore

<b>Dal Prg di tradizione al piano strutturale</b>	<i>pag.</i>	17	
• <i>Diffusione e caratteri della pianificazione comunale in Italia</i>	<i>pag.</i>	20	✓ <i>L'opinione di Federico Oliva</i>
<b>Strategie: dagli assetti alle politiche</b>	<i>pag.</i>	33	
• <i>Le conquiste dell'urbanistica partecipata</i>	<i>pag.</i>	35	
• <i>Politiche temporali della città</i>	<i>pag.</i>	37	✓ <i>L'opinione di Sandra Bonfiglioli</i>
• <i>Il Piano per la mobilità, finanziamenti per obiettivi</i>	<i>pag.</i>	41	
• <i>Zonazione acustica per la sostenibilità ambientale</i>	<i>pag.</i>	42	
• <i>Piani strategici, sviluppo e condivisione</i>	<i>pag.</i>	43	✓ <i>L'opinione di Roberto Camagni</i>
• <i>Agende 21 locali e sviluppo sostenibile</i>	<i>pag.</i>	49	
<b>Il governo della complessità</b>	<i>pag.</i>	51	
• <i>Generazioni di Urban</i>	<i>pag.</i>	53	
• <i>I contratti di quartiere: dal bando nazionale ai bandi regionali</i>	<i>pag.</i>	55	
• <i>Dai Priu ai Prusst: bilanci in corso</i>	<i>pag.</i>	58	✓ <i>L'opinione di Gaetano Fontana</i>
• <i>Le Stu: valutazioni e prospettive</i>	<i>pag.</i>	65	
• <i>I Programmi integrati regionali: innovazioni e nuovi format</i>	<i>pag.</i>	66	✓ <i>L'opinione di Claudio De Albertis</i>
<b>Razionalità locali nei processi di sviluppo</b>	<i>pag.</i>	71	
• <i>I Patti territoriali, partendo dai progetti locali</i>	<i>pag.</i>	71	
• <i>Il Progetto Pilota/Dicoter, partendo dal piano</i>	<i>pag.</i>	75	✓ <i>L'opinione di Sauro Moglie</i>

## Parte seconda

### PIANIFICAZIONE SEPARATE E QUADRI DI COERENZA

<b>I territori delle pianificazioni separate</b>	<i>pag.</i> 84	
• <i>Il Paesaggio dei piani</i>	<i>pag.</i> 84	✓ <i>L'opinione di Alberto Clementi</i>
• <i>I Piani delle Aree Protette e dei Parchi</i>	<i>pag.</i> 90	✓ <i>L'opinione di Attilia Peano</i>
• <i>L'ambiente e la pianificazione</i>	<i>pag.</i> 96	
• <i>Il territorio a rischio</i>	<i>pag.</i> 101	
<b>I quadri di coerenza e di sostenibilità</b>	<i>pag.</i> 103	
• <i>Dai quadri comunitari di sostegno ai Progetti integrati territoriali</i>	<i>pag.</i> 104	✓ <i>L'opinione di Giuseppe Dematteis</i>
• <i>I Quadri e i Piani regionali</i>	<i>pag.</i> 110	
• <i>Il Piano generale dei trasporti e della logistica e la legge Obiettivo</i>	<i>pag.</i> 114	
• <i>I Piani di coordinamento provinciali</i>	<i>pag.</i> 117	✓ <i>L'opinione di Piero Cavalcoli</i>
• <i>Progetto Ape</i>	<i>pag.</i> 120	
<b>I diritti di cittadinanza</b>	<i>pag.</i> 123	
• <i>Opportunità e problemi del nuovo welfare locale</i>	<i>pag.</i> 125	
• <i>I programmi per il disagio abitativo</i>	<i>pag.</i> 127	
• <i>Piani e politiche per il commercio</i>	<i>pag.</i> 128	✓ <i>L'opinione di Sergio Billé</i>

## Parte terza

### LA QUESTIONE LEGISLATIVA, una riforma in mezzo al guado

<b>L'incertezza dello Stato</b>	<i>pag.</i> 139	
• <i>Il governo del territorio nel titolo V della Costituzione</i>	<i>pag.</i> 140	
• <i>Il processo di riforma statale ed i testi unici</i>	<i>pag.</i> 142	
• <i>Legge statale e leggi regionali, prospettive di riforma</i>	<i>pag.</i> 143	✓ <i>L'opinione di Fortunato Pagano</i>
<b>L'attivismo delle regioni</b>	<i>pag.</i> 147	
• <i>La più recente attività legislativa delle Regioni: temi emergenti</i>	<i>pag.</i> 150	
• <i>Percorsi di riforma aperti</i>	<i>pag.</i> 154	
• <i>Verso modelli ibridi</i>	<i>pag.</i> 159	
<b>Un'Agenda per la riforma, Paolo Avarello</b>	<i>pag.</i> 161	
• <i>Elenco delle illustrazioni</i>	<i>pag.</i> 165	
• <i>Elenco delle tabelle</i>	<i>pag.</i> 165	
• <i>Attribuzioni dei testi</i>	<i>pag.</i> 166	

# presentazione

Paolo Avarello  
Presidente Inu

In un periodo di grandi spinte autonomiste e/o federaliste – o addirittura di “*devolution*” – l’idea di un rapporto “nazionale” può sembrare almeno bizzarra. In effetti fare periodicamente il punto della situazione urbanistica “nazionale” è una antica, e per lungo tempo ricorrente, aspirazione del nostro Istituto. Nei primi anni ‘60 “Urbanistica” aggiornava i lettori con l’elenco dei “nuovi” piani regolatori approvati, tra le poche centinaia di Comuni inseriti negli appositi elenchi ministeriali come “obbligati” a redigerli, denunciando inevitabilmente ritardi e inadempienze, in qualche caso “scandalose”.

Allora – e poi a lungo in seguito – l’urbanistica si identificava, e di fatto si esauriva, con la pianificazione comunale. Il pur tanto criticato “sistema di pianificazione” (a “cascata”, “scatole cinesi”, “matrioska”, etc.), attribuito – in parte a torto – alla L 1150/42, risultava infatti del tutto inattuato, specie riguardo la pianificazione territoriale. E anche la pratica dei piani particolareggiati era scarsamente frequentata (salvo la necessità di varianti parziali, naturalmente), soprattutto per come essi erano stati previsti in origine: “attuativi” di un piano “generale” che avrebbe dovuto avere caratteristiche ben diverse da quelle che proprio in quel periodo si andavano consolidando: una “tavola” delle possibilità edificatorie, sotto forma di minuto mosaico zonizzativo, di riferimento per le prescrizioni normative, di tipo essenzialmente edilizio.

In un periodo di violenta crescita urbana, demografica e soprattutto edilizia, i piani comunali tentavano comunque di rispondere più o meno efficacemente almeno a una parte della loro missione originale: organizzare e “ordinare” al meglio le espansioni urbane. Dimenticata invece l’altra: “favorire il disurbanamento” e “frenare la tendenza all’urbanesimo” (L 1150/42, art. 1, non modificato a tutt’oggi). Né d’altronde lo avrebbero potuto. E comunque “meglio un cattivo piano che nessun piano”, dicevano allora gli urbanisti, e non solo per intuibili ragioni di bottega.

Dalla fine degli anni ‘60, sotto la spinta della “legge ponte” e poi, progressivamente, negli anni ‘70, per effetto delle prime leggi regionali, i piani comunali diventano, o vengono comunque percepiti come obbligo amministrativo. Pur con qualche difficoltà essi si diffondono quindi lentamente in migliaia di Comuni – tendenzialmente in tutto il Paese – nella forma “standardizzata” poi definita come “piano di tradizione”. Tanto che anche nell’ambiente dell’Inu qualcuno si lasciava trasportare dalla fantasia di una pianificazione dell’intero territorio nazionale ottenuta per semplice sommatoria dei piani comunali. E ancora oggi il dato di quanti Comuni abbiano il piano sembra uno dei pochi che interessi la stampa.

In parallelo però era bruscamente scomparso il punto di riferimento “centrale” e fino allora “obbligato” dell’urbanistica “nazionale”. Cessate le competenze di approvazione dei piani comunali, infatti, il Ministero dei Lavori pubblici aveva sbaraccato rapidamente le strutture addette, di fatto rifiutandosi di occuparsi oltre dell’argomento, tanto da risultare poi latitante anche riguardo le pur previste funzioni di “indirizzo e coordinamento”: forse residuali, rispetto al “potere” implicito in quelle del passato, ma certo non inessenziali, se praticate davvero e autorevolmente. Così come può dirsi delle “linee fondamentali di assetto del territorio nazionale”, che certo non sarebbero – e infatti non sono – emerse spontaneamente dall’immenso mosaico dei piani comunali.

Tra la fine degli anni ‘60 e i primi anni ‘70 i piani comunali – ormai “standardizzati” – cominciano anche a ospitare – e di fatto a gestire sul territorio – il “settore” delle abitazioni sociali, che è sì controllato ai livelli statale, e poi regionali, con la mediazione del Segretariato Cer, ma sostanzialmente solo in termini di flussi di spesa. Ed è proprio in questo “settore” che in moltissimi Comuni si comincia a sostanziare – e a sperimentare – la parte “attiva” di attuazione e gestione del piano generale, altrimenti limitata alle opere infrastrutturali, per altro sempre all’affannoso inseguimento di una crescita urbana ancora vivace e quasi ovunque dominata dall’iniziativa privata.

L’assoluta carenza di politiche nazionali del territorio, l’assenza di pianificazioni territoriali, anche regionali (rarisime e quasi simboliche le eccezioni), il carattere persistentemente ondivago e discontinuo delle politiche infrastrutturali, non solo per carenza di risorse, ma anche per la frammentazione dei soggetti decisionali e per la loro incomunicabilità reciproca, rendono di fatto impossibile, non solo ricostruire un quadro di insieme, ma anche individuare percettibili tendenze e orientamenti. E anche per questo diventa estremamente difficile gestire – se non “governare” – il territorio per tutti gli aspetti “non edilizi”, ormai saldamente arroccati e quasi esclusivi del “livello” comunale di pianificazione.

In luogo del tanto aborrito e mai praticato “sistema di pianificazione”, negli anni ‘80 cominciano così a fiorire le “pianificazioni separate”, che pur con le migliori intenzioni disegnano sul territorio variabili e tutt’altro che “sistematici” intrichi di tutele: dal paesaggio e beni culturali all’ambiente in senso proprio, dalla “difesa del suolo” alla valorizzazione dei parchi e delle riserve naturali. Gran parte di esse originano da leggi statali, e si esercitano tramite “piani settoriali” o “specialistici” (paesistici, di bacino, dei parchi, etc.), che appunto per legge “prevalgono” sulla pianificazione ordinaria, ovvero, sostanzialmente, sulle previsioni dei piani comunali. I piani e i dispositivi normativi che ne discendono (o che, a volte, assolvono analoghe funzioni in termini a-spaziali), la gestione amministrativa e quelle sostanziali di controllo e gestione, sono in parte affidati alle Regioni, in parte a enti

strumentali o “dedicati”, non elettivi e relativamente autonomi, ma in genere dotati di risorse materiali assai scarse, in qualche modo compensate da ampi poteri “di veto”, non sempre gestiti con competenze e motivazioni adeguate, o con la dovuta trasparenza amministrativa.

Risorse assai più consistenti sono invece disponibili per gli enti che hanno il compito di produrre e gestire sul territorio le grandi reti infrastrutturali. Enti per il momento ancora di matrice e statuto pubblici (es. Anas, Ffss, etc.), e anche enti formalmente a statuto privato, ma di proprietà statale (allora), o comunque titolari di concessioni pubbliche, in genere a titolo monopolistico. Il che consente tra l'altro il ricorso a strumenti tipicamente pubblicitici (espropri, “art. 81”, etc.). Enti che tuttavia operano secondo propri ed eventuali programmi “aziendali”, di fatto senza alcun obbligo di programmare e pianificare le attività e gli interventi sul territorio – che come è ovvio sul territorio incidono, direttamente e indirettamente, e in profondità – ma godendo di “poteri forti”, rispetto alle amministrazioni locali. Questo tuttavia non ha impedito una crescente tendenza al contenzioso, e a sempre meno occasionali conflitti espliciti.

Negli stessi anni '80, ormai superata l'infanzia della istituzione, le Regioni, o molte di esse, cominciano a sentire il bisogno di strumenti a base territoriale, di insieme e a grande scala, non solo e non tanto per dare riferimenti ai piani comunali – funzione comunque utile, e in qualche modo dovuta, se non altro a complemento delle competenze di “approvazione” esercitate sugli stessi – quanto per gestire proprie funzioni e competenze, da quelle più generali (essenzialmente la programmazione socio-economica) a quelle più settoriali e specifiche. Anche questa tendenza – che assume comunque alcune valide motivazioni – si traduce non di rado in “pianificazioni”, oltre che in molte regolamentazioni, che troppo spesso non superano però l'orizzonte del singolo assessorato che le ha prodotte.

Di qui l'orientamento ormai diffuso a sviluppare “piani regionali” a carattere territoriale (comunque denominati), che cerchino da un lato, se non altro, una efficace ricomposizione dei diversi provvedimenti “settoriali”, compito di per se stesso già non facile; dall'altro, ove possibile, anche di “mettere a sistema” l'insieme delle azioni e delle politiche regionali entro scenari sempre più spesso definiti “strategici”. Anche se può sembrare in parte contraddittorio, tale orientamento si accentua con la scesa in campo delle Province, a cui la L. 142/90 assegna finalmente le competenze relative ai fino allora negletti “piani territoriali di coordinamento”, dando luogo a una intensa e interessante esperienza, sia di pianificazione di “area vasta”, di fatto la prima su larga scala in Italia, sia di concertazione istituzionale tra i diversi enti responsabili del territorio ai vari “livelli”. Sebbene denominati come da L. 1150/42, infatti, nessuno – salvo forse qualche ostinato giurista – ha mai pensato che i piani provinciali potessero avere, tanti anni dopo, le stesse caratteristiche o le stesse modalità di formazione di quelli pensati nel 1942.

Molti dei nodi concettuali e pratici del “governo del territorio” vengono al pettine nel corso degli anni '90, e per una serie di motivi concorrenti. Tra questi il primo è forse una crescente maturazione dei governi regionali e locali, costantemente sospinti – anche da leggi statali, ma non solo – verso nuovi e maggiori spazi di autonomia, ma in carenza sistematica di risorse, e quindi con crescente dipendenza dai trasferimenti statali (in assenza di una vera fiscalità regionale e locale), per altro in gran parte riassorbiti dalla spesa corrente, in particolare da quella sanitaria. A fronte di competenze e – ci si augura – di responsabilità crescenti, per Regioni ed Enti locali diminuiscono in sostanza le concrete disponibilità per investimenti: in strutture e infrastrutture, in produzione di servizi, nella promozione dello sviluppo. Inoltre il progresso delle autonomie, dalla L. 142/90 fino alla riscrittura del Titolo V della Costituzione – ora di nuovo in discussione – non è stato accompagnato da una parallela e quanto mai necessaria azione di disboscamento della giungla normativa, che anche limitandosi a quanto influente sul territorio non è poco, e comunque molto più di quanto comunemente considerato, purtroppo anche dallo stesso legislatore.

Ciononostante, come anche questo Rapporto dimostra, gli ultimi anni sono stati contrassegnati in campo urbanistico – nei diversi campi di attenzione e di attività in cui oggi si articola l'urbanistica – da una notevole vivacità e da significativi sforzi di innovazione che hanno pervaso tutto il Paese, sia pure, come sempre, “a macchie di leopardo”. Proporre oggi un “Rapporto dal territorio” a carattere nazionale, se risponde a una antica ambizione del nostro Istituto, presume quindi anche una visione e una attività alquanto diverse da quelle immaginate un tempo. Con questo Rapporto infatti l'Inu non vuole proporre un quadro sistematico, statico e “chiuso”, ma al contrario evidenziare e mettere laicamente in discussione quanto sta già avvenendo sul territorio e presso gli enti che il territorio dovrebbero “governare”, e che in questo compito incontrano innegabili e oggettive difficoltà.

Da questo lavoro ci proponiamo quindi noi stessi, per primi, di ricavare informazioni e stimolo per un rinnovamento complessivo e più profondo dell'urbanistica italiana, che cercheremmo invano di immaginare a tavolino, o partendo dalle pur necessarie astrazioni giuridiche di un provvedimento di legge. D'altra parte la prossimità con il territorio, e con gli enti che lo amministrano, è da sempre caratteristica peculiare e distintiva del nostro Istituto, così come della cultura del territorio che da molti decenni cerchiamo ostinatamente di produrre e diffondere nel Paese.

# introduzione

Pierluigi Properzi  
curatore del rapporto

## Le intenzioni

Le finalità che il Rapporto del Territorio (RdT) si propone sono perlomeno di due ordini: proseguire *una attività di sistematico monitoraggio della pianificazione*, e confrontare questo monitoraggio, che necessariamente si rappresenta ordinato nelle due dimensioni istituzionali e geografiche, con la *diffusione delle buone pratiche* che i progetti di sviluppo locale stanno introducendo, in una progressiva contaminazione con le pratiche tradizionali. L'intento è quello di fornire agli utenti o meglio ai lettori *una riflessione complessiva sul dove va la pianificazione*, attraverso una lettura delle pratiche innovative, delle contaminazioni, delle differenze e delle assenze.

Il RdT è pertanto leggibile in entrambe queste ottiche: dall'alto di un processo ordinato e dal basso dei processi locali.

Rispetto al primo obiettivo, si è ritenuto, soprattutto in relazione ad una auspicata periodicità del Rapporto, di affidare la raccolta dei dati, tradizionalmente effettuata attraverso le Commissioni Inu, ad Urb.it. che ha provveduto alla costruzione di una organica e capillare struttura informativa che nel tempo potrà disporre di un vero e proprio Gis. Si tratta di una prospettiva di estremo interesse, ma che implica un impegno ulteriore di risorse ed una configurazione istituzionale dei rapporti con i soggetti produttori dei dati (Regioni e Province), in relazione ad una loro validazione.

Questa attività ha garantito comunque, anche in questa prima occasione, una informazione completa che, partendo dai dati degli 8.101 comuni, ricostruisce le interazioni della pianificazione urbana, ordinaria e generale, con gli strumenti innovativi sia sul fronte delle politiche che su quello dei Programmi complessi.

Altrettanto ampio e documentato si rappresenta il quadro delle pianificazioni separate (Paesaggio - Ambiente - Parchi) e di quella specialistica dei territori a rischio.

Così come sono stati aggiornati i dati relativi alla pianificazione delle province e delle regioni in riferimento alle politiche di contenuto territoriale, europee e statali.

Si è rappresentato un mondo "ordinato", ma fatto di pieni e vuoti, di interazioni non sempre espresse, spesso di sovrapposizioni; il mondo della pianificazione costruita sulla geografia istituzionale e sulle competenze e concorrenze.

Il secondo obiettivo del RdT è quello di documentare l'incidenza della pianificazione nello sviluppo locale, ma anche il ruolo che essa ha nel migliorare la qualità della vita; in questo senso il RdT ha pertanto registrato la diffusione di nuove e vecchie buone pratiche, ma anche la capacità del piano di rispondere ai nuovi diritti di cittadinanza. La domanda reale di pianificazione, sia nella sua dimensione caratterizzata dal nuovo *welfare* locale, dai bisogni abitativi emergenti, sia nella configurazione di nuovi soggetti.

Rispetto a questi temi che rappresentano un campo "non ordinato", e spesso non facilmente indagabile solo attraverso le quantità, che pure sono significative e sono state documentate, sono state utilizzate anche le capacità di lettura e di interpretazione di alcuni testimoni privilegiati che, per la loro funzione istituzionale o per la loro specifica competenza disciplinare (spesso si tratta dei Presidenti delle Commissioni Nazionali Inu) possono fornire un quadro sintetico ed efficace dei problemi e delle prospettive che si aprono.

Il RdT intende inoltre sviluppare, anche sulla base di questa prima esperienza, un sistema di indicatori che consentano di dare conto in termini più concreti dell'*utilità della pianificazione*.

In questo primo Rapporto, sono infatti posti in evidenza solo alcuni dei possibili sistemi di relazione tra le diverse forme di pianificazione (Prg/Programmi Complessi/Programmi complessi/Patti territoriali) e sono stati sviluppati alcuni indicatori elementari, quali l'età della pianificazione comunale, l'attività di pianificazione negli ambiti regionali (in riferimento al rinnovo degli impianti legislativi), etc.

Si pensa ad una evoluzione del sistema degli indicatori in due direzioni: da un lato per interpretare più compiutamente le relazioni che si determinano tra forme di pianificazione ordinarie e nuove forme di pianificazione, e questo in riferimento all'evoluzione degli impianti legislativi regionali, dall'altro, e questo aspetto si presenta molto più complesso, per valutare l'efficacia e l'utilità della pianificazione.

Si tratta probabilmente di operare sui rapporti tra piani e Programmi triennali ex L. 109/94, sugli indicatori di "sviluppo" (occupati - redditi), ma anche su parametri diversi, più vicini alla sensibilità dei cittadini utenti.

Alcuni Rapporti regionali, che affiancano significativamente questo primo RdT affrontano anche loro (vedi Toscana) il problema del monitoraggio della pianificazione e spesso, nella revisione degli impianti legislativi, le regioni stesse "verificano" il funzionamento del proprio sistema (Provincia di Trento, Abruzzo, etc.) ma questo viene fatto essenzialmente sul fronte dell'efficienza; si tratta di affrontare anche il tema dell'efficacia partendo da una nuova concezione del *pubblico interesse sotteso dalla pianificazione*.

L'utilità, la pubblica utilità del piano, non può essere solo affermata per legge, essa deve discendere da una sua sostanziale condivisione da parte dei cittadini utenti, condivisione che deve trovare espressioni misurabili e confrontabili. Il senso del Rapporto è anche questo. Capire il senso delle pratiche di pianificazione, al di là della loro conclu-

sione istituzionale e in relazione alle trasformazioni complesse della società italiana.

In questo senso la stessa qualificazione del Rapporto, sottolineata nel titolo con “dal territorio”, vuole proiettare all'esterno della dimensione strettamente disciplinare ed amministrativa le sue intenzionalità.

I problemi e le prospettive vengono in parte sottolineate dai brevi commenti che accompagnano le tabelle dei dati nei singoli capitoli ma sono ulteriormente indagati nel corpo delle interviste e nelle brevi aperture dei capitoli stessi. Il RdT si affianca del resto ad una notevole attività editoriale dell'Istituto, attività che già documenta, dibatte, riflette ad ampio raggio sulla disciplina e sulle sue diverse manifestazioni, ma che lo fa in una logica “interna”, spesso con un linguaggio specialistico. A questa produzione, ma ovviamente non solo a questa, il RdT fornisce un riferimento aggiornato per più ampie e puntuali riflessioni, ed in questo senso si è previsto di mettere a disposizione dei ricercatori tutto il materiale informativo di base in formato informatico (Cdrom) e coordinato al testo del Rapporto.

D'altro verso, considerata l'ampia diffusione che il RdT avrà nei contesti regionali, si è comunque inteso fornire al lettore, che si presume non sarà necessariamente un “urbanista”, una lettura non specialistica dei dati; si è cercato di interessare un pubblico più ampio di quello degli addetti ai lavori.

### *La struttura del Rapporto*

A queste intenzioni il Rapporto dal Territorio 2003 fornisce una risposta articolata secondo due piani di lettura: una *lettura per parti* (Piani locali - Pianificazione di Area Vasta - Leggi) ed una *lettura per temi* (localismo – deistituzionalizzazione – coerenza – compatibilità – nuovi diritti di cittadinanza). Questa duplice lettura tiene conto del processo, in atto, di destrutturazione della natura del Prg che, nel suo impianto tradizionale è al contempo, unitaria e comprensiva da un punto di vista disciplinare, ma di contro “complessa” e quindi plurale e partecipata da un punto di vista giuridico procedurale.

Questo processo di destrutturazione incrocia, come sappiamo, perlomeno due altri processi: quello di deistituzionalizzazione (l'anarchia molecolare di G. De Rita) e quello di frammentazione dello sviluppo, nelle sue dimensioni globali (frammentazione del ciclo di produzione e dei rapporti tra territorio e produzione) e locali (enfaticizzazione dei fattori endogeni identitari e localistici).

Con la *prima parte* del RdT si è inteso affrontare questo tema partendo dalla crisi del Piano regolatore che comunque si rappresenta ancora lo strumento cardine della pianificazione.

La scomposizione della natura unitaria del piano di tradizione viene letta in questo quadro più ampio, di una modificazione dei processi di sviluppo locale e di rimodulazione delle istituzioni, al di là di una interpretazione puramente disciplinare che, pur separando formalmente momento strutturale e momento attuativo, ne ripostula una sovrastante unitarietà concettuale.

In realtà le esperienze di questi anni devono far riflettere su una diversa problematicità – non solo disciplinare – connessa con la crisi del piano di tradizione; problematicità legata piuttosto alla crisi del modello di sviluppo al quale quel piano si riferiva e del sistema dei rapporti istituzionali che lo produceva.

Il RdT riconsidera in questo senso sia le politiche urbane che i Programmi complessi, come prassi che si integrano o tendono a integrarsi con il piano e non come alternative allo stesso.

Si possono riguardare soprattutto questi ultimi come un campo di attività che ha compiutamente riflesso le condizioni di crisi prima delineate, proponendo soluzioni spesso innovative e che, quando ha incrociato le forme tradizionali di pianificazione, ha prodotto verifiche, spesso varianti agli strumenti ordinari, proponendo il rinnovo di piani datati, ma soprattutto ha contribuito a costruire una nuova cultura di piano: amministratori, tecnici, operatori che costituiscono oggi nuclei operativi riconoscibili, vere e proprie Agenzie locali di pianificazione.

Questa attività in sostanza produce piani, ma produce anche nuove istituzioni intorno a nuovi modelli.

Cosa serve a questo nuovo tipo sviluppo e a nuovi questi piani? Sicuramente nuove forme organizzate di conoscenza (vedi Statuti, Carte, etc.) e una nuova dimensione processuale e formativa (vedi Documenti preliminari, Conferenze, Accordi) e una nuova strumentazione (vedi Progetto Pilota), ma anche “Quadri di riferimento” intesi come Quadri di coerenza e di sostenibilità ai quali riferire le prassi di concertazione e i criteri di valutazione.

La *seconda parte* del RdT descrive questa ricerca di coerenza e di sostenibilità nella dimensione ordinata dei Piani e dei Quadri, statali, regionali e provinciali, ma introduce anche la criticità del rapporto con una interpretazione europea del territorio, da un lato subordinata alla genericità di alcuni assoluti ambientali (sostenibilità) e sociali (coesione), spesso di difficile declinazione, e dall'altro alla rigidità modellistica dei paradigmi delle reti e dei “corridoi”.

Da questo percorso contraddittorio derivano peraltro le principali innovazioni che caratterizzano il panorama legislativo: le procedure di valutazione, i sistemi di conoscenza per la pianificazione, le Conferenze di pianificazione come luoghi di ragionevole concertazione interistituzionale.

Il RdT fornisce in tal senso un quadro aggiornato e problematico dello stato della pianificazione paesistica in relazione sia alla sopravvenuta legislazione statale (Dlgs 112/98) e regionale, che ad una prospettiva di evoluzione disciplinare che la recente Convenzione Europea del paesaggio ed il successivo Accordo Stato-Regioni hanno aperto.

Così come è stato compiutamente rappresentato nel RdT il sistema della pianificazione delle aree naturali protette e dei Parchi e la progressiva integrazione dell'Ambiente con la pianificazione e la crescente attenzione per il tema dei Rischi.

Rispetto a questo mondo, che si rappresenta nella sua “separatezza” non solo perché a base di tutele separate, ma anche per una obiettiva specificità tecnica e disciplinare, è ancora la pianificazione che si propone come terreno di incontro: incontro di saperi, ma anche incontro di poteri.

Sono appunto i quadri e i piani regionali, nella loro evolutiva imperfezione, ed i temi dalla grande infrastrutturazione del Paese, che tentano di declinare la dimensione europea dei “corridoi” e degli schemi di assetto, tra Piani generali e politiche di risultato.

Separatezze che ricercano difficili coerenze e problematiche sostenibilità in un *puzzle* di piani e di territori nel quale la dimensione istituzionale della Provincia, soggetto al quale viene sempre più riferito questo ruolo ricompositivo, stenta ad affermarsi.

Anche in questo scenario sono state proposte dimensioni ricompositive non istituzionali, quali progetti sovra-regionali e di carattere fortemente tematico (natura –reti ecologiche), che scontano però una distanza “ideologica” dalla pianificazione ed una scarsa relazionalità con le istituzioni; il RdT ne fornisce una testimonianza.

La *terza parte* affronta questi temi e quelli più ampi di una Riforma mancata, quella urbanistica e di una riforma della Riforma, costituzionale proposta in un’ottica efficientista che sembra caratterizzare una attività di governo frettolosa, che della semplificazione interpreta la sola natura più evidente: eliminare procedure, rendere autonome le responsabilità di scelta, adattare i mezzi ai fini.

Negare la natura “implicitamente” concorrente del governo del territorio semplificherà, forse, i rapporti politici tra Stato e Regioni non risolverà sicuramente i problemi che comporta una reale modernizzazione del Paese, che è fatta sia di infrastrutturazione, ma anche di Progetti di territorio, integrati e condivisi (pertanto discussi e partecipati), di Progetti di paesaggio, rispetto ai quali lo Stato non può essere solo tutore dell’interesse nazionale in termini astratti e a valle dei processi normativi.

L’obiettivo di pervenire comunque ad una legge di indirizzi sembra del resto essere comune sia ad alcune forze di governo che di opposizione e questo fa ben sperare. L’Inu attraverso il suo presidente, propone un’Agenda per questi lavori parlamentari. La terza parte del RdT contiene inoltre un’ampia riflessione sul quadro legislativo regionale che presenta caratteri di continua dinamicità (dieci regioni stanno riformulando i propri testi quadro), ma che sta anche caratterizzandosi su alcuni temi centrali, derivati da quella che viene definita una “perimetrazione dell’atto” dell’attività legislativa regionale urbanistica.

La “latitudine” delle leggi regionali post ’95 è stata infatti definita, in una prospettiva che possiamo ritenere positiva, dal recepimento del Dlgs 112 per quanto attiene alle procedure (Conferenza – autoapprovazione), dalla “uscita” della materia relativa ai titoli abilitativi e parallelamente anche dell’istituto dell’esproprio, che si va definendo con testi autonomi o con riferimento al Testo Unico per l’edilizia; ma viene limitata, sicuramente in termini negativi, da una mancata legislazione fiscale che apra alla perequazione prospettive di praticabilità e certezza e dall’assenza di qualsiasi indirizzo relativo ad esempio alle prestazioni minime (diritti di cittadinanza).

Mi preme infine ricordare che il RdT, di cui l’Inu si è assunto il compito di una elaborazione periodica e sistematica, eredita l’esperienza del primo *Rapporto sullo stato della pianificazione/2000*, realizzato su iniziativa dell’allora Ministero dei LL.PP./Dicoter e del suo direttore G. Fontana, che ha prefigurato il format e intuito le potenzialità di interazione con l’attività ordinaria delle Amministrazioni.

In questo senso il RdT/2003, che del primo rappresenta una naturale prosecuzione ed evoluzione, fornisce una lettura meno centrale ed “istituzionale”, più orientata alla individuazione dei rapporti tra istituzioni, piano e territorio in una logica di potenziali interazioni tra vecchi e nuovi centri di governo del territorio.

I numerosi Rapporti regionali, curati dalle Regioni che hanno aderito all’invito dell’Istituto, rappresentano infatti una parallela interpretazione dei processi, fatta dal punto di vista dei governi locali, ed integrano ed approfondiscono il quadro d’insieme tratteggiato dal Rapporto dal Territorio 2003.

*Elenco delle Illustrazioni*

- 1 Piani generali comunali vigenti / per periodi di approvazione
- 2 Agende 21 Locali
- 3 Ambiti della programmazione territoriale speciale e Ambiti della programmazione urbana complessa
- 4 Strumenti della programmazione territoriale speciale in Italia /Ambiti e numerosità
- 5 Programmi Complessi di livello regionale e nazionale / attuazione
- 6 Patti Territoriali in riferimento alla attuazione dei Programmi Complessi
- 7 Aree Protette / Sistema nazionale
- 8 Piani e Quadri territoriali regionali / formazione e vigenza
- 9 Piani territoriali di coordinamento provinciali / formazione e vigenza
- 10 Stato e dinamiche della legislazione regionale per il Governo del Territorio

*Elenco delle Tabelle*

- 1.1 Tipologie di Piani generali comunali e relative procedure di approvazione nella legislazione regionale di riferimento
- 1.2 Piani generali comunali vigenti per tipologia
- 1.3 Piani generali comunali vigenti per data di approvazione/Periodizzazione
- 1.4 Piani generali comunali per data di approvazione /Caratteri strutturali dei comuni
- 1.5 Piani generali comunali vigenti per periodi di riferimento e per Regione
- 1.6 Comuni datati di Piani generali approvati dal 1986 ad oggi / *Valori assoluti per regione*
- 1.7 Comuni datati di Piani generali approvati dal 1986 ad oggi / *Valori percentuali sul totale regionale*
- 1.8 Caratteri strutturali dei comuni italiani / Grafico di dispersione
- 1.9 Caratteri strutturali dei comuni italiani derivati dal censimento ISTAT 2000.
- 1.10 Abitazioni per ripartizione geografica / censimenti dal 1951 al 2001 / *valori assoluti*
- 1.10 bis) Abitazioni per ripartizione geografica / Diagramma per ripartizione geografica
- 1.11 Caratteri strutturali per Regione / Edifici, Abitazioni, Famiglie (censimento 2001 – primi risultati) *valori assoluti*
- 1.12 Piani generali comunali vigenti post 95 per regioni, per classi di popolazione e superficie territoriale.
- 2.1 Quadro sintetico delle esperienze di politiche territoriali urbane in alcune città
- 2.2 Undici Piani strategici a confronto
- 2.3 Agenda 21 Locale/I soggetti attuativi

- 3.1 Programmi europei e Urban Italia
- 3.2 I Comuni Urban
- 3.3 Le Risorse di Urban
- 3.4 Contratti di Quartiere / Risorse disponibili per regioni, province e comuni (Euro)
- 3.5 Programmi di Riqualificazione Urbana / Risorse disponibili, risorse da reperire, costi di realizzazione delle opere per Regione (Euro)
- 3.6 PRUSST/ Fondi a disposizione del Ministero Infrastrutture e Trasporti (Euro)
- 3.7 PRUSST / Risorse reperite, da reperire, totali per Regione (Euro)
- 3.8 Programmi Complessi regionali / PRU – PII / Distribuzione e Finanziamenti per Regione (dic. 2002)
- 4.1 Patti Territoriali
- 4.2 La costruzione di un Patto Territoriale
- 4.3 Patti Territoriali per Regione / occupati, investimenti e finanziamenti pubblici
- 4.4 Progetti Pilota / Idee progetto e finanziamenti per Regione e Comune
- 5.1 La Pianificazione Paesistica delle Regioni /Tipologie di piani e date di approvazione
- 5.2 Parchi nazionali e regionali / Numero, superficie e incidenza a livello nazionale ed europeo
- 5.3 Piani dei Parchi / Stato di formazione per decennio di istituzione
  - 5.3.1 Parchi nazionali, regionali ed altre aree protette
  - 5.3.2 Parchi nazionali, regionali per tipo di ambiente
  - 5.3.3 Piani dei Parchi nazionali, regionali / Stato di attuazione
- 5.4 Piani e Provvedimenti legislativi regionali in materia ambientale
- 6.1 Strumenti per la programmazione regionale dei Fondi strutturali
- 6.2 Piani e Quadri territoriali regionali / Riferimenti legislativi, anno di approvazione e valenza paesistica
- 6.3 Mobilità e trasporti / Strumenti quadro e attuativi, sistemi, competenze, soggetti e risorse
- 6.4 Attività di pianificazione delle Province/ Quadro riassuntivo
- 7.1 Programmazione socio assistenziale, provvedimenti adottati dalle regioni /Piani e linee guida
- 7.2 Attuazione Dlgs 114/98 / Schema di sintesi
- 7.3 Criteri di programmazione urbanistica e indirizzi di programmazione commerciale per le grandi strutture di vendita / Linee di tendenza delle Regioni
- 8.1 La Riforma urbanistica / Disegni di legge presentati dai gruppi politici
- 8.2 Stato e dinamica della legislazione regionale in materia di governo del territorio
- 8.3 I principi della pianificazione nella legislazione urbanistica delle Regioni
- 8.4 L'innovazione operante
- 8.5 L'innovazione in itinere
- 8.6 Temi in evidenza
- 8.7 Pratiche di pianificazione / Razionalità e modalità
- 8.8 Leggi regionali processi evolutivi

*Attribuzioni*

Paolo Avarello	<i>Le Stu, valutazioni e prospettive</i>
Carlo Alberto Barbieri	<i>Il governo del territorio nel titolo V della costituzione</i>
Lavinia Bifulco	<i>Opportunità e problemi del nuovo welfare locale</i>
Roberto Bobbio, Francesco Gastaldi	<i>Piani strategici, sviluppo e condivisione</i>
Carlo Cellamare	<i>I Patti territoriali, partendo dai progetti locali</i>
Maria Cerreta	<i>Agende 21 locali e sviluppo sostenibile</i>
Patrizia Colletta	<i>Zonazione acustica per la sostenibilità ambientale, L'ambiente e la pianificazione; Il territorio a rischio</i>
Linda D'Amico	<i>Il Piano generale dei trasporti e della logistica e la legge Obiettivo</i>
Assunta D'Innocenzo	<i>I contratti di quartiere: dal bando nazionale ai bandi regionali; I programmi per il disagio abitativo</i>
Andrea Filpa	<i>Progetto Ape</i>
Marco Mareggi	<i>Politiche temporali della città</i>
Bruno Monardo	<i>Il Piano per la mobilità, finanziamenti per obiettivi</i>
Corinna Morandi	<i>Piani e politiche per il commercio</i>
Simone Ombuen	<i>Dal Prg di tradizione al piano strutturale; Diffusione e caratteri della pianificazione comunale in Italia; Il processo di riforma statale ed i testi unici; La più recente attività legislativa delle Regioni: temi emergenti; Percorsi di riforma aperti</i>
Anna Palazzo	<i>Generazioni di Urban</i>
Attilia Peano, Gabriella Negrini	<i>I Piani delle Aree Protette e Parchi</i>
Attilia Peano, Pierluigi Properzi	<i>I territori delle pianificazioni separate</i>
Pierluigi Properzi	<i>L'incertezza dello stato; Razionalità locali nei processi di sviluppo; Il Paesaggio dei piani; I Quadri di coerenza e di sostenibilità; Dai quadri comunitari di sostegno ai Progetti integrati territoriali; Quadri e i Piani regionali; I Piani di coordinamento provinciali; Legge statale e leggi regionali, prospettive di riforma; L'attivismo delle regioni; Verso modelli ibridi</i>
Manuela Ricci	<i>Il governo della complessità; Programmi integrati regionali: innovazioni e nuovi format; Il Progetto Pilota/Dicoter, partendo dal piano; I Diritti di cittadinanza</i>
Manuela Ricci, M. Cristina Musacchio	<i>Dai Priu ai Prusst bilanci in corso</i>
Manuela Ricci, Francesca Sartorio	<i>Strategie, dagli assetti alle politiche</i>
Donatella Venti	<i>Le conquiste dell'urbanistica partecipata</i>