

IL PIANO REGOLATORE DAL PROGETTO AL GOVERNO DELLA CITTA'

L'urbanistica per molto tempo è stata concepita come **progetto di una città**.

Progettare significa rispondere ad un'esigenza definendo la **funzione** della cosa che si vuole ottenere, la sua **organizzazione**, la sua **struttura** e la **forma** conseguente.

Oggi si può "progettare" una città? Cosa era e cosa è oggi la città?



Cedric Price "Three Eggs Diagram"

Funzione, struttura e forma della città antica potevano essere stabilite per un periodo molto lungo, come un **progetto** definito. Quelle della città industriale potevano essere regolate periodicamente con norme e modelli organizzativi, cioè con un **piano** urbanistico. Quelle della città attuale cambiano continuamente nel tempo e nello spazio; piuttosto che progettarle è necessario **governarle**. E' un processo dinamico che usa molti strumenti, compreso il piano.

LA CITTA DI OGGI E' DIFFUSA E IMMERSA IN UN SISTEMA DINAMICO GLOBALE

Oggi non si può pensare la città come un oggetto isolato

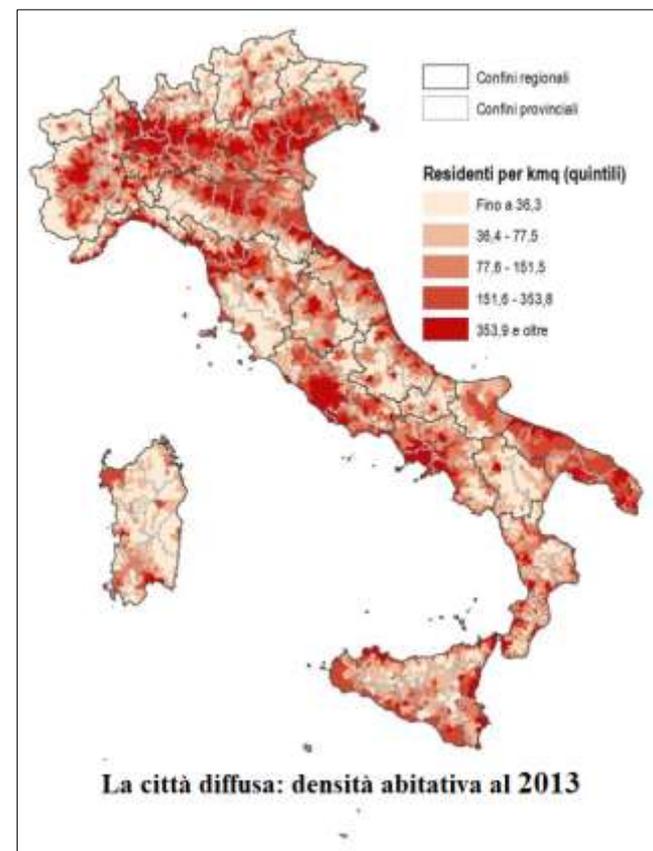
La città tradizionale era compatta e si fondava sulla sostanziale stabilità delle strutture sociali (famiglia, vicinato, quartiere), dei modi di abitare e produrre, dei rapporti con il suo territorio e con altre città.

La città attuale è diffusa e inserita in un sistema in continuo cambiamento, investito da una duplice ondata di **globalità**: quella delle comunicazioni, della produzione e dei mercati, e quella dell'ambiente, con risorse sempre più limitate, a partire da terra, acqua, aria non inquinata.

Insieme alla città tradizionale è quindi andata in crisi anche la **prevedibilità del futuro**, dei rapporti col territorio circostante, o con le città d'altri paesi.

In realtà l'incertezza del futuro è sempre esistita, ma nei secoli passati il relativo isolamento e la lentezza dei cambiamenti consentivano di fare programmi anche a lungo termine. Oggi le decisioni debbono essere prese in tempo reale; si parla di **governance urbana**, di **marketing urbano**, di **competizione fra città**, di **reti di città** alleate per grandi progetti comuni.

E' anche **cambiato il modo di decidere**: i piani/progetto del passato erano imposti da un potere pubblico forte, che poteva disporre di finanziamenti adeguati ed operava in situazioni relativamente stabili. Oggi, in Italia come altrove, è molto più ampia (e mobile) la platea dei decisori; sono calate le risorse pubbliche e sono necessari **accordi con gli operatori privati**



IL PASSATO: IL PROGETTO URBANO DAL RINASCIMENTO ALL'EPOCA INDUSTRIALE

Dopo le limitate trasformazioni medievali, il Rinascimento progetta modelli ideali e modifica parti di città; l'epoca barocca ridisegna grandi spazi urbani, l'ottocento applica alla nascente città industriale le nuove regole d'ingegneria urbana.

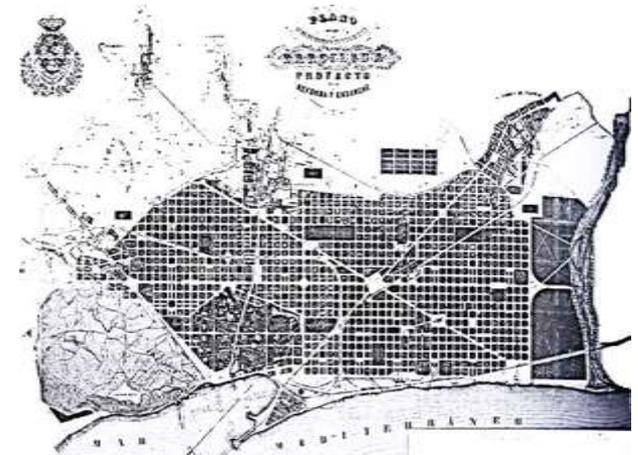
Ferrara l'Addizione Erculea di Biagio Rossetti applica a una città reale canoni rinascimentali. 1492



Roma Progetto di Domenico Fontana (1585-90). Modello policentrico con assi (vie processionali) e punti focali



Barcellona Progetto di Ildefonso Cerdà (1859) L'antica ciutat enmurallada e il nuovo tessuto urbano



Con lo sviluppo industriale si dilata lo spazio urbano; si elimina la barriera delle mura, nasce la *periferia* che mescola fabbriche, alloggi in affitto e nuovi servizi, come ferrovie e tram. Si realizzano i primi piani generali: l'ingegneria urbana e l'arte urbana progettano gli spazi pubblici ed offrono nuovi modelli: assi urbani, diagonali, boulevards, l'isolato, gli edifici in linea.

Cambia scala, ma sono sempre *progetti*, che definiscono una forma da realizzare compiutamente

IL PASSATO: IL PIANO RAZIONALISTA

Il consolidamento dell'economia industriale e del modello organizzativo fordista, insieme alla necessità di regolare la crescita caotica delle periferie e garantire servizi sociali, portano alla **città razionalista**.

La mescolanza di usi che caratterizzava la città antica è sostituita dalla **zonizzazione monofunzionale**.
Nascono strumenti tuttora in uso: zone urbanistiche; indici di edificabilità; standard per servizi

Amsterdam. Piano di Van Eesteren (1929-1932)



Col razionalismo il piano rinuncia a disegnare la forma fisica degli spazi urbani, fissa gli elementi principali e delimita le **zone** che saranno attuate poi con progetti a scala edilizia; definisce e misura le quantità di attività pubbliche e private insediabili.

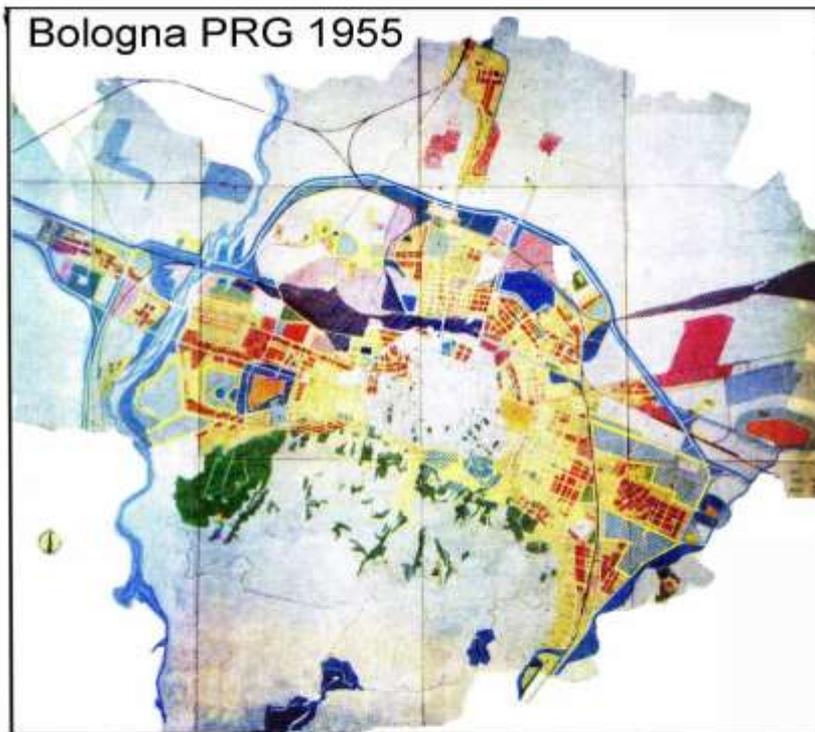
Il piano razionalista è ancora un progetto, ma relativamente aperto e dilatato nel tempo.

Si possono distinguere

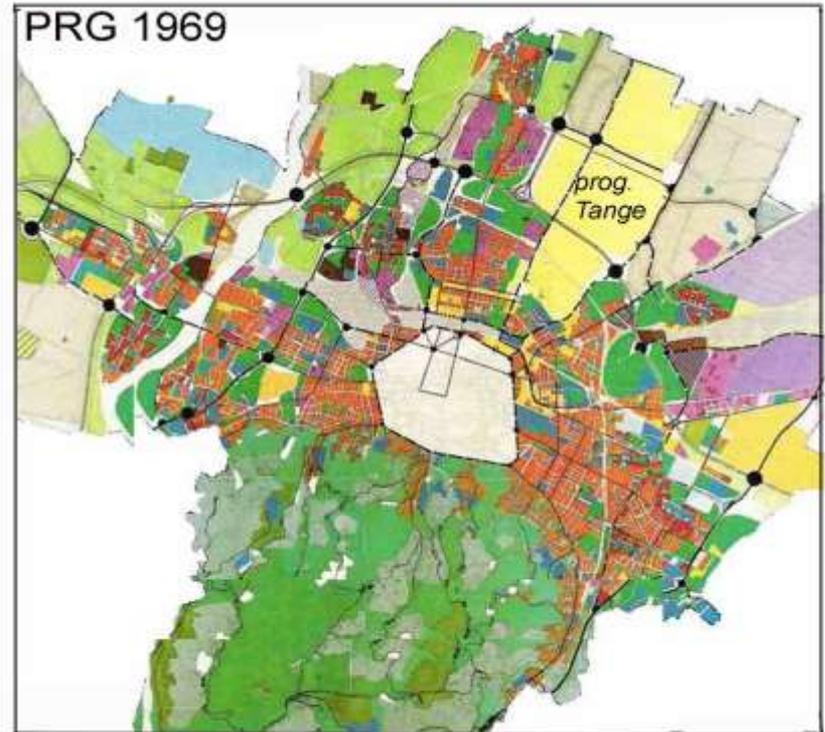
- il tessuto antico, intorno alla rete dei canali pianificati a partire dal medioevo;
- il tessuto residenziale e produttivo disegnato nell'800,
- le **nuove zone** residenziali, portuali e produttive definite dal piano razionalista.

II PIANO RAZIONALISTA ALL'ITALIANA: DAL DOPOGUERRA ALLA LEGGE PONTE

La Legge urbanistica «razionalista» del 1942 si applicò con grande ritardo e scarso impegno; si preferì sostenere l'attività edilizia, con **piani sovradimensionati**, che riducevano al minimo il controllo pubblico. Con la **Legge Ponte del 1967** i privati debbono partecipare ai costi urbani e sono garantiti spazi per i servizi pubblici. Il caso esemplare di Bologna: gli altissimi indici di edificabilità previsti dal piano del 1955 consentivano di insediare oltre un milione di abitanti; la Variante del 1969 applica la nuova legge, con **elevati standard di verde e servizi**, e dimezza le previsioni edilizie. Rimane però il consumo di suolo.



rosso edilizia intensiva giallo ed.estensiva
p.particolareggiati nuova residenza



il piano blocca l'espansione residenziale
massimizza i servizi (blu), verde e parchi

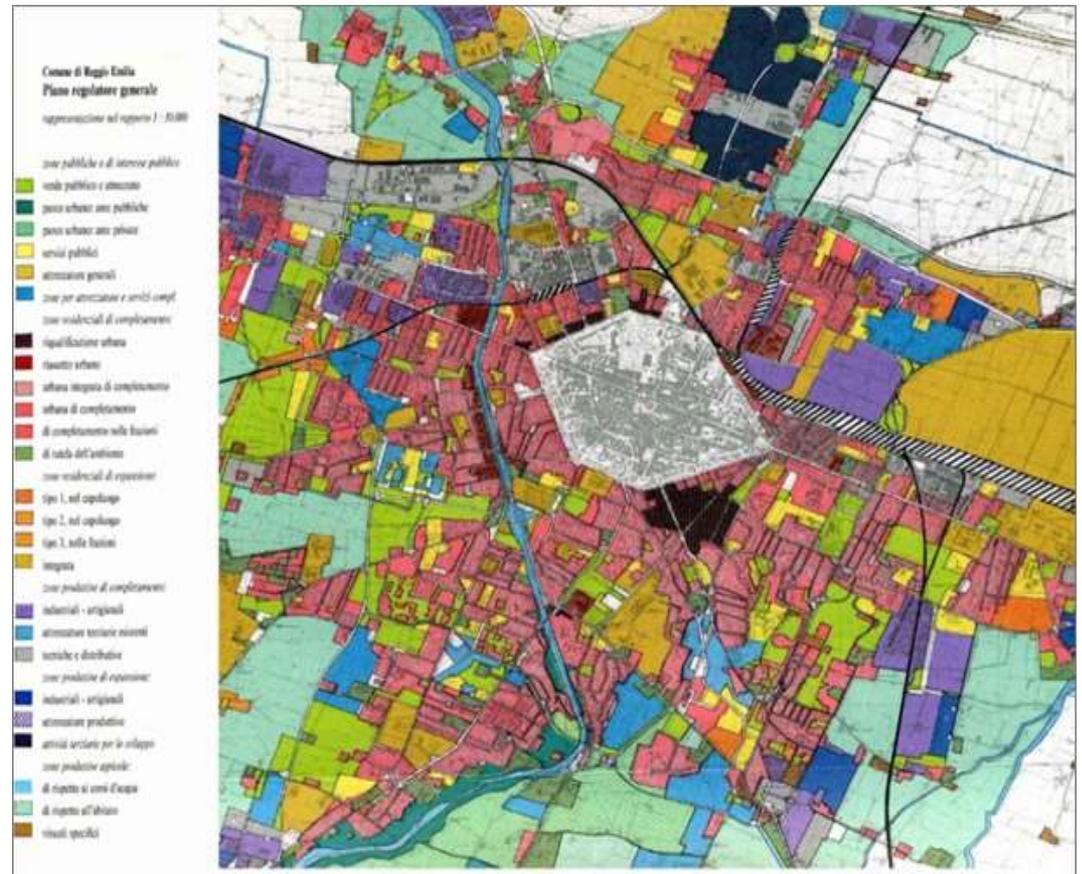
MERITI E LIMITI DELLA LEGGE PONTE –SUPERAMENTO DEL PIANO RAZIONALISTA

La Legge Ponte ha avuto il grande merito di **riordinare lo sviluppo urbano**, dando ai comuni un insieme di regole e strumenti che hanno consentito finalmente – soprattutto dopo il 1970, col sostegno delle Regioni – la diffusione degli strumenti urbanistici e la loro effettiva attuazione. Ma quella legge ha anche modificato un elemento di base della Legge del 1942, eliminando un passaggio intermedio fra un PRG a maglie larghe e gli strumenti attuativi, ritrovabile in tutte le normative europee: con la Legge Ponte è **il PRG stesso che stabilisce l'uso e l'edificabilità delle singole proprietà**.

Così, mentre in Europa i rapidi mutamenti economici e sociali in atto portavano ad ampliare sempre più i margini di flessibilità previsti dal piano razionalista, in Italia al invece contrario gli strumenti urbanistici divenivano sempre **dettagliati e rigidi**.

Per fare fronte alla crescente dinamica delle città si doveva allora ricorrere a continue **varianti**, con il rischio di perdere coerenza e visione d'insieme.

Si è anche cercato di ridurre la rigidità dei piani con nuove regole: ad esempio il PRG di Reggio Emilia del 1983 è molto dettagliato, ma **le zone non sono più monofunzionali**, e consentono una gamma di **usi urbani** fra loro compatibili, modificabili nel tempo.



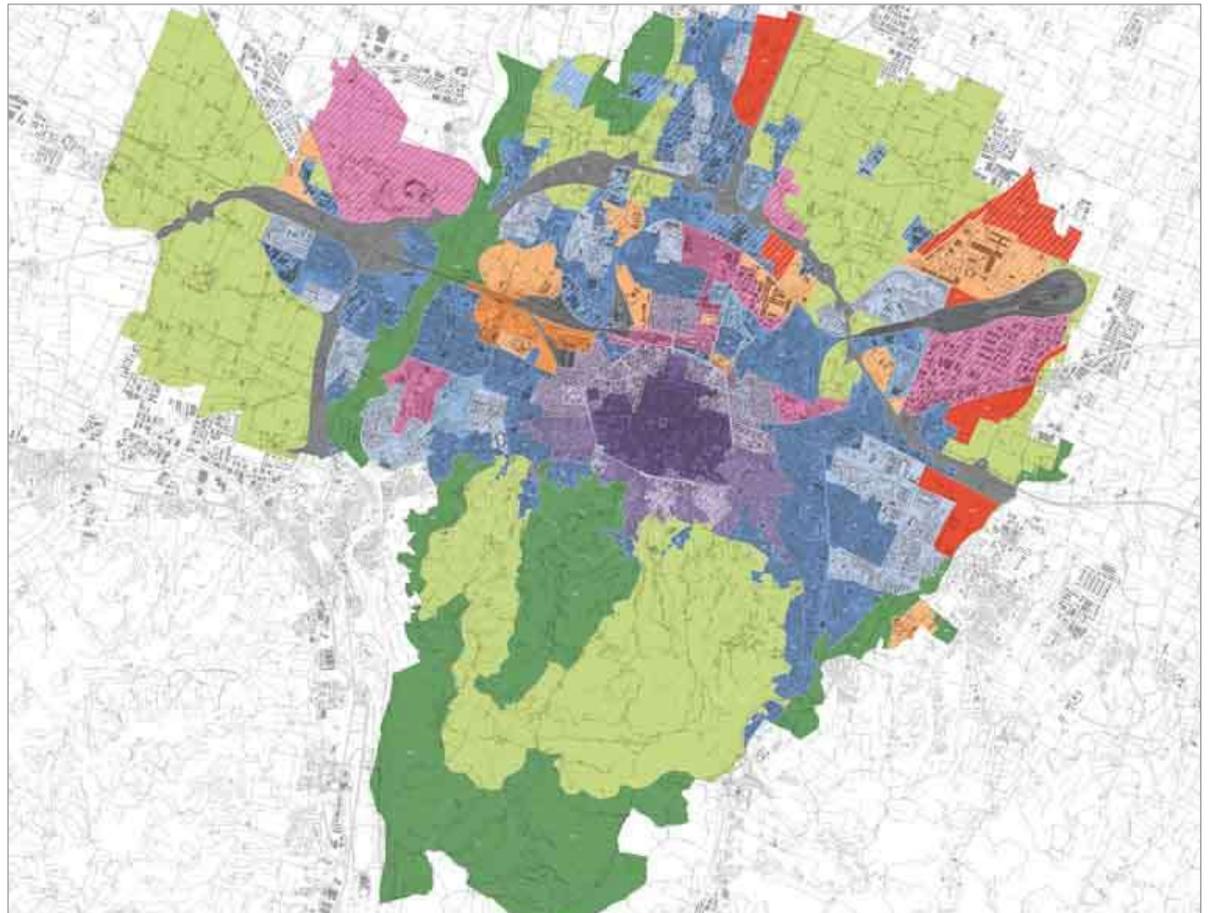
LA SVOLTA: ARTICOLAZIONE DEL PIANO IN DUE LIVELLI – LA PEREQUAZIONE

La svolta si ha dalla fine degli anni '90, quando la maggior parte delle regioni adotta il modello proposto dalla legge toscana, che cerca di adeguare il piano urbanistico alla nuova dinamica urbana articolandolo in **piano strutturale** (che non assegna alle singole proprietà diritti di edificabilità) e **piano operativo**, definito dopo analisi e trattative pubblico/privato..

L'articolazione del piano in due livelli è in genere in uso nelle altre realtà europee, con gli *schemi direttori* (o *strategici*) e i piani locali, *operativi*.

Nel nostro paese questa articolazione in due livelli è stata anche determinante per avviare pratiche di **perequazione**, e così superare i problemi dell'esproprio

A lato PSC di Bologna 2008



DIFFUSIONE DEI NUOVI STRUMENTI URBANISTICI- UN'INDAGINE CeNSU

Dati di base del 2015

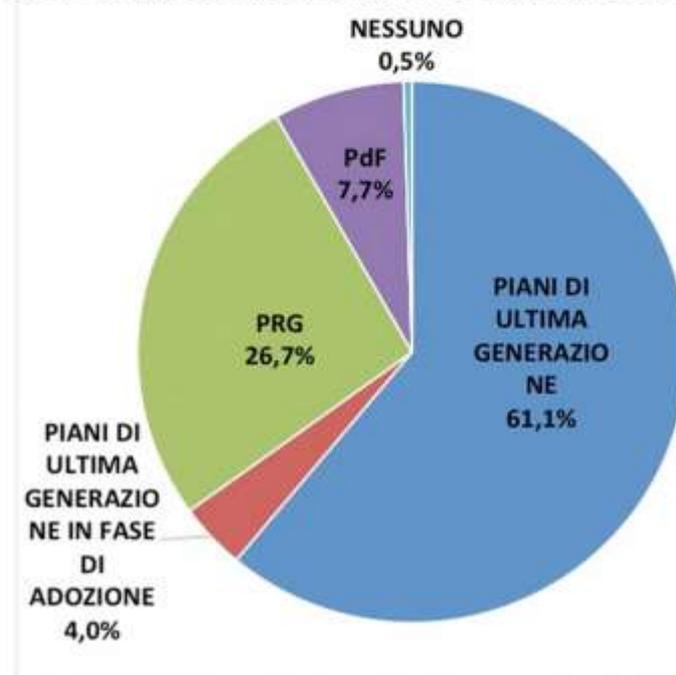
La maggioranza delle regioni ha seguito il modello di **piano comunale a due livelli** adottato dalla **Toscana nel 1995**.

Sul versante opposto la **Lombardia: un unico strumento** e un Piano dei Servizi con nuovi standard prestazionali e non quantitativi; una scelta legata alle caratteristiche della regione, con la grande quantità di piccoli comuni che ha imposto una relativa semplificazione degli strumenti e norme per una rapida attuazione.

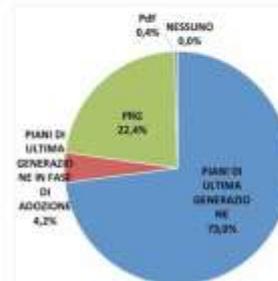
Si deve notare che il modello toscano a volte è rimasto solo teorico, mentre regioni importanti, **Piemonte, Lazio e Sardegna** (e anche la Sicilia) hanno **sostanzialmente conservato gli strumenti della legge del 1942**, anche se con risultati fra loro molto diversi.

In particolare, **il Piemonte** ha privilegiato un approccio integrato fra la pianificazione e il controllo idrogeologico. Le norme piemontesi hanno anche organizzato come un sistema le Varianti ai PRG, cercando di superare la rigidità del piano tradizionale senza ricorrere all'articolazione dello strumento urbanistico in due parti con diverso orizzonte temporale.

STATO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE IN ITALIA



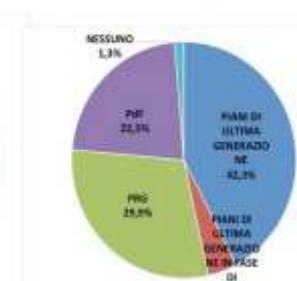
NORD-CENTRO
Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria
Trentino-Alto Adige, Lombardia,
Veneto, Emilia-Romagna



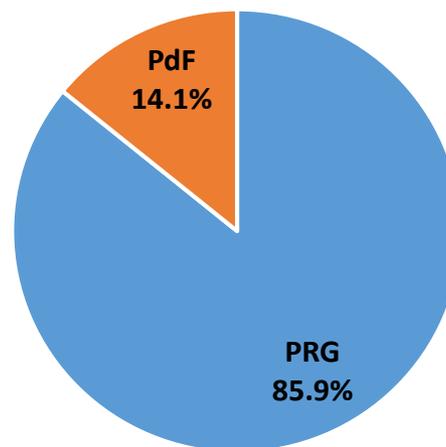
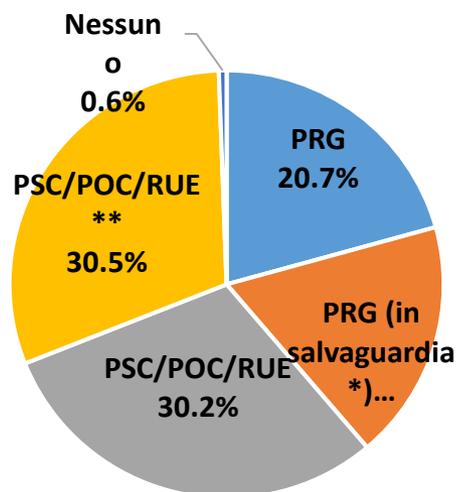
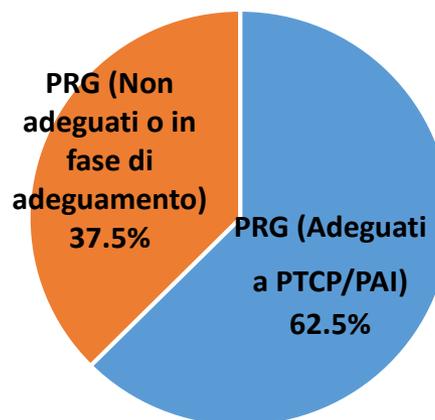
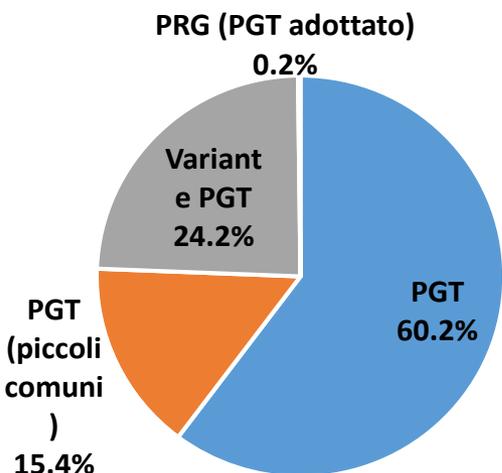
CENTRO
Toscana, Marche
Umbria, Lazio



SUD E ISOLE
Abruzzo, Molise, Basilicata
Puglia, Calabria, Campania
Sicilia, Sardegna



INDAGINE CENSU La situazione nel 2015-16



ESPERIENZE RECENTI Dal Codice Europeo del Paesaggio (2004) una scelta radicale di tutela

Il Piano Paesistico della Puglia (2015)- Quasi un «restauro territoriale»

Classificazione degli spazi periurbani di confine fra città e campagna Area di Lecce

Intercluso



spazio aperto a contatto diretto con la città; si può usare come spazio agricolo a servizio diretto della città o per rigenerazione delle risorse ambientali (aria, acqua, suolo)

Cuneo



spazio che penetra nel cuore della città a contatto con la campagna aperta: corridoio d'aria e mitigazione del clima o spazio con usi variabili che connette parti urbane

Semiaperto



spazio agricolo di mediazione tra la città e la campagna può contenere materiali diversi per rigenerare le risorse ambientali o agricoltura produttiva con funzioni urbane

Cuscinetto spazio aperto



in grado di distanziare/unire due centri urbani con materiali agricoli (percorsi, orti urbani,), può servire per la rigenerazione di risorse ambientali

Lineare

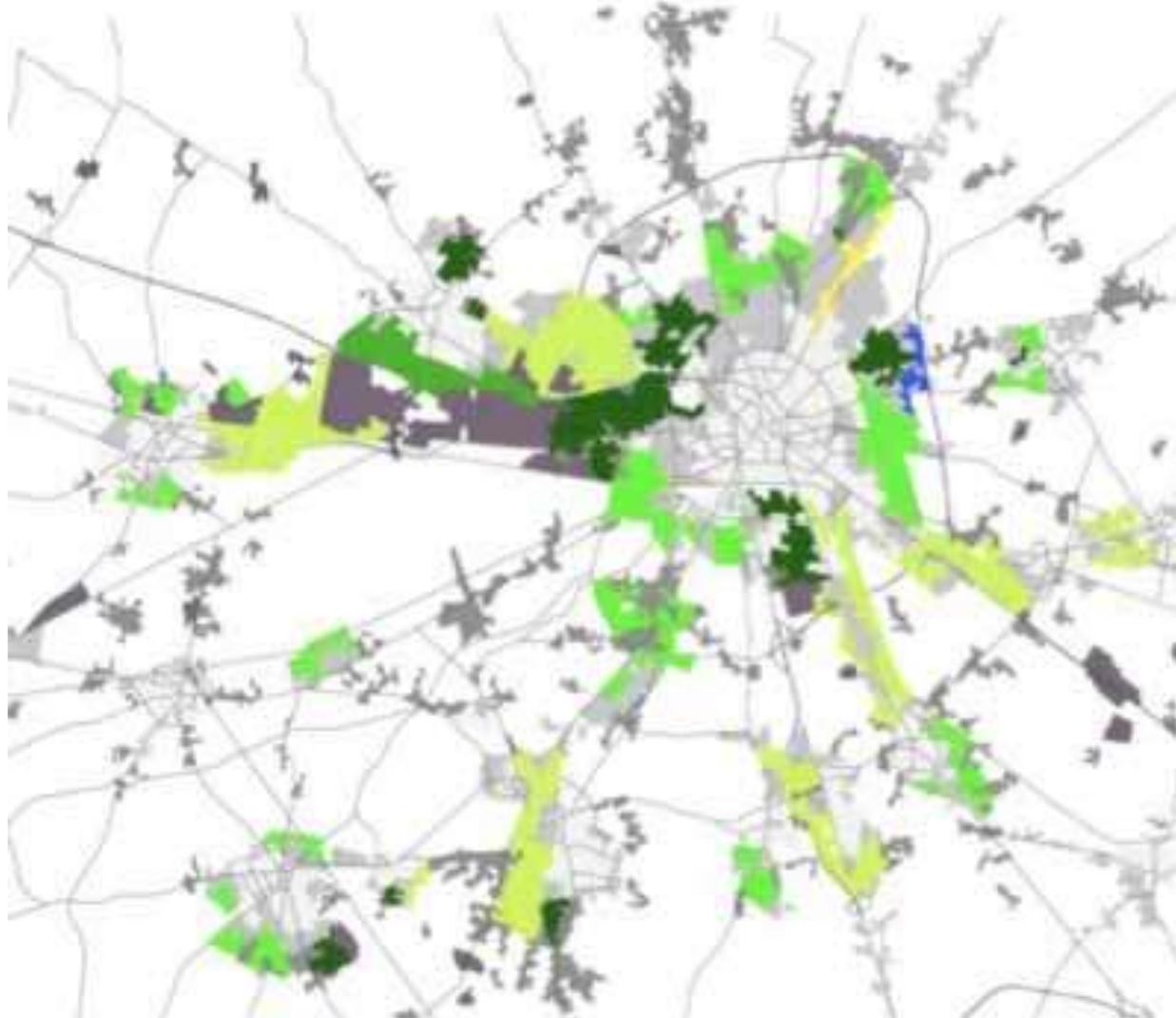


spazio aperto allungato, si colloca lungo elementi lineari (strade, fossi); può essere un parco lineare alberato per la rigenerazione di risorse naturali, un'alberatura come barriera verde di protezione da polveri e dal rumore, uno spazio agricolo di protezione dei corridoi naturali

Completamento



spazio aperto di piccole dimensioni che completa una maglia urbana; da attrezzare a giardino; da usare per un servizio di quartiere; uno spazio agricolo per orti urbani



ESPERIENZE RECENTI Toscana 2015 Piani di Indirizzo Territoriale con valenza paesaggistica

Il Piano Regionale si attua attraverso «**Progetti di Paesaggio**» L'esempio riportato è quello Progetto «Leopoldine in Val di Chiana» proposto per la valorizzazione delle ville, fattorie e case coloniche costruite con la bonifica del granduca Leopoldo. A sinistra l'elenco degli elaborati del progetto; a destra la carta regionale dei **Morfotipi rurali**, con la sua Legenda

Progetto delle Leopoldine

Elaborati regionali di base

Invarianti I, II, III, IV

I paesaggi rurali storici della Toscana

Iconografia della Toscana: viaggio per immagini

Visibilità e caratteri percettivi

Elaborati specifici per l'ambito

Carta topografica 1:50.000

Carta dei caratteri del paesaggio 1:50.000

Invariante I: i caratteri idro-geo-morfologici dei

bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici

Carta dei Sistemi morfogenetici

Invariante II: i caratteri ecosistemici dei paesaggi

Carta della Rete ecologica

Invariante III: il carattere policentrico e reticolare

dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali

Carta Sistema insediativo storico e contemporaneo

Carta Morfotipi insediativi

Carta Figure componenti i morfotipi insediativi

Carta Territorio urbanizzato

Invariante IV: i caratteri morfotipologici dei

sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali

Carta Morfotipi rurali

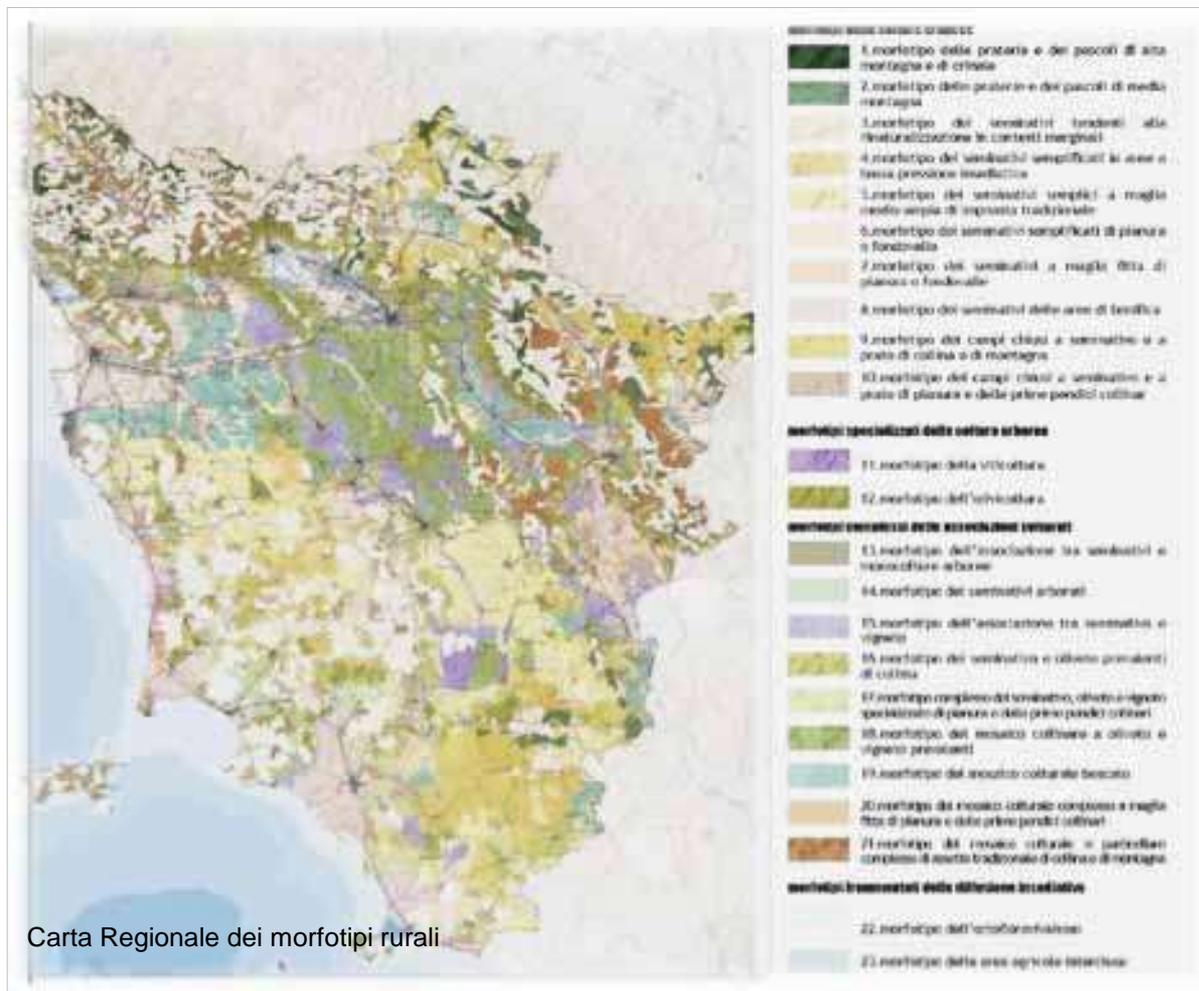
Visibilità e caratteri percettivi

Carta della intervisibilità teorica assoluta

Carta della intervisibilità ponderata

Beni paesaggistici

Elenco immobili ed aree di interesse pubblico già dichiarati o con procedimenti in corso



LE TENDENZE RECENTI – LA RADICALE CONVERSIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA

L'Emilia-Romagna era una delle regioni più legate all'impostazione dei piani a due livelli; nel 2017 ha abbandonato del tutto tale impostazione, salvando però alcuni aspetti, come la perequazione.

Motivazioni e obiettivi della nuova legge, n.24/2017:

- **Semplificare la pianificazione:** la legge 20/2000 aveva articolato il piano in PSC, RUE, POC/PUA, ma (v. indagine CNSU) nel 2017 in molti comuni non si era ancora concluso l'iter di tutti questi strumenti.
- **Azzerare il consumo di suolo e promuovere la rigenerazione urbana:** I piani in vigore nel 2017 prevedevano 250 Km² di nuove aree urbane (pari allo spazio coperto da due città come Bologna, mentre dal 2008 al 2017 erano aumentati gli alloggi vuoti ed erano crollati (-20%) i prezzi del mercato edilizio.
- Prevedere **incentivi per rigenerazione urbana, adeguamento sismico, adeguamento energetico**

La legge riduce il consumo di suolo, stabilendo un massimo del 3% per nuove case e insediamenti produttivi (escluse opere pubbliche o industrie strategiche) e dà ai Comuni **tre anni** per adeguarsi; nel transitorio è ammessa solo l'attuazione di piani operativi già approvati.

Primi risultati: oggi i Comuni hanno già tolto circa 150 Km² di previsioni

La legge **unifica i piani** (il PUG assorbe i contenuti di PSC e RUE; il PUG non conforma i diritti di edificazione, che sono definiti in seguito, con gli Accordi Operativi), obbliga i Comuni (singoli o associati) a formare un **Ufficio di Piano**; riduce i tempi di **elaborazione** (il PUG assume i quadri conoscitivi forniti da Regione, Area Metro o Area Vasta); riduce i tempi di **approvazione** (il comune stesso approva il PUG, dopo il parere vincolante di un Comitato di Area vasta).

Primi risultati: i tempi di approvazione dei piani urbanistici sono scesi da alcuni anni a 10-18 mesi

La novità più criticata: strumento per la rigenerazione urbana è l'Accordo Operativo, contratto pubblico/privato che non può modificare il PUG, sostituisce i tradizionali piani attuativi, è sottoposto alle valutazioni ambientali e territoriali e alle forme di pubblicità dovute per i piani; prevede insieme il progetto urbano di dettaglio e la convenzione urbanistica,, i documenti di **VALSAT**, il piano economico/finanziario dell'intervento. **E' proposto dal privato** di sua iniziativa o a seguito di avviso pubblico del Comune.

A questo proposito la Regione sta trattando col Governo l'assegnazione di fondi per organizzare un piano decennale per la rigenerazione urbana, da attuare annualmente con bando regionale..

SI E' CHIUSO IL CICLO DELLA CRESCITA URBANA; CONSIDERAZIONI FINALI

Quando la Legge del 1942 è stata approvata solo le città principali erano sviluppate, e l'Italia era un paese rurale; da allora abbiamo saturato con insediamenti urbani e industriali una grande quantità di territorio, e oggi molti di questi insediamenti sono diventati inutili, come residui lasciati da una marea che si è ritirata.

Come affrontare questo grande cambiamento? Paradossalmente, la cosa più semplice può essere **usare ancora gli strumenti della legge del 1942**, adeguandoli alle necessità attuali, che sono opposte.

Infatti, la realtà territoriale di allora era sostanzialmente statica, e non a caso il Piano Regolatore era ritenuto necessario solo nei casi più importanti di sviluppo, e per il resto bastavano strumenti di amministrazione ordinaria. Oggi la realtà è del tutto dinamica, ma il processo di trasformazione fisica non è più sostenibile, dobbiamo **fermarlo e gestire bene l'esistente**; anche oggi, quindi si può **riservare il piano urbanistico alle sole trasformazioni straordinarie**, e per il resto governare il territorio con rigorosi **strumenti ordinari** per il controllo e la tutela dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture, l'adeguamento energetico e sismico del patrimonio edilizio. Serve una **manutenzione** efficace del territorio che offre grandi spazi di lavoro qualificato, continuo e intersettoriale.

Rispetto al 1942 ci sono però due sostanziali differenze: la necessità di democrazia, che comporta il **rifiuto di nuove centralizzazioni** (con un decentramento meglio regolato) e la necessità di collaborazione fra pubblico e privato, attuata in modo codificato, trasparente, con la partecipazione reale – non rituale - dei cittadini.

Il CenSU da anni propone che si faccia una nuova legge nazionale ridottissima, che - riducendo la grande varietà di nomi in uso - si limiti a poche norme di interesse generale (come quelle sulla perequazione), e a stabilire che le leggi regionali prevedano **un unico piano sovraordinato** ai piani comunali; che qualcuno (regione, area vasta, unione di comuni...) sia responsabile di tenere aggiornato il **quadro dei "vincoli" ambientali da recepire**; che i comuni (o unioni di comuni) elaborino un solo **piano non conformativo** dei diritti di edificazione; che l'attuazione del piano sia definita mediante procedure di accordo pubblico/privato ben definite e rese pubbliche. Infine, che la gestione dei piani tenga conto sempre della **fattibilità economica ed ambientale**, e quindi che le amministrazioni locali siano obbligate a dotarsi di esperti in questi campi, e ad associarsi i per formare **Uffici di Piano intersettoriali**, indispensabili anche per dare concretezza ai **programmi di rigenerazione urbana**, di fronte alle tante difficoltà da affrontare, dalla bonifica delle aree dismesse alla modesta dimensione delle aziende e degli investitori presenti nel nostro paese.