



REGIONE  
UMBRIA

# LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA NELLE ESPERIENZE REGIONALI



CONTRIBUTO PER LA RIFORMA DELLA L.R. DELL'UMBRIA 28/1995

## 1. DOCUMENTO DI SINTESI

INU

Istituto  
Nazionale di  
Urbanistica  
Sezione Umbria

STUDIO CONDOTTO DA CHIARA BAGNETTI E RICCARDO GUARNELLO  
COORDINAMENTO DI FRANCO MARINI



**Sezione INU Umbria**

# **LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA NELLE ESPERIENZE REGIONALI**

**VOLUME 1°**  
***DOCUMENTO DI SINTESI***

**RICERCA COMMISSIONATA DALLA REGIONE UMBRIA:**

---

***Assessorato Tutela e Valorizzazione dell'Ambiente:***

Assessore Lamberto Bottini

***Direzione Ambiente, Territorio e Infrastrutture:***

Direttore Ing. Luciano Tortoioli

***Ufficio Valorizzazione del Territorio e Tutela del Paesaggio, Tecnologie dell'informazione:***

Dirigente Arch. Nicola Beranzoli

**RICERCA A CURA DI INU SEZIONE UMBRIA:**

---

***Coordinamento:***

Arch. Franco Marini – Presidente INU Umbria

***Redazione dello studio:***

Arch. Chiara Bagnetti e Arch. Riccardo Guarnello – Soci aderenti INU Umbria

**MAGGIO 2009**

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ARTICOLAZIONE DELLA RICERCA E CONTENUTI DEL DOCUMENTO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. L'ESPERIENZA UMBRA. RIFLESSIONI SULLA L.R. 28/1995.....</b>	<b>11</b>
2.1 CARATTERI ED ESITI DELLA L.R. 28/1995 NELLA VICENDA URBANISTICA UMBRA.....	11
2.2 IL PROCESSO DI RINNOVAMENTO IN ATTO .....	13
2.3 L'ESPERIENZA APPLICATIVA DELLA L.R. 28/1995: IL PUNTO DI VISTA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI .....	15
<b>3. LA RICOGNIZIONE CRITICA DEI QUADRI LEGISLATIVI REGIONALI.....</b>	<b>19</b>
3.1 CRITERI E STRUMENTI DI ANALISI.....	19
3.2 LE LEGGI REGIONALI DOPO IL DECRETO URBANI. TRATTI COMUNI ED ELEMENTI DI DISTINZIONE.....	21
3.3 LE LEGGI REGIONALI PRIMA DEL DECRETO URBANI.....	27
<b>4. IL RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NELLE LEGGI REGIONALI .....</b>	<b>31</b>
4.1 CONTENUTI DELLE NORMATIVE REGIONALI.....	31
4.2 CONTENUTI PROGRAMMATORI NEGLI STRUMENTI URBANISTICI DI LIVELLO TERRITORIALE...	33
<b>5. ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO. INTERVISTE AGLI ATTORI .....</b>	<b>35</b>
5.1 STRUTTURA E FINALITÀ DEL QUESTIONARIO .....	35
5.2 LE RISPOSTE AI TEMI COMUNI: CONVERGENZE E DIVERGENZE .....	37
5.3 LE RISPOSTE AI TEMI SPECIFICI E ALTRE INDICAZIONI EMERSE .....	45
<b>6. PRINCIPALI ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA ED ESITI CONSEGUITI .....</b>	<b>47</b>
6.1 LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA DOPO IL CODICE URBANI .....	47
6.2 LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA .....	49
6.3 LE ESPERIENZE REGIONALI DEI NUOVI PIANI VIGENTI SENSU CODICE URBANI .....	53
<b>7 VALUTAZIONI E QUESTIONI APERTE.....</b>	<b>61</b>
7.1 ALLA RICERCA DI UN FILO COMUNE.....	61
7.2 LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA NELLE PROPOSTE DI LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO GIACENTI IN PARLAMENTO.....	63
7.3 PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA E GOVERNO DEL TERRITORIO: CONVERGENZE, DIVERGENZE E NODI IRRISOLTI NELLA LEGISLAZIONE RECENTE.....	71

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -

## **PRESENTAZIONE**

Dal 1995, anno di uscita della legge regionale 28 che regola la pianificazione d'area vasta nella nostra regione, la sezione Umbria dell'INU ha monitorato l'applicazione della legge evidenziandone nel corso del tempo alcuni elementi problematici. Primi tra tutti, la previsione di due piani urbanistici di livello territoriale: il Piano Urbanistico Territoriale, di competenza regionale ed i Piani territoriali di coordinamento delle Province, concepiti in un rapporto di tipo gerarchico con competenze simili.

Chi ha operato nella pianificazione urbanistica nella seconda metà degli anni '90 ricorderà le questioni irrisolte legate alla applicazione della legge, con le Province e la Regione che iniziarono a redigere rispettivamente i PTCP ed il PUT in un clima conflittuale, occupandosi di argomenti affini, creando per alcuni anni un quadro non sempre chiaro per i Comuni che stavano elaborando i propri strumenti urbanistici.

Dopo che la Regione nel 2005 con la L.R. 11 ha rivisto il sistema della pianificazione comunale riformando la L.R. 31 del 1997, è apparso a tutti chiaro che si dovesse porre mano anche alla riforma della L.R. 28/95 per disegnare un quadro della pianificazione urbanistica e territoriale umbra più moderno, che superasse il meccanismo dei piani a cascata e che promuovesse il principio della copianificazione e della condivisione delle scelte.

Con il convegno "*La nuova pianificazione d'area vasta in Umbria. Verso la riforma della L.R. 28/95*", organizzato a Perugia nell'aprile del 2008 dalla Regione e dall'INU, si è avviato di fatto il dibattito sul progetto di riforma della pianificazione territoriale in Umbria, reso ancor più necessario dalle novità introdotte dal codice Urbani in materia di pianificazione paesaggistica.

A grandi linee il convegno aveva l'obiettivo di:

- analizzare criticamente quello che Regione e Province avevano elaborato e che stavano elaborando in materia di area vasta e di pianificazione paesaggistica.
- conoscere l'organizzazione del sistema della pianificazione d'area vasta nelle più avanzate e riuscite esperienze regionali (Toscana, Emilia, Piemonte);
- ascoltare la voce dei giuristi sul rapporto tra piano paesistico e piani d'area vasta con riferimento alle competenze dei vari enti e sul tema della copianificazione e della sussidiarietà.

A completamento del percorso di riflessione e studio avviato, la Regione ha commissionato al nostro Istituto la presente ricerca, come ulteriore strumento di supporto per il gruppo di lavoro incaricato di redigere la nuova legge.

La riforma della L.R. 28/95 dovrà sciogliere alcuni quesiti importanti:

- Di quanti piani urbanistici di livello territoriale ha bisogno la regione Umbria?
- Il Piano paesistico supera il Piano urbanistico territoriale?
- La pianificazione paesistica interessa tutti i livelli di pianificazione, oppure il piano paesistico regionale è uno strumento sovraordinato che esaurisce in sé tutti i contenuti della pianificazione paesistica?
- Quali sono le nuove competenze della Regione e delle Province in materia di governo del territorio?
- Come avviene assicurato il coordinamento delle pianificazioni separate?

- Il Documento strategico territoriale diventa uno strumento ordinario del governo del territorio umbro?

La ricerca intende restituire un quadro critico della legislazione delle diverse regioni tentando di ricercare un "filo comune" da trasferire anche nella riforma normativa umbra.

Il lavoro non si limita tuttavia ad uno studio delle leggi, ma attraverso l'intervista ad alcuni soggetti privilegiati che hanno avuto modo di sperimentare ed applicare le norme regionali ritenute di maggior interesse, intende restituire il vissuto delle norme per capire ciò che ha funzionato e quanto può essere migliorato. In tale ottica, attraverso la rete INU, sono stati intervistati esperti della Regione Veneto, Lombardia e Campania. Considerando che nel convegno dell'aprile 2008 erano state ascoltate le voci della Toscana, della Emilia Romagna e del Piemonte si può ritenere che nel processo di formazione della legge è stato attivato un confronto con un campione significativo delle realtà regionali.

Per facilitarne la lettura, la ricerca si articola in un "documento di sintesi" che restituisce un'analisi critica del lavoro svolto ed in un allegato che raccoglie i materiali di lavoro, contenente la ricognizione delle diverse leggi regionali e l'intera stesura delle interviste svolte.

Il documento di sintesi parte da una riflessione sulla esperienza umbra di applicazione della legge 28 del 1995, prosegue con una ricognizione critica dei quadri legislativi approfondendo con particolare attenzione il rapporto tra programmazione delle risorse e la pianificazione territoriale, restituisce una lettura ragionata dei questionari somministrati a politici ed esperti e si sofferma, alla luce delle novità del codice Urbani, sulle principali esperienze di pianificazione paesaggistica svolte in Italia.

Le valutazioni conclusive sono svolte dopo aver analizzato come la pianificazione d'area vasta è trattata nelle proposte di legge sul governo del territorio giacenti in parlamento ed in quella redatta dall'INU.

Ritengo che la ricerca, i cui esiti sono stati trasmessi in diversi stati di avanzamento, costituisca un bagaglio di conoscenze utile non solo alla Regione per la scrittura della legge di riforma, ma per lo stesso Istituto Nazionale di Urbanistica che annualmente è impegnato nella redazione del "Rapporto dal territorio".

Concludo rivolgendo un sentito ringraziamento ai soci INU che hanno lavorato alla ricerca ed alla Regione Umbria che nelle persone dell'Assessore Bottini, dell'ing. Tortoioli e dell'arch. Beranzoli hanno creduto e seguito questo lavoro.

Franco Marini  
Presidente INU Umbria

## INTRODUZIONE

Gli elaborati **n.1 – Documento di sintesi** e **n.2 – Documenti di lavoro**, contengono e riordinano gli esiti della ricerca “La pianificazione d’area vasta nelle esperienze regionali” commissionata dalla Regione Umbria all’I.N.U. e sviluppata dalla sezione regionale umbra.

La ricerca, che nasce come strumento di supporto per il gruppo di lavoro che sta predisponendo il progetto di riforma della L.R. 28/95 “Norme in materia di pianificazione territoriale e urbanistica”, vuole fornire strumenti e indicazioni utili a sciogliere alcuni importanti quesiti concernenti livelli, competenze e strumenti di pianificazione per il governo del territorio nell’area vasta in Umbria.

Le attività di ricerca si sono avvalse, oltre che di strumenti analitici specificamente predisposti (griglie di valutazione ecc.), dell’interlocuzione diretta con alcuni portatori di esperienze applicative sia della L.R. 28/95, sia di alcune delle più avanzate esperienze regionali, con specifico riferimento ad aspetti rilevanti che la riforma deve affrontare.

I temi di centrale interesse della ricerca individuati nella Convenzione stipulata tra I.N.U. e Regione Umbria sono:

- rapporto tra pianificazione regionale e provinciale;
- rapporto tra pianificazione e programmazione delle risorse;
- rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica;
- coinvolgimento delle sovrintendenze nella redazione dei piani paesistici;
- copianificazione e rapporti con i comuni.

In risposta a tali questioni, la ricerca ha richiesto una vasta attività di analisi e vaglio di documenti non solo normativi, come i **testi di legge regionale**, ma anche di **studi, articoli e testi di commento** (Rapporto dal Territorio; articoli Edilizia e Territorio; ecc.) nonché di **documenti di pianificazione e programmazione** di numerose Regioni (ad es. PTR di recente approvazione).

Rispetto alla vastità, ma soprattutto alla complessità dei temi indagati (ciascuno dei quali sarebbe potuto essere oggetto di una specifica ricerca), è stato ricostruito un “panorama” complessivo in cui emergono alcune esperienze di maggiore significatività e forza, la cui esemplarità potrà essere vagliata nella determinazione del nuovo corso del governo del territorio umbro.

E’ infatti nota la non “omologabilità” *tout court* di strumenti e soluzioni, in particolare in un territorio frastagliato e multiforme come quello italiano, dove ogni regione si rinnova, seguendo direttive, norme e indirizzi univoci, ma su matrici culturali e strutturali proprie che determinano soluzioni ogni volta originali.

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali

- Volume 1° Documento di Sintesi -

## 1. ARTICOLAZIONE DELLA RICERCA E CONTENUTI DEL DOCUMENTO

La ricerca è stata strutturata sulla base di quanto previsto dalla Convenzione I.N.U. – Regione Umbria.

Alla luce della complessità del lavoro e dell'importante mole della parte analitica, il prodotto finale è stato articolato in due parti complementari, una costituita dall'intero corpo dei dati raccolti e analizzati (Vol. 2° - Documenti di lavoro), l'altra, più snella, di sintesi critica dei contenuti e degli esiti della ricerca (Vol. 1° - Documento di sintesi).

La scelta è stata determinata dalla volontà di fornire un documento di agile consultazione (Vol. 1°), rispetto al quale il lettore possa scegliere sia una lettura rapida, quanto selezionare specifiche sezioni di approfondimento (Vol. 2°).

Viene di seguito descritta l'organizzazione dei due documenti e i loro reciproci rapporti di corrispondenza e complementarità:

### Vol. 1° – DOCUMENTO DI SINTESI

INTRODUZIONE	
1.	<b>ARTICOLAZIONE DELLA RICERCA E CONTENUTI DEL DOCUMENTO</b>
2.	<b>L'ESPERIENZA UMBRA. RIFLESSIONI SULLA L.R. 28/1995</b>
2.1	CARATTERI ED ESITI DELLA LR 28/1995 NELLA VICENDA URBANISTICA UMBRA
2.2	IL PROCESSO DI RINNOVAMENTO IN ATTO
2.3	L'ESPERIENZA APPLICATIVA DELLA LR 28/1995: IL PUNTO DI VISTA DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI
3.	<b>LA RICOGNIZIONE CRITICA DEI QUADRI LEGISLATIVI REGIONALI</b>
3.1	CRITERI E STRUMENTI DI ANALISI
3.2	LE LEGGI REGIONALI DOPO IL DECRETO URBANI. TRATTI COMUNI ED ELEMENTI DI DISTINZIONE
3.3	LE LEGGI REGIONALI PRIMA DEL DECRETO URBANI

### Vol. 2° – DOCUMENTI DI LAVORO

INTRODUZIONE	
1.	<b>ARTICOLAZIONE DELLA RICERCA E CONTENUTI DEL DOCUMENTO</b>
2.	<b>RIFLESSIONI SULL'ESPERIENZA DELLA L.R. 28 DEL 10/04/1995: QUESTIONARI E INTERVISTE</b>
2.1	OPINIONI E CONTRIBUTI DELLA PROVINCIA DI PERUGIA
2.2	OPINIONI E CONTRIBUTI DELLA PROVINCIA DI TERNI
2.3	OPINIONI E CONTRIBUTI DELL'ANCI
3.	<b>LA RICOGNIZIONE CRITICA DEI QUADRI LEGISLATIVI REGIONALI: SCHEDE ANALITICHE</b>
3.1	CRITERI E STRUMENTI DI ANALISI
3.2	LEGGI REDATTE DOPO L'EMANAZIONE DEL CODICE URBANI (DLGS 42/2004)
3.3	LEGGI VIGENTI REDATTE DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE 3/2001
3.4	LEGGI VIGENTI REDATTE DOPO LA L. 142/1990
3.5	LEGGI VIGENTI REDATTE DOPO IL DPR 616/1977
ALLE GATO	NORME REGIONALI IN MATERIA D'AREA VASTA – INDICI E QUADRO SINOTTICO

<b>4.</b>	<b>IL RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NELLE LEGGI REGIONALI</b>
4.1	CONTENUTI DELLE NORMATIVE REGIONALI
4.2	CONTENUTI PROGRAMMATORI NEGLI STRUMENTI URBANISTICI DI LIVELLO TERRITORIALE
<b>5.</b>	<b>ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO. INTERVISTE AGLI ATTORI</b>
5.1	STRUTTURA E FINALITÀ DEL QUESTIONARIO
5.2	LE RISPOSTE AI TEMI COMUNI
5.3	LE RISPOSTE AI TEMI SPECIFICI E ALTRE INDICAZIONI EMERSE
<b>6</b>	<b>PRINCIPALI ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA ED ESITI CONSEGUITI</b>
6.1	LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA DOPO IL CODICE URBANI
6.2	LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA
6.3	LE ESPERIENZE REGIONALI DEI NUOVI PIANI VIGENTI SENSU CODICE URBANI
<b>7</b>	<b>VALUTAZIONI E QUESTIONI APERTE</b>
7.1	ALLA RICERCA DI UN FILO COMUNE
7.2	LA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA NELLE PROPOSTE DI LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO GIACENTI IN PARLAMENTO
7.3	PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA E GOVERNO DEL TERRITORIO: CONVERGENZE, DIVERGENZE E NODI IRRISOLTI NELLA LEGISLAZIONE RECENTE

<b>4.</b>	<b>RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA LEGISLAZIONE E NELLA PRASSI DELLE REGIONI: SCHEDE ANALITICHE</b>
4.1	CONTENUTI DELLE NORMATIVE REGIONALI
4.2	CONTENUTI PROGRAMMATORI NEGLI STRUMENTI URBANISTICI DI LIVELLO TERRITORIALE
<b>5.</b>	<b>ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO. INTERVISTE AGLI ATTORI: ESITI APPLICATIVI DELLE LEGGI REGIONALI DI LOMBARDIA, VENETO, CAMPANIA</b>
5.1	REGIONE LOMBARDIA – LR 12/2005
5.2	REGIONE VENETO – LR 11/20045.
5.3	REGIONE CAMPANIA – LR 16/2004
Par.3.2	
Cap.5	

## **2. L'ESPERIENZA UMBRA. RIFLESSIONI SULLA L.R. 28/1995**

### **2.1 Caratteri ed esiti della L.R. 28/1995 nella vicenda urbanistica umbra**

La LR 28/1995 "Norme in materia di pianificazione territoriale e urbanistica" è parte del quadro normativo che regola il sistema della pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica nella Regione Umbria insieme alla LR 11/2005 «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale».

Essa si inserisce in una "vicenda urbanistica" regionale che dal dopoguerra ad oggi si presta ad essere schematizzata in fasi coincidenti con l'emanazione di leggi di riforma in materia urbanistica: dal dopoguerra alla legge regionale 40 del 1975; dalla L.R. 40/75 alle leggi di riforma della metà degli anni '90 (L.R. 28/95 e L.R. 31/97); dalle leggi di riforma della metà degli anni '90 ad oggi (LR 27/2000; LR 11/2005).

Per quanto concerne gli strumenti d'area vasta, l'orientamento espresso della Regione dell'Umbria è stato da sempre quello di integrare in un unico strumento i contenuti di pianificazione territoriale ed urbanistica con quelli propri della pianificazione paesaggistica.

Già nel primo Piano urbanistico territoriale regionale (P.U.T. - 1983), poi aggiornato con la LR 27/2000, erano infatti presenti in maniera sostanziale "ragioni" di tipo ambientale che conformavano indirizzi di assetto territoriale.

Va ricordato a questo proposito che la Regione Umbria ha finora rinunciato a redigere un Piano paesistico regionale, avendo delegato tale competenza prima, con la LR 40/1975, ai Piani Urbanistici Comprensoriali e successivamente, con la LR 28/1995, ai P.T.C.P.

Con la legge regionale n. 28 del 95 è stato riaffermato e affidato ai piani di area vasta il criterio di priorità e di coordinamento delle pianificazioni "specialistiche", che, con l'introduzione, ad opera della L.142/90 del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, risultano essere sia di iniziativa regionale che provinciale.

La legge regionale n. 28 del 95 ha avuto il merito di costituire un primo riferimento per la pianificazione di livello regionale e provinciale, pur rappresentando un quadro normativo incompleto, avendo rimandato ad altro atto legislativo la ridefinizione dei contenuti e delle procedure di approvazione dei Piani regolatori comunali.

La definizione di questo passaggio era oltremodo necessaria ai fini della definizione delle relazioni PTCP-PRG, soprattutto poiché al P.T.C.P. è attribuito il valore di piano paesaggistico (ex L.431/85).

La LR 28/1995, pur avendo condotto la pianificazione regionale fino ad uno stato di attuazione pressoché completo (il PUT e due PTCP vigenti), mostra alcuni punti di debolezza.

Si riscontra infatti una linea critica, evidenziata anche presso le amministrazioni locali intervistate nell'ambito della ricerca, relativa ai rapporti costruiti tra i diversi livelli di pianificazione, per alcuni aspetti denotati da una natura eccessivamente gerarchica, per altri da una scarsa chiarezza nella determinazione delle relative competenze.

Ciò si è manifestato nella pleora di strumenti esistenti non adeguatamente coordinati (due piani territoriali d'area vasta, il PUT ed il PTCP, il Piani di Assetto idraulico, i Piani per i Parchi ecc.), la cui redazione è avvenuta in assenza di una vera e propria cabina di regia.

Ciò ha generato un clima fortemente dialettico tra gli enti, che ha caratterizzato tanto la fase di stesura dei piani, quanto quelle di approvazione e poi di gestione.

La LR 28/1995 richiedeva quindi di essere sottoposta ad un processo di revisione in risposta ai punti deboli mostrati nel corso della sua vigenza e in adeguamento alle sopravvenute innovazioni disciplinari e normative (Dlgs 42/2004 e ss.mm.).

## **2.2 Il processo di rinnovamento in atto**

La Regione Umbria ha intrapreso un percorso di revisione della legge 28/1995 contestualmente all'aggiornamento dei propri strumenti di pianificazione, alla luce dell'evoluzione normativa e disciplinare che ha interessato negli ultimi anni il governo del territorio e che ha visto la maggioranza delle regioni italiane attivarsi per rimodulare i propri strumenti legislativi e operativi.

A fronte di una recente legge sulla pianificazione urbanistica comunale, la LR 11/2005 che definisce la nuova forma del P.R.G. (copianificazione, premialità urbanistiche e compensazioni, superamento del concetto di standard urbanistico tradizionale), la LR 28/1995, figlia in una fase di grande interesse e dinamicità in campo urbanistico e amministrativo (L 142/1990), richiede ormai di essere rivista adeguando ruoli, competenze degli enti e contenuti dei piani preposti al governo del territorio nell'area vasta ai nuovi riferimenti e orientamenti.

A tal fine Regione Umbria, INU sezione Umbria, Province di Perugia e Terni, hanno organizzato il 2 aprile 2008 a Perugia un convegno dal titolo "La pianificazione d'area vasta in Umbria. Verso la riforma della L.R. 28/95".

La Regione Umbria ha infatti intrapreso un lavoro di riordino normativo in particolare in seguito alla ratifica della Convenzione europea del Paesaggio, all'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ed ha avviato contestualmente le attività per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) come previsto dal Dlgs 42/2004.

Le attività di revisione concernono anche il Piano Urbanistico Territoriale (LR 27/200) che la Regione ha in animo di superare attraverso uno strumento, collegato al PPR e che possa mettere in coerenza la programmazione regionale con il territorio, capace di fornire strumenti per la territorializzazione dello sviluppo, individuato nel Disegno Strategico Territoriale (DST).

Il percorso intrapreso dalla Regione trova quindi una sua logica chiusura con la revisione della Legge Regionale 28/95 sull'area vasta e l'approvazione entro il 2009 del Piano Paesaggistico Regionale, del quale è in corso la costruzione.

La presente ricerca si inserisce in questa fase di rinnovamento, proponendo le risultanze di un'ampia attività di ricerca e valutazione di altre esperienze regionali significative che possano costituire un utile supporto tecnico-conoscitivo al processo di elaborazione dei nuovi strumenti legislativi e operativi regionali per il governo del territorio in Umbria.

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali

- Volume 1° Documento di Sintesi -

## **2.3 L'esperienza applicativa della L.R. 28/1995: il punto di vista delle amministrazioni locali**

L'esperienza applicativa della L.R. 28/95 è stata sottoposta alla valutazione di alcuni soggetti portatori di esperienze significative nelle amministrazioni locali umbre, in grado di fornire non solo punti di vista critici ma anche indicazioni propositive utili alla revisione della legge.

Individuati in quelle provinciali e comunali le "voci" significative, sono stati contattati l'Arch. Donatella Venti coordinatore del PTCP di Terni, l'Arch. Claudio Mammoli ex Responsabile dell'Ufficio PTCP di Perugia, e nella veste di rappresentante dell'ANCI Umbria per l'Urbanistica, Wladimiro Boccali, assessore all'urbanistica del Comune di Perugia.

Wladimiro Boccali è stato intervistato (7 domande dirette), mentre ai referenti provinciali sono stati somministrati dei questionari articolati in 10 temi rispetto ai quali è stato richiesto di esprimersi indicando pregi/punti di forza, difetti/punti di debolezza e proposte/osservazioni. Naturalmente le domande dell'intervista e i temi dei questionari, seppure formulati in modo leggermente diverso, sono convergenti.

Essendo stata lasciata libera la scelta di rispondere solo ai temi ritenuti di maggiore interesse, i referenti si sono espressi solo sui quesiti rispetto ai quali hanno ritenuto di poter fornire contributi in qualche modo significativi.

Volendo delineare un bilancio generale delle risposte e delle posizioni espresse dagli intervistati, è possibile rintracciare una sostanziale convergenza di opinioni e punti di vista, in particolare tra le due Province di Terni e Perugia, mentre non sono emersi sostanziali punti di disaccordo.

A questo proposito è apparso significativo estrapolare ed evidenziare di seguito le opinioni e le proposte che accomunano i soggetti intervistati, in quanto rappresentano sollecitazioni di particolare forza e interesse ai fini di una riflessione critica sulla L.R. 28/95.

Per una consultazione completa e diretta degli esiti delle interlocuzioni, il testo integrale dei questionari delle Province e dell'intervista a Boccali sono riportati integralmente al Cap.2 del Volume 2° – Documenti di Lavoro.

\* \* \* \* \*

Per quanto concerne il **rapporto tra pianificazione regionale e provinciale** da entrambe le Province vengono evidenziati i limiti dell'impostazione gerarchica del sistema di pianificazione in Umbria e della confusione nel sistema delle competenze (sovrapposizioni PUT/PTCP e delle pianificazioni specialistiche). E' peraltro comune il giudizio positivo sulla scelta finora sostenuta dalla Regione dell'unicità dello strumento di area vasta come piano urbanistico-territoriale e ambientale-paesaggistico, abbandonata con il recente avvio della redazione del Piano Paesaggistico Regionale. Anche L'ANCI, evoca una maggiore semplificazione, chiarezza, coordinamento tra Enti e una reale prossimità di decisioni e strumenti alle realtà territoriali.

Le indicazioni propositive avanzate convergono in sintesi sulla necessità che la revisione della 28/1995 affronti con decisione la questione dell'assegnazione delle competenze tra Enti secondo i principi di autonomia e sussidiarietà. La Provincia di Terni sottolinea a questo proposito la necessità di rafforzare il ruolo del PTCP, in considerazione degli effettivi risultati raggiunti sul territorio, in particolare nell'attivazione di politiche territoriali integrate.

Entrambe le Province, per quanto concerne il **rapporto tra pianificazione territoriale e paesaggistica e coinvolgimento delle sovrintendenze**, anche sulla scorta dell'esperienza di redazione dei PTCP, individuano una criticità nell'attuale tendenza alla "separatezza" e alla rigidità di rapporti tra enti, che si manifesta da una parte nelle ingerenze ministeriali a livello comunale con l'applicazione di una politica di vincolo sovrapposta a quella del piano e del progetto, sia, per altri aspetti, nella scelta della Regione Umbria di scindere la pianificazione paesaggistica (PPR) da quella urbanistico - territoriale (PUT).

L'auspicio espresso è quello dello sviluppo di processi di pianificazione (a partire dal PPR) paritetici, in cui venga impostato un rapporto di collaborazione interistituzionale permanente tra Regione, in quanto soggetto coordinatore, Province e Sovrintendenze. In tale sede si dovrebbero definitivamente definire i rapporti tra PTCP e PPR. Boccali, per l'ANCI, se considera necessario un quadro di intervento unitario sul paesaggio a scala regionale, ritiene opportuno che il ruolo regionale non sia gestionale, ma principalmente di sviluppo di linee di indirizzo strategiche nel rispetto delle quali dovranno muoversi i livelli sottostanti.

In riferimento al tema degli **strumenti e processi di copianificazione** le Province concordano innanzitutto nel riconoscerne la complessità, ma nello stesso tempo la necessità nei rapporti tra enti. Entrambi i referenti segnalano l'eccessiva rigidità e formalità dei processi di copianificazione previsti nella pianificazione comunale umbra dalla LR 11/2005 (Accordi di pianificazione). Infatti, pur lodando la scelta operata dalla Regione Umbria di introdurre *ex lege* pratiche di copianificazione, viene rilevato che i processi svoltisi hanno una natura fortemente burocratica-procedurale, non essendo adeguatamente incentrati su aspetti pregnanti e decisivi quali quelli di natura strategica e progettuale, sui quali si può costruire un'autentica condivisione.

I due referenti provinciali auspicano quindi l'istituzione e la previsione di esperienze e strumenti ordinari (formazione; osservatorio regionale ecc.) finalizzati a vincere la diffidenza verso i rapporti di copianificazione, evitando di conferire loro una valenza esclusivamente burocratica e procedurale. Entrambi i referenti richiamano a tale proposito le importanti e positive esperienze portate avanti in sede provinciale, fuori da vincoli e costrizioni normative, prima, durante e dopo la redazione dei PTCP:

Nel **rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione strategica** da parte di tutti gli intervistati è comune il riconoscimento dell'importanza per la Regione Umbria di uno strumento come il DST, quale univoco strumento di programmazione strategica di relazione con il livello nazionale ed europeo, e di indirizzo ai processi di pianificazione d'area vasta e comunali. D'altra parte le due Province richiamano la necessità del rispetto dei principi di sussidiarietà e autonomia anche nella definizione di questo strumento.

A questo proposito i referenti provinciali auspicano che nel DST si definiscano con maggior chiarezza i ruoli dei vari enti. Essi segnalano infatti il rischio del reiterarsi di processi decisionali di tipo top-down e di contraddittorie auto-attribuzioni di competenze territoriali da parte della Regione, con il rischio della limitazione delle Province nel coordinamento di progetti e iniziative di scala sovra comunale, com'è proprio delle loro funzioni, con il controproducente effetto di impedire l'efficace e pieno sfruttamento delle risorse disponibili.

\* \* \* \* \*

Per quanto concerne una parte dei quesiti, come già detto, si sono avute risposte solo dalla Provincia di Terni e dell'ANCI.

Si è ritenuto comunque utile riportarne sinteticamente i contenuti, al fine di illustrare in modo

completo gli esiti delle interlocuzioni.

**Nel rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazioni specialistiche e di settore** la Provincia di Terni evidenzia che il PTCP ternano ha avuto tra i suoi obiettivi principali la "ricomposizione" del quadro delle numerose pianificazioni di settore. In relazione a tale esperienza individua una criticità nella rigidità degli strumenti di settore che non sono aperti, neanche da un punto di vista procedurale, a processi down-top né alla ciclicità dei processi di pianificazione.

L'Arch. Venti vede una possibile soluzione nella previsione a livello nazionale di una norma che preveda la possibilità, a seguito di accordi e protocolli, della revisione degli strumenti di settore da parte di altre pianificazioni, in particolare del PTCP, in quanto piano di valorizzazione e difesa ambientale ai sensi della L.142/1990.

**Nel rapporto tra pianificazione e programmazione delle risorse** nella Provincia di Terni i rapporti tra PTCP e programmazione sono tenuti in base agli obiettivi del piano, articolati in azioni e progetti (schede progetto e azioni di coordinamento). Nella pratica le azioni sono state attuate in parte con fondi provinciali o di altre amministrazioni, con fondi strutturali o di altro tipo (PRUSST, PUC ecc.), con concreti risultati soprattutto grazie a larghe attività di ascolto del territorio e al ruolo di coordinamento della programmazione svolto dalla Provincia nel biennio 1996-1998. In realtà le modalità di coordinamento intercomunale e per ambiti della programmazione che aveva consentito di impostare il PTCP in base alle reali esigenze del territorio, sono state interrotte nel 1998.

La proposta avanzata è che alle Province venga attribuita in modo definitivo la funzione di coordinamento della programmazione territoriale che articoli quella regionale specificando indirizzi per il coordinamento dei comuni, e definendo piani di area per ambiti.

Per quanto concerne l'uso delle risorse, e in particolare la valutazione delle ricadute di fondi PSR e GAL sul paesaggio e alla eventuale necessità di una innovazione nel loro utilizzo, Boccali (ANCI) riconosce alla Regione lo sforzo (iniziato con il Patto per lo Sviluppo) di indirizzare lo sviluppo in specifici macro-obiettivi, e nello stesso tempo la difficoltà di perseguirli a causa della ancora scarsa capacità dei privati di lavorare in sinergia. In questo è necessario il contributo di tutti, e le Province possono giocare un ruolo importante, soprattutto in supporto dei piccoli comuni privi di competenze interne cui i GAL sono stati di supporto.

**Nella valutazione dei processi di attuazione e gestione dei piani e degli strumenti** l'Arch. Venti per la Provincia di Terni richiama il recente processo impostato dalla Provincia di Terni per la valutazione del PTCP, basato su tecniche partecipative (conversation café) e valutative (SWOT). Gli esiti hanno sottolineato punti di forza e i punti di debolezza riscontrati da Comuni e stakeholders a valle di 8 anni di vigenza del Piano. Sono emerse anche valutazioni di carattere generale riguardanti l'intero sistema degli enti, come il permanente problema della sovrapposizione di competenze in particolare in materia ambientale, la limitatezza delle risorse, l'irrigidimento verso l'alto delle competenze autorizzative ecc.

L'Arch. Venti indica nella valutazione ex post un punto di debolezza a fronte di un processo di valutazione che dovrebbe essere parte integrante di quello di Piano, e propone che la seconda stagione della pianificazione di area vasta, che deve confrontarsi con innumerevoli temi ambientali e sociali, debba sperimentare nuove forme di piano costruendo visioni condivise con gli attori locali per la definizione di strategie efficaci.

In riferimento **all'applicazione e all'efficacia del PUT nel suo rapporto con il PTCP** l'Arch. Venti della Provincia di Terni ribadisce la necessità che l'unico riferimento per la pianificazione comunale

sia il PTCP, quale strumento di recepimento e affinamento del PUT, eliminando il “doppio” riferimento. La RERU potrebbe invece essere solo parzialmente rivista dal PTCP.

Sul tema del rapporto tra **piano territoriale e i contenuti della Convenzione Europea del Paesaggio**, l'Arch. Venti illustra l'esperienza nel PTCP, dove i principi della CEP sono presenti nell'impostazione del Piano e nell'applicazione in alcuni progetti pilota fondati sull'ascolto attivo del territorio finalizzato alla sperimentazione di “una creazione continua del paesaggio”, intercettando le aspirazioni delle popolazioni e proiettandole in forme di sviluppo locale. Viene evidenziata la transcalarità del lavoro svolto, che dalla pianificazione d'area vasta, alla scala intercomunale giunge all'iniziativa locale senza perdere di vista la correlazione tra fenomeni e le ripercussioni sulle varie scale. L'Arch. Venti osserva che l'attuale processo di elaborazione dei PPR mal si correla con i principi della CEP, riproponendo un processo di tipo top-down.

### **3. LA RICOGNIZIONE CRITICA DEI QUADRI LEGISLATIVI REGIONALI**

#### **3.1 Criteri e strumenti di analisi**

Parte sostanziale della ricerca è costituita dalla lettura critica delle norme per il governo del territorio vigenti in tutte le regioni d'Italia. L'analisi è stata sviluppata attraverso l'utilizzo di una griglia opportunamente costruita (cfr Vol. 2°, Cap.3) per indirizzare l'analisi verso campi d'indagine di specifico interesse, quali: strumenti di valenza territoriale e urbanistica, contenuti paesaggistici dei piani, contenuti strategici dei piani, rapporti tra pianificazione e programmazione delle risorse, strumenti per l'attuazione e la gestione dei piani, valenza conformativa degli strumenti di pianificazione, rapporto con la pianificazione di settore e specialistica, copianificazione; coordinamento e partecipazione, valutazione ambientale, altri aspetti di interesse.

Il livello di varietà dei quadri regionali si è rivelato notevole, confermando la nota eterogeneità della "cultura" e delle tradizioni amministrative sul territorio italiano.

Alla complessità dell'analisi hanno inoltre concorso la presenza, in alcuni casi di più norme concernenti il governo del territorio e la continua attività di revisione delle leggi o in adeguamento a nuove norme o alle evoluzioni del contesto disciplinare e politico-culturale.

Il criterio con cui le schede e i testi critici sono stati analizzati, e di seguito riportati nella Tabella successiva, è cronologico: i "paletti" di riferimento sono le date di emanazione di leggi che hanno segnato dei momenti significativi nell'evoluzione della legislazione urbanistica, territoriale e paesaggistica in Italia.

Questa classificazione non descrive il livello di aggiornamento delle leggi regionali, perché alcune norme pur essendo datate, sono state continuamente aggiornate (vedi Piemonte con la LR 56/1977). La cronologia va quindi letta esclusivamente come "data di nascita" delle leggi.

Nell'Allegato al Vol. 2° insieme agli indici delle leggi, è stato ricostruito il quadro sinottico delle normative e degli strumenti di pianificazione d'area vasta previsti nelle diverse legislazioni regionali, ordinate secondo i criteri sopradescritti.

Criteri di raggruppamento	Regioni	Leggi
<p><b><u>GRUPPO 1 : Leggi vigenti redatte dopo l'emanazione del Codice Urbani Dlgs 42/2004.</u></b></p> <p>Si tratta di leggi rappresentative di una "generazione" recente ma avente già all'attivo alcuni anni di applicazione e gestione. Tra queste Regioni sono stati selezionati dei "testimoni privilegiati" cui somministrare i questionari valutativi sull'efficacia applicativa delle leggi regionali.</p>	<p>Prov. Trento (T.Alto Adige)</p> <p>Friuli Venezia-Giulia</p> <p>Toscana</p> <p>Lombardia (questionario)</p> <p>Veneto (questionario)</p> <p>Campania (questionario)</p>	<p>L.P.5 /2008</p> <p>LR 5/2007</p> <p>LR 1/2005</p> <p>LR 12/2005</p> <p>LR 11/2004</p> <p>LR 16/2004</p>
<p><b><u>GRUPPO 2 : Leggi vigenti redatte dopo la Legge Costituzionale 3/2001.</u></b></p> <p>Queste leggi sono state approvate immediatamente dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione al momento della loro emanazione erano portatrici un buon livello di sperimentalismo.</p>	<p>Calabria</p> <p>Puglia</p>	<p>LR 19/2002</p> <p>LR 20/2001</p>
<p><b><u>GRUPPO 3 : Leggi vigenti redatte dopo la L. 142/1990</u></b></p> <p>Queste leggi sono state prodotte nel corso degli anni '90, in cui la riflessione e la produzione legislativa regionale è stata particolarmente fertile e innovativa. In questo gruppo ricadono leggi di nodale importanza come la prima legge "modello INU", la n.5/1995 della Regione Toscana e la n.20/2000 dell'Emilia Romagna.</p>	<p>Emilia-Romagna</p> <p>Basilicata</p> <p>Lazio</p> <p>Valle d'Aosta</p> <p>Liguria</p> <p>Prov. di Bolzano (T.Alto Adige)</p> <p>Umbria</p> <p>Marche</p>	<p>LR 20/2000 e ssmm</p> <p>LR 23/1999 e ssmm</p> <p>LR 24/1998 e ssmm</p> <p>LR 11/1998 e ssmm</p> <p>LR 36/1997 e ssmm</p> <p>L.P 13/1997</p> <p>LR 28/1995 e ssmm</p> <p>LR 34/1992 e ssmm</p>
<p><b><u>GRUPPO 4 : Leggi vigenti redatte dopo il 1977 (DPR 616/1977).</u></b></p> <p>Si tratta di un gruppo di leggi il cui impianto è datato e che nel tempo hanno subito integrazioni e aggiornamenti più o meno ingenti.</p>	<p>Sardegna</p> <p>Molise</p> <p>Abruzzo</p> <p>Piemonte</p> <p>Sicilia</p>	<p>L.R. 45 /1989 e ssmm</p> <p>L.R. 28/1989 e ssmm</p> <p>L.R. 18/1983 e ssmm</p> <p>LR 56/1977 e ssmm</p> <p>LR 28/1962 e ssmm e LR 72/1978 e ssmm</p>
<p><b>Progetti di leggi regionali in itinere</b></p>	<p>PL Regione Piemonte n. 488/2007 (in discussione)</p> <p>PL Regione Marche n. 156/2007 (in discussione)</p> <p>PL Regione Abruzzo approvato con DGR 907/C 2006</p> <p>PL Regione Emilia-Romagna approvato con DGR del 27/07/07</p>	

### **3.2 Le leggi regionali dopo il Decreto Urbani. Tratti comuni ed elementi di distinzione**

Le vigenti leggi redatte dopo l'emanazione del Codice Urbani del 2004 sono particolarmente interessanti poiché rappresentative di una "generazione recente" di norme che però ha già all'attivo alcuni anni di applicazione e gestione.

Questo gruppo più degli altri presenta analogie formali e sostanziali.

Gli aspetti che accomunano tali norme e gli elementi che le differenziano sono trattati nei paragrafi che seguono: per chiarezza espositiva la disamina è organizzata in relazione ai temi di principale interesse.

Innanzitutto, analizzando la struttura delle norme, si individua una sequenza logica che le accomuna, accompagnata da una maggiore chiarezza e semplificazione dell'articolato rispetto agli impianti normativi delle "generazioni" precedenti.

Nella individuazione degli strumenti di valenza territoriale ed urbanistica di livello regionale si evidenzia la tendenza a concepire un piano territoriale inteso come strumento di natura strategica di supporto all'attività di governance territoriale ed al contempo di indirizzo per un successivo approfondimento operativo.

Caratteri eterogenei presentano invece le varie leggi nel configurare la strumentazione di ambito provinciale o sovra comunale, assumendo in taluni casi anche posizioni diametralmente opposte.

Consolidata, al contrario, la tendenza ad articolare la pianificazione di livello comunale in uno strumento di carattere strutturale ed in uno strumento prettamente operativo; in alcuni casi assume inoltre importanza il ruolo del regolamento urbanistico come elemento di gestione e di disciplina.

Le recenti leggi sul governo del territorio risultano aver recepito le innovazioni introdotte dal D.Lgs. 42/2004: è possibile affermare in generale che esse hanno concepito un piano paesistico teso ad articolarsi ed allargarsi trasversalmente alle pianificazioni settoriali, assumendo valenza prescrittiva per gli altri piani.

Tale piano tende inoltre a presentare un forte ruolo progettuale e propositivo avendo come obiettivo non solo la tutela e la conservazione, ma anche la gestione e il potenziamento dei valori paesaggistici.

Relativamente al tema della programmazione delle risorse emerge un quadro piuttosto eterogeneo: nessuna legge prevede un capo, una parte della norma specificatamente dedicato ad esprimere e sviluppare il tema della gestione del territorio nel rapporto con gli aspetti economico-finanziari.

Tuttavia per alcune regioni, in particolare nelle leggi di recente formazione, tale rapporto viene esplicitato principalmente negli strumenti urbanistici di livello territoriale che molto spesso si vanno raccordando a tal fine agli strumenti di programmazione socio-economica regionale e statale e in adeguamento ad essi si muovono poi gli strumenti propri della pianificazione provinciale e comunale.

La copianificazione è un argomento sempre presente nelle recenti leggi regionali, ma affrontato con modalità e strumenti abbastanza differenziati.

Anche riguardo al tema del coordinamento è possibile rilevare una sostanziale diversità di indirizzo: si passa da una visione piuttosto generale della regione Lombardia ad una indicazione assai puntuale per quel che riguarda la Regione Veneto che stabilisce che ciascun piano debba indicare il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determinare i vincoli automaticamente prevalenti.

Alcune leggi promuovono poi, ai fini del coordinamento, l'*intesa* o *accordo* di pianificazione in caso di recepimento contestuale degli strumenti di pianificazione.

Tutte le regioni pongono inoltre tra i principi base del processo pianificatorio quello della partecipazione; alcune presentano tale tema limitatamente alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione, altre stabiliscono che tale metodo venga applicato in fase di formazione ed elaborazione degli strumenti di pianificazione.

Nei paragrafi che seguono, gli aspetti ora evidenziati sono esplicitati in maniera più approfondita; mentre si rimanda al Capitolo 3 del Volume 2° per una analisi critica dettagliata delle singole leggi sul governo del territorio.

### **3.2.1 CONSIDERAZIONI SULLA STRUTTURA DELLE LEGGI**

Analizzando la struttura delle normative regionali sul governo del territorio redatte dopo l'emanazione del Codice Urbani, è possibile notare, pur nell'ambito di una certa eterogeneità, analogie formali dei vari testi di legge.

Innanzitutto si può rilevare che il numero degli articoli (escludendo quelli – presenti in alcune leggi – riconducibili a disposizioni in materia di edilizia e titoli abilitativi) varia da un massimo di 75 della LR 1/2005 della Regione Toscana a un minimo di 50 della LR 16/2004 della Regione Campania: in ciò si può notare in effetti una tendenza alla semplificazione negli articolati (cfr Indici nell'Allegato al Vol.2).

Semplificazione e facilità di lettura sono dunque caratteristiche evidenti delle leggi recenti rispetto alle più datate.

Ulteriore tendenza è quella di dichiarare dall'inizio del testo le finalità e i principi della pianificazione, i criteri ispiratori che per la gran parte delle leggi sono quelli di sussidiarietà, (svolgimento delle attività amministrative da parte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini - i comuni -, o dai livelli amministrativi territoriali superiori solo se questi possono rendere il servizio più efficace ed efficiente), adeguatezza (presenza presso un'entità potenzialmente titolare di una potestà amministrativa di un'organizzazione adatta a garantirne l'effettivo esercizio), differenziazione (considerazione delle caratteristiche demografiche, territoriali, associative degli enti amministrativi riceventi una potestà amministrativa), sostenibilità (promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole), partecipazione e collaborazione (coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni), flessibilità (assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione territoriale, mediante un processo d'integrazione fra i piani e l'aggiornamento permanente del sistema della pianificazione), compensazione (valorizzare gli strumenti della perequazione e della compensazione nella redazione e attuazione degli atti di pianificazione territoriale locale per favorire un'equa ripartizione tra i proprietari degli immobili dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla pianificazione) ed efficienza (semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza).

Successivamente all'enunciazione dei principi ispiratori, tutte le leggi – in forme differenti – affrontano il tema delle attribuzioni dei Comuni, delle Province e delle Regioni correlandole agli strumenti di governo del territorio per cui la pianificazione territoriale regionale, provinciale ovvero sovracomunale e comunale viene declinata all'interno di *capi* ricondotti poi al *titolo* di legge "Pianificazione Territoriale".

In alcune leggi viene successivamente affrontato il tema della attuazione della pianificazione urbanistica esplicitandolo nei temi della perequazione, della compensazione e nei contenuti dei piani attuativi.

Particolare attenzione viene dedicata in chiusura dalle varie leggi, dopo aver affrontato in alcuni casi l'argomento della tutela ed edificabilità del territorio agricolo, al tema della tutela del paesaggio e dei contenuti e valenze paesaggistiche dei vari piani.

Per una analisi approfondita delle singole leggi regionali si rimanda alla analisi critica sviluppata al Cap. 3 del Vol.2° – “Documenti di lavoro”.

### **3.2.2 L'ARTICOLAZIONE DEGLI STRUMENTI DI VALENZA TERRITORIALE E URBANISTICA**

#### LIVELLO REGIONALE

Tutte le leggi delineano un Piano Territoriale Regionale con caratteristiche pressoché analoghe, almeno negli intenti: esso viene concepito come uno strumento di natura strategica ed al contempo di indirizzo per il successivo approfondimento pianificatorio e operativo.

In alcuni casi si nota anche una consonanza nell'articolazione del piano stesso, declinato in un “Documento di analisi” o “Quadro conoscitivo”, un “Documento di Piano” (individua principi e regole della pianificazione, scelte organizzate in metaobiettivi per la costituzione di politiche d'azione integrate e in obiettivi conseguenti orientati al medio periodo) ed una “Disciplina di Piano” o “Norme di Attuazione” (contiene l'apparato normativo che traduce gli obiettivi in indirizzi operativi).

Tutti i Piani Territoriali Regionali sanciti dalle leggi emanate dopo il 2004 hanno valenza paesaggistica ai sensi del Codice Urbani.

Nel caso della Campania, del Piemonte e del Veneto poi, il Piano Territoriale Regionale è esplicitamente assunto quale documento di base per la territorializzazione della programmazione socio-economica regionale nonché per le linee strategiche economiche adottate dal Documento Strategico Regionale (Campania), Documento Strategico Territoriale (disegno di legge Piemonte) o dal Programma Regionale di Sviluppo (Veneto).

Le altre regioni intendono il Piano Territoriale Regionale come uno strumento che deve comunque delineare la strategia dello sviluppo territoriale; sembra costituire eccezione la legge della regione Friuli, i cui contenuti prescrittivi evidenziano come questo strumento si richiami più al concetto proprio di piano territoriale tradizionale piuttosto che a quello di quadro strutturale di riferimento per la pianificazione e la programmazione di province e comuni.

Un tema comune sotteso alle norme prese in considerazione è quello volto a superare la logica della pianificazione gerarchica a cascata introducendo la *flessibilità* del sistema di pianificazione territoriale che si ispira alla *sussidiarietà* responsabile mediante un processo di integrazione tra i piani, l'aggiornamento del sistema della pianificazione, l'impostazione di rapporti interistituzionali. Nel caso della Regione Veneto, ad esempio, ogni piano detta i criteri ed i limiti entro i quali il piano di livello inferiore può modificare il piano di livello sovraordinato senza che sia necessario procedere ad una variante dello stesso.

#### LIVELLO PROVINCIALE - SOVRACOMUNALE

La strumentazione che le varie leggi tendono a configurare nel livello provinciale-sovracomunale, presenta caratteri piuttosto eterogenei che assumono in alcuni casi anche aspetti diametralmente opposti.

La Regione Lombardia, ad esempio, concepisce il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale come atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia con il quale vengono definiti gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale.

In maniera analoga il Piano Urbanistico Provinciale della Provincia autonoma di Trento e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale espresso dalla Regione Campania oltre al ruolo di piano di indirizzo per la pianificazione urbanistica Comunale, hanno valenza di Piano di settore

sovracomunale. Tali piani contengono disposizioni *di carattere strutturale* con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio e *disposizioni programmatiche*, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali.

In senso diametralmente opposto sembra muoversi la recente legge del Friuli Venezia-Giulia che tende a ridurre significativamente il ruolo della Provincia, attribuendo alla Regione e ai raggruppamenti di Comuni il ruolo di soggetti promotori di questa scala di pianificazione. Sono riservate infatti alla Regione attribuzioni in via esclusiva, mentre è previsto che il Comune eserciti la funzione della pianificazione territoriale “nel rispetto dei principi di adeguatezza, interesse regionale e sussidiarietà, nonché nel rispetto delle attribuzioni riservate in via esclusiva alla Regione in materia di risorse essenziali di interesse regionale”. Le attribuzioni della Provincia sono limitate alla elaborazione di “programmi territoriali strategici” – la cui definizione risulta peraltro alquanto generale – oltre alla funzione, con Comuni e Comunità Montane, di pianificazione sovracomunale.

Similitudini si notano tra il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Toscana e del Veneto che delineano la strategia dello sviluppo territoriale mediante l'individuazione di obiettivi e di indirizzi con le conseguenti azioni della provincia, recependo indicazioni dal livello regionale specificandone e normandone alcune specifiche competenze.

#### LIVELLO COMUNALE

Nella maggioranza delle leggi regionali di ultima generazione la pianificazione di livello comunale viene articolata in uno strumento di carattere *strutturale*, che delinea la strategia dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la scelta degli obiettivi e degli indirizzi per la programmazione del governo del territorio, ed in uno strumento che definisca a livello *operativo* le prescrizioni urbanistiche vincolanti e conformative del regime dei suoli tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati correlandoli alla programmazione finanziaria.

Il piano operativo ha prevalentemente valenza conformativa e validità quinquennale ed è attuato attraverso piani urbanistici attuativi.

Interessante il caso della Lombardia che definisce l'assetto dell'intero territorio comunale articolandolo in un piano strutturale (Documento di Piano), un piano operativo (Piano delle Regole) ed un Piano dei Servizi elaborato al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale a supporto delle funzioni insediate: questa regione è stata la prima ad introdurre un tipo di strumento che rappresenta la transizione dallo standard qualitativo a quello prestazionale.

Va evidenziato inoltre che, a volte – ad esempio per la Toscana e la Campania – il Regolamento urbanistico assume un ruolo di valore nel disciplinare l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale regolando la gestione degli insediamenti esistenti e la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.

### **3.2.3 CONTENUTI PAESAGGISTICI E VALUTAZIONE**

Per quanto concerne il tema della pianificazione paesaggistica, esso è stato specificamente approfondito nel successivo Cap. 6, cui si rimanda.

Per quanto concerne invece i processi di valutazione, ognuna delle norme appartenenti al gruppo delle leggi redatte dopo l'emanazione del Codice Urbani prevede l'applicazione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica a tutti i livelli di pianificazione al fine di promuovere uno

sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente nell'ambito dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale. La VAS deve accompagnare le scelte degli strumenti urbanistici individuando in primo luogo gli elementi di crisi già presenti sul territorio, definendo gli obiettivi di sostenibilità e verificando rispetto alle diverse scelte possibili gli impatti previsti, le misure di mitigazione e di compensazione. La valutazione fa dunque parte del processo di pianificazione e ne costituisce un elemento essenziale sia nella fase di costruzione del quadro conoscitivo che nella individuazione delle scelte progettuali che nella verifica degli effetti delle diverse trasformazioni sul territorio.

Alcune di queste leggi regionali stabiliscono che la formazione dei piani territoriali e di settore e i piani urbanistici avvenga con le metodologie di Agenda 21 e in conformità alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e alle successive norme di recepimento.

#### **3.2.4 CONTENUTI STRATEGICI**

Gran parte delle recenti leggi regionali, come detto, concepiscono il Piano Territoriale come lo strumento a valenza strategica di ambito vasto e quale strumento di supporto all'attività di *governance* territoriale delle regioni. Esso si propone di rendere coerente la visione complessiva della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale, analizzandone i punti di forza e di debolezza ed evidenziandone potenzialità ed opportunità per le realtà locali e per i sistemi territoriali.

Talvolta il Piano Territoriale – inteso come strumento che indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale nonché le azioni volte alla realizzazione delle strategie – si raccorda esplicitamente con i piani di sviluppo regionale (il Documento Strategico Regionale della Campania, il Programma Regionale di Sviluppo del Veneto, ma anche il Documento Strategico Territoriale in corso di studio in Piemonte e il Disegno Strategico Territoriale in Umbria) previsti da alcune regioni e quindi con la programmazione economica-finanziaria regionale e la pianificazione di settore.

A livello provinciale (nel caso del Trentino Alto Adige, della Toscana, della Lombardia, della Campania e per certi versi anche del Veneto) il Piano Territoriale di Coordinamento rappresenta naturalmente lo strumento che delinea la strategia dello sviluppo territoriale connessa ad interessi di rango sovracomunale contenendo disposizioni di carattere strutturale e programmatico.

A livello locale è il Piano Strutturale che definisce gli aspetti operativi e gestionali attraverso l'individuazione di azioni e di progetti, in connessione con la programmazione economica nel medio periodo, anche legato in alcuni casi all'arco di una legislatura.

#### **3.2.5 PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE**

Il tema è stato approfonditamente sviluppato nel successivo Cap.4, cui si rimanda, con particolare riferimento alla relazione tra programmazione e pianificazione. Per maggiori approfondimenti su singoli testi di legge si veda inoltre il Cap. 4 del Vol.2° "Documenti di lavoro".

#### **3.2.6 COPIANIFICAZIONE, COORDINAMENTO E PARTECIPAZIONE**

La Copianificazione è un tema quasi sempre trattato nelle recenti leggi regionali: nel caso del Friuli

avviene attraverso l'istituto della pianificazione sovracomunale che può coinvolgere il territorio di Comuni contermini in numero non inferiore a un terzo dei comuni della provincia, o con popolazione non inferiore a 30.000 abitanti.

La legge regionale della Lombardia introduce la copianificazione nell'ambito della redazione del citato Piano dei Servizi che può essere redatto congiuntamente tra più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale.

La legge regionale sul governo del territorio della Regione Campania stabilisce che la redazione e la gestione del Piano Territoriale Regionale siano supportate da una Conferenza permanente di copianificazione.

Relativamente al tema del Coordinamento è possibile notare una certa eterogeneità di indirizzo tra le leggi di recente formazione: si passa da una visione piuttosto generale della Regione Lombardia nel sancire che il coordinamento viene realizzato attraverso il Piano Territoriale Regionale e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale che hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, ad una indicazione assai puntuale per quel che riguarda la Regione Veneto quando stabilisce che ciascun piano debba indicare il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determinare i vincoli automaticamente prevalenti.

Sia il Friuli che la Toscana promuovono, ai fini del coordinamento, una "intesa" o un "accordo" di pianificazione; l'intesa di pianificazione (Friuli) ha per oggetto il recepimento nel Piano Strutturale Comunale delle prescrizioni del Piano Territoriale vigente, mentre l'accordo di pianificazione (Toscana) viene impiegato qualora sia opportuno la definizione o la variazione contestuale degli strumenti di pianificazione.

Sintonia di indirizzo può essere evidenziata, per questo aspetto, tra la recente norma della provincia autonoma di Trento (2008) e la legge regionale della Campania (2004).

La prima stabilisce che il Coordinamento tra i vari enti viene definito per mezzo dell'accordo-quadro di programma che stabilisce i criteri e gli indirizzi generali per la formulazione del piano territoriale, promuovendo l'azione integrata della provincia, della comunità, dei comuni e degli altri soggetti rappresentativi d'interessi collettivi nella redazione dei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale e tenuto conto degli indirizzi del programma di sviluppo provinciale.

La seconda statuisce che tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informino la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa, e disciplina gli strumenti di raccordo e coordinamento tra la regione e gli enti locali da attuare in sede di individuazione degli obiettivi della pianificazione e nella successiva fase di verifica della compatibilità delle scelte adottate: a questo scopo le conferenze di pianificazione sono finalizzate a far esprimere in un'unica sede i pareri di tutti gli interessi pubblici sottesi all'approvazione degli strumenti di pianificazione; la redazione e la gestione del Piano Territoriale Regionale sono supportate da una Conferenza permanente di copianificazione.

Tutte le regioni pongono inoltre tra i principi di base del processo pianificatorio quello della partecipazione. Alcune come il Veneto e la Lombardia stabiliscono che tale metodo venga applicato in fase di formazione ed elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e dunque nella elaborazione del Piano Territoriale Regionale e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale; altre, come la Campania, lo pongono limitatamente alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione.

### **3.3 Le leggi regionali prima del Decreto urbani**

Il livello di varietà dei quadri regionali si è rivelato notevole, confermando la nota eterogeneità della storia, della "cultura" e delle tradizioni amministrative del territorio italiano.

Le leggi regionali vigenti redatte prima dell'emanazione del Codice Urbani D.Lgs. 42/2004 possono essere raggruppate in tre gruppi.

Il primo gruppo è caratterizzato dalle leggi vigenti redatte dopo la Legge Costituzionale 3/2001. Queste leggi sono state approvate immediatamente dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e al momento della loro emanazione rappresentavano esperienze abbastanza innovative.

Il secondo gruppo è caratterizzato dalle leggi vigenti redatte dopo la L. 142/1990. Nel corso degli anni '90 la riflessione e la produzione legislativa regionale è stata particolarmente fertile e innovativa: in questo gruppo ricadono leggi di nodale importanza come la prima legge "modello INU", la n. 5/1995 della Regione Toscana e la n. 20/2000 dell' Emilia Romagna.

Il terzo gruppo è caratterizzato dalle leggi vigenti redatte dopo il 1977 (DPR 616/1977). Si tratta di un gruppo di leggi il cui impianto è datato e che nel tempo hanno subito integrazioni e aggiornamenti più o meno ingenti.

Dalla disamina delle varie norme sul governo del territorio antecedenti dunque l'emanazione del Decreto Urbani del 2004, ed in particolare analizzando quelle relative al periodo 1995 – 2002, al di là di una ridondanza dell'articolato che raggiunge, ad esempio per la Regione Liguria gli 88 articoli, si può notare una sostanziale semplice linearità nella struttura stessa che in quasi tutte le leggi ripete uno schema piuttosto classico ponendo inizialmente in luce le finalità, le disposizioni ed i principi generali che le regioni pongono nella pianificazione.

Il titolo II° delle normative considerate lo troviamo molto spesso dedicato agli strumenti della pianificazione territoriale (livello regionale, provinciale, sovracomunale, comunale).

A volte il legislatore pone particolare attenzione nell'evidenziare successivamente le procedure, i procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale attribuendo ad essi un ambito specifico all'interno della legge stessa.

Interessante il caso della L.R. 19/2002 della Calabria che riserva nella prima parte della sua legge un titolo specificatamente dedicato alla partecipazione e concertazione accorpando in esso tutte le norme riguardanti la partecipazione dei cittadini, la concertazione istituzionale, le conferenze di pianificazione e di servizi, gli accordi di programma.

Le leggi prese in considerazione presentano dunque questa analogia nella struttura almeno relativamente alla parte iniziale, mentre dopo ogni regione focalizza i propri interessi su aspetti specifici che vanno dalla pianificazione e tutela del territorio agro-forestale, alle opere pubbliche di interesse generale, alla tutela e recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico.

Entrando poi nel merito di queste leggi regionali, va evidenziato che la L.R. n. 20 del 2000 dell'Emilia Romagna, ad esempio, ricalca a grandi linee lo schema di riforma urbanistica che la Toscana aveva avviato con la precedente L.R. n. 5 del 1995 (sostituita dalla L.R. 1/2005) che richiamava il "modello I.N.U.", ma introduce inoltre ulteriori novità tra cui la perequazione urbanistica, l'ampio coinvolgimento dei privati nella redazione degli strumenti di pianificazione, il maggior peso della pianificazione comunale equilibrando le esigenze di decentramento amministrativo e il deciso riconoscimento della necessità di una pianificazione di area vasta.

In quest'ottica alla pianificazione comunale è stata attribuito valore conformativo della disciplina dei

suoli, e ai piani regionali e provinciali principalmente contenuti di programmazione, indirizzo e coordinamento.

Anche la legge regionale del Lazio tiene in qualche modo in attenta considerazione la riforma toscana del 1995, concependo una legge tale da ridisegnare un nuovo sistema di pianificazione territoriale coniugandolo con processi di snellimento e velocizzazione dell'iter procedurale dei piani.

La legge laziale va in effetti a costituire un altro tassello di quel "modello INU" che aveva già trovato applicazione oltre che in Toscana, in Umbria, Liguria, Basilicata.

Tale modello si ritrova in alcuni concetti chiave presenti in tutte queste normative: copianificazione tra i vari livelli istituzionali, pareri di conformità sui PRG anziché approvazione formale, carta unica del territorio, sdoppiamento del piano regolatore tra strutturale e operativo.

Relativamente agli Strumenti di Valenza Territoriale ed Urbanistica è possibile osservare una impostazione analoga per quanto riguarda l'Emilia Romagna e la Liguria e, pur con alcune differenze il Lazio, ma anche le relativamente più recenti Calabria e Puglia.

Tali leggi introducono sul modello toscano del 1995 una forma di governo del territorio incentrata su una pianificazione territoriale ed urbanistica che si articola nei tre livelli regionale, provinciale e comunale secondo gli strumenti del Piano Territoriale Regionale, del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e, per quanto riguarda il livello comunale, distinguendo tra il Piano Strutturale Comunale (PSC), il Piano Operativo Comunale o Temporale (POC o POT) e, a volte, il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e i Piani Attuativi Unitari (PAU).

Si assiste dunque alla suddivisione tra parte strutturale e parte operativo-programmatica: la prima di più lunga durata finalizzata a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio e a delineare le linee fondamentali della sua organizzazione; la seconda, la cui durata è a volte legata a quella dell'amministrazione in carica, a individuare gli interventi di trasformazione da attuare.

Relativamente ai contenuti paesaggistici presenti nelle leggi regionali, in molti casi è chiaramente definita la valenza paesaggistica del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), a volte definito anche come Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP).

La pianificazione territoriale di livello regionale – in questo gruppo di leggi ancora non adeguata alle riforme introdotte dal Codice Urbani – costituisce dunque il riferimento per le scelte pianificatorie ai diversi livelli ed ha per oggetto l'organizzazione generale del territorio nelle sue componenti paesistica, ambientale, oltreché insediativa ed infrastrutturale e nelle loro reciproche relazioni, in coerenza con gli obiettivi ed i contenuti della programmazione economica-sociale regionale.

Molto spesso i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale ne attuano le prescrizioni, costituendo, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa.

Nel caso della Calabria è il Quadro Territoriale Regionale (QTR) ad assumere valenza paesaggistica che si esplicita direttamente tramite normativa di indirizzo, prescrizioni e più in dettaglio attraverso successivi Piani Paesistici d'Ambito (PPd'A) aventi funzioni normative, prescrittive e propositive di tutela, conservazione, valorizzazione e recupero del patrimonio paesaggistico regionale in base ai vari livelli di qualità del paesaggio e ai vari ambiti.

In alcuni casi le leggi regionali individuano nel Piano Territoriale Regionale lo strumento a valenza strategica di ambito vasto in quanto strumento che indica obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, indirizzando la pianificazione di settore e gli strumenti di programmazione negoziata e raccordandosi con strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio.

A sua volta il PTCP provinciale indica, in relazione alle proprie previsioni, i livelli di efficacia delle

stesse i quali sono definiti come previsioni di orientamento ad efficacia propositiva, aventi valore di segnalazione di specifici problemi e di proposta delle soluzioni ai fini dell'eventuale formazione dei PUC.

A livello comunale il PSC è un piano strategico, ha cioè contenuto e natura politico programmatica, dichiara il valore delle risorse presenti nel territorio ed indica lo scenario obiettivo di tutela e sviluppo urbano e territoriale che si intende perseguire con il piano e che, in riferimento alla situazione presente, sviluppa obiettivi e strategie per conseguirlo.

Nel caso della Regione Calabria è il Quadro Territoriale Regionale (strumento analogo al DST umbro) ad assumere valenza strategica assolvendo alle funzioni fondamentali di organizzazione del territorio, tutela e valorizzazione del paesaggio, coerenza per le strategie di settore, attivazione di progetti di sviluppo sostenibile del territorio e delle città, indirizzo alla pianificazione degli enti locali.

Relativamente alla Regione Puglia, la pianificazione strategica è sviluppata nel Disegno Strategico Regionale, un documento di natura programmatoria, non previsto dalla L.R. 20/2001, le cui ricadute territoriali devono essere raccordate con gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Per quanto riguarda il rapporto tra pianificazione e programmazione delle risorse non è rilevabile un indirizzo comune che emerga da questo gruppo di leggi; si rimanda al successivo Cap.4, e per un maggiore approfondimento al Cap. 4 del Vol.2 "Documenti di lavoro".

In molte delle norme prese in considerazione, infine, viene introdotto – anche se in forme differenti – il metodo della cooperazione istituzionale, anticipato nel D.Lgs. 112/1998 con la figura dell'intesa istituzionale; sono infatti previsti strumenti di copianificazione e coordinamento tra enti istituzionali quali accordi e intese, specificamente finalizzate a coordinare.

In alcuni casi viene inoltre introdotta la conferenza di pianificazione preventiva, convocata dall'ente competente (Provincia o Comune) sulla base di una bozza di piano, per consentire una discussione preliminare con gli altri enti e soggetti interessati, al fine di impostare fin dall'inizio su basi condivise l'elaborazione definitiva del piano regolatore.

Per una analisi approfondita delle singole leggi regionali si rimanda alla analisi critica sviluppata al Cap. 3 del Vol.2° "Documenti di lavoro".

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -

## **4. IL RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NELLE LEGGI REGIONALI**

### **4.1 *Contenuti delle normative regionali***

Come per il resto degli argomenti trattati, anche per il tema del rapporto tra programmazione economica e governo del territorio, sono state prese in considerazione le norme vigenti in tutte le regioni d'Italia.

Dalla disamina del panorama legislativo regionale vigente emerge, relativamente al tema della programmazione economica rispetto al governo del territorio, un quadro piuttosto eterogeneo dovuto sia alle differenti impostazioni che strutturano le varie leggi e sia anche alla diversità in termini temporali di produzione che le caratterizzano.

Per una analisi approfondita degli aspetti peculiari che ne contraddistinguono il carattere economico-finanziario - effettuata analizzando i vari articoli e distinguendo quali passi delle varie leggi interessino il livello regionale, provinciale e comunale - si rimanda comunque al Cap. 3 del Vol.2 "Documenti di lavoro".

In generale è possibile affermare che nessuna legge prevede un capo, una parte della norma specificatamente dedicato ad esprimere e sviluppare il tema della gestione del territorio nel rapporto con gli aspetti economico-finanziari.

Tuttavia per alcune regioni, in particolare nelle leggi di recente formazione, tale rapporto viene esplicitato principalmente negli strumenti urbanistici di livello territoriale che molto spesso si vanno raccordando a tal fine agli strumenti di programmazione socio-economica regionale e statale e in adeguamento ad essi si muovono poi gli strumenti propri della pianificazione provinciale e comunale.

Per quanto riguarda, ad esempio, il Veneto tali rapporti sono tradotti nel raccordo tra il Piano di Sviluppo Regionale e il Piano Territoriale di Coordinamento e in quello tra il Programma degli Interventi comunale e il bilancio pluriennale comunale ed altre fonti di finanziamento regione e statale.

Relativamente alla Lombardia, ma anche per certi versi alla Campania e all'Emilia, è sempre il Piano Territoriale Regionale che indica gli obiettivi principali di sviluppo socio-economico del territorio regionale, come espressi dal Programma Regionale di Sviluppo e dal complesso della programmazione regionale di settore; su tale traccia si pongono in attuazione gli strumenti provinciali e comunali.

A livello provinciale, la formazione del quadro di riferimento per la definizione degli strumenti di pianificazione territoriale, di carattere generale e settoriale, volti ad assicurare il raccordo con gli strumenti di programmazione socio-economica è uno degli obiettivi perseguiti dai vari Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale di Lombardia, Veneto, Campania, Emilia, Marche intesi quali atti di indirizzo della programmazione provinciale e dal recente Piano Urbanistico Provinciale anche per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento.

A livello sovracomunale si individuano poi una serie di strumenti che hanno il ruolo di indirizzare la programmazione economica; in Calabria ad esempio, il compito di organizzare un impegno integrato di azioni economiche, finanziarie e fiscali viene attribuito al Piano Strutturale in forma Associata indicato come strumento urbanistico finalizzato ad accrescere l'integrazione fra enti locali limitrofi e a promuovere il coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto.

Analogamente, a livello provinciale e sovracomunale, molte regioni introducono lo strumento dell'Accordo di Programma promosso al fine di assicurare il coordinamento di tutte le attività necessarie all'attuazione delle opere e che richiedano l'azione integrata e coordinata di enti locali, amministrazioni, soggetti pubblici e società.

In ambito locale è diffuso – soprattutto nelle leghe di non recente formazione – quale strumento di programmazione economica, il Programma Pluriennale di Attuazione formato normalmente dalle amministrazioni comunali in rapporto all'andamento demografico, alla situazione socio-economica del territorio ed alla presumibile disponibilità di risorse pubbliche e private nel periodo considerato dal programma stesso, in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale e sub-regionale.

In epoca più recente tale strumento è stato assimilato, in alcune regioni, al cosiddetto Piano Operativo Temporale, strumento del Piano Strutturale che lo attua individuando le trasformazioni del territorio per interventi pubblici o d'interesse pubblico da realizzare nell'arco temporale di un quinquennio, ovvero nel corso del mandato dell'amministrazione adottante.

Da evidenziare infine la formazione recente, in alcune regioni, di strumenti quali il Documento Strategico Territoriale (DST) in Piemonte, il Documento Strategico Regionale (DSR) in Campania, Documento Strategico Regionale (DSR) in Puglia, il Disegno Strategico Territoriale (DST) in Umbria, da intendere come atti di pianificazione in riferimento alla programmazione economica e alla ripartizione finanziaria delle regioni per i prossimi sette anni in coerenza con gli specifici interventi sul territorio.

## **4.2 Contenuti programmatori negli strumenti urbanistici di livello territoriale**

Come accennato, per alcune regioni, soprattutto nelle leggi di recente formazione, il rapporto tra programmazione delle risorse e pianificazione, viene sviluppato principalmente nell'ambito degli strumenti urbanistici di livello territoriale.

Questi molto spesso si raccordano agli strumenti di programmazione socio-economica regionale, statale e comunitaria e in accordo con questi si muovono poi gli strumenti relativi della pianificazione provinciale e comunale.

Interessante è il caso della **Regione Toscana**.

Il PIT, Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana nel suo "Documento di piano" al par.7.3. relativo ai "Sistemi funzionali e Progetti integrati regionali" indica che la tendenziale convergenza fra strumenti della pianificazione territoriale e della programmazione dello sviluppo è avvenuta sulla base di due leggi distinte (L.R. 49/1999 come modificata dalla l.r. 61/2004, e L.R. 1/2005), ma piene di reciproche relazioni e riferimenti, premesse di possibili sviluppi futuri verso un unitario "piano strutturale" della regione Toscana.

Centrale, lungo questo percorso, è il ruolo di "ponte" dei sistemi funzionali del PIT tra i "metaobiettivi" e i Progetti integrati regionali del Piano Regionale di Sviluppo PRS che dei primi rappresentano un essenziale volano attuativo.

Questo schema inverte il senso del previgente assetto programmatico regionale e colloca il PIT all'inizio del processo di pianificazione e programmazione mediante le sue scelte statutarie, ma ricolloca poi le sue stesse opzioni in una stretta complementarietà con le scelte strategiche dello sviluppo regionale. Su tale base si vanno quindi a costruire i piani e programmi settoriali, che trovano nella coerenza con il PIT, sul piano delle scelte territoriali, e con il PRS, su quello più generale delle priorità strategiche dello sviluppo, il terreno del confronto operativo e delle progettualità specifiche. Ma il PIT è esso stesso strumento di programmazione operativa quando definisce specifiche azioni a forte valenza territoriale, in termini di determinazioni specifiche, come nel caso del Masterplan dei porti e degli aeroporti che di questo Piano è appunto parte integrante, o quando contribuisce al Quadro strategico nazionale con l'omologo Quadro regionale che altrettanto integra il PIT per parte propria con riferimento alle grandi infrastrutture ritenute prioritarie, o quando formula indicazioni programmatiche nell'ambito delle grandi scelte sul paesaggio.

L'Agenda Strategica del PIT esprime dunque questa forte convergenza programmatica tra PIT e PRS nel loro comune raccordarsi ai Progetti integrati regionali e ai Piani e Programmi che hanno la funzione di dare le "gambe" operative e finanziarie alle scelte strategiche dei due fondamentali strumenti di indirizzo, ma anche di pianificazione territoriale e programmazione operativa, della Regione.

Il Piano di Indirizzo Territoriale è inoltre integrato da un elaborato intitolato "La Toscana nel quadro strategico nazionale 2007-2013" che definisce le connessioni tra le strategie dello sviluppo territoriale della Regione ed il Quadro Strategico nazionale ai sensi dell'articolo 48 della L.R. 1/2005.

Analogo è il caso della **Regione Campania** che nel Documento Strategico Regionale per la Politica di Coesione 2007/2013 al par. 5.4 "Coerenza fra programmazione economica e forme di governo del territorio" sottolinea come nella più ampia cornice della Programmazione Regionale è necessario assicurare due livelli di coerenza, il primo tra i documenti di programmazione economica e tra questi con quello di programmazione territoriale.

La coerenza complessiva del sistema di programmazione regionale intende essere assicurata dal Piano di Sviluppo Regionale che vuole rappresentare la cornice di riferimento unitario dell'azione programmatica per lo sviluppo regionale e che ha come obiettivo quello di coordinare e raccordare, allo scopo di integrarle anche finanziariamente e temporalmente, la programmazione economica espressa dal documento strategico (DSR 2007/2013) con quella ordinaria espressa dal redigendo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria regionale (DPEFreg) e dalle leggi di bilancio.

In questa prospettiva la coerenza tra programmazione economica e forme di governo del territorio viene assicurata tramite il Piano Territoriale Regionale (PTR).

Nel Piano Territoriale Regionale (PTR) – come espresso appunto nel DSR – il territorio ha il compito di mediare cognitivamente ed operativamente tra la materia della pianificazione territoriale (comprensiva delle componenti di natura paesistico-ambientale) e quella della promozione e della programmazione dello sviluppo.

Per quanto riguarda la **Regione Lombardia**, la proposta di nuovo Piano Territoriale Regionale PTR, presentata nella scorsa primavera 2008, concepisce tale strumento come supporto fondamentale all'attività di governance territoriale, proponendosi di rendere coerente la "visione strategica" della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale.

In questa ottica anche il Piano Territoriale Regionale della Lombardia diviene occasione di dialogo e raccordo con gli strumenti di programmazione comunitaria dedicati allo sviluppo regionale e si raccorda con i Quadri strategici regionale e nazionale e con i programmi operativi comunitari.

Nel contesto della programmazione regionale, che integra i temi forti e le azioni anche di settore, il valore aggiunto che intende apportare il PTR si ritrova nel porre in evidenza la dimensione territoriale delle politiche promosse e sviluppate.

Il Piano, dopo aver messo a sintesi e coerenza la dimensione territoriale degli obiettivi e delle scelte di programmazione e di sviluppo della regione in rapporto agli scenari sia nazionali ed europei sia locali, intende monitorare in itinere gli interventi, di verificarne gli esiti e procedere ad eventuali adeguamenti di strategia e azione.

## **5. ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO. INTERVISTE AGLI ATTORI**

### **5.1 Struttura e finalità del questionario**

La somministrazione di questionari nell'ambito della ricerca ha la finalità di individuare pregi e difetti dell'applicazione di alcune recenti norme regionali, con particolare riferimento ad alcuni temi di principale interesse.

Le Regioni interpellate sono state selezionate tra quelle dotate di una legge sul governo del territorio di recente approvazione (successiva all'emanazione del Codice Urbani) ma che avessero alcuni anni di "gestione" della legge alle spalle in base alla quale sviluppare alcune prime valutazioni e considerazioni.

I soggetti chiamati ad esprimersi sono stati, nella maggior parte dei casi, amministratori direttamente coinvolti nella ordinaria gestione del territorio e nell'applicazione e gestione degli strumenti normativi vigenti.

Le Regioni così selezionate, e che si sono rese disponibili a collaborare, sono state:

1. **Lombardia** - LR.12/2005 "Legge per il Governo del Territorio"  
(referente Luisa Pedrazzini - Dirigente Piani e Programmi Territoriali della Regione Lombardia).
2. **Campania** - LR 16/2004 "Norme sul Governo del Territorio"  
(referente Dott. Isidoro Fasolino - Ricercatore di Tecnica e Pianificazione Urbanistica – facoltà di Ingegneria civile - Università degli Studi di Salerno).
3. **Veneto** - LR 11/2004 "Norme per il Governo del Territorio"  
(referente Dott. Alberto Miotto – Regione Veneto).

Il questionario proposto si compone di: una prima parte riferita a **temi comuni** per i quali si è richiesta una risposta a tutti gli interpellati; una seconda parte riferita a temi di interesse riferiti ai singoli casi regionali, rilevati nell'ambito dell'analisi critica delle leggi (cfr Cap. 3 Vol. 2° – "Documenti di lavoro").

Di ciascun tema si è richiesta la specificazione di pregi/punti di forza, difetti/punti di debolezza, dando facoltà a ciascun referente di segnalare ulteriori temi o aspetti ritenuti rilevanti ai fini della valutazione dell'efficacia dell'apparato normativo regionale e più in generale, delle modalità di governo del territorio (Note/Osservazioni).

Non sempre i referenti hanno compilato tutti i campi richiesti, o non ritenendoli di interesse nel proprio contesto regionale, o perché ritenevano la risposta già sviluppata in altri campi.

Di seguito si è ritenuto utile, ai fini di un'analisi critica delle risultanze, individuare ed evidenziare i punti di convergenza e divergenza espressi dai referenti regionali in relazione ad uno stesso tema.

Infatti, nell'ottica della ricerca, e cioè individuare esperienze di riferimento per rinnovare l'architettura del governo del territorio in Umbria, la segnalazione di pratiche ricorrenti o di soluzioni originali può contribuire all'utilità della ricerca stessa.

L'operazione di confronto e valutazione delle risposte non è stata sempre immediata in quanto i referenti hanno spesso approcciato le risposte in modo diverso, alcuni in chiave descrittiva altri in chiave critica.

In ogni caso, per una completa consultazione dei materiali, i questionari compilati sono riportati integralmente al Cap. 5 del Vol.2° – “Documenti di lavoro” che raccoglie tutti i documenti utilizzati per lo sviluppo della ricerca.

## **5.2 Le risposte ai temi comuni: convergenze e divergenze**

Per quanto concerne il **rapporto tra pianificazione regionale e provinciale** emerge una fase di notevole dinamismo e sperimentalismo nelle varie regioni, segnato tanto da esperienze positive quanto da conflittualità, o comunque dall'emergere di criticità da sciogliere.

Le regioni interpellate hanno intrapreso e stanno seguendo, un percorso di confronto interistituzionale finalizzato al coordinamento e alla copianificazione tra diversi livelli e strumenti di pianificazione (regionale, provinciale e comunale). I referenti rilevano in questo criticità comuni quali la sovrapposizione di competenze e, in generale, una notevole difficoltà nella loro attribuzione. Nello stesso tempo sottolineano la positività dei rapporti di confronto e scambio tra i diversi livelli di governo del territorio avviati in questa fase.

### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

Nella **Regione Lombardia**, dove la recente LR 12/2005 ha già subito molteplici modifiche, il rapporto Regione-Province è attualmente in fase di sperimentazione, e, pur trovando un progresso positivo nel rapporto costruito nei tavoli tematici di co-pianificazione per la predisposizione dei PTCP (Tavolo pianificazione provinciale, tavolo SIT), è ancora indeterminato anche a causa dagli orientamenti di sussidiarietà che tendono a rafforzare il livello comunale, complicando la definizione del ruolo provinciale come livello intermedio tra Regione e Comuni. Inoltre la legge regionale 12/05 non dirime i rapporti tra PTCP e PTP dei Parchi con particolare riferimento agli ambiti agricoli.

La **Regione Veneto** ha attivato un tavolo permanente di confronto disciplinare finalizzato a coordinare la redazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale e a individuare dei criteri unitari di supporto alla pianificazione di competenza comunale. In questo processo i punti di debolezza emersi sono stati: differenti linguaggi di comunicazione; approfondimenti sui temi della pianificazione diversi e/o divergenti tra regione e province; scale di lavoro diverse tra regione e province; scarsità di risorse economiche per l'elaborazione dei piani; scarsità di obiettivi progettuali; tempi dei processi di pianificazione e di approvazione dei piani ancora complessi e lunghi rispetto alla dinamicità dei processi di sviluppo socio-economico. Il percorso intrapreso fornisce comunque risultati rilevanti per lo scambio di conoscenze continue e per l'ottimizzazione delle risorse disponibili. Per pervenire a una piena valutazione dei risultati della pianificazione in relazione a quanto previsto dalla vigente legislazione, è comunque necessario prevedere un efficace monitoraggio.

Nella **Regione Campania** il Piano Territoriale Regionale (PTR) di valenza territoriale e paesaggistica, individua gli indirizzi e i criteri per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, per la cooperazione istituzionale e le linee guida per il paesaggio che contengono direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici il cui rispetto è cogente, ai soli fini paesaggistici, per la verifica di compatibilità dei PTCP, oltre che dei PUC e dei piani di settore. Un punto di criticità del sistema normativo e pianificatorio campano risiede nel fatto che l'approvazione del PTR (LR 13/2008) ha prodotto sovrapposizioni e incoerenze con la LR 16/2004 sul Governo del Territorio, modificandone alcuni elementi basilari, con l'aggiunta di norme che vanno nella direzione contraria al percorso di semplificazione normativa.

Per quanto concerne il **rapporto tra pianificazione territoriale e paesaggistica e coinvolgimento delle Soprintendenze** le Regioni interpellate sono accomunate dall'aver scelto percorsi di pianificazione congiunta territoriale e paesaggistica all'interno dei propri strumenti regionali (PTR), nei quali hanno coinvolto, come previsto dal Codice Urbani, i Ministeri competenti al fine sottoscrivere accordi e protocolli.

E' ricorrente l'applicazione dei principi di sussidiarietà nell'attuazione delle politiche delineate a livello regionale.

#### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

La **Regione Lombardia** ha sposato un approccio integrato che consente di porre in esplicita coerenza obiettivi di tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio e obiettivi di sviluppo territoriale, di stabilire e correlazioni tra pianificazione paesaggistica, pianificazione ambientale e di difesa del suolo. L'applicazione del concetto di pianificazione integrata a tutti i livelli di pianificazione in base al principio sussidiarietà mette in valore l'azione locale che riveste nel campo della pianificazione paesaggistica un ruolo fondamentale ai fini alla concreta attuazione degli obiettivi regionali. Le Soprintendenze sono state coinvolte nei processi VAS. E' un punto di forza la continuità e valorizzazione dell'esperienza di pianificazione e delle politiche regionali avviate dalla fine degli anni '90 e quindi dal 2001 con l'approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, che ha visto l'introduzione del concetto "Piano del Paesaggio Lombardo" come sistema degli atti e piani esplicitamente volti alla tutela e valorizzazione dei paesaggi regionali e dei beni paesaggistici. Punti di debolezza sono rintracciabili nel fatto che l'approccio integrato, sussidiario e processuale del modello lombardo (LR 12/2005; proposta di PTR) non trova piena sintonia con l'impostazione più dirigitica della pianificazione paesaggistica introdotta dal D.Lgs. 63/2008 (ultima revisione del Codice Urbani), e nel mancato coordinamento dell'applicazione delle indicazioni regionali a livello comunale e provinciale, cui si è rimediato con l'emanazione di criteri e indirizzi e l'individuazione di strati informativi omogenei (SIT regionale) i cui esiti devono ancora essere valutati. E' attualmente in corso un confronto tra Regione e Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici al fine di individuare modalità condivise di adeguamento aggiornamento del PTPR e della proposta di Piano Paesaggistico contenuta nel PTR, ai fini dell'elaborazione congiunta delle indicazioni e prescrizioni riguardanti i beni paesaggistici.

Per la **Regione Veneto** nel rapporto tra pianificazione territoriale e paesaggistica è un punto di forza lo svolgimento di numerosi momenti di confronto con i ministeri che hanno portato alla redazione di un protocollo di intesa (in corso di formalizzazione), e l'individuazione, nell'ambito del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) di 34 ambiti strutturali di paesaggio secondo quanto indicato dal Decreto Urbani.

Nella **Regione Campania** il rapporto tra pianificazione territoriale e paesaggistica, si è esplicato nell'esperienza della redazione del PTR, approvato nel 2008, che fornisce criteri e indirizzi per i PTCP, di valore e portata di piano paesaggistica ai sensi della LR 16/2004. Le linee guida per il paesaggio allegate al PTR contengono direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici il cui rispetto è cogente ai soli fini paesaggistici per la verifica di compatibilità dei PTCP, dei PUC e dei piani di settore da parte dei rispettivi organi competenti, nonché per la valutazione ambientale strategica. Le modalità di collaborazione per l'elaborazione congiunta dei piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici è stata sancita all'interno di una Intesa istituzionale preliminare tra il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione Campania.

Per quanto concerne gli **strumenti e processi di copianificazione nella legge regionale e loro risultati applicativi** le tre Regioni prevedono tutte strumenti e pratiche nel campo della pianificazione, ma rivelano diversi livelli di “maturità” ed esperienza nella loro attuazione.

Il Veneto rivendica una consolidata pratica concertativa precedente a qualsiasi obbligo di legge e che è stata applicata in particolare nella redazione del PTRC, pur scontrandosi con l'ostacolo della “diffidenza” soprattutto alla scala progettuale. Anche la Lombardia ha trovato nel PTR, e più precisamente nella sua VAS, il campo di applicazione di processi consensuali e partecipativi, che non sono però stringentemente previsti dalla LR 12/05. La Campania con la LR 16/2004 ha previsto una serie di casi e strumenti di copianificazione anche innovativi, ma non sono riportate valutazioni su esperienze o esiti applicativi.

#### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

La **Regione Lombardia** segnala l'esperienza dell'applicazione del processo di VAS nel PTR, sviluppato in linea con il processo di valutazione ambientale che ne ha orientato i contenuti e sostenuto la maturazione, secondo quanto previsto dalla L.R. 12/05. Questa modalità innovativa presenta però criticità nella sua attuazione, in considerazione della difficoltà a sviluppare il processo di valutazione ambientale in una fase di piano in cui i contenuti sono ancora immaturi. D'altra parte è potenzialmente molto utile a orientare la costruzione dei piani in modo più consensuale e partecipato in modo da giungere alla chiusura dei piani stessi in situazione di maggiore condivisione delle scelte, già discusse nella fase preparatoria. La legge regionale 12/2005 non prevede particolari casi di copianificazione ma vi sono tavoli informali e coinvolgimento e partecipazione attivi e consolidati che la Regione e Province ed enti locali utilizzano per la condivisione e discussione in merito alle scelte pianificatorie (tavoli provinciali, territoriali, ecc.).

Nella **Regione Veneto** la pratica partecipativa e concertativa per la pianificazione di area vasta tra i diversi soggetti istituzionali era attuata dalla Regione prima di essere un obbligo di legge. Il metodo della partecipazione e della concertazione praticato ha consentito il passaggio da una politica del controllo ad una politica del progetto, portando il ruolo regionale da una posizione autoreferenziale ad una logica di dialogo e di partnership con gli attori presenti sul territorio, riportando alla giusta centralità il senso del rischio legato alla cultura del progettare e a riscoprire il concetto di responsabilità come presupposto di ogni politica seria e sostenibile. Tale metodologia ha sostenuto il percorso per la redazione del PTRC; oltre alle Province, con cui la Regione intrattiene dei tavoli di lavoro per la definizione di progetti condivisi e il coordinamento dei piani territoriali, sono stati consultati i Comuni capoluogo, i rappresentanti delle regioni italiane del Nord, esperti internazionali, associazioni di categoria, operatori interessati. Tali processi hanno mostrato punti di debolezza nella difficoltà ad attivare la partecipazione nella fase progettuale, dovuta al radicamento culturale della politica del controllo e la difficoltà di comunicazione con le associazioni di categoria e gli operatori interessati.

Nella **Regione Campania**, alcuni processi e strumenti per la copianificazione sono stati messi in campo dalla LR 16/2004, che la inserisce tra i principi fondanti il governo del territorio. Ad esempio i comuni possono procedere alla pianificazione in forma associata, anche per ambiti racchiusi nei patti territoriali e nei contratti d'area, sebbene nella pratica tali processi non sempre rispondono a logiche di omogeneità urbanistico-territoriale o paesaggistica. Ancora, al fine di assicurare la coerenza fra i piani ai vari livelli di pianificazione, province ed comuni ai sensi della LR 16/04 possono proporre modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinati per garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale a condizione che sia assicurata la omogeneità della complessiva pianificazione territoriale e urbanistica (principio di flessibilità). Per quanto concerne l'accordo di pianificazione, che determina l'approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica generale o attuativa e relative varianti, è emersa l'utilità di unificare in esso il ricorso all'accordo di programma.

In merito al **rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazioni specialistiche e di settore**, confrontando le risposte fornite dalle varie leggi regionali, emerge una diversità di approcci. La Regione Lombardia mette puntualmente in coerenza i vari strumenti, lasciando però ancora indefiniti i rapporti tra alcuni di essi, in particolare con il PTCP. La Regione Campania, più genericamente, non ha specificato i singoli rapporti di cogenza/prevalenza tra piani. La LR 16/04 ha conferito con decisione al PTCP un ruolo di coordinamento e raccordo tra pianificazioni di settore.

#### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

Nella **Regione Lombardia** la LR 12/2004 recepisce e mette a coerenza le diverse pianificazioni settoriali che hanno relazione diretta con la pianificazione territoriale e urbanistica. Alcuni strumenti di pianificazione operativa di settore provinciale producono effetto di diretta prevalenza sugli strumenti di pianificazione urbanistica comunale (PGT) come i Piani di Indirizzo Forestale (LR 27/2004) e i Piani di Bonifica agricola, mentre altri hanno effetto di orientamento, come i piani commerciali provinciali. Manca però piena coerenza nella cogenza normativa tra alcuni piani di settore che hanno o possono avere effetti diretti sul regime dei suoli (Piani di Indirizzo Forestale e Piani di bonifica) e gli strumenti di pianificazione provinciale (PTCP), ed è incerta la definizione del rapporto tra PTC dei Parchi e PTCP provinciali relativamente alle competenze sugli "ambiti agricoli strategici", innovazione istituita dalla stessa LR 12/2004.

Nella **Regione Campania** la LR 16/2004 non fa esplicito riferimento ai piani dei trasporti o al settore dei trasporti, né ad altri piani specialistici di rilevante riflesso sulla pianificazione urbanistica e territoriale, quali i piani per il trattamento dei rifiuti regionale e provinciali. I piani settoriali regionali e provinciali (PSR) integrano il PTR e i PTCP, e sono coerenti con le sue previsioni (LR 16/2004, artt. 14, 19). Il PTCP ha valore di piano di bacino, di piano territoriale del parco e di piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali di cui alla LR 16/1998 (LR 16/2004, art. 18).

Nel **rapporto tra pianificazione e programmazione delle risorse** Lombardia e Campania evidenziano il ruolo di raccordo svolto dal PTR con strumenti di programmazione bilancio. Il Veneto sceglie invece, rispetto a questo tema, di mettere in evidenza un'esperienza di coordinamento interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione padana (Adria Po Valley).

#### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

La **Regione Lombardia** nella proposta di PTR prevede il collegamento con il Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale strumento relazionato al bilancio regionale elaborato annualmente che consente di aggiornare le previsioni pianificatorie di scala regionale con le relative risorse finanziarie (art 22 LR 12/05). E' un punto di debolezza la mancanza di salvaguardia in itinere nel processo di approvazione sia per il PTR, sia per i Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA) sia per i PTCP.

Nella **Regione Veneto** viene evidenziata l'esperienza del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana, denominato "Adria Po Valley" istituito dalle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano, che procede all'individuazione di un sistema di coerenze e di promozione della competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale.

Nella **Regione Campania** la LR 13/2008 di approvazione del PTR afferma che esso è quadro di riferimento unitario per tutti i livelli della pianificazione territoriale regionale ed è assunto quale documento di base per la territorializzazione della programmazione socio-economica regionale nonché per le linee strategiche economiche adottate dal documento strategico regionale (DSR) e dagli altri documenti di programmazione dei fondi comunitari. Inoltre della Conferenza permanente di pianificazione, con compiti relativi ad attività di copianificazione e di attuazione delle strategie di scala regionale, fa parte l'Assessore al bilancio con il compito di raccordo tra la programmazione economica e quella territoriale.

**Nel rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione strategica** tutti i referenti fanno riferimento al ruolo strategico degli strumenti regionali (PTR/PTRC), sia in quanto nodi di raccordo tra politiche territoriali e strumenti di programmazione economico-finanziaria, sia come sedi di individuazioni di temi e progetti di valore strategico regionale.

#### *SINTESI DELLE RISPOSTE*

Nella **Regione Lombardia** è un punto di forza la coerenza tra PTR, Piano di Sviluppo Regionale (PRS) di legislatura e aggiornamenti annuali con il Documento di Programmazione economico Finanziaria Regionale (DPEFR) che è identificato dalla LR 12/05 (art. 22) quale strumento di aggiornamento annuale del PTR e che rinvia ad un riferimento alle risorse economico finanziarie di Bilancio. Elemento collegamento con la programmazione comunitaria è il POR 2007-2013 regionale. Viene sottolineata la debolezza della pianificazione strategica se non collegata a strumenti finanziari.

Nella **Regione Veneto** la possibilità di pianificare opere, interventi o programmi di particolare rilevanza, che interessino parti significative del territorio, attraverso il "progetto strategico" rappresenta un punto di forza. Nel documento "Questioni e lineamenti di progetto 2005", con il quale si sono prefigurate le linee essenziali di progetto del nuovo PTRC, sono state individuate delle tematiche da assoggettare a progetto strategico, in forza della loro capacità di assumere un ruolo trainante nella pianificazione locale e complessiva. Elementi positivi risiedono: nella procedura di attuazione, che avviene mediante conclusione di un accordo di programma rispondente all'esigenza di intervenire in determinati ambiti o per determinate problematiche secondo una programmazione strategica del territorio in tempi relativamente brevi; nella possibilità di affrontare temi significativi mediante un complesso di politiche territoriali finalizzate, relative ad un limitato numero di azioni considerate efficaci condivise dalle forze produttive e sociali del territorio, perseguibili in un tempo certo e di cui vengono messe a punto tutte le condizioni di fattibilità amministrativa, finanziaria e tecnica. L'interfaccia tra le specifiche legislazioni di settore determina invece incertezza nei tempi di attuazione.

La **Regione Campania** attraverso il PTR individua le strategie e le azioni volte alla realizzazione degli obiettivi di assetto e delle linee principali di organizzazione del territorio regionale, nonché gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio; individua, inoltre, gli indirizzi e le strategie per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche connesse allo sviluppo turistico ed all'insediamento ricettivo (LR 16/2004, art.13). Il PTCP contiene disposizioni di carattere strutturale e programmatico, dove le disposizioni strutturali contengono l'individuazione delle strategie della pianificazione urbanistica. Il documento strategico regionale (DSR) contiene le linee strategiche economiche di programmazione dei fondi comunitari.

Per quanto concerne la **valutazione dei processi di attuazione e gestione dei Piani**, le due Regioni che hanno risposto al quesito riportano la previsione a livello regionale di strumenti di monitoraggio e controllo dei processi e degli esiti della pianificazione (indicatori nella VAS del PTR; osservatori), ma ne denunciano allo stesso tempo la non attuazione o la non completa congruità alle problematiche reali.

*SINTESI DELLE RISPOSTE*

Nella **Regione Lombardia**, è prevista la definizione di indicatori del PTR attraverso la VAS del piano, il cui sistema di monitoraggio è previsto ma ancora di definire. Si segnala inoltre la costituzione di un Osservatorio della pianificazione territoriale, come previsto dalla LR 12/2004 (istituito nel 2008).

In **Campania** è previsto il monitoraggio e controllo degli accordi di programma finalizzato alla verifica della compatibilità degli accordi di programma con gli strumenti urbanistici e la normativa ambientale (LR 16/2004, art. 12). La Carta dei paesaggi della Campania rappresenta il quadro di riferimento unitario per la verifica di coerenza e per la valutazione ambientale strategica dei PTCP e dei PUC, nonché per la redazione dei piani di settore. La Regione ha introdotto una serie di indicatori di efficacia da utilizzare nella pianificazione provinciale e comunale rispetto dei quali viene però segnalata una generale inadeguatezza, a fronte della necessità di pochi e efficaci indicatori di misura del consumo di suolo e di controllo delle aree interessate da trasformazione.

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -

### **5.3 Le risposte ai temi specifici e altre indicazioni emerse**

#### **Lombardia**

In riferimento all'**applicazione e efficacia del PTR nel suo rapporto con il PTCP** è segnalato che il PTR, non ancora adottato, è strutturato in modo da contenere elementi, come le delibere operative, che attuano le previsioni della legge 12/05 anche in autonomia rispetto al PTR.

Riguardo al tema del **PTR e dell'aggiornamento del piano territoriale di coordinamento paesistico rispetto ai contenuti della convenzione europea sul paesaggio** è confermata l'estensione della trattazione paesaggistica a tutto il territorio regionale ed è segnalato, come sviluppo del concetto di integrazione tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale e urbanistica, la messa in valore del livello locale (analisi delle percezioni delle popolazioni) per il quale è stata anche evidenziata la necessità di esplicitare gli obiettivi di qualità paesaggistica. Ulteriore sviluppo ha riguardato il tema del degrado e del rischio di degrado paesaggistico con la definizione di criteri e indirizzi per la riqualificazione paesaggistica e la prevenzione di ulteriori rischi di degrado.

Restano da aggiornare e sviluppare il percorso di valutazione dei paesaggi, il tema della progettazione paesistica delle infrastrutture e dell'inserimento paesaggistico di reti e infrastrutture energetiche e delle telecomunicazioni, l'analisi dei paesaggi urbani.

Sono comunque in fase di redazione linee guida per l'attenta progettazione paesaggistica delle infrastrutture della mobilità, per l'attento inserimento paesaggistico delle reti e infrastrutture energetiche e delle comunicazioni, mentre per i paesaggi urbani si è per ora agito con azioni di ricognizione di esperienze positive e sensibilizzazione rispetto alla tutela e recupero di insediamenti storici.

#### **Temi di interesse segnalati**

E' stato istituito un tavolo tecnico e politico interregionale denominato "Tavolo interregionale dell'area padano-alpina" che ha l'obiettivo di sviluppare comuni temi di pianificazione quali: policentrismo, fiume Po, laghi, corridoio V TEN e infrastrutture per la mobilità, reti ecologiche, ecc. oltrechè specifici temi transregionali comuni.

Le regioni Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che hanno in corso di elaborazione ciascuna il proprio Piano Territoriale Regionale, hanno elaborato macro scenari territoriali comuni di riferimento che hanno assunto nei rispettivi piani con cartografie uniche riferite a assetto insediativo, infrastrutture per la mobilità e assetto ambientale.

Viene segnalato che modalità di svolgimento della VAS presentano criticità legate al livello di maturazione dei piani e alla loro tipologia.

\* \* \* \* \*

#### **Veneto**

#### **Temi di interesse segnalati**

La pianificazione territoriale incoraggia e valorizza quei progetti che si prefiggono di certificare le vocazioni, far collaborare pubblico e privato, comunicare informazioni, fissare nuovi obiettivi di sviluppo territoriale, definire nuove forme di coinvolgimento e promozione territoriale. Tra le sue finalità vi è la diffusione delle "buone pratiche" di pianificazione, intese come esempio concreto di applicazione del concetto di sviluppo sostenibile riferita in particolare ai maggiori problemi urbani e

ambientali e finalizzata a garantire un aumento della qualità della vita.

Su questo tema è stato realizzato, in collaborazione con la Direzione Comunicazione e Informazione, il cd-rom *Orizzonti per una città sana* sull'evoluzione del concetto di città sana: lo scopo è quello di diffondere e far conoscere esempi di buone pratiche a livello internazionale, nazionale e regionale ed esempi concreti attuati da piccole e grandi amministrazioni del Veneto, in modo tale da costruire un background di esperienze al servizio di tutti.

\* \* \* \* \*

### **Campania**

In riguardo all'**applicazione e efficacia dei processi partecipativi e di copianificazione** vengono segnalati i Laboratori di pianificazione partecipata, strumento di coinvolgimento delle popolazioni e del partenariato socio-economico nei meccanismi di pianificazione territoriale e urbanistica, che potrebbero costituire sedi permanenti di partecipazione nei processi di pianificazione e programmazione ai vari livelli.

Peraltro la Regione non ha adottato gli atti di coordinamento tecnico e direttive disciplinanti l'esercizio delle funzioni delegate per garantire lo sviluppo coordinato e omogeneo dei processi di pianificazione territoriale e urbanistica, né avviato la realizzazione del sistema informativo territoriale.

Nei PUC la prevista partecipazione non è adeguatamente regolamentata né verificata la reale sua applicazione, spesso puramente formale.

Per quanto concerne l'**applicazione e l'efficacia dei piani settoriali regionali e provinciali** viene segnalata una divaricazione fra gli interventi previsti dai piani di settore e gli interventi in corso di definizione o attuazione sul territorio regionale.

### **Osservazioni/ note**

Viene segnalato, quale elemento negativo nel processo di stesura della normativa (redatta esclusivamente da avvocati), il mancato coinvolgimento di esperti in pianificazione urbanistica e territoriale, con conseguente presenza di lacune relativamente ad alcuni contenuti fondamentali della normativa, quali con ad esempio: la mancata definizione di indicazioni ai PTCP circa i criteri per la fissazione dei carichi insediativi per i comuni; il mancato chiarimento circa la coesistenza della componente strutturale e della componente programmatica nel medesimo strumento, cioè il piano urbanistico comunale (Puc), della funzione conformativa degli atti di programmazione degli interventi (Api), ecc.

Viene inoltre segnalata la scarsità di risorse da impegnare per incentivare i processi di pianificazione, soprattutto comunali, e che andrebbero concentrate su poche iniziative strategiche, quali piani urbanistici intercomunali per aree a rischio vulcanico (Vesuvio e campi flegrei) o ad elevata sensibilità paesaggistico ambientale (costiera sorrentino - amalfitana e isole del golfo).

Viene sottolineato che la LR 16/2004 sul governo del territorio, e la LR 13/2008, di approvazione del PTR, si sovrappongono producendo incoerenze e dubbi interpretativi, appesantendo le procedure di produzione degli strumenti urbanistici rendendo necessario ricondurre a coerenza le due norme.

## **6. PRINCIPALI ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA ED ESITI CONSEGUITI**

### **6.1 La pianificazione paesaggistica dopo il Codice Urbani**

L'attuale quadro della pianificazione paesaggistica in Italia restituisce un notevole livello di dinamismo conseguente alle profonde innovazioni legislative introdotte negli ultimi anni dal Codice Urbani (Dlgs 42/2004) e le sue successive modifiche (2006-2008), figlie a loro volta di un processo di evoluzione culturale innescato dalla sottoscrizione e dal recepimento normativo della Convenzione Europea del Paesaggio (L. n. 14/2006).

Dalla Legge 1497/1939, "pioniera" nella tutela delle bellezze naturali e panoramiche nella loro accezione estetica, alla Legge Galasso n.431/1985 che ha esteso il concetto di paesaggio alla dimensione ambientale ed ecologica del territorio, l'approccio al paesaggio e alla sua gestione è stato relegato in una sfera decisamente vincolistica, orientata alla tutela passiva di uno stato "cristallizzato", e presunto immutabile delle risorse paesaggistiche.

La svolta, culturale, disciplinare e poi giuridica, impressa dalla Convenzione Europea del Paesaggio e dal Codice Urbani ha introdotto una visione più ampia e dinamica del paesaggio e della sua gestione, non più relegate a una funzione vincolistica ma al contrario, integrate con il territorio nelle sue dimensioni fisiche, funzionali, estetiche, culturali.

Ispirato alla Convenzione europea del paesaggio, seppure non completamente ad essa aderente, il Codice estende il piano paesaggistico all'intero territorio regionale e non solo alle sue porzioni «eccellenti», comprendendo paesaggi urbani, rurali, naturali, storici e contemporanei.

Il Dlgs 42/2004 propone per la prima volta un quadro di riferimento univoco per l'elaborazione e l'articolazione dei piani paesaggistici regionali, individuandone non solo le finalità generali, ma anche i contenuti specifici. Viene richiesto l'impiego di approccio intersettoriale e interdisciplinare al paesaggio nell'indagare caratteri storico-culturali e naturalistici e le reciproche interrelazioni, con lo scopo di riconoscere i processi dinamici che determinano le trasformazioni del paesaggio. E' inoltre introdotta la normativa riferita ad ambiti di paesaggio, articolata sia in prescrizioni direttamente cogenti sul territorio, sia in previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di adeguamento al piano paesaggistico.

Quindi le innovazioni introdotte dal Codice Urbani hanno agito incisivamente sul senso e la finalità del piano paesaggistico, che si è articolato e allargato "trasversalmente" alle pianificazioni settoriali (territoriale; di bacino; naturalistiche/forestali; di sviluppo socio-economico ecc.) assumendo valenza prescrittiva per tutti gli altri piani. Non solo, il piano, nell'interpretazione più piena della Convenzione assume un ruolo progettuale e propositivo molto spinto, dovendo rispondere non solo ai tradizionali obiettivi di tutela e conservazione, ma anche a quelli di gestione e valorizzazione dei valori paesaggistici riconosciuti sia in chiave storica che nella loro dimensione contemporanea.

E' quindi evidente la complessità della materia paesaggistica in questa nuova visione, non più settoriale, come nei piani "di vincolo", ma parte integrante e di assoluto rilievo negli assetti e nelle dinamiche territoriali.

Tale complessità investe non solo la struttura e l'elaborazione dei piani ma i rapporti e le competenze dei vari enti coinvolti (Regioni; Province; Comuni; Sovrintendenze) e dei relativi strumenti di pianificazione e gestione. Numerose controversie sono nate circa l'attribuzione delle competenze paesaggistiche tra Stato, Regioni e altri Enti locali. Nonostante con l'ultima revisione del Codice dell'aprile 2008 sembra definitiva la paternità statale - regionale del piano

paesaggistico, alcune regioni (ad. es. Campania; Toscana), non hanno rinunciato alla scelta di sviluppare “trasversalmente” a tutti i livelli istituzionali la pianificazione e la gestione del paesaggio, coinvolgendo attivamente comuni e province, nella piena applicazione del principio di sussidiarietà.

Oggi le Regioni stanno revisionando strumenti e metodi di gestione del paesaggio alla luce di questi nuovi indirizzi, elaborando risposte differenziate. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano sono esentati dall'adesione al Dlgs 42/2004, costituendo casi di ulteriore eccezionalità nel già vario panorama delle regioni a statuto ordinario.

## 6.2 Lo Stato della pianificazione paesaggistica in Italia

Il territorio italiano oggi è per la sua quasi totalità coperto da piani paesaggistici (vedi tabella 1): infatti le varie regioni, in particolare a seguito dall'approvazione della Galasso nel 1985, hanno subito un forte impulso nell'attività di pianificazione, dotandosi di tali strumenti.

Naturalmente gli esiti hanno forme disomogenee, in quanto le varie Regioni hanno scelto di dotarsi di strumenti differenti, che vanno dai piani territoriali regionali o provinciali con valore paesistico, ai piani paesistici regionali, ai piani paesistici d'area.

Nell'ambito della presente ricerca, nel complesso panorama italiano sopra accennato, si è proceduto a individuare le esperienze di maggiore interesse, innanzitutto individuando il livello di aggiornamento dei piani rispetto alle innovazioni introdotte dal Codice Urbani.

Nella tabella 1 le esperienze di pianificazione paesaggistica sviluppate nelle varie regioni, sono raccolte in gruppi distinti dai diversi colori in base al comune stato di aggiornamento rispetto alle innovazioni del Codice Urbani e al loro stato di attuazione (approvazione; adozione; fase di redazione).

<b>REGIONI</b>	<b>Piani Paesaggistici vigenti</b>	<b>Stato di aggiornamento</b>	<b>Adeguamento al Codice Urbani</b>	<b>Nuovi piani paesaggistici in formazione sensu Codice Urbani</b>
<b>CAMPANIA</b>	Piano Territoriale Regionale (PTR)	<b>APPROVATO (2008)</b>	SI	
<b>TOSCANA</b>	Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)	<b>APPROVATO (2007)</b>	SI	
<b>Trentino Alto Adige Prov. di TRENTO</b>	Piano Urbanistico Provinciale (PUP)	<b>APPROVATO (2007)</b>	SI	
<b>SARDEGNA</b>	Piano Paesistico Regionale (PPR)	<b>APPROVATO (2006)</b>	SI	
<b>VENETO</b>	Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC)	<b>ADOTTATO (2007)</b>	SI	
<b>LAZIO</b>	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)	<b>ADOTTATO (2007)</b>	SI	
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	Piano Territoriale Regionale (PTR)	<b>ADOTTATO (2006)</b>	SI	
<b>LOMBARDIA</b>	Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)	<b>APPROVATO (2001)</b>	NO	<b>IN ELABORAZIONE IL PTR</b>
<b>PUGLIA</b>	Piano Urbanistico Territoriale per il paesaggio (PUTT)	<b>APPROVATO (2001)</b>	NO	<b>IN ELABORAZIONE IL PTPR (parte del DRAG)</b>

**Sezione INU Umbria**  
 La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
 - Volume 1° Documento di Sintesi -

<b>UMBRIA</b>	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	<b>APPROVATI (2000)</b>	<b>NO</b>	<b>IN ELABORAZIONE Piano paesaggistico regionale PPR</b>
<b>ABRUZZO</b>	Piano Regionale Paesistico (PRP)	<b>APPROVATO (1990)</b> Aggiorn. 2004	<b>NO</b>	<b>IN ELABORAZIONE IL NUOVO PRP</b>
<b>PIEMONTE</b>	Piano Territoriale Regionale (PTR)	<b>APPROVATO (1997)</b> in revisione	<b>NO</b>	<b>IN ELABORAZIONE IL NUOVO PTR</b>
	Piani Paesistici d'area	<b>APPROVATI (1997-2001)</b>	<b>NO</b>	
<b>BASILICATA</b>	Piani territoriali paesistici d'area	<b>APPROVATI (1986-1992)</b>	<b>NO</b>	<b>IN ELABORAZIONE Quadro Strutturale Regionale (QSR) e Carta Regionale dei Suoli (CRS)</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	Il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) parte tematica del PTR	<b>APPROVATO (1993)</b> Aggiorn. 2003	<b>NO</b>	
<b>LIGURIA</b>	Piano Territoriale di Coordinamento paesistico Regionale (PTCP)	<b>APPROVATO (1990)</b> in revisione	<b>NO</b>	
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Piano Territoriale Paesaggistico	<b>APPROVATO (1998)</b>	<b>NO</b>	
<b>MOLISE</b>	Piano paesaggistico regionale (PPR)	<b>APPROVATO (2005) -</b> in revisione	<b>NO</b>	
<b>SICILIA</b>	Piani territoriali paesistici Linee Guida per il PTPR	<b>APPROVATI (1997-2001)</b>	<b>NO</b>	
<b>MARCHE</b>	Piano Paesistico Ambientale Regionale (PPAR)	<b>APPROVATO (1989)</b>	<b>NO</b>	
<b>Trentino Alto Adige</b>	Piano Provinciale di Sviluppo e di Coordinamento Territoriale (LEROP)	-		
<b>Prov. di BOLZANO</b>	Piani paesaggistici comunali (112)	<b>APPROVATI</b>	<b>NO</b>	

**Tabella 1 - Stato della pianificazione paesaggistica in Italia e del livello di adeguamento al Codice Urbani**

Il primo gruppo di esperienze raccoglie quelle Regioni che hanno recepito il Codice Urbani e hanno già redatto e approvato strumenti di livello regionale ad esso ispirati, che sono:

Campania

Toscana

Provincia di Trento

Sardegna

Seguono quelle Regioni che hanno un piano regionale aderente al Codice per ora solo adottato accanto ai piani pre-vigenti redatti ex lege 431/1985:

Veneto

Lazio

Friuli Venezia-Giulia,

Altro gruppo è quello delle esperienze regionali "in cambiamento", includenti quelle Regioni dotate di piani paesaggistici vigenti da circa 8-10 anni ed hanno quindi importanti esperienze di gestione alle spalle, che sono ora in fase di redazione dei piani paesaggistici di nuova generazione. Esse sono:

Lombardia

Puglia

Umbria

Abruzzo

Piemonte

Basilicata

Va fatta menzione delle esperienze dei piani paesistici regionali di Liguria ed Emilia Romagna, che pur essendo stati elaborati tra i primi in sperimentazione della Galasso, hanno mostrato, subendo modifiche e integrazioni nel tempo, una buona efficacia nella tutela delle risorse paesaggistiche. In particolare l'Emilia, pur avendo norme vigenti antecedenti all'entrata in vigore del Dlgs 42/2004, aderisce ai dettami della CEP e del Codice promuovendo percorsi di ricerca sperimentale a livello operativo già da 15 anni attraverso i "Programmi Regionali per la promozione di progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio".

Ultimo gruppo è quello rappresentato da regioni in cui l'attività di pianificazione paesaggistica è stata minore, e che non si è ancora mossa con decisione nella direzione dell'adeguamento al Codice:

Valle d'Aosta

Molise

Sicilia

Marche

Prov. di Bolzano- Trentino Alto Adige

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -

### **6.3 Le esperienze regionali dei nuovi piani vigenti sensu Codice Urbani**

**(Campania; Toscana; Provincia di Trento; Sardegna; Friuli Venezia Giulia; Lazio).**

In ragione della loro recentissima approvazione, non si hanno ancora dati significativi e confrontabili in merito all'efficacia applicativa di questi piani paesaggistici di "ultima generazione".

Per questo l'analisi concerne principalmente i "modelli" di piano messi in campo in ciascuno dei casi, più che l'efficacia operativa riscontrata.

Tra gli altri, su due aspetti in particolare è stata posta attenzione: il rapporto tra enti in termini di competenze e ruoli assunti nella pianificazione paesaggistica; il rapporto tra gestione del paesaggio e "area vasta" intesa come ambito non strettamente coincidente con i limiti amministrativi provinciali (come ex L.142/1990), ma nell'accezione di ambito sovralocale a "geometria variabile" definito e gestito tramite processi di governance, in relazione all'attuazione di politiche, programmi o progetti complessi e di ampia scala, finalizzati alla tutela e/o allo sviluppo.

Prima di dettagliare la descrizione delle singole esperienze, alcune precisazioni.

All'interno del gruppo di Regioni che si sono dotate di Piani ex Codice Urbani, vanno segnalate alcune differenze: la Campania, la Sardegna, il Lazio e il Veneto vengono dall'esperienza dei Piani paesaggistici "Galasso" e cioè da strumenti riferiti a circoscritte porzioni di territorio considerate "eccellenti", e gestite con un approccio marcatamente vincolistico. Diversamente, la Toscana ha alle spalle un'esperienza di pianificazione e gestione del paesaggio maggiormente consolidata e complessa, già fortemente orientata nella direzione della sussidiarietà e dell'approccio "territoriale" al paesaggio.

In Friuli e in Sardegna il vigente Statuto Speciale ha consentito delle scelte molto decise, come la spinta marginalizzazione delle Province nel governo del territorio e in materia paesaggistica, a favore di un rapporto preferenziale Regione-Comuni.

Infine, indipendentemente dal suo interesse metodologico e culturale, l'esperienza della Provincia di Trento rappresenta un caso peculiare, in ragione della forte specificità della Provincia sia in termini di estensione territoriale che di cultura e tradizione amministrativa (Regione a Statuto Speciale) e non sarà per questo oggetto di uno specifico approfondimento.

\* \* \* \* \*

La **Campania**, ha approvato un PTR (LR n.13 del 13 ottobre 2008) avente, come previsto della LR 16/2004 "Norme sul governo del territorio", valore di Piano paesaggistico ai sensi del D.lgs 42/2004 e avente quindi valore prescrittivo per ogni altro strumento di pianificazione. La legge sul governo del territorio campana n.16/2004, e di conseguenza il PTR, aderiscono con decisione ai principi di sussidiarietà e autonomia degli Enti Locali.

Le Linee Guida per il paesaggio della Campania (Allegato 3 al PTR) individuano e rappresentano nella "Carta dei paesaggi della Campania "sistemi di valori" fisico naturalistici, agro-forestali, storico-culturali, per i quali sono definite linee di azioni strategiche, strategie e/o criteri ed indirizzi di tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio. La Carta dei paesaggi della Campania si configura quale "statuto del territorio", in quanto insieme di elaborati scritti e cartografici che individuano "invarianti" non negoziabili che devono essere oggetto di approfondimento conoscitivo, tutela e valorizzazione da parte dei piani provinciali e comunali e di ogni altro ente o soggetto operante sul territorio secondo quanto indicato dal PTR. In base ai "valori" individuati dalla "Carta" sono individuati gli ambiti di paesaggio regionale, la cui esatta perimetrazione nonché la regolamentazione/normazione, e la specificazione e attuazione, è

rimandata a Province e Comuni. Il rispetto di direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici contenuti nelle le Linee guida è cogente, ai soli fini paesaggistici, per la verifica di compatibilità dei Piani Territoriali di Coordinamento provinciali (PTCP), dei Piani Urbanistici Comunali (PUC), e in sede di VAS.

Prendendo in qualche misura le distanze dal Codice, che individua nelle regioni la titolarità della pianificazione paesaggistica, la LR 16/2004, pur riconoscendo la prescrittività dei contenuti paesaggistici del PTR, attribuisce valenza paesaggistica anche ai PTCP, configurando un sistema di pianificazione paesaggistica in cui un piano regionale di prescrizioni e indirizzi di grande scala si specifica e ricompona nei cinque piani provinciali, definiti nella LR 13/2008 di approvazione del PTR, *concorrenti alla definizione del piano paesaggistico*.

Il PTR campano punta inoltre ad integrare operativamente aspetti di sviluppo territoriale a quelli di tutela/valorizzazione paesaggistica: gli ambiti di paesaggio sono espressamente messi in relazione con i Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) e con gli Ambienti insediativi che costituiscono nel PTR il sistema di articolazione locale delle strategie operative, a cui corrispondono le programmazioni degli investimenti regionali nei diversi settori. Gli Ambienti insediativi quindi costituiscono il quadro di riferimento delle strategie che si attuano operativamente grazie alla connessione tra regione e enti locali coesi in un STS (sistema di *governance*).

La correlazione operativa tra STS e Ambiti paesaggistici è stata supportata da una corrispondenza spaziale (sovrapponibilità) "di massima" che facilita l'inserimento di strategie specifiche per il paesaggio (delineate negli Ambiti paesaggistici) entro una organizzazione complessiva di strategie territoriali individuate per ogni STS nel PTR. Si imposta quindi in questo modo un telaio di riferimenti integrati, che rende più organico e facilitato il compito delle Province di ridurre a coerenza l'intero sistema entro i piani di coordinamento. Va però sottolineato che la delimitazione degli ambiti paesaggistici e delle risorse ad essi collegate non coincide perfettamente con quelli degli STS (e in alcuni casi sia addirittura a scavalco di confini provinciali), ma può accadere che più STS ricadano nel medesimo ambito paesaggistico, ovvero, che in uno stesso STS ricadano porzioni di ambiti paesaggistici differenti.

Nel complesso quindi gli Ambiti paesaggistici costituiscono il contenitore di riferimento sia per gli indirizzi di norma e disciplina (in questo correlandosi al ruolo svolto nel PTR dagli Ambienti insediativi) sia per l'articolazione delle strategie e dei programmi di intervento (in questo correlandosi al ruolo svolto nel PTR dai Sistemi territoriali di sviluppo).

In un tale sistema, la costruzione di buoni sistemi di *governance* svolge un ruolo fondamentale nel sostanziare gli indirizzi regionali, e la copianificazione, intesa come l'attività di concertazione integrata tra i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto del principio di sussidiarietà (art.8 LR 16/2004) riveste un ruolo centrale.

La cooperazione istituzionale finalizzata all'attuazione delle strategie di scala regionale, trova nel "procedimento di pianificazione paesaggistica", specificamente disciplinato dalla LR 13/2008, uno dei suoi campi applicativi .<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il procedimento di pianificazione paesaggistica è così articolato (art.3 LR 13/2008):

a) quadro unitario di riferimento paesaggistico costituito dalla carta dei paesaggi della Campania di cui all'articolo 1, comma 6, lettera b);

b) linee guida per il paesaggio in Campania di cui all'articolo 1, comma 5, contenenti direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici per la ricognizione, la salvaguardia e la gestione e valorizzazione del paesaggio da recepirsi nella pianificazione paesaggistica provinciale e comunale;

c) piano paesaggistico di cui al decreto legislativo n.42/2004, articolo 135, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) dello stesso decreto redatto congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali, approvato dal Consiglio regionale.

d) piani territoriali di coordinamento provinciali, attuativi della Convenzione europea del paesaggio, finalizzati alla valorizzazione paesaggistica dell'intero territorio regionale, redatti in coerenza con i documenti di cui all'articolo 1, comma 1, e concorrenti alla definizione del piano paesaggistico di cui alla lettera c).

\* \* \* \* \*

La **Toscana** vanta una pluridecennale politica regionale attenta al paesaggio, avviata con la LR 59/1980 e continuata, consolidandosi e articolandosi, attraverso la LR 5/1995 fino alla vigente LR 1/2005, che assegna ai piani di tutti i livelli di governo del territorio compiti di coordinamento, indirizzo e di verifica di compatibilità delle trasformazioni con i valori paesaggistici.

Tale approccio, e soprattutto la sua continuità nel tempo, hanno consentito di costruire un quadro dettagliato del patrimonio insediativo e territoriale con la piena partecipazione di comuni e province e soprattutto la diffusione a livello locale della consapevolezza del significato e del valore del paesaggio.

Va infatti evidenziato che la costruzione della componente paesaggistica del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), vigente strumento regionale di pianificazione territoriale e paesaggistica, è fondata sull'esperienza dei PTCP, che in base alla legge del 1995, hanno avuto titolarità quasi esclusiva in materia di paesaggio per circa 10 anni. La prima generazione dei PTCP toscani ha affrontato in modo molto variegato il tema paesaggistico che in sede di redazione del PIT sono stati analizzati, sistematizzati e raccordati facendo tesoro di spunti e approcci e ed esperienze che le varie province hanno sperimentato.

In continuità con la propria tradizione, la Regione Toscana con il PIT (approvato nel 2007) ha quindi scelto di dotarsi di un piano territoriale con valore paesaggistico in cui è assicurata la contestualizzazione dei valori paesaggistici dalla definizione dell'assetto del territorio così come auspicato dalla CEP e dal Codice. Per quanto concerne il rapporto con le Soprintendenze, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero dei Beni e le attività culturali per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico a partire dalle Schede di paesaggio allegate al PIT e, nella disciplina di piano una sezione specifica (2.B) alla Disciplina Generale di Piano (2.A) è stata affiancata una sezione dedicata alla normazione dei beni paesaggistici (2.A) così come richiesto dal Codice Urbani.

Il Piano d'Indirizzo Territoriale riveste due fondamentali ruoli nella gestione del territorio regionale: uno di valenza "costitutiva" e l'altro di valore "strategico"; la componente paesaggistica concorre a costruire la parte costituiva intesa come "statuto del territorio" e cioè come insieme di invarianti, risorse e beni da tutelare e regole condivise per il loro uso. E' importante specificare che lo Statuto del territorio è stato oggetto di processi partecipativi che hanno portato alla definizione condivisa dei suoi contenuti, nello spirito della sussidiarietà perseguita dalla Regione.

Lo Statuto, parte integrante del PIT, ha quindi contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo per la tutela paesaggistica attraverso: il riconoscimento dei valori, la loro rappresentazione nell'Atlante dei paesaggi, la definizione di indirizzi condivisi di valorizzazione, individuazione di obiettivi di qualità paesaggistica e di azioni la cui attuazione è specificamente attribuita ai vari livelli di governo del territorio (Schede di Ambito di Paesaggio) che recepiscono così un'"agenda statutaria" promuovendo la conservazione dei valori attraverso un'azione di controllo e di verifica della compatibilità delle politiche di trasformazione sui paesaggi. Particolare attenzione è rivolta alle aree in cui è più forte la spinta speculativa e di sviluppo come le zone costiere e alle aree marine più fragili come le zone collinari.

Il PIT toscano si configura inoltre, come previsto dalla LR 1/2005 come strumento di convergenza tra politiche territoriali di sviluppo e di tutela e strumenti e risorse di programmazione, perseguendo l'ottimizzazione e l'integrazione dell'azione di governo del territorio della Regione.

A consolidare la stretta relazione tra pianificazione e programmazione, il documento «La Toscana nel quadro strategico nazionale 2007 – 2013», definisce le connessioni tra le strategie dello sviluppo territoriale della Regione ed il Quadro strategico nazionale è stato reso parte integrante della disciplina del PIT.

Come previsto all'articolo 48 della L.R. 1/2005, per accordare organicamente pianificazione territoriale e programmazione generale e settoriale dello sviluppo regionale e per favorire il

coordinamento cooperativo tra Regione ed Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di cui si compone l'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano, sono identificati, oltre alle invarianti strutturali (componenti del sistema territoriale che connotano e rappresentano la struttura del territorio toscano), i sistemi funzionali che il PIT concepisce e adotta quali quadri di riferimento concettuale, analitico e valutativo per l'attuazione di politiche e interventi.

Viene a questi scopo esplicitato e reso vincolante il rapporto tra tali Sistemi funzionali, a cui sono legate strategie e politiche di governo, e gli strumenti economico- finanziarie di programmazione a cui il PIT attinge e cioè i Progetti integrati regionali previsti nel Piano di Sviluppo Regionale e Piani e programmi regionali che hanno la funzione di dare la "gambe" operative e finanziarie alla scelte strategiche dei due fondamentali strumenti di indirizzo (PIT; PSR) ma anche di pianificazione territoriale e programmazione operativa regionale.

Sempre a garantire l'integrazione, il coordinamento e l'efficacia delle politiche territoriali, il PIT è chiamato a definire prescrizioni per l'individuazione dei tipi di intervento e dei relativi ambiti la cui estensione intercomunale richiede attività di concertazione tra livelli istituzionali.

\* \* \* \* \*

Il Piano Paesaggistico Regionale della **Regione Sardegna**, giunto a sanare la totale assenza di strumenti di programmazione regionale, è stato il primo in Italia ad essere redatto e approvato ai sensi del Codice Urbani. Rispetto agli altri strumenti paesaggistici regionali redatti o in corso di redazione, va evidenziato che la sua valenza è esclusivamente paesaggistica, anche se nei fatti, va a conformare, anche con una notevole immediatezza, l'assetto insediativo e infrastrutturale del territorio regionale.

Infatti il PPR, "quadro di riferimento per gli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale, locale e per lo sviluppo sostenibile", ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti vigenti e per i comuni costieri ha addirittura immediata efficacia, nel caso delle prescrizioni dirette con valore conformativo della proprietà. Ciò è possibile grazie ad un'articolazione normativa notevolmente dettagliata, in particolare per quanto concerne aree "problematiche" come quelle costiere.

Il Piano Paesaggistico nasce infatti, oltre che dalla necessità di adempiere ad obblighi di legge, da una forte esigenza di tutela territoriale e di controllo delle trasformazioni in essere, in particolare nelle zone costiere. Ciò che ha portato prima all'emanazione di una specifica legge di tutela delle coste (L.R. n.8/2004) e, in sua attuazione, alla redazione di un piano regionale che, come già detto, ha diretta interferenza e in alcuni casi cogenza, in particolare sulla pianificazione comunale dei comuni costieri. Il PPR coinvolge nella propria attuazione anche la pianificazione Provinciale, quella degli Enti Parco e indica nelle Intese tra Regioni, Province e comuni ulteriori strumenti preordinati all'attuazione delle proprie indicazioni.

Similmente ai Comuni, per le Province e i Parchi il processo di adeguamento dei piani al PPR è specificato rispetto a temi puntualmente individuati, afferenti alla competenze proprie di tali Enti ma, i ruoli principali nell'attuazione e la gestione del PPR sono prioritariamente attribuiti a Regione e Comuni.

Nel PPR è stata svolta una ricognizione dell'intero territorio regionale organizzata negli assetti ambientale, storico-culturale e insediativo, per ciascuno dei quali sono stati individuati i beni paesaggistici, i beni identitari e le componenti di paesaggio e la relativa disciplina generale costituita da indirizzi e prescrizioni rivolte a tutti gli Enti territoriali, sempre con una maggiore incisività e prevalenza rivolte ai piani locali.

La parte normativa risente della trattazione "separata" dei diversi assetti, che non giungono mai ad essere integrati all'interno degli ambiti paesaggistici che il Codice richiede di individuare in relazione alla «tipologia», «rilevanza» e «integrità» dei valori presenti.

Le aree costiere, principale risorsa paesaggistico-ambientale della Sardegna, sono oggetto di particolare attenzione con l'individuazione di 27 ambiti di paesaggio costieri, la cui delimitazione fisica comprende anche molti comuni interni adiacenti alla costa. In essi la disciplina ha previsto una significativa limitazione all'edificazione fino all'adeguamento del piano urbanistico comunale alle previsioni del piano paesaggistico e il posizionamento delle nuove edificazioni nelle aree contigue al tessuto urbano esistente.

Per quanto concerne la trattazione del rapporto con altri strumenti e con la programmazione, il PPR fa rari riferimenti a piani settoriali, quali ad esempio il Piano del turismo sostenibile regionale e i PAI, ma non sviluppa e esplicita rapporti di convergenza e sinergia con strumenti e strategie di sviluppo e di programmazione economico – finanziaria. Ciò è comprensibile in ragione della natura più decisamente conservazionistico/regolativa che progettuale/propositiva del PPR, benché non manchi l'indicazione anche misure di intervento e di specifiche azioni di recupero e riqualificazione paesaggistiche per singoli ambiti di paesaggio.

\* \* \* \* \*

La Regione **Friuli Venezia-Giulia**, ai sensi della LR 5/2007 si è dotata di un nuovo strumento di pianificazione territoriale regionale che ha anche valore di piano paesaggistico ai sensi dell'art.143 del Codice Urbani. Peculiarità del caso friulano è che l'impalcato pianificatorio e normativo si fonda sostanzialmente sul binomio Regione-Comuni.

Infatti l'azione regionale è rivolta in particolare ai Comuni, ai quali si prevede di affidare sempre più ampie competenze in materia di gestione del territorio e a questo scopo il PTR mette a disposizione l'occorrente per una mirata attività di tutela e valorizzazione del paesaggio attraverso uno strumento generale in grado di indirizzare e supportare le attività degli enti locali.

L'Amministrazione regionale infatti ha come finalità, in particolare, quella di spogliarsi il più possibile delle attuali competenze relative al rilascio di autorizzazioni paesaggistiche, per assumere esclusivamente quelle funzioni di indirizzo e monitoraggio delle trasformazioni del territorio che sono più adeguate al livello di governo che le compete.

Pertanto, in linea con le politiche per il territorio, è nelle previsioni del legislatore l'obiettivo di affidare ai Comuni, in forma singola o associata, la fase gestionale della materia paesaggio; non solo, ma le norme prevedono anche la partecipazione attiva dei Comuni alla formazione del Piano stesso per quanto concerne la fase conoscitiva e la fase propositiva, in sede di predisposizione degli strumenti urbanistici comunali.

Per quanto concerne lo sviluppo dell'analisi paesaggistica a livello regionale, il sistema morfologico ha portato alla definizione di sette grandi unità fisiografiche (Tipi di Paesaggio - TP), confermando la lunga tradizione storica degli studi geografici della regione, ulteriormente differenziati in 34 Ambiti Paesaggistici (AP) omogenei e coerenti con gli elementi di ordine storico, economico e sociale (valori simbolici e culturali). Dato il carattere di trasversalità del paesaggio, i limiti amministrativi non sono stati presi in considerazione come criteri di perimetrazione, se non in maniera casuale quando coincidenti, ad esempio, con i contorni di singoli elementi geomorfologici. Ciò implica in alcuni casi l'appartenenza dei comuni a più AP (anche per poche decine di metri) che, invece che come possibile complicazione della gestione del territorio, viene indicata quale valore aggiunto in quanto riconoscimento della ricchezza e della varietà paesaggistica dei luoghi.

Le norme relative al paesaggio sono contenute nella terza parte del PTR, che qualifica i tipi di paesaggio e individua gli ambiti di paesaggio definendo per ciascuno di essi le prescrizioni da recepirsi direttamente negli strumenti urbanistici comunali, nonché criteri e metodologie per la definizione a livello comunale e sovracomunale degli aspetti paesaggistici di dettaglio e di qualità. Tutte le prescrizioni di natura paesaggistica contenute nel PTR sono oggetto di Accordo con i

Ministeri dei Beni Culturali e dell'Ambiente, così come i criteri di progettazione, recupero e inserimento paesaggistico delle opere, ai fini del raggiungimento della valenza paesaggistica ai sensi del Codice Urbani D.Lgs. 42/2004. Attraverso l'istituto dell'intesa di pianificazione, la Regione garantisce infine i contenuti paesaggistici dei piani strutturali e operativi.

Per il monitoraggio della qualità paesaggistica e della sostenibilità delle dinamiche del territorio (VAS) la Regione costituirà un "Osservatorio del paesaggio", ai sensi del Codice e dell'art. 62 della LR 5/2007, attraverso la formazione di una banca dati informatica da aggiornare costantemente con il contributo degli Enti locali come indicato nel regolamento di attuazione della sopracitata legge. Da una fase iniziale di raccolta dati, la Regione passerà ad una successiva fase di elaborazione con la finalità di verificare lo stato del livello della qualità aggiornato dei luoghi, congiuntamente alle altre risorse. Lo studio riguarderà l'intero territorio regionale e sarà applicato all'interno delle singole aree definite dagli Ambiti Paesaggistici attraverso l'applicazione di specifici set di indicatori.

Per quanto concerne le relazioni con la programmazione regionale o con altri strumenti di settore, il PTR, non si esprime avendo, in via generale una contenuta portata "strategica", nel senso che si presenta come uno strumento dai contenuti eminentemente urbanistico-territoriali impostato per dialogare direttamente con la pianificazione locale piuttosto che per concorrere incisivamente alla definizione di strumenti e strategie di sviluppo e gestione della dimensione di area vasta.

\* \* \* \* \*

Il nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) della **Regione Lazio** è stato adottato dalla Giunta Regionale nel 2007, ai sensi della legge regionale sul paesaggio n. 24/98.

Analogamente al caso della Sardegna, il PTPR ha esclusivamente valore di piano paesaggistico, poiché la LR 38/1999 attribuisce valore territoriale al Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG, da redigersi); il PTPR è lo strumento di pianificazione attraverso cui, nel Lazio, la Pubblica Amministrazione disciplina le modalità di governo del paesaggio, indicando le azioni volte alla conservazione, valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi informandosi a principi e metodi che assicurino il concorso degli enti locali e l'autonomo apporto delle formazioni sociali, sulla base del principio di sussidiarietà. Sin dalla costruzione del quadro conoscitivo viene richiamata la collaborazione dei vari Enti territoriali (ma anche di associazioni) che in sede di adozione dei propri piani o in fase di adeguamento al PTPR, devono concorrere a integrare e implementare le conoscenze disponibili. La collaborazione con il Ministero per i Beni e le attività culturali è stata sancita sin dal 1999 attraverso la mutua sottoscrizione e approvazione di un "Accordo di collaborazione istituzionale", che ha in qualche modo anticipato le disposizioni dell'art.143 e 156 del Codice Urbani.

Il PTPR esplica efficacia diretta solo nelle aree, immobili e beni di cui all'art. 134 del DLgs 42/2004, mentre le altre indicazioni concernenti il paesaggio (ad. es. Sistemi ed Ambiti di paesaggio) hanno per gli altri Enti natura prescrittiva ma contenuti di indirizzo/corenza.

Il PTPR assume la definizione di paesaggio come "parti del territorio" i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni nelle quali la tutela e valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili come indicato nell'art. 131 del DLgs. 42/2004 e nella definizione della Convenzione Europea (legge 14/2006).

Il PTPR sviluppa le sue previsioni sulla base del quadro conoscitivo dei beni del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio, redigendo elaborati anche ad una scala di dettaglio (1:10.000); individua gli ambiti, gli elementi e i valori da tutelare e valorizzare tramite una specifica e estremamente dettagliata normativa d'uso; definisce per ogni categoria di beni ("beni tipizzabili "e paesaggi") gli usi prevalenti, i tipi di azione/trasformazione consentiti, gli obiettivi di tutela e le

relative indicazioni normative generali e operative. Nell'apparato analitico e normativo spicca la distinzione tra le "categorie di paesaggio" naturale, relative ai fattori biologici e fisiografici, e antropico, per "categorie" afferenti ai settori agroforestali e insediativi (paesaggio agricolo e paesaggio insediativo).

Il PTPR, così articolato ha evidenti e puntualissime ricadute di natura urbanistica ed edilizia (distanze tra fabbricati; tipologie costruttive e materiali, ecc.), configurandosi come un piano di natura fortemente regolativa/conformativa che interferisce direttamente sulla pianificazione e in alcuni casi sulla progettazione. Non è rintracciabile un approccio "strategico" al tema paesaggistico, o la definizione di obiettivi e politiche di orientamento convergenti con più ampie visioni "integrate" del territorio. Esso si configura come strumento sostanzialmente "settoriale" che, sensu Codice Urbani, definisce regole e indirizzi cui tutti gli altri strumenti di programmazione e pianificazione, eccezion fatta per il PAI, sono tenuti a conformarsi, seppure partecipando alla sua stesura e revisione. L'aspetto "progettuale" del Piano è sviluppato in relazioni a singoli ambiti e contesti, con un approccio che non concilia finalità di tutela/riqualificazione con processi dinamici e opportunità di valorizzazione territoriale. Non sono previsti ambiti o obiettivi di intervento di area sovracomunale o di area vasta, svincolate da limiti e competenze amministrative.

\* \* \* \* \*

IL PTRC della **Regione Veneto**, adottato nel 2007, è strumento di valore territoriale e paesaggistico redatto secondo le indicazioni del Codice Urbani.

Il PTRC nasce in un laboratorio diffuso, svoltosi parallelamente alla "seconda stagione" dell'urbanistica veneta aperta dall'emanazione della LR11/2004, a cantieri aperti nelle Province e nei Comuni per i nuovi PTCP e PAT. Il dialogo continuo con tutti i soggetti collettivi/istituzionali e con il mondo scientifico e professionale, ha creato condizioni favorevoli a prevenire i conflitti già nella fase di formazione dei diversi strumenti territoriali ed urbanistici, così da ridurre al minimo l'operatività del principio di gerarchia fra i diversi livelli di pianificazione previsto dalla legge.

Il PTRC individua 39 Ambiti di paesaggio descrivendoli e definendone obiettivi di qualità in specifiche Schede il cui grado di approfondimento, soprattutto a livello propositivo (obiettivi-azioni) non è elevatissimo e in cui sono assenti indicazioni di carattere prescrittivo.

A questo propositivo il PTRC prevede, che in particolare il quadro conoscitivo sarà arricchito dal contributo dato dalle Province in sede di formazione dei PTCP, e sarà costantemente monitorato dalla Regione.

La scelta di non attribuire valore prescrittivo a tali Schede, unici elaborati espressamente dedicati agli aspetti paesaggistici, ma un mero valore indicativo di quadro di riferimento per gli altri enti territoriali, evidenzia il forte orientamento nella direzione della sussidiarietà e della autonomia di scelta degli enti provinciali, comunali e degli Enti Parco ai quali viene attribuito un ruolo ancora "aperto" nel quadro della pianificazione paesaggistica regionale, in particolare nel recepimento e la specificazione a livello locale degli indirizzi generali del PTRC. La Regione Veneto infatti si è posta l'obiettivo di non fare del PTRC uno strumento che concorra all'irrigidimento o alla complicazione del processo decisionale, ma che trovi in una flessibile governance multilivello le più efficaci modalità di scelta e decisione.

Nel complesso la trattazione del tema paesaggistico nel PTRC della Regione Veneto però non appare strettamente integrato con la trattazione e le politiche territoriali e di sviluppo, cui invece il PTRC dedica molta attenzione, individuando specifici compiti per Comuni e Province. Anzi, in alcuni casi nella disciplina degli aspetti territoriali, alcune attività o temi di notevole rilevanza anche paesaggistica non vengono "agganciati" al tema paesaggistico né al suo sviluppo conoscitivo e normativo. In questo senso anche la dimensione dell'area vasta non viene affrontata chiarendo

relazioni tra “apparato paesaggistico” e dimensione territoriale e progettuale. E' sintomatica l'articolazione del Titolo “Crescita sociale e culturale”, che definisce Sub-aree provinciali e comunali da perimetrarsi nei PTCP ed i PAT per garantire la tutela e valorizzazione del patrimonio storico-monumentale e percettivo dei centri storici e dei loro intorni; qui non infatti vengono esplicitati i rapporti con gli Ambiti di paesaggio e con i beni tutelati ex Codice Urbani. Non risultano peraltro definiti, nell'attuale configurazione del Piano, i rapporti tra programmazione e pianificazione, in particolare con quella paesaggistica, che come già detto, non è esattamente collocata nel quadro delle politiche e delle strategie regionali per il governo del territorio. La Regione, scegliendo un percorso “sperimentale” e fortemente orientato alla sussidiarietà e autonomia dei rapporti tra Enti, ha avviato dei progetti-pilota di pianificazione paesaggistica a scala locale (Piano Paesaggistico del Comune di Feltre) e ha proposto aree-pilota in cui sperimentare la pianificazione paesaggistica di area vasta (Aree Parco).

\* \* \* \* \*

Fonti:

- GUIDA EDILIZIA E TERRITORIO - Analisi - Sardegna, il piano tutela le coste ma non bastano le premialità per riqualificare gli insediamenti di Attilia Peano (\* Il Sole 24 Ore - Edilizia e Territorio Edizione n. 36 del 18 settembre 2006
- “Le tutele e i loro piani ” a cura di Attilia Peano– Rapporto dal Territorio 2007 – INU
- “Piani e quadri regionali” a cura di Mauro Giudice– Rapporto dal Territorio 2007 – INU
- “Linee Guida per il Paesaggio” – allegato 3 – PTR Regione Campania - Assessorato al Governo del Territorio – Regione Campania
- LR 13/2008 “Piano Territoriale Regionale”
- ”Piano di Indirizzo Territoriale – 2.A - Disciplina generale del Piano”; 2.B “Disciplina dei Beni paesaggistici “– Regione Toscana (25/02/09)
- ”Piano di Indirizzo Territoriale – Documento di Piano”– Regione Toscana (25/02/09)
- “Piano Paesaggistico Regionale” LR 8/2004 – Allegato alla Delibera GR n.36/7 5 settembre 2006 - Regione Sardegna
- “Piano Territoriale Regionale” – art.9 LR 23 febbraio 2007, n.5, Progetto di Piano – Norme di Attuazione – Regione Friuli Venezia Giulia
- “Piano Territoriale Regionale” – art.9 LR 23 febbraio 2007, n.5, Progetto di Piano – Relazione Generale – Regione Friuli Venezia Giulia
- “Piano Paesistico Regionale” – Norme - Regione Lazio; Assessorato all'Urbanistica - 2007
- “Norme tecniche del PTRC” – Assessorato alle Politiche per il Territorio; Segreteria Regionale Ambiente e Territorio; Direzione Regionale Pianificazione Territoriale e Parchi – Regione Veneto
- “Relazione illustrativa PTRC” – Assessorato alle Politiche per il Territorio; Segreteria Regionale Ambiente e Territorio; Direzione Regionale Pianificazione Territoriale e Parchi – Regione Veneto

## **7 VALUTAZIONI E QUESTIONI APERTE**

### **7.1 Alla ricerca di un filo comune**

A conclusione della ricerca è opportuno "tirare le fila" delle attività svolte, raccordando gli elementi e le opinioni raccolte e raffrontando i percorsi intrapresi nelle più recenti e interessanti esperienze regionali nella pianificazione d'area vasta (par.7.2).

Il quadro emergente può fornire ai revisori della L.R. 28/95 un documento di confronto e riflessione utile nelle attività di scrittura e messa a punto del nuovo testo di legge.

Il contributo offerto può essere da un lato utilizzato per valutare l'allineamento o la distanza delle scelte operate rispetto agli orientamenti prevalenti da Regioni avanzate e innovative (Cap. 3-6), dall'altro per recepire osservazioni e proposte avanzate degli amministratori locali umbri (Cap. 1).

Alcune considerazioni di carattere generale definiscono i contorni della "fotografia" scattata al recente quadro della legislazione e pratica pianificatoria in Italia:

- i persistenti caratteri di eterogeneità tra Regioni;
- l'introduzione nelle leggi, anche se spesso in modo non esaustivo, del tema del rapporto tra pianificazione, programmazione e tutela del territorio (paesaggio e ambiente);
- il definitivo riconoscimento della intersettorialità/interdisciplinarietà della pianificazione e del tema dei rapporti tra pianificazioni separate;
- la necessità e allo stesso tempo la difficoltà della legislazione di prevedere e costruire sistemi e strumenti decisionali complessi di governance e co-pianificazione, propendendo per percorsi procedurali;
- il riconoscimento del ruolo nodale della condivisione e dell'accessibilità delle informazioni attraverso sistemi informativi territoriali;
- la presa di coscienza dell'importanza del monitoraggio dei processi di piano, di gestione e trasformazione del territorio e del paesaggio.

Collegata a quest'ultima considerazione, e questione di fondo dell'intera ricerca, è la prestazione applicativa dei testi di legge.

La scelta di somministrare questionari ad alcuni referenti regionali (Cap. 5) è stata infatti dettata dall'esigenza di verificare, quando possibile, gli esiti operativi degli apparati legislativi di alcune Regioni.

Le risposte hanno fornito in alcuni casi spaccati reali dell'effettiva operatività di scelte fatte in sede legislativa.

In questa parte conclusiva della ricerca si è inoltre scelto di aggiungere un ulteriore tassello al complesso quadro conoscitivo e informativo fin qui composto.

E' stato infatti inserito un testo di sintesi e raffronto tra le proposte di legge nazionale sul governo del territorio predisposte negli ultimi anni, presentate in Parlamento e mai giunte all'approvazione (par.7.2).

E' importante e critico il ruolo che tale legge dovrebbe svolgere nel definire un quadro di riferimento unitario per le legislazioni regionali che, in attesa di indirizzi nazionali, si sono mosse e continuano ad evolversi seguendo i sempre più rapidi processi di trasformazione territoriale, normativa, disciplinare, socio-economica.

## **7.2 La pianificazione d'area vasta nelle proposte di legge sul governo del territorio giacenti in parlamento**

La Commissione Ambiente della Camera dei Deputati ha attualmente intenzione di verificare le possibilità di convergenza su un unico testo legislativo dei diversi disegni di legge relativi ai "Principi per il governo del territorio".

I primi testi depositati in ordine di tempo vedono quali firmatari rispettivamente l'On. Lupi del centro-destra (la stessa legge già approvata dalla Camera nel 2005), l'On. Mariani del centro-sinistra e un terzo disegno di legge è quello depositato ad ottobre 2008 dall'On. Mantini.

Nello stesso periodo l'Istituto Nazionale d'Urbanistica ha reso pubblico un suo testo per offrire alla competente Commissione un contributo autonomo da intendere come proposta culturale e disciplinare.

La proposta di **legge Lupi** intende essere una legge di principi chiarendo sin dall'inizio che la potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni salvo, appunto, che per la determinazione dei principi fondamentali. E' forse per questo motivo che il testo esaurisce molto rapidamente il tema della pianificazione di area vasta, rinunciando alla irripetibile opportunità di riorganizzare-uniformare l'attuale vasto ed eterogeneo quadro degli strumenti per la pianificazione del territorio come risulta dalle varie leggi regionali; occasione da cogliere invece, analizzando le attuali tendenze in atto ed utilizzandole per strutturare principi, strumenti e metodi.

La proposta di **legge Mariani** appare essere piuttosto differente dalla precedente, più articolata e puntuale su diversi e rilevanti aspetti. Alcuni osservatori ritengono che raccolga quanto di meglio c'è nella tradizione giuridica dell'urbanistica italiana. Rende esplicito ad esempio il "principio di pianificazione" con una formulazione efficace. Individua, anche se poteva farlo in maniera ancora più esplicita, gli strumenti della pianificazione ai vari livelli; ribadisce la non indennizzabilità dei "vincoli ricognitivi", cioè delle tutele poste per ragioni oggettive su parti del territorio dotate di qualità o soggette a rischi. Chiarisce la valenza nazionale dei livelli minimi delle cosiddette "dotazioni territoriali". Ripristina alcuni apporti della Commissione Giannini (DPR 616/1977) come i "lineamenti fondamentali del territorio nazionale" quale documento territoriale nel quale le competenze dello Stato (dalle infrastrutture alle tutele) dovrebbero trovare la loro sintesi.

L'INU (cfr "Urbanistica INFORMAZIONI" n. 221-222) nella relazione introduttiva alla presentazione della propria proposta di legge, chiarisce che la forma intende essere quella di una "legge di Principi", essenziale e funzionale nel garantire gli obiettivi per i quali è prevista: non una legge regolativa quindi e neppure una legge semplicemente descrittiva, che evidenzia i problemi ma non indica come risolverli. L'Istituto ritiene dunque che il legislatore debba tener conto della vastità della materia e non commettere l'errore di un dettato eccessivamente compressivo.

Per questo motivo l'INU ritiene che le proposte oggi in discussione alla Camera, sono solo parzialmente conformi a tale indirizzo sostenendo che la legge presentata dal centro-destra può essere considerata una legge di principi, anche se su alcuni di essi l'INU ha manifestato il proprio dissenso e se la legge non tratta in modo esauriente passaggi essenziali della riforma. Analogo discorso viene fatto per la proposta di legge Mariani sottolineando che, pur condivisa per molti aspetti, presenta ancora ampie parti regolative e che quindi dovrebbe essere facilmente "asciugata" in una "legge di principi".

Alcuni osservatori muovono alla proposta di legge Mariani la critica opposta ovvero la carenza di nell'attribuire efficacia operativa ai principi proclamati: le formulazioni di principio e d'intenzioni dovrebbe trovare riscontro in formulazioni legislative capaci di agire con immediatezza e chiarezza nelle trasformazioni del territorio.

A tal proposito è tuttavia opportuno riportare quanto osservato nel testo a cura di M.C. Gibelli "La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge *Principi in materia di governo del territorio*" del

2005 in cui si rileva come l'assenza di aspetti regolativi di valenza generale, risulta in evidente controtendenza con quanto sta avvenendo in Europa dove infatti, dopo le esperienze deregolative degli anni '80 e dei primi anni '90, si sta assistendo a un rinnovato impegno riformatore e ad un deciso ritorno alle regole, anche se le regole vengono ovunque riattualizzate sulla base delle problematiche e delle sfide emergenti.

Nei contributi pubblicati nel testo citato curato da M.C. Gibelli in merito alla proposta di legge Lupi emergono di contro, oltre alle critiche preoccupate, alcuni principi che potrebbero essere inseriti nella legge di riforma urbanistica nazionale e che comunque risultano enunciati nelle migliori leggi regionali.

Tra questi il principio che il territorio e le sue risorse sono patrimonio comune e che le autorità pubbliche ne sono i custodi e i garanti nel quadro delle specifiche competenze; la titolarità esclusivamente pubblica della pianificazione; la chiara definizione degli strumenti di valenza territoriale, strategica e urbanistica a livello regionale, provinciale/sovracomunale e comunale; l'integrità fisica e la stabilità del territorio, inteso come "bene comune", la salvaguardia della cultura del territorio, il controllo dell'uso delle risorse ambientali, il blocco del consumo di suolo, il contrasto alla dispersione insediativa, il risparmio energetico; la coesione sociale, perseguibile attraverso una adeguata politica della casa e dei servizi; il recupero del patrimonio edilizio storico; una adeguata attenzione alla partecipazione dei cittadini.

In definitiva il principio basilare da affermare – come scrivono Magnaghi e Marson - è "la centralità del territorio come bene pubblico e collettivo, o meglio come bene comune non alienabile senza il consenso della comunità, essenziale per il benessere delle comunità su di esso insediate".

La consapevolezza – per adoperare le parole di Roberto Camagni – che "il territorio come bene collettivo non viene adeguatamente garantito dal puro operare dei rapporti di mercato", e "richiede pertanto attività di pianificazione, di cooperazione nella decisione e di governo, oltre che lo sviluppo di virtù civiche e di una cultura territoriale diffusa".

\* \* \* \* \*

I detrattori del molto discusso **disegno di legge Lupi** "Principi fondamentali per il governo del territorio" lo considerano privo dei principi fondamentali di interesse nazionale, privo di connessione con le più importanti direttive europee in campo ambientale e con gli indirizzi internazionali finalizzati a incrementare la partecipazione dei cittadini e la coesione sociale, un testo che interpreta riduttivamente il governo del territorio come disciplina degli usi del suolo, senza curare l'integrazione con i temi ambientali, con la tutela del paesaggio e con la protezione della natura.

Il testo di legge risulta inizialmente molto attento nel definire le competenze e le prerogative dello Stato esercitate attraverso politiche generali e di settore inerenti la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, l'assetto del territorio, la promozione dello sviluppo economico-sociale e il rinnovo urbano.

L'art. 2 (*Definizioni*) e l'art. 6 (*Pianificazione del Territorio*) risultano invece piuttosto generici.

Il primo sembra non cogliere pienamente l'occasione per riordinare in modo univoco terminologia e contenuti nell'ambito del proliferare di strumenti e termini prodotti dalle varie leggi urbanistiche regionali.

Il secondo, l'articolo 6, pur essendo l'unico a trattare il tema della pianificazione di area vasta, tema presente in tutta la legislazione regionale, non ne approfondisce identità e ruolo, limitandosi ad enunciare alcuni concetti piuttosto generici come ad esempio che "il comune è l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed è il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio", che "le regioni individuano gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali ricompresi nell'ambito da pianificare", che "il piano territoriale di coordinamento è di competenza delle province", che "il

piano urbanistico è lo strumento di disciplina complessiva del territorio comunale” e che “la pianificazione urbanistica è attuata attraverso modalità strutturali ed operative”.

L'articolo 6 conferma la tendenza già in atto in molte regioni nel negare al piano strutturale l'efficacia conformativa della proprietà e nel demandare all'operativo la disciplina del regime dei suoli. In controtendenza con molte leggi regionali e con la proposta di legge Mariani e con quella dell'INU elude il principio del *contenimento del consumo di suolo* proponendo che il territorio non urbanizzato sia distinto tra “aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili”.

E' tuttavia nell'articolo 5 (*Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione*) che molti commentatori hanno identificato la parte più discutibile del ddl, ovvero nel brano in cui si afferma che “le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi”.

Questo passaggio della proposta di legge è stato interpretato come la rinuncia al governo pubblico delle trasformazioni territoriali finalizzato a garantire l'interesse collettivo e a controllare le pressioni private; questa disposizione è stata in assoluto la più contestata per il fatto che l'orientamento più diffuso è quello invece di escludere del tutto la negoziazione dalla fase di impostazione dei piani e di farne ricorso solo nella fase attuativa.

Da evidenziare a margine è anche l'articolo 7 che riguarda le “*Dotazioni territoriali*”, tema ampiamente trattato nelle leggi regionali (alcune hanno previsto anche un “Piano dei Servizi”); il fatto che il testo abroghi (nel territorio della regione ove questa abbia già emanato) il decreto 1444 del 1968 e che contemporaneamente affermi genericamente che “nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico” e che tutti sono invitati a garantire “comunque un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati” ha suscitato notevoli perplessità poiché regionalizzando gli standard senza delle direttive comuni significa che il diritto alla quantità minima di spazi per servizi pubblici e verde può essere differente nelle diverse parti d'Italia.

E' opportuno da ultimo riportare le preoccupate osservazioni di E. Salzano, la cui tesi è che la legge Lupi esprime una cultura ormai diffusa, di cui si trovano tracce rilevanti in più d'una legislazione regionale e nel comportamento di molte amministrazioni locali di destra, di centro e di sinistra. In quest'ottica evidenzia come gli interessi immobiliari siano diventati i protagonisti e attori delle trasformazioni territoriali; come il ruolo del potere pubblico si sia trasformato da regista e garante delle trasformazioni territoriali e urbane, a facilitatore delle negoziazioni.

\* \* \* \* \*

Nella presentazione della **proposta di legge Mariani** vengono espresse tre significative priorità di indirizzo condivisibili:

la necessità di coordinare e di allineare la normativa nazionale alla realtà istituzionale rinnovata e alle esperienze regionali inquadrando le regole in un sistema coerente e condiviso di principi;

l'esigenza di programmare lo sviluppo e la trasformazione del territorio, delle infrastrutture e delle città, tenendo conto della programmazione e degli indirizzi comunitari, con la partecipazione dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane per costituire un “sistema unico coordinato” del governo del territorio;

la possibilità di creare le condizioni per rafforzare la capacità di governo del territorio da parte delle amministrazioni locali per la riqualificazione delle città, per la manutenzione del territorio, per lo sviluppo dell'impresa agricola multifunzionale e per la prevenzione dai rischi naturali e antropici.

Viene inizialmente chiarito come i soggetti protagonisti di quanto enunciato siano principalmente le regioni e gli enti territoriali, i quali devono trovare in una legge quadro gli elementi costitutivi e i principi fondamentali al fine di operare con riferimenti di certezza e di omogeneità.

A differenza del ddl Lupi, il ddl Mariani sostiene che se le funzioni legislative concorrenti e quelle amministrative sono attribuite alle regioni, vi sono però alcuni aspetti di competenza esclusiva dello Stato che devono essere espressi con norma di dettaglio: si tratta delle dotazioni territoriali per la garanzia dei livelli minimi essenziali (l'art. 16 individua con precisione ciò che si intende per dotazioni territoriali e demanda ad un successivo decreto la quantificazione di tali livelli minimi), del diritto di proprietà, della parità nel processo di pianificazione e di attuazione fra diritti pubblici e diritti privati, della fiscalità urbanistica.

La struttura del ddl si incardina principalmente sui seguenti 4 temi:

- a) la definizione dei principi e delle finalità del governo del territorio;
- b) il sistema di relazione tra i soggetti istituzionali e il coordinamento tra le diverse materie ricomprese nel governo del territorio e quelle connesse di tutela e di valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali e dell'ambiente nonché la programmazione economica e quella del sistema infrastrutturale;
- c) la disciplina della pianificazione, i contenuti, gli strumenti e le relative modalità di attuazione;
- d) la disciplina edilizia e le regole per la legalità del territorio.

La relazione introduttiva al ddl specifica che l'espressione di principi fondamentali non può essere considerato un punto di arrivo. Se il tema di una moderna disciplina è, da una parte, la revisione in termini attuali di principi esistenti - primo fra tutti, quello di pianificazione - nonché il consolidamento di principi già contenuti in alcune leggi regionali, dall'altra il nodo della questione consiste nella formulazione di principi che consentano alle leggi regionali di essere più stringenti sugli obiettivi da perseguire e più efficaci nell'attuazione.

Il primo, il principio di pianificazione, espresso in relazione ai diversi livelli istituzionali, deve garantire la funzione pubblica di tale attività, salvaguardando i beni comuni e contrastando il consumo di nuovo suolo non urbanizzato e consentendo, altresì, l'uguaglianza dei diritti e dei doveri all'uso e al godimento degli stessi beni.

In questa logica, la proposta di legge considera quali principi fondamentali rispetto ai quali costruire le regole che devono governare i processi di trasformazione:

- a) la sostenibilità ambientale, sociale ed economica, la tutela delle risorse naturali e del paesaggio, la prevenzione dei rischi e l'adozione del principio di precauzione nelle scelte e nella valutazione delle possibili alternative per gli interventi di trasformazione (articolo 3);
- b) la sussidiarietà, l'adeguatezza delle istituzioni, l'equità, la trasparenza e la democrazia nella cooperazione istituzionale, la partecipazione e il coinvolgimento nei processi decisionali dei cittadini per l'adozione delle scelte (articolo 5).

Al fine di tradurre i principi in linee guida e concrete azioni attuative, secondo il ddl, è fondamentale che la riforma nazionale preveda il coordinamento con le materie non ricomprese nel "governo del territorio", bensì strettamente connesse alla pianificazione e alla programmazione del medesimo: infrastrutture della mobilità e dell'energia, tutela e valorizzazione dell'ambiente, tutela e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali (articoli 9-14).

Di particolare importanza nella riforma dunque appare il passaggio dalla tutela dei beni paesaggistici a quella più complessiva della *tutela e valorizzazione dei paesaggi*, così come previsto dalla Convenzione europea sul paesaggio riconoscendo che il paesaggio concorre al consolidamento delle culture locali; si sottolinea inoltre come l'articolo 22 introduca la valutazione integrata per gli strumenti di pianificazione del territorio in attuazione della direttiva 2001/42/CE.

L'articolo 10 chiarisce il *ruolo dei vari enti sul territorio* affermando che le leggi regionali garantiscono e disciplinano le competenze e le funzioni amministrative attinenti al governo del territorio e la pianificazione territoriale delle province, delle città metropolitane e dei comuni, ai

sensi di quanto previsto dall'ordinamento statale, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; le province sono titolari delle funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale anche per quanto concerne il compito di assicurare la coerenza dei contenuti delle pianificazioni di settore con il piano territoriale di coordinamento; i comuni nell'ambito delle attribuzioni proprie e di quanto previsto dalla legislazione regionale, assicurano l'esercizio della pianificazione urbanistica e della regolamentazione edilizia attraverso il piano di governo del territorio e gli atti normativi ad esso connessi.

Altro elemento particolarmente rilevante è costituito dalla stretta *connessione tra la programmazione economica, quella infrastrutturale e per la mobilità, con la pianificazione del territorio*: all'articolo 14 si definisce il coordinamento con la programmazione economica stabilendo che le regioni, in coerenza con gli indirizzi del Documento nazionale di programmazione del territorio, predispongono i propri documenti di programmazione e concorrono alle scelte localizzative e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle comunità regionali.

L'articolo 15, *Strumenti di Pianificazione*, non chiarisce in maniera esaustiva quali debbano essere gli strumenti territoriali di area vasta e di ambito sovracomunale pur affermando alcuni interessanti concetti tra cui quello che la pianificazione territoriale disciplina le principali componenti dell'assetto del territorio e le relative invarianti strutturali, in raccordo con la programmazione regionale e provinciale, individuando nell'ambito della pianificazione comunale o intercomunale il livello strutturale di governo del territorio che riguarda l'intero territorio comunale, il livello operativo di governo del territorio, il livello regolamentare urbanistico-edilizio.

Lo stesso articolo precisa che con legge regionale sono definite le modalità con le quali lo strumento di pianificazione territoriale di coordinamento provinciale può assumere valore di piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, della tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga tramite intese tra le amministrazioni, anche statali, competenti.

\* \* \* \* \*

La **proposta di legge dell'Istituto Nazionale di Urbanistica** è stata presentata come detto per definire al meglio forma e contenuti della legge nazionale sul governo del territorio, chiarendo in essa la posizione e le idee dell'Istituto (cfr "Urbanistica INFORMAZIONI" n. 221-222).

Il testo proposto intende ricercare una definizione organica di contenuti, procedure e modalità che consolidino l'ultima generazione di leggi regionali riformiste, di forme di pianificazione efficaci e, più in generale regole per un governo del territorio che accompagni tutti i soggetti interessati in una comune strategia complessiva.

I motivi per i quali l'INU ritiene indispensabile e urgente la legge, che completerebbe la riforma in atto attraverso le leggi regionali, sono tre.

Il primo motivo riguarda la necessità che le innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato; il secondo riguarda l'urgenza di superare l'ordinamento imperniato sulla legge urbanistica del 1942; il terzo motivo riguarda il fatto che il governo del territorio deve presentare accanto alla fondamentale componente della pianificazione altri strumenti d'intervento come i programmi, le politiche territoriali delle amministrazioni locali e regionali, le politiche generali dello Stato.

La proposta dell'INU è composta da quindici articoli organizzati in quattro Capi.

Il Capo I "Principi e finalità del governo del territorio" comprende la definizione di Governo del Territorio, l'indicazione dei principi generali con l'evidenziazione delle finalità da attribuire alla loro applicazione, un terzo articolo dedicato al contenimento del consumo di suolo, indicato come una delle finalità prioritarie e un ultimo articolo dedicato alla copianificazione, cioè alla partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione da parte di tutti i soggetti che ne hanno responsabilità.

Il Capo II "Soggetti del governo e della pianificazione del territorio" è composto da due articoli. Il

primo dedicato ai compiti dello Stato, tra i quali la definizione delle Linee fondamentali di assetto del territorio, da approvarsi con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; il secondo dedicato ai compiti e alle funzioni degli Enti territoriali, cioè i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni.

Il Capo III "La Pianificazione" è composto da sette articoli. Tra questi si evidenziano il primo dedicato ai quadri conoscitivi del territorio da predisporre come condizione della pianificazione, il secondo al processo di valutazione, relativo in particolare alla Valutazione Ambientale Strategica, il terzo dedicato agli strumenti di pianificazione con l'indicazione del modello strutturale - operativo.

La legge sancisce inizialmente i *Principi fondamentali* affermando la necessità del ricorso al metodo della pianificazione - programmazione, come funzioni pubbliche, finalizzate cioè a garantire l'interesse pubblico generale.

Vengono indicate quindi le principali *Finalità del Governo del Territorio*, la prima delle quali è rappresentata dalla tutela dell'interesse pubblico e generale mediante l'esercizio della pianificazione e della programmazione, che sono quindi funzioni essenzialmente pubbliche.

Con l'articolo relativo al *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione ecologica dei suoli* (è questa la proposta che approfondisce maggiormente questo aspetto, mentre ad esempio il ddl Lupi come detto va in direzione diametralmente opposta), si intende proporre una politica pubblica fondamentale di sostenibilità che si ritiene prioritaria, quella del contenimento del consumo di suolo extraurbano in quanto risorsa finita e non riproducibile e della limitazione della diffusione insediativa che ne è la manifestazione più evidente.

Il tema della *Cooperazione, coordinamento e copianificazione* tra gli Enti responsabili del governo del territorio, con la possibilità di istituire vere e proprie conferenze di copianificazione tra gli stessi rappresenta una scelta necessaria per superare le tante "pianificazioni separate" che hanno fino ad ora impedito una razionale ed efficace pianificazione.

Rispetto ai *Compiti e le funzioni delle Regioni e degli altri Enti territoriali* si precisa che le Regioni esercitano le funzioni legislative in materia di Governo del Territorio e, oltre a partecipare all'attuazione dei programmi di competenza statale, esercitano funzioni di pianificazione territoriale e paesaggistica e coordinano la pianificazione, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Agli altri enti spetta invece il compito dell'elaborazione e della gestione della pianificazione strutturale e operativa.

Pur lasciando la necessaria libertà alle Regioni, nell'articolo 10 *Strumenti della pianificazione* si evidenziano innanzitutto i caratteri degli strumenti che le leggi regionali dovranno disciplinare, soprattutto quelli locali: dalla durata al carattere conformativo dei diritti edificatori, a quello di sola configurazione del territorio; dalle procedure di formazione, valutazione e approvazione alle modalità di coordinamento con la pianificazione di settore; dall'incentivazione all'associazione intercomunale all'applicazione delle misure di salvaguardia. Inoltre, si precisa come la pianificazione territoriale, regionale, provinciale e metropolitana, debba sostenere forme di aggregazioni intercomunali, mentre le leggi regionali definiranno le modalità secondo le quali i piani provinciali potranno assumere la funzione di protezione della natura, di tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, di tutela del paesaggio, sempre che sussista un'intesa tra le con le amministrazioni competenti.

La proposta chiarisce infine che le leggi regionali dovranno soprattutto disciplinare la forma degli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, ribadendo la scelta fatta da numerose Regioni di definire una componente strutturale per i piani generali, non prescrittiva e non conformativa e una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche, con carattere prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori e durata quinquennale.

Alcuni osservatori hanno evidenziato la necessità, anche per questa proposta, di soffermarsi in maniera più approfondita sul tema della pianificazione d'area vasta, definendo la forma dei possibili strumenti di pianificazione ed i loro rapporti col territorio affrontando inoltre il tentativo di

organizzare e uniformare strumenti e competenze che nelle leggi regionali recenti appaiono già chiaramente definiti.

L'articolo relativo alle *Prestazioni e dotazioni territoriali* ribadisce la piena responsabilità delle leggi regionali relativamente alle previsioni quantitative, qualitative e prestazionali delle dotazioni pubbliche, anche se la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutto il territorio nazionale, comporta che nella proposta sia comunque fissato un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni. Deve essere sottolineato che l'articolo 12 al comma 5 prevede che "al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti sociali e civili è prevista una dotazione territoriale di aree pubbliche o di uso pubblico non inferiore a venti metri quadrati per ogni abitante...": per quanto sopra esposto appare su questo tema più efficace la proposta Mariani che indica come fa l'INU con precisione ciò che si intende per dotazioni territoriali, ma demanda ad un successivo decreto la quantificazione di tali livelli minimi.

\* \* \* \* \*

Fonti:

- Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Lupi ed altri n. C438 presentata il 29.04.2008
- Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Mariani ed altri n. C329 presentata il 29.04.2008
- Proposta di legge dell'Istituto Nazionale di Urbanistica pubblicata su Urbanistica Informazioni n. 221-222 del settembre-ottobre 2008
- "La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge Principi in materia di governo del territorio" a cura di M.C. Gibelli - Alinea Editrice Firenze 2005
- "Il disegno di legge Lupi e il suo retroterra culturale" di T. Cannarozzo - Infolio Università di Palermo 2006
- "20 01 2005 Torino: che cos'è la Legge Lupi, che fare dopo" di E. Salzano
- Editoriali vari su [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it)

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -

### **7.3 Pianificazione d'area vasta e governo del territorio: convergenze, divergenze e nodi irrisolti nella legislazione recente**

Come più volte ribadito, l'attenzione della ricerca si è concentrata sulle leggi redatte dopo l'emanazione del Codice Urbani (Dlgs 42/2004), in quanto rappresentative di una "generazione" legislativa recente e innovativa.

Gli apparati normativi che ne fanno parte sono quelli di Toscana (LR 1/2005), Lombardia (LR 12/2005), Veneto (LR 11/2004), Campania (LR 16/2004), cui si aggiungono per prossimità cronologica, pur essendo contraddistinte dalla presenza dello Statuto Speciale, Friuli Venezia-Giulia e Provincia Autonoma di Trento.

Questi casi regionali presentano in linea generale alcune scelte di fondo comuni di natura formale e sostanziale, mentre si distanziano in merito ad aspetti e scelte specifiche.

#### **Forma, Struttura**

A livello formale, è comune la tendenza alla semplificazione degli articolati normativi rispetto alle precedenti leggi urbanistiche, a favore di una più facile e meno tecnicistica lettura dei testi di legge.

Nella struttura degli articolati è sempre presente l'iniziale enunciazione di principi: tra questi ricorrono *in primis* sussidiarietà, sostenibilità, partecipazione e copianificazione e poi, non in tutti i casi, flessibilità, adeguatezza, compensazione, efficienza.

Va osservato che la dichiarazione di principi è in alcuni casi coerente con i contenuti e gli strumenti predisposti dalla legge, mentre in altri casi l'applicazione rimane indefinita e non così stringente.

A questa sezione introduttiva, segue in genere nei testi di legge la descrizione delle competenze assegnate ai diversi livelli di pianificazione e la specifica dei caratteri dei relativi strumenti di pianificazione.

Si ritrova poi la descrizione di istituti, procedimenti e strumenti tecnico-operativi urbanistici, edilizi (perequazione, compensazione, contenuti dei piani attuativi; accordi di programma; ecc.) o di altri aspetti operativi specifici.

Particolare attenzione viene dedicata, in chiusura o nel corpo delle varie leggi, al tema della tutela del paesaggio e dei contenuti e valenze paesaggistiche dei vari piani.

#### **Livelli, Strumenti, Competenze**

Da un punto di vista sostanziale i livelli di pianificazione previsti sono sempre tre, regionale, provinciale e comunale, ma le relative attribuzioni di competenze e la caratterizzazione dei relativi strumenti di piano, pur essendo spesso analoghe, non sono mai identiche.

Il maggiore livello di omogeneità è rintracciabile nel ruolo e nei contenuti degli strumenti di pianificazione regionale e comunale.

A livello regionale i piani sono accomunati dall'aver valenza territoriale e paesaggistica ai sensi del Codice Urbani e dall'aver assunto un valore strategico perseguendo la cosiddetta "territorializzazione dello sviluppo".

Infatti essi indirizzano la tutela e lo sviluppo del territorio raccordandosi con gli strumenti di programmazione predisposti a livello regionale, aventi di solito durata quinquennale (Quadri Strategici Regionali e Programmi Operativi; Piani Regionali di Sviluppo (PRS); Documenti Strategici Regionali (DSR) ecc.).

Rispetto ai documenti di programmazione, i PTR calibrano la definizione di obiettivi, indirizzi e progetti strategici in base alle risorse disponibili. In alcuni casi (Campania; Toscana) all'interno dei piani territoriali regionali sono stati impostati in modo sistematico i rapporti tra il livello delle tutele, corrispondenti territorialmente ad ambiti o aree sensibili/vincolate, e il livello dello sviluppo territoriale ed economico, corrispondente a ambiti o sistemi strategici di intervento.

La fattibilità degli indirizzi proposti è così collegata da un lato al rispetto e/o alla valorizzazione di elementi di vulnerabilità e pregio ambientale o paesaggistico, dall'altra all'effettiva presenza di linee di finanziamento.

I Piani Territoriali Regionali si proiettano quindi in una dimensione strategico-propositiva legata a obiettivi e risorse riferiti a specifici quadri territoriali e racchiusi in definiti orizzonti temporali.

Ciò implica e richiede una notevole efficienza, dinamicità e flessibilità dello strumento e degli apparati amministrativi preposti alla sua gestione, che deve perseguire le proprie finalità all'interno di definite condizioni territoriali, finanziarie, temporali.

Più ampie differenziazioni, che nei casi estremi si traducono nella vaghezza della definizione di ruoli e compiti, sono rintracciabili a livello provinciale.

Rimanendo confermato, almeno in linea di principio, il ruolo-cerniera dei piani provinciali nel coordinamento delle pianificazioni separate e nella gestione e tutela delle risorse ambientali, mentre varia il rilievo che essi assumono nella pianificazione paesaggistica, nel rapporto di intermediazione tra amministrazioni regionale e comunali, nel ruolo svolto nell'area vasta nella programmazione e nello sviluppo territoriale.

Il caso di maggiore "marginalizzazione" del livello provinciale è quello friulano, in Statuto Speciale, mentre tra le Regioni a Statuto ordinario c'è solo una diversa calibratura delle competenze ad esso attribuite.

Il discrimine tra le diverse scelte trova radici nelle pregresse modalità di governo del territorio che può, nella sua varietà, essere esemplificativamente rappresentato da un lato dalla Toscana, storica sostenitrice della sussidiarietà, e dall'altro dal Friuli che non ha mai attribuito un ruolo significativo alla Provincia e persevera con le scelte della nuova legge.

Le risposte dei referenti regionali in merito ai rapporti tra pianificazione regionale e provinciale (cfr Cap.5.2) hanno confermato l'attuale dinamicità e variabilità nella definizione delle competenze provinciali, che vede aperti in numerose Regioni larghi e intensi dibattiti interistituzionali e disciplinari.

Il tema dell'attribuzione di competenze è nodale anche nella Regione Umbria, dove i referenti Provinciali, rispondendo alle domande poste in merito alla LR 28/1995 (cfr. Cap.2), richiamano da un lato il ruolo attivo e i risultati raggiunti dai PTCP umbri in campo territoriale e paesaggistico, e dall'altro la limitante sovrapposizione di competenze che segna negativamente l'esperienza umbra.

Nell'ottica della revisione della LR 28/1995 i referenti provinciali evidenziano d'altra parte la necessità di una definitiva e condivisa articolazione di compiti in campo territoriale, paesaggistico, programmatico, in particolare tra Regione e Provincia, superando i rigidi rapporti gerarchici finora instaurati.

Per quanto concerne il livello comunale è ormai assodata in tutte le esperienze regionali la bipartizione dei piani in parte strutturale e operativa, seppure con differenze nei nomi (PRC; PAT; PGT; ecc.) e nell'articolazione di dettaglio, e l'applicazione di principi di perequazione e compensazione.

Va d'altra parte registrata la diffusa previsione di strumenti sovracomunali, in alcuni casi anche particolarmente originali (in Campania possono derivare da Patti territoriali) che vedono la stipula di accordi interistituzionali, e che attribuiscono eterogenei livelli di libertà all'iniziativa comunale e provinciale.

Una tendenza generale delle leggi recenti è di non specificare nel dettaglio i contenuti tecnici e gli elaborati da redigersi all'interno dei vari strumenti di piano, con una scelta che sembra favorire l'approccio legislativo "per principi e criteri" a quella maggiormente rigida "per tecniche e procedure".

Nell'attribuzione di competenze in materia paesaggistica ai vari livelli, a fronte della definitiva titolarità statale - regionale del piano paesaggistico ai sensi del Dlgs 63/2008, alcune Regioni hanno scelto percorsi spiccatamente centralistici, altre di sviluppare "trasversalmente" a tutti i livelli istituzionali la pianificazione e la gestione del paesaggio, coinvolgendo attivamente comuni e province in applicazione del principio di sussidiarietà, coerenza e adeguatezza.

Il Friuli (Regione a Statuto Speciale), ha sostanzialmente escluso le Province dalla materia paesaggistica, a favore di un rapporto diretto Regione-Comuni, per cui molti dei contenuti del PTR hanno diretta coerenza sugli strumenti comunali.

La Regione Toscana nel PIT ha raccolto e coordinato le esperienze delle Province, finora competenti in materia paesaggistica, per poi ridistribuire puntualmente competenze sui livelli regionali, provinciali e comunali in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Analogamente la Campania, con minore puntualità e dettaglio, ha attribuito ai livelli provinciale e comunale il ruolo di piani di successivo e graduale approfondimento degli ampi contenuti paesaggistici del PTR, considerando i PTCP veri e propri piani "componenti" il PTR.

Sullo stesso orientamento la Lombardia ha esteso il principio di pianificazione integrata (paesaggistica-ambientale-difesa del suolo) a tutti i livelli di pianificazione in base al principio sussidiarietà, mettendo in particolare valore l'azione locale, considerata fondamentale per la concreta attuazione degli obiettivi regionali.

Il coordinamento dei vari livelli è comunque ancora un nodo critico.

Il Veneto ha attribuito al nuovo PTRC (adottato) valore paesaggistico, ma con contenuti di solo indirizzo e di larghissima scala, lasciando indeterminato il quadro delle competenze.

### ***Governance, Processi decisionali, Valutazione***

Copianificazione, coordinamento e partecipazione sono espressione dell'applicazione di politiche di governo del territorio vicine alla sussidiarietà e ricorrono in tutte le più recenti leggi regionali con forme e modalità eterogenee. In alcuni casi la collaborazione interistituzionale e il confronto partecipativo hanno un ruolo centrale nelle politiche di governo nel territorio con la previsione di molteplici luoghi e forme di confronto, in altri casi si esauriscono nell'obbligatorietà dello svolgimento di procedimenti interni alle fasi di redazione o addirittura di approvazione dei piani.

Nel Friuli la copianificazione è prevista nella redazione di piani sovra comunali o infraregionali e nel procedimento di redazione dei Piani Strutturali (conferenze e successiva intesa di pianificazione), al fine del raggiungimento congiunto delle intese o degli atti di assenso.

La Toscana basa le proprie politiche di governance sul principio che qualsiasi azione di trasformazione o forma di governo necessita di una collaborazione interistituzionale degli enti che di fatto hanno la competenza in materia e il coinvolgimento delle comunità insediate.

Proprio per questo l'azione del governo della Regione assicura il coordinamento delle politiche e la sinergia delle intenzionalità di tutti i settori e di tutti i soggetti che incidono sulle risorse stesse.

Ai fini del Coordinamento degli strumenti della pianificazione territoriale, qualora sia opportuna la definizione o la variazione contestuale, il comune, la provincia o la Regione, in base all'interesse prevalente, promuovono la conclusione di accordi di pianificazione definendo consensualmente gli strumenti di pianificazione.

La legge istituisce inoltre, in via permanente, la conferenza paritetica interistituzionale al fine di comporre gli eventuali conflitti insorti tra i soggetti istituzionalmente competenti.

La Regione assicura altresì la partecipazione degli enti locali interessati nel processo di formazione delle decisioni di propria competenza, richiedendone in ogni caso il relativo parere e conformandosi ad esso nei casi di esclusiva rilevanza locale.

Prima in Italia, la Toscana si è anche dotata di una specifica legge sulla partecipazione (LR 69/2007).

In Lombardia il governo del territorio è costruito attraverso l'attuazione di una pluralità di piani fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso.

A questo scopo il Coordinamento tra Comuni, Province e la Regione viene realizzato attraverso il PTR e i PTCP che hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve previsioni aventi efficacia prevalente e vincolante.

In particolare nell'elaborazione del PTR, la Giunta Regionale deve individuare le modalità con le quali consultare tutti i soggetti interessati al piano in quanto portatori di interessi diffusi nonché le altre forme di Partecipazione di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la costituzione di un forum per le consultazioni attivo per tutta la durata della costruzione del piano.

Anche in fase di predisposizione del PTCP, la provincia assicura la partecipazione attiva degli altri enti locali e di ogni altro ente o soggetto pubblico e privato interessato dai temi in discussione.

Il tema della Copianificazione viene introdotto anche nell'ambito della redazione del Piano dei Servizi, che può essere redatto congiuntamente tra più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale, in quanto la Regione incentiva dunque il coordinamento e la collaborazione interistituzionale per la realizzazione e la gestione dei servizi.

La LR 11/2004 del Veneto prevede "Forme di concertazione e partecipazione nella pianificazione" e cioè specifici momenti di confronto tra i soggetti pubblici interessati alla pianificazione del territorio, ma anche soggetti privati.

I diversi livelli di pianificazione sono tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza e ciascun piano indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti.

Inoltre ogni piano detta i criteri ed i limiti entro i quali il piano di livello inferiore può modificare il piano di livello sovraordinato senza che sia necessario procedere ad una variante dello stesso (processo di revisione down-top).

Specifiche norme riferite al Coordinamento e integrazione delle informazioni tendono a favorire all'efficacia della collaborazione tra enti definendo strumenti di omogeneizzazione, aggiornamento e diffusione delle informazioni territoriali regionali.

La legge prevede il PATI, piano urbanistico intercomunale di copianificazione.

La regione Veneto pone tra i principi alla base di ogni processo pianificatorio il principio della partecipazione stabilendo che nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, gli enti conformino la propria attività al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali, con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti, ma anche le forze economiche e sociali attive sul territorio.

Le modalità di tali processi sono formalizzate solo in parte dalla legge (procedure di pianificazione concertata; metodi di concertazione e partecipazione per l'esame del documento preliminare di PTRC e PTCP).

In Campania la legge 16/04 statuisce che tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di

pianificazione territoriale e urbanistica informino la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa, e disciplina gli strumenti di raccordo e coordinamento tra la regione e gli enti locali da attuare in sede di individuazione degli obiettivi della pianificazione e nella successiva fase di verifica della compatibilità delle scelte adottate.

A questo scopo le conferenze di pianificazione sono finalizzate a far esprimere in un'unica sede i pareri di tutti gli interessi pubblici sottesi all'approvazione degli strumenti di pianificazione; la redazione e la gestione del PTR sono supportate da una Conferenza permanente di copianificazione.

La partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione è uno dei principi generali della legge e richiede che alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione siano assicurate idonee forme di pubblicità, consultazione e partecipazione dei cittadini, anche in forma associata (vedi laboratori di pianificazione partecipata).

A questo proposito il sistema informativo territoriale regionale costituisce un fondamentale strumento di dialogo e scambio di informazioni tra enti, ma anche tra enti e privati cittadini.

Sono previsti piani sovra comunali promossi dai Comuni anche in riferimento ad ambiti interessati da Patti Territoriali.

Le risposte dei referenti regionali in merito a questi temi (cfr. par.5.2) rendono in parte conto dei risultati applicativi della copianificazione e partecipazione prevista nelle norme.

Tranne nel caso del Veneto, in cui la cultura del dialogo interistituzionale, ma anche quello pubblico-privato sembra maturo, sono stati segnalati ostacoli principalmente nella mancanza di una diffusa prassi e di una cultura del dialogo e del confronto.

Identica conclusione è stata raggiunta dai rappresentanti delle due Province umbre (cfr Cap.2), che segnalano tra l'altro nelle attuali forme di copianificazione previste dalla LR11/2005, una tendenza alla "burocratizzazione" dei processi di copianificazione e auspicano l'avvio di rapporti e processi di confronto (interistituzionali e non) più flessibili e costruttivi.

Un altro tema rilevante rintracciabile nei vari testi normativi è quello della valutazione, sia interna ai piani (VAS; Valutazione Integrata; ecc.) sia riferita alla loro efficacia e ricaduta territoriale nel tempo.

Questo tema trova spazio nelle leggi regionali tanto nell'obbligatorietà dei processi di valutazione, che impongono tra l'altro lo sviluppo di processi partecipativi e di copianificazione all'interno dei Piani, sia nella previsione di Osservatori sullo stato del paesaggio, del territorio, dell'attuazione degli strumenti di pianificazione, il cui funzionamento è fondato sulla costruzione di organici e aggiornati sistemi informativi territoriali.

Di nuovo, nell'interlocuzione con i referenti regionali sono emerse significative indicazioni sulla realtà applicativa, con la segnalazione dell'attuale incompletezza e/o inadeguatezza dei sistemi di monitoraggio disegnati dalle leggi, profilando l'assenza di esperienze di monitoraggio - valutazione - revisione mature ed incisive.

**Sezione INU Umbria**

La pianificazione d'area vasta nelle esperienze regionali  
- Volume 1° Documento di Sintesi -