

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dottorato di ricerca in Conservazione dei beni architettonici  
indirizzo "Metodi di valutazione per la conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano e ambientale"  
– XVII ciclo –  
– Dottorando **Saverio Cioce** –

# *di luogo in luogo*

*la comunità locale e il governo del territorio*

novembre 2005

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dottorato di ricerca in Conservazione dei beni architettonici  
indirizzo "Metodi di valutazione per la conservazione integrata del patrimonio architettonico, urbano e ambientale"  
– XVII ciclo –  
– Dottorando **Saverio Cioce** –

# *di luogo in luogo*

*la comunità locale e il governo del territorio*

Il coordinatore del Dottorato in Conservazione  
Prof.ssa Stella Casiello

Il Tutor  
Prof. Francesco Forte

Il coordinatore di indirizzo in Metodi di Valutazione  
Prof. Luigi Fusco Girard

Il dottorando  
dott. Arch. Saverio Cioce

novembre 2005



# Sommario

2 *Premessa*

---

## A. LA DIMENSIONE LOCALE DELLO SVILUPPO

12 1 Le comunità locali e il governo del territorio: un paese di luoghi

1.1 Luogo, comunità processi, 12 1.2 Crescita e sviluppo nel Mezzogiorno, xy

1.3 Esperienze locali di pianificazione. Quali prospettive?, xy

62 2 Indirizzi europei e riforme

2.1 Gli indirizzi dell'Unione Europea, xy 3.2 La riforma del titolo V della  
Costituzione e il nuovo ordinamento degli enti locali, , xy 3.3 La riforma

urbanistica nella legge di principi sul governo del territorio

---

## B. LE LEGGI URBANISTICHE REGIONALI

3 Una panoramica normativa sul cambiamento

4 Gli obiettivi del cambiamento

4.1 Sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte

4.2 Identità, qualità, paesaggio

4.3 L'efficienza: sussidiarietà, procedimento, copianificazione

4.4 L'efficienza: urbanistica consensuale, perequazione, accordi

5 Gli strumenti del cambiamento

5.1 La valutazione nel processo di pianificazione. Quadro conoscitivo e strumenti di  
valutazione strategica

5.2 Nuove forme di piano comunale: dal piano sinottico prescrittivo allo sdoppiamento  
dei livelli di pianificazione

5.3 la disciplina degli interventi diretti: il regolamento urbanistico ed edilizio. le  
commissioni per la qualità architettonica e del paesaggio; l'efficienza energetica

5.4 l'attuazione urbanistica: perequazione; accordi con i privati; accordi territoriali

6 L'esperienza francese: legislazione recente e nuove forme di piano

7 Conclusioni

---

## C. IL CASO SPERIMENTALE

8 La conoscenza e la valutazione per l'invenzione di una "idea di luogo": l'esperienza  
di Capaccio-Paestum

### *Ringraziamenti*

*Ringrazio Edoardo, mio figlio, per la forza che trasmette. E lo ringrazio per la pazienza avuta rinunciando talvolta alla mia presenza nei mille giochi della sua spensierata e meravigliosa età.*

*Ringrazio Erika, mia moglie, per lo sforzo prodotto ed i sacrifici affrontati al fine di rendere possibile la conclusione di questa fase della nostra vita.*

*Ringrazio Francesco Forte, per i tanti insegnamenti, e per la generosità con cui costantemente sprona a dare il massimo.*

## Premessa

Nell'affrontare l'esposizione di una tesi di dottorato, mi sono interrogato sul senso dell'impegno profuso durante tre anni di attività, in questo momento della mia vita privata e professionale. Cosa ha significato per un giovane architetto "fare ricerca" in un campo disciplinare così complesso, eterogeneo e ormai multidisciplinare quale è la pianificazione urbana e territoriale?

Mi sono rassegnato a non poter trovare risposte esaurienti e definitive. Ma nella disillusa condizione di chi si è ritrovato impreparato al compito di latino, disponendo del solo dizionario ma ignorando le regole della grammatica e della sintassi, ho tuttavia tentato di ascoltare il mondo nella speranza di ottenere l'insperato beneficio di un suggerimento. Le esortazioni alla criticità delle posizioni e all'originalità delle tesi è stata costante da parte del Prof. Forte, mio tutor nella ricerca. Ma mi sono reso conto che la difficoltà di produrre commenti originali nel mare di parole già spese è superiore a quanto immaginassi.

«Più saggi di noi, gli antichi non erano divorati dalla smania dell'originalità»<sup>1</sup>. Sono parole di Giovanni Ferraro, intellettuale e studioso di questioni urbanistiche, prematuramente scomparso. «Come tutti – spiega Ferraro – mi chiedo se sia ancora possibile scrivere qualcosa che non sia già stato scritto. Certo non sarà possibile a me. (...) Falsa umiltà del copista: d'essere un anello, almeno di seconda mano, di questo interminato, ramificato commentario che è la nostra cultura» (Ferraro, 2001, p. 38).

Spesso il limite di questi lavori è proprio la scarsa componente creativa che vi si riesce ad infondere. A mio avviso uno dei maggiori limiti della ricerca universitaria sembra risiedere in una incompiuta capacità

dell'istituzione di sviluppare posizioni intellettuali innovative, una classe di menti con sufficiente senso critico per catalizzare i cambiamenti di tutta la società. Ed io non mi sento di esulare da questo contesto. Tuttavia in modo del tutto istintivo, nelle cose di cui mi occupo infondo ogni sforzo allo scopo di dar loro un senso. Ciò mi porta a rifiutare le attività cui io non riesca ad attribuire alcuna utilità pratica, né intellettuale o morale. Forse è una questione di eredità genetica, di un uomo dai rigidi principi etici nato nel lontano 1895, mio nonno omonimo.

Ho inteso la mia ricerca come un'opportunità, di pormi domande e cercare risposte, nel tentativo di osservare il paese, attraverso letture e pensieri che la vita professionale non mi ha consentito. Questo è stato un privilegio – nonostante un'età che ritengo decisamente troppo avanzata – di cui sono riconoscente a coloro che me l'hanno concesso.

Sono molto affascinato dai fenomeni di trasformazione del territorio operati dall'azione nel tempo di concomitanti fattori umani e naturali. Le trasformazioni costituiscono una formidabile lente attraverso la quale si può cercare di comprendere la storia degli uomini, l'identità dei popoli. Essi sono un patrimonio da conservare, da un lato per il valore culturale che li caratterizza, e dall'altro per l'insegnamento che sono in grado di portarci. Si cela dietro gli studi teorici un intento decisamente operativo, di comprensione dei processi in atto, di individuazione delle prospettive d'azione per un futuro possibilmente migliore.

Mi pare che il governo del territorio in Italia esista da tanto, attraverso una moltitudine di processi densi nello spazio e nel tempo, che si perpetuano da millenni come in pochi altri luoghi al mondo. Processi che sono oggi oggetto di studio, analisi ed intervento da parte delle discipline appartenenti a questa "nuova" categoria, ma che spesso sfuggono al controllo producendo esiti non sempre desiderati.

---

<sup>1</sup> Giovanni Ferraro, 2001, *Il libro dei luoghi*.

## A. La dimensione locale dello sviluppo

# 1 La comunità locale e il governo del territorio: un paese di luoghi

## 1.1. *Luogo, comunità, processi*

Nello svolgimento si assume l'idea di un "paese di luoghi", ovvero una nazione formata da realtà locali fortemente identitarie, ma caratterizzate da profonde differenze culturali e socio-economiche, con notevoli conseguenze sulla capacità di governo nei diversi contesti geografici. Più complicata risulta inoltre l'analisi, in quanto si tratta di un paese, l'Italia, che ha ritrovato l'unità nazionale in tempi relativamente recenti (rispetto agli altri stati nazionali europei) e che non ha saputo costruire la stessa unità sul piano dello sviluppo del territorio e della società. Le profonde fratture esistenti nell'Italia unita a livello economico, sociale e culturale, non furono certo risolte dalla monarchia sabauda né dagli ambiziosi programmi del Ventennio. Anzi esse sembrarono accentuarsi fortemente nella ricostruzione postbellica e nel *boom* economico dei decenni che seguirono, attraverso un modello di sviluppo fortemente squilibrato a vantaggio delle regioni più strutturate del nord del paese, cui seguì un deleterio assistenzialismo praticato nelle politiche a favore delle regioni meridionali.

Sul *luogo* esiste una bibliografia vastissima. Coniugata poi in ambiti disciplinari plurimi: semiologia, antropologia, sociologia, architettura, urbanistica. Non è mio intendimento occuparmi di una qualche specie di filosofia del luogo, per la quale basti rimandare, ciascuno nel suo campo, a due grandi del pensiero "spaziale" contemporaneo come Cristhian Norberg-Schulz<sup>2</sup> e Aldo Rossi<sup>3</sup>. Né desidero tornare sulla retorica dello

sviluppo locale, sul quale molte parole sono già state spese da parte di urbanisti, studiosi, politici. Ritengo tuttavia centrale coltivare la consapevolezza dell'importanza concettuale ed operativa nel governo del territorio della dimensione locale in un contesto come quello italiano, formato da comunità legate ai propri ambienti insediativi attraverso secoli di storie fortemente identitarie. Chi si occupa di materie che possiamo considerare collegate o appartenenti alle scienze del territorio, non può estraniarsi dalla centralità dell'uomo quale variabile indipendente di qualsiasi indagine scientifica. Nel nostro campo tale centralità è a mio avviso immanente nell'essenza stessa della disciplina. Si pensi alla complessità dinamica insita nell'elaborazione del concetto di luogo che va a sostanziare l'immaginario collettivo di una comunità. E si pensi al ruolo delle azioni individuali, e di quelle di gruppi di individui associati, nell'espressione di bisogni variabili nel tempo e nell'esercizio di processi di trasformazione sul territorio. Per questo la nozione di luogo, ci spiega Norberg-Schulz (*cit.*), va oltre l'assetto fisico, le relazioni spaziali, per estendersi al «suo carattere o "atmosfera"». È la nozione di un «fenomeno totale qualitativo che non può essere ridotto a nessuna delle sue singole caratteristiche». In questo il concetto prelude alla sfera dell'identità, cui l'uomo è intimamente sensibile.

La città è costituita certamente da forme e materiali, ma nondimeno dalle esperienze e dai fatti dovuti agli uomini. Il *locus* è un fatto singolare, nella nota definizione di Aldo Rossi (*cit.*), determinato nello spazio e nel tempo, dalla sua topografia e forma. Esso è sede delle strutture fisiche, ma ospita nel tempo le vicende umane e ne diviene quindi custode della memoria. Anche l'uomo qualunque partecipa al sistema urbano senza conoscerlo veramente, ma inevitabilmente sente di appartenervi come ad una sorta di famiglia allargata.

La città diventa il simbolo di quella comunanza di scopi e di consensi, che gli uomini esprimono nel costituire una collettività. Non è solo lo strumento materiale della vita collettiva (Mumford, 1961). Il senso del luogo è dunque fortemente radicato nelle società stanziali, e la città col suo territorio costituisce il centro funzionale e simbolico di tale appartenenza.

---

<sup>2</sup> Si veda in proposito Norberg-Schulz Cristhian, *Genius Loci*, 1986.

---

<sup>3</sup> In particolare Aldo Rossi, *L'architettura della città*, 1966.

Significative parole ha speso un giovane Ludovico Quaroni allorquando, nel recuperare la dimensione sociale della disciplina in un periodo (gli anni Cinquanta) di profonda critica alla cultura funzionalista, sosteneva che «occorre trovarsi e sentirsi parte di un luogo, per potersi orientare».

Mi pare che l'urbanistica abbia a che fare con la nozione di luogo, ancora oggi, nonostante tutto.

I luoghi sono caratterizzati da identità, storia, struttura e carattere formati sul lungo periodo. Queste caratteristiche hanno fondato l'individualità dei luoghi. Lo sviluppo economico di tipo *fordista* e tecnologico hanno snaturato il rapporto, nel senso che il territorio è divenuto un supporto all'organizzazione di funzioni ed attività, che si insediano secondo logiche non legate alla relazione con il luogo, ma sono funzionali ad altre "razionalità"<sup>4</sup>.

Non intendo affatto introdurre le premesse per una fuga del discorso verso materie troppo differenti, ma mi pare che nella definizione del luogo occorra necessariamente confrontarsi in una certa misura con ambiti disciplinari complessi. In questo cammino esplorativo, secondo le tesi di Donatella Mazzoleni in un originale saggio di alcuni anni fa<sup>5</sup>, giocano un ruolo centrale l'etologia (da cui l'importanza delle abitudini, dei costumi), l'antropologia e la sociologia dello spazio. Estendendo le sue definizioni dallo spazio architettonico a quello urbanistico, la nozione di "luogo" è «una porzione di spazio delimitata e più o meno chiusa attorno al centro dell' "io"». I percorsi collegano i luoghi ed il "dominio" è una «porzione di spazio delimitata, acentrica o policentrica, contenente un sistema di luoghi e percorsi» (*cit.* p. 49). La nozione enfatizza l'individualità della percezione del luogo. Questa nel caso della città si trasforma in percezione collettiva, con valori legati all'identità di una comunità, alla sua storia, al senso di appartenenza, all'immaginario...

Nella definizione dei rapporti che si instaurano fra comunità umane e fra esse ed i luoghi in cui si insediano, Pier Carlo Palermo<sup>6</sup> rileva però un importante cambiamento di prospettiva. Nel territorio contemporaneo le

condizioni di vita dei cittadini non sono più quelle evolutesi sino alla seconda guerra mondiale, in cui un modello di organizzazione sociale semplice e coeso costituisce una collettività che condivide un spazio come base per le attività quotidiane. Non è più la società che si immaginava nel Movimento di Comunità di Adriano Olivetti e da parte degli urbanisti della cultura organica, in cui l'ethos del luogo permaneva quale riferimento fondante. Non esiste più nel mondo occidentale una «comunità come un luogo condiviso, nel quale una società relativamente semplice e coesa si organizza nello spazio condividendo un complesso di valori e significati». Palermo parla della *società locale* contemporanea, fatta di unità differenziate legate da relazioni giuridiche ed economiche, le cui interazioni continue e localizzate, ne permettono l'identificazione nello spazio (ovvero un luogo n.d.r.). La città si fonda su tali relazioni, dense e continue, fra soggetti eterogenei. Ma nella condizione urbana «la complessità della società locale e la capacità di auto-governo diventano requisiti essenziali». Oggi le condizioni sono molto più complesse, ed assumono un ruolo ben più sensibile le nozioni di sviluppo, di competizione. Queste determinano la formazione di «coalizioni di interessi», di «comunità artificiali che reagiscono localmente a sollecitazioni esterne». Nella città ottocentesca le relazioni si fondavano su legami essenzialmente endogeni alla comunità. Oggi i legami sono sempre più esogeni e producono relazioni sociali fondate su relazioni contrattuali da cui derivano nuove forme associative. Queste rivelano una società più evoluta rispetto alle forme di cooperazione della comunità semplice caratterizzata dai legami endogeni. Questa sorta di patto costituente, come lo definisce Palermo, caratterizza la nuova comunità in cui «soggetti indipendenti entrano in rapporto per libera scelta, in forme condivise, costruite consensualmente» (*ivi* p. 207).

Si riafferma però da più parti la capacità endogena e quasi genetica delle comunità locali nell'opporsi ai processi destabilizzanti dell'economia globale, riuscendo queste a lottare per riconquistare competitività e riaffermare la propria individualità ed autonomia. L'auto-organizzazione del locale è dunque in grado di coordinarsi con i meccanismi del mercato e di regolazione politica (Bagnasco, 2003), al fine di promuovere lo sviluppo

<sup>4</sup> A. Magnaghi, *Il progetto locale*, 2000.

<sup>5</sup> Si veda a proposito *Metapolis*, di Donatella Mazzoleni e Pasquale Belfiore, 1983.

<sup>6</sup> In *Trasformazioni e governo del territorio*, 2004.

concertato, condiviso, e ricondurre le azioni individuali in una logica di benessere collettivo.

La dimensione locale si riafferma dunque anche in campo economico, allorché si sostengono e si incentivano i sistemi a base territoriale<sup>7</sup> che hanno costituito il sostrato di competitività di molti contesti produttivi italiani, nonostante la globalizzazione (almeno sino a poco tempo fa). Questi modelli teoricamente evolvono in modo naturale verso la creazione di relazioni sempre più coerenti e compatibili con il territorio in cui si insediano. Attraverso questa linea d'azione si entra, in altre parole, nel dominio dello sviluppo sostenibile.

Un modello di crescita collettiva ricalibrata su esigenze ed emergenze ormai legate alla dimensione olistica dei contesti territoriali presume un approccio che non si limiti a considerare il solo punto di vista dell'offerta, ma che consideri la necessità di modificare la stessa domanda<sup>8</sup>. La sostenibilità ha speranze di uscire dall'astrattezza allorché i suoi presupposti concettuali si sviluppano in una capacità delle comunità locali di trovare in sé stesse risorse per lo sviluppo. È il concetto di autosostenibilità<sup>9</sup>, che si poggia sulla capacità tutta locale delle società di creare democrazia, solidarietà, coesione e sviluppo auto-organizzato per sostenere la competizione contro i modelli globali insostenibili.

Occorre allora ribaltare il concetto di territorio che da contenitore di sviluppo può veramente divenire produttore dei caratteri dello sviluppo<sup>10</sup>. L'approccio "territorialista" di cui si fa portatore Magnaghi fonda la maggiore complessità dell'entità "territorio" sull'insieme di relazioni che si stabiliscono fra l'uomo e la natura, nel lungo corso del tempo. Magnaghi si spinge oltre: «il territorio nasce dalla fecondazione della natura da parte della cultura»<sup>11</sup>. Questo concetto enfatizza l'aspetto di produzione di un *neoecosistema* ad opera di una relazione complessa continuativa di tipo antropico-naturale. La nozione di territorio che viene qui proposta è di un sistema vivente «altro dai due attori che l'hanno generato: la società

<sup>7</sup> Si pensi ad esempio ai distretti produttivi o ai sistemi locali di sviluppo.

<sup>8</sup> Luigi Fusco Girard, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, 1997.

<sup>9</sup> Fusco Girard, *cit.* p. 186

<sup>10</sup> Si veda Magnaghi, *Il progetto locale*, 2000.

<sup>11</sup> *ivi.*

antropica e la natura». Sembra quasi che si tratti di un'evoluzione delle teorie della scuola organica<sup>12</sup> in cui abbia trovato maggiore consapevolezza il fattore di banalizzazione del territorio operato dai fenomeni di metropolizzazione, che hanno divorato risorse e territorio rinunciando alla qualità.

In questi presupposti va probabilmente ricercata la ragione del crescente disagio delle periferie metropolitane che sfocia in fenomeni di comportamenti sociali anche violenti. Si pensi all'alto tasso di criminalità di molte città del sud europeo, ma si pensi anche alle rivolte spontanee scoppiate fra ottobre e novembre 2005 nelle *banlieue* delle città francesi, messe a ferro e fuoco da gruppi di giovani di etnia extraeuropea<sup>13</sup>.

Ma occorre sfuggire alla retorica dello sviluppo locale sostenibile, evocato e mai realmente praticato, dotandosi di strumenti culturali e normativi concreti ed efficaci. Si tratta in altre parole di governare le pratiche quotidiane, dominate da interessi particolari e comportamenti aggressivi. Un gruppo di studiosi a Firenze e a Milano porta avanti queste teorie sostenendo che non sussista alternativa per costruire uno sviluppo durevole ed alternativo al modello globale.

Alcune regioni hanno introdotto strumenti di grande potenzialità nella prospettiva di cui si parla. Ad esempio la Toscana attraverso lo *Statuto del territorio*<sup>14</sup> e la Liguria nella *Descrizione fondativa*<sup>15</sup>, in qualche modo coltivano la dimensione informale degli strumenti di pianificazione a caccia di una migliore efficienza del processo<sup>16</sup>. Amplificando le opportunità di azioni informali da parte dei diversi soggetti coinvolti, questo stile di governare supera la concezione tecnocratica dell'urbanistica

<sup>12</sup> Corrente inaugurata da Luigi Piccinato nel 1937 le cui ispirazioni affondano le radici nelle teorie di studiosi francesi come Lavedan e Poete.

<sup>13</sup> Eppure in Francia da anni si parla di *mixité* e di coesione sociale, e si investono ingenti risorse per lo sviluppo della democrazia di prossimità, per la riqualificazione anche fisica dei contesti periferici. Si pensi ad esempio ai numerosi *Grands projets de Ville* attuati o in progetto.

<sup>14</sup> Lur n. 1/2005, art. 5

<sup>15</sup> Lur n. 36/97, art. 25

<sup>16</sup> Si veda a proposito Giuseppe Cinà (a cura di), *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi. Nuovi fondamenti per il piano comunale*, 2000.

e prova a conseguire i propri obiettivi attraverso la produzione sociale del piano.

Occorre dunque non disgiungere l'uomo dal suo ambiente culturale, come storicamente si è consolidato. Occorre cioè conoscere profondamente l'uomo per saper trovare argomenti con cui instaurare la necessaria comunicazione.

Ed il sud in questa necessità di comunicazione pare estremamente ricettivo rispetto al resto del paese. Rileva giustamente Goffredo Fofi<sup>17</sup> che una caratteristica contraddistingue il Mezzogiorno dalle altre regioni italiane, cioè una socialità diffusa che permea i rapporti tra le persone e le lega ad una comunità. In questo tipo sociale la famiglia ha ancora un ruolo importante, non soltanto sul piano dei rapporti affettivi interpersonali, ma anche e soprattutto sostenendo i propri componenti laddove lo stato sociale abdica con crescente preoccupante frequenza. Si pensi all'importante ruolo che la famiglia svolge nel sostegno socio-sanitario agli anziani, nell'assistenza all'infanzia da parte dei tanti nonni-asilo che sopperiscono ad un'offerta di nidi e materne assolutamente insufficiente e costosa, al contributo finanziario fondamentale per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie.

Si tratta dunque di un sistema sociale, sostiene Fofi, che preserva la collettività meridionale dalla solitudine di massa, che caratterizza la "folla solitaria" delle grandi città centro-settentrionali (*cit.* p. 9). Una consolidata diversità culturale che si oppone alla forza delle azioni omologatrici, una peculiarità che sembra oggi possa costituire un'importante risorsa per un nuovo tipo di sviluppo. Si vuole ricercare un modello alternativo a quello prospettato da tanti anni di "intervento straordinario", di assistenzialismo e di sperpero di risorse.

Mi pare plausibile che nella pretesa un po' illuministica di governo del territorio non si debba prescindere dalla risorsa vera, dalla dimensione cui bisogna ricondurre le posizioni, le tesi, i fini: la comunità umana. Non è possibile calare dall'alto una forma di governo decisa per legge (anche se una buona legge) e rigidamente applicabile a contesti così profondamente diversi. Il rischio dell'inefficacia, come dimostrato da decenni di 1150, è troppo alto.

---

<sup>17</sup> Goffredo Fofi, «In viaggio verso sud», in C. Donolo (a cura di), *Verso sud*, 2001.

La diversità dei contesti territoriali si è rispecchiata nella varietà dei modi con i quali si è data applicazione alla legge urbanistica n. 1150/42 e sue successive modifiche. Il processo restituisce una storia dell'urbanistica italiana (si veda in proposito il testo a cura di Campos Venuti e Federico Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*) che si rivela eterogenea, con esiti estremamente differenziati a seconda dei luoghi e degli attori.

Le origini dell'attuale processo di innovazione normativa locale vanno ricercate nel trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia urbanistica (art. 79, DPR n. 616/1977). Da questo punto in poi le Regioni hanno potuto legiferare in una materia ancora regolata dalla legge statale fondamentale ormai vecchia ed inadeguata, tentando in alcuni casi di supplire alla mancata approvazione della riforma perseguita con forza soprattutto nel corso degli anni Sessanta e Settanta<sup>18</sup>.

(la definizione di urbanistica è all'art. 80 del DPR 616: disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente)

Le leggi urbanistiche regionali (indicate con l'acronimo *Lur* nel prosieguo del testo) sono oggi giunte in molti casi alla seconda generazione, e costituiscono palestra fondamentale di sperimentazione su concetti e pratiche che possiamo definire riformisti, in attesa dell'agognata legge statale di indirizzi il cui testo è stato approvato dal primo ramo del parlamento nel mese di giugno del 2005 (se ne parlerà articolatamente nel seguito).

Oggi assistiamo peraltro a spinte politiche verso un più accentuato regionalismo, che si traducono nel tentativo di riforma federalista dello Stato. Il primo passo è stato compiuto nel 2001, attraverso la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), con importanti ricadute sul piano della nostra disciplina di cui si argomenterà nel prosieguo dell'esposizione.

---

<sup>18</sup> Illuminante sugli avvenimenti in oggetto è G. Campos Venuti in *Amministrare l'urbanistica*, 1967.

Dunque mi è parso utile indagare gli aspetti disciplinari innovativi, scaturiti a partire da questi tre importanti presupposti: la riforma dell'ordinamento degli enti locali (L. n. 142/1990), la riforma del titolo V della Costituzione italiana, le leggi urbanistiche regionali. Si scoprirà, analizzando gli strumenti normativi messi a punto dalle regioni e gli esiti dell'attività amministrativa degli enti locali, l'estrema variabilità degli stili e delle tradizioni sviluppate nei contesti politici locali. Si avrà modo di realizzare che ogni comunità, considerata sotto il profilo etologico, si riconosce con il proprio ambiente di vita determinandone forme fisiche e forme istituzionali. La corsa all'innovazione legislativa degli ultimi anni si rivelerà risultato per alcuni di una consolidata tradizione del "fare", tutta fondata sulla storia politica ed amministrativa della collettività locale, e per altri una riforma fittizia, in cui si rivela la difficoltà di governare efficacemente i processi in atto. Tale fallimento affonda le proprie radici da un lato in arretratezze strutturali storiche di alcune regioni d'Italia, e dall'altro in una volontà di determinare veramente il cambiamento rivelatasi quasi sempre troppo debole, a causa di attitudini di opportunismo elettorale decisamente poco lungimiranti.

## 1.2. Crescita e sviluppo nel Mezzogiorno

Vi è un'inscindibile relazione, accentuata dall'introduzione del concetto di governo del territorio, fra le attività di pianificazione territoriale ed urbanistica e la comprensione dei processi politico sociali in atto nel territorio. Sono questi che determinano la domanda di pianificazione delle trasformazioni.

Pare necessario, per ricostruire i motivi reali di una condizione, quella attuale, che non riesce ancora a liberarsi di quella che, coniugata su numerosi piani, è e continuerà ad essere la Questione meridionale, ricostruire in sintesi il quadro storico delle politiche per il meridione e degli eventi che ne hanno influenzato lo sviluppo.

All'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale, era chiaro che le regioni del sud Italia fossero da considerare come un'area di profonda depressione. Già prima della guerra il reddito pro capite delle popolazioni meridionali era circa la metà di quello degli abitanti del nord e quello risultante dal settore industriale non costituiva che un terzo rispetto alle regioni settentrionali. Dapprincipio il problema cardine fu individuato nella modernizzazione del settore agricolo, che costituiva la principale attività economica del sud, procurando il 60% del reddito totale. Ma ben presto ci si rese conto che, data la sovrappopolazione delle regioni meridionali (in rapporto alle attività ed alle risorse disponibili), a poco sarebbero valsi sul piano dell'occupazione e del reddito, gli sforzi per incrementare gli addetti in agricoltura. Da un lato andava maturando la convinzione che tale surplus di manodopera costituisse una risorsa per l'espansione del sistema industriale del nord, e dall'altro si rendevano necessari interventi nel sud tesi ad impiegare manodopera disponibile in loco sia nel settore dei lavori pubblici che nell'industria<sup>19</sup>.

In questo quadro maturano i lineamenti operativi che la politica riformista del "centrismo democristiano" ha perseguito nel dopoguerra per risolvere i problemi del meridione d'Italia. Mi riferisco all'intervento straordinario avviato con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (legge 646/1950), e la riforma agraria (legge Sila n. 230/'50 e legge

---

<sup>19</sup> Si veda in proposito F. Forte, *Stato e Regioni nella politica regionale per l'Italia meridionale*, 1979.

Stralcio n. 841/50). Interventi mirati ad alleviare, se non risolvere, le grandi contraddizioni che caratterizzavano l'Italia post-bellica. Il divario tra nord e sud si manifestava con stridente evidenza nel contrapporsi da un lato di forze liberiste proprie ai soggetti economici che spingevano per lo sviluppo dei settori produttivi e delle grandi imprese esportatrici, e dall'altro dalla presenza di una gran quantità di forza lavoro sottoccupata concentrata in un meridione caratterizzato da crescente tensioni sociali.

D'altro canto dopo la guerra permaneva al sud l'economia del latifondo, ereditata dal consolidato sistema economico (e sociale) preunitario. Questo stato di cose non era più sostenibile, sia per le difficili condizioni delle popolazioni rurali, che per gli interessi dei ceti imprenditoriali settentrionali i quali vedevano bloccato un potenziale, notevole mercato ove collocare i prodotti industriali<sup>20</sup>.

La base concettuale da cui nasce l'intervento straordinario nel meridione italiano è la necessità ormai inderogabile di aumentarne il reddito pro capite. Si tratta del primo tentativo di intervento organico nell'area depressa che, integrando le risorse straordinarie con quelle ordinarie attraverso una sistematica programmazione pluriennale, ha cercato di dare elasticità ed efficacia alle azioni (Forte, 1979). Attraverso la Cassa per il Mezzogiorno si riuscì dapprincpio a rendere disponibili risorse finanziarie per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali finalizzate soprattutto all'utilizzazione delle risorse idriche, che consentirono il successo della riforma agraria. L'impegno fu integrato da una consistente attività tecnica ed organizzativa. Si trattò di un complesso di operazioni che, pur non sempre coerente con logiche di priorità territoriali e settoriali, consentirono da un lato l'infrastrutturazione civile di territori rimasti in profondo ritardo di sviluppo, e dall'altro di creare posti di lavoro per la manodopera locale. Una distorsione del processo che presto risultò evidente fu la dispersione delle risorse nei cosiddetti "interventi a pioggia", la quale costituì motivo di tensioni nel dibattito politico dei lustri seguenti.

---

<sup>20</sup> Attraverso le leggi di riforma agraria fu possibile espropriare 673.000 ettari ed acquistarne 94.000. Del totale quasi 682.000 furono assegnati ai contadini secondo il modello della piccola azienda (*cit.* p. 34).

Si trattò comunque della prima grande agenzia territoriale<sup>21</sup> dotata di autonomia finanziaria ed elevate capacità tecniche per attivare processi di sviluppo attraverso opere non diversamente realizzabili a causa delle carenze amministrative centrali e locali. Col passare degli anni la Cassa, nata come istituzione straordinaria, divenne gradualmente di fatto un organo permanente dell'amministrazione pubblica, attorno al quale si consolidarono interessi ed equilibri politici con il partito di governo.

La riforma agraria non era stata in grado di arrestare l'emigrazione dei meridionali verso l'estero e verso le regioni del nord. Presto si comprese anche da sinistra l'inconsistenza o quantomeno l'anacronismo della questione agraria, precedentemente al centro del dibattito. Si consolidò anzi negli anni Cinquanta la convinzione che l'emigrazione dal Mezzogiorno fosse una necessità, quale strumento per sostenere lo sviluppo dell'Italia intera (Forte, 1979).

La politica di industrializzazione del Mezzogiorno inizia ufficialmente con la legge 634/1957. Con essa si formula l'ipotesi di localizzare le attività produttive per agglomerazioni, individuando un numero limitato di aree suscettibili di industrializzazione intensiva tali da costituire poli di sviluppo capaci di controbilanciare quelli delle regioni più sviluppate del paese. Nascono le a.s.i. Dal punto di vista urbanistico esse generano uno sviluppo insediativo senza controlli spaziali e di densità, governato da interessi legati allo sfruttamento delle rendite da parte di soggetti strettamente alleati alle forze di governo locali, le quali promisero scarsa ingerenza nelle politiche localizzative abitative.

Negli anni Sessanta, con l'avvento dei governi di centro-sinistra, si consolida l'idea della necessità di programmazione e pianificazione dello sviluppo economico. I primi scampoli di programmazione economica si andavano definendo in un contesto economico ancora fortemente contraddittorio che vedeva crescere il fenomeno dell'abbandono delle campagne meridionali verso le città. In realtà i grandi monopoli industriali del nord non erano stati mai d'accordo con l'intromissione dello Stato nell'orientare i processi di sviluppo produttivo del paese. Si era consolidata

---

<sup>21</sup> La definizione è di Sandro Petriccione nella presentazione del citato libro di F. Forte, (*ivi* p. 11).

piuttosto la posizione che la politica pubblica di industrializzazione fosse volta a generare convenienze per l'espansione degli investimenti privati, ma tenendo prioritario l'intervento per l'industria pubblica.

Nel piano per le regioni meridionali si scelse il criterio della concentrazione spaziale, tendente a polarizzare lo sviluppo in aree delimitate. A questa teoria si affiancarono posizioni critiche che auspicavano la distribuzione delle polarità sulla dimensione della cosiddetta città-regione. Si proponeva inoltre una politica coinvolgente la dimensione dell'organizzazione spaziale delle attività, assurda ad obiettivo prioritario assieme allo sviluppo economico. Questo a causa del deterioramento delle aree marginali del meridione d'Italia contrapposto alle diseconomie crescenti dei sistemi urbani fortemente polarizzati sia del nord che del sud.

Le politiche di concentrazione produttiva accentuarono l'emigrazione e produssero fenomeni crescenti di urbanizzazione governati più dagli interessi sulla rendita fondiaria che da obiettivi di benessere collettivo.

Con la tecnologia la metropoli ha scardinato i vincoli dimensionali, non più legati a dipendenze con le risorse, con l'uomo, sfruttando risorse che provengono sempre più lontano, creando una gerarchia falsata ed imperialista. La liberazione dai vincoli territoriali è definita da Magnaghi "deteritorializzazione", intesa come perdita delle relazioni fra insediamento dell'uomo e l'ambiente, che aveva generato la storia di quei luoghi e la loro identità<sup>22</sup>.

A queste incongruenze si aggiunge un fenomeno sociale importante, di attrazione di popolazioni da parte della metropoli, che opera uno sradicamento degli uomini dai luoghi di provenienza. Si producono residenti anziché abitanti, che vivono in condizione di stranieri, di immigrati, con l'interruzione delle relazioni tra etnia, linguaggio e territorio. Altro elemento caratterizzante negativamente è la dissoluzione dello spazio pubblico: o mai realizzato, oppure ridotto ad una funzione in qualche misura astratta (lo standard), privata di quell'essenza di luogo della comunicazione sociale che ha avuto nella città storica.

La specificità funzionale dei quartieri e delle zone urbane hanno prodotto la mancanza di autosufficienza, e quindi la fragilità delle parti.

---

<sup>22</sup> Magnaghi, *cit.*

Esse non si autoriproducono, sono interventi esogeni che rispondono a ragioni site altrove (attività produttive).

La decontestualizzazione evidenzia la distruzione delle identità paesaggistiche, sia nell'iterazione smisurata di tipologie incongrue con l'identità e rispondenti a modelli estranei, sia nell'utilizzo di tecnologie, materiali e linguaggi standardizzati. Si verifica «l'interruzione del paesaggio». L'estraneità degli abitanti ai luoghi produce perdita di sapienza ambientale, abbandono della cura dei luoghi, degrado.

La consapevolezza della gravità crescente di tali fenomeni inasprisce in quegli anni il dibattito politico sulla necessità di operare una seria riforma urbanistica. I progetti di legge elaborati da diversi ministri non approdano neanche al dibattito parlamentare.

### Inserire note da Campos Venuti

Si esprimeva nei governi di centro sinistra degli anni Sessanta la necessità di riconsiderare il problema meridionale nel contesto della politica nazionale di programmazione. La programmazione economica nazionale doveva rendere possibili cambiamenti strutturali nell'economia del paese e nella distribuzione locale degli investimenti. Il concetto base della politica di programmazione fu quello della redistribuzione sostenendo lo sviluppo delle regioni prive di un processo autonomo di sviluppo prelevando risorse dalle regioni in crescita.

Si perpetua negli anni una tendenziale assistenzialismo anche nella produzione di sviluppo economico. Cosa che evidentemente era destinata a dare frutti decisamente inferiori alle aspettative.

Il piano quinquennale per le regioni meridionali (istituito con legge n. 717/65 ed approvato nel '66) avrebbe dovuto incentivare la creazione di posti di lavoro, e quindi di sviluppo, attraverso un incremento degli investimenti per il Mezzogiorno sino al 40% contro il 25% del lustro precedente. Il piano però dimostrava un certo divario tra le intenzioni programmatiche proposte e le strumentazioni operative di cui l'intervento pubblico si sarebbe dovuto dotare. Esso riprende una lettura del territorio proposta dalla SVIMEZ per «zone a differenziata dotazione di risorse» (Forte, *cit.*, p. 85). Secondo questa classificazione si faceva riferimento a

quattro tipologie di territori: zone ove è già presente una certa concentrazione di attività produttive; zone contermini a queste, e a loro economicamente connesse; zone dotate di risorse potenziali ed insediamenti diffusi; zone marginali con scarse risorse. In conseguenza a questa impostazione il piano mirava a riequilibrare la distribuzione dello sviluppo invertendo quella tendenza dei precedenti anni alla concentrazione sulle zone costiere. Tendenza questa incentivata peraltro dal programma nazionale per la viabilità autostradale.

Struttura del sistema di espansione economica dovevano essere le cosiddette aree di sviluppo globale in cui riemergeva il concetto di polo geografico. Nel Mezzogiorno continentale furono individuati l'ambito di sviluppo abruzzese, quello della Puglia meridionale ed il medio Tirreno. In queste aree particolare attenzione si doveva prestare alla componente urbanistica della programmazione per affrontare il problema delle aree metropolitane attraverso la diffusione dell'effetto città su dimensione territoriale. L'ambizioso programma di creare un sistema di insediamenti di equilibrio e di raccordo attraverso una razionale articolazione di relazioni e di funzioni non si può dire, a distanza di anni, che abbia sortito gli effetti sperati.

Gli obiettivi di concentrazione dello sviluppo in quelle aree che la Svimez aveva definito a sviluppo ulteriore o integrale erano perseguiti attraverso incentivi ad imprese di qualunque dimensione, attraverso contributi a fondo perduto (non superiori al 20% dell'investimento) e prestiti a tasso agevolato (non superiori al 70% dell'investimento). Non essendo specificati nella legge limiti sulla portata dell'investimento, gli incentivi chiaramente favorirono gli interventi delle imprese di grandi dimensioni. Si dava inoltre priorità alla concentrazione degli interventi attraverso l'innalzamento del contributo che favorì i consorzi.

Gli obiettivi enunciati di redistribuzione geografica dello sviluppo e di creazione di occupazione furono quindi sostanzialmente contraddetti. Gli interventi al contrario favorirono la concentrazione in aree già industrializzate di impianti ad alta intensità di capitale e tecnologia avanzata nei settori di base. Questi non favorivano certo la più larga occupazione. È chiaro che le priorità reali rimasero concentrate sulla

competitività del sistema produttivo nazionale, al cui prioritario interesse gli obiettivi locali furono nella pratica sacrificati.

Non fu quindi possibile attivare al sud lo sviluppo dei settori industriali prioritari previsti nel piano di coordinamento degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Il programma favorì soprattutto l'insediamento di industrie di base nella metallurgia e nel petrolchimico (realtà già solide e produttive nel nord del paese), attraverso incentivi finanziari maggiori per le attività insediate in aree di sviluppo industriale. Attraverso i consorzi esse riuscivano ad ottenere sino all'85% del costo per le opere di infrastrutturazione generale come le strade, le reti, i porti. Si trattava di incentivi che erano invece stati studiati per favorire la piccola e media impresa. Come già accaduto nell'immediato dopoguerra però, ancora una volta si manifestò la priorità per quelli che erano percepiti come gli interessi nazionali superiori (sinonimo spesso di interessi dei grandi gruppi industriali del nord). Questo andò a discapito del tessuto industriale minore, che caratterizzava la struttura produttiva meridionale.

In un contesto del genere l'industria a partecipazione statale ebbe un ruolo importante. Accedendo a risorse finanziarie attribuite direttamente dal parlamento e potendo instaurare relazioni preferenziali con i grandi istituti di credito nazionali, queste aziende poterono cumulare vantaggi enormi, attraverso gli incentivi dell'intervento straordinario per il mezzogiorno. Questo produsse un importante incremento di localizzazione dell'industria di base in alcuni poli delle regioni meridionali, con effetti negativi sull'occupazione e destabilizzanti sul sistema industriale preesistente. Va anche considerato che questi grandi impianti produssero forti esternalità sul piano del pregiudizio recato alle risorse naturali e paesistiche che avrebbero forse potuto costituire la base per uno sviluppo più equilibrato e durevole.

L'intervento non riuscì a creare un numero sufficiente di posti stabili nell'industria. Pur assorbendo la gran parte dei fondi pubblici per il Mezzogiorno nei primi due anni del piano a fronte di una previsione di 300.000 nuovi occupati si registrò addirittura una perdita di 100.000 unità<sup>23</sup>. La procedura della contrattazione programmata fu messa in piedi nel '67 per rimediare al fallimento sul piano occupazionale rilevato ad un

solo anno dall'approvazione del piano per il Mezzogiorno. La contrattazione avveniva fra il *CIFE* (comitato interministeriale per la programmazione economica) e le grandi imprese industriali dei settori ritenuti prioritari, allo scopo di incoraggiare investimenti nel sud Italia attraverso incentivi finanziari ed infrastrutture. In questo modo le istituzioni responsabili della programmazione di fatto abdicarono al loro ruolo consentendo un notevole livello di arbitrarietà nelle scelte. Ciò produsse un notevole sperpero di risorse investite su operazioni irrazionali in località non idonee, rispondenti esclusivamente a determinate pressioni politiche.

Esito di questa fase di programmazione è l'accentuarsi degli squilibri in applicazione del criterio di sviluppo per poli geografici. Va già rilevato l'articolarsi di differenti coniugazioni regionali dei principi espressi. Tuttavia l'effetto generalizzato delle teorie di redistribuzione delle risorse è stato dappertutto l'indebolimento ulteriore della dimensione civica e municipale preesistente. Sotto i colpi di una modernizzazione subita (Donolo, *cit.* p. 27) tradottasi spesso in promesse di posti di lavoro e pensioni, opere pubbliche faraoniche ed inutili, si sono sgretolati quei flebili barlumi di società civile preesistente. Il malcostume istituzionale che ha prodotto in molti casi la logica assistenziale è stato il quotidiano cattivo esempio per cittadini che «hanno sviluppato preferenze adattive, subalterne, opportunistiche: tra consumo di denaro pubblico e consumismo di merci prodotte altrove» (*ivi* p. 28).

Nel nord viceversa si consolida un modello di crescita più europeo. Continuano a "tirare" i poli di sviluppo intensivo orientati al confronto e alla competizione internazionale. Si intensificano i fenomeni di complessità metropolitane nelle aree gravitanti sull'asse Torino – Milano – Venezia, e quelle sulle direttrici emiliano-lombarda o toscano-ligure. Si individuano episodi di marginalità socio economica nel settore friulano e del centro Italia cui già nel '66 vengono dirottati parte delle risorse destinate dallo Stato allo sviluppo. La struttura regionale dello Stato prevista dalla costituzione, si va formando gradualmente attraverso l'approvazione dello statuto delle Regioni autonome. Nel sud Sicilia e Sardegna entro il 1948. Il Friuli Venezia Giulia invece nel '63.

<sup>23</sup> Si veda a proposito l'analisi di F. Forte, *cit.* p. 92.

Riguardo alle regioni del sud il piano quinquennale prevedeva il ruolo rilevante della partecipazione nella specificazione degli indirizzi nazionali. La linea di azione si inseriva nella riforma generale dell'organizzazione dello Stato, intrapresa una volta usciti dall'emergenza della ricostruzione. Con eccezione di quelle a statuto autonomo non erano ancora state istituite le Regioni previste dalla costituzione quali organi complementari al governo nazionale. Tuttavia nel 1964 furono istituiti i Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE), costituiti dai rappresentanti dei principali enti amministrativi locali e delle organizzazioni economiche e sindacali. Dunque già nasce una differenziazione negli indirizzi di sviluppo che ogni comitato dava secondo le esigenze evidenziate per ogni realtà regionale, ed in assenza di un necessaria politica di indirizzo che come evidenzia Forte (*cit.* p. 99) consentisse di relazionare su scala interregionale le elaborazioni prodotte dai singoli comitati. Di conseguenza si delineano le contraddizioni proprie a esperienze progettuali sostanzialmente distanti da regione a regione.

Ad esempio il CRPE della Campania si poneva l'obiettivo di riequilibrio territoriale con il potenziamento dell'apparato insediativo e produttivo delle zone regionali interne, mentre la vicina Puglia concentrava le scelte di politica territoriale sulla razionalizzazione delle aree di sviluppo costiero adriatico e ionico.

Con l'intenzione di relazionare la programmazione quinquennale con la pianificazione strategica di lungo periodo fu elaborato in tale contesto il *progetto 80*, costituente il rapporto preliminare al secondo piano economico nazionale. Il dibattito che conseguì al documento ebbe se non altro il merito di innescare la riflessione su differenti modelli di sviluppo che dovevano avere conseguenze nella pianificazione delle politiche e dei territori attraverso le politiche di urbanizzazione. Alle ipotesi di polarizzazione si contrappongono teorie di sistemi metropolitani più complessi, necessari per assicurare uno sviluppo civile di aree fortemente polarizzate come ad esempio Napoli. Si immaginarono anche direttrici di riequilibrio limitrofe alle aree metropolitane costituite ovvero alternative a queste lungo direttrici differenti, ed infine direttrici di raccordo. Il ragionamento doveva contribuire a rifondare concettualmente il ruolo

dell'urbanistica come tecnica capace di orientare lo sfruttamento del territorio nelle dinamiche di produzione della ricchezza.

A questo punto si entra in una nuova fase caratterizzata da eventi di grande importanza con conseguenze pesanti soprattutto per il sud del paese: le agitazioni di studenti e lavoratori del 1969; la recessione economica del 1971; l'attribuzione nel 1972 dei primi poteri alle Regioni nate due anni prima come entità elettive autonome.

Alla naturale interpretazione post-unitaria di un "paese di luoghi", di cui prende atto la Costituzione della Repubblica negli articoli da 114 a 133, danno infine un contributo decisivo gli avvenimenti che caratterizzano gli anni Settanta. La formazione dell'Italia delle Regioni si va formalizzando nel 1971, attraverso l'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie. I decreti delegati del gennaio 1972 attuano un primo trasferimento di poteri agli organi regionali, cui segue un più organico sistema di attribuzioni e competenze sancito attraverso il D.P.R. n. 616/77. Fra queste ci sono l'urbanistica<sup>24</sup>, i trasporti, i lavori pubblici, la tutela dell'ambiente.

L'insicurezza politica in cui si inserivano forti aspettative di rinnovamento espresse dai successi elettorali del Partito Comunista e le crescenti difficoltà di bilancio dello Stato dovevano portare a profondi cambiamenti nell'assetto di ruoli e poteri fra Stato e Regioni. Anche le funzioni e le risorse della Cassa per il Mezzogiorno furono al centro di tensioni nel dibattito politico. Contro posizioni conservatrici del vecchio meridionalismo che difendevano il vecchio sistema dell'intervento "a pioggia" in garanzia di interessi costituiti, da più parti si invocava un diverso ruolo della Cassa, trasformata in agenzia tecnica governativa autonoma con caratteristiche imprenditoriali e compiti concentrati sulla gestione dei progetti speciali. Di questo si fece interprete il rinnovo del mandato alla Cassa, attraverso la legge n. 853 del 1971.

Fatto significativo è che fra le altre cose la legge prevedesse, in seno al Ministero del bilancio e della programmazione economica, la costituzione

---

<sup>24</sup> Particolarmente interessante è la definizione di urbanistica fornita nell'articolo 80 del decreto 616: «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

di un comitato permanente dei presidenti delle regioni meridionali, con l'evidente funzione di attribuire maggiore ruolo propositivo ai governi locali in rapporto alla programmazione delle linee di intervento strategiche. In questo contesto si inserisce un altro aspetto del riformismo di centro-sinistra<sup>25</sup> espresso nella legge, con l'introduzione dei cosiddetti *progetti speciali* (art. 2 e 3 L. 853/71). Essi puntavano a realizzare un insieme di azioni pubbliche (essenzialmente orientate all'innovazione nel campo delle infrastrutture) attraverso interventi coordinati e fortemente finalizzati al conseguimento di obiettivi prefissati. Lo scopo era di migliorare l'efficacia delle azioni attuate dalla Cassa, che aveva rivelato ritardi dovuti essenzialmente alla dispersione delle risorse in troppi interventi (secondo il deleterio fenomeno dei finanziamenti "a pioggia") poco significativi. Però le regioni non erano in grado di formulare proposte credibili di progetti speciali, non disponendo di piani regionali di sviluppo. Il centro delle decisioni rimase dunque il CIPE, e la Cassa l'organo attuativo, con posizione debole delle Regioni, cui spettava il ruolo di definizione localizzativa dei progetti. Questo fu motivo di crescente attrito fra i primi e le seconde, pregiudicando ampiamente il successo del piano quinquennale. Si possono individuare, secondo le ipotesi di F. Forte (*cit.* p. 125), i tre fattori necessari al successo di un tale approccio che nella realtà si rivelarono insussistenti: un preciso piano nazionale che stabilisse priorità per settori di attività e geografici; la partecipazione reale delle Regioni; l'effettiva volontà di attuare l'innovazione.

Il grande fallimento sociale della politica di sviluppo nel meridione risiedette soprattutto nel mancato conseguimento degli obiettivi in occupazione e reddito. La misura del cattivo esito di quelle politiche è data dal fatto che in venti anni un meridionale su cinque emigrò. A fronte di un relativo rafforzamento delle aree urbane principali a fare le spese maggiori furono (e sono ancora) gli ambiti territoriali interni, collinari e montani.

La politica dei progetti speciali messa in atto dalla legge 853, ha sostanzialmente fallito nell'essere scollegata da un vero approccio sistemico alla pianificazione. In verità l'esiguità delle risorse ad essi destinate, a fronte della grande disponibilità (consentita dalla legge all'articolo 16) di risorse attribuite al completamento dei tanti precedenti

programmi già approvati, dimostra lo scarso credito che era attribuito ai progetti speciali. Secondo alcuni perché puntando all'efficienza ed alla produttività dell'investimento, sottraevano risorse ai tanti progetti sparpagliati che avevano garantito il consolidarsi di interessi distribuiti fra molti soggetti.

Anche la marginalità della pianificazione urbanistica ha contribuito a deprimere i potenziali esiti della politica di sviluppo. Soprattutto i piani territoriali di coordinamento, previsti dalla 1150 e finalmente attribuiti i poteri alle regioni attraverso i decreti degli anni 72 e 77, sono stati del tutto elusi.

Era facile prevedere di lì a poco una riduzione del flusso delle risorse destinate al Mezzogiorno, ed appariva urgente puntare a migliorare il rendimento degli investimenti. La legge n. 183/1976 costituisce l'ultimo atto della politica di intervento straordinario, rimodulata alla luce delle principali defezioni della precedente, ma sostanzialmente in linea con la filosofia di base dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno (e quindi destinata a non avere esiti di reale cambiamento = crescita senza sviluppo). Uno dei punti più interessanti che la legge affronta è la necessità di una più ampia partecipazione delle regioni nel definire la politica per il Mezzogiorno. Nell'ottica di una rivisitazione generale della politica industriale nazionale, visti gli esiti insoddisfacenti di quella precedente (quella dei grandi investimenti nell'industria di base ad alta intensità di capitale), il sistema degli incentivi della legge 183 penalizza le imprese ad elevata intensità di capitale, a favore di tutte le altre.

Sebbene al CIPE rimanesse il ruolo di decisore, il ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (figura a lungo identificata con quella dell'On. Ciriaco De Mita), predisponendo il piano quinquennale, aveva il ruolo di orientare la spesa sui settori produttivi e geografici ritenuti prioritari. Lo strumento operativo rimane quello dei progetti speciali, la cui attuazione è affidata ancora alla Cassa, ma nell'ottica di un maggiore coordinamento fra il piano quinquennale, i progetti regionali e l'intervento ordinario delle istituzioni stesse. Purtroppo però il loro ruolo innovativo fu fortemente pregiudicato e se ne perse la «credibilità quali strumenti per il recupero di efficacia programmatica dell'intervento straordinario, soprattutto a causa della «mancanza di piani o quanto meno di schemi

---

<sup>25</sup>La definizione è di Sandro Petriccione, in F. Forte, *cit.*

programmatici economico-territoriali di competenza regionale» (Forte, *cit.* p. 174).

Il perseguire delle politiche settoriali in questa linea logica non poteva condurre a soluzione la Questione meridionale. Si profilava la scomparsa dall'agenda nazionale della Questione meridionale, che doveva avverarsi negli anni Ottanta. Nota giustamente Carlo Donolo<sup>26</sup> come «alle spalle di questo oblio sta la lunga agonia dell'intervento straordinario, mascherata da ritocchi e correzioni strategiche che non potevano nascondere la verità: si continuavano a trasferire risorse al Sud, ma solo perché potesse sopravvivere quel Sud che lo stesso intervento aveva in gran parte prodotto». In assenza di politiche generali e di programmazione nazionale si doveva registrare l'insufficienza di un intervento che portava solo al consolidarsi della passiva fiducia in un sistema parassitario assistenzialista. Anzi negli anni Settanta era convinzione di molti attori, al centro come in periferia, che lo squilibrato sviluppo prodotto da questa politica doveva continuare perché era fonte di cospicue rendite finanziarie e politiche (Donolo, *cit.* p. 15). Poi altri motivi di incertezza venivano dagli avvenimenti politico-economici internazionali, le difficili condizioni di bilancio con aumento delle richieste di sostegno da parte di altre regioni italiane non meridionali, i forti fenomeni inflattivi<sup>26</sup> che erodevano il valore reale degli investimenti pubblici.

Il fatto che nel 1976, dopo un anno di recessione, il prodotto interno lordo crescesse con un saggio del 6,7% nelle regioni del centro-nord contro il solo 2,2% in quelle meridionali conferma queste considerazioni. Del resto gli investimenti nel settore industriale erano diminuiti nello stesso anno del 7%, e in quello precedente addirittura del 20%. Ma soprattutto l'incentivo ad un'industria essenzialmente orientata all'esportazione e fondata sugli oligopoli nazionali non dette alcuno spazio allo sviluppo dell'industria privata locale. Anzi essa produsse effetti destabilizzanti sia sul piano sociale che su quello dell'assorbimento di tutte le capacità tecniche necessarie alla sopravvivenza delle precedenti attività produttive.

Infine un aspetto appare di notevole rilevanza, per le conseguenze che ancora oggi ha portato in termini di inefficienza consolidata dei sistemi di governo locale. Il ruolo gestionale della Cassa, così come stabilito nel suo

stesso atto costitutivo del 1950, si sovrapponeva di fatto a quello degli enti locali. E così era giusto che fosse in anni di ricostruzione e grave ritardo di capacità amministrative da parte degli stessi enti. Ma nel tempo non si è innescato il necessario processo di responsabilizzazione dei Comuni nella gestione e programmazione degli interventi, delle attrezzature sociali e della spesa pubblica. La politica dell'intervento straordinario ha di fatto consolidato l'abitudine all'inefficienza degli enti locali, diventandone quasi carattere genetico, privando gli stessi dell'opportunità di diventare protagonisti del proprio sviluppo attraverso la capacità autonoma di proposta e di gestione degli investimenti.

Negli anni Ottanta, con la Questione meridionale ormai fuori dall'agenda nazionale, si registrano i risultati delle politiche attivate nei decenni precedenti. Il Sud sotto molti aspetti è sostanzialmente uscito dal sottosviluppo che lo caratterizzava nel dopoguerra. La crescita è stata ingente ma giustamente si è notato che si è trattato di "crescita senza sviluppo". Ovvero è stata una crescita poco qualitativa, che ha accentuato la dipendenza dei territori da sostegni esterni e non ha innescato una capacità autonoma di autopropulsione verso nuovi obiettivi. Soprattutto l'indicatore del reddito pro capite evidenzia da un lato questa netta crescita delle regioni meridionali, e dall'altro l'accentuarsi del gap rispetto alle regioni del centro-nord. Si riprende a parlare di Sud negli anni Ottanta sostanzialmente a causa di alcune questioni socio-politiche e di cronaca, acutamente analizzate da Carlo Donolo nel suo interessante libro (*cit.* p. 16). Si tratta essenzialmente del ripensamento sulla gravità della reale estensione dei poteri criminali consolidatisi in alcune regioni. Altro argomento è la questione sociale, la disoccupazione di massa, estese aree di povertà e marginalità. Le ragioni del bilancio, della storica inefficienza e mancanza di qualità dei servizi mettono il sud sotto accusa, in quanto assorbe troppe risorse senza produrre.

Negli ultimi quindici anni la questione viene vista sempre più in prospettiva Unione Europea.

---

<sup>26</sup> C. Donolo, 2001, *Verso sud*, p. 13.

### 1.3. Esperienze locali di pianificazione: quali prospettive?

**Fare inciso sulla tema della volontà politica di fare le cose.** L'azione politica va intesa come espressione di volontà del più largo numero di cittadini. Il fenomeno è perverso. Formalmente è previsto agire, fare, attivare (come previsto da leggi e programmi. Nella realtà, soprattutto a sud, non si fa un bel niente, perché gli interessi che governano i processi sono altri. C'è una maturazione della coscienza civile e democratica che pare ancora infantile. E non credo che la colpa sia tutta della criminalità organizzata e della politica ad essa collusa.

Allora problema: la capacità progettuale delle collettività.

#### **I casi S. Maria e Capaccio.**

Rispetto ai temi del *governare* concordo con Pier Carlo Palermo<sup>27</sup> circa la necessità di non disperdere il principio di responsabilità che sovrintende l'attività di amministratori e pianificatori, «in un'etica delle conseguenze (il corsivo è dell'autore) che privilegia gli esiti rispetto agli strumenti». Visto sotto questa luce il tema del pensiero utopico potrebbe collocarsi in netta antitesi rispetto all'etica della responsabilità. Ciò è vero se ad esso si nega il reale ruolo che a mio avviso gli spetta. Un ruolo evocativo, creativo dell'immaginario, pedagogico, collettivamente istruttivo.

A ciò faremo riferimento descrivendo nel seguito alcune "utopie di processo" cui si è avuto modo di assistere da vicino.

Si tratta di esperienze di pianificazione urbanistica comunale in Campania, il cui interesse in questa sede non è tanto riposto nella qualità di progetto e progettista<sup>28</sup>, quanto nel controverso procedimento di pianificazione dispiegatosi nel tempo e nell'esito differente avutosi da caso a caso. Ad ognuna è stata associata la metafora di un'utopia, che ne ha caratterizzato svolgimento ed esiti.

Il primo caso, Santa Maria Capua Vetere, incarna ciò che potremmo definire *l'utopia del consenso*. Nell'estate del 2000 l'Amministrazione

comunale di Santa Maria Capua Vetere, guidata da un sindaco giovane e volenteroso, decide di intraprendere il cammino per la redazione di un nuovo piano urbanistico generale cui affidare le speranze e le aspettative di sviluppo. Si tratta di un territorio appartenente alla grande conurbazione sviluppatasi disordinatamente fra Napoli e Caserta. Una città dal nobile passato<sup>29</sup>, ricca di storia, di risorse e di attività, ma ampiamente degradata.

Il primo passo nell'ideazione urbanistica di questo complicato piano è la redazione della Relazione programmatica, contenente gli studi preliminari sullo stato del territorio, le risorse da tutelare, gli obiettivi di sviluppo da perseguire. La presentazione della Relazione di programma avviene nel dicembre 2000 dando inizio al dibattito fra le forze politiche presenti sia nella maggioranza che nella opposizione.

Seguono gli incontri con la cittadinanza e gli approfondimenti conoscitivi e progettuali, arricchiti da numerosi e proficue riunioni fra i progettisti ed un team di tecnici nominato dal Comune per l'attività ricognitiva. Si approfondisce molto il quadro conoscitivo relativo al tessuto urbanistico storico da sottoporre a tutela e valorizzazione mirata, cui segue la definizione della disciplina di intervento per singola unità morfologica dedotta da categorie di intervento.

La prima bozza di progetto preliminare è presentata nel maggio 2001. Ad essa fanno seguito osservazioni e richieste di precisazioni.

Il Progetto preliminare è presentato, come da convenzione, nel settembre 2001. Esso contiene sia il quadro normativo di testo che quello cartografico di zonazione, ed in allegato alcuni approfondimenti progettuali di dettaglio circa le proposte di intervento in distretti ritenuti strategici.

Il ruolo del preliminare è importante per attivare e stimolare il dibattito circa i contenuti del progetto urbanistico che si sta costruendo.

Fanno seguito dibattiti interni all'amministrazione ed incontri con i progettisti per i chiarimenti e le precisazioni sui contenuti e sullo strumentario tecnico previsto.

Il Progetto definitivo è presentato in bozza nel mese di marzo 2002. Esso viene quindi adeguato alle ulteriori osservazioni che è stato possibile accogliere ed infine consegnato in via definitiva all'amministrazione

<sup>27</sup> P.C. Palermo (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, p. 336.

<sup>28</sup> Tutti i progetti presentati vedono il Prof. Francesco Forte quale progettista incaricato della redazione dei piani ed il sottoscritto in qualità di collaboratore alla progettazione nei casi di S. Maria C.V. e di Agerola, e di progettista associato nel caso di Capaccio-Paestum.

<sup>29</sup> La grandezza di Capua nell'antichità è testimoniata da Cicerone che la definisce *altera Roma*.

comunale nel novembre 2003. Il progetto di zonazione urbanistica è corredato di normativa tecnica di attuazione di relazione illustrativa, nonché di numerose schede-progetto di dettaglio per la specificazione morfologica degli interventi proposti<sup>30</sup>.

*Fig. 1 – Relazione fra obiettivi e spazio nello studio del piano urbanistico: la riqualificazione delle aree urbane centrali di Santa Maria C.V. attraverso il trasporto pubblico in sede propria.*

Dalla presentazione del Preliminare nel 2001 al mese di dicembre 2004 non si contano le discussioni pubbliche, i chiarimenti tecnici, i Consigli comunali con all'ordine del giorno il piano regolatore generale. Neanche la rielezione del sindaco per il secondo mandato ha potuto sbloccare la situazione di stallo nel dibattito politico innescato sui grandi temi del cambiamento evocati dal nuovo piano. Ad esclusione della salvaguardia sul centro storico, nessun atto formale è seguito per l'adozione del piano. Il 22 dicembre 2004 la Regione Campania approva la legge urbanistica regionale n. 16. Il Prg di Santa Maria Capua Vetere deve essere completamente rivisitato in adeguamento alla nuova complessa normativa.

Il secondo caso, Capaccio-Paestum, incarna ciò che potremmo definire *l'utopia di scenario*. La delibera di Giunta per il conferimento d'incarico di revisione del piano regolatore generale a Capaccio-Paestum è del 20 giugno 2002. A settembre dello stesso anno si dà avvio alle elaborazioni secondo il cronoprogramma previsto nella convenzione fra il Comune ed il progettista.

A sei mesi dall'avvio del lavoro, il 10 marzo 2003 in seguito ad intense ed approfondite indagini conoscitive sul territorio, è presentata la relazione programmatica contenente i suddetti studi e le proposte strategiche per la tutela e lo sviluppo del territorio comunale.

Il giorno 8 aprile 2003 i progettisti espongono al Consiglio Comunale i contenuti del redigendo piano e forniscono chiarificazioni sulla relazione di programma trasmessa e divulgata fra i consiglieri.

Nella prima metà di maggio 2003 l'amministrazione indice tre assemblee cui invita a partecipare la cittadinanza, le associazioni di cittadini e di categorie economiche (ad es. gli allevatori zootecnici, gli albergatori, ecc.). All'inizio di giugno si effettua ancora un'assemblea per consentire la discussione circa la proposta di disciplina urbanistica delle aree soggette a vincolo archeologico per la tutela di Paestum (legge n. 220/1957).

Il giorno 9 settembre 2003 il progetto preliminare è pronto sui tavoli dei progettisti, come da convenzione stipulata, ma l'Amministrazione ne chiede la sospensione per sopravvenute difficoltà politiche e necessità di pervenire a più matura riflessione sulle proposte programmatiche enunciate. Sino a questa data nessuna comunicazione formale è pervenuta ai progettisti circa le deduzioni nel merito dell'elaborato di programma presentato a marzo.

Il 19 settembre la Giunta delibera la rimodulazione temporale delle fasi di elaborazione del piano. La consegna del Preliminare è subordinata alla deliberazione di indirizzi del Consiglio comunale circa i contenuti della relazione di programma (indirizzi mai più deliberati).

Nei giorni 17 e 21 novembre 2003 si convocano riunioni del Consiglio comunale aventi all'ordine del giorno la relazione di programma

Qualche giorno dopo, il 25 novembre, i progettisti vengono invitati al dibattito in Consiglio per ulteriori chiarimenti soprattutto circa la disciplina delle zone a tutela archeologica e sulle modalità di attuazione perequativa.

Anche con i consiglieri dell'opposizione si svolge il 10 dicembre 2003, un interessante confronto sui contenuti del redigendo piano.

A gennaio 2004, ancora in attesa della delibera di indirizzi da parte del Consiglio, i progettisti operano un'integrazione alla Relazione Programmatica del marzo '03, contenente le risultanze degli approfondimenti progettuali, i chiarimenti e le specificazioni dedotte dagli incontri e dalle assemblee svoltesi nel frattempo.

A febbraio 2004 gli elaborati cartografici di zonazione in scala 1:5000 e 1:2000 e le norme tecniche di attuazione sono pronti alla consegna sui tavoli dei progettisti, così come da convenzione stipulata con l'amministrazione, la quale tuttavia sollecita nuovamente di sospendere l'atto conclusivo delle elaborazioni.

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli sul progetto urbanistico si vedano Saverio Cioce e Francesco S. Forte, «Un caso sperimentale: il piano urbanistico generale del Comune di Santa Maria Capua Vetere» in F. Forte (a cura di), *Paesaggio, comunicazione, rappresentazione, perequazione urbanistica: criteri fondativi del piano*, 2004, ESI.

Il giorno 11 marzo 2004 ha luogo la convocazione informale del Consiglio Comunale per la delibera di indirizzi che, tuttavia, l'assemblea non è in grado di esprimere. Si sollecita comunque la predisposizione di un documento di programma contenente le specificazioni succedutesi al febbraio 2003, rinviando alla nuova amministrazione (da eleggere di lì a poche settimane) la responsabilità di proseguire il processo di pianificazione.

Ad aprile 2004 i progettisti trasmettono la Relazione di Programma "Terza Edizione", corredata di cartografia a disciplina strutturale in scala 1:10.000<sup>31</sup>.

L'amministrazione uscente perde le elezioni del 2004 per il rinnovo del Consiglio comunale e del sindaco. Il processo si interrompe.

*Fig. 2 – Gli scenari della riqualificazione urbanistica nell'area del parco archeologico di Paestum.*

Il caso di Capaccio è emblematico della difficoltà per una piccola amministrazione a rispondere con sollecitudine e coerenza ad istanze provenienti da settori diversi della cittadinanza e delle istituzioni. Posizioni distanti e conflittuali si consolidano nella difesa di interessi eterogenei che vanno dal potenziamento delle strutture alberghiere (costituenti la principale fonte di reddito del comune), alla tutela archeologica e paesaggistica, alle pressioni per l'edificazione residenziale in area agricola. Si è riscontrata l'assoluta inefficacia dell'amministrazione ad esprimere deduzioni nel merito delle questioni sollevate attraverso l'elaborazione progettuale. Alla debolezza del progetto politico su un'idea condivisa di sviluppo si è aggiunta l'incapacità di avviare il necessario dialogo istituzionale con la Provincia di Salerno e con le sovrintendenze preposte alla tutela di un patrimonio naturale e culturale classificato dall'*Unesco* in virtù dell'eccezionale valore che lo caratterizza.

Il terzo caso, Agerola, incarna ciò che potremmo definire *l'utopia della copianificazione*. Sul territorio di Agerola vigono i vincoli del piano urbanistico territoriale (Put) della penisola sorrentino amalfitana di cui alla

legge della Regione Campania n. 35 del 27 Agosto 1987. Il territorio è anche sottoposto parzialmente al vincolo idrogeologico e totalmente soggetto a vincolo di tutela paesaggistica ai sensi dei decreti del marzo 1985. In quanto tale è oggi assoggettato alla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs 42/'04). In virtù delle condizioni orografiche, il territorio comunale afferisce in parte al bacino fluviale del Sarno e in parte a quello del Destra Sele. La disciplina di tutela relativa i piani delle Autorità di Bacino suddette sono sovraordinati alla disciplina urbanistica, che ne tiene conto.

Dunque i presupposti sono già piuttosto complessi a causa delle tutele incrociate aventi vigore sui territori interessati.

La convenzione per l'affidamento del progetto è del 28 gennaio 1994. Nel mese di maggio 1995 è trasmessa all'Amministrazione comunale la Relazione Programmatica redatta dal progettista.

Nel maggio 1997 l'amministrazione comunale prende atto della relazione di programma e delibera la redazione del Prg stipulando a novembre la convenzione con il progettista.

La consegna del progetto preliminare avviene nel Marzo 1998, con le risultanze degli elaborati conoscitivi obbligatori prescritti dal *Put* della penisola sorrentina, ovvero l'anagrafe edilizia e l'indagine geologico-tecnica

A poco più di un anno dal recepimento del Preliminare da parte dell'amministrazione, in seguito agli approfondimenti progettuali svolti dai progettisti, il progetto definitivo di Prg è agli atti del Comune che è in grado di adottarlo all'unanimità nel maggio 1999, con voto favorevole di tutte le formazioni politiche.

Fanno seguito 146 osservazioni al piano durante la fase di pubblicazione cui il Comune controdeduce fra il febbraio ed il marzo del 2001. Si accolgono in modo totale o parziale ben 68 osservazioni ricevute. In accoglimento delle osservazioni si modificano gli elaborati P2 e P3, e le Norme Tecniche. Il piano è approvato all'unanimità dal Consiglio Comunale.

Il Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino Destra-Sele delibera nell'agosto 2000 la necessità di predisporre un nuovo studio geologico di cui l'amministrazione si fa carico. Segue la condivisione delle risultanze da parte del Comitato suddetto in data 5 Marzo 2003.

<sup>31</sup> Sull'ideazione urbanistica del piano di Capaccio-Paestum si rimanda a F. Forte, *Il caso Capaccio-paestum: la relazione di programma*, 2005, INU edizioni.

Anche il Comitato Istituzionale dell' Autorità di Bacino del Sarno esprime parere favorevole nel maggio 2003.

Seguono i pareri di conformità da parte della Soprintendenza dei Beni Ambientali di Napoli e Provincia (in data 29 Gennaio 2002) e dell'ASL Napoli 5, Distretto Sanitario 90 (febbraio 2002). Il Comitato Tecnico Regionale, sezione provinciale di Napoli, ha ritenuto invece di esprimersi sul piano con parere n. 38 del 5.12.2002, sollecitando l'Amministrazione ad integrare lo studio geologico-tecnico già realizzato e ritenuto insufficiente. Il nuovo studio geologico ha prodotto elaborazioni dettagliate ed accurate attraverso indagini di sottosuolo e prove geomeccaniche di laboratorio e di campo.

Nuovamente sottoposto al CTR quest'ultimo si pronuncia ancora nel 2003 richiedendo esplicitamente una valutazione di compatibilità del Prg con lo studio stesso, in particolare in relazione alla stabilità geomorfologica e alla microzonazione sismica.

L'Amministrazione comunale con deliberazione del gennaio 2004 approva gli atti conseguenti dalla valutazione di compatibilità.

Il parere definitivo della Sezione Provinciale del CTR è espresso nel Marzo 2004. Esso tuttavia ha ritenuto di prescrivere che il comune assoggetti sempre l'attuazione urbanistica nelle zone di trasformazione a piani di dettaglio di natura esclusivamente pubblica. Ciò ha di fatto "azzoppato" l'efficienza attuativa del piano urbanistico, calibrato sui meccanismi di perequazione urbanistica già sperimentati in svariate esperienze di altre regioni (ad es. L'Emilia Romagna). Si tratta di una rigidità strumentale imposta dalla Regione che non aiuta l'efficienza del processo attuativo. Al perseguimento del successo delle previsioni attraverso la condivisione da parte del promotore dei contenuti progettuali elaborati si oppone ostinatamente il perseguimento dell'idea del piano a totale gestione pubblica<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Per i dettagli sull'istruttoria del piano e sulle modalità delle elaborazioni prodotte si rimanda al testo del Prof. Forte in fase di pubblicazione, dal titolo *L'ideazione urbanistica: il piano urbanistico generale del comune di Agerola*, Inu Edizioni. Le considerazioni in merito al caso Agerola riportate nel presente articolo si avvalgono del materiale in fase di pubblicazione gentilmente concesso dal prof. Forte.

Recepita dal consiglio comunale, la prescrizione comporta la riformulazione della Normativa di piano. Dunque si rinvia alla Comunità Montana che è delegata all'approvazione finale.

La Comunità montana dei Monti Lattari, una volta assunte le prescrizioni del CTR ha approvato il piano il 2 aprile 2004 ma non è ancora finita.

Il piano torna alla Regione. La Giunta Regionale della Campania nell'Ottobre 2004 ha ammesso il piano al visto di conformità, ma con importanti prescrizioni che ne comportano l'adeguamento. In particolare "vanno espunte dalle norme di attuazione tutte le ipotesi di applicazione dei criteri perequativi previsti dal piano adottato". Con ciò si annulla definitivamente l'efficacia delle norme disegnate di dettaglio e della disciplina di attuazione perequativa, mentre rimangono del tutto indefinite le modalità di acquisizione delle vaste aree a destinazione pubblica viste le limitate risorse finanziarie a disposizione dei comuni per l'attuazione dei vincoli ablatori attraverso espropriazione.

La successione di avvenimenti e delle vicissitudini affrontate dal piccolo Comune di Agerola ha veramente dell'epico!

Le vicende di questo caso, di elaborazione precedente agli altri, sono state tuttavia raccontate per ultime perché particolarmente significative sotto l'aspetto della limitata capacità delle istituzioni di cooperare allo sviluppo dei territori, ciascun livello secondo le proprie attribuzioni. Si tratta infatti di un piano che, contrariamente ai due successivi, è pervenuto all'approvazione unanime delle forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione, presenti in Consiglio comunale. Nonostante ciò una serie allucinante di fasi ed avvenimenti, in parte legittimati dal vigente sistema di pianificazione, in parte attribuibili alla deliberata volontà di organi di governo sovracomunali, hanno impedito alla comunità locale di poter avviare la costruzione del proprio legittimo progetto di sviluppo.

Mi pare che siamo lontani anni-luce dalla sussidiarietà introdotta nell'ordinamento degli enti locali sin dai primi anni Novanta e sancita dalla riforma costituzionale. E pure siamo lontanissimi dallo spirito di cooperazione e concertazione interistituzionale nella definizione delle scelte che si pratica ad esempio in Toscana ed in Emilia Romagna. La formalizzazione dei procedimenti operata dalle leggi urbanistiche regionali ha in quei contesti creato i presupposti normativi per pratiche di maggiore

collaborazione nella costruzione dei piani ai diversi livelli. Si tratta in altre parole di superare la logica della conformità per perseguire quella della compatibilità.

### Riprende testo

Il ragionamento va orientato sempre più in prospettiva europea. In questa logica occorre domandarsi quale ruolo una realtà locale geograficamente periferica può giocare nella dimensione internazionale. Se si guarda alle più importanti esperienze di politiche urbane attivate in Europa, si realizza che tutti gli sforzi sono orientati a costruire questo nuovo ruolo delle nostre antiche città, così ricche di storia e di tradizione. Una scommessa che oramai si gioca tutta sulla competitività, ovvero sulla capacità di ciascuna realtà locale di produrre innovazione valorizzando risorse che non esistono in contesti geografici più vantaggiosi sotto il profilo del costo del lavoro.

In prospettiva europea, nella definizione di Donolo, il Mezzogiorno appare oggi come la palla al piede per restare in Europa. Una sorta di zavorra nazionale di improduttività ed inefficienza. Ma si profila anche una nuova dimensione dei meridionali d'Europa, quali centri di una attenzione al mediterraneo che acquista sempre più pregnanza storica e geopolitica. Questo sarà possibile se il Sud saprà interpretare questo ruolo di interlocutore reale delle sponde meridionali del Mediterraneo. Le ragioni sono allora culturali, commerciali, geopolitiche. Ma tutto dipende da quale ruolo l'Europa vorrà costruire in questa prospettiva internazionale e transmediterranea. Si evidenzia secondo Donolo (cit. p. 18) la debolezza della rappresentanza nazionale «che a Bruxelles pesa poco e forse ha poco da dire». La marginalità politica del Sud nel dibattito europeo è secondo Donolo responsabilità politica di un intero paese che rifiuta la questione meridionale come questione nazionale. Ma in una prospettiva costruttiva di strategia per il futuro si ritiene che nel Sud si concentrino grandi potenzialità inesprese (si pensi *anche* a quelle culturali ed ambientali ancora cospicue sebbene ripetutamente saccheggiate) che possono costituire la risorsa in più rispetto ad un Nord più omologato e sfruttato.

Anche in quest'ottica va rivisto il ruolo del governo del territorio nel sostenere, ove non innescare, una ripresa della questione meridionale dal punto di vista di obiettivi di sviluppo alternativi a quelli omologanti delle politiche tradizionali e degli oligopoli economici nord-italiani e centro-europei. Se non altro perché si sono finora dimostrati inefficaci a produrre sviluppo nei contesti meridionali in cui il ritardo culturale e strutturale mal recepisce modelli studiati per contesti molto differenti. Il nodo sta allora nella capacità di innescare, consentire, produrre la riflessione delle collettività interessate. Si ritaglia allora il nuovo ruolo del pianificatore, nell'accezione che gli attribuiscono in tanti fra cui interessante è la posizione di **Pier Carlo Palermo** (si veda libro ecc.).

Da questa riflessione ci si aspetta che la collettività sappia ricostruire autonomamente, se opportunamente guidata da professionalità adeguate che si vanno ormai formando fra le nuove generazioni locali, il nesso fra le risorse disponibili e gli obiettivi di sviluppo. Si tratta certo di uno sforzo immane, non tanto nell'individuazione delle risorse, che non può certo risolversi in una catalogazione di beni culturali ed ambientali (non è questo il governo del territorio), quanto soprattutto nello scardinare il blocco di enorme resilienza burocratica costituito come abbiamo visto da un consolidatissimo intreccio di legami, relazioni, interessi opportunistici e miserabili che garantiscono i soliti privilegi, le solite rendite, la solita gestione dei poteri.

Bisogna lavorare sui potenziali. Essi, sostiene Donolo, hanno questa caratteristica di non essere percepiti come tali e di essere perciò maltrattati. Sebbene le posizioni dei sociologi sfocino a volte in soluzioni finali di grande speranza, che restano sospese fra il buonismo ottimista ed il profetico mistico di chi crede in una comunità volenterosa e religiosamente votata a fare del bene, credo che si possano prendere interessanti spunti dalle teorie da loro elaborate, in cui un ruolo significativo può ritagliarsi il tema del governo del territorio. Del resto egli stesso ammette che la più grande pregiudiziale che pesa in questo potenziale processo di rivoluzione spontanea e pacifica verso lo sviluppo, risiede nella mancanza di relazioni fiduciarie e di reti di cooperazione. Purtroppo tali reti si sono consolidate solo nel campo della criminalità organizzata e nella appropriazione privata

dei beni comuni. È questa la prospettiva che ha governato nella maggioranza dei casi. Qualche ventata di novità è venuta negli ultimi anni dalla nuova stagione politica resa possibile dall'elezione diretta dei sindaci, e dalla conseguente carica democratica che tale sorta di patto fiduciario fra comunità e il loro rappresentante carismatico ha in qualche modo innescato. Ma nelle esperienze che personalmente ho vissuto nei casi di importanti tentativi di riflettere l'entusiasmo e l'ottimismo di giunte volenterose (mi riferisco ai casi dei progetti per i piani urbanistici generali dei comuni di Santa Maria Capua Vetere e di Capaccio-Paestum) ho toccato con mano, l'impotenza dei buoni propositi, delle belle parole, dei confronti e scontri dialettici ed ideologici di fronte alla consolidata rete di legami e prassi consociativistiche e clientelari che governano i processi a tutela di interessi costituiti. È questa rete di prassi perverse e del senso comune che le razionalizza a dover essere delegittimate su vasta scala. Ma non basta invocarlo. Il Sud avrebbe bisogno di uno shock comunicativo (Donolo, *cit.* p. 21) da declinare in modo incrementale e localizzato, associando per analogia l'idea ad una sorta di serie programmatica di "eventi culturali" che dovrebbero nella mia interpretazione, farsi veicoli efficaci di comunicazione. L'idea è certamente suggestiva ma come prima cosa mi pare che occorra darsi un ruolo e lavorare per avviare il processo. Se è vero che le fonti di identificazione ed i potenziali li ritroviamo nel nostro passato, occorre tradurre tali potenziali in fattori condivisi di modernità competitiva. I soggetti locali, solo loro, possono essere promotori del cambiamento, in quanto le comunità sono portatrici delle potenzialità di cui si parla.

Secondo Magnaghi è «necessaria una rinascita, attraverso nuovi atti fecondanti» che riequilibrino il rapporti fra uomo e ambiente<sup>33</sup>. Questi sono gli «atti territorializzanti» che possono riprodurre l'autosostenibilità dello sviluppo locale. Ciò è possibile perché i nuovi atti fondativi trovano un terreno fertile, costituito da un ricchissimo patrimonio territoriale, quale è quello italico.

Dunque in questa prospettiva non è lo sviluppo tecnologico che può condurre alla sostenibilità, ma è il ruolo della comunità locale che si dimostra fondamentale. Ma ciò avviene nell'incontro fra patrimonio ed

energie innovative, in una cultura della valorizzazione delle risorse dell'ambiente da parte degli abitanti, delle qualità peculiari dei luoghi e dell'autogoverno delle comunità locali in un processo di responsabilizzazione e di *empowerment* cui il principio di sussidiarietà dona legittimità costituzionale.

Ma un aiuto può venire da discipline quali la pianificazione urbanistica e territoriale, che se ben interpretate possono servire a costruire un ambiente istituzionale più propizio, attraverso l'ideazione di un immaginario legato al progetto di futuro; attraverso il consolidamento di un sistema di regole che combatta quella sfiducia e quella rassegnazione diffuse nella collettività; attraverso l'ideazione di un sistema di incentivi che assieme alle regole possa innescare una qualche iniziativa virtuosa.

Certo non soddisfa la teoria secondo la quale si debba essere contenti della riscoperta di un'economia sommersa, delle piccole attività in nero che caratterizzano tanti contesti locali. Il carattere sostanzialmente predatorio di tali attività si è consolidato su tollerate pratiche sistematicamente illegali. Ciò ha causato il degrado dei beni comuni su larga scala pregiudicando un'idea di sviluppo più coerente con le risorse presenti e con la sua durabilità. Basti pensare ai fenomeni incontrollati di urbanizzazione irrazionale e spontanea (si legga «saccheggio e massacro») consentiti sul territorio metropolitano del triangolo compreso fra Napoli, Caserta e l'Agro noverino-sarnese. Il disordine in cui versa il territorio (volendo sorvolare sui fenomeni parossistici quali la compromissione generale e irreversibile dell'ambito urbano ad alto rischio vulcanico, o alla condizione del fiume Sarno, o infine all'erosione dei paesaggi eccellenti quali l'ambito sorrentino-amalfitano o delle isole flegree) è indotto da queste pratiche spesso pseudo-impresariali che si riflettono sul degrado sia dell'ambiente che dei rapporti sociali e civili.

I pochi elementi su cui puntare sono, secondo Donolo (*cit.* p. 30) le strategie sensibili al contesto ancorate alla riforma amministrativa già operativa. Anche la risorsa costituita da sindaci carismatici e popolari può giocare a favore del cambiamento. Infine il ruolo crescente del terzo settore e dell'associazionismo civico può costituire un legame ulteriore. Dunque ruolo certamente fondamentale deve essere attribuito agli apparati

---

<sup>33</sup> Magnaghi, *Il progetto locale*, 2000.

amministrativi, riformati in seguito alla legge 142/'90 ed alla legge costituzionale n. 3/2001, di modifica del titolo V della Costituzione, cui si aggiunge il ruolo propulsivo dei nuovi sindaci in cui la collettività si riconosce per il proprio progetto di sviluppo. Purtroppo però si devono fare i conti con l'impreparazione che spesso coglie le amministrazioni locali: scarsità di dotazioni tecniche e di professionalità adeguate; insufficienza di risorse dovuta soprattutto al dissesto di bilancio (causato in parte dai crescenti tagli operati dai Governi); ritardi nel miglioramento dell'efficienza e nel far fronte ai nuovi compiti richiesti dai programmi europei (si pensi solo ai problemi di adeguamento agli obblighi di valutazione d'impatto sopraggiunti con la formalizzazione delle procedure di *Via* e di *Vas*).

La cattiva amministrazione ha prodotto, oltre ad abusivismo, urbanizzazione selvaggia, cattiva qualità di insediamenti dotazioni ed infrastrutture, ma soprattutto «il disamore totale dell'amministrazione (e dei cittadini di cui questa è espressione *ndr*) per i beni che avrebbero dovuto tutelare, natura, paesaggio, biotopi e beni culturali così abbondanti in un territorio tanto antropizzato», ed ancora la mancata produzione dei beni pubblici, l'abbandono e la trascuratezza, lo squallore «di tante città in cui pure circola tanto denaro pubblico e privato» (*ivi* p. 39). Questo si sente molto nel momento in cui dalle dichiarazioni di programma si passa alla definizione del regime dei suoli, dalle strategie sugli usi alle capacità edificatorie. Il consenso sui principi è quasi automatico. Ma il processo si blocca sulla definizione delle modalità di sfruttamento del territorio. Su questo si perde l'accordo, il consenso, l'unitarietà d'intenti soprattutto.

Ciò che è completamente mancato tramite l'intervento straordinario, ovvero le politiche di investimento per la dotazione di beni pubblici e quelle per garantire la legalità dei processi in atto, diventa oggi perseguibile attraverso le nuove pratiche del governo del territorio? Forse sì, ma si sa che il problema è come sempre il manico. Gli attori locali devono essere in grado di governare, ma in loro soccorso la disciplina urbanistica ha prodotto negli anni interessanti novità sia sul piano concettuale che degli strumenti operativi, che saranno oggetto

dell'approfondimento di questa ricerca riportato nella seconda parte dello scritto.

L'elemento chiave diviene nei processi attuali di trasformazione territoriale, la necessità di una visione condivisa che accomuni una pluralità di soggetti portatori sia di interessi che di energie e risorse. Alcune leggi urbanistiche regionali coltivano tale dimensione attraverso la formalizzazione di procedimenti razionali di discussione pubblica ed interistituzionale<sup>34</sup>. La costruzione di processi conoscitivi comuni, in cui produrre il consenso di massima sulle invarianti del territorio, sul non negoziabile, diviene il nodo della questione della *governance*. Attraverso di esso si riducono a monte i motivi di conflittualità e si costruisce insieme il quadro propositivo del piano che si ha in mente. Per condurre il processo sono necessarie tutte le risorse intellettuali e professionali che certamente le generazioni più giovani possono produrre, data l'ormai alto livello d'istruzione raggiunto da numerose fasce di professionisti che paradossalmente continuano a restare ai margini dei ruoli e delle posizioni chiave.

C'è purtroppo da superare il consolidatissimo costume baronale al nepotismo (retaggio di un passato feudale e borbonico non sufficientemente lontano), all'occupazione dei posti e dei ruoli, alla gestione del potere in modo parassitario e contrario a qualunque logica di meritocrazia praticata nei più evoluti contesti delle altre democrazie occidentali. E purtroppo anche l'Università è affossata in questo tipo di arretratezza culturale, che ne determina l'ormai irreversibile caduta libera verso la perdita di credibilità e di ruolo quale fucina di innovazione e di produzione del capitale intellettuale di cui il Sud ha disperato bisogno. Risultato di questo demoralizzante stato comatoso è la continua emigrazione delle energie migliori, il fenomeno della cosiddetta "fuga di cervelli" cui assistiamo da anni e che coinvolge drammaticamente anche molti miei colleghi al termine dei dottorati di ricerca. Secondo Goffredo Fofi «le responsabilità del "ceto pedagogico" sono immani, nella accidiosa

---

<sup>34</sup> La recente legge della Regione Campania n. 16/2004 non sembra dare a quest'aspetto il giusto peso. Si rileva nella nostra regione, piuttosto la tendenza reazionaria a consolidare posizioni di controllo e poteri di veto da parte delle autorità regionali. Non si dà la giusta fiducia ed il dovuto ruolo alla sussidiarietà reale, a quei processi di *empowerment* delle comunità locali che la riforma costituzionale e le direttive europee hanno auspicato invano.

chiusura e povertà del dibattito e delle pratiche (...) e nella partecipazione ad una spartizione del potere e ad una supinità verso i poteri che è tipica dell'Università». Purtroppo le logiche del merito e della qualità intellettuali sono sempre più estranee ai meccanismi di selezione di docenti e ricercatori, coinvolti in un costume comune al mondo politico di scambio clientelare e gestione di posti e interessi.

La *governance* è frutto di un processo complesso in cui sono necessari alcuni ingredienti quali il conflitto, la cooperazione competitiva e la solidarietà. In quest'ottica il ruolo delle istituzioni è cruciale, in quanto produce e fa circolare i beni di cui la *governance* si nutre: ovvero fiducia, saperi e certezze. C'è allora un tempo per il conflitto ed un tempo per la costruzione condivisa, per generare una visione di futuro comune desiderabile. In questi processi è determinante il ruolo delle risorse intangibili e del capitale sociale, la cui erosione pregiudica i processi virtuosi. Le buone pratiche sollecitano l'apprendimento ma non sono esportabili. Ogni contesto necessita di una sensibilità diversa.

Condizione necessaria per il successo della *governance* è lo sviluppo di una visione condivisa (Donolo, *cit.* p. 67). Questo implica il patto fra forze che decidono di stare insieme per un tempo sufficiente ad incamminarsi verso una meta decisa insieme, che può costituire terreno fertile a pratiche di concertazione fertili.

Il passo successivo è la sostenibilità, che si aggiunge agli altri requisiti teoricamente già ottenuti: efficienza, produttività, competitività.

L'approccio territorialista di Magnaghi fornisce alcune tracce interessanti per sviluppare il concetto di sostenibilità su piani differenziati<sup>35</sup>:

- la sostenibilità politica. Le società complesse sono il luogo del conflitto. Dare potere alla popolazione che produce o potrebbe produrre il «valore aggiunto territoriale» significa «fare società locale», ovvero favorire la capacità di autogoverno della comunità. Ma l'obiettivo si persegue con la partecipazione alle decisioni.

- sostenibilità sociale. Agli attori più deboli deve essere garantita la partecipazione alla fase di negoziazione sulle decisioni. L'ente territoriale deve garantire questa partecipazione, attivando forme di comunicazione e di ascolto.

- sostenibilità economica. Capacità di un modello di crescita di produrre valore aggiunto territoriale. Sono le risorse del territorio a creare valore aggiunto. Superare l'ecocompatibilità del sistema produttivo per perseguire l'autosostenibilità. Ovvero la valutazione dei piani e delle politiche dovrebbero considerare la capacità delle attività produttive (in tutti i settori) di valorizzare il patrimonio territoriale agevolare autoimprenditorialità locale, favorire le filiere produttive complesse inteesettoriali, che producono sistemi economici locali di tipo «distrettuale» creare identità produttiva che consente agli abitanti locali di permanere nel territorio e integrarsi come produttori. Questi sono gli indicatori integrati, non l'occupazione o il PIL.

- sostenibilità ambientale. Chiusura locale dei cicli: alimentazione, risorse, acqua, rifiuti, energia. Riduzione delle necessità di spostamento di persone e merci. Elevamento qualità e unicità dei prodotti. Progettazione dei sistemi ambientali e salvaguardia della funzione di agricoltura e attività forestali quali presidio e manutenzione del territorio.

- sostenibilità territoriale. Il territorio dei nodi, dotati di funzioni complesse, posti in relazione fra loro.

Magnaghi dunque definisce questo *sviluppo locale autosostenibile* quale modello di crescita che modifica i parametri e gli indicatori dello sviluppo, dal PIL a fattori quali la qualità di vita, bisogni fondamentali, democrazia, salute, sicurezza, identità, autogoverno.

All'opposto di questa dimensione da villaggio felice che la scuola territorialista evoca per il riscatto della società locale toscana, Donolo individua l'aspetto più tragico della questione meridionale, intesa come questione istituzionale, nell'erosione ai beni intangibili ed al capitale sociale operata da decenni di assistenzialismo e malgoverno. Ciò a suo avviso ha creato una gigantesca macchina di conformismo sociale.

Il problema che ne consegue è la carenza di dotazioni e di disponibilità di beni comuni. Si torna alla centralità delle persone sostenendo che la questione istituzionale si incarna nella mancanza di risorse rese scarse da

---

<sup>35</sup> A. Magnaghi, 2000, *cit.*

un modello distorto di crescita: «le capacità personali, fiducia, legittimazione, credibilità attendibilità, qualità, sostenibilità» (*ivi*, p. 76). È la coesione dell'insieme di questi fattori che serve, essendo mancata a causa dell'assenza dei beni comuni essenziali. Ribadisce «il deficit istituzionale è la carestia che blocca lo sviluppo e permette solo una crescita insostenibile». Il cuore della questione istituzionale è in questa fase, la ridefinizione delle aspettative e delle preferenze. Ciò costituisce il nodo dell'autogoverno dello sviluppo locale.

Creare *governance* in questo vuol dire agevolare un processo di auto-organizzazione e regolazione che si poggia sulle opportunità potenziate dell'azione municipale, dei sindaci. A proposito di strumenti innovativi di governo, nota giustamente Cinà che «l'efficacia delle norme non è tutta interna alla loro formulazione ma dipende molto da una crescita culturale che deve coinvolgere coloro che sono chiamati ad applicarla» (Cinà, 2000).

Sempre Donolo<sup>36</sup> si sforza di indagare le possibilità di un regime più democratico, nell'esercizio amministrativo e politico degli enti di governo. Questo può venire solo da un processo di apprendimento collettivo attraverso il quale i beni pubblici siano necessari alla congruenza fra i progetti utilitaristici individuali e il benessere della collettività.

«Una società è democratica non solo perché le scelte sono prese secondo procedure democratiche, ma perché i principi normativi della democrazia sono radicati nella società locale» (Donolo, *ivi*).

È su questa base che nei paesi europei centrali e settentrionali sono stati sviluppati insediamenti urbani di qualità in media decisamente superiore ai nostri. Senza risalire agli anni della ricostruzione e del boom, si pensi a tutta l'espansione urbana in Italia degli anni Settanta e Ottanta, praticata in aree di completamento o di espansione pur vigenti gli obblighi introdotti attraverso la legge-ponte e le altre leggi di riforma parziale. L'assoluta inadeguatezza delle dotazioni pubbliche, le densità eccessive, l'irrazionalità e la scarsa qualità progettuale sarebbero state inaccettabili in un paese ad esempio come la Germania, in cui gli standard urbanistici fissati per legge non esistono affatto! Ma lì non servono, perché il grado di democrazia raggiunto è più maturo di quello di tante nostre regioni,

---

<sup>36</sup> in *Il sogno del buon governo*, 1992

specialmente meridionali. I diritti pubblici ne scaturiscono in modo del tutto automatico, attraverso l'ordinarietà del governare le cose.

Ciò che manca al Sud è soprattutto un sentimento politico meno egoista, meno opportunistico, più *civile*. Questa pulsione individualista all'appropriazione, quando non al saccheggio o alla prevaricazione arrogante, sono eredità genetiche di popoli vissuti per secoli sotto il giogo di dominazioni straniere incuranti e avidi, o nella migliore delle ipotesi di assistenzialismi paternalistici e poco equilibrati. L'unità nazionale prima e la crescita economica a "trazione padana" dopo, non hanno aiutato a cambiare le cose.

Il concetto di autosostenibilità implica necessariamente un ripensamento della dimensione economica dello sviluppo. Oggi appare necessario riconnettere nuovi usi, nuovi saperi e nuove tecnologie alla sapienza ambientale storica, in una relazione coevolutiva tra abitanti–produttori e territorio. Nel post fordismo c'è il rilancio del lavoratore autonomo, che nell'organizzazione produttiva molecolare, può compiere scelte produttive con il suo stile di vita, la sua cultura etica.

Questo tipo di organizzazione produttiva è, secondo Magnaghi, più propensa alla sostenibilità dello sviluppo. Diffusione dei saperi e dei mezzi di produzione, sovrapposizione fra luoghi e stili dell'abitare e luoghi e stili del lavoro. Nuove relazioni fra famiglia, lavoro e territorio, modificano anche le relazioni fra spazi abitativi, produttivi, servizi e spazi pubblici. Questa potenzialità può, secondo l'autore, avere grandi ricadute nell'autoproduzione della qualità territoriale. In questo è possibile passare dalla partecipazione all'autogoverno, dall'atteggiamento del cittadino che rivendica dei diritti a chi detiene le redini decisionali, all'abitante che attiva il processo di autodeterminazione nella produzione sociale del territorio. Le politiche dei processi di riterritorializzazione, ovvero di trasformazione del territorio in forma più consapevole, richiede oltre a regole e norme, una vera attivazione degli abitanti produttori come protagonisti della ricostruzione dei valori territoriali.

È ormai chiaro che la volontà del cambiamento deve venire dalle comunità locali, attraverso un graduale processo di crescita culturale e di apprendimento collettivo. In questo il ruolo del *planning* può giocare un

ruolo non secondario, di accompagnamento e di guida. Il governo del territorio può allora superare la posizione direttiva e di controllo tipica dell'urbanistica tradizionale per divenire, usando un'espressione di Pier Carlo Palermo (in *Trasformazioni e governo del territorio*, 2004, p. 187) una «possibilità di regolazione sociale del contesto territoriale di una società insediata». Ma l'esito non è scontato. La *razionalità di processo* invocata da Donolo è un elemento necessario per la costruzione di un percorso evolutivo che si deve ora fondare su una pluralità di valori, interessi e costumi di una collettività che decida consensualmente di convivere in equilibrio. In questo la questione istituzionale diventa centrale. Le istituzioni sono l'esito dell'apprendimento collettivo. Esse sono un bene comune prezioso al pari del paesaggio o del patrimonio storico.

### 3 Indirizzi europei e riforme

#### 3.1. *Gli indirizzi dell'Unione Europea*

L'Unione Europea rilancia con vigore l'innovazione delle politiche di sviluppo e degli strumenti istituzionali preposti a promuoverle, mantenendo la condizione di sostenibilità come imprescindibile comune denominatore. Il *Quinto Programma comunitario di azione in materia di ambiente*, nell'interrogarsi su quale tipo di sviluppo e su come lo si voglia perseguire, fa decisamente riferimento ai concetti di responsabilità condivisa, di approccio cooperativo, di partecipazione.

Anche il Sesto Programma, definito Environment 2010: our future, our choice (in part. v. art. 7, comma h, riguardo l'ambiente urbano) restituisce alla consapevolezza delle comunità locali la responsabilità della costruzione del proprio futuro. Tra le priorità tematiche del Programma, accanto a sviluppo sostenibile, cambiamento globale ed ecosistemi, interessa da vicino la nostra disciplina il tema Cittadini e governance nella società basata sulla conoscenza. L'Europa si impegna sul sostegno ad attività che perseguano tali obiettivi attraverso:

- ricerche e studi comparati, sviluppo coordinato di statistiche ed indicatori di quantità e qualità
- ricerche interdisciplinari a sostegno delle politiche pubbliche
- tutela del patrimonio culturale e promozione di strategie di conservazione connesse.

A tal fine il Programma incentiva lo sviluppo di strumenti, indicatori e parametri operativi per valutare le prestazioni economiche, ambientali e sociali del sistema. Ma di cosa stiamo parlando se non dei procedimenti di costruzione di un piano?

### *3.2. La riforma del titolo V della Costituzione e il nuovo ordinamento degli enti locali*

La Costituzione della Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5), attua il decentramento amministrativo ed orienta la legislazione al perseguimento degli obiettivi. Attraverso le recenti riforme del titolo quinto (Legge costituzionale n. 3/2001), si è intrapreso il cammino verso il cosiddetto federalismo, ridefinendo i rapporti fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nonché i ruoli e le competenze nell'azione amministrativa. Nel nuovo testo si sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato (art. 114). Il principio di equiordinazione dei livelli territoriali previsti nell'art. 114 è divenuto uno dei tre punti cardine dell'attuale assetto costituzionale, pur nel rispetto della differenziazione dei rispettivi poteri e funzioni (sentenza CC 274/2003). Gli altri punti sono costituiti dalla garanzia costituzionale del potere statutario e regolamentativo degli enti locali (art. 117 Cost.) e in ultimo l'attribuzione delle funzioni amministrative come ordinaria spettanza degli enti territoriali minori (sentenza CC 370/2003) in accordo con il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

Le Autonomie locali sono divenute allora titolari di funzioni a titolo originario, potendo intervenire in modo diretto e non più demandato a leggi ordinarie.

Ma il tema su cui attualmente si dibatte è sul reale esercizio della sussidiarietà, su come esso si esplicita nella quotidiana azione amministrativa di un sistema dotato di enorme inerzia, e resilienza burocratica eccessiva.

La Costituzione riconosce le Regioni enti autonomi, è attribuita loro la potestà legislativa nelle materie che non dichiarino esclusive dello Stato.

Ad esso compete disciplinare la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost.), nel cui campo le Regioni sono titolate ad esercitare funzioni loro delegate (Dpr 616/1977, art. 82) in materia di bellezze naturali, ovvero trasferite in materia di protezione della natura, di riserve e parchi naturali (art. 83).

Il governo del territorio è materia di legislazione concorrente, assieme alle grandi reti di trasporto, alla valorizzazione dei beni culturali ed

ambientali. L'urbanistica, inclusa nella categoria qui introdotta (pur non esaurendola) è sottoposta a disciplina definita dallo Stato per quanto concerne la determinazione dei soli principi fondamentali, e a disciplina di origine regionale per la definizione dell'articolato normativo specifico.

E' evidente che in questa condizione le Regioni divengano protagoniste assolute, essendo titolate a dotarsi di un armamentario giuridico fondamentale nell'attuazione delle politiche di sviluppo del territorio, ed efficace a governare l'azione coordinata degli enti locali.

Appare ormai urgente l'entrata in vigore di una legge nazionale di principi che costituisca la struttura concettuale cui riferirsi nell'elaborazione delle normative regionali. E che definisca il concetto di governo del territorio introdotto in modo un po' sibillino nella riforma del titolo quinto.

Il testo di riforma costituzionale fornisce infatti della materia un'accezione dal carattere monovalente, che si rivela insufficiente a chiarire la complessità dell'argomento.

La proposta di legge quadro sul governo del territorio elaborata dalla VIII Commissione parlamentare (la quale riunisce in uno i testi elaborati dagli Onorevoli Lupi e Mantini) dà una definizione della materia che i giuristi si sono sforzati di interpretare in modo costruttivo, intendendola come "disciplina del territorio sotto l'aspetto dei diversi usi del suolo ai fini della loro governabilità, che implica un'azione coordinata ed equilibrata rispetto ai diversi interessi in gioco" (Urbani P., 2004). Sotto questo punto di vista l'interpretazione data ne accentua gli aspetti riguardanti la dimensione dell'accordo fra interessi plurimi, in un quadro di chiarezza tesa a perseguire la governabilità dei processi, a prevenire i conflitti, a migliorare l'efficienza non solo giuridica dell'apparato.

Ma sono in molti (vedi relazione INU dell'aprile 2004) a notare i limiti di un testo che oggettivamente sembra fornire una definizione di governo del territorio ancora limitata alla sola determinazione dell'edificabilità dei suoli, delle questioni regolanti le attività urbanizzative ed edilizie.

Si tratta cioè di una concezione ancora troppo legata alla dimensione del piano comunale, slegato da processi di programmazione e coordinamento interistituzionale che coinvolga tutti i livelli amministrativi titolati ad esprimersi in materia.

Il testo si limita ad enunciare categorie procedurali pur innovative sul piano dell'efficienza dei processi, auspicando l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi (art. 4, oggetto di forti critiche), con l'obiettivo di aumentare la flessibilità e l'attuabilità, prevenire la dimensione conflittuale attraverso la partecipazione dei soggetti interessati e la concertazione nella definizione delle scelte.

#### *Ordinamento degli enti locali*

La L. 142/90, (oggi nel d. lgs 267/2000) ha introdotto concetti importanti: gli enti locali sono autonomi ed autonoma è la potestà statutaria (art.3), attraverso cui essi attuano l'autogoverno (art.6). Si sancisce l'autonomia amministrativa e quella politica (art.5), nonché quella finanziaria ed impositiva. La legge promuove un ruolo più attivo e consapevole nella programmazione dello sviluppo locale. Amministrare diviene, fra l'altro, costruire e promuovere il proprio progetto istituzionale, da tradurre in progetto del territorio collegato al mandato amministrativo. Dunque al centro c'è sempre la competitività e lo sviluppo. Ma l'interesse collettivo va coordinato ai differenti livelli dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione. In questo la L 142/90 ridefinisce i ruoli dei diversi soggetti amministrativi, attribuendo maggiore importanza al coordinamento fra programmazione generale ed azioni locali, nel rispetto e nella salvaguardia della sostenibilità e del benessere collettivo.

La L 59/97 (delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali), conferendo le funzioni per lo sviluppo delle rispettive comunità alle regioni ed agli enti locali (art. 1), all'art. 4 esplicita il principio di sussidiarietà, premessa concettuale per il cambiamento dell'art. 18 della Costituzione (L.c. n. 3/01), in cui le funzioni amministrative non necessitanti di esercizio unitario sovraordinato sono attribuite ai comuni, enti territorialmente più vicini alle comunità.

Si chiarificano inoltre due concetti ulteriori, cui alcune regioni si sono riferite nelle proprie leggi: ovvero i principi di adeguatezza e differenziazione, costituenti categorie concettuali concorrenti al rafforzamento della struttura interistituzionale dell'autodeterminazione e dell'autogoverno.

Dunque le funzioni che non richiedano esercizio unitario a livello regionale sono attribuite ai comuni, alle province, alle comunità montane (Decreto legislativo n. 112/1998), prevedendo strumenti e procedure di raccordo e concertazione al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali.

#### *La riforma tributaria*

L'imposizione tributaria è regolata nei principi fondamentali dagli artt. 23 e 53 della Costituzione. Poi la L 142/90, all'art. 54 assicura agli enti locali una potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente, al fine di assicurare capacità autonoma di acquisizione di mezzi finanziari.

Con la riforma del tit. V, la Costituzione sancisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, i quali stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri (art. 119).

Le materie di interesse finanziario, o comunque attinenti con quelle finanziarie, presenti tra quelle di competenza legislativa concorrente sono:

- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
- enti di credito fondiario e agrario
- previdenza complementare ed integrativa.

Si tratta di questioni di particolare rilievo che prefigurano, ad esempio, in capo alle regioni un ruolo di coordinamento della finanza locale e una potestà di perequazione all'interno del territorio regionale.

L'art. 119 delinea quattro fonti di entrata:

- a) le entrate proprie
- b) le quote di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali
- c) le quote di partecipazione al fondo perequativo
- d) le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

Infine importanti problematiche finanziarie sono ancora regolate da competenze legislative generali residuali. Ad esempio settori quali le attività produttive e l'edilizia residenziale pubblica hanno una rilevanza finanziaria estremamente alta.

Le ultime leggi finanziarie hanno dato forte impulso a questo processo di autonomia finanziaria degli enti locali, che vedono diminuire sensibilmente i trasferimenti dallo Stato ed aumentare la propria potestà nella riorganizzazione delle entrate tributarie o tariffarie. Il tema è di scottante attualità in funzione dei principi di uguaglianza e di democrazia che riguardano tutti i cittadini della nazione, in relazione ai diversi contesti dovuti alle politiche di regioni, province e comuni.

### 3.3. La riforma urbanistica nella legge di principi sul governo del territorio

Premessa fondamentale al tema in oggetto è la recente modifica effettuata sul titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001). L'articolo 117 riformato sancisce infatti che fra le materie di legislazione concorrente vi è quella relativa al governo del territorio, e che inoltre *nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*.

Il progetto di legge n. 153 contenente "Principi in materia di Governo del Territorio", approvato dalla Camera dei Deputati il 30.06.05 precisa infatti che *in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi fondamentali in materia di governo del territorio* (art. 1 comma 1, Pdl 153).

Si tratta in effetti, per la prima volta nella storia della Repubblica, di una legge di principi fondamentali varata dallo Stato in una materia oggetto di legislazione concorrente. Dunque novità essenziale è proprio la definizione della materia *governo del territorio*, assente nel testo costituzionale e non ancora esplicitata in alcun riferimento normativo nazionale.

Il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che si tratta *dell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi (...) volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni (...) in relazione ad obiettivi di sviluppo*. Il legislatore inoltre, ritiene utile aggiungere che *il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali*, elencando così una serie (incompleta tuttavia) di attività eterogenee e multidisciplinari cui la materia si riferisce.

Pur se si accoglie positivamente l'auspicato ampliamento del campo delle funzioni concernenti la materia in oggetto, la definizione è stata da più parti criticata. Il Pdl introduce ad esempio due temi piuttosto importanti quale quelli della conoscenza e della valutazione, che sono oggi da considerare condizione necessaria per scelte corrette, ma la cui

disciplina è stata formalizzata con sufficiente completezza solamente da alcune leggi regionali. Il riferimento alla programmazione degli interventi pone inoltre enfasi sul processo di attuazione delle previsioni. Il monitoraggio, che fa parte ancora dell'attività valutativa, ex post, in un processo iterativo di azione e controllo degli effetti, pone l'accento sull'efficacia e l'efficienza dei processi, che è una delle maggiori critiche che vengono mosse alla pianificazione urbanistica tradizionale.

La definizione pare tuttavia incompleta perché non è collegata in definitiva ai principi fondamentali per i quali è stata scritta. Se da un lato infatti essa fa riferimento alle attività che regolano l'uso e la trasformazione del suolo, ovvero *l'urbanistica*, salvo poi ribadire che quest'ultima ne fa parte, non c'è un esplicito riferimento alla 'pianificazione del territorio' intesa qui come insieme di politiche attivate dagli attori locali per una molteplicità di scopi quali la tutela delle risorse, le attività produttive, l'abitazione, la mobilità, i servizi, la qualità della vita, la sostenibilità degli usi e delle trasformazioni. La debolezza più evidente è proprio la mancata riunificazione di tutte queste funzioni sotto un principio generale superiore, universalmente riconosciuto e condiviso, quale è lo sviluppo umano sostenibile. Pare questo, più di ogni altro, il principio fondamentale da stabilire attraverso la legge dello Stato, su cui fondare tutto il resto. La mancanza è ancora più sorprendente se si considera che, in attesa della legge di principi, tutte le leggi regionali di ultima generazione hanno fatto riferimento nelle dichiarazioni di principi, allo sviluppo ambientale, sociale ed economico sostenibile. È in funzione di esso che gli enti locali attivano le loro politiche, da regolamentare tra l'altro attraverso la disciplina del governo del territorio.

Dato l'ermetico testo costituzionale, fra i giuristi si è attivato il dibattito sulle possibili interpretazioni della nozione di *governo del territorio*. Paolo Urbani l'ha ad esempio intesa come «disciplina del territorio sotto l'aspetto dei diversi usi del suolo ai fini della loro governabilità, che implica un'azione coordinata ed equilibrata rispetto ai diversi interessi in gioco»<sup>37</sup>. In altre parole Urbani sostiene che se il costituente ha introdotto la materia, è soprattutto per ampliarne la nozione attorno al concetto di "governo". Ovvero lo si vuole interpretare quale azione amministrativa tesa a

<sup>37</sup> Utile in proposito il contributo di Paolo Urbani negli atti del Convegno INU Marche sulla riforma urbanistica nel progetto di legge regionale, tenutosi a Ancona nel dicembre 2004.

riunificate la pluralità degli interessi in gioco, attraverso l'apporto coordinato di un insieme multidisciplinare, complesso, multilaterale di istanze. Sotto questo punto di vista Urbani accentua l'aspetto dei *rapporti giuridici fra soggetti pubblici, e fra essi ed i soggetti privati, riguardanti soprattutto la dimensione dell'accordo fra interessi plurimi, in un quadro di chiarezza tesa a perseguire la governabilità dei processi, a prevenire i conflitti, a migliorare l'efficienza generale dell'apparato*. In questi termini egli è molto critico sulla definizione data dal Pdl 153, soprattutto per l'insufficienza dei contenuti attribuiti alla materia, limitati sostanzialmente alla disciplina dei suoli. Soprattutto non è stabilita la centralità delle invarianti che strutturano l'assetto del territorio, ed anche la nozione di sostenibilità dello sviluppo che è unitaria e tesa a coordinare l'uso del suolo con la difesa dello stesso, la tutela delle risorse, la loro rigenerazione e l'equilibrio generale in una visione unitaria.

Il testo approvato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2005, in accoglimento dell'emendamento n. 1.090, introduce all'articolo 2 alcune definizioni, assenti nelle precedenti versioni del testo discusse dall'VIII Commissione. Ad esempio rientra a sorpresa la grande esclusa dell'articolo 1: la pianificazione. Distinguendo tra quella territoriale e quella urbanistica, il Pdl sembra riferirsi alla definizione introdotta dalla L.R. 20/00 dell'Emilia Romagna che, al titolo II° separa gli atti di pianificazione di area vasta, regionali e provinciali (pianificazione territoriale), da quelli a scala locale comunale (pianificazione urbanistica).

Anche in questo caso il testo appare migliorabile. Si introduce la *pianificazione territoriale* (art. 2 comma 1a) quale attività che definisce l'assetto territoriale di area vasta *per quanto riguarda le componenti territoriali fondamentali*. Viceversa l'*urbanistica* (art. 2 comma 1b) è la *pianificazione funzionale e morfologica del territorio che disciplina le modalità d'uso e trasformazione*. In verità, al contrario della legge emiliana, il Pdl non specifica che la pianificazione urbanistica sia prerogativa esclusiva del livello comunale, quasi ad ammettere che enti come la Provincia o la Regione, attraverso i piani di propria competenza, possano intervenire nel definire l'assetto morfologico e funzionale del territorio amministrato (salvo smentirsi in seguito, cfr. art. 6 comma 2). Inoltre la definizione è ancora lontana dal concetto complesso di governo

del territorio introdotto dal costituente, per restare legata agli aspetti regolamentativi dell'uso e della trasformazione del suolo. Rileva P. Urbani<sup>38</sup> la disattenzione per la dimensione strategica delle invarianti strutturali e delle politiche di governo locale, per ribadire ancora la centralità della disciplina dei suoli. Ma non è questa al centro della questione. Lo sono piuttosto l'assetto delle invarianti strutturali, la loro tutela e la sostenibilità, ma la cosa è qui trascurata.

A questo punto la legge introduce uno degli elementi cardine dell'agoniata riforma urbanistica: la distinzione nel piano urbanistico comunale di un livello strutturale ed uno operativo. Il piano strutturale è un *piano urbanistico con il quale vengono operate le scelte fondamentali di programmazione dell'assetto del territorio* (art. 2 comma 1e). La definizione pare però imprecisa nella misura in cui al piano strutturale si vuole attribuire una funzione più propriamente strategica nel definire gli assetti territoriali a lunga scadenza, e niente affatto programmatica, intendendosi tale una fase già operativa, di gestione dell'attuazione delle scelte operate<sup>39</sup>. Inoltre il testo non sancisce ancora l'aspetto innovativo sostanziale rispetto ai Prg della L. 1150/42, ovvero di non avere effetto conformativo del regime dei suoli. Il piano operativo, esplicita viceversa il testo, è conformativo del regime dei suoli, in quanto strumento di attuazione delle previsioni strutturali (art. 2 comma 1f).

Il testo appare eccessivamente sintetico e non dissipa i dubbi, salvo poi riprendere la questione in modo incidentale nel confuso e controverso articolo 6, laddove al comma 7 finalmente sancisce l'inefficacia del piano strutturale dal punto di vista conformativo dei diritti di proprietà. Andrebbe però precisato un aspetto importante: ovvero che le prescrizioni relative alle invarianti strutturali del territorio, quelle soggette ai vincoli ricognitivi, non preordinati ad esproprio e non soggetti ad indennizzo alcuno, chiaramente facenti parte del piano strutturale, sono a tutti gli effetti

---

<sup>38</sup> Paolo Urbani, 2005, intervento al Seminario INU *Un nuovo passo per la riforma urbanistica*, Roma 15.09.2005

<sup>39</sup> Si veda a proposito l'articolo di Barbara Giuliani e Pierluigi Mantini, «Riforma Lupi, vanno precisate le forme di accordo con i privati», in *Edilizia e Territorio* n. 30, agosto 2005.

conformative della proprietà sul piano giuridico<sup>40</sup>, nella misura in cui ne limitano la facoltà di sfruttamento da parte dei proprietari.

L'art. 6 comma 7 sancisce infine che *gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, disciplinano il regime dei suoli*. Le maggiori critiche vengono anche in questo caso dal non aver chiarito alcune questioni cruciali, già sollevate in modo esplicito dall'applicazione di alcune leggi regionali (come la L.R. 20/00 Emilia Romagna o la L.R. 01/05 Toscana). Un'efficace articolazione del piano urbanistico in livello strutturale ed operativo presuppone infatti che il primo abbia validità a tempo indeterminato, e che la dimensione operativa abbia una proiezione temporale limitata, dal momento che anche limitata è la validità delle previsioni di destinazione pubblica del suolo. Tale efficacia presuppone, altresì, che le destinazioni d'uso ed i diritti edificatori privati (da definirsi esclusivamente in sede di strumentazione operativa) debbano decadere contestualmente al decadere delle previsioni di uso pubblico, per porre finalmente perlomeno sullo stesso piano l'interesse della collettività rispetto a quello dei privati cittadini. Non si capisce infatti quale principio possa sancire la disparità illegittima oggi vigente fra interessi privati e interessi collettivi, nel momento in cui è riconosciuta la validità a tempo indeterminato dei diritti edificatori privati sanciti dai piani, a fronte della scadenza dei vincoli preordinati all'esproprio per pubblica utilità sanciti dalla nota sentenza della corte costituzionale n. 5 del 1980. Vi è chi provocatoriamente propone che anche le destinazioni d'uso private decadano al decadere dei vincoli salvo facoltà di reiterazione del diritto edificatorio subordinata ad indennizzo da parte del privato nei confronti della collettività, stabilito nel regolamento urbanistico del Comune<sup>41</sup>.

Altra rivoluzione epocale è potenzialmente insita nell'introduzione delle *dotazioni territoriali* (art. 2 comma 1g) in luogo degli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/68. Esse sono definite quali *misura adeguata del complesso di attrezzature, infrastrutture e reti di cui deve essere dotato un ambito territoriale*. L'aggettivo "adeguata" sembra

superare la nozione di standard urbanistico definito nel lontano 1968 in termini di mero limite minimo quantitativo. È soprattutto quell'aggettivo che introduce qualcosa in più (ma forse anche in meno) rispetto alla *visione ragionieristica*<sup>42</sup> stabilita dalla legge previgente.

In effetti anche in questo caso, per capirci qualcosa in più occorre 'saltare' all'articolo 7. Questo, al comma 1 ritorna sul concetto disponendo che i piani urbanistici debbano garantire *la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree ed immobili*. Questa ingarbugliata espressione sembra evocare una linea ideologica già introdotta ad esempio dalla L.R. n. 149/05 Lombardia, allorché sancisce che la dotazione territoriale può non essere vincolata ad una dimensione minima fissata, ma piuttosto introducendo un parametro prestazionale (di difficile definizione peraltro) cui possono concorrere anche soggetti privati (*prestazione del servizio non connessa ad aree ed immobili*). Pare comunque importante che il testo abbia accolto le osservazioni formulate, fra le altre, dall'Inu<sup>43</sup> nel superare la centralità dello standard inteso quale mero problema della produzione fisica di attrezzature o di garantire una riserva di aree ad essa destinate, per puntare ad un nuovo sistema del welfare «al quale concorrono soggetti pubblici e privati, gestori e volontariato, entro una nuova visione che vede il welfare come condizione di sviluppo».

Scagliata la prima pietra il legislatore sembra poi ripensarci. Sempre l'articolo 7 precisa che le Regioni determinano i criteri di dimensionamento per i servizi che necessitano di aree e relative attrezzature, *nel rispetto di quanto stabilito ai sensi della lettera m del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione*, il quale sancisce che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva nel determinare i *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*. Questo appare tuttavia in contraddizione con l'art. 13 del Pdl 153, che al comma 2 abroga le prescrizioni relative agli standard urbanistici minimi di cui al D.M.

<sup>40</sup> Come ribadito da esperti giuristi quali P. Urbani e F. Pagano nel corso del citato Seminario Inu.

<sup>41</sup> G. Campos Venuti, 2005, intervento al Seminario INU *Un nuovo passo per la riforma urbanistica*, Roma 15.09.2005.

<sup>42</sup> P. Mantini, nella *Discussione generale del testo unificato*, Assemblea della Camera dei Deputati del 30.06.05

<sup>43</sup> Inu, *Contributo alla definizione de testo di legge sul governo del territorio in discussione presso la VIII Commissione parlamentare*, ottobre 2003.

1444/'68 nel territorio delle Regioni che abbiano emanato normative sul medesimo oggetto. In altre parole la legge sancisce un principio che potrebbe al limite essere giudicato incostituzionale, in quanto ai sensi dell'art. 7 comma 1 ogni Regione può stabilire dei propri standard prestazionali considerati adeguati, determinando ai sensi dell'art. 13 comma 2 l'abrogazione dei limiti dimensionali minimi stabiliti nel D.M. 1444/'68, art. 3, 4 e 5. In questo modo verrebbe meno la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale sanciti nel citato art. 117 della Costituzione. Sebbene pare ragionevole che gli enti locali in base al principio di sussidiarietà, stabiliscano liberamente le modalità per garantire i servizi essenziali minimi in ambiti territoriali estremamente diversi da caso a caso, varrebbe forse la pena prevedere la facoltà delle Regioni di stabilire i criteri per la determinazione degli standard prestazionali adeguati al proprio territorio, salvo dover garantire nel complesso (se del caso anche su ambiti sovracomunali definiti negli strumenti di pianificazione territoriale) il limite minimo sancito dal citato decreto n. 1444/'68.

Nell'art. 5 la legge sul governo del territorio recepisce i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza introdotti dalla legge n. 59/'97. Oltre alla sussidiarietà verticale, chiarita poi meglio con le attribuzioni del successivo articolo 6, attraverso il principio di differenziazione la legge mira ad evitare sovrapposizioni di competenze, differenziando l'oggetto dell'attività di ciascun livello amministrativo.

Il Pdl giustamente introduce la questione degli accordi e delle intese interistituzionali, *privilegiando le sedi stabili di concertazione*, nel tentativo (un po' debole) di evocare ciò che dovrebbe essere l'ordinario procedimento di pianificazione, ovvero di copianificazione. Data l'elevata conflittualità verificata in molti contesti territoriali privi di una tradizione della concertazione, si palesa la tendenza dei diversi soggetti istituzionali a voler avocare a sé la facoltà di pronunciare l'ultima parola.

Va chiarito che una volta abrogata la gerarchia fra livelli amministrativi ed istituita l'equiordinazione di Regioni, Province e Comuni nel governo dei territori (operata attraverso la modifica al titolo V della Costituzione) ciascun soggetto è oggi investito di un ruolo attivo nel procedimento di costruzione dei piani, a prescindere dall'ente precedente. Si tratta di

un'attività di confronto costruttivo fra soggetti, volto a pervenire ad una visione comune condivisa, abbandonando la pretesa condizione di una passiva verifica di conformità. L'incredibile inefficienza di questo sistema porta tuttora alla paralisi di un gran numero di procedimenti pianificatori, con enorme danno soprattutto per le mancate opportunità di sviluppo delle comunità locali. Fra i principi fondamentali che la legge dovrebbe enfatizzare c'è dunque quello della corresponsabilità delle scelte di pianificazione, in un procedimento necessariamente concertato e finalizzato a costruire un futuro sostenibile del territorio.

Così com'è stato approvato dalla Camera, l'articolo 5 del Pdl 153 appare giustamente orientato a semplificare le funzioni amministrative ed a ridurre i tempi procedurali, ma non è efficace nello stabilire i principi che governano gli accordi e la costruzione consensuale degli atti attorno a regole chiare e condivise. Inspiegabile appare ad esempio la specificazione dell'unilaterale responsabilità pubblica nell'inadempimento di impegni presi in sede di accordi fra soggetti. Ancora motivo di grandi perplessità aggiunge il tanto contestato comma 4, che in nome della semplificazione delle funzioni amministrative dichiara *prioritaria* l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi. Il timore che la legge renda ammissibile la negoziazione anche per la definizione dei contenuti strutturali della pianificazione, ha portato molti a chiedere la modifica del testo di legge, affinché si chiarisca in modo inequivocabile che la fase negoziale possa intervenire esclusivamente nel livello operativo, e solo al fine di migliorare l'efficienza dei processi di attuazione della pianificazione urbanistica.

Questo aspetto è centrale in vista di un nuovo modo di intendere i procedimenti di trasformazione e sviluppo del territorio, volto a limitare la conflittualità fra soggetti. Si vuole evitare l'imposizione delle scelte operative da parte dell'amministrazione precedente per giungere a forme di accordo che migliorino sostanzialmente l'efficienza dei processi.

Sarebbe inoltre opportuno che la legge dichiarasse subito i principi su cui si debba fondare l'adozione degli atti negoziali. Sembra davvero imprescindibile dichiarare nel testo di legge che un accordo con soggetti privati è legittimo esclusivamente allorquando consente il conseguimento concomitante di rilevanti interessi pubblici, i quali giustificano la scelta di trasformazione operata dal piano. Poco efficace risulta nell'attuale

impianto, l'indiretta dichiarazione dei principi all'interno del comma 7 dell'art. 8, allorché la legge ammette la conclusione di accordi fra pianificatore e soggetti privati, *nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di concorrenzialità, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati*.

L'impressione che si ha leggendo il testo è che il legislatore abbia capovolto le posizioni tradizionali, nell'attribuire ai privati un ruolo davvero rilevante nel processo di pianificazione. Essi, secondo questa lettura, piuttosto che attuatori di scelte operate dalla collettività a monte, sembrano assumere la funzione di soggetti concorrenti alla proposizione delle scelte di piano. È stata da più parti messa in dubbio l'opportunità di affermare in urbanistica la 'preferenza' per gli atti negoziali, rilevando che sotto il profilo giuridico la legge opera un vero e proprio salto di qualità. Rileva infatti E. Amante<sup>44</sup> che l'art. 13 della L. n. 241/90 *esclude, ad oggi, dal campo di applicazione delle disposizioni in tema di accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento, gli atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione*.

L'articolo 6 introduce i livelli e i contenuti della pianificazione. Al comma 1 il Pdl applica l'art. 118 della Costituzione che, attraverso il principio di sussidiarietà, attribuisce al Comune la titolarità primaria delle funzioni di governo del territorio, da perseguire tramite la pianificazione urbanistica che è sua prerogativa.

Il comma 2 dell'articolo 6 risulta di lettura estremamente difficile, data la lunghezza, l'inopportuno affollamento di questioni cruciali e non ultima l'eccessiva attitudine del legislatore a trattare taluni principi fondamentali in maniera sparsa, confusa ed episodica.

Ad esempio le Regioni, *nel rispetto delle competenze e funzioni delle Province (...) individuano gli ambiti territoriali ed i contenuti della pianificazione del territorio* fissando le regole di garanzia (di cosa?) e di partecipazione degli enti compresi in tali ambiti. Si potrebbe interpretare che la pianificazione generale, ovvero estesa alla totalità del territorio amministrato a ciascun livello, possa essere derogata da piani aventi vigore su porzioni di territorio decise dalla Regione ed indipendenti dai confini

---

<sup>44</sup> E. Amante, *Nuova proposta toscana sul governo del territorio e disegno di legge nazionale: un confronto*. 2004.

amministrativi e dalle competenze di Province e Comuni. Non si capisce poi chi sarebbe il soggetto titolare di tale "quarto" livello di pianificazione: forse si evoca il fantasma della Città Metropolitana? Il Pdl non chiarisce, ma ne riparla dopo.

All'interno del lunghissimo periodo si scambia inoltre il fine (pare di capire) di tale incerta individuazione di ambiti e contenuti, con uno dei principi fondamentali cui si dovrebbe indirizzare il governo del territorio, ovvero lo sviluppo sostenibile, che ci si aspettava fosse stabilito prima (all'art. 1 è chiedere troppo?) e con maggiore nettezza. In modo del tutto pleonastico si precisa poi che la sostenibilità va perseguita sul piano sociale, economico ed ambientale.

Ma non è finita: ulteriore fine (sempre nello stesso periodo) sono le nuove esigenze di sviluppo urbano, non considerate come alternativa estrema ed inevitabile di fronte al contenimento del consumo di suolo ormai universalmente invocato, ma semplicemente *privilegiando il recupero e la riqualificazione di territori già urbanizzati*. La difesa dei caratteri tradizionali è infine recuperata in extremis, al fondo del periodo, in accoglimento di un emendamento. Quasi ad accontentare qualche nostalgico sostenitore del valore culturale e dell'identità dei luoghi di un territorio qui invece inteso forse quale mera risorsa da sfruttare.

Si indebolisce nel citato testo del Pdl 153 il ruolo attivo attribuito dal costituente a ciascun livello di governo ed alla società civile nel perseguire lo sviluppo sostenibile, in una moderna visione di corresponsabilità e di partecipazione ampia alle scelte, ognuno per le proprie funzioni e nel rispetto delle leggi vigenti. Va ricordato che l'art. 118 della Costituzione attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, salvo il conferimento ai livelli superiori per *assicurarne l'esercizio unitario*, ove necessario e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ma il Pdl 153 è evidentemente sbilanciato su posizioni che sono state definite di *neocentralismo*<sup>45</sup> a scapito di Province, Comuni e Città Metropolitane. Queste ultime addirittura del tutto ignorate nel Pdl, sebbene istituite quali enti costitutivi della Repubblica nel riformato art. 114 della Costituzione<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> P. Mantini, cit.

<sup>46</sup> Si vedano a proposito le considerazioni riportate negli Atti della 5ª Rassegna Urbanistica Nazionale svoltasi a Venezia nel novembre 2004, in cui si è molto dibattuto sul ruolo delle

Il legislatore pare anzi confondere il piano territoriale di coordinamento provinciale con un suo ipotetico omologo che le Regioni hanno facoltà di istituire per *favorire la pianificazione delle aree metropolitane*. È evidente la sovrapposizione di competenze fra Provincia e Città Metropolitana, la cui esistenza non è nemmeno contemplata nel testo del Pdl.

L'intercomunalità intesa come categoria legittima nel governo del territorio è decisamente sottovalutata, come svilito è il ruolo autonomo di enti locali e della Provincia nel coordinare i conflitti e le istanze a scala sovracomunale. Si ammette infatti la facoltà delle Regioni di disciplinare ed incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale ma non se ne evidenzia con consapevolezza l'importanza. Secondo una ormai superata visione gerarchica della pianificazione, è sempre la Regione che deve stabilire *idonee misure per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche*. Addirittura si dimentica di indirizzare l'azione di Regioni e Province nel contrastare gli effetti di squilibrio causati da scelte insediative non coordinate a scala sovracomunale in contesti metropolitani sempre più estesi. Non si tratta solo di compensare i costi sociali causati dalle infrastrutture generali. La legge dovrebbe piuttosto dichiarare con fermezza che la pianificazione urbanistica intercomunale va fortemente incentivata dalle Regioni perché essa è non solo auspicabile ma ormai necessaria.

Una grande innovazione introdotta dal Pdl 153 è l'introduzione, in luogo della zonazione urbanistica di cui all'art. 7 comma 2 della L. 1150/42 da esso abrogato, di un sistema di ambiti ed aree territoriali omogenee individuati nel territorio. La disciplina di queste aree ha evidentemente contenuto non conformativo del regime dei suoli, in quanto perimetrata nel piano strutturale e finalizzata alla definizione di obiettivi e di linee strategiche generali (art. 6 commi 5 e 7). Il comma 5 sottintende che il piano urbanistico individui la parte di territorio già urbanizzato ed esplicita che nell'ambito di quello non urbanizzato si debbano individuare tre macrozone territoriali omogenee: *le aree urbanizzabili, le aree destinate all'agricoltura, le aree di pregio ambientale*. Ma, fra le tante critiche sollevate da quest'enunciato, vi è un'obiezione che mi pare

---

Città Metropolitane e sul sostanziale ostruzionismo delle Regioni ad attuare sino in fondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

piuttosto rilevante. Sostiene infatti Roberto Camagni, secondo un approccio teorico non universalmente condiviso, che il territorio sia un bene pubblico, in quanto fornisce benefici alla collettività in termini di benessere degli abitanti ed efficienza delle attività produttive<sup>47</sup>. In quanto tale ne va garantita la tutela attraverso la pianificazione ed il governo, i cui principi ed obiettivi sono oggetto della legge in esame. Ma essa si giustifica solo se è in grado di sancirli con la necessaria chiarezza. Fra questi principi vi è ad esempio, come già citato, la limitazione del consumo di suolo per nuove urbanizzazioni. E da questo deriva il principio di efficienza nell'uso della risorsa da cui consegue l'onere di dover giustificare interventi di trasformazione insediativa sui terreni non ancora urbanizzati. Si giustifica allora la preoccupazione circa il rischio contenuto nell'attuale testo, che la maggior parte delle superfici non urbanizzate finisca nella categoria residuale di quelle urbanizzabili, in quanto suoli non a destinazione agricola né di particolare pregio ambientale<sup>48</sup>. Il rischio di un approccio simile sono ormai sotto gli occhi di tutti: dispersione insediativa, frammentazione delle reti ecologiche (laddove ancora esistenti), degrado dell'assetto idrogeologico, crescenti costi collettivi, marginalità e degrado sociale.

L'art. 8 è nell'intenzione del legislatore, quello preposto ad introdurre i principi fondamentali su cui strutturare il processo di formazione ed approvazione del piano urbanistico (perché non anche il piano territoriale?). Al comma 2 esso richiama il principio della pubblicità degli atti amministrativi, il diritto alla partecipazione, l'obbligo di esaminare le osservazioni e di motivazione in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse, richiamando in effetti norme già vigenti in materia di procedimento amministrativo (v. L. 241/90). Al comma 3 il legislatore sembra preoccupato di garantire i diritti del cittadino a fronte del ricorso da parte dell'amministrazione all'esproprio, ribadendo norme già in vigore in tema di espropriazione per pubblica utilità e diritto al contraddittorio (D.lgs n. 327/01, L. 241/90). Non si evince nel testo che l'istituto dell'esproprio va

---

<sup>47</sup> Roberto Camagni, «Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta», in *Edilizia e Territorio* n. 30, agosto 2005.

<sup>48</sup> Camagni suggerisce l'introduzione di un'ulteriore categoria definita «aree di riserva per funzioni ecologiche e paesistiche», ibidem.

considerato piuttosto un deterrente o una misura eccezionale essendo attuate di norma le previsioni di destinazione pubblica del suolo attraverso sistemi perequativi e compensativi (introdotti al successivo articolo 9).

Pare poi del tutto secondaria, per una legge di principi, l'importanza data al ruolo dei cittadini nella partecipazione al procedimento di formazione dei piani.

Certamente non si tratta qui di rimettere in discussione il legittimo potere decisionale delle amministrazioni. Appare però oggi necessario, di fronte alla crescente disaffezione dei cittadini verso la sfera politica, perseguire una moderna democrazia partecipativa e maggiormente decentralizzata e partecipativa, nella quale il processo di rinnovamento dell'azione pubblica non può non passare attraverso la fase dell'informazione, della concertazione, del largo dibattito pubblico. In un processo di ammodernamento della democrazia, volto a rinvigorire la fiducia dei cittadini nei confronti dell'azione pubblica, occorre privilegiare anche nel governo del territorio i percorsi di ascolto, dialogo e trasparenza. In ambito internazionale sono numerose le esperienze di partecipazione dei cittadini alla determinazione delle scelte di pianificazione.

Ad esempio l'attitudine dimostrata in Francia di innovare frequentemente il proprio apparato legislativo, pare fortemente ancorata alla volontà di attivare nuove e più efficaci politiche per lo sviluppo del territorio e della società civile. Attraverso la recente legge detta *Solidarietà e Rinnovamento Urbano*<sup>49</sup> si è voluto rafforzare la fiducia nella democrazia partecipativa applicata alla pianificazione del territorio, attraverso l'introduzione dell'obbligo per l'amministrazione procedente di sottoporre ad inchiesta pubblica ogni nuovo strumento o norma di pianificazione urbanistica e territoriale. Questo allo scopo di mettere in condizione la cittadinanza di influenzare il processo di pianificazione, di dividerne le scelte e di credere nel progetto di futuro delineato. Questa rinnovata fiducia nel ricorso a procedimenti decisionali partecipati, ha condotto per esempio la Città Metropolitana di Lione a destinare 2,46 milioni di Euro del budget 2004 alla voce *modernizzazione della democrazia locale e concertazione*<sup>50</sup>, dotandosi fra l'altro, dal 2003 di un documento di principi fondamentali

<sup>49</sup> Legge Gayssot-Besson, del 13 dicembre 2000.

<sup>50</sup> Grand Lyon, *budget 2004*, su [www.grandlyon.org](http://www.grandlyon.org).

denominato *Carta della Partecipazione*, elaborato con lo scopo di fornire un quadro concettuale chiaro sulle regole del processo pianificatorio partecipato.

un dibattito che a livello internazionale e di Unione Europea, è già molto avanzato (*fare riferimento ad atti e direttive internazionali, habitat, agenda locale 21, carta di haalborg, carta della partecipazione ecc.*) inserire in nota la carta della partecipazione di Lyon

Dell'attuazione del piano urbanistico la legge tratta nell'art.9. Questo sancisce che essa è perseguibile, oltre che con piano operativo e con intervento diretto, *anche con sistemi perequativi e compensativi* (art. 9 comma 2). Sebbene sia da accogliere con soddisfazione l'aver finalmente accolto e legittimato attraverso una legge dello Stato la perequazione quale strumento per determinare un'urbanistica consensuale più efficiente in luogo di quella autoritativa e conflittuale, si rimane tuttavia un po' delusi. È condivisibile che il metodo perequativo non debba essere obbligatorio, ma il legislatore non accorda alla perequazione l'auspicabile ruolo di modalità ordinaria e generalizzata per l'attuazione dei piani. Né si sottolinea peraltro la marginalità da attribuire ad uno strumento quale l'espropriazione, che deve essere limitato ai casi eccezionali. Se non altro data soprattutto la sua ormai storica inefficacia, dovuta sia alla scarsità delle risorse finanziarie a disposizione delle amministrazioni che alla validità solo quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

Ma la riduzione più grave appare senz'altro il non aver sancito i principi su cui si fonda la pratica perequativa nel procedimento urbanistico. Considerando l'esistenza di numerose ed ampie trattazioni scientifiche pubblicate sul tema, appare superficiale da parte del legislatore liquidare la questione sintetizzando in due righe e mezzo come si realizza la perequazione.

Soprattutto non si stabilisce la dimensione etica del metodo compensativo, nella misura in cui si applica un principio di giustizia insito nell'equa distribuzione di diritti ed oneri fra i soggetti coinvolti in un processo di trasformazione urbanistica. Paolo Urbani a proposito della perequazione<sup>51</sup> invoca l'applicazione anche all'urbanistica del principio di

<sup>51</sup> Paolo Urbani, Relazione al Convegno INU-Puglia *La perequazione urbanistica: dai principi all'attuazione*, Monopoli 30 aprile 2004, ora in RGU 4/2004.

giustizia redistributiva, notando che essa è propria ad altri settori della vita sociale (degli stipendi, dei salari, fiscale, tributaria). La perequazione rientra poi nella logica sposata dallo stesso legislatore del passaggio dall'atto autoritativo delle scelte pubbliche alla ricerca del consenso esplicitato negli accordi (v. art. 5).

Il Pdl 153 prevede che la perequazione si applichi ad ambiti territoriali individuati dal piano (verosimilmente quelli di trasformazione urbanistica). Ma introduce alcune possibilità di attribuzione di diritti edificatori al di fuori delle previsioni di piano che possono introdurre problematiche giuridiche nuove. Al comma 4 dell'art. 9, ad esempio, si sancisce la facoltà della Regione di prevedere *incentivi consistenti nella incrementalità dei diritti edificatori* a prescindere dal piano urbanistico vigente e scavalcando la legittima funzione amministrativa propria ai Comuni (art. 118 della Costituzione), al fine di favorire operazioni di rinnovo urbano o di prevenzione di rischi naturali e tecnologici. Si tratta di accordi pubblico-privato di tipo "premiante", ritenuti utili a migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa sul territorio ma sulla cui potestà in seno alla Regione c'è un legittimo dubbio di costituzionalità. Non si capisce soprattutto se e perché debba essere la Regione a concludere tali accordi. Al comma 5 inoltre, vi è un'ulteriore possibilità di attribuire diritti edificatori al di fuori degli ambiti oggetto di attuazione perequativa. Questo può avvenire in luogo dell'indennizzo monetario previsto per l'espropriazione, attraverso il trasferimento dei diritti immobiliari su altra area, ovvero attraverso operazioni del tipo del *project financing*. Se l'operazione è prevista e disciplinata dallo strumento urbanistico vigente sembra non sussistere perplessità. Altrimenti si configura un'attribuzione di diritti al di fuori del piano, ovvero in sua variante. Ma la legge non chiarisce sino in fondo il punto.

Particolarmente importante è inoltre il ruolo che l'attuazione perequativa può giocare nell'articolazione della disciplina urbanistica fra livello strutturale ed operativo. Essa consente infatti di conservare la necessaria flessibilità delle prescrizioni urbanistiche spostando il momento conformativo dei diritti proprietari ad una fase successiva alle scelte strutturali. Grazie alla perequazione si può finalmente pensare ad un'"urbanistica relazionale" la cui attuazione cioè è basata essenzialmente sulle "relazioni contrattuali" che s'instaurano con i

*destinatari delle prescrizioni urbanistiche* (Urbani, 2004) in condizioni di trasparenza, garanzia di regole chiare ed uguali per tutti, libera concorrenza. Questo schema consentirebbe inoltre all'amministrazione di restare in posizione di *terzietà* rispetto all'attuazione delle scelte di piano, anche per quanto riguarda l'urbanizzazione degli insediamenti e la realizzazione delle dotazioni territoriali.

#### Gli accordi nella pianificazione

L'aspetto importante tuttavia da sancire nella legge di principi è il ruolo del piano strutturale nel determinare le regole e gli obiettivi minimi. Sono state evidenziate alcune diverse modalità di attuare l'urbanistica sostanzialmente "per accordi" in luogo della tradizionale imposizione delle scelte dall'alto<sup>52</sup>. Se l'accordo avviene infatti a valle delle prescrizioni urbanistiche strutturali il suo contenuto deve già essere predeterminato dal piano. Il piano strutturale deve stabilire le regole, gli obiettivi da conseguire (si pensi ad esempio ai discussi standard prestazionali delle dotazioni territoriali), oneri e prestazioni a carico del privato, tempi e procedure di attuazione. Il piano operativo applica poi le regole fissate e definisce l'accordo reale dettagliatamente, stabilendo l'assetto tipomorfologico e funzionale dell'ambito oggetto dell'intervento.

Oggi, a legislazione invariata, il caso di accordi che intervengono in funzione della variazione del piano è già previsto nella legislazione regionale e statale, e riguarda soprattutto i processi di riconversione urbana (programmi complessi, piani integrati, piani di recupero, ecc.). Il problema è sull'opportunità di introdurre e con quali regole, nella prassi della pianificazione urbanistica, la possibilità di concludere accordi che abbiano l'effetto di determinare le prescrizioni urbanistiche, anche in accoglimento di proposte da parte degli interessati. L'articolazione del piano urbanistico in strutturale ed operativo, con la determinazione di obiettivi e regole nel primo e lo spostamento dell'accordo nel secondo, può costituire una soluzione efficiente. Il nodo della questione è la necessità di determinare regole preventive che disciplinino l'oggetto degli accordi di scambio: *gli accordi non sono in alternativa al potere amministrativo, ma anzi le condizioni della loro ammissibilità vanno definite alla stregua delle norme*

<sup>52</sup> Paolo Urbani, *Urbanistica consensuale*, in Atti del convegno INU-Marche Dall'urbanistica al governo del territorio, Ancona 2 dicembre 2004.

*dettate per l'esercizio del potere* (P. Urbani, 2004). Appare questa la condizione necessaria ad evitare che la dimensione negoziale porti alla prassi di un'urbanistica estemporanea il cui obiettivo primario non è più la definizione del migliore assetto del territorio né l'interesse principale della collettività. Occorre domandarsi, in altri termini, quale sia l'obiettivo fondamentale della contrattazione e dello scambio. Non dimentichiamo che l'urbanistica delle "zone bianche", quella delle destinazioni pubbliche mai attuate, oltre ad essere un argomento di chi sostiene la crisi dell'urbanistica e la sua obsolescenza disciplinare, ha prodotto disequilibri ed incoerenze che troppo incidono oggi in negativo sulla qualità della vita e sull'attrattività delle aree urbane. La necessità ormai inderogabile, per le amministrazioni, di recuperare il gap in termini di dotazioni, servizi ed opere di urbanizzazione, in un'epoca di finanze pubbliche sempre più scarse, porta necessariamente a considerare l'apporto dei privati quale una risorsa utile e necessaria. In altri termini non è più tempo di ostilità ideologiche da parte di qualsivoglia forza politica, nei confronti della sola urbanistica oggi praticabile nella maggior parte delle nostre aree urbane.

## B. Le leggi urbanistiche regionali

## 4 Una panoramica normativa sul cambiamento

Il dibattito più recente ha in un certo senso relegato in ambito secondario la riflessione inerente i contenuti, per spostare l'attenzione e la discussione molto più sulle regole dei processi di trasformazione e del loro governo. Alcuni nodi si rivelano particolarmente problematici soprattutto in realtà territoriali complesse come sono oggi le aree metropolitane estese. Ad esempio il tema del governo metropolitano è stato trattato nel corso della Rassegna Urbanistica Nazionale tenutasi a Venezia dal 10 al 20 novembre 2004.

Sul tema del governo delle aree metropolitane motivo di interesse è l'assetto dei ruoli e dei poteri attribuiti agli enti preposti al governo del territorio. In particolare le questioni delicate sembrano vertere sulla razionalizzazione dei poteri e delle funzioni in rapporto alla inefficacia delle azioni amministrative ai differenti livelli di pianificazione, che come abbiamo visto sono ormai equiordinati nell'assetto dato dalla Costituzione.

C'è accordo comune nel definire la città come luogo dell'innovazione, dell'economia, centro propulsore di un mondo sempre più urbanizzato. Nel corso della Rassegna il sindaco di Torino, Sergio Chiamparino, ha evidenziato come la città sia il luogo dove si esprime la domanda di sviluppo e pianificazione, e sia il luogo dell'identità della comunità locale. Ma sempre di più essa è anche il luogo delle maggiori problematiche, delle disfunzioni, del disagio, dell'esclusione.

Di fronte all'inefficacia nel governo della città da un lato si dibatte sull'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione e dall'altra si invoca l'insufficienza dei poteri necessari a gestire realtà urbane divenute troppo complesse e dinamiche per l'assetto amministrativo ordinario.

Si rileva l'irrazionale distribuzione dei poteri e dei compiti per governare la città e il territorio. O meglio tale distribuzione appare spesso funzionale più alla gestione burocratica del potere stesso che al conseguimento degli obiettivi. Il limite del sistema di pianificazione

sarebbe dunque da ricercare a monte, nell'arretratezza di una cultura politica troppo legata alla tecnocrazia ed incatenata al conseguimento di risultati tangibili nello stretto tempo di durata del mandato elettorale.

In definitiva sembra maturare una crescente sfiducia nella riforma costituzionale in quanto produttrice di una sussidiarietà di carta, che nella realtà, escluso qualche virtuosa eccezione, non appare realmente praticabile.

In molti casi l'anello debole viene individuato proprio nelle Regioni, che appaiono quasi enti antagonisti dell'azione amministrativa delle città, come evidenziato nelle esperienze di pianificazione comunale riportate nella prima parte.

La cultura del dialogo e della costruzione condivisa stenta a farsi strada presso strutture amministrative ancora legate ad un ruolo passivo di verifica di conformità a valle del processo. La cosiddetta dimensione intermedia stenta a trovare un ruolo reale perché ancora incerta è l'attribuzione dei poteri, come dimostra la fallimentare vicenda di istituzione delle Città metropolitane, enti sanciti al pari di Comuni e Province dalla riforma del titolo quinto, ma ad oggi ancora inesistenti.

Il livello comunale esprime le proprie difficoltà in una crescente carenza di risorse e in ritardo rispetto alla cultura di associazionismo intercomunale che effetti positivi ha avuto in realtà come ad esempio quella francese.

Le nuove leggi urbanistiche regionali affrontano il problema di scardinare questa *inpassé* amministrativa, seguendo stili e metodi diversi. Dalla panoramica svolta nel corso della ricerca si sono individuati alcuni stili di pianificazione che, per risultati conseguiti e raffinatezza dello strumentario normativo, sembrano costituire un esempio virtuoso da tenere come riferimento. Fra questi vi è sicuramente la Regione Emilia Romagna, che attraverso la Lur n. 20/2000 ha in pratica messo in cantiere la vera riforma urbanistica recependo le linee fondamentali messe a punto nel congresso nazionale dell'Inu tenutosi al Bologna nel 1995.

L'esperienza emiliano-romagnola è stata oggetto di approfondimento nel prosieguo della ricerca, perché costituisce a mio avviso il sistema di pianificazione più efficace e completo nel panorama italiano. In altri casi, fra i quali la Campania, non pare che le annunciate innovazioni trovino la spinta e la volontà politica necessarie a operare realmente il cambiamento.

La legislazione regionale ha ormai generalmente preceduto, nella formulazione normativa e nella pratica, molti dei contenuti della tanto attesa legge nazionale di “riforma urbanistica”. Essa offre oggi, alla seconda generazione di *Lur* varate, interessanti spunti di approfondimento e di innovazione, anche alla luce del bilancio che si può trarre nelle esperienze più precoci portate a compimento.

La nuova cornice di riferimento si fonda sulle necessarie linee di efficacia e di efficienza dei processi. In particolare vi è grande attenzione alle procedure amministrative che sottendono la pianificazione, alla concertazione interistituzionale, ai processi valutativi, al coordinamento fra i livelli.

Uno dei nodi della questione è certamente nella composizione dei conflitti fra interessi diversi, pubblici e privati, da cui la pianificazione non può prescindere se non vuole risultare inefficace. Le norme regionali si sono attrezzate nel tempo a fornire argomenti tecnici validi a supporto dei processi, con l’obiettivo di governare efficacemente i cambiamenti necessari allo sviluppo.

Si intende procedere ad una lettura critica delle legislazioni vigenti, e di quelle in corso di messa a punto, al fine di costruire un quadro istituzionale di riferimento alla valutazione degli esiti dell’attività nelle diverse regioni.

.1 *La legge della Campania.* Nella regione Campania è stata recentemente approvata una legge di seconda generazione, la n. 16/04, presentata con enfasi quale strumento di grande innovazione per risolvere finalmente tutti i problemi della pianificazione urbanistica regionale. In verità circa la carica innovativa della legge 16 sussiste qualche perplessità, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti urbanistici comunali, che nella sostanza sembrano assomigliare troppo ai vecchi.

Alle problematiche sempre più complesse del fenomeno metropolitano il piano comunale tradizionale si è trovato già in grande affanno. Le esperienze più recenti evidenziano i limiti strutturali della vecchia disciplina, nella costruzione di procedimenti che risultano onerosi, complessi, problematici, e troppo spesso inefficaci. Tanto che le amministrazioni locali ricercano strumenti alternativi per attuare le trasformazioni del territorio, avendo il piano urbanistico perso molta della

credibilità originaria, come strumento di governo della realtà. È evidente che la questione normativa è fondamentale, ma risulta decisamente svilita in assenza di volontà politica e di capacità di governo delle istituzioni.

L’innovazione legislativa concretizzatasi nello scorso dicembre si propone fra l’altro di dare nuova linfa agli strumenti urbanistici comunali, credendo di riformarne le forme ed i contenuti ma riuscendo, non solo a mio avviso, a cambiare solamente le denominazioni. Soprattutto la sostituzione del Prg con il “nuovo” piano urbanistico comunale (Puc), dimostra di essere poco efficace nella dimensione in cui la nuova forma di piano si rivela essere troppo simile alla precedente. Le disposizioni conformative del diritto di proprietà e il contenuto totalmente prescrittivo delle disposizioni di piano ripropongono i limiti propri dell’attuale Prg, dimostratosi inefficace per la rigidità della disciplina, la decadenza dei vincoli di esproprio ecc.

La vecchia *Lur* 14/1982 trattava diffusamente del piano regolatore generale inteso quale unico strumento di regolazione dell’uso del territorio mediante previsioni e prescrizioni. Il titolo II della legge 14, in cui tratta della zonazione urbanistica estesa all’intero territorio comunale, non è stata abrogata dalla nuova legge. Dunque la disciplina d’uso del suolo definita nel 1982 è ritenuta ancora valida ed attuale, travasata *sic et simpliciter* nel sedicente ‘nuovo’ Puc. Persino per gli standard urbanistici si demanda alle quantità definite ormai quasi quaranta anni fa (nel 1968 con il decreto 1444).

L’azione amministrativa regolata dalla precedente legge ha rivelato scarsa capacità di controllare gli esiti di usi e trasformazioni. Fra le incoerenze più gravi (non necessariamente attribuibili alla legge) si possono elencare:

- crescita insediativa non regolata da azioni di coordinamento sovracomunale e l’inefficace adeguamento infrastrutturale,
- fallimento della politica di acquisizione dei suoli per le dotazioni territoriali affidata unicamente all’istituto dell’esproprio,
- devianze legate all’attuazione urbanistica non unitaria, che ha prodotto il “completamento” per singole concessioni edilizie privando le città di spazi ed attrezzature collettive, di funzionalità e qualità,

- problemi dei grandi quartieri di edilizia pubblica sovvenzionata e convenzionata,
- nondimeno le conseguenze territoriali della disciplina del suolo rurale, in termini di dispersione insediativa e di degrado del paesaggio agrario e naturale.

La legge è stata analizzata nella sua architettura, allo scopo di discernere la funzione normativa di ciascuna sua parte, evidenziandone l'efficacia ovvero l'inefficacia.

In particolare il titolo I è finalizzato a chiarire i principi generali che informano la legge. A mio avviso alcuni articoli appartengono ad una categoria concettuale che sottende piuttosto all'efficienza del procedimento di pianificazione, e per questo motivo li ho evidenziati in una seconda colonna contrassegnata dal titolo *Procedimento*. Questo mi pare doveroso, perché se in altre leggi tale categoria è trattata esplicitamente in un titolo del corpo normativo, nella legge campana non ve n'è traccia altrove. Si tratta in particolare degli articoli da 4 a 8 e dell'art. 12, riguardanti la cooperazione istituzionale, la partecipazione e pubblicità del procedimento, gli strumenti di cooperazione e pubblicità, le competenze, la sussidiarietà, gli accordi di programma. Di questo argomento si riportano approfondimenti di merito in un successivo paragrafo dedicato al tema.

PRINCIPI	PROCEDIMENTO	STRUMENTI
<b>TITOLO I_ FINALITA' E PRINCIPI DELLA PIANIFICAZIONE</b>		<b>TITOLO II_ PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA</b>
Capo I_ Disposizioni generali		Capo I_ pianificazione territoriale regionale
art. 1 <i>oggetto</i>		Capo II_ pianificazione territoriale provinciale
art. 2 <i>obiettivi</i>		Capo III_ pianificazione urbanistica della città metropolitana di Napoli
art. 3 <i>articolazione dei processi</i>		Capo IV_ pianificazione urbanistica comunale
art. 4 <i>cooperazione istituzionale</i>		Capo V_ urbanistica e definizione degli standard
art. 5 <i>partecipazione e pubblicità</i>		Capo VI_ sistemi di attuazione della pianificazione urbanistica
art. 6 <i>strumenti di cooperazione e pubblicità</i>		Capo VII_ vincoli urbanistici
art. 7 <i>competenze</i>		poteri sostitutivi regionali e
art. 8 <i>sussidiarietà</i>		Capo VIII_ supporti per l'attività di pianificazione
art. 9 <i>efficacia dei piani</i>		Capo IX_ norme in materia edilizia e di repressione dell'abusivismo
art. 10 <i>salvaguardia flessibilità della</i>		
art. 11 <i>pianificazione sovraordinata</i>		
art. 12 <i>accordi di programma</i>		
		<b>TITOLO III_ DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI</b>
		Capo I_ Disposizioni transitorie
		Capo II_ Disposizioni finali

figura 1. La legge urbanistica della Regione Campania n. 16/2004: "Architettura" del testo normativo

In questa sede si può solo annotare che il legislatore sull'argomento è stato piuttosto sintetico, in quanto vi dedica in totale 554 parole, suddivise in 6 articoli contenuti nel titolo I. Comparativamente possiamo notare che ad esempio l'Emilia Romagna (L.R. 20/2000) vi dedica due capi del tit. I, contenenti in totale 2313 parole, ed ancora la Toscana (L.R. 01/2005) gli interi titoli secondo e terzo per un totale di 3640 parole.

Questo argomento si rivela spesso nella pratica essere l'anello debole nella catena del procedimento che porta un piano dall'ideazione all'entrata in vigore ed infine all'attuazione. Partire da una base di consenso sui presupposti conoscitivi e sugli obiettivi generali risulta questione nodale nell'ottica della composizione dei conflitti e della risoluzione negoziale del confronto fra la moltitudine di interessi coinvolti nella pianificazione.

La legge campana tratta l'argomento degli strumenti di pianificazione nel titolo secondo. Il testo copre finalmente un vuoto esistente nella normativa previgente, sugli strumenti di governo del territorio di livello provinciale e regionale. Esso argomenta circa le funzioni, le tipologie ed i procedimenti di formazione dei piani ai differenti livelli, ma demanda la disciplina delle attività di uso del suolo alla vecchia normativa, in questa parte non abrogata.

*.2 La legge dell'Emilia Romagna.* La legge n. 20/2000 è anche essa una legge di seconda generazione (sostituisce la 47/78). Essa innova fortemente il processo di pianificazione in quanto punta decisamente sui principi di sussidiarietà e cooperazione tra enti, e tra questi ed i privati, perseguendo la sostenibilità delle previsioni dei piani e la semplificazione delle procedure, e coordinando con chiarezza ruoli e funzioni.

In particolare, rispetto all'impostazione della precedente L.R. 47/78, con la nuova normativa si punta ad ottenere significativi obiettivi in tema di miglioramento della qualità ambientale e di tutela delle risorse naturali, al miglioramento dell'efficienza del sistema della mobilità, al contenimento del consumo di suolo non urbanizzato attraverso la razionalizzazione dell'esistente. La sostenibilità appare strettamente collegata al coordinamento non gerarchico fra i diversi livelli di pianificazione, e con i piani settoriali. Cooperazione e concertazione fra

enti e con i cittadini sono fortemente promossi dalla legge al fine di costruire un procedimento di costruzione degli strumenti di controllo del territorio che siano soprattutto trasparenti, condivisi e quindi efficienti.

La Lur n. 20/2000 emiliana dedica ai contenuti della pianificazione un ampio allegato, costituente parte integrante del testo di legge. In esso vengono ampiamente trattati i sistemi insediativi, le dotazioni territoriali ed il territorio non urbano, attentamente classificati secondo le caratteristiche che ne individuano potenzialità e vocazioni d'uso e di tutela.

Legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 - Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio

		art. 1 - oggetto della legge
principi generali	tit. I capo I disposizioni generali	art. 2 - funzioni ed obiettivi
		art. 3 - processo di pianificazione
		art. 4 - quadro conoscitivo
		art. 5 - valutazione e monitoraggio
	capo II livelli strumenti efficacia	art. 6 - effetti
		art. 7 - perequazione
		art. 8 - partecipazione
		art. 9 - livelli
	capo III forme di cooperazione e concertazione	art. 10 - strumenti
		art. 11 - efficacia
		art. 12 - salvaguardia
		art. 13 - metodo della concertazione istituzionale
	capo IV semplificazione del sistema di pianificazione	art. 14 - conferenze e accordi di pianificazione
		art. 15 - accordi territoriali
		art. 16 - atti di indirizzo e coordinamento
		art. 17 - coordinamento e integrazione informazioni
strumenti e conten	tit. II capo I pianific territor regionale	art. 18 - accordi con i privati
		art. 19 - carta unica del territorio
		art. 20 - pianif generale comprensiva di pianif settoriale
		art. 21 - ptcp con effetto di piani di altre amministrazioni
	capo II pianif territor provinciale	art. 22 - modificazione della pianificazione sovraordinata
		art. 23 - il piano territoriale regionale PTR
		art. 24 - il piano territoriale paesistico regionale PTR
		art. 25 - procedimento di approvazione
		art. 26 - piano territoriale di coordinamento provinciale PTC
		art. 27 - procedimento di approvazione
capo III pianif urbanist comunale	art. 28 - piano strutturale comunale PSC	
	art. 29 - regolamento urbanistico ed edilizio RUE	
	art. 30 - piano operativo comunale POC	
	art. 31 - piano urbanistico attuativo PUA	
	art. 32 - procedimento di approvazione PSC	
	art. 33 - procedimento di approvazione RUE	
	art. 34 - procedimento di approvazione POC	
	art. 35 - procedimento di approvazione PUA	
capo IV - contenuti pian	art. 36 - contenuti della pianificazione	
tit. III opere pubbliche e accordi di programma		art. 37 - localizzazione opere di interesse statale
		art. 38 - opere di interesse regionale e provinciale
		art. 39 - opere di interesse comunale
		art. 40 - accordi di programma in variante agli strum pian
norme transito- rie e finali	tit. IV capo I norme transitorie	art. 41 - attuazione degli strumenti urban vigenti
		art. 42 - conclusione dei procedimenti in itinere
		art. 43 - adeguamento piani provinciali e comunali alla legge
		art. 44 - norme relative alle concessioni e altri titoli abilitativi
	capo II norme finali	art. 45 - conferimento funzioni in mat espropriazione pub utili
		art. 46 - conferimento funzioni in materia urbanistica e abus
		art. 47 - modifiche art. 27 legge 47/78
		art. 48 - interventi finanziari in favore di province e comuni
		art. 49 - contributi per prog tutela recupero e valorizzazione
		art. 50 - norma finanziaria
		art. 51 - monitoraggio e bilancio della pianificazione
		art. 52 - abrogazioni

Legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 - ALLEGATO - Contenuti della pianificazione

capo A-I contenuti strategici	art. A1 - sistema ambientale art. A2 - pianificazione ambiti interessati da rischi naturali art. A3 - pianificazione degli interventi per sicurezza territorio art. A3 bis - contenuti pianificaz zone a rischio di incidente rilevante art. A4 - sistema insediativo art. A5 - sistema infrastrutture mobilità art. A6 - standard di qualità urbana ed ecologico ambientale
capo A-II sistema insediat storico	art. A7 - centri storici art. A8 - insediamenti ed infrastrutture storiche del territ rurale art. A9 - edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale
capo A-III territorio urbano	art. A10 - ambiti urbani consolidati art. A11 - ambiti da riqualificare art. A12 - ambiti per nuovi insediamenti art. A13 - ambiti specializz per insediamenti produttivi art. A14 - aree ecologicamente attrezzate art. A15 - poli funzionali
capo A-IV territorio rurale	art. A16 - obiettivi della pianificazione nel territorio rurale art. A17 - aree di valore naturale e ambientale art. A18 - ambiti agricoli di rilievo paesaggistico art. A19 - ambiti ad alta vocazione produttiva agricola art. A20 - ambiti agricoli periurbani art. A21 - interventi edilizi non connessi all'attività agricola
capo A-V dotazioni territoriali	art. A22 - sistema delle dotazioni territoriali art. A23 - infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti art. A24 - attrezzature e spazi collettivi art. A25 - dotazioni ecologiche e ambientali art. A26 - concorso nella realizzazione delle dotazioni territoriali
capo A-VI strumenti suppor	art. A27 - strumenti cartografici

figura 1. La legge urbanistica della Regione Emilia Romagna n. 20/2000:  
 “architettura” del testo normativo

PRINCIPI	PROCEDIMENTO	STRUMENTI
<b>TITOLO I_ PRINCIPI GENERALI DELLA PIANIFICAZIONE</b>		<b>TITOLO II_ STRUMENTI E CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE</b>
Capo I_ disposizioni generali livelli, strumenti ed		Capo I_ pianificazione territoriale regionale
Capo II_ efficacia della pianificazione		Capo II_ pianificazione territoriale provinciale
Capo III forme di cooperazione e concertazione _ nella pianificazione		Capo III_ pianificazione urbanistica comunale
<i>metodo della concertazione istituzionale</i>		Capo IV_ contenuti della pianificazione
<i>conferenze e accordi di pianificazione</i>		<b>ALLEGATO_ I CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE (TIT.II art.36)</b>
<i>accordi territoriali</i>		Capo a I_ contenuti strategici
<i>atti di indirizzo e coordinamento</i>		Capo a II_ sistema insediativo storico
<i>coordinamento ed integrazione delle informazioni</i>		Capo a III_ territorio urbano
<i>accordi con i privati</i>		Capo a IV_ territorio rurale
Capo IV semplificazione del sistema della _ pianificazione		Capo a V_ dotazioni territoriali
<i>carta unica del territorio</i>		Capo a VI_ strumenti a supporto della pianificazione
<i>pianificazione generale comprensiva della pianificazione settoriale</i>		
<i>PTCP con effetti di piani di altre amministrazioni</i>		<b>TITOLO III_ OPERE PUBBLICHE E ACCORDI DI PROGRAMMA</b>
<i>modificazione della pianificazione sovraordinata</i>		<b>TITOLO IV_ DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI</b>
		Capo I_ Norme transitorie
		Capo II_ Norme finali

.3 *La legge della Toscana*. La Toscana ha lavorato su di un testo di legge estremamente innovativo e complesso (forse troppo), il quale tratta ampiamente del procedimento e degli argomenti connessi, all'interno dei titoli secondo e terzo (figura 3). Essa ripropone l'istituto degli accordi di pianificazione già presente nella precedente Lur 5/1995, con l'obiettivo di costituire uno strumento efficace di coordinazione fra i differenti livelli di pianificazione, in tempi amministrativi brevi (figura 6). L'innovazione principale concerne l'istituzione della Conferenza paritetica interistituzionale, costituita da rappresentanti dei tre livelli di governo del territorio. Essa ha il potere di sospendere l'efficacia delle parti di piano che siano state eventualmente contestate, ma costituisce potenzialmente un efficace strumento conciliativo.

Negli schemi allegati, sotto la categoria 'urbanistica' si è inteso classificare gli articoli di legge finalizzati a definire la disciplina d'uso del suolo dettata dagli strumenti di pianificazione operanti ai diversi livelli.

La Toscana infine presenta ancora tre titoli concernenti più specificamente la materia edilizia abilitativa, tributaria e sanzionatoria, nell'intento di riunire in un unico corpus normativo, tutte le previgenti discipline settoriali.

disposizioni generali	<b>tit. I</b>	<b>capo I</b> <b>principi generali</b>	art. 1 - oggetto e finalità della legge art. 2 - governo del territorio e sviluppo sostenibile art. 3 - le risorse essenziali del territorio art. 4 - le invariati strutturali art. 5 - statuto del territorio art. 6 - limitazioni alla facoltà di godimento dei beni compresi nello statuto
		<b>capo II</b> <b>i soggetti del governo del territorio</b>	art. 7 - i soggetti istituzionali competenti art. 8 - partecipazione agli atti di competenza statale
		<b>capo III</b> <b>gli strumenti della pianificazione territoriale</b>	art. 9 - gli strumenti della pianificazione territoriale art. 10 - gli atti del governo del territorio
norme procedurali comuni	<b>tit. II</b>	<b>capo I</b> <b>valutazione integrata di piani e programmi</b>	art. 11 - disposizioni generali art. 12 - i raccordi tra gli atti di governo del territorio art. 13 - il monitoraggio degli effetti art. 14 - criteri per l'applicazione della valutazione integrata
		<b>capo II</b> <b>disposizioni procedurali</b>	art. 15 - avvio del procedimento art. 16 - responsabile del procedimento art. 17 - approvazione art. 18 - procedimento per gli atti di governo del territorio
		<b>capo III</b> <b>gli istituti della partecipaz.</b>	art. 19 - il garante della comunicazione art. 20 - funzioni del garante
gli accordi, le intese interistituzionali e le strutture del gov terr	<b>tit. III</b>	<b>capo I</b> <b>gli accordi della pianificaz. e gli altri istituti per la composizione dei conflitti</b>	art. 21 - accordi di pianificazione art. 22 - procedure per l'accordo art. 23 - conclusione e approvazione dell'accordo
		<b>capo II</b> <b>conferenza paritetica interistituzionale</b>	art. 24 - istituzione della conferenza art. 25 - compiti della conferenza art. 26 - pronuncia della conferenza
		<b>capo III</b> <b>le strutture del governo del territorio</b>	art. 27 - le strutture tecniche del governo del territorio art. 28 - il sistema informativo geografico regionale art. 29 - formazione e gestione del sistema informativo geograf. reg.
disposizioni generali per la tutela e l'uso del territorio	<b>tit. IV</b>	<b>capo I</b> <b>patrimonio naturale e culturale</b>	art. 30 - norme comuni art. 31 - tutela e valorizzazione dei paesaggi e dei beni culturali art. 32 - immobili ed aree di notevole interesse pubblico art. 33 - disciplina regionale di tutela paesaggistica art. 34 - disciplina paesaggistica del piano terr. di coord. e del piano strutt. art. 35 - valorizzazione dei paesaggi art. 36 - parchi ed aree protette
		<b>capo II</b> <b>il patrimonio insediativo</b>	art. 37 - disposizioni generali per la tutela e valorizzazione degli insediamenti art. 38 - realizzazione di impianti pubblici e di interesse pubblico
		<b>capo III</b> <b>il territorio rurale</b>	art. 39 - tutela e valorizzazione del territorio rurale art. 40 - zone con esclusiva o prevalente funzione agricola art. 41 - costruzione di nuovi edifici rurali art. 42 - programma pluriennale aziendale di miglioram. agricolo ambientale art. 43 - interventi sul patrimonio edilizio con destinazione agricola art. 44 - interventi sul patrimonio edilizio esistente con destinaz non agric art. 45 - interventi sul patrimonio edilizio con mutam destinaz uso agricola art. 46 - trasferimenti di fondi agricoli art. 47 - boschi e terreni soggetti a vincolo idrogeologico

atti, soggetti e funzioni	<b>tit. V</b>	<b>capo I</b> <b>funzioni della Regione</b>	art. 48 - piano di indirizzo territoriale art. 49 - misure cautelari art. 50 - poteri sostitutivi
		<b>capo II</b> <b>funzioni delle province</b>	art. 51 - piano territoriale di coordinamento
		<b>capo III</b> <b>funzioni dei comuni</b>	art. 52 - strumenti ed atti del comune art. 53 - piano strutturale art. 54 - poteri di deroga art. 55 - regolamento urbanistico art. 56 piani complessi di intervento art. 57 - efficacia del piano complesso art. 58 - distribuzione e localizzazione delle funzioni art. 59 - mutamento della destinazione d'uso art. 60 - perequazione art. 61 - misure di salvaguardia art. 62 - indagini geologiche art. 63 - aree non pianificate art. 64 - regolamenti edilizi
		<b>capo IV</b> <b>finalità, contenuti e procedure di approvazione dei piani attuativi</b>	SEZIONE 1 - norme comuni per piani attuativi art. 65 - piani attuativi art. 66 - consorzi per la realizzazione dei piani attuativi art. 67 - contenuto dei piani attuativi art. 68 - validità dei piani attuativi art. 69 - approvazione dei piani attuativi SEZIONE II - piani attuativi particolari art. 60 - lottizzazioni art. 71 - piani per l'edilizia economica e popolare art. 73 - piani di recupero del patrimonio edilizio art. 74 - programmi complessi di riqualificazione insediativa SEZIONE III - regolamento di attuazione art. 75 - regolamento di attuazione
disciplina dell'attività edilizia	<b>tit. VI</b>	<b>capo I - contenuti e finalità</b> <b>capo II - disciplina degli atti</b> <b>capo III - disciplina dei provvedimenti</b> <b>capo IV - controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica</b> <b>capo V - disciplina dei controlli in zone sismiche</b>	
	<b>tit. VII</b>	<b>- contributi</b>	
	<b>tit. VIII</b>	<b>- sanzioni. Definizioni comuni</b> <b>capo I - tipologia delle sanzioni</b> <b>capo II - parametri urbanistici ed edilizi</b> <b>capo III - norme per l'edilizia sostenibile</b>	
	<b>tit IX</b>	<b>- modifiche ed abrogazioni di leggi regionali vigenti</b>	
	<b>tit X</b>	<b>- disposizioni transitorie e finali</b>	

figura 1. La legge urbanistica della Regione Toscana n. 1/2005: “architettura” del testo normativo

PRINCIPI	PROCEDIMENTO	STRUMENTI
<b>TITOLO I_ DISPOSIZIONI GENERALI</b>	<b>TITOLO II_ NORME PROCEDURALI COMUNI</b>	<b>TITOLO IV_ DISPOSIZIONI GENERALI PER LA TUTELA E L'USO DEL TERRITORIO</b>
Capo I_ Principi generali	Capo I_ Valutazione integrata di piani e programmi	Capo I_ Patrimonio naturale e culturale
Capo II_ I soggetti del governo del territorio	Capo II_ Disposizioni procedurali	Capo II_ Il patrimonio insediativo
Capo III_ Gli strumenti della pianificazione e gli atti di governo del territorio	Capo III_ Gli istituti della partecipazione	Capo III_ Il territorio rurale
	<b>TITOLO III_ GLI ACCORDI, LE INTESE INTERISTITUZIONALI E LE STRUTTURE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO</b>	<b>TITOLO V_ ATTI, SOGGETTI E FUNZIONI</b>
	Capo I_ Gli accordi di pianificazione e gli altri istituti per la composizione dei conflitti	Capo I_ Funzioni della Regione
	Capo II_ Conferenza paritetica interistituzionale	Capo II_ Funzioni delle province
	Capo III_ Le strutture del governo del territorio	Capo III_ Funzioni dei comuni
		Capo IV_ Piani attuativi
<b>EDILIZIA</b>	<b>TITOLO IX_ MODIFICHE E ABROGAZIONI DI LEGGI REGIONALI VIGENTI</b>	
<b>TITOLO VI_ DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA</b>	<b>TITOLO X_ DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI</b>	
Capo I_ Disciplina degli atti	Capo I_ Norme transitorie	
Capo II_ Disciplina dei procedimenti	Capo II_ Norme finali	
Capo III_ Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica		
Capo IV_ Disciplina dei controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico		
<b>TITOLO VII CONTRIBUTI</b>		
<b>TITOLO VIII SANZIONI, DEFINIZIONI COMUNI</b>		
Capo I_ Tipologia delle sanzioni		
Capo II_ Parametri urbanistici ed edilizi		

## 5 Gli obiettivi del cambiamento

### 5.1. Sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte

In molti contesti gli esiti di una crescita spontanea o gestita con i tradizionali strumenti urbanistici non possono essere considerati positivi. Anzi, spesso lo sviluppo urbano e territoriale ha evidenziato aspetti critici e problematici. Una critica fondamentale all'efficacia dei piani è proprio la scarsa qualità ambientale: questa si è tradotta in inadeguata tutela delle risorse naturali, sia nel basso livello garantito alla sicurezza ed alla salute dei cittadini.

È evidente che la dimensione locale si rivela insufficiente nel garantire la tutela di sistemi ambientali che interessano evidentemente una dimensione di area vasta, e che necessitano di livelli di governo coordinati, rapporto tra livelli di pianificazione, tra piani generali e piani di settore. Ma è il livello locale quello più efficace, se in una logica di sistema, a mettere i propri strumenti urbanistici al servizio della sostenibilità. È ormai chiaro che nella crescente competizione globale fra territori, il necessario sforzo di sviluppo dell'economia non può più prescindere dalla compatibilità dello sviluppo con la salute dell'uomo e del pianeta. Questo vale almeno nelle moderne democrazie.

Il concetto di sostenibilità applicato al governo dei processi deve essere coordinato con la sussidiarietà, ma deve altresì estendersi oltre il sistema ambientale per includere il sistema insediativo.

.1 *La sostenibilità nella Lur emiliano-romagnola.* La legge 20/00 fa della sostenibilità ambientale e territoriale un principio fondamentale su cui costruire l'innovazione nei processi di pianificazione. Sin dagli articoli iniziali vi sono le dichiarazioni programmatiche:

Art. 1, comma 1.b *la legge disciplina l'uso del territorio al fine di (...) promuovere l'uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali.*

Art. 2, comma 2 *gli obiettivi della pianificazione, costituente funzione fondamentale di governo di Regione ed enti locali, sono di assicurare che i processi di trasformazione siano compatibili con la sicurezza e la tutela dell'integrità fisica del territorio; migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani; ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali; prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative.*

Lo strumentario che la legge prevede al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati è piuttosto complesso ed articolato, tanto da costituire una parte sostanziale delle attività di pianificazione in tutte le fasi del suo processo. La pianificazione è vista come un processo (art. 3) in cui la conoscenza è base fondamentale su cui costruire il consenso circa i presupposti e su cui mediare i conflitti per la costruzione del progetto. In tale processo la volontà di istituzioni e cittadini di pervenire ad un disegno per il futuro è messa alla prova da un concatenarsi di passi successivi il cui procedimento è formalizzato dalla legge.

Di importanza centrale risultano gli elaborati costituiti dal *quadro conoscitivo* (art. 4) e dalla *valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale* (art. 5), che sono fra le principali innovazioni introdotte dalla LR 20.

Entrambi sono elaborati partecipativi del piano, propedeutici alla sua formazione e configurazione definitiva. L'elaborato conoscitivo *provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano* (art. 4 comma 1). I piani generali, quelli cioè che interessano la totalità del territorio dell'ente che li redige, costruiscono il quadro conoscitivo con riguardo:

- a) *alle dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale;*
- b) *agli aspetti fisici e morfologici;*
- c) *ai valori paesaggistici, culturali e naturalistici;*
- d) *ai sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale;*

*e) all'utilizzazione dei suoli ed allo stato della pianificazione;*

*f) alle prescrizioni e ai vincoli territoriali derivanti dalla normativa, dagli strumenti di pianificazione vigenti, da quelli in salvaguardia e dai provvedimenti amministrativi (art. 4 comma 2)*

Aspetto centrale della sostenibilità nell'attività di pianificazione è certamente costituito dalla valutazione delle conseguenze dovute alla realizzazione di azioni di modificazione dello stato ambientale ad opera degli interventi previsti nei piani.

In effetti la ValSat non è un elaborato costruito *una tantum* ad un certo momento del procedimento. Esso è piuttosto concepito come un *work in progress* che vede la sua prima stesura indirizzata alla valutazione del documento preliminare di piano, al fine di evidenziare *i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli* (art. 5 comma 2, LR 20/00). In questa veste la valutazione non è finalizzata a legittimare a posteriori le scelte già effettuate nella formazione del piano, ma è elemento fondamentale nella costruzione stessa delle scelte, essendo queste valutazioni portate in modo trasparente in sede di conferenza di pianificazione, per essere discusse, confutate, riformulate dai diversi soggetti aventi titolo a parteciparvi.

Oltre a concorrere alle scelte di piano e ad anticipare i possibili effetti derivanti dall'attuazione, la ValSat è strumentale alla selezione fra possibili alternative individuate per il soddisfacimento di determinati bisogni, nonché all'individuazione delle misure volte a mitigare, compensare o impedire le situazioni di eventuale criticità ambientale.

Questo strumentario serve dunque ad innovare i processi in vista di una maggiore sostenibilità delle scelte, intesa soprattutto come conservazione delle risorse non rinnovabili, gestione di quelle rinnovabili, miglioramento della qualità della vita. La pianificazione ha un ruolo determinante nell'orientare le azioni di trasformazione del territorio verso il conseguimento di obiettivi ritenuti fondamentali. In particolare la legge emiliana mira ad una pianificazione volta a mitigare le condizioni di rischio ed evitare di crearne di nuove, a controllare e diminuire la pressione del sistema insediativo sull'ambiente ed a creare soprattutto una condizione di qualità urbana fondata sul benessere, la salubrità e

l'efficienza del sistema. In particolare il governo del territorio deve regolare il consumo delle risorse al fine di permetterne la ricostituzione e la disponibilità nel tempo.

La normativa specifica dettagliatamente i contenuti della pianificazione finalizzati a perseguire gli obiettivi enunciati, in una sezione del testo che il legislatore ha voluto inserire in "allegato", costituente parte integrante della LR 20/00. La prima parte del suddetto allegato (capo A-I) contiene i contenuti strategici della pianificazione, ed i successivi capi trattano nel particolare del sistema insediativo storico (capo A-II) del territorio urbano (capo A-III), del territorio rurale (capo A-IV), delle dotazioni territoriali (capo A-V), degli strumenti di supporto (capo A-VI).

Nei contenuti strategici la legge illustra i principi guida che sono alla base della costruzione del progetto territoriale o urbanistico, e precisa le modalità ed i contenuti cui ciascun livello amministrativo deve conformare la propria attività pianificatoria. Riguardo al sistema ambientale *gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica concorrono alla salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio ed al miglioramento dello stato dell'ambiente, come condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici. A tale scopo le previsioni dei piani, relative agli usi ed alle trasformazioni del territorio, si informano ai criteri di sostenibilità ambientale e territoriale di cui all'art. 2 e sono sottoposte alla valutazione preventiva dei loro probabili effetti sull'ambiente* (art. A-1, LR 20/00). L'articolo A-1 chiarisce inoltre il ruolo di ciascun livello di governo. In particolare, dando applicazione all'art. 57 del D.lgs. 112/98, al piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) spetta il compito di definire il quadro delle risorse e dei sistemi ambientali (anche avvalendosi degli studi e dei piani di settore redatti dagli enti competenti come Enti Parco, Autorità di Bacino, ecc.) e soprattutto di definire il loro grado di riproducibilità e vulnerabilità. Si dà enfasi al termine vulnerabilità cui è subordinata la fase propositiva nelle ipotesi di trasformazione del territorio. Ancora al Ptcp spetta definire le condizioni di sostenibilità degli insediamenti in relazione alla sensibilità del sistema delle acque superficiali e sotterranee alle modificazioni del territorio. Più concretamente l'art. A-1 prescrive che i Ptcp contengano indirizzi e direttive per raggiungere in concreto una maggiore qualità

ambientale degli insediamenti, riferendosi in particolare alle dotazioni ecologiche ed ambientali, alle reti ecologiche, agli spazi di compensazione e rigenerazione ambientale. L'art. A-25 definisce cosa si intende per dotazioni ecologiche ed ambientali, chiarendo che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano. In particolare esse *sono volte alla tutela e risanamento dell'aria e dell'acqua ed alla prevenzione del loro inquinamento; alla gestione integrata del ciclo idrico; alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico; al mantenimento della permeabilità dei suoli e al riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano; alla raccolta differenziata dei rifiuti*. È importante notare che alla realizzazione delle dotazioni concorrono anche gli spazi di proprietà privata allestiti secondo la disciplina urbanistica.

Infine nodale è il ruolo dei Comuni nella redazione del Piano Strutturale Comunale (Psc). Tramite questo strumento essi *accertano la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali (...) dettando le norme per la loro salvaguardia ed individuando gli interventi di miglioramento e riequilibrio ambientale da realizzare* (art. A-1 comma 4, L.R. 20/00). Questo è il livello in cui si materializza la vera efficacia della pianificazione, in quanto è il piano comunale che possiede norme conformative della proprietà dei suoli, e può limitare la libera fruizione del bene privato in funzione dell'interesse collettivo derivante dalla sua salvaguardia. La legge 20 pur nello sdoppiamento del piano comunale nei livelli strutturale e operativo, attribuisce al primo la funzione di determinare i vincoli ricognitivi relativi ad i beni ambientali ed al secondo la programmazione delle opere e eventuali acquisizioni fondiarie da realizzare nel quinquennio di validità del piano operativo comunale (Poc).

I successivi articoli A-2, A-3 ed A-3bis riguardano la pianificazione degli ambiti interessati da rischi naturali, degli interventi per la messa in sicurezza del territorio e delle zone interessate dal *rischio di incidente rilevante* di cui alla direttiva 96/82/CE. Anche in questo caso la legge precisa ruoli e contenuti. Al solito è la Provincia, tramite il Ptcp a farsi carico dell'individuazione degli ambiti considerati sensibili, anche avvalendosi di dati ed informazioni acquisite dai soggetti preposti alla cura di interessi pubblici (come ad es. la Protezione Civile). Nell'ambito della conferenza di pianificazione (di cui si tratta in dettaglio nei paragrafi

seguenti) tali apporti sono utili alla *formazione del quadro conoscitivo e delle valutazioni in merito agli obiettivi ed alle scelte prospettate dal documento preliminare* (art A-3 comma 2, L.R. 20/00). Spetta al piano strutturale comunale approfondire ed integrare i contenuti del Ptcp precisando i perimetri e definendo la disciplina degli ambiti di tutela e di particolare restrizioni alla trasformabilità del territorio, nonché individuando eventuali interventi volti a eliminare o ridurre il livello del rischio. Il piano comunale che *abbia recepito e coordinato integralmente le prescrizioni ed i vincoli di cui al comma 1* (ovvero i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali che derivano dai piani sovraordinati), *costituisce la carta unica del territorio ed è l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia* (art. 19 L.R. 20/00).

A mio avviso un articolo particolarmente efficace è quello mirato a precisare i contenuti di sostenibilità ambientale che un piano deve possedere è l'art. A-6, che definisce gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale. In questo la legge 20 mantiene i limiti minimi definiti dalla legislazione nazionale in materia, attribuendo alla pianificazione territoriale e urbanistica la facoltà di definire gli standard che si vogliono perseguire, in funzione del miglioramento della qualità della vita e della competitività del territorio che si vuole raggiungere attraverso il piano. La definizione stessa degli standard risulta innovativa. Lo standard di qualità urbana attiene le infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, le attrezzature e gli spazi collettivi, e si riferisce in particolare alla loro quantità, alla tipologia, alle caratteristiche prestazionali in termini di accessibilità, fruibilità e sicurezza. Sin qui non c'è molto di nuovo, oltre al superamento concettuale dello standard inteso come mera conformità quantitativa ad un limite minimo. La legge introduce infatti l'importante aspetto della prestazione, pur mantenendo validi i limiti minimi previsti dalle leggi nazionali (D.I. 1444/68). Lo standard di qualità ecologico ambientale costituisce invece una novità. Esso introduce i concetti di *salubrità dell'ambiente urbano* (art. A-6 comma 3 L.R. 20/00) e di riduzione della pressione esercitata dagli insediamenti sull'ambiente naturale (un richiamo all'*ecological footprint*) orientando la disciplina urbanistica da un lato a limitare il consumo delle

risorse non rinnovabili ed a prevenire le emissioni inquinanti, dall'altro alla realizzazione di opere per la mitigazione degli impatti ambientali dovuti agli usi antropici, in particolare attraverso le *dotazioni ecologiche ed ambientali* definite all'art. A-25. Un particolare aspetto è costituito dalla flessibilità introdotta tramite la disciplina strutturale del Psc articolata per ambiti territoriali anziché per zone. In ognuno degli ambiti individuati dal piano sono definiti il fabbisogno di dotazioni e degli standard di qualità da realizzare (art. A-22), in modo da differenziare l'offerta a seconda delle finalità che si vogliono raggiungere nelle diverse parti di città. L'offerta complessiva di attrezzature e spazi collettivi sull'intero territorio comunale non può comunque essere inferiore ai 30 mq per ogni abitante insediato o potenziale (art. A-24). I commi 4 e 5 dell'articolo A-6 introducono ulteriori questioni di potenziale notevole sul piano della qualità e dell'efficienza degli interventi di nuova urbanizzazione. La legge impone cioè che i nuovi interventi siano disciplinati in modo da soddisfare specifici requisiti di qualità a livello edilizio<sup>53</sup> e che si provveda alla sistemazione delle aree pertinenziali in modo da ridurre l'impatto dell'insediamento sull'ambiente (pantumazione, permeabilità, ecc.). Inoltre il Comune ha la facoltà di stabilire specifiche forme di incentivazione per la realizzazione di interventi improntati ai criteri di sostenibilità dichiarati. Attraverso la perequazione urbanistica (art. 4) e la pianificazione per accordi (art. 18) la legge ha dotato le amministrazioni di strumenti efficaci per il conseguimento delle finalità strategiche di sviluppo del territorio, che saranno illustrate nei successivi paragrafi.

Per quanto attiene infine agli insediamenti produttivi la legge 20 sviluppa il contenuto del D.lgs 112/98, art. 26, in cui definisce gli ambiti specializzati per le attività produttive che assumono la "qualifica" di *aree ecologicamente attrezzate qualora siano dotate di infrastrutture, servizi e sistemi idonei a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente* (art. A-14)

---

<sup>53</sup> Si veda al proposito il Regolamento Edilizio Tipo sviluppato dalla Regione Emilia Romagna (delibera di Giunta regionale n.593 del 28/2/1995, pubblicato sul B.U.R. n.89/1995 e successive modifiche e integrazioni di cui alle delibere di Giunta n. 286/2000 e n. 21/2001).

.2 *La sostenibilità nella Lur toscana.* La legge toscana, che sostituisce la rivoluzionaria L.R. 05/95, è una legge di impianto estremamente vasto. Essa costituisce una sorta di testo unico delle discipline inerenti il governo del territorio, ivi compresa la disciplina dell'attività edilizia.

Difficile il compito di riformare una legge già di per sé molto innovativa quale è stata la 5/95. Sul tema della sostenibilità si fondava il testo della legge 5, che all'articolo 1 la introduceva come elemento fondativo della disciplina urbanistica dichiarando al primo comma che la legge *orienta l'azione dei pubblici poteri ed indirizza le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile nella Toscana, garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio.* Il secondo comma chiarisce che *si considera sostenibile lo sviluppo volto ad assicurare uguali potenzialità di crescita del benessere dei cittadini e a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio* (art. 1 L.R. 05/95).

La L.R. 01/05 mantiene l'impostazione della previgente ed introduce il concetto nei principi generali illustrati nel titolo 1 del testo. L'art. 1 delinea oggetto e finalità della legge la quale promuove, *nell'ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo. A tal fine lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future* (art. 1, comma 1).

Ed ancora al secondo comma si afferma che Regione ed enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni perseguono:

a) *la conservazione, la valorizzazione e la gestione delle risorse territoriali ed ambientali, promovendo, al contempo, la valorizzazione delle potenzialità e delle tendenze locali allo sviluppo;*

(...)

f) *una qualità insediativa ed edilizia sostenibile che garantisca: 1) la riduzione dei consumi energetici; 2) la salvaguardia dell'ambiente naturale; 3) la sanità ed il benessere dei fruitori; (...)*

L'art. 2 illustra la relazione fra il concetto di governo del territorio, definito al comma 1, e lo sviluppo sostenibile. Il primo deve rendere possibile *la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali* tramite gli strumenti della pianificazione territoriale previsti dalla legge agli articoli successivi.

Mi pare importante sottolineare un presupposto concettuale tanto chiaro quanto fondamentale ai fini di orientare l'attività di pianificazione e di renderla efficace per l'interesse collettivo. La legge sancisce (art. 3) che *le risorse essenziali del territorio sono beni comuni che costituiscono patrimonio della collettività*, ed in quanto tali vanno tutelati con fermezza. Questi beni essenziali sono quindi individuati in aria, acqua, suolo ed ecosistemi. E poi ancora sono da considerare beni essenziali le città ed i sistemi insediativi, il paesaggio con gli elementi testimoniali culturali ed infine i sistemi infrastrutturali e tecnologici.

Il concetto è estremamente importante in primo luogo perché costituisce un richiamo agli articoli 42 e 44 della Costituzione, nell'affermare la possibilità di regolare il godimento dei beni privati allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di conseguire il razionale sfruttamento del suolo. Sulla base di questo assunto è possibile impedire che lo *ius aedificandi* sia esteso alla totalità degli immobili. In tema di vincoli apposti per la tutela delle "bellezze naturali" si è espressa anche la ben nota sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 1968. La Corte ha ritenuto che i beni immobili costituenti categoria a se stante, di interesse pubblico a titolo originario (quali le "bellezze naturali") siano suscettibili di imposizione di vincoli che non apportano modifiche alla situazione preesistente. Essi infatti costituiscono semplicemente un accertamento, effettuato sulla base di un giudizio tecnico, della corrispondenza della previsione normativa effettuata tramite il piano alle caratteristiche intrinseche al bene stesso. *I beni di particolare valore ambientale e paesaggistico hanno caratteristiche tali da far ritenere coesistenti alla loro stessa natura limiti in via generale imposti alla concorrente facoltà di godimento del proprietario, limiti che gli organi amministrativi competenti possono solo esplicitare, in riferimento a casi concreti, sulla base di*

*valutazioni tecnico discrezionali*. Il vincolo paesistico, sancisce la sentenza, è dunque affatto estraneo alla materia dell'espropriazione per pubblica utilità e non è soggetto ad indennizzo alcuno.

L'importanza della questione dell'individuazione delle parti di territorio da sottoporre a particolare tutela è dunque un aspetto centrale della materia pianificatoria. In quest'ottica si può dunque legittimare pienamente l'attività valutativa quale garante della compatibilità delle azioni di trasformazione del territorio con la salvaguardia delle risorse essenziali. Alla valutazione integrata di piani e programmi, in recepimento della direttiva 42/01 dell'Unione Europea, è dedicato l'intero capo I del titolo II della L.R. 01/05 toscana.

Utile ai fini di tradurre in atti di governo del territorio il concetto altrimenti vago di sostenibilità, sono gli articoli da 4 a 6. L'art. 4 specifica meglio un elemento già presente nella L.R. 05/95 che al comma 6 dell'art. 5 parlava di invarianti strutturali. La nuova legge dedica loro l'art. 4 specificando che costituiscono invarianti strutturali del territorio le *risorse, i beni e le regole relative all'uso, nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime*. Dunque per garantire lo sviluppo sostenibile del territorio tali elementi devono essere prioritariamente sottoposti a tutela.

Inoltre l'art. 5 introduce quale elaborato costitutivo degli strumenti di pianificazione lo *statuto del territorio*, finalizzato fra l'altro all'individuazione delle risorse e beni costituenti invarianti strutturali. Esso contribuisce all'individuazione degli *elementi cardine dell'identità dei luoghi* (art. 5 comma 2) la cui conoscenza e condivisione da parte della collettività garantisce *percorsi di democrazia partecipata delle regole d'insediamento e di trasformazione*. La tutela di tali valori è necessaria a garantire lo sviluppo sostenibile ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge.

L'art. 6 costituisce riferimento alla sopraccitata sentenza C.C. n. 56/68, allorché esplicita che l'individuazione delle invarianti strutturali costituisce accertamento di quelle caratteristiche intrinseche che legittimano la limitazione al godimento dei beni in oggetto, senza dar luogo ad indennizzo alcuno.

La legge toscana sembra recepire in pieno un'interpretazione innovativa della sentenza, formulata in seguito alla riforma dei ruoli istituzionali delineata nella L.142/90 (oggi nel D. lgs. 267/00) e nella riforma del titolo

V della Costituzione. Secondo tale interpretazione la ricognizione dell'interesse di beni costitutivi del patrimonio culturale da tutelare, può avvenire nell'ambito delle attività di pianificazione urbanistica svolta dall'ente procedente (v. F. Forte, 2002, *I fondamenti istituzionali, riferimento dell'attività di progettazione del piano urbanistico. Materiale didattico del Centro Calza Bini, Università degli studi di Napoli, 2002*). La Regione, le province ed i comuni potrebbero dunque promuovere attraverso gli strumenti urbanistici vincoli di tipo ricognitivo, finalizzati a tutelare e proteggere l'integrità fisica del territorio amministrato e mirati alla sostenibilità dello sviluppo. Tale interpretazione dà maggiore rilevanza agli strumenti prevista in alcune leggi regionali quale il Quadro conoscitivo dell'Emilia Romagna (art. 4, L.R. 20/00), o lo Statuto del territorio della legge toscana (art. 5, L.R. 01/05), o ancora la Descrizione fondativa della legge ligure (art. 25, L.R. Liguria 37/97), nella misura in cui formalizzano la decodificazione delle caratteristiche fisiche territoriali. Attraverso l'individuazione delle omogeneità derivanti dalla classificazione del suolo, solo il piano può legittimare l'individuazione dell'interesse generale insito nell'identità dei luoghi, essendo esteso all'intero territorio amministrato ed avendo ritenuto quale posta in gioco la conservazione di tali qualità e la loro valorizzazione per lo sviluppo sostenibile delle comunità.

L'allegato della LR 20/00 Emilia Romagna, che esplicita i contenuti della pianificazione in modo piuttosto dettagliato con riferimento alle diverse attività che usano il suolo, ha un corrispondente nel titolo IV della L.R. 01/05 Toscana. In particolare il capo I si occupa di patrimonio naturale e culturale, trattando diffusamente dei paesaggi (in cui risiede una fondamentale caratteristica del territorio toscano, su cui naturalmente la legge vuole puntare per la formulazione corretta di un'idea di sviluppo) e della disciplina che i piani impongono ai territori considerati tali.

In particolare l'art. 31 chiarisce che *gli strumenti della pianificazione territoriale concorrono (...) a definire (...) le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché partecipano agli*

*interventi di valorizzazione del paesaggio di cui all'articolo 35, in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.*

Gli articoli che seguono illustrano il ruolo di ciascun livello di pianificazione.

L'art. 33 si occupa del livello regionale, cui spetta la redazione del piano di indirizzo territoriale. Il riferimento della disciplina di tutela è sempre lo statuto di cui all'art. 5 richiamato in precedenza. Esso è un elaborato presente nei piani di ciascun livello e serve ad individuare i beni paesaggistici ed a dettare prescrizioni per la loro tutela. In esso sono inoltre contenuti i criteri cui le province devono attenersi per l'individuazione degli ambiti paesaggistici omogenei. La legge prescrive che il piano di indirizzo territoriale di livello regionale stabilisca diversi obiettivi di qualità paesaggistica in funzione delle caratteristiche degli ambiti così come stabilito nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 143 comma 2, D.lgs 42/04).

È interessante notare che la legge attribuisce allo Statuto del piano di indirizzo territoriale *valenza di piano paesaggistico con contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo ai sensi dell'articolo 143 comma 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio* (art. 33 comma 3, L.R. 01/05). I commi dell'articolo esplicitano con dettaglio le funzioni cui deve attenersi il pianificatore nella redazione dello statuto: dalla ricognizione dei valori, all'analisi delle dinamiche in atto, alla determinazione di misure per la conservazione e di azioni per la valorizzazione, all'individuazione degli interventi di recupero e delle misure necessarie al loro inserimento paesaggistico.

Lo Statuto del piano regionale è allora uno strumento prescrittivo nel dettare condizioni agli interventi di trasformazione del territorio, laddove consentiti, ed alle aree per le quali siano definiti parametri vincolanti. La legge toscana pare assegnare al livello regionale un livello di cogenza sensibilmente superiore rispetto ad esempio al Piano territoriale regionale della legge emiliana, che prevede un piano territoriale paesistico che costituisce parte del primo con valenza paesistica, ma che pare essere considerato più come piano di indirizzi (delegando in seguito le Province) più che un piano di interventi e di prescrizioni.

Il livello provinciale e quello comunale *integrano lo statuto del piano di indirizzo territoriale relativamente alle regole per la tutela dei beni di cui all'articolo 32, comma 1 e agli obiettivi per la valorizzazione del paesaggio* recependo i vincoli e gli indirizzi per le azioni strategiche messe in campo dal piano regionale.

*In conformità con quanto previsto nello statuto del piano di indirizzo territoriale lo statuto del piano territoriale di coordinamento delle province indica specificamente gli ambiti paesaggistici e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica e indica i criteri per l'individuazione delle aree*

Il livello comunale dello statuto recepisce i sovraordinati e individua specificamente le aree nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti richieda o meno il previo rilascio dell'autorizzazione in funzione della tutela dei valori riscontrati.

L'art. 35 chiarisce cosa si intende per valorizzazione dei paesaggi, ovvero ogni attività diretta a consentirne la piena fruizione pubblica quale testimonianza significativa dei valori storici, culturali e naturali.

*.3 La sostenibilità nella Lur ligure.* Interessante è anche l'approccio dato dalla Liguria, in una legge seguente alla n. 5 toscana, che presenta anch'essa motivi di innovazione e spunti di interesse per la metodologia inaugurata (L.R. n. 36/97).

La legge dichiara all'art. 2 che la motivata esplicitazione delle proprie determinazioni da parte delle comunità locali, è il principio fondamentale dell'attività di pianificazione territoriale. La motivata esplicitazione si fonda allora sulla conoscenza, *sistematicamente acquisita, dei caratteri fisici, morfologici e ambientali del territorio, delle risorse, dei valori e dei vincoli territoriali anche di natura archeologica, delle utilizzazioni in corso, dello stato della pianificazione in atto, delle previsioni dell'andamento demografico e migratorio, nonché delle dinamiche della trasformazione economico-sociale, e sono definite sia attraverso la comparazione dei valori e degli interessi coinvolti, sia sulla base del principio generale della sostenibilità ambientale dello sviluppo* (art. 2 comma 1).

I principi ispiratori della pianificazione, nel perseguire gli obiettivi dichiarati sono, fra gli altri, quello del *minimo consumo delle risorse*

*territoriali e paesistico-ambientali disponibili, con particolare riguardo a quelle irriproducibili* (art. 2 comma 3). Allora anche la Liguria inserisce nei principi generali del titolo I la sostenibilità delle scelte messe in campo attraverso la pianificazione.

L'art. 7 chiarisce l'importanza dell'attività conoscitiva per l'attività di pianificazione, e prescrive che gli enti formulino un quadro delle esogenze e programmi di acquisizione delle informazioni territoriali, costituenti parte integrante dell'attività di governo del territorio (art. 7 comma 2).

Al titolo II la legge passa a descrivere i contenuti della pianificazione di livello regionale (art. 8), che *definisce gli indirizzi da perseguire in relazione all'assetto del territorio regionale, esprimendoli in termini di tutela, di funzioni, di livelli di prestazione e di priorità di intervento da assegnare alle sue diverse parti* ed è composto dai seguenti atti:

*a) quadro descrittivo; b) documento degli obiettivi; c) quadro strutturale.*

Dunque il quadro descrittivo è ancora un elaborato del piano dove si evidenziano le conoscenze del territorio necessarie a costruire le azioni strategiche in modo consapevole. Lo stesso quadro strutturale (art. 11) *indica i valori, le criticità e le compatibilità paesistico-ambientali ed ecologiche.* La legge prescrive inoltre che le previsioni di trasformazione territoriale localizzate dal piano territoriale siano sottoposte ad uno *studio di sostenibilità ambientale* (art. 11 comma 4) che dimostri la sostenibilità delle previsioni rispetto alla sensibilità dei territori interessati, alle alternative considerate, agli impatti possibili ed alle opere di mitigazione degli stessi. Il Ptr ha valore di indirizzo per la pianificazione sott'ordinata, ma anche prescrittivo, soprattutto in riferimento ai contenuti del quadro strutturale di cui all'art. 11, laddove prevedano prescrizioni e vincoli cui i piani provinciali e comunali devono adeguarsi.

Al livello provinciale viene introdotta la *descrizione fondativa* quale elaborato del piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptc) assieme al *documento degli obiettivi* ed alla *struttura del piano* (art. 17 comma 3). La descrizione fondativa *sviluppa ed integra il quadro descrittivo del PTR* acquisendo fra l'altro gli elementi conoscitivi relativi alla tutela dell'ambiente, al suo grado di stabilità e la suscettività alle trasformazioni. È poi la *struttura del piano* ad integrare e sviluppare i contenuti del Ptr per quanto riguarda le prescrizioni paesistiche, ed individua *le parti del*

*territorio provinciale atte a conferire organicità e unitarietà, sotto il profilo della rigenerazione ecologica, al disegno di tutela e di conservazione ambientale delineato dalla pianificazione regionale* (art. 20 comma 1-b). Anche per il Ptp è previsto lo studio di sostenibilità ambientale relativo alle previsioni di trasformazione prefigurate.

Il titolo IV esplicita i contenuti della pianificazione comunale. Di particolare interesse ai fini della sostenibilità risulta anche per il piano urbanistico di livello municipale lo strumento innovativo definito *descrizione fondativa*. Essa *analizza le peculiarità, gli eventuali squilibri e le potenzialità del territorio in vista dell'individuazione dei conseguenti obiettivi di piano e della definizione dei contenuti del PUC* (art. 25 comma 1). Anche alle previsioni del piano urbanistico comunale (Puc) si applica lo studio di sostenibilità ambientale introdotto all'articolo 11.

*.4 La sostenibilità nella Lur delle Marche (progetto di legge regionale del 04.10.2004)*. La legge marchigiana, esprime all'articolo 1 che le finalità del governo del territorio sono la sua valorizzazione, la qualità degli insediamenti e lo sviluppo sostenibile. Il concetto è ribadito all'art. 4 che ha ad oggetto proprio lo sviluppo sostenibile e la riduzione dei rischi. La dichiarazione programmatica è che i piani perseguono lo sviluppo sostenibile. A tal fine l'articolo pone l'importanza del quadro conoscitivo come base per costruire la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale. La legge ricalca l'impostazione della L.R. 20 emiliana. Pone infine molta enfasi sul criterio perequativo (art. 5) quale modalità di attuazione delle previsioni del piano efficace al fine di garantire l'interesse collettivo, la dotazione del territorio, la salvaguardia dell'ambiente dall'impatto dell'urbanizzazione.

Il titolo II illustra gli strumenti della pianificazione per livello. In questo la legge marchigiana presenta una singolarità. Nel capo I del titolo II si illustrano gli strumenti di competenza regionale. Tre dei quattro strumenti sono finalizzati al perseguimento della sostenibilità ambientale sotto i diversi aspetti. Il primo dei suddetti strumenti è il *piano paesistico ambientale regionale* (art. 8), a voler dichiarare subito che la protezione degli elementi costitutivi del paesaggio marchigiano è questione nodale e fondativa di tutta l'attività pianificatoria. Circa i contenuti e gli elaborati

del piano la bozza di legge lascia inalterata la disciplina previgente (L.R. 34/92) in modo da consentire che ci sia un periodo di costruzione di conoscenza e consenso sulle nuove regole, prima di predisporre un testo unico che incorpori anche la vigente disciplina<sup>54</sup>.

L'articolo 9 tratta del piano di assetto idrogeologico che costituisce strumento per la gestione sistematica, su tutto il territorio regionale, delle situazioni di pericolosità e di rischio idrogeologico. Esso definisce indirizzi e prescrizioni per la pianificazione provinciale e comunale.

L'articolo 11 istituisce infine la *rete ecologica regionale*, finalizzata alla conservazione e utilizzazione sostenibile della biodiversità attraverso la raccolta ed il coordinamento in un unico strumento tecnico di tutte le aree con grado di protezione diverso, istituite in seguito alle direttive europee in materia, quelle tutelate dai precedenti strumenti in funzione dei valori paesistici o di rischio, nonché quelle eventualmente istituite da altri strumenti di governo del territorio. Lo strumento ha poi la finalità di tentare di collegare le aree individuate attraverso una necessaria visione d'insieme. La legge marchigiana sembra dare più enfasi al ruolo della regione in campo ambientale e paesaggistico, piuttosto che al livello provinciale, cui sembra piuttosto spettare il ruolo di coordinamento della dimensione sovracomunale, in funzione della razionalizzazione e del miglior coordinamento delle funzioni di governo dei singoli comuni. Il piano territoriale di coordinamento (Ptc) può anche assumere, in accordo e d'intesa con i comuni interessati, funzione ed effetti di piano strutturale comunale, auspicabilmente sul territorio di più comuni.

Un'ultima osservazione merita il piano strutturale che non ha efficacia conformativa della proprietà ad eccezione dei *casi in cui esso introduca vincoli di tutela ambientale in adeguamento ai piani sovraordinati* (art. 13).

*.5 La sostenibilità nella Lur veneta*. La recente legge veneta n. 11/04 sostituisce la precedente legge 61/85. Essa esordisce con l'efficienza ambientale, la competitività e la prevenzione del rischio, quali obiettivi per migliorare la qualità della vita. Questo mi pare il cuore delle politiche locali, ai fini dell'azione amministrativa degli enti: la qualità della vita. Ad

<sup>54</sup> v. atti convegno Inu Marche, tenutosi ad Ancona il 02.12.04

essa fanno riferimento anche le leggi francesi, ed essa è al centro delle politiche metropolitane di molte città francesi (si veda il caso Lione).

L'articolo 2 è una vera e propria definizione dello sviluppo sostenibile, dichiarato quale finalità primaria della legge, ovvero promozione dello sviluppo, per il benessere delle generazioni attuali, senza pregiudizio di quelle future (art. 2 comma 1-a)

Anche nella legge veneta assume una posizione di grande rilievo l'attività conoscitiva e valutativa finalizzata a *promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente* (art. 4). Lo strumento preposto all'attività valutativa è la cosiddetta Valutazione ambientale strategica (Vas), ai sensi della nota direttiva 2001/42/CE cui devono essere sottoposti i piani generali di livello regionale, provinciale e comunale. La regione si è impegnata ad emanare linee guida sui contenuti e le modalità per lo svolgimento della procedura valutativa.

Di interesse, nell'architettura della L.R. 11 è la pubblicazione degli atti di indirizzo da parte della Giunta regionale. Attraverso tali elaborati, da considerare parte della normativa urbanistica regionale, sono ad esempio specificati i *contenuti essenziali del quadro conoscitivo, della relazione illustrativa, delle Norme Tecniche del Piano di Assetto del Territorio e del Piano degli Interventi* (L.R. 11/04, A.I. art. 50, lett. f), che hanno potenziali notevoli ricadute sul piano dello strumentario volto alla sostenibilità del piano urbanistico. In particolare il quadro conoscitivo è organizzato secondo un elaborato che analizza le diverse componenti territoriali per matrici. Queste sono analizzate attraverso dati che indichino lo stato dei differenti tematismi, attraverso indicatori di stato ed indicatori di pressione, organizzati in schede che restituiscano il quadro territoriale oggetto di pianificazione. *Gli atti di indirizzo specificano che il Quadro Conoscitivo si compone attraverso l'organizzazione coordinata di:*

- a) *dati ed informazioni già in possesso delle amministrazioni precedenti;*
- b) *nuovi dati ed informazioni acquisite ed elaborate nella fase di formazione del Piano;*
- c) *dati ed informazioni in possesso di altri enti.*

In questo modo la legge unifica le modalità e formalizza il procedimento di formazione di un'attività complessa cui i redattori dei

piani sono obbligati ad uniformarsi, garantendo in teoria la formazione di scelte di piano più consapevoli, o comunque la cui pertinenza e sostenibilità possa essere sostenuta e argomentata attraverso l'attività di valutazione che su tali dati si fonda. Si riporta testualmente: *si ritiene utile precisare che il quadro conoscitivo necessario alla redazione degli strumenti pianificatori, debba essere rapportato alle specifiche caratteristiche del territorio, attraverso una lettura multidisciplinare che consenta di pervenire ad una valutazione critica nell'impiego dei dati, finalizzata a definire appunto le "condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili", e le "condizioni di fragilità ambientale".*

Il quadro conoscitivo propone una lettura del territorio e delle sue componenti attraverso l'analisi delle seguenti matrici:

1. *ARIA*
2. *CLIMA*
3. *ACQUA*
4. *SUOLO E SOTTOSUOLO*
5. *FLORA E FAUNA*
6. *BIODIVERSITA'*
7. *PAESAGGIO*
8. *PATRIMONIO CULTURALE, ARCHITETTONICO, ARCHEO-LOGICO*
9. *SALUTE UMANA*
10. *POPOLAZIONE*
11. *BENI MATERIALI*
12. *PIANIFICAZIONE E VINCOLI*

Ciascuna matrice si suddivide poi in tematismi strutturati attraverso l'aggregazione delle relative informazioni contenute nelle specifiche banche dati.

Secondo il testo degli atti di indirizzo la Regione Veneto rileva che, *nell'attuale periodo di diffusione tecnologica delle informazioni, la costruzione del Quadro Conoscitivo, non rappresenti per il Comune una operazione particolarmente onerosa sotto il profilo economico-operativo, in quanto buona parte delle informazioni proviene da Enti Territoriali (Regione, Province, Comunità Montane, Consorzi, ecc.) o da altri enti ed*

associazioni con specifici compiti di istituto (Enel, Arpav, Camere di Commercio, ecc.).

Ed ancora si ritiene che *la stratificazione delle informazioni esistenti di livello regionale, provinciale e comunale, possano costituire una base importante per la costruzione completa del quadro conoscitivo per la formazione di PAT e PI, in quanto le informazioni delle banche dati regionali e provinciali, implementate dai dati in possesso delle amministrazioni comunali, di fatto configurano un livello molto avanzato sul completamento del quadro conoscitivo necessario.*

È evidente che la regione Veneto costituisce senz'altro un esempio da seguire, ma si rileva che non tutte le regioni italiane dispongono di banche dati conoscitive così complete. Talvolta è soprattutto la mancanza di abitudine alla collaborazione interistituzionale a rendere di difficile accessibilità un patrimonio conoscitivo a disposizione di enti e istituti.

6. *La L.R. Lombardia 149/2005.* Nelle dichiarazioni di principi (titolo I) la recente e discussa legge lombarda dichiara di operare nel rispetto delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano il territorio regionale (art. 1 comma 1) e di ispirarsi, fra gli altri, al criterio di sostenibilità (art. 1 comma 2). La Regione inoltre provvede *alla definizione di indirizzi di pianificazione atti a garantire processi di sviluppo sostenibili* (art. 1 comma 3-a) ed *alla diffusione della cultura della sostenibilità ambientale* attraverso il sostegno agli enti locali per l'introduzione di *forme di contabilità delle risorse* (art. 1 comma 3-c). Soprattutto quest'ultimo comma appare un po' riduttivo: la cultura della sostenibilità ambientale non si vede come possa essere sostenuta semplicemente con sostegni agli enti per la formazione di banche dati, anche se la questione della contabilità delle risorse può avere un ruolo importante nella conoscenza delle dinamiche territoriali ed alla conseguente valutazione delle scelte di piano. Ma essa andrebbe inserita in un discorso più di sistema, che nell'impostazione del testo di legge appare un po' troppo riduttivo, e privo della necessaria enfasi.

La legge al titolo II passa poi a descrivere gli strumenti di governo del territorio. Si dichiara che *i piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del*

*benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni* (art. 2 comma 3). Ruolo di importanza centrale è attribuito dalla legge alla procedura di valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei piani, con richiamo specifico alla direttiva 2001/42/CE. Le modalità di svolgimento della valutazione sono da dettagliare in una delibera di indirizzi che il consiglio regionale è in procinto di approvare cui è demandato anche la definizione di un sistema di indicatori di qualità *che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT* (art. 4). Anche nella legge lombarda si vuole attribuire alla valutazione un ruolo attivo nella definizione delle azioni di piano, in quanto la procedura valutativa è da svolgere durante la fase preparatoria del piano e comunque anteriormente alla sua adozione. Sono sottoposti a valutazione i piani territoriali di livello regionale e provinciale ed il *documento di piano* di livello comunale definito all'articolo 8.

7. *L.R. Campania 16/2004.* La legge è finalizzata a garantire lo sviluppo nel rispetto del principio di sostenibilità (art. 1 comma 1). Dunque enfasi sulla sostenibilità delle scelte, posta a fondamento sin dalle prime righe. Gli obiettivi specificati all'art. 2 sono fra l'altro il minimo consumo di suolo, la sicurezza degli insediamenti, la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale, il miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri urbani, tutela e sviluppo dei paesaggi.

La legge poi passa nel titolo II alla descrizione degli strumenti di governo del territorio dei tre livelli, riferendosi alle normative nazionali vigenti, ed attribuendo funzioni in campo ambientale e paesaggistico in modo abbastanza standard (in particolare il Ptcp ha funzioni coerenti con il D.lgs. 42/'04 e il D.lgs 112/'98).

La legge non si esprime oltre. Non si parla di quadro conoscitivo o di valutazione. Al riguardo curiosamente la legge prevede nelle disposizioni transitorie di cui all'art. 47, capo I, titolo III il ricorso alla valutazione ambientale dei piani, richiamandosi alla più volte citata direttiva 2001/42/CE. Dunque nulla di particolarmente innovativo, cui si aggiunge

l'assenza di indicazioni concrete su come effettuale l'attività di valutazione ecc.

Da esplorare poi la questione degli elaborati da allegare agli strumenti urbanistici di cui all'art. 30, che la giunta regionale dovrebbe aver deliberato entro 180 gg dall'entrata in vigore della legge.

8. *L.R. Basilicata 23/1999*. Nell'art. 1 finalità, la pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono *obiettivi di sviluppo sostenibile nel governo unitario del territorio regionale*.

Interessante la nozione sistemica introdotta all'articolo 2 in cui si dice che sono oggetto della pianificazione i sistemi naturalistico ambientale, insediativo e relazionale. Il Sistema Naturalistico ambientale è la parte del territorio non interessato da insediamenti o da infrastrutture ed interagente con essi nei processi di trasformazione. La nozione è molto più ricca di altre viste in precedenza. Lascia intendere una volontà di pianificazione in cui l'integrazione fra sistemi è affrontata con migliore consapevolezza concettuale.

A conferma dell'attenzione al comma 2 si definisce come è costituito il sistema naturalistico ambientale e fornisce un elenco di elementi da tenere in considerazione:

- le unità Geomorfologiche e Paesaggistiche/Ambientali (UGPA);
- i Corridoi di Continuità Ambientale (Cca);
- gli Areali di Valore (Av);
- Areali di Rischio (AR);
- Areali di Conflittualità (AC);
- Areali di Abbandono/Degrado (Aab);
- Areali di Frattura della continuità morfologico-ambientale (AF)

La Carta Regionale dei Suoli delimita i sistemi *individuandoli nelle loro relazioni e secondo la loro qualità ed il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità* (art. 10 comma 1)

In seguito la regione redige il Quadro Strutturale Regionale (art. 12) quale strumento di programmazione territoriale che definisce gli obiettivi strategici della politica regionale dopo averne verificato la compatibilità

con principi di tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse individuate nella Carta Regionale dei Suoli.

Viene enfatizzata la funzione del QSR in funzione di protezione ambientale. Nel comma 2 art. 12 si argomenta la funzione strategica dello strumento suddetto nel *rafforzare gli effetti di complementarità e di integrazione tra le varie parti degli stessi, al fine di migliorarne la qualità e la funzionalità complessive*. Poi il coordinamento e l'integrazione con le azioni di difesa del suolo, prevenzione dell'inquinamento, difesa dalle calamità.

Importante e chiaramente orientato alla sostenibilità è il Piano Strutturale Provinciale che contiene il quadro conoscitivo dettagliato dei sistemi individuati dalla CRS e l'individuazione delle linee strategiche di evoluzione dei sistemi stessi.

La legge introduce in tempi precoci (1999) la sistematica valutazione degli effetti della pianificazione sui sistemi territoriali. Al capo titolo IV capo III (modalità di valutazione) si introducono le verifiche di coerenza (art. 29) e la verifica di compatibilità (art. 30) da applicare alla pianificazione strutturale ed operativa dei diversi livelli. La verifica di coerenza persegue obiettivi plurimi fra i quali *obiettivi di tutela e conservazione del Sistema Naturalistico Ambientale* (art. 29 comma 2-a). Importante sul piano concettuale e procedurale che sia stata introdotta una valutazione sistematica della coerenza fra le strategie e linee operative dei diversi piani siano coerenti con la pianificazione vigente ai diversi livelli. È importante che la legge introduca l'obbligo da parte dell'ente procedente di qualunque livello di attivare una procedura di verifica preliminarmente alle adozioni di atti di pianificazione strutturale, con contestuale trasmissione del piano all'ente sovraordinato per l'emissione del parere. A questa si aggiunge la verifica della compatibilità della pianificazione strutturale ed operativa in relazione ai regimi di intervento definiti nella CRS. In particolare essa persegue:

a. *Obiettivi di tutela e conservazione del Sistema Naturalistico-Ambientale di cui alla CRS e sue specificazioni.*

b. *Obiettivi di restauro e riqualificazione del Territorio e di continuità delle reti vegetazionali.*

c. *Obiettivi di sostenibilità degli interventi antropici.*

Il riferimento alla verifica di compatibilità è il livello regionale che esplicita tramite il CRS i Regimi di Intervento sul territorio. Il tecnico responsabile dell'ente titolare dell'atto di pianificazione certifica la compatibilità sulla base dei criteri valutativi individuati nel regolamento d'attuazione della legge in oggetto sostituendo i pareri regionali derivanti dalle normative regionali e nazionali in materia ambientale e paesaggistica. Il regolamento di attuazione deve inoltre definire gli indicatori di qualità *attinenti la tutela e conservazione del Sistema Naturalistico-Ambientale e gli indicatori di efficienza ambientale per i Regimi di Trasformazione e Nuovo Impianto* (art. 31 commi 1 e 2).

Al fine di monitorare le attività di valutazione, di fornire pareri alla giunta in merito al QSR ed agli atti settoriali, di redigere annualmente un rapporto sulla stato della pianificazione del territorio regionale e ogni due anni un rapporto sullo stato di attuazione della legge.

9. *L.R. Calabria n. 19/2002*. All'articolo 1 comma 2 la legge dichiara che la Regione *assicura un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale orientato allo sviluppo sostenibile del territorio regionale, da perseguire con un'azione congiunta di tutti i settori interessati, che garantisca l'integrità fisica e culturale del territorio regionale, nonché il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, dei connotati di civiltà degli insediamenti urbani, delle connessioni fisiche e immateriali dirette allo sviluppo produttivo e all'esercizio della libertà dei membri della collettività calabrese*

All'art. 3 comma 1 *conoscenza, sistematicamente acquisita, dei caratteri fisici, morfologici ed ambientali del territorio, delle risorse, dei valori e dei vincoli territoriali*. Poi al comma 2 gli obiettivi della pianificazione:

- a. *promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo;*
- b. *assicurare che i processi di trasformazione preservino da alterazioni irreversibili i connotati materiali essenziali del territorio e delle sue singole componenti e ne mantengano i connotati culturali conferiti dalle vicende naturali e storiche;*

- c. *migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani;*
- d. *ridurre e mitigare l'impatto degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali;*
- e. *promuovere la salvaguardia, la valorizzazione ed il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche ad eliminare le situazioni di svantaggio territoriale;*
- f. *prevedere l'utilizzazione di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione.*

Anche la Calabria dà una certa enfasi alla sostenibilità e si riferisce agli stessi sistemi territoriali della Basilicata già illustrati.

L'articolo 9 istituisce il "Nucleo di valutazione urbanistico ambientale" con compiti simili a quelli della Basilicata. Anche la valutazione di coerenza e di compatibilità sembrano riproporre piuttosto fedelmente gli omologhi lucani. È importante che le procedure di verifica della coerenza e compatibilità siano attuate attraverso lo strumento della Conferenza di pianificazione ai sensi dell'art. 13. Circa le modalità ed i contenuti della valutazione la legge si riferisce alla direttiva 2001/42/CE.

Degno di nota è l'ampio spazio che la legge dedica alla pianificazione del territorio agro forestale, disciplinato attraverso l'intero titolo VII.

*L.R. Puglia n. 20/2001*

La Regione Puglia *persegue gli obiettivi della tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale* (art. 1 comma 2). Non c'è altro degno di nota.

## 5.2. Identità, qualità, paesaggio

Due nuove categorie concettuali sono emerse in particolare dall'innovazione legislativa regionale toscana e ligure degli anni recenti. Si tratta di strumenti di pianificazione innovativi, che completano la dotazione di elaborati tecnici tipici dei piani urbanistici, dotandoli nelle intenzioni del legislatore, di un valore aggiunto. Questi elaborati sono definiti *Descrizione Fondativa* (Lur Liguria 37/97) e *Statuto dei Luoghi* (Lur Toscana 05/95, art. 24. oggi all'art. 5 Lur 01/05)

Il legislatore ha inteso mettere a fuoco temi ritenuti strategici per i territori in questione quali l'identità, le risorse, la vulnerabilità; ma anche temi ricadenti sull'operatività della comunicazione interdisciplinare, sulla sostenibilità in senso lato.

Entrambe le leggi propongono in controtendenza un'idea di piano totale, con forte propensione per l'analisi ricognitiva e orientato a processi che sono più auspicabili che reali. Mentre le analisi degli agronomi, dei geologi e dei geografi si basano su tecniche oggettivanti, la descrizione degli urbanisti è perlopiù la giustificazione delle scelte. Lo SDL e la DF servono a giustificare gli obiettivi da una parte, ma dall'altra assumono un ruolo autonomo nel costruire le tematiche, nell'istruire le operazioni, nel divenire progetto.

Il piano costituisce occasione per innescare un processo di costruzione della conoscenza e di suo utilizzo mirato, diventando il «documento della biografia del territorio»<sup>55</sup>.

La descrizione fondativa secondo la definizione di legge, precede il piano, e serve a fornire le conoscenze su cui fondare gli obiettivi. È un processo di individuazione, selezione, elaborazione dei dati della realtà. La descrizione che si ricerca è orientata alle prospettive di evoluzione della realtà esistente, in un processo di costruzione collettiva, nel segno della partecipazione e del consenso dei diversi saperi. L'interpretazione della realtà che ne risulta è tutt'altro che neutra. Essa è fortemente orientata alla proposizione in un processo guidato dall'Amministrazione di apprendimento reciproco fra i soggetti coinvolti.

---

<sup>55</sup> G. Cinà, *Descrizione Fondativa e Statuto dei Luoghi*, 2000.

Le indagini preliminari servono ad attivare un'importante dialogo sociale per la pedagogia del processo, nella misura in cui esso è capace di diffondere il riconoscimento del valore di una risorsa. Anche la conservazione deve esprimere un progetto di trasformazione, in modo che vengano eliminati i fattori di abbandono e di degrado.

La Descrizione fondativa nasce come conseguenza di un apparato descrittivo costruito al fine di dimostrare la pertinenza delle scelte. La Liguria ha inaugurato una stagione in cui la conoscenza critica del territorio e la sostenibilità del progetto potessero assumere una posizione centrale. Il piano deve comunque essere un atto progettuale di rilievo politico, in cui si riveli una volontà collettiva costruita attorno a scenari condivisi di sviluppo della collettività. Il peso della DF non deve fuorviare la costruzione del piano in quanto esso è espressione di progetto politico e non un acritico risultato di calcoli matematici.

Parallelamente alla DF, lo SDL risponde all'istanza di codificazione dei caratteri identitari del luogo. Nella costruzione del processo occorre discernere il patrimonio considerato quale valore, dalla risorsa, considerata quale uso del valore. Allora nel corso dell'indagine il luogo si rivela in quanto potenziale di energie locali a condizione che il progetto della comunità locale ne reinterpreti il patrimonio ai propri fini, che sono principalmente fini di uso (Magnaghi, 2000).

L'individualità che caratterizza una certa identità locale, insieme all'esistenza di un sostrato socioculturale, sono l'esito di un lungo processo di formazione maturato attraverso una coevoluzione fra ambiente fisico e comunità insediata.

Il concetto di SDL impone dunque la distinzione fra patrimonio e risorsa, affinché il primo non vada distrutto e sia suscettibile in futuro di successive trasformazioni.

Lo SDL diventa strumento di pianificazione in quanto in seguito alla definizione identitaria locale, definisce le invarianti, le modalità di uso delle risorse e le regole della trasformazione in termini di ricaduta normativa. Nasce il concetto di compatibilità degli usi e delle trasformazioni.

«Statuto del territorio come carta dei diritti e dei doveri nei confronti di un bene complessivo» (M. Cusmano 1996). È in altre parole un sistema di regole condivise che supera l'appiattimento in un insieme di vincoli e norme.

Lo SDL è frutto di processo di concertazione su scenari che affrontino i conflitti generati dagli usi, che individui un patto fondato sull'uso comune del patrimonio territoriale inteso come bene condiviso. Esso è allora l'occasione per attivare nuovi istituti di democrazia finalizzati al «patto costituzionale», come lo definisce Magnaghi, per lo sviluppo locale. Sotto questo aspetto la scuola territorialista ipotizza nuove forme di pianificazione strategica, in cui l'aspetto negoziale dei rapporti fra attori produce uno scenario di futuro.

Questo è un aspetto della sostenibilità che potremmo definire istituzionale. La comunità, per mezzo della sua amministrazione, indirizza lo sviluppo economico valorizzando il patrimonio. «Si passa però da “amministrazione” a “governo” del territorio, e di questa rifondazione lo statuto è la carta costituzionale» (Magnaghi, *cit.*).

Mi pare interessante il contributo che dà Magnaghi attraverso la definizione del suo atlante dei valori territoriali, i cui capitoli possono essere:

- A) patrimonio ambientale e costruito dei luoghi – geografia fisica
  - a.1 sistema ambientale
  - a.2 il territorio costruito
- B) patrimonio socioeconomico e culturale – geografia socioeconomica
  - b.1 identità socioculturali collettive di lungo periodo
  - b.2 sistemi territoriali locali, attori e sistemi di attori potenziali; sistemi di azopne economica.
- C) nuove preatiche sociali – geografia politica
  - Laboratori di quartiere, nuove comunità.

Invarianti strutturali è una definizione derivata dalle discipline biologiche per indicare quei caratteri di un sistema vivente che non variano e che garantiscono la conservazione e il suo adattamento a perturbazioni esterne. È il patrimonio territoriale, che costituisce il carattere, la struttura, l'identità sottesa dei luoghi.

Per non musealizzare il territorio non si può solo tutelare. Finalizzare la trasformazione all'aumento di valore del patrimonio territoriale durevole: tale aumento è l'indicatore principale di sostenibilità dello sviluppo.

Statuto dei luoghi è definizione introdotta da Francesco Ventura nel 1994 da fondare su conoscenza autonoma degli obiettivi di utilizzo delle risorse, elaborata attraverso una la descrizione el'interpretazione della realtà discussa e condivisa dalla comunità, che infine la riconosce e sancisce.

Lo statuto rimane come elemento fondativo, non suscettibile di cambiamenti dovuti ai diversi governi, alle amministrazioni, alle diverse politiche e diversi interessi.

Quando la comunità locale riconosce le caratteristiche del proprio territorio e della propria comunità, assume la connotazione di statuto.

Lo SDL ha assunto nel tempo un'importanza crescente, innescando un dibattito ed una sperimentazione non prevista, che ha portato ad una metamorfosi fuori dagli intendimenti del legislatore.

La convergenza di un nuovo status disciplinare, più attento alla tutela e conservazione delle risorse, e di un atteggiamento delle amministrazioni, ormai molto attente alla giustificazione e alla legittimazione delle proprie scelte di fronte agli elettori.

Lo SDL è dunque la «rappresentazione di un territorio espressa da una collettività che nei luoghi si riconosce e che in essi proietta il proprio futuro, definendo le invarianti delle regole di conservazione e di trasformazione. Il riferimento è alla storicità del territorio, che attraverso le trasformazioni ha prodotto la struttura territoriale, che è alla base dell'identità dei luoghi» (F. De Luca, in Cinà *cit.*).

La lettura del paesaggio diventa dunque la chiave di sintesi, capace di cogliere le evoluzioni dinamiche ecologiche e territoriali sia del passato che del presente, e costituisce in tal modo la base progettuale per misurare le condizioni della sostenibilità. La relazione fra paesaggio ed insediamenti è fondamentale per la riconoscibilità dei luoghi e dunque per l'identità intesa anche in termini sociali. Da qui derivano le regole per il territorio, da verificare e condividere con la comunità.

Forse l'applicazione del SDL può nella pratica contribuire al superamento della dimensione predittiva della pianificazione, per

ricondere a quella forse più modesta dell'«osservazione collettiva del reale, di ciò che avviene, di ciò che ci interessa, di ciò che serve per progettare» (*ivi*). Se così fosse si opererebbe un vero cambio di prospettiva che presuppone finalmente un lavoro diretto nelle comunità connettendo pensiero ed azione e dando corpo a progetti collettivi e multipli di conservazione e mutamento.

Lo statuto dei luoghi è frutto di un approccio “territorialista” alle trasformazioni territoriali che sostanzia la tradizione della scuola toscana nel campo della pianificazione. Tale approccio intende superare la parzialità delle posizioni ambientaliste, concependo il territorio come neoecosistema prodotto dall'uomo (Magnaghi, *cit.*). In esso si creerebbero dei sistemi di relazioni virtuose tra uomo, natura ed ambiente costruito. L'ambiente naturale è dunque parte del territorio, ed è quest'ultimo il referente per lo sviluppo sostenibile. Tale approccio modifica i requisiti della sostenibilità, nella misura in cui sposta le valutazioni sul piano delle relazioni fra natura cultura e storia.

Divengono importanti gli effetti dell'azione ambientale in rapporto non solo alla qualità dell'ambiente naturale, ma anche di quello insediativo, del paesaggio e dei processi di autodeterminazione delle comunità insediate.

La questione ambientale non è dunque indipendente dal resto. Essa è risolvibile in un sistema relazionale che si è prodotto storicamente. Le azioni settoriali sono dunque inefficaci. Occorre occuparsi delle relazioni con il sistema socioculturale, con quello economico, mettendo in discussione la sovradeterminazione delle ragioni economiche dello sviluppo.

Dunque la risposta al degrado, alla deterritorializzazione causata dalla metropoli contemporanea «va ricercata in nuovi atti territorializzanti» (*ivi*) che ristabiliscano le relazioni perdute. Il territorio si produce: la sostenibilità dipende dal modo in cui si stabiliscono le regole insediative, in modo da produrre sistemi e modelli in grado di autosostenersi, senza protesi tecnologiche.

Di qui la nozione di autogoverno e di autodeterminazione del locale, perché ogni comunità stabilisce il proprio modello, in simbiosi con il territorio. In tal caso la sostenibilità si misura nella capacità del modello

socioeconomico di produrre sviluppo attraverso strategie ed azioni che valorizzino l'identità e la conservazione della specificità.

### 5.3. L'efficienza: sussidiarietà, procedimenti, copianificazione

1.1 *Una pratica paradigmatica: il caso Emilia Romagna.* La legge n. 20/2000 emiliano-romagnola tratta nel titolo primo del procedimento partecipato e concertato di pianificazione, dedicando ampio spazio al tema (capi terzo e quarto) attraverso disposizioni dettagliate. Gli articoli n. 25, 27 e 32 del Titolo II, contengono i procedimenti di formazione ed approvazione dei piani di livello rispettivamente regionale, provinciale e comunale. La legge ne formalizza le fasi derivandole dalle esperienze dei Comprensori degli anni Settanta e da una tradizione di processi di concertazione interistituzionale praticata ormai da tempo. La legge 20 non si limita ad enunciare vaghi principi, ma rende obbligatorio l'istituto della *conferenza di pianificazione*, costituente lo strumento cardine per attuare la partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici da parte di tutti i soggetti coinvolti, allo scopo di procedere in condizioni di trasparenza e di condivisione delle scelte.

Innanzitutto la legge introduce un importante elemento di concertazione "verticale", cioè fra istituzioni e privati cittadini. Nel titolo I, fra le disposizioni generali, è sancita la partecipazione (art. 8) dei cittadini alla pianificazione, sin dal procedimento di formazione degli strumenti urbanistici. In particolare è da assicurare (comma 1 lettera a) *la concertazione con le associazioni economiche e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire*. È inoltre compito dell'amministrazione precedente rendere possibile, istituendo le sedi necessarie, la *consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi* (comma 1 lettera b) affinché anche questi soggetti possano intervenire nella definizione dei contenuti degli strumenti stessi. Questa è una novità essenziale che costituisce un notevole passo avanti rispetto alla legislazione nazionale, la quale prevede la sola possibilità di effettuare osservazioni a piano già adottato, con limitate possibilità di influenza sulle decisioni già prese.

Vi è inoltre una concertazione che definirei "orizzontale", intesa come cooperazione interistituzionale, fra soggetti interessati al processo di pianificazione, ma regolati da ruoli rinnovati in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà. Il capo III, titolo I della *Lur* n. 20/00 si

intitola appunto "Forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione". In applicazione della equiordinazione dei livelli istituzionali introdotta con la riforma del titolo V della costituzione la legge regionale rivoluziona le relazioni di gerarchia fra ente procedente ed enti di controllo consolidatesi nell'inefficiente sistema tradizionale (i casi riportati delle esperienze di pianificazione in Campania ne costituiscono un esempio emblematico). L'art. 13 impone infatti che Regione, Province e Comuni conformino la propria attività di pianificazione al metodo della concertazione (da applicare sia fra enti territoriali che con gli enti e le amministrazioni preposte alla cura di interessi pubblici di settore). Allo scopo sono istituite le *conferenze di pianificazione* (art. 13 comma 2) nell'ambito delle quali si può pervenire agli *accordi di pianificazione* ovvero ad *accordi territoriali* di cui all'art. 15, nei quali un ruolo centrale assume la Provincia quale soggetto coordinatore e promotore di cooperazioni intercomunali.

Le conferenze e gli accordi di pianificazione sono introdotti all'articolo 14 della legge<sup>56</sup>.

La conferenza *ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento preliminare* (art. 14 comma 1). La consapevolezza che gli impatti delle scelte urbanistiche compiute a livello locale comportano certamente ricadute sui sistemi ambientali e territoriali di estensione sovracomunale ha portato il legislatore regionale a ragionare in termini di cooperazione da parte di molteplici soggetti nella determinazione delle scelte. Attraverso le conferenze di pianificazione la Regione Emilia Romagna ha evidentemente messo in atto una riforma reale dei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, rendendo effettivi ed operativi i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza introdotti nella legge

---

<sup>56</sup> Utili precisazioni sullo svolgimento delle conferenze e sui contenuti degli accordi sono stati inoltre forniti attraverso la delibera del Consiglio regionale n. 173 del 2001, contenente gli "atti di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi, e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione".

n.59/97 e recepiti nella modifica alla Costituzione operata attraverso la legge n. 3/2001.

La Conferenza di pianificazione è «una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali della Regione, delle Province e dei Comuni», come sancito in modo perentorio dalla Giunta regionale attraverso la delibera n. 173 del 2001. Essa ha «l'obiettivo di realizzare la concertazione istituzionale tra le amministrazioni interessate dall'esercizio delle funzioni di pianificazione, attraverso l'integrazione delle diverse competenze e la ricerca della condivisione degli obiettivi generali e delle scelte strategiche di piano»<sup>57</sup>.

La Regione ha in effetti argomentato che «i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, vanno temperati con la consapevolezza che vi sono sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi ed infrastrutturali che devono essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso anche di rango sovracomunale. Obiettivo della legge è quindi raggiungere un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà, cioè tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze all'ente più vicino al cittadino. Nell'attuazione della sussidiarietà si deve però cercare la scala che risulti anche la più adeguata ed idonea ad affrontare e risolvere in maniera efficace i problemi generati dalle stesse azioni di piano»<sup>58</sup>.

Vi è allora il tentativo di raccordare la pianificazione locale con gli strumenti di governo del territorio emanati dai soggetti titolari di funzioni amministrative e pianificatorie di area vasta. Si profila un nuovo orizzonte per il governo del territorio, nel quale attraverso il superamento della pianificazione cosiddetta a cascata sia possibile pervenire ad una migliore coerenza e integrazione dei contenuti degli strumenti di pianificazione. Ciò è possibile se si attua una reale collaborazione fra i soggetti titolari del governo del territorio, «rafforzando ed estendendo la convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione»<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Ivi.*

<sup>58</sup> Si veda in proposito M.M. Sani, «Il ruolo dell'ambiente nel processo di pianificazione delineato dalla L.R. n. 20/2000», in *Pianificazione e ambiente 2003*, seminari svolti presso l'IUAV di Venezia, 4-6 giugno 2003.

<sup>59</sup> *Ivi.*

La dimensione collaborativa dell'istituto-*conferenza*, come chiarito dalla citata delibera n. 173, è insita nella sua natura istruttoria ed esalta il procedimento concertato di pianificazione in vista di una reale copianificazione attuata dagli enti coinvolti nel procedimento. La Conferenza è infatti la sede preposta per acquisire «significativi contributi collaborativi in merito agli elaborati conoscitivi e valutativi del territorio contenuti nel “quadro conoscitivo” e nella “ValSAT”»<sup>60</sup>.

I commi 3 e 4 dell'art. 14 della legge 20, specificano che alla conferenza partecipano, oltre alle amministrazioni individuate dalla legge per il procedimento di approvazione di ciascun livello di piano (v. artt. 25, 27 e 32), «tutte le amministrazioni competenti al rilascio dei pareri, delle intese e degli atti di assenso, comunque denominati» (comma 3), nonché le associazioni economiche e sociali che hanno pieno titolo a partecipare alla determinazione delle scelte strategiche.

Ad esempio alla conferenza per il Piano strutturale comunale partecipano la Provincia, i Comuni contermini, la Comunità Montana, gli enti di gestione di aree naturali protette, l'Usl, l'Arpa, il Servizio provinciale per la difesa del suolo e le risorse idriche e forestali, l'Autorità di Bacino, i Consorzi di Bonifica, la Protezione Civile ecc.

La circostanza del dissenso espresso da uno dei soggetti partecipi verso i contenuti del quadro conoscitivo o del progetto preliminare non interrompe il procedimento in atto ma rende impossibile la possibilità di concludere l'accordo di pianificazione. Data la natura istruttoria della conferenza, il dissenso non è comunque preclusivo di un successivo sviluppo dell'elaborazione del piano alla ricerca di una più larga condivisione delle determinazioni.

La delibera 173 specifica in dettaglio le attività che la conferenza è chiamata a svolgere:

- a) la verifica della completezza e dell'aggiornamento e l'eventuale integrazione dei dati e delle informazioni sul territorio in possesso dell'amministrazione procedente, acquisiti preliminarmente all'elaborazione del quadro conoscitivo e del documento preliminare ai sensi dell'art. 17;

<sup>60</sup> Delibera Giunta Reg. n. 173/2001, par. 4.1.

- b) l'esame del quadro conoscitivo, al fine di verificare la condivisione da parte delle amministrazioni partecipanti (ciascuna per i propri ambiti di competenza) della valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e, conseguentemente, dei limiti e delle condizioni alla sua trasformazione necessari per assicurarne la sostenibilità;
- c) la raccolta e l'integrazione delle valutazioni e delle proposte espresse dalle amministrazioni e dagli altri soggetti partecipanti in merito agli obiettivi generali ed alle scelte strategiche che dovranno connotare il piano in corso di elaborazione;
- d) l'analisi della valutazione preventiva degli effetti delle previsioni del documento preliminare sull'ambiente e sull'assetto del territorio e la valutazione dell'idoneità delle misure ivi indicate ad impedire, ridurre o compensare gli eventuali impatti negativi previsti, così da assicurare la sostenibilità del piano, anche con riferimento alla qualificazione paesaggistica del territorio.

Assumono dunque importanza centrale i documenti conoscitivi, valutativi e progettuali preliminari messi a punto dall'amministrazione precedente. Circa il Quadro conoscitivo e la Valutazione di sostenibilità (ValSAT) si vedano i paragrafi seguenti del presente capitolo.

Alla conclusione della conferenza qualora si verifichi condivisione dei documenti analizzati, l'amministrazione precedente propone all'ente sovraordinato<sup>61</sup> la stipula dell'accordo di pianificazione, che *definisca l'insieme degli elementi costituenti parametro per le scelte pianificatorie* (art. 14, comma 7). La conclusione dell'accordo determina l'obbligo da parte dell'amministrazione precedente e dell'ente sovraordinato di conformare le proprie determinazioni ai contenuti dell'accordo e consente di semplificare ed abbreviare la fase conclusiva del procedimento di approvazione del piano.

Va evidenziata la natura negoziale dell'accordo, la cui conclusione è da considerarsi una facoltà per l'amministrazione precedente. In caso di accordo non è necessario acquisire l'intesa con l'ente sovraordinato

prevista dalla legge 20, ma si può procedere all'autoapprovazione del piano stesso evitando l'attitudine burocratica a porre veti ed a esercitare poteri di controllo oltre il lecito.

Il titolo II della legge 20 tratta degli strumenti e dei contenuti della pianificazione. Riguardo il livello regionale, interessa in questa sede la procedura di approvazione del Piano Territoriale Regionale (*Ptr*), disciplinata all'articolo 25. Come evidenziato nello schema sintetico, in seguito alla predisposizione del *documento preliminare* da parte della Giunta regionale questo viene inviato alle Province che entro trenta giorni convocano le conferenze di pianificazione per la concertazione con la Regione stessa e con i Comuni coinvolti. Le stesse province hanno un importante ruolo di raccordo fra le proposte regionali e le istanze prodotte dalle comunità locali. Ciascuna Provincia è legittimata a formalizzare le osservazioni sul *preliminare* ed a trasmetterne comunicazione alla Regione. Una fase chiave è dunque la formulazione del parere da parte dell'organismo istituito con funzione consultiva per accompagnare il processo della concertazione interistituzionale, costituito dalla "Conferenza Regione Autonomie Locali per l'Economia ed il Lavoro". A conclusione di questa fase collaborativa il Consiglio regionale conclude l'iter attraverso l'adozione del documento definitivo rivisto in funzione delle determinazioni maturate nella fase partecipata. Seguono la pubblicazione sul B.u.r., il deposito presso le sedi degli enti interessati ed infine i canonici 60 giorni per le osservazioni da parte degli enti pubblici, delle associazioni economiche e sociali, e dei privati cittadini nei confronti dei quali il piano è destinato a produrre effetti diretti.

L'articolo 27 della Lur 20/2000 disciplina il procedimento di approvazione del Piano territoriale di coordinamento delle province (*Ptcp*). La Giunta provinciale elabora il *documento preliminare* e convoca la conferenza di pianificazione cui sono invitati la Regione, i Comuni e gli altri enti coinvolti. Si richiama in questa fase quanto già preannunciato circa la possibilità di stipulare un accordo di pianificazione. Qualora infatti si pervenga alla condivisione dei documenti conoscitivi, valutativi e progettuali preliminari da parte di Provincia e Regione è facoltà dell'ente precedente stipulare l'accordo di pianificazione al fine di semplificare la fase finale di approvazione del piano. In seguito alle conferenze ed alla

<sup>61</sup> Provincia e Regione nel caso del Ptcp, ovvero Provincia e Comune nel caso del piano strutturale comunale.

stesura del progetto definitivo il Consiglio provinciale adotta il *Ptcp* e ne trasmette copia alla Regione, ai Comuni ed agli enti territoriali coinvolti. In seguito al deposito degli elaborati presso le sedi preposte alla pubblica consultazione ed alle osservazioni si apre la fase conclusiva dell'approvazione. In questa fase la Regione ha 120 giorni di tempo per formulare riserve rispetto alla conformità del *Ptcp* al *Ptr*, termine ridotto della metà qualora si sia pervenuti a preventivo accordo di pianificazione in sede di conferenza. Quindi la Provincia ha 90 giorni di tempo (45 nel caso di accordo) per adeguare il piano alle eventuali riserve regionali ed è tenuta ad acquisire l'intesa della Regione per poter adottare il piano solo nel caso in cui non si sia pervenuti al summenzionato accordo. Qualora questo sia stato stipulato, il Consiglio Provinciale è legittimato ad auto-approvare il *Ptcp* prescindendo dall'intesa suddetta.

La procedura di approvazione del Piano strutturale comunale è disciplinata all'articolo 32 in modo analogo a quanto avviene per il piano provinciale. Le fasi di formazione del progetto preliminare, delle conferenze di pianificazione e dell'eventuale accordo fra Comune e Provincia sono propedeutiche all'adozione del progetto definitivo di piano da parte del Consiglio comunale. Anche per il piano comunale, superata la fase del deposito e delle osservazioni, si perviene all'approvazione del piano definitivo previo recepimento delle eventuali riserve e dell'espressione dell'intesa da parte della Provincia. In caso di accordo stipulato in fase di Conferenza si dimezzano i tempi per l'espressione delle riserve di conformità e il Consiglio comunale può prescindere dall'espressione dell'intesa da parte della Provincia auto-approvando il piano.

Degno di nota è inoltre il disposto dell'articolo 15 della legge 20, il quale introduce l'istituto degli accordi territoriali finalizzato all'esercizio ordinario della copianificazione. La legge dispone che Provincia e Comuni possano siglare accordi *per concordare obiettivi e scelte strategiche comuni ovvero per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici*.

I comuni possono inoltre avvalersi dell'articolo 15 qualora vogliano *stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o*

*parte delle funzioni di pianificazione urbanistica, nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e la costituzione di un apposito ufficio di piano o di altre strutture per la redazione e gestione degli stessi*. La Regione Emilia Romagna incentiva l'associazionismo comunale attraverso supporto tecnico amministrativo ed attraverso sovvenzioni ed aiuti finanziari disciplinati dalla legge regionale n. 11/2001 cui si rimanda per ulteriori dettagli.

Anche la Provincia può promuovere tale tipologia di accordi al fine di *definire, anche con riguardo alle risorse finanziarie disponibili, gli interventi di livello sovracomunale da realizzare in un arco temporale definito*, soprattutto nel campo delle infrastrutture generali o di opere per la tutela ambientale ed il riequilibrio ecologico.

Agli accordi suddetti si possono applicare forme di perequazione territoriale di cui si tratta nel paragrafo seguente.

figura 1. Il procedimento di approvazione del Piano territoriale regionale in Emilia Romagna (legge n. 20/2000, art. 25). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto interistituzionale.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
documento preliminare	Giunta regionale	
trasmissione al Consiglio reg. prov. e com.	Giunta regionale	30 giorni
convocazione conferenza di pianificazione	Provincia	
osservazioni sul D.P.	Provincia	30 giorni
espressione del parere	Conferenze: Regione - Aut. loc. Economia e lavoro	
adozione del piano	Consiglio regionale	
pubblicazione B.U.	Regione	
deposito c/o Cons. Reg. ed Enti locali	Regione	60 giorni
osservazioni	Enti e org. Pubblici Assoc. Econ. Soc. Singoli cittadini	
controdeduzioni e approvazione	Consiglio regionale	90 gg
pubblicazione B.U. e entrata in vigore	Regione	

figura 2. Il procedimento di approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale in Emilia Romagna (legge n. 20/2000, art. 27). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto. In giallo è evidenziata la riduzione dei tempi tecnici procedurali in caso di accordo di pianificazione.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo	
documento preliminare	Giunta provinciale		
convocazione conferenza di pianificazione	Presidente della Provincia		
(accordo di pianificazione)	Regione e Provincia		
adozione del piano e trasmissione al Cons. regionale ed enti territoriali	Consiglio provinciale		
deposito c/o sedi Cons. Provinciale ed enti territoriali	Provincia	60 giorni	
osservazioni	Enti e org. Pubblici Assoc. Econ. Soc. Singoli cittadini		
riserve di conformità al PTR	Giunta Regionale	120 gg	60 gg
adeguamento alle riserve e richiesta intesa	Provincia	90 giorni	45 giorni
espressione dell'intesa	Giunta regionale		
approvazione del piano	Consiglio provinciale		
pubblicazione B.U. e entrata in vigore	Regione		

figura 3. Il procedimento di approvazione del Piano Strutturale Comunale in Emilia Romagna (legge n. 20/2000, art. 32)

In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto. In giallo è evidenziata la riduzione dei tempi tecnici procedurali in caso di accordo di pianificazione.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
documento preliminare	giunta comunale	
convocazione conferenza di pianificazione	Sindaco	
(accordo di pianificazione)	Provincia e Comune	
adozione del piano e trasmissione alla Giunta provinciale	Consiglio comunale	
deposito c/o sede comunale	Comune	60 giorni
osservazioni	Enti e org. Pubblici Assoc. Econ. Soc. Singoli cittadini	
riserve di conformità al PTCP	Giunta provinciale	120 gg
adeguamento alle riserve e richiesta intesa	Comune	90 giorni
espressione dell'intesa	Giunta provinciale	60 gg / 45 giorni
approvazione del piano	Consiglio comunale	
pubblicazione B.U. e entrata in vigore	Regione	

Da quanto esposto si verifica l'importanza della costruzione del consenso e della condivisione interistituzionale dei contenuti di piano nel miglioramento dell'efficienza del processo di pianificazione. L'utilità del *documento preliminare* (art. 14 comma 2) risiede proprio nel costituire una base propositiva su cui costruire il dialogo, che abbia modo di svilupparsi attorno agli obiettivi generali di sviluppo della comunità interessata. Si tratta di stabilire un patto di cittadinanza che la collettività sigla attraverso la condivisione dei valori non negoziabili inquadrati nel documento preliminare e provenienti dagli strumenti sovraordinati o dall'individuazione dei limiti di carico cui si può sottoporre il territorio per lo sviluppo sostenibile.

Il *preliminare* è di competenza della Giunta dell'ente precedente e serve ad illustrare i contenuti fondamentali del piano che si intende realizzare ad i partecipanti alla conferenza. In particolare vanno evidenziati gli obiettivi generali che si vogliono perseguire attraverso le azioni di trasformazione del territorio e le conseguenti scelte strategiche di assetto del territorio stesso. In relazione all'elaborazione del quadro conoscitivo e del primo livello di ValSAT è possibile determinare nel documento preliminare i limiti e le condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio, posto da parte della stessa legge 20 a fondamento dell'azione di governo del territorio da parte della collettività. Il *preliminare* deve dunque dimostrare la coerenza fra le caratteristiche del territorio, i processi in atto e le azioni che si intendono operare per governare ed indirizzare tali processi. In relazione alla prima valutazione di sostenibilità operata, è possibile indicare nel *documento preliminare* le misure di pianificazione atte ad impedire, ridurre o compensare gli effetti negativi derivanti dall'attuazione delle previsioni, ovvero le opere di mitigazione degli impatti che è prevedibile siano causati dalle azioni di trasformazione.

Sul piano dei contenuti il *preliminare* non fornisce prescrizioni regolamentative proprie dello strumento definitivo, ma «prospetta un complesso di scelte che toccano l'impianto generale del piano, volte cioè a definire le soluzioni metodologiche ed i criteri informativi»<sup>62</sup>. In particolare gli elementi costitutivi del *documento preliminare* sono:

- a) gli obiettivi generali di sviluppo, riqualificazione, salvaguardia e valorizzazione;
- b) definizione di massima degli obiettivi di sostenibilità
- c) contenuti strategici del piano;
- d) rapporto fra scelte di piano e pianificazione sovraordinata;
- e) elementi di coordinamento ed indirizzo con la pianificazione di settore del medesimo livello.

Riguardo al Piano Strutturale Comunale ad esempio, il *preliminare* conterrà, oltre gli obiettivi generali e le politiche territoriali che si intendono attivare, anche la definizione degli obiettivi quali-quantitativi delle dotazioni territoriali, la dotazione degli standard ecologico-ambientali, il fabbisogno complessivo e la consistenza insediativa, articolata nelle diverse specificazioni funzionali, l'individuazione di massima degli ambiti del territorio urbanizzato e di quello suscettibile di urbanizzazione.

.2 *Il processo di pianificazione nella Lur Campania n. 16/04*. Il titolo I della legge campana è dedicato alla definizione dei principi generali. Tra di essi la legge inserisce degli articoli che trattano più propriamente delle metodologie procedurali necessarie a garantire maggiore efficienza al processo di formazione ed approvazione degli strumenti urbanistici. Tale distinzione è stata evidenziata nello schema allegato, sotto la categoria procedimenti. Si tratta in particolare degli articoli da 4 a 8 e dell'art. 12, riguardanti la cooperazione istituzionale, la partecipazione e pubblicità del procedimento, gli strumenti di cooperazione e pubblicità, le competenze, la sussidiarietà, gli accordi di programma. Teoricamente l'impostazione data dalla legge al processo di pianificazione è tesa a mitigare i conflitti attraverso la costruzione partecipata, negoziale e condivisa delle strumentazioni urbanistiche. Ma il procedimento di approvazione disciplinato dalla legge si rivela un po' meno chiaro.

Ad esempio per la formazione del *Ptr*, se è vero che la legge 16 prevede all'articolo 15, comma 2 l'indizione della conferenza di pianificazione, bisogna però sottolineare un paio di aspetti problematici. In primo luogo la conferenza è convocata in una fase tardiva, allorquando il piano è già adottato, ed è dunque finalizzata a discutere di possibili modifiche, non nel

---

<sup>62</sup> *Ivi*, par. 5.2.

merito della formazione dello strumento stesso. In secondo luogo il legislatore non sembra avere ben chiaro cosa potrà diventare la conferenza di pianificazione, dal momento che la Regione vi partecipa con un unico rappresentante, chiamato (sembra di capire) a coordinare la concomitante partecipazione di centinaia di rappresentanti di ogni singolo comune, di quelli delle province, oltre che degli altri enti locali ed amministrazioni, di organizzazioni sociali, culturali, economiche ecc. Addirittura ridicolo è poi l'ultimatum di 30 giorni intimato ai suddetti soggetti per l'elaborazione delle proposte di modifica alla proposta di *Ptr*. In seguito a tale scadenza la regione in soli 60 giorni "valuta" le osservazioni (avvalendosi di una non precisata ma senz'altro efficientissima procedura valutativa) e ri-adotta il *Ptr* già modificato in recepimento delle proposte accettate. Lo trasmette quindi al Consiglio per la definitiva approvazione. Se ci si attiene allo scarno contenuto dell'art. 15 mi pare che si possa dedurre quanto meno che la cooperazione e la concertazione istituzionale godano di una credibilità piuttosto scarsa presso la Regione Campania.

figura 4. Il procedimento di approvazione del Piano Territoriale Regionale in Campania (legge n. 16/2004, art. 15). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto interistituzionale.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
Proposta di PTR	Giunta regionale	
adozione della Proposta	Giunta regionale	
pubblicazione sul Boll. Uff. Reg. trasmissione dello Schema alle Province	Regione	entro 60 giorni
indizione della conferenza di pianificazione	Regione	entro 60 gg
osservazioni e proposte di modifica	Enti interessati, associazioni	30 giorni
valutazione osservazioni e adozione del PTR	Giunta regionale	60 gg
approvazione del PTR	Consiglio regionale	
pubblicazione sul Boll. Uff. Reg. e su quotidiani		
entrata in vigore		dopo 15 giorni

Si è approfondito di seguito il procedimento di approvazione del piano territoriale di coordinamento provinciale, disciplinato dall'articolo 20. Il *Ptcp* riveste un ruolo particolarmente importante in quanto, oltre ad assumere valenza di piano di tutela dei valori paesistici, naturali ed ambientali come prescritto dal Decreto n. 112/'98, disciplina la cosiddetta dimensione intermedia della pianificazione, cui spetta il delicato compito di coordinare le linee programmatiche stabilite a livello regionale con l'autonoma potestà degli enti locali di definire le linee di sviluppo del proprio territorio attraverso i piani regolatori generali.

Tale livello di pianificazione costituisce il riferimento diretto per i comuni nel definire i propri strumenti di governo del territorio. A tale scopo è fondamentale che alla redazione del *Ptcp* partecipino, con spirito costruttivo di cooperazione e concertazione, tutti gli enti pubblici interessati dall'azione amministrativa in questione. E di questo si deve far carico la norma regionale, che ne disciplina il procedimento.

La legge introduce nel testo (art. 20) la dimensione del dialogo interistituzionale, ma in una fase tardiva del processo. La conferenza di servizi è finalmente introdotta quale strumento ordinario del procedimento di pianificazione, ma nella fase preliminare la sua convocazione è solamente una facoltà, tranne nei casi in cui il *Ptcp* assuma valenza di piano di settore.

Tuttavia la legge, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel corso della conferenza, sembra prospettare una soluzione tutt'altro che concertata. In questa evenienza è infatti la Regione ad imporre la propria potestà risolutrice, essendo legittimata ad assumere potere sostitutivo dell'amministrazione precedente e a definire la disciplina pianificatoria. Circa la costituzionalità di tale disposizione ci sarà materia per i giuristi.

Nei casi diversi da quello menzionato, se l'amministrazione promotrice non ritiene necessaria la convocazione precoce della conferenza, non è tenuta a farlo, potendo attendere sino ad una fase in cui lo strumento di pianificazione è già formato, e se ne voglia ricercare la legittimazione attraverso una partecipazione formale che ha scarsi margini di influenza reale nella formazione del piano.

figura 5. Il procedimento di formazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale in Campania (legge n. 16/2004, art. 20). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
Proposta di PTCP	Giunta provinciale	
<i>QUALORA IL PTCP ABBA VALENZA DI PIANO DI SETTORE OVVERO SI RITENGA NECESSARIO:</i>		
conferenza di servizi e definizione intese	provincia	
<i>QUALORA NON SI PERVENGA ALL'INTESA</i>		
definizione disciplina pianificatoria	regione	
adozione della Proposta	Giunta provinciale	
deposito c/o segreteria provinciale		30 gg
pubblicaz. su Boll. Uff. Reg. e su quotidiani		
trasmissione della proposta a enti e ass.	provincia	
osservazioni	enti pubblici e associazioni	30 gg pubbl.
conferenza di servizi con enti e ass.	Giunta provinciale	30 gg
valutaz. osservazioni ed adozione PTCP	Giunta provinciale	60 gg
approvazione PTCP e trasmissione alla Reg	Consiglio provinciale	
verifica di compatibilità con PTR e piani sett.	Giunta regionale	90 gg
<i>QUALORA CI SIA INCOMPATIBILITA' CON PTR</i>		
conferenza di servizi	regione	15 gg
adozione modifiche	conferenza servizi	30 gg
event. variazioni al PTR	Presidente Conf. Serv.	
ratifica esiti conferenza	Consiglio provinciale	15 gg
pubblicaz. su Boll. Uff. Reg. e su quotidiani		
entrata in vigore		15 gg

Mi pare che siano un po' trascurate le potenzialità di una fase del processo, sicuramente complessa e onerosa, ma tesa a creare una solida base di condivisione di conoscenze ed obiettivi, su cui costruire le proposte di piano in un clima di reale concertazione.

Ancora, nella fase di formazione del piano urbanistico comunale, piuttosto debole appare il disposto del comma 1 dell'art. 24 secondo il quale la Giunta *previa consultazione di organizzazioni di livello provinciale*, predispone la proposta di Puc. La consultazione non è formalizzata dalla legge ma è lasciata alla buona volontà dell'amministrazione di rendere effettivamente produttivo il momento di confronto e di concertazione delle decisioni con la società civile. Inoltre ancora una volta l'amministrazione comunale prepara il proprio documento di piano "al buio", non essendo prevista alcuna forma di partecipazione o di collaborazione alla formazione del piano da parte degli enti sovraordinati o preposti alla pianificazione di settore. La cosa è particolarmente preoccupante se si pensa che la legge campana, in evidente contraddizione con il principio di sussidiarietà, è l'unica fra le leggi di recente formazione a sottrarre il diritto dell'approvazione del piano comunale all'assemblea municipale, e ad affidarla viceversa al Presidente della Provincia. In effetti è evidente l'impostazione ancora tradizionale del procedimento messo in atto in regione Campania. Un'impostazione che affida ancora all'ente sovraordinato (la Provincia) il potere di verifica e di veto su di un lavoro in cui il Comune è lasciato solo e non accompagnato nella formazione di un documento che dovrebbe viceversa essere possibilmente condiviso e concertato. L'impostazione gerarchica non è dunque affatto superata e la tanto invocata copianificazione appare ancora lungi dal verificarsi anche al livello di governo del territorio comunale.

figura 6. Il procedimento di formazione del Piano urbanistico comunale in Campania (legge n. 16/2004, art. 24). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
Consultazione organizzazioni sociali, culturali, sindacali, economiche, ambientaliste	Comune	
predisposizione Schema di PSC	Giunta comunale	
deposito c/o segreteria comunale		
notizia del deposito sul B.U.R. e quotidiani		
osservazioni	chiunque	60 gg
esame osservazioni, controdeduzioni ed adozione PUC	Cons. comunale	90 gg
trasmissione alla Provincia	comune	
verifica di compatibilità a Ptcp e Ptr e verifica di conformità alla normativa regionale e statale	assessorato prov. competente	90 gg
<i>IN CASO DI ESITO NEGATIVO DELLA VERIFICA</i>		
conferenza di servizi	Presid. provincia	15 gg
adozione modifiche	conferenza servizi	30 gg
event. variazioni al Ptcp ed al PTR	Presidente Conf. Serv.	
ratifica esiti conferenza	consiglio comunale	20 gg
approvazione PUC	Presidente Provincia	
pubblicaz. su Boll. Uff. Reg. e su quotidiani		
entrata in vigore		15 gg

Mi pare che sussista un limite concettuale nella struttura del procedimento impostata nella legge, legato alla non effettivo recepimento del principio di sussidiarietà così come sancito nella riforma del titolo V della Costituzione, ed alla ormai superata nozione gerarchica della pianificazione “a cascata” propria ai procedimenti tradizionali.

Sul tema della Città metropolitana di Napoli, sancita nella riforma del titolo V della Costituzione, la legge 16 tace... La pianificazione della Città metropolitana è del tutto ignorata, a dimostrazione della mancata comprensione delle potenzialità che un tale livello di governo può avere nella coordinazione e nella efficacia dell'azione amministrativa. Il testo di legge disattende in pieno alla delicata questione di definire e dotare di poteri un ente istituito per Costituzione ed introdotto nel nuovo ordinamento degli enti locali.

In verità è tutta la categoria ‘intercomunalità’ ad essere generalmente poco considerata in questo testo, il quale non ne prende in considerazione la potenzialità. I temi del bilancio, del welfare, delle politiche tributarie e della solidarietà sono argomentazioni strategiche nella efficace azione amministrativa. Esse non possono essere gestite dai singoli comuni, data la carenza di mezzi tecnici, finanziari ed organizzativi a loro disposizione, per non parlare dell'assoluta mancata maturazione della tematica a livello culturale e politico.

La legge 16/2004 si limita semplicisticamente ad ammettere la facoltà dei comuni di procedere alla pianificazione in forma associata (art. 7, comma 2).

Nulla si dice ad esempio di perequazione territoriale, di fondi di solidarietà fiscale, di accordi territoriali, ampiamente sperimentati in esperienze più mature italiane e straniere<sup>63</sup>.

.3 *La copianificazione in Toscana. La Lur n. 1/05.* La regione Toscana può vantare una tradizione decennale nel campo della cooperazione e concertazione interistituzionale, nonché nella partecipazione ai processi di

---

<sup>63</sup> Si veda ad esempio l'esperienza delle *agglomérations* francesi, di cui si tratta nel capitolo 7 della presente tesi.

pianificazione cui le amministrazioni hanno dedicato energie importanti nei processi di costruzione dei piani.

Nelle esperienze di copianificazione inaugurate con la legge 5 del 1995 le amministrazioni toscane hanno maturato la convinzione che si potesse e si dovesse spingersi molto più in là sul terreno della partecipazione collettiva alla costruzione delle scelte di piano. Esperienze italiane e straniere hanno dimostrato che attraverso un processo ben formalizzato e guidato con convinzione dall'amministrazione procedente, è stato possibile sviluppare una fase di implementazione più efficiente delle azioni di piano sia nell'applicazione dei contenuti regolativi che nella tempestiva realizzazione degli obiettivi strategici.

Attraverso le innovazioni legislative e le esperienze sperimentali che ne sono scaturite in vari contesti, la Toscana ha messo a punto un ventaglio di possibilità operative che si offrono oggi a chi voglia impostare un processo di pianificazione partecipata e concertata<sup>64</sup>.

Un primo fondamentale livello di costruzione del consenso è rappresentato dalle procedure di informazione e verifica dei presupposti su cui poggiano le proposte di piano. Il pianificatore si deve porre il problema di dichiarare quali sono le scelte fondamentali strategiche che si vogliono prendere, con attitudine di apertura a cogliere le possibili obiezioni degli interlocutori rese possibili dall'istituzione per legge di sedi ufficiali di confronto e discussione. Le esperienze maturate in Toscana negli ultimi anni hanno però evidenziato i limiti di tali procedure nella realizzazione di un confronto davvero costruttivo.

Allora si è deciso di approfondire nel merito il confronto e la condivisione dei contenuti, cercando di superare la fase oppositiva. In pratica si tratta di impostare il processo a partire da una raccolta delle interpretazioni dei bisogni degli interlocutori. Sulla base di queste interpretazioni si imposta il piano e si costruisce un processo per fasi, fatte di incontri anche meno formali e finalizzati ad uno schietto scambio di opinioni. Attraverso gli incontri si discute nel merito delle questioni che vengono alla luce con lo scopo di migliorare gradualmente il risultato.

---

<sup>64</sup> Particolarmente interessanti sono gli spunti offerti dall'esperienza del *Ptcp* della provincia di Grosseto. In merito si veda Alessandro Vignozzi, Provincia di Grosseto, *Relazione sui laboratori di copianificazione Territorio GR2003*, gennaio 2004.

Un ulteriore approfondimento del procedimento di consultazione può condurre a ciò che i toscani chiamano “copianificazione”: ovvero non solo il confronto, ma una vera e propria costruzione collettiva del piano.

È chiaro che questa impostazione obblighi ad un grosso impegno organizzativo da parte dell’amministrazione, ma l’obiettivo è ambizioso. Ciò si vorrebbero superare le consolidate gerarchie di autorità per pervenire ad una reale complanarità dei livelli di governo.

In pratica nel modello-Toscana l’attenzione si sposta sull’utilità collettiva delle proposte, nel cui merito si deve giudicare, a prescindere dall’autorità del soggetto proponente.

La previgente legge 5/’95 era dunque già piuttosto ricca di contenuti sotto l’aspetto della copianificazione, che sono stati ulteriormente affinati nella stesura della recente legge urbanistica di seconda generazione n. 1/2005. Il legislatore toscano ha dedicato due interi titoli, il II e il III, al tema dell’efficienza del procedimento di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione.

Il capo II del titolo II è dedicato alle disposizioni procedurali. L’articolo 15 sancisce che all’avvio del procedimento l’ente procedente ha l’obbligo di darne comunicazione *a tutti i soggetti interessati*. Nell’atto di avvio del procedimento sono specificati gli obiettivi generali del piano, le azioni e gli effetti ambientali attesi, il quadro conoscitivo di riferimento.

Al fine di garantire che i cittadini possano partecipare in ogni fase del procedimento (art. 19) la legge 1 prevede che l’amministrazione procedente istituisca un *garante della comunicazione*, il quale assicuri (art. 20) *la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale (...) e promuove (...) l’informazione ai cittadini stessi, singoli o associati, del procedimento medesimo*.

Anche in toscana è stato introdotto lo strumento dell’accordo di pianificazione fra enti territoriali coinvolti in procedimenti di pianificazione di comune interesse (art. 21). In particolare esso è finalizzato al coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale, o alla definizione o variazione contestuale degli stessi. La conferenza di

servizi è ancora la sede fondamentale in cui costruire i presupposti per la conclusione dell’accordo (art. 22). Nel corso della conferenza vengono infatti discussi i contenuti del progetto predisposto dal precedente, per verificare se esistono i presupposti per la conclusione dell’accordo. Nel caso toscano l’accordo serve a promuovere la variazione consensuale e contestuale di strumenti urbanistici diversi, della cui competenza sono titolari amministrazioni diverse. Qualora sia accertata la necessità di una tale variazione gli enti coinvolti in sede di conferenza procedono alla stipula di un accordo preliminare, in cui sono anche specificate le condizioni e prescrizioni concordate per la conclusione dell’accordo. I contenuti di quest’ultimo, assieme al piano, sono pubblicati per 60 giorni al fine di consentire a chiunque di prenderne visione e di formulare le osservazioni. Solo dopo la fase delle osservazioni l’amministrazione procedente ne prende atto e può convocare nuovamente la conferenza al fine di concludere definitivamente l’accordo in oggetto. In esso si deve tenere conto delle osservazioni e deve essere ratificato dalle amministrazioni coinvolte entro 60 giorni a pena di decadenza. Solo in seguito alla fase di accordo l’ente procedente può approvare il piano in conformità con le eventuali modifiche concordate e formalizzate tramite l’accordo.

La legge toscana istituisce inoltre un nuovo soggetto permanente avente sede presso la Giunta regionale, con il ruolo di mediatore nella composizione di eventuali conflitti insorti fra diverse amministrazioni nel corso dei procedimenti di pianificazione. Si tratta della *Conferenza paritetica interistituzionale* (art. 24), composta da rappresentanti delle province e dei comuni nominati dal Consiglio delle autonomie locali, nonché da tre membri designati dalla Giunta regionale.

Qualunque amministrazione comunale, provinciale o regionale può adire la conferenza qualora si verificino incompatibilità fra il piano approvato da un’altra amministrazione e gli strumenti urbanistici di propria competenza vigenti.

La conferenza è allora tenuta ad esprimere un parere entro 90 giorni dalla richiesta del pronunciamento, cui l’amministrazione titolare del piano contestato è tenuta ad adeguarsi, *procedendo all’annullamento o alla*

*modifica di esso, in conformità con la pronuncia della conferenza (art. 26, comma 2).*

figura 7. Il procedimento di formazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale in Toscana secondo la previgente normativa (legge n. 5/1995, art. 17). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
indice conferenza di programmazione nomina il garante dell'Inform.	Presidente della Giunta prov.	
comunicazione pareri, osservazioni, dati	Giunta regionale, comuni, comunità montane	60 giorni
elaborazione progetto preliminare	Provincia	
conferenza di programmazione	Provincia	
adozione del piano	Provincia	
deposito c/o sede provinciale		30 giorni
avviso su Boll. Uff., pubblicazione	Provincia	
trasmissione alla Giunta regionale	Provincia	
osservazioni	enti, associazioni, soggetti interessati	30 giorni
pronuncia sulla conformità al P.I.T.	Giunta regionale	90 giorni
controdeduzioni e approvazione	Consiglio provinciale	
pubblicazione sul Boll. Uff. Reg.	Provincia	60 giorni
entrata in vigore		

figura 8. Il procedimento di formazione del Piano Strutturale comunale in Toscana secondo la previgente normativa (legge n. 5/1995, art. 25). In arancione sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto.

oggetto dell'atto	soggetto agente	tempo
delibera con obiettivi e quadro conoscitivo	giunta comunale	
trasmissione alla Giunta regionale e provinciale	comune	
adozione del piano e trasmissione alla Giunta provinciale	Consiglio comunale	
deposito c/o sede comunale		30 giorni
trasmissione alla Giunta reg. e prov.	Comune	
promuove consultazione cittadini e associazioni	Garante dell'Informazione	
osservazioni	chiunque	30 giorni
pronuncia su osservazioni al progetto provvisorio	Comune	90 giorni
richiesta parere di conformità al P.T.C.	Comune	60 giorni
approvazione	Consiglio comunale	
deposito c/o sede comunale		30 giorni
trasmissione a Giunta Reg. Prov.	Comune	
pubblicazione sul Boll. Uff. Reg. entrata in vig.	Comune	

figura 9 Il procedimento di formazione e approvazione degli Strumenti della Pianificazione Territoriale nella nuova legge urbanistica n. 1/2005. In arancione

sono evidenziate le fasi di concertazione e confronto. In giallo le fasi di dialogo per la conclusione di accordi.

DISPOSIZIONI PROCEDURALI (titolo II, capo II)					
oggetto dell'atto	soggetto agente	destinatario	funzione	tem.	art.
comunicazione avvio procedimento	amministrazione promotrice	tutti i soggetti pubblici interessati			15
nomina del responsabile del procedimento	amministrazione promotrice		- verifica di coerenza con altri strum pian. terr.; - assicura acquisiz. osservaz. e condizioni; informa amministraz. di incoerenze/incompat.		16
istituzione del Garante della comunicazione	amministrazione promotrice		- garantire partecipazione dei cittadini in ogni fase		19, 20
<b>FASE FACOLTATIVA, ATTIVABILE DALL'AMMINISTRAZIONE PROMOTRICE IN CASO DI OPPORTUNITA'</b>					
promozione di un accordo di pianificazione	amministrazione con interesse prevalente	tutti i soggetti pubblici interessati	coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale		21
trasmissione del progetto alle amministrazioni competenti	soggetto promotore	strutture tecniche delle amministrazioni competenti	esame del progetto, verifica possibilità accordo	60 giorni	22
convocazione di conferenza di servizi	soggetto promotore				
<b>(*) IN CASO DI NECESSARIA MODIFICA A STRUMENTI DI PIAN. TERR. DI ENTI DIVERSI DAL PROMOTORE</b>					
<b>adozione</b>	soggetto istituzionalmente competente				17
comunicazione del provvedimento adottato e trasmissione degli atti	soggetto istituzionalmente competente	tutti i soggetti pubblici interessati		60 giorni	17
presentazione osservazioni al piano adottato	tutti i soggetti pubblici interessati	soggetto istituzionalmente competente		120 giorni	
pubblicazione avviso su Bollettino Uff. Reg.	soggetto istituzionalmente competente				
deposito presso sede dell'amm. competente	amministrazione competente			45 giorni	17
presa visione ed osservazioni	tutti gli interessati	soggetto istituz. competente		90 giorni	
facoltà di raddoppiare termini	amministrazione competente				
controdeduzioni ed <b>approvazione</b>	amministrazione competente				
pubblicazione avviso su Bollettino Uff. Reg.	amministrazione competente				
entrata in vigore				decorso min. 30 gg	17
comunicazione del provvedimento di approvazione	amministrazione competente	tutti i sogg. pubbl. interessati			
accessibilità telematica del provvedimento	amministrazione competente	cittadini interessati			17

**IN CASO DI NECESSARIA MODIFICA A STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI ENTI DIVERSI DAL PROMOTORE**

oggetto dell'atto	soggetto agente	destinatario	tempo	art.
stipula di intesa preliminare	legali rappresentanti	enti partecipanti		
trasmissione atti per ratifica	legali rappresentanti	rispettive amministrazioni		22
<b>adozione</b> dello strumento di pianif. terr. come da intesa	amministrazione competente			
pubblicazione avviso di adoz. su Boll. Uff. Reg.			45 giorni (90)	
deposito del piano e dell'intesa siglata c/o amm. promotrice	amministrazione competente			22
presa visione di atto/ntesa, osservazioni	tutti gli interessati	soggetto istituz. competente		
facoltà di raddoppiare termini	amministrazione competente			
convocazione ammin. partecip. e conclusione accordo	amministrazione promotrice			
ratifica accordo siglato	rispettive amministrazioni		entro 60 gg	23
<b>approvazione</b>	amministr. competente			
<b>QUALORA UNO STRUM. PIAN. TERR. SIA INCOMPATIBILE CON ALTRI S.P.T.</b>				
richiesta di pronunciamento	soggetto pubblico interessato	conferenza paritetica interistituzionale	30gg	

#### 5.4. L'efficienza: urbanistica consensuale, accordi, perequazione

La tendenza della pratica urbanistica in molte regioni d'Italia è sempre più diffusamente orientata a superare l'attitudine amministrativa classica esperita secondo provvedimenti autoritativi. Sempre più le amministrazioni ricercano, in rapporto alla definizione degli interessi collettivi, le possibilità di accordo con i soggetti privati interessati alla trasformazione urbanistica. Ciò può condurre, secondo Paolo Urbani<sup>65</sup>, alla partecipazione degli stessi nella definizione degli assetti urbanistici di interi ambiti oggetto di intervento. È ciò che Urbani chiama «amministrare per accordi». Chiaramente si prospetta una dimensione negoziale nell'esercizio della potestà urbanistica, la quale si apre avendo preventivamente fissato le regole ed i criteri generali sulla base dei quali sia garantito l'interesse della collettività, di cui l'amministrazione deve continuare ad essere garante.

Altra importante utilità dell'istituto dell'accordo è costituita dalla possibilità delle amministrazioni di sfruttare l'occasione della trasformazione urbanistica per ottenere dal privato promotore la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria il cui finanziamento con capitale pubblico sarebbe impossibile, vista la situazione di bilancio delle amministrazioni locali.

L'istituto dell'accordo diviene allora uno strumento chiave per l'efficienza del procedimento, incorporato ormai nella pratica urbanistica ordinaria anche grazie alla "riforma silenziosa" operata da alcune leggi urbanistiche regionali.

Va sottolineata una distinzione sostanziale nella differente natura degli accordi che è possibile introdurre nella pratica urbanistica. Paolo Urbani<sup>66</sup> individua due grandi "famiglie" di accordi, la cui principale differenza sta nell'essere gli uni attuativi *a valle* di previsioni già stabilite nel piano urbanistico vigente, gli altri invece capaci di co-determinare *a monte* le scelte di assetto urbanistico futuro.

<sup>65</sup> Si veda in proposito Paolo Urbani, *Urbanistica consensuale*, 2000, p. 74.

<sup>66</sup> *Ivi* p. 77 e seguenti.

Della prima specie è una tipologia di accordi che già esiste nell'ordinamento giuridico sin dal secolo XIX. Si tratta dalle convenzioni urbanistiche di lottizzazione, attraverso le quali i promotori concordavano con l'amministrazione l'assetto urbanistico di porzioni di territorio da urbanizzare. A questi capostipiti sono seguite numerose modalità di convenzionamento studiate a seconda delle diverse finalità da perseguire nella trasformazione urbanistica, ma tutte accomunate dall'intervenire a valle del processo di definizione della disciplina urbanistica generale. Di recente sono da ricordare le convenzioni di cui al D.lgs. 380/2001 Testo Unico per l'edilizia, ovvero quelle che attengono alle modalità di attuazione di tipo perequativo o compensativo già applicate in alcuni contesti "virtuosi" ed oggi introdotte in molte leggi regionali.

La seconda tipologia di accordi è quella che permette di negoziare sulla determinazione delle prescrizioni urbanistiche, anche in accoglimento di proposte dei privati promotori. Di questa tipologia sono ad esempio gli accordi premiali o di scambio o accordi ad evidenza pubblica<sup>67</sup>. Il contenuto di questa categoria di accordi opera generalmente in variante degli strumenti urbanistici vigenti.

Al proposito giova ricordare che il presupposto giuridico determinante in questo rinnovato ruolo del privato nei processi amministrativi, è costituito dalla riforma del procedimento amministrativo operata attraverso la legge 241/90. La legge sancisce infatti all'articolo 11, che l'amministrazione possa accogliere osservazioni e proposte formulate da soggetti privati aventi titolo, e concludere con gli stessi, «senza pregiudizio dei diritti di terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi (...) al fine di determinare *il contenuto discrezionale* del provvedimento finale» (il corsivo è del redattore). Sebbene il legislatore abbia comunque mantenuto una posizione di riserbo in relazione all'applicabilità degli accordi al diritto urbanistico<sup>68</sup>, nella pratica le

<sup>67</sup> Si vedano al proposito le relazioni di P. Urbani ai seminari INU Marche, *Dall'urbanistica al governo del territorio*, Ancona 2 dicembre 2004, ovvero INU Lombardia, *Pianificare per accordi*, Milano 11 maggio 2005. Gli interventi del giurista sono disponibili sulla pagina web: [www.pausania.it](http://www.pausania.it).

<sup>68</sup> L'articolo 13, comma 1 della legge n. 241/1990 introduce infatti una deroga all'applicabilità dell'art. 11 nei casi di emanazione di atti «di pianificazione e di programmazione».

Regioni hanno potuto ricorrere in più occasioni all'articolo 11 per determinare oneri ed onori spettanti ai privati promotori nell'attuazione o nella determinazione di previsioni urbanistiche. Urbani ne fornisce anche la spiegazione giuridica<sup>69</sup>, ritrovandone il fondamento nello stesso art. 29 della legge 241, secondo il quale le Regioni sono tenute a rispettare le prescrizioni della legge generale sul procedimento solo per quanto attiene i principi desumibili dalle disposizioni della stessa legge. In quest'ottica si ritiene che gli accordi di cui all'art. 11 «costituiscano senza dubbio un principio dell'ordinamento mentre altrettanto non può dirsi della deroga a tale principio, prevista all'art. 13». Ne consegue che le Regioni abbiano potuto lecitamente applicare diffusamente l'istituto dell'accordo anche nella disciplina urbanistica. La legislazione regionale ha in svariati casi accolto l'opportunità consensuale dell'accordo, nell'attuazione ad esempio dei programmi di riqualificazione urbana, o nella definizione del contenuto degli strumenti urbanistici di livello operativo, di cui si tratterà diffusamente nel seguito della tesi.

In molti casi si è quindi configurata una sorta di "urbanistica contrattata", in cui si opera uno scambio tra beni immateriali costituiti dai diritti edificatori e le prestazioni onerose a carico del privato tenuto ad urbanizzare l'area al meglio. La giurisprudenza, in caso di contraddittorio, si è espressa a favore del privato configurando in taluni casi l'eccesso di potere. Ma il punto critico evidenziato dalla dottrina giuridica sta nel fatto che quasi sempre la contrattazione non si fonda su regole chiare stabilite preventivamente per determinare l'oggetto dello scambio. Non bisogna infatti considerare gli accordi in alternativa al potere amministrativo, ma anzi la loro ammissibilità va stabilita attraverso norme chiare e democratiche che definiscano oneri ed onori a carico di ciascun attore. Urbani auspica che nei casi di operazioni che richiedano la variazione della disciplina vigente, attraverso delibera del consiglio comunale l'amministrazione stabilisca preventivamente i termini del possibile scambio, e poi proceda alla ricerca dell'accordo. Si tratta in altre parole di stabilire le invarianti della contrattazione con i privati nella garanzia inoltre di un'azione amministrativa trasparente.

---

<sup>69</sup> P. Urbani, 2000, *cit.* p. 81.

La pianificazione per accordi acquista un significato rinnovato ed un ruolo se vogliamo anche più importante, nello sdoppiamento del piano comunale nelle dimensioni strutturale ed operativa, come già sancito da numerose leggi regionali<sup>70</sup>. In questi casi il livello operativo diviene sede della definizione, anche contrattata o addirittura concorsuale<sup>71</sup>, dell'assetto urbanistico di dettaglio, attraverso la determinazione degli usi del suolo, delle dotazioni territoriali, delle opere di urbanizzazione, dei parametri urbanistici ed edilizi. L'attuazione di queste previsioni è quindi regolata dalla convenzione che il promotore sottoscrive con l'amministrazione. Ma l'aspetto importante è nel contenuto del piano strutturale. È infatti il piano strutturale a farsi garante da un lato delle regole comuni e delle modalità stabilite a monte in funzione dell'interesse collettivo che si vuole perseguire attraverso il piano, e dall'altro della discrezionalità del Comune di determinare le scelte fondamentali dell'assetto territoriale di sua giurisdizione, in modo autonomo e secondo le attribuzioni della legge. Dunque gli accordi fra amministrazione e privati sono propri del livello operativo del piano, ma si devono svolgere nel rispetto delle regole stabilite nel livello strutturale in funzione della capacità delle operazioni di trasformazione di soddisfare il fabbisogno determinato di opere e servizi.

Tale impostazione si ritrova applicata in modo esemplare nel sistema di pianificazione comunale elaborato dalla Regione Emilia Romagna attraverso la più volte citata legge 20/2000. Secondo questo sistema, sebbene la legge non lo specifichi lasciando aperta la possibilità di concludere accordi anche nel Psc o nel Ptcp, nella pratica l'applicazione della contrattazione al fine di accordi ex art. 18 è più favorevole nel caso del tipo attuativo della pianificazione generale vigente, essendo da considerare il Psc la sede di definizione delle regole generali condivise cui gli interventi programmati nel piano attuativo sono obbligati a conformarsi.

---

<sup>70</sup> Sia consentito rimandare al paragrafo in cui si tratta delle forme di piano introdotte dalle leggi urbanistiche nelle diverse Regioni.

<sup>71</sup> Come ad esempio sancito nella legge 20/2000 Emilia Romagna, art. 30 comma 10.

Secondo la legge 20, art. 18 intitolato *Accordi con i privati*<sup>72</sup>, si tratta nella fattispecie di accordo cosiddetto integrativo di provvedimento, nel senso che è concluso «al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale» (art. 11, comma 1 legge n. 241/90). In questo si chiarisce che il suo contenuto è addizionale al provvedimento stesso, in questo distinguendosi da tipologie di accordi che sono invece sostitutivi del provvedimento. La norma regionale richiama dunque la legge 241, disciplinando ulteriormente il concorso dei soggetti privati nella attività amministrativa di tipo urbanistico.

Come ribadito anche da Carla Ferrari<sup>73</sup> l'articolo 18 consente di portare finalmente alla luce del sole le intese ufficiose già presenti nella prassi dei procedimenti urbanistici condotti dalle amministrazioni comunali.

La legge 20 introduce al proposito delle cautele nell'applicazione dell'istituto: essa sancisce comunque che il contenuto dell'accordo debba rispettare la legislazione vigente (ad esempio non è possibile derogare agli standard minimi di legge o a vincoli di tutela di alcun tipo) e la pianificazione sovraordinata, ma accentua l'aspetto del rilevante interesse per la comunità locale, cui è subordinata la liceità dell'azione concordata. Dunque l'elemento del pubblico interesse diviene discriminante nella scelta da parte dell'amministrazione se imboccare la via dell'accordo ovvero procedere per vie attuative ordinarie. Il rilevante interesse è da individuare nella capacità di rispondere a bisogni della collettività insorgenti o pregressi, purché chiaramente identificabili come tali dalla comunità

---

<sup>72</sup> Si riporta di seguito il contenuto dell'articolo 18 – accordi con i privati:

1. *Gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.*

2. *La scelta di pianificazione definita con l'accordo deve essere motivata, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 3.*

3. *L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con la delibera di adozione dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.*

4. *Per quanto non disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti dell'art. 11 della Legge n. 241 del 1990.*

<sup>73</sup> INU Emilia, *L'art. 18 della LR 20/00: gli accordi con i privati*, 2 marzo 2005.

locale. Da questo risulta chiaro che le acquisizioni pubbliche ottenute grazie all'accordo debbano considerarsi aggiuntive rispetto alle cessioni minime dovute per legge.

Altro aspetto importante è la coerenza del contenuto dell'accordo rispetto al contesto della pianificazione in cui l'azione da esso regolata viene ad inserirsi<sup>74</sup>. In questa ottica non si tratta di pervenire alla semplice maggiorazione delle aree cedute gratuitamente all'amministrazione per standard aggiuntivi, che non configurano necessariamente un vantaggio. Più gradita risulta invece la realizzazione di opere specifiche per l'urbanizzazione primaria e secondaria.

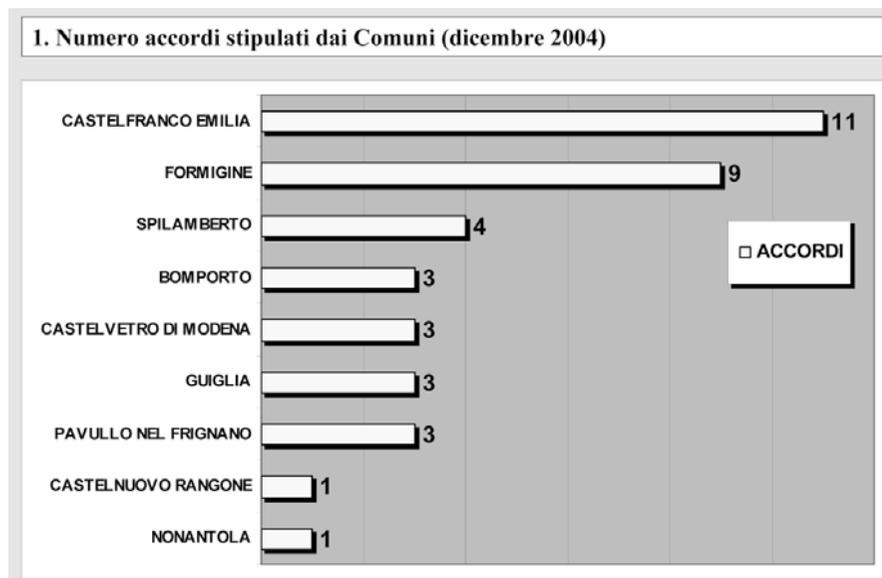
L'amministrazione deve inoltre dimostrare correttezza nelle scelte effettuate e nei presupposti di fatto e di diritto per cui è stata praticata la soluzione dell'accordo in luogo di quella ordinaria. Particolare attenzione andrà infatti riposta nella sostenibilità ambientale e territoriale degli interventi conseguenti all'accordo, e nell'evidenziare i vantaggi pubblici anche sul piano del beneficio economico pubblico comparato a quello privato.

Come accennato in precedenza risulta problematico il rapporto dell'accordo con il piano strutturale comunale in quanto questo opera le scelte fondamentali di assetto del territorio definendone le invarianti generali. A maggior ragione risulta di difficile applicazione nella pianificazione di livello provinciale. Rispetto a questi contenuti l'accordo si dimostra parziale, specializzato in previsioni discrezionali che vertono piuttosto su proposte inerenti singole iniziative. Per questo motivo appare più adatto ad essere utilizzato nella migliore attuazione di azioni stabilite nella disciplina operativa definita nel POC o nei piani urbanistici attuativi. In questa sede l'accordo può con maggiore efficacia raggiungere gli obiettivi per i quali è stato escogitato, ovvero il raggiungimento di risultati non raggiungibili per via autoritativa, dato il contenuto oneroso e prescrittivo.

---

<sup>74</sup> Molte specificazioni sul tema in oggetto sono stati desunti dal materiale informativo reso disponibile dalla Provincia di Modena e prodotto in occasione del seminario tenutosi a Modena il 02/03/2005.

figura 7. Provincia di Modena: l'applicazione dell'art. 18



Devo dire che in molte leggi regionali, fra cui la recente legge 16/2004 della Campania, tali significati non sono colti con sufficiente consapevolezza. Ne risulta un piano comunale troppo somigliante ai vecchi Prg, non essendosi chiaramente scrollato di dosso i contenuti conformativi dei suoli e le conseguenti problematiche legate alla scadenza dei vincoli. Di ciò si argomenterà nel dettaglio nel proseguo della trattazione.

All'opposto c'è il *Documento di Piano* introdotto dalla legge n. 16/2005 della Lombardia, nel quale sembrerebbe che le scelte effettive di piano siano rimandate in sostanza al contenuto del contratto attraverso il quale si determinano i termini dello scambio. Trattandosi in effetti di un piano essenzialmente di strategia, dunque a magli molto larghe, secondo lo stesso Paolo Urbani emerge una eccessiva discrezionalità delle scelte operative che marginalizza il ruolo dell'amministrazione su una dimensione tutta

politica delle decisioni, non essendo più presente l'ancoraggio alle regole generali determinate dal piano strutturale<sup>75</sup>.

Riguardo gli accordi territoriali previsti nell'art. 15 della legge 20/2000 dell'Emilia Romagna cui si è accennato al precedente paragrafo, si vuole ricordare il disposto dell'articolo 15 della legge 241/90 il quale sancisce che «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

Particolarmente significativa è l'istituzione di strumenti tecnico-giuridici volti alla fattibilità dei processi quali le *forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati* (lur n. 20/2000 Emilia Romagna, art. 15 comma 3).

<sup>75</sup> P. Urbani, 2004 e 2005, cit.

## 6 Gli strumenti del cambiamento

### 6.1. *La valutazione nel processo di pianificazione. Quadro conoscitivo e strumenti di valutazione strategica*

Di importanza centrale risultano gli elaborati costituiti dal *quadro conoscitivo* (art. 4) e dalla *valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale* (art. 5), che sono fra le principali innovazioni introdotte dalla LR 20.

Entrambi sono elaborati partecipati del piano, propedeutici alla sua formazione e configurazione definitiva. L'elaborato conoscitivo *provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano* (art. 4 comma 1). I piani generali, quelli cioè che interessano la totalità del territorio dell'ente che li redige, costruiscono il quadro conoscitivo con riguardo:

- a) alle dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale;*
- b) agli aspetti fisici e morfologici;*
- c) ai valori paesaggistici, culturali e naturalistici;*
- d) ai sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale;*
- e) all'utilizzazione dei suoli ed allo stato della pianificazione;*
- f) alle prescrizioni e ai vincoli territoriali derivanti dalla normativa, dagli strumenti di pianificazione vigenti, da quelli in salvaguardia e dai provvedimenti amministrativi* (art. 4 comma 2)

Dunque l'obiettivo della sostenibilità è perseguito dapprincipio attraverso una conoscenza il più approfondita possibile dello stato del territorio, inteso sul piano ambientale, sociale, economico. La Regione Emilia ha poi prodotto un testo di "atti di indirizzo e coordinamento tecnico" formalizzato attraverso la delibera del Consiglio regionale n. 173

del 2001, con lo scopo di illustrare il contenuto dei nuovi strumenti e di avviare una necessaria fase di dibattito e di sperimentazione da parte di enti locali, addetti ai lavori, università, ecc. In particolare il QC costituisce il primo passo del processo di pianificazione, che però non si deve limitare *ad un'attività di tipo accertativo, ma deve spingersi ad una valutazione tecnico discrezionale delle risorse, delle opportunità e dei fattori di criticità che lo caratterizzano* (art. 2.1 Del.C.R. 173/01).

In verità tale affermazione complica un po' la questione, non essendo veramente chiaro dove debba arrestarsi la fase conoscitiva, per non sconfinare in quella valutativa contenuta nella Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSat) di cui si tratta in seguito. Ma è certo che la volontà del legislatore è di dare alla conoscenza una valenza non di atto fine a se stesso, quanto piuttosto di strumento finalizzato alla redazione di un progetto, enfatizzando la volontà propositiva ed "argomentativa", piuttosto che quella meramente vincolistica.

L'atto di indirizzo enfatizza poi la volontà attraverso l'attività conoscitiva, di costruire un quadro organico dei diversi elementi, che tenti di cogliere le relazioni ed interazioni fra i diversi sistemi e fattori che connotano il territorio. Allo scopo l'art. 17 della LR 20 dispone che anche le altre amministrazioni pubbliche debbano mettere a disposizione di quella precedente i dati e gli elementi conoscitivi a propria disposizione. Questo è un punto estremamente importante, nella prospettiva di un superamento della gerarchia fra livelli che pone i sovraordinati in posizione di mero accertamento di conformità e di eventuale veto, per condurre ad un sistema più collaborativo e di costruzione sinergica e progressiva delle scelte. In questo l'amministrazione precedente è agevolata dall'istituzione della sede preposta all'analisi contestuale dei numerosi interessi pubblici coinvolti che è la Conferenza di Pianificazione (v. § successivi). È qui però importante sottolineare come nella conferenza di pianificazione il quadro conoscitivo assuma importanza centrale al fine di conseguire la condivisione dei dati acquisiti, circa lo stato dell'ambiente e della sua evoluzione, per poter discutere in seguito su basi solide degli aspetti propositivi dei piani. La sostenibilità dello sviluppo immaginato nella redazione del piano si costruisce allora passo-passo, partendo dalla conoscenza del territorio in ogni suo aspetto, in particolare in quello ambientale, allo scopo sia di poter motivare le scelte, e poi di poter

costruire le valutazioni di sostenibilità degli effetti derivanti dalla fase attuativa.

Nel quadro conoscitivo rientra l'aspetto valutativo soprattutto nella formulazione in prima approssimazione di un quadro dei limiti alle trasformazioni del territorio ed al suo utilizzo. Tali limiti derivano dagli aspetti caratterizzanti il territorio stesso e che ne costituiscono l'individualità e la peculiarità: le caratteristiche geologiche e morfologiche dei terreni, che ne connaturano la vulnerabilità sotto l'aspetto delle attività umane; la presenza di fattori di rischio ambientale connessi alla vulnerabilità delle risorse naturali; l'interesse pubblico connesso con la conservazione e la tutela dei valori paesaggistici, culturali e naturalistici insiti nel territorio. Si tratta dello "stato di fatto", cui si aggiunge la descrizione dello "stato di diritto" in cui si ricostruisce l'insieme delle prescrizioni e delle previsioni contenute negli strumenti di pianificazione vigenti o in salvaguardia, nonché dai vincoli derivanti da provvedimenti amministrativi di varia natura.

I contenuti del quadro conoscitivo (art. 2.2 Del.C.R. 173/01) sono sintetizzati nello schema seguente.

## **IL QUADRO CONOSCITIVO** (delibera C.R. n. 173 /2001, Regione Emilia Romagna)

### *Contenuti:*

#### **A sistema economico e sociale**

- Aspetti demografici ed occupazionali; fenomeni migratori e livelli di integrazione sociale; rischio emarginazione; popolazione effettiva nelle parti del territorio;
- caratteristiche del sistema produttivo

#### **B sistema naturale ed ambientale**

##### *aspetti fisici, morfologici e biotici naturali:*

- disponibilità e qualità delle acque sotterranee e superficiali; caratteristiche dei suoli: permeabilità, subsidenza, erosione-dissesto
- ambiti vegetazionali e faunistici; sistema forestale e boschivo; reti ecologiche; spazi di rigenerazione e compensazione ambientale

##### *territori interessati dal rischio*

- dissesto idrogeologico; instabilità geologica; pericolosità idraulica; pericolosità da valanghe
- rischio sismico
- deflusso superficiale delle acque

#### **C sistema territoriale**

##### **C1 il sistema insediativo**

###### **C1.1 sistema insediativo territoriale**

tipologie e gerarchia degli insediamenti, ruolo di ciascuno nella prestazione dei servizi

###### **C1.2 sistema insediativo storico**

- tessuti urbani di antica formazione
- assetti e infrastrutture del territorio rurale
- aree archeologiche
- edifici di interesse ed aree di pertinenza
- limiti alle trasformazioni per valori paesaggistici e culturali

###### **C1.3 sistema dei territori urbanizzati**

- caratteristiche urbanistiche e funzionali
- aree degradate
- concentrazione attività produttive; elevata specializzazione funzionale con forte attrattività di persone e merci – effetti sociali,

ambientali, infrastrutturali.

###### **C1.4 sistema dotazioni territoriali**

- a. livello di qualità urbana:
  - sistema degli impianti e reti tecnologiche, fra cui quelli per la funzionalità e la qualità igienico sanitaria
  - complesso degli spazi e delle attrezzature pubbliche, funzionalità e accessibilità
- b. livello di qualità ecologica ed ambientale
  - incidenza del sistema insediativo su ambiente naturale: in partic. Subsidenza e dissesto, qualità risorsa idrica, gestione ciclo idrico e rifiuti, condizione dell'habitat naturale
  - salubrità ambiente urbano: in particolare inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico, siti contaminati, sicurezza della mobilità, percorsi sicuri (pedonali e ciclabili) per fasce deboli
  - sicurezza del territorio in rapporto al rischio industriale

##### **C2 il sistema delle infrastrutture per la mobilità**

Rete esistente e programmata in relazione a:

- diverse modalità di trasporto urbano-extraurbano
- sicurezza, capacità di carico, funzionalità, accessibilità
- analisi spostamenti veicolari
- elementi di impatto paesaggistico, ambientale, igienico sanitario

##### **C3 il sistema del territorio rurale**

Territorio non urbanizzato con compresenza di valori naturali, ambientali, paesaggistici e di attività agricole, articolato nelle zone omogenee:

- per uso e caratteristiche morfologiche, podologiche e climatiche, in rapporto alla vocazione produttiva
- condizioni di marginalità produttiva
- presenza di valori paesaggistici, rappresentanti le identità locali
- caratteristiche delle aziende agricole
- consistenza patrimonio edilizio, infrastrutturale e di servizi

#### **D il sistema della pianificazione**

Disciplina vigente derivante da strumenti di pianificazione o atti amministrativi vincolanti e stato di attuazione del piano che si intende modificare.

Ricostruzione del quadro organico degli obiettivi e delle azioni strategiche previste nei piani settoriali.

L'attività conoscitiva è stata introdotta dalla previgente disciplina della LR 47/78, quale fase obbligatoria ed una tantum preliminare alla redazione

del piano. La legge 20/00 richiede invece alle amministrazioni una costante raccolta di dati conoscitivi al fine di un monitoraggio continuo sull'evoluzione delle componenti e dei processi territoriali. Ma evidentemente l'onerosa attività di raccolta e valutazione dei dati è distribuita fra i diversi livelli e le diverse amministrazioni, che *concorrono all'integrazione e implementazione del quadro conoscitivo del territorio* (art. 17). Esse sono chiamate ad assicurare la circolazione e l'interscambio dei patrimoni conoscitivi prodotti, e ad integrare gli archivi affidando soprattutto alla Provincia il ruolo di coordinare il patrimonio conoscitivo in materia ambientale e di effettuare la raccolta e la gestione degli archivi di strumentazione urbanistica comunale e del monitoraggio sull'attuazione dei piani stessi.

Nella normativa regionale emiliana viene dunque sviluppato quanto disposto nel DPR 616/77 in cui si specifica che *le funzioni amministrative in materia urbanistica concernono la disciplina d'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi, gestionali riguardanti la salvaguardia e la trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente* (art. 80).

Aspetto centrale della sostenibilità nell'attività di pianificazione è certamente costituito dalla valutazione delle conseguenze dovute alla realizzazione di azioni di modificazione dello stato ambientale ad opera degli interventi previsti nei piani. La LR 20 prevede che la Regione e gli enti locali *provvedano nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione dei propri piani, alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione* (art. 5 comma 1, LR 20/00). Di particolare peso è nell'articolo enunciato l'aggettivo 'preventivo' riferito alla valutazione di sostenibilità. Si tratta in effetti, nelle intenzioni del legislatore, di una fase del processo di pianificazione ritenuta necessaria e di fondamentale importanza sin dal primo momento. In effetti la ValSat non è un elaborato costruito *una tantum* ad un certo momento del procedimento. Esso è piuttosto concepito come un *work in progress* che vede la sua prima stesura indirizzata alla valutazione del documento preliminare di piano, al fine di evidenziare *i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli* (art. 5 comma 2, LR 20/00). In questa

veste la valutazione non è finalizzata a legittimare a posteriori le scelte già effettuate nella formazione del piano, ma è elemento fondamentale nella costruzione stessa delle scelte, essendo queste valutazioni portate in modo trasparente in sede di conferenza di pianificazione, per essere discusse, confutate, riformulate dai diversi soggetti aventi titolo a parteciparvi. La valutazione va inoltre effettuata sulla configurazione definitiva assunta dal piano, allo scopo di verificarne la conformità agli obiettivi generali enunciati all'art. 2, ed agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo territoriale. A tal fine in *coerenza con le valutazioni di cui al comma 2* (dell'art. 5) *la pianificazione territoriale e urbanistica persegue l'obiettivo della contestuale realizzazione delle previsioni in essa contenute e degli interventi necessari ad assicurarne la sostenibilità ambientale e territoriale* (art. 5 comma 3, LR 20/00).

Oltre a concorrere alle scelte di piano e ad anticipare i possibili effetti derivanti dall'attuazione, la ValSat è strumentale alla selezione fra possibili alternative individuate per il soddisfacimento di determinati bisogni, nonché all'individuazione delle misure volte a mitigare, compensare o impedire le situazioni di eventuale criticità ambientale. La fase valutativa è particolarmente importante per la costruzione razionale di decisioni pianificatorie, consentendo di documentare le ragioni poste a fondamento delle scelte strategiche.

Attraverso gli atti di indirizzo di cui alla delibera 173/01 la Regione chiarisce che la Valsat va intesa come un procedimento iterativo, che va costruito nel corso di tutto il procedimento di formazione del piano: dalla valutazione del documento preliminare si procede a successive integrazioni sino all'elaborazione di un documento finale costituente parte integrante del piano da approvare.

Nello schema seguente si riportano in sintesi le funzioni ed i contenuti della Valsat, come individuati nella LR 20/00 e nella Del.C.R. 173/01

## **LA VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE E TERRITORIALE DEI PIANI (VALSAT)**

### **Funzioni:**

- verificare la conformità delle scelte agli obiettivi generali ed a quelli di sostenibilità dello sviluppo definiti dai piani generali e di settore

- fase del processo di pianificazione che concorre alla definizione delle scelte.
- prefigurare le conseguenze dell'attuazione dei piani, e selezionare tra le soluzioni alternative, quella più rispondente agli obiettivi.
- individuare le misure volte a impedire, mitigare o compensare l'incremento delle criticità ambientali e territoriali

**Fasi:**

- valutazione preventiva del documento preliminare
- integrazione della valutazione nel corso di successive fasi di elaborazione
- elaborazione del documento di valutazione definitivo, costituenti parte del piano

**Contenuti:**

- *analisi stato di fatto*: stato e tendenze evolutive dei sistemi naturali ed antropici
- *definizione obiettivi*: obiettivi di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale della pianificazione sovraordinata; obiettivi e strategie da perseguire con il piano
- *individuazione effetti*: valutazione degli effetti delle politiche di salvaguardia e delle trasformazioni urbanistiche delle diverse alternative
- *localizzazioni alternative e mitigazioni*: misure per mitigare o ridurre gli impatti delle scelte ritenute preferibili sulla base di valutazione costi-benefici
- *valutazione di sostenibilità*: dichiarazione di sintesi illustrante la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del piano con eventuale indicazione di:
  - condizioni (anche di inserimento paesaggistico) cui è subordinata l'attuazione delle singole previsioni
  - misure ed azioni funzionali alle condizioni di sostenibilità indicate
- *monitoraggio ed effetti*: indicatori necessari al monitoraggio degli effetti del piano con riferimento agli obiettivi ed ai risultati attesi

## 6.2. Nuove forme di piano comunale: dal piano sinottico prescrittivo allo sdoppiamento dei livelli di pianificazione

La gran parte dei contenuti legislativi in materia di governo del territorio sono oggi gestibili con sufficiente efficacia dalle leggi regionali, giunte in molti casi alla seconda generazione in attesa della riforma nazionale. Si tratta tuttavia di questioni che non riguardano il cuore del problema, ovvero le questioni giuridiche del regime immobiliare, che andrebbero finalmente affrontate in una legge di principi in materia. I nodi irrisolti della pianificazione comunale in Italia, individuati nella giurisprudenza costituzionale e non ancora affrontati dall'agognata riforma (il progetto di legge urbanistica n.153 approvato a giugno dalla Camera è oggi all'esame del Senato) sono efficacemente evidenziati nelle parole di Federico Oliva<sup>76</sup>, quando afferma che alla base dell'inefficienza dei piani vi siano da un lato i diritti ed i vincoli, con la loro validità temporale e la loro indennizzabilità, e dall'altro il modello attuativo praticato. Si tratta di aspetti che andrebbero adeguatamente disciplinati da una legge dello Stato, sui quali esso è evidentemente competente a legiferare. Alcune leggi regionali come detto, in attesa della riforma nazionale, hanno efficacemente affrontato le questioni appena introdotte, in linea sostanzialmente con la proposta dell'INU del 1995 (Congresso Nazionale dell'INU, Bologna, 1995). Di seguito si illustreranno i contenuti dei testi normativi regionali, evidenziandone i differenti approcci alla pianificazione comunale da cui scaturiscono strumenti di pianificazione urbanistica sostanzialmente eterogenei, tanto nella forma quanto negli istituti.

*L.R. Emilia Romagna n. 20/2000.* Il caso Emilia appare interessante, fra l'altro, per il livello di maturazione raggiunto dalla nuova strumentazione urbanistica di livello comunale messa in atto dalla legge 20. Numerose sono ormai le esperienze comunali nella redazione dei nuovi strumenti, maturate in cinque anni di dibattiti e sperimentazione. La scommessa è ora

---

<sup>76</sup> F. Oliva 2004, «Poca innovazione, molta tradizione». Intervento al convegno *La legge regionale 16/04 della Campania nel quadro delle riforme regionali*, Napoli 18.02.2005.

puntata sull'efficacia dello strumentario e sull'efficienza dei processi di trasformazione, i cui risultati saranno valutabili negli anni a venire.

La legge 20 introduce al titolo II gli *strumenti e contenuti della pianificazione*. Al capo III in particolare si occupa del livello di pianificazione comunale, suddiviso in una prima sezione che illustra le forme di piano ed i loro contenuti ed in una seconda che ne disciplina i procedimenti di approvazione. Uno dei nodi fondamentali affrontati nella riforma urbanistica perseguita dall'Emilia Romagna attraverso l'innovazione legislativa, risiede certamente nello sdoppiamento del piano comunale in strumento a contenuto strutturale e strumento a contenuto operativo. Il piano urbanistico generale di livello comunale secondo tale impostazione concettuale, si divide in tre strumenti separati e complementari: il piano strutturale comunale (*Psc*), il piano operativo comunale (*Poc*) ed il regolamento urbanistico ed edilizio (*Rue*).

L'art. 28 illustra il contenuto del Psc, cui attribuisce le seguenti funzioni:

- a) *valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità;*
- b) *fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;*
- c) *individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione;*
- d) *classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;*
- e) *individua gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali;*
- f) *definisce le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del RUE di cui al comma 2 dell'art. 29. (art. 28 comma 2, L.R. 20/00)*

Il Psc costituisce inoltre lo strumento attraverso il quale il Comune *recepisce e coordina le prescrizioni relative alla regolazione dell'uso del suolo e delle sue risorse ed i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali che derivano dai piani sovraordinati, da singoli provvedimenti amministrativi ovvero da previsioni legislative* (art. 19, comma 1). In

questo senso il Psc mette a sistema le conoscenze e le limitazioni di carattere sovraordinato ed è prescrittivo per quanto riguarda i vincoli di natura ricognitiva. Il piano comunale con tali caratteristiche è considerato *carta unica del territorio* (art. 19 comma 2) ed è l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia.

Il piano strutturale è valido a tempo indeterminato e non è conformativo dei diritti edificatori. Esso costituisce uno strumento sufficientemente flessibile al servizio delle politiche urbane messe a punto per ciascun ambito territoriale individuato. Non contenendo la zonazione urbanistica prescrittiva il piano strutturale supera di fatto l'impasse del Prg tradizionale. In luogo delle zone normative, al comma "e" dell'articolo 28 si introducono gli *ambiti territoriali*, il cui contenuto è illustrato negli articoli da A-7 ad A-20 dell'allegato alla L.R. 20. Gli *ambiti* sostanziano la dimensione strategica del Psc attraverso la definizione delle caratteristiche urbanistiche e funzionali di ciascun 'luogo', e stabilendo soprattutto gli obiettivi che in ciascun ambito il piano vuole perseguire. In questo modo si rimanda la specificazione delle modalità per perseguire gli obiettivi al piano operativo. Questo è dotato di contenuti zionali prescrittivi, definiti in una dimensione programmatica in cui le scelte godono di minore indeterminazione in virtù di un procedimento partecipato coinvolgente gli operatori dei processi di trasformazione.

Sul piano della semplificazione del processo di pianificazione, la legge stabilisce che a differenza del Prg ora ogni strumento sia caratterizzato da un diverso livello delle scelte, ciascuno con una specifica procedura di approvazione ed una validità temporale differenziata<sup>77</sup>. Nel Prg tutto deve viceversa seguire simultaneamente lo stesso iter procedurale ed è valido a tempo indeterminato.

<sup>77</sup> Provincia di Modena, A. Manicardi e B. Nerozzi (a cura di), *L'attuazione della L.u.r. 20/00. Attività di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena*. Gennaio 2005.

Elementi innovativi della L.R. n. 20/2000 Emilia Romagna



La pianificazione comunale attraverso il Psc opera le scelte strategiche di assetto, sviluppo e tutela del proprio territorio, soprattutto attraverso la definizione degli *ambiti territoriali*. Ciascuno di essi è caratterizzato dall'essere oggetto di determinate politiche per il conseguimento di obiettivi dichiarati. Tutto il territorio comunale è suddiviso in ambiti, conformi alle definizioni di cui all'Allegato, il cui contenuto strutturale ha validità a tempo indeterminato. Ciascun ambito costituisce una sorta di

macrozona territoriale caratterizzata da multifunzionalità e complessità tipomorfologica del costruito e degli spazi non edificati. Il Psc individua inoltre gli ambiti disciplinati attraverso l'intervento diretto e quelli viceversa assoggettati al piano operativo comunale. In ciascun ambito territoriale è stabilito il fabbisogno di dotazioni in funzione dello standard di qualità urbana ed ecologico ambientale prefissati dal piano strutturale stesso.

Una integrazione interessante alla legge 20 è stata operata dalla L.R. 16/02 sulla promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio. Ci riferiamo alle cosiddette *opere incongrue* (art. 10 comma 4 L.R. 16/02). È facoltà del Psc individuarle sul territorio comunale, definire gli obiettivi di qualificazione che si intendono perseguire attraverso la loro eliminazione, e gli indirizzi e direttive in merito agli interventi da attuare. La disciplina degli interventi di trasformazione da realizzare per l'eliminazione delle opere incongrue è demandata al piano operativo, che ne specifica modalità e dettagli attuativi.

Circa uno dei temi più scottanti per la riforma urbanistica, il regime dei suoli, alcune importanti integrazioni alla legge 20 sono state apportate dalla L.R. 37/02 contenente "Disposizioni regionali in materia di esproprio". La questione si collega alla classificazione del territorio comunale operata tramite il Psc in tre grandi categorie, aventi effetti sul regime edificatorio dei suoli: il territorio urbanizzato, quello urbanizzabile, quello rurale. La legge 37, che si coordina con le disposizioni nazionali introdotte dal testo unico D.p.r. 327/01, richiama il concetto di edificabilità, specificandone i connotati a seconda dello stato di diritto in cui i suoli si trovano in conseguenza degli strumenti urbanistici vigenti. Il concetto di *edificabilità legale* (art. 20 L.R. 37/02) è introdotto ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio. Sono dotate di edificabilità legale, ai sensi della L.R. 37, le aree classificate dal Psc come territorio urbanizzato, nonché quelle in cui essa è riconosciuta dalle previsioni del Psc all'interno del territorio classificato come urbanizzabile nel Psc.

L'*inedificabilità assoluta* (art. 21 L.R. 37/02) caratterizza altresì le aree prive di edificabilità legale come sopra definita. Esse sono individuate

dal Psc in funzione di diverse caratteristiche. Non c'è edificabilità legale laddove sia inibita ogni attività edificatoria in funzione di vincoli ricognitivi di carattere ambientale o culturale. Sono inoltre prive di edificabilità legale le aree non rientranti nel territorio urbanizzato né in quello urbanizzabile (ovvero si tratta delle aree rientranti nella categoria residuale del *territorio rurale*), come da classificazione eseguita tramite il Psc ai sensi dell'art. 28 comma 2-d L.R. 20/00.

Inoltre un'importante limitazione è introdotta dalla legge in vista della qualità ambientale e della sostenibilità degli interventi consentiti dal piano. Essa si riferisce ad aree in cui siano previsti interventi di trasformazione la cui attuazione è subordinata a condizioni volte ad assicurare sostenibilità ambientale e territoriale degli interventi (cioè opere di mitigazione degli impatti, infrastrutture di urbanizzazione, dotazioni ecologiche e ambientali, ecc.). Tali aree sono da considerare prive di edificabilità legale fino all'adeguamento alle condizioni prescritte dalla legge e dal piano vigente (art. 21 comma 2 L.R. 37/02).

L'*edificabilità di fatto* è infine una caratteristica aggiuntiva che possono acquisire le aree già dotate di edificabilità legale, allorché esistano o siano in corso di realizzazione le dotazioni territoriali previste per legge o dagli strumenti urbanistici vigenti.

Pare estremamente importante il completamento del sistema organico di disposizioni finalizzate al governo del territorio, anche attraverso norme disciplinanti questioni così nodali come l'attuazione delle destinazioni pubbliche dei suoli. La legge regionale 37 completa il quadro legislativo già riordinato attraverso il D.p.r. 327/01, in vista di una migliore efficienza dei processi di governo del territorio su questioni che hanno storicamente creato ostacoli insormontabili ai processi di attuazione delle previsioni urbanistiche. L'articolo 23 della L.R. 37/02 accoglie il disposto del D.p.r. 327, art. 45, che consente il superamento dell'atto coercitivo dell'esproprio attraverso la conclusione di un accordo fra il Comune ed il privato. La cessione consensuale del bene in oggetto da parte del proprietario è ottenuta in cambio dell'attribuzione di un diritto edificatorio commisurato al valore del bene stesso, da realizzare in altra area individuata dagli strumenti urbanistici vigenti.

**Fig. xxx** L.R. n. 20/00 Emilia Romagna: disciplina delle diverse parti del territorio nei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica

TERRITORIO RURALE	TERRITORIO URBANIZZATO consolidato e storico da riqualificare		TERRITORIO DA URBANIZZARE
PSC + RUE	PSC + RUE	PSC + POC	PSC + POC

L'art. 36 L.R. 20/00 esplicita che l'Allegato ha la stessa efficacia e cogenza degli articoli di legge, pur mantenendo una modificabilità di contenuti ad opera del Consiglio Regionale secondo una procedura più snella rispetto all'impianto della legge. Esso contiene gli aspetti strettamente disciplinari della pianificazione, ed è strutturato in modo da costituire una sorta di abaco di obiettivi, politiche ed azioni da applicare in situazioni omogenee del territorio<sup>78</sup>. Si tratta di uno strumento finalizzato a sviluppare le azioni di pianificazione degli enti locali secondo un lessico omogeneo su tutto il territorio regionale.

Il contenuto di ciascun ambito è illustrato nel citato allegato alla legge: c'è la descrizione delle caratteristiche, l'esplicitazione degli obiettivi che il piano deve perseguire, i compiti assegnati ai diversi livelli di pianificazione. In esso si elencano gli ambiti territoriali e se ne esplicitano le caratteristiche .

---

<sup>78</sup> Maurizio Sani (a cura di), «Gli strumenti urbanistici comunali nella L.R. 20/2000. I contenuti della pianificazione nell'Allegato alla legge», in *Provincia di Bologna - Giornate di approfondimento sul tema: l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici comunali*. Bologna 6 febbraio 2003.

Si descrivono di seguito i contenuti minimi di ciascun ambito (Prov. di Modena, 2005):

- CARATTERI FISICI E CONDIZIONI AMBIENTALI DELL'AMBITO
  - Localizzazione /Perimetrazione cartografica
  - Superficie territoriale (se in aree urbanizzate o da urbanizzare)
  - Caratteri morfologici e funzionali (descrizione)
  - Vulnerabilità delle risorse naturali e antropiche – Limiti e condizioni di sostenibilità degli interventi
  
- DISCIPLINA GENERALE DELL'AMBITO ATTRAVERSO
  - Politiche (descrizione)
  - Obiettivi dell'intervento unitario (descrizione)
  - Indirizzi per la progettazione urbanistica ed edilizia (descrizione)
  - Funzioni ammesse (<0%>)
  - Capacità insediativa massima (mq <0%> indice)
  - Dotazioni territoriali minime (aree di cessione, infrastrutture per la mobilità, parcheggi, reti tecnologiche, ecc.)
  - Prestazioni di qualità urbana richieste (descrizione)
  - Dotazioni e standard di qualità ecologico-ambientale minimi
  - Modalità di attuazione e possibilità di suddivisione in sub-ambiti

## **Disciplina a contenuto strategico (capo A-1)**

### *Sistema ambientale (art. A.1 e A.2)*

Il Psc recepisce le previsioni del Ptcp ed accerta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali (art. A-1 comma 4). In particolare negli ambiti interessati da rischi naturali il piano strutturale definisce le azioni volte a ridurre il livello di rischio negli insediamenti esistenti e vieta sia le nuove costruzioni che il cambio di destinazione che comporti l'aumento dell'esposizione al rischio (art. A-2 comma 2). Esso inoltre disciplina gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle aree urbane sottoposte a vincolo idrogeologico (art. A-2 comma 3).

### *Sistema insediativo (art. A.4)*

Il Psc delimita gli ambiti a seconda delle politiche di intervento e valorizzazione che si vogliono attivare e stabilisce il dimensionamento delle nuove previsioni con riferimento ai fabbisogni locali (art. A-4 comma 3).

### *Sistema delle infrastrutture per la mobilità (art. A.5)*

Il Psc definisce la dotazione ed i requisiti delle infrastrutture necessarie a raggiungere gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale stabiliti (art. A-5 comma 2a). Esso inoltre individua gli ambiti più idonei alla localizzazione delle opere, alla sostenibilità ambientale e paesaggistica ed alla funzionalità rispetto al sistema insediativo (art. A-5 comma 2b). La legge puntualizza (art. A-5 comma 5) che è compito del Psc definire la rete infrastrutturale principale con riguardo ai servizi di trasporto in sede propria, agli spazi di interscambio fra modalità di trasporto differenti, alla rete dei percorsi ciclo-pedonali. Il piano strutturale deve infine definire le prestazioni che le infrastrutture devono garantire in termini di sicurezza, geometria, capacità di carico, al fine di raggiungere i necessari livelli di funzionalità, accessibilità

e fruibilità del sistema insediativo.

### *Standard di qualità urbana ed ecologico ambientale (art. A.6)*

Al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità e di qualità dichiarati all'art. 2, la legge 20 introduce un nuovo concetto di standard che innova fortemente quelli di tipo meramente quantitativo introdotti ormai quasi quaranta anni fa dal D.l. n. 1444/68. Lo standard di qualità è uno degli obiettivi strategici di assetto del territorio di cui il piano si deve fare carico.

La qualità urbana è perseguita attraverso il raggiungimento di un prestabilito livello qualitativo e quantitativo di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti e di attrezzature e spazi collettivi (art. A-6 comma 2). L'aspetto dell'accessibilità e della piena fruibilità per tutte le categorie di cittadini arricchisce ancora il contenuto di questo standard secondo l'impostazione integrata data dalla legge alle componenti del tessuto urbanistico comunale.

La qualità ecologico ambientale attiene da un lato la salubrità dell'ambiente urbano e dall'altro la mitigazione dell'impatto che il sistema insediativo comporta sull'ambiente naturale (art. A-6 comma 3). Tale aspetto del piano strutturale si integra con la componente valutativa (Valsat) del piano stesso, nella misura in cui la disciplina strutturale persegue concretamente le indicazioni che vengono dalla valutazione di sostenibilità: mi riferisco soprattutto alla prescrizione di interventi di riequilibrio e mitigazione degli impatti negativi dovuti agli usi del suolo consentiti dal piano ed anche al potenziamento delle dotazioni ecologiche ed ambientali connesse alla realizzazione degli interventi di trasformazione e riqualificazione del territorio.

Lo strumento della convenzione è esplicitamente indicato dalla legge (art. A-6 comma 4) per orientare l'attuazione degli interventi privati al fine di conseguire gli standard

---

previsti. Le amministrazioni comunali sono esplicitamente invitate ad attivare forme di incentivazione volte a favorire interventi privati *la cui progettazione, realizzazione e gestione sia improntata a criteri di sostenibilità ambientale* (art. A-6 comma 5).

### **Disciplina degli ambiti del sistema insediativo storico** (capo A-II)

#### *Centri storici (art. A.7)*

La legge innanzitutto li definisce quali *tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità* della struttura insediativa e della stratificazione formativa. Ne fanno parte sia i manufatti edilizi che gli spazi non costruiti e la rete viaria, anche se costituenti agglomerati e nuclei non urbani giudicati di rilevante interesse. È evidente l'integrazione di questi contenuti del piano con l'elaborato del *quadro conoscitivo* di cui all'art. 4 della L.R. 20/00.

Il piano strutturale definisce il perimetro del sistema insediativo storico, specificando e precisando l'individuazione dei piani sovraordinati, e ne individua le potenzialità di qualificazione e sviluppo in relazione anche ai fattori di degrado ed abbandono riscontrati. La legge al riguardo enfatizza l'aspetto di integrazione fra le politiche di salvaguardia e riqualificazione del patrimonio manufatto con quelle di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione delle attività che vi si possono ospitare.

Il divieto di modifica dei caratteri che connotano il valore testimoniale dei centri storici è sancito a norma di legge (art. A-7 comma 3), senza possibilità di deroga da parte degli strumenti urbanistici comunali. La perimetrazione degli ambiti con tali caratteristiche ha un'ulteriore motivo di garanzia dall'essere stata individuata in prima istanza nel Ptcp e condivisa da ciascun Comune in sede di conferenza di pianificazione. Anche l'aumento di volumetria o l'edificazione in aree libere è reso inammissibile dalla legge. Al principio generale enunciato al comma 3 si può

derogare solo in ambiti puntualmente determinati e per motivi di interesse pubblico, soprattutto in presenza della perdita dei caratteri testimoniali del tessuto e dell'eliminazione di interventi incongrui. La specificazione puntuale degli interventi volti ad attuare gli obiettivi dichiarati è demandata al piano operativo comunale.

#### *Insedimenti e infrastrutture storiche del territorio rurale (art. A.8)*

Attraverso questo articolo la legge estende agli ambiti rurali la nozione di tutela culturale, rilevando il carattere di testimonialità alle componenti diffuse del territorio non urbanizzato concorrenti alla definizione dell'identità collettiva individuata nel concetto di paesaggio. Fanno parte dell'ambito categorie di elementi varie: non solo insediamenti rurali e pertinenze, ma anche piantumazioni, viabilità, sistema delle opere idrauliche e delle sistemazioni agrarie tradizionali. Queste ultime sono individuate quale valore aggiunto dato al territorio dalle produzioni locali tipiche, tese a ritagliarsi un settore di mercato dell'alta qualità, capace di fronteggiare la concorrenza di prodotti esteri a basso costo.

#### *Edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale (art. A.9)*

Sono considerati elementi costituenti la struttura delle previsioni di piano, e quindi inseriti nella disciplina del Psc, gli edifici di rilevante valore culturale. Il piano detta per ciascun edificio di pregio la disciplina conservativa ritenuta idonea, in coerenza con la disciplina generale d'intervento definita nel regolamento urbanistico ed edilizio (Rue).

### **Disciplina degli ambiti del territorio urbano** (capo A-III)

#### *Ambiti urbani consolidati (art. A.10)*

Il Psc delimita il territorio urbanizzato (art. 28) ed all'interno di tale perimetro individua *le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate con continuità, che*

*presentano un adeguato livello di qualità urbana e ambientale tale da non richiedere interventi di riqualificazione. Di essi il Psc persegue il mantenimento degli attuali livelli di qualità e dotazioni, ovvero il miglioramento della salubrità urbana. Le trasformazioni edilizie e funzionali ammissibili sono disciplinate dal RUE ai sensi del comma 2 dell'art. 29.*

#### *Ambiti urbani da riqualificare (art. A.11)*

Il Psc individua le parti del tessuto urbanistico che necessitano di politiche di riorganizzazione delle funzioni e dei manufatti per migliorare la qualità ambientale ed architettonica dello spazio urbano. Il piano stabilisce gli standard minimi di qualità da perseguire e dimensiona le nuove volumetrie che è possibile realizzare nell'intervento di riqualificazione.

#### *Ambiti per nuovi insediamenti (art. A.12)*

La pianificazione strutturale è quella adeguata a delimitare gli ambiti di trasformazione intensiva del suolo. La legge prescrive la *mixité* delle funzioni da insediare nei nuovi complessi, da sottoporre a progettazione unitaria al fine di ottenere assieme alle volumetrie private, la contestuale dotazione di attrezzature e servizi di interesse collettivo. In particolare spetta al Psc definire la disciplina di uso e di attuazione generale, in termini di parametri urbanistici regolanti gli interventi previsti, che saranno poi dettagliati nella stesura del piano operativo.

#### *Ambiti specializzati per attività produttive (art. A.13)*

Per le attività produttive la legge distingue in nuclei di livello comunale e poli produttivi di livello sovracomunale. In tal senso è enfatizzato il ruolo di coordinamento e di perequazione di benefici ed oneri, attribuito al Ptcp provinciale, che può assumere d'intesa con i Comuni interessati il valore e gli effetti del Psc. Il piano determina *l'assetto infrastrutturale e le caratteristiche urbanistiche e*

*funzionali.* I complessi esistenti sono disciplinati dal Rue.

#### *Aree ecologicamente attrezzate (art. A.14)*

In merito alle funzioni produttive, coerentemente con gli obiettivi dichiarati di sostenibilità ambientale e di sviluppo economico compatibile, la legge 20 dà attuazione all'art. 26 del D.lgs n. 112/98 ed introduce una categoria di insediamenti produttivi specialistici dotati di particolari caratteristiche urbanistiche, volte a renderli idonei a *garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente.* Si tratta di una scelta strategica dalle importanti ricadute sul piano della sostenibilità ambientale in un territorio fortemente antropizzato ed intensamente sfruttato dal punto di vista delle attività economiche.

Nel dettaglio la Regione, con atto di coordinamento tecnico, dovrà definire gli obiettivi prestazionali di cui tenere conto, con particolare riguardo:

- a) alla salubrità e igiene dei luoghi di lavoro;*
- b) alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del terreno;*
- c) allo smaltimento e recupero dei rifiuti;*
- d) al trattamento delle acque reflue;*
- e) al contenimento del consumo dell'energia e al suo utilizzo efficace;*
- f) alla prevenzione, controllo e gestione dei rischi di incidenti rilevanti;*
- g) alla adeguata e razionale accessibilità delle persone e delle merci. (art. A-14 comma 2)*

È interessante notare che la disciplina urbanistica si integra ancora una volta con quella valutativa. Per le nuove attività produttive da sottoporre alla procedura di verifica (screening) inerente la valutazione d'impatto ambientale ai sensi della art. 4 comma 6, L.R. n. 9/99, le soglie dimensionali stabilite all'allegato B1, B2 e B3 della citata legge sono incrementate del 30% qualora

rispondano ai requisiti di "aree ecologicamente attrezzate". La disposizione è chiaramente volta ad incentivare la localizzazione delle attività in insediamenti adeguatamente attrezzati alla mitigazione dell'impatto ambientale. Inoltre la legge 20 prescrive che tutte le nuove aree produttive di rilievo sovracomunale debbano assumere i caratteri propri di aree ecologicamente attrezzate.

In attesa dell'atto di coordinamento tecnico succitato, attraverso le linee guida pubblicate dalla Regione Emilia Romagna per l'attuazione della citata normativa regionale in materia di VIA<sup>79</sup> (L.R. n. 9/99), sono state stabilite indicazioni interessanti in materia di "contenuti urbanistico territoriali di qualità" (art. 3.5.2.a-b-c-d, allegato alla delibera 15 luglio 2002 n. 1238) per la qualifica delle aree ecologicamente attrezzate. Fra gli altri requisiti vi sono ad esempio l'adeguatezza della rete fognante e la sua capacità di smaltimento, il controllo e la corretta gestione del fabbisogno energetico ed idrico, l'accessibilità territoriale, impianti adeguati per il recupero delle acque meteoriche, per lo smaltimento dei rifiuti, l'allacciamento agli impianti di depurazione, la razionalizzazione delle reti tecnologiche nel sottosuolo, ecc. Particolare attenzione va poi messa nella predisposizione delle dotazioni ecologico ambientali necessarie a mitigare l'impatto delle attività sull'ambiente.

#### *Poli funzionali (art. A.15)*

Si tratta di *parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate (...) una o più funzioni strategiche o servizi ad alta*

<sup>79</sup> Si veda la Delibera 15 luglio 2002 n. 1238 della Giunta della Regione Emilia Romagna, contenente la *Direttiva generale sull'attuazione della L.R. 9/99 "Disciplina procedura valutazione impatto ambientale"* e delle *"Linee guida generali per la redazione e valutazione degli elaborati per la procedura di verifica (screening) e del SIA per la procedura di VIA"*.

*specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità*. Ad esempio sono considerati tali i centri direzionali, centri commerciali, poli tecnologici, centri intermodali, aeroporti ecc. Chiaramente anche per questo tipo di insediamenti assume particolare importanza il ruolo di coordinamento e razionalizzazione svolto dalla provincia il cui Ptcp può assumere valore ed effetti di Psc, d'intesa con i comuni interessati.

#### **Disciplina degli ambiti del territorio rurale (capo A-IV)**

##### *Aree di valore naturale ed ambientale (art. A.17)*

Il Psc individua le aree da sottoporre a speciale tutela e valorizzazione, definendone obiettivi generali coerenti con i piani sovraordinati. In particolare il Psc svolge una funzione importante nel coordinare le previsioni relative alle trasformazioni insediative ed infrastrutturali con quelle di conservazione e difesa degli equilibri dell'ambiente naturale.

##### *Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico (art. A.18)*

La pianificazione comunale recepisce le prescrizioni del Ptcp e qualora sussistano limitazioni all'uso agricolo del suolo, il ruolo del Psc è soprattutto di promuovere lo sviluppo di attività integrative del reddito agricolo individuando gli ambiti più idonei a tali attività (silvicoltura, servizi ambientali, ricreativi, agriturismo).

##### *Ambiti ad alta vocazione produttiva agricola (art. A.19)*

Il Psc delimita gli ambiti in cui favorire l'attività di aziende strutturate e competitive, al fine di preservare il sistema dei suoli produttivi agricoli dalle attività incompatibili e di favorire lo sviluppo sostenibile delle aziende agricole.

##### *Ambiti agricoli periurbani (art. A.20)*

Questi particolari ambiti sono strategici per la qualità della vita urbana sia perché sono volti a soddisfare la

domanda di strutture ricreative vicine al centro urbano, sia perché contribuiscono alla realizzazione di dotazioni ecologiche e di servizi ambientali incidenti sulla qualità ambientale urbana. Il Psc individua tali ambiti sia nelle aree periurbane che fra quelle intercluse nello sviluppo delle aree metropolitane complesse. *Le previsioni del Psc costituiscono criteri di priorità ai fini dell'attribuzione alle aziende operanti negli ambiti agricoli periurbani di specifici contributi finalizzati a compensarle per lo svolgimento di funzioni di tutela e miglioramento dell'ambiente naturale.*

### **Disciplina delle dotazioni territoriali (capo A-V)**

#### *Sistema delle dotazioni territoriali (art. A.22)*

Il sistema di dotazioni di cui all'art. A-22 è costituito dagli impianti, opere, spazi ed attrezzature che concorrono alla realizzazione dello standard di qualità urbana ed ecologico ambientale di cui alla disciplina a contenuto strategico già citata. La pianificazione strutturale stabilisce il livello dello standard, e quindi il fabbisogno di dotazioni per ciascun ambito territoriale, anche in quantità maggiori di quelle previste dalla legge 20.

#### *Infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti (art. A.23)*

Compete al Psc il dimensionamento della dotazione di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in ciascun ambito e l'individuazione di massima delle aree più idonee alla localizzazione degli impianti e delle reti di interesse comunale e sovracomunale.

#### *Attrezzature e spazi collettivi (art. A.24)*

L'articolo si riferisce agli standard urbanistici di cui al D.L. 1444/68 ridefinendone i limiti dimensionali minimi da garantire negli insediamenti. Il Psc ne stabilisce in ciascun ambito il fabbisogno e provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla localizzazione delle

strutture di interesse sovracomunale. Quelle di interesse locale sono invece localizzate con precisione nella pianificazione di livello operativo.

#### *Dotazioni ecologiche ed ambientali (art. A.25)*

Si tratta di spazi, opere ed interventi che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi sulle cosiddette matrici ambientali (aria, acqua, suolo). È compito del piano strutturale determinarne il fabbisogno ed i requisiti prestazionali generali. Possono concorrere a questo tipo di dotazioni anche gli spazi privati che rispondano al perseguimento dei fini detti. In particolare il piano deve perseguire l'equilibrio idrogeologico e la funzionalità della rete idraulica superficiale, favorire la costituzione di un miglior habitat naturale in ambito urbano e periurbano e di reti ecologiche, migliorare le caratteristiche meteorologiche locali e le condizioni acustiche attraverso l'opportuna localizzazione e dotazione di attività e funzioni.

### **Il POC**

Il POC è formato in conformità al Psc per gli ambiti di riqualificazione e per i nuovi insediamenti che il Comune intende realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Esso recepisce i vincoli e le condizioni di attuazione subordinata stabiliti nel Psc, e non può modificarlo. Il piano operativo ha contenuto conformativo del regime dei suoli ma con una particolarità di notevole ricaduta: esso ha validità limitata a cinque anni sia per le prescrizioni inerenti le destinazioni pubbliche dei suoli che per gli usi ed i diritti edificatori privati. Questa è una novità rilevante in tema di regime dei suoli, in vista di una maggiore efficacia della pianificazione sul controllo della rendita fondiaria e di maggiore equità fra diritti e doveri pubblici e privati nei processi di trasformazione urbanistica.

Il piano operativo può essere modificato o integrato dai piani urbanistici attuativi e dal piano urbano del traffico.

La legge prescrive che negli ambiti di trasformazione del territorio (riqualificazione o nuovo insediamento) il Poc determina (art. 30 comma 2):

- a) *la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;*
- b) *le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;*
- c) *i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;*
- d) *l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità e ad interventi di mitigazione e compensazione degli effetti;*
- e) *la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;*
- f) *la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.*

Si introduce anche un'importante novità nelle modalità di attuazione delle previsioni urbanistiche (art. 30 comma 3), che costituisce l'altro nodo fondamentale della riforma urbanistica, oltre allo sdoppiamento del piano in livello strutturale ed operativo. Si tratta naturalmente della questione dell'attuazione delle destinazioni pubbliche dei suoli, che tante difficoltà ed inefficacia hanno procurato all'azione amministrativa di controllo delle trasformazioni urbanistiche. La L.R. 20 esplicita finalmente con chiarezza che l'attuazione urbanistica è da condurre ordinariamente attraverso criteri perequativi già illustrati nei principi generali di cui al Titolo I art. 7. Il disposto combinato dei commi 2 e 3 dell'art. 30 supera la difficoltà principale del Prg tradizionale, da un lato liberando il piano generale dalle prescrizioni e dai vincoli preordinati all'esproprio demandati ora allo strumento operativo, dall'altro di programmare le trasformazioni urbanistiche in materia unitaria ed organica, con la contestuale e consensuale cessione compensativa delle aree destinate ad uso pubblico attraverso la perequazione urbanistica.

Il Poc ha inoltre valore programmatico nel completamento unitario degli interventi di trasformazione e delle connesse dotazioni territoriali ed infrastrutture per la mobilità. Coordinandosi con il bilancio comunale esso ha il valore e gli effetti del programma pluriennale di attuazione di cui alla

legge 10/77. Il Poc può prescrivere quali ambiti siano obbligatoriamente soggetti a pianificazione attuativa, ovvero può assumere il valore e gli effetti di piano attuativo, dotandosi dei necessari elaborati progettuali. In tal caso la validità e la cogenza delle prescrizioni, sono quelle tipiche dei piani attuativi restando ferma la scadenza delle destinazioni pubbliche in assenza delle condizioni previste dalla legge. In particolare la delibera di approvazione del Poc avente valore ed effetti di piano attuativo, equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste.

È attribuita al piano operativo la disciplina sugli interventi di trasformazione da realizzare per l'eliminazione delle opere incongrue di cui alla L.R. 16/02, cui si è già accennato in merito alle funzioni del Psc. Compito del Poc è anche definire il ripristino e la riqualificazione paesaggistica, architettonica o ambientale del luogo, in cui il Psc abbia individuato problematiche e obiettivi di tale genere. L'approvazione del Poc comporta l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità per le opere incongrue e le aree oggetto di ripristino.

Interessante è poi il disposto di cui al comma 10 art. 30 L.R. 20/00, che introduce la possibilità di effettuare un concorso pubblico al fine di *valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dal PSC*. Attraverso un trasparente confronto concorrenziale l'amministrazione può individuare così gli ambiti da attuare nei successivi cinque anni ed i soggetti aventi titolo a realizzare gli interventi, con cui stipula un accordo vincolante ai sensi dell'art. 18 della legge 20. Il disposto è stato introdotto dal legislatore con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del processo di pianificazione. Particolare rilevanza può assumere al proposito la concertazione con i soggetti individuati ai sensi del citato comma 10 dell'art. 30, in funzione di interventi di riqualificazione urbana o per nuovi insediamenti negli ambiti individuati dal Psc rispettivamente ai sensi dell'art. A-11 (*Ambiti da riqualificare*) ed A-12 (*Ambiti per nuovi insediamenti*). Il contenuto discrezionale dello strumento urbanistico va infatti definito in sede di piano operativo attraverso la concertazione e la partecipazione alle scelte da parte degli operatori che attueranno gli interventi in conformità agli obiettivi del Psc. A tal fine e secondo tali modalità il Poc può individuare in maniera più pertinente e condivisa i

dettagli operativi dell'intervento: le destinazioni d'uso ammissibili, i parametri edilizi, le modalità d'intervento, le caratteristiche tipomorfologiche e le dotazioni territoriali ed infrastrutturali necessarie. Il Poc tiene inoltre conto della fattibilità dell'intervento, soprattutto in funzione delle risorse finanziarie pubbliche e private disponibili. A tal fine esso può definire ambiti oggetto di intervento attuativo unico (art. A-11 comma 3 e art. A-12 comma 2).

Nell'ambito del sistema insediativo storico di cui al capo A-II dell'allegato, al Poc sono attribuite una pluralità di funzioni. Nei centri storici, individuati ai sensi dell'art. A-7, il Poc coordina e specifica le previsioni strategiche e gli obiettivi individuati nel Psc. In particolare è il piano operativo che individua le azioni volte a migliorare la qualità ambientale e le condizioni di vivibilità, allo sviluppo delle attività economiche e sociali, alla conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio. È facoltà del Poc individuare gli ambiti da sottoporre a piani attuativi o a programmi di riqualificazione urbana come disciplinati dalla L.R. 19/98. Nel territorio rurale attraverso il Poc si possono *prevedere interventi di valorizzazione e conservazione degli insediamenti e delle infrastrutture di interesse storico*. (art. A-8 comma 4). Il piano operativo disciplina inoltre gli interventi sugli edifici di interesse storico architettonico, determinando le unità minime di intervento da sottoporre a progetto unitario.

Nelle aree di valore naturale e ambientale individuate ai sensi dell'art. A-17 la legge stabilisce la prioritaria finalità dello sviluppo sostenibile di attività umane ed economiche (comma 9). Spetta dunque al piano operativo coordinare gli interventi di trasformazione insediativa ed infrastrutturale con i necessari interventi di conservazione, difesa e ricostituzione degli equilibri naturali individuati dagli strumenti di gestione delle aree di valore ambientale.

Per quanto attiene gli ambiti agricoli periurbani, l'art. A-20 prevede la promozione di attività integrative del reddito agrario, quali la gestione di strutture ricettive e la realizzazione di dotazioni ecologiche e di servizi ambientali. Qualora si individuino interventi di rilevante interesse per la comunità locale l'amministrazione tramite il piano operativo può farsi carico di attivare la stipula di accordi con i privati interessati, per l'efficace attuazione degli interventi previsti e delle finalità perseguite.

Qualora il Poc preveda interventi di riqualificazione insediativa o di realizzazione di nuovi insediamenti, ogni previsione è subordinata all'esistenza o alla contestuale realizzazione e messa in funzione delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti.

Per la realizzazione delle attrezzature e degli spazi collettivi previsti negli strumenti generali, il piano operativo contiene le prescrizioni di dettaglio circa la dotazione complessiva prevista dal Psc articolata nelle loro diverse tipologie a seconda del fabbisogno. La funzione programmatica è qui esaltata (art. A-24 comma 7) in quanto il Poc individua gli spazi e le attrezzature da realizzare nel periodo di sua validità, con particolare cura per quelli contestuali alle azioni di trasformazione urbanistica.

Negli interventi di attuazione di nuovi insediamenti o di riqualificazione di insediamenti esistenti, il piano operativo stabilisce gli obblighi cui è sottoposto il soggetto attuatore in termini di reperimento e cessione al Comune delle aree per le dotazioni territoriali, nonché della realizzazione e messa in funzione delle opere di urbanizzazione necessarie ai nuovi carichi insediativi. Analogamente il Poc disciplina la realizzazione delle dotazioni ecologiche ed ambientali previste negli ambiti da attuare nel suo periodo di validità.

Il Poc gioca inoltre un ruolo determinante nel razionalizzare la localizzazione delle dotazioni territoriali relativamente delle carenze pregresse e delle nuove necessità. In funzione di questo, il reperimento delle dotazioni territoriali correlate agli interventi di trasformazione urbanistica può essere soddisfatto anche al di fuori del comparto in oggetto, secondo le modalità e le localizzazioni stabilite nel piano operativo stesso.

#### Il RUE

Il regolamento urbanistico ed edilizio (Rue) è strumento innovativo della pianificazione comunale, con contenuti inediti rispetto alla pianificazione tradizionale suddivisa in strumentazione zonale-cartografica e normativo-testuale<sup>80</sup>.

Esso contiene (art. 29 L.R. 20/00) la disciplina generale d'uso,

<sup>80</sup> La legge 20 Emilia Romagna si discosta dalla concezione di regolamento urbanistico già introdotta in passato dalla Regione Toscana nella L.R. 5/95 (art. 28).

intervento ed attuazione rispetto agli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia. In particolare il Rue contiene (art. 29 comma 2) *la definizione dei parametri edilizi ed urbanistici e le metodologie per il loro calcolo; la disciplina degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione; le modalità di calcolo delle monetizzazioni delle dotazioni territoriali.*

Rispetto agli interventi ad attuazione diretta, non soggetti a piano operativo, esso è immediatamente operativo. Il comma 2 al proposito specifica infatti che il Rue disciplina:

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

Nel disciplinare gli interventi da attuare in forma unitaria, attraverso le modalità perequative, all'art. 7 comma 4 la L.R. 20/00 prescrive inoltre che *il Regolamento Urbanistico Edilizio stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del PSC.*

Per quanto concerne gli interventi edilizi da attuare tramite intervento diretto che determinino un aumento significativo del cosiddetto carico urbanistico, è il Rue in luogo del Poc, che stabilisce determinati obblighi inerenti le dotazioni territoriali da realizzare. In tali casi il regolamento urbanistico stabilisce (art. A-26 comma 3):

- Di provvedere al reperimento e alla cessione delle aree da destinare alle dotazioni territoriali
- Di provvedere alle opere necessarie all'urbanizzazione degli insediamenti
- Di provvedere alla realizzazione delle dotazioni ecologiche ed ambientali individuate nel piano
- Di concorrere alle dotazioni territoriali tramite il contributo concessorio di cui alla legge 10/77
- I casi in cui in luogo della cessione delle aree di cui al primo punto, gli interventi di trasformazione contribuiscano alla costituzione e al mantenimento delle dotazioni territoriali attraverso la monetizzazione delle aree (art. A-26 comma 7)

- La disciplina del calcolo del valore delle aree da monetizzare e circa la regolazione convenzionale della cessione e attuazione delle dotazioni territoriali al di fuori del comparto di intervento (art. A-26 comma 10)

In conformità con le integrazioni apportate dalla L.R. 31/02, il Rue disciplina i procedimenti edilizi<sup>81</sup>. In relazione a ciò esso definisce gli organi e le funzioni della *Commissione per la qualità architettonica ed il paesaggio* introdotta all'art. 3 della citata legge. Anche le funzioni dello Sportello Unico per l'Edilizia sono definite attraverso il Rue.

Il regolamento definisce poi la disciplina dei titoli abilitativi sulle opere e gli interventi edilizi, individuandone i procedimenti ed i contenuti. Esso definisce infine le modalità di controllo dell'attività edilizia. Di particolare interesse è a proposito il recepimento nel *corpus* unitario del Rue, delle disposizioni precedentemente contenute nei regolamenti edilizi comunali. La Regione Emilia Romagna ha infatti da tempo introdotto nell'ordinamento della disciplina edilizia delle linee guida articolate sotto forma di "regolamento edilizio tipo", per il controllo della qualità dei manufatti edilizi oggetto di ristrutturazione, manutenzione o nuova edificazione. In particolare è interessante l'introduzione dei requisiti obbligatori (in precedenza denominati *requisiti cogenti*) definiti dalle deliberazioni di Giunta regionale n. 593/95, n. 268/00 e n. 21/01, cui i comuni dovranno adeguarsi ai fini della redazione del Rue.

---

<sup>81</sup> La L.R. 25 novembre 2002, n. 31 "Disciplina generale dell'edilizia", si coordina con la riorganizzazione delle disposizioni riguardanti la materia edilizia, ed in particolare le questioni inerenti i titoli abilitativi, contenute nel Testo Unico D.p.r. 380/01, di poco precedente.

*La recente legge n. 16/2004 della Regione Campania.* Anche in Campania le problematiche sempre più complesse del fenomeno metropolitano hanno evidenziato l'affanno del piano comunale così come definito nella legge 14/1982, recentemente 'aggiornata' dalle nuove "Norme sul governo del territorio" di cui alla legge n. 16 del 22 dicembre 2004. Essa è di impostazione naturalmente più moderna, tuttavia appare sotto molti aspetti piuttosto deludente.

Il fallimento delle forme di piano tradizionali si è espresso soprattutto nella costruzione di procedimenti onerosi, complessi, problematici e troppo spesso inefficaci, che hanno spinto le amministrazioni locali a cercare strumenti di azione alternativi al piano generale e spesso in deroga ad esso. L'innovazione legislativa concretizzatasi nello scorso dicembre si propone fra l'altro di dare nuova linfa agli strumenti urbanistici comunali, credendo di riformarne le forme ed i contenuti ma riuscendo, non solo a mio avviso, a cambiare solamente le denominazioni. Soprattutto l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, introducendo il Piano urbanistico comunale (Puc) in luogo del tradizionale Prg, dimostra di essere poco efficace nella dimensione in cui la nuova forma di piano si rivela essere troppo simile alla precedente. Le disposizioni conformative del diritto di proprietà e il contenuto totalmente prescrittivo delle disposizioni di piano ripropongono i limiti propri dell'attuale Prg, dimostratosi inefficace per la rigidità della disciplina, la decadenza dei vincoli di esproprio.

Ad una prima lettura del testo normativo, acclamato da più parti come fortemente innovativo e foriero di grandi miglioramenti per il governo del territorio regionale, è subito evidente il problema del mancato chiarimento da parte del legislatore circa la separazione chiara nel piano comunale (Puc) fra un livello strutturale ed uno operativo. L'art. 3 spiega che la pianificazione provinciale e comunale si "attuа" mediante disposizioni strutturali, valide a tempo indeterminato, e disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione in archi temporali limitati (comma 3). Poi però nell'elencare gli strumenti di pianificazione comunale (art. 22) specifica che sono tali il Puc (Piano urbanistico comunale), il Pua (Piano urbanistico attuativo) ed il Ruc (Regolamento urbanistico ed edilizio comunale), senza chiarire quale strumento di pianificazione concretizzi l'annunciato livello programmatico.

Esso però esiste nel testo di legge: compare inatteso all'articolo 25, che disciplina gli *Atti di programmazione degli interventi*. Questi sono necessari in quanto contengono, per gli ambiti di riqualificazione e trasformazione da realizzarsi in tre anni, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi, la determinazione delle opere di urbanizzazione, la programmazione delle opere pubbliche. Ciò vale soprattutto se il progettista intenda assegnare al piano strutturale comunale valore non conformativo del regime dei suoli, cosa che è sua facoltà in base al disposto dell'art. 23 comma 1: *Il Puc (...) disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo del diritto di proprietà* (il sottolineato è dell'autore).

*La Basilicata.* È l'unica che specifica che nel piano strutturale, che è esplicitamente un piano di indirizzi (art. 14 comma 1), i soli contenuti prescrittivi e vincolistici sono quelli relativi ai vincoli ricognitivi (comma 3) di tipo paesistico ed ambientale e quelli relativi a previsioni infrastrutturali di interesse regionale e provinciale concordati in sede di Accordi di pianificazione (comma 4).

## CALABRIA

C'è il Psc, art. 20) definisce le strategie per il governo di tutto il territorio comunale in coerenza con obiettivi provinciali e regionali. Classifica il territorio in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo forestale. Questo lascia intendere la categoria residuale del territorio urbanizzabile, laddove include aree non agricole e forestali, come terreni incolti, ad uso non attivo, ecc. è una categoria pericolosa, da evitare nella legge. Ma poi dice che (comma 3-a), fino alla emanazione della deliberazione della Giunta regionale in cui si introducono criteri anche prestazionali per la determinazione degli standard urbanistici, il Psc classifica il territorio assicurando la rigorosa applicazione del DI 1444/68 con gli standards e le zonizzazioni, *in maniera inderogabile e non modificabile*. Mi pare che il Psc sia del tutto equivalente al Prg di cui alla legge n. 1150/42. Anche il comma 3-i ribadisce il concetto, perché definisce il limiti di utilizzazione edilizia di ciascun ambito, , requisiti quali-quantitativi e loro parametri, aree edificabili, aree ove è consentito intervento diretto.

## PUGLIA

Il Pug è sostanzialmente il Prg (art. 9). La legge è estremamente sintetica nella descrizione dello strumento. Fatto singolare è la previsione nel Pug di previsioni strutturali e programmatiche. Queste ultime sono derogabili dai Pue (art. 15). Esse contengono la definizione dei perimetri urbani da sottoporre a Pue e le trasformazioni ammissibili all'interno di questi. Al di fuori dei Pue tali previsioni stabiliscono la disciplina di uso ed intervento (comma 3-b), che significa zonazione prescrittiva e norme tecniche di attuazione, come nel Prg. Unica innovazione, oltre la stranezza delle deroghe dei Pue al Pug, l'introduzione dei criteri perequativi nell'attuazione delle previsioni dei Pue.

## ABRUZZO

La regione Abruzzo è in fase di revisione della legge urbanistica. Ad oggi vige la L. 18/83 come modificata dalla L. R. 70/95, che è sostanzialmente affine al sistema di pianificazione comunale tradizionale disciplinato dalla L. 1150.

## LAZIO

In regione Lazio permane una situazione problematica. La legge vigente, la L.R. 38/1999, a dispetto di nuove denominazioni assegnate agli strumenti di pianificazione comunale, è di impostazione sostanzialmente tradizionale rispetto soprattutto al contenuto degli strumenti urbanistici generali ed al loro valore conformativo del regime dei suoli.

Oggi è nominata una commissione per la redazione di un testo unico regionale in materia urbanistica<sup>82</sup>, il cui testo (ultima versione presentata è di maggio 2004) è giudicato fortemente inadeguato dall'Inu Lazio. Le principali questioni oggetto di critica vertono soprattutto sul mancato recepimento della riforma costituzionale, il mancato coordinamento con il D.lgs 380/01 e l'impostazione di contrasto sostanziale con gli indirizzi intrapresi nel Progetto di Legge n. 153 approvato alla Camera.

---

<sup>82</sup> In merito alla vicenda della Regione Lazio, si veda il contributo di Simone Ombuen presentato al seminario Inu *Un nuovo passo verso la riforma urbanistica* tenuto a Roma il 15 settembre 2005.

## PIEMONTE

Legge di prima generazione, la n. 56/77. Storica nel suo impianto a suo tempo innovativo. Non significativa per la riforma degli strumenti urbanistici comunali in quanto di concezione eccessivamente datata.

## 7 L'esperienza francese: legislazione recente e nuove forme di piano

### 7.1. Il contesto legislativo francese

La legge cosiddetta *d'orientation fonciere* del 1967 fu redatta in un'epoca di grande sviluppo economico, con la vocazione specifica di permettere l'estensione delle città in funzione dell'eccezionale incremento demografico urbano e del necessario ammodernamento infrastrutturale del territorio.

Questo tipo di sviluppo ha negli anni determinato alcune incoerenze, che hanno prodotto soprattutto scoordinamento fra urbanizzazione, luoghi destinati alla residenza e trasporti. La logica funzionalistica della zonazione ha prodotto separazione, degrado ed esclusione di ampi settori urbani.

Alla base dell'innovazione legislativa odierna, definita la più importante dalla legge fondiaria del '67, è la volontà di costituire un chiaro supporto giuridico alla rinnovata politica territoriale nazionale, adeguata alle mutate esigenze di uno sviluppo economico ed urbano più razionale, più attento all'ambiente ed alla qualità della vita.

Fra il 1999 e il 2000 sono state approvate tre nuove leggi, fortemente interrelate l'una alle altre, con conseguenze dirette sugli aspetti territoriali dello sviluppo, sia sul piano dei contenuti che degli strumenti. Si tratta della legge *Voinet* (o *LOADDT*) del 25 giugno 1999, di indirizzo per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; la legge *Chevènement* del 12 luglio 1999, relativa al rafforzamento ed alla semplificazione della cooperazione intercomunale; ed infine la legge *Gaysot-Besson* del 13 dicembre 2000, più nota come *SRU, solidarietà e rinnovamento urbano*.

Il rinnovato quadro legislativo nazionale è da considerare come un grande cantiere<sup>83</sup> che impegna l'insieme delle istituzioni a modificare il proprio punto di vista sulle questioni territoriali, invitando ad un rinnovamento delle pratiche e delle culture professionali. Attraverso di esso lo Stato ha preso atto che le conurbazioni strutturano ormai fortemente l'interezza del territorio nazionale, costituendo i nodi di una maglia territoriale complessa.

Queste tre leggi convergono su alcuni concetti nodali, che sono il cuore delle nuove dinamiche di sviluppo territoriale.

Innanzitutto il ruolo del progetto istituzionale, considerato la tappa preliminare fondamentale, che deve costituire il riferimento per la messa a punto degli strumenti.

Poi si è evidenziata la necessità di coordinamento nelle politiche settoriali, che rende necessaria la cooperazione dei diversi attori dello sviluppo territoriale.

Infine le tre leggi fanno proprio l'allargamento degli orizzonti territoriali da considerare per una più efficace pianificazione, che tenga conto dello sviluppo economico, delle politiche di solidarietà, della mobilità di merci e persone, del mercato residenziale, della *mixité* urbana. In quest'ottica è fondamentale individuare la giusta scala territoriale per le azioni da intraprendere, al fine di avere efficacia nelle politiche attivate<sup>84</sup>.

L'esigenza di trasversalità emerge dunque con forza, ed impone che ciascuna tematica urbana (dalla mobilità, al rinnovo urbano, all'ambiente, all'economia) sia integrata nello strumento di pianificazione "globale" e nel progetto territoriale. Si auspica cioè il superamento degli strumenti specialistici e settoriali, affinché le diverse dimensioni che compongono l'organizzazione urbana d'insieme siano finalmente ed efficacemente messe a sistema.

Questione centrale nelle politiche urbane è costituita dalle Conurbazioni (*agglomérations urbaines*). La maggior parte delle funzioni amministrative e delle politiche strategiche di sviluppo si esercitano ormai a livello di raggruppamenti intercomunali. A conferma di ciò si consideri

<sup>83</sup> La definizione è di Jean Frébault, *CODIRDU*, 2002

<sup>84</sup> *CODIRDU*, 2002

l'accelerazione avutasi negli ultimi anni nella formazione di Comunità di conurbazione<sup>85</sup>.

*Figura sulle conurbazioni (pag. 143 libro CODIRDU)*

Nel 1994 l'Associazione dei sindaci delle grandi città di Francia ha firmato un manifesto (*Mon pays, c'est la ville*) contenente dieci proposizioni fondative, fra le quali vi è la creazione di comunità di conurbazione "a tassa professionale unica". L'aspetto della politica fiscale è centrale per l'operatività di questi organismi.

La recente riforma fiscale ha soppresso le preesistenti voci di fiscalità diretta comunale (la tassa d'abitazione, le tasse sui terreni costruiti e non costruiti, la tassa professionale) per introdurre nel 2003 la tassa professionale unica al tasso del 20,01%. Nel caso di Lione questa tassa rappresenta oggi il 45% delle entrate di funzionamento della comunità urbana. Con la Tassa Professionale Unica, il ricavato fiscale non è più attribuito ai singoli comuni, ma è la Comunità urbana che ne dispone direttamente ed indipendentemente.

Al *Grand Lyon* sin dal 1997 è istituita una dotazione di solidarietà comunitaria, allo scopo di attivare meccanismi di perequazione intercomunale. L'utilizzo mirato delle risorse fiscali consente all'amministrazione di bilanciare e compensare le sperequazioni causate dalle azioni di politica metropolitana. Grazie alla riforma attivata nel 2003 l'ammontare della dotazione di solidarietà fiscale è passata dai 3M € versati annualmente fra il '99 ed il 2002 ai 13,4M € del 2003.

Dunque la scala vasta diviene uno strumento di "larga alleanza", finalizzato da un lato a gestire con maggiore capacità strategica fenomeni che travalicano i confini amministrativi consolidati, e dall'altro per avere maggiore peso politico e decisionale, maggiore voce in capitolo e otere nella contrattualizzazione con le altre collettività e con lo Stato.

Si tratta evidentemente di una fase di transizione in cui gli assetti istituzionali si riorganizzano in cerca di nuovi equilibri. In questa riformulazione di ruoli e poteri il Comune non scompare affatto. La nuova

ripartizione delle competenze dovrebbe far sì che le municipalità (Comuni o *arrondissements*) conservino la propria identità rappresentativa, e gestiscano direttamente le funzioni di prossimità necessarie ai legami sociali. Lo sforzo riformista si scontra evidentemente con difficoltà strutturali da un lato (globalizzazione, recessione economica, disoccupazione), e dall'altro con realtà sociali sempre più complesse e difficili, che trovano i luoghi di maggiore degrado e conflittualità nei comuni periferici delle grandi *agglomérations*.

Mi pare particolarmente significativo il fatto che le tre leggi enfatizzino molto la dimensione del *progetto* di territorio. Questo filone politico rientra in una forte linea di indirizzo intrapresa negli anni '80 dalla Comunità Europea, che ha portato a assumere il territorio quale specifico campo di intervento delle politiche strutturali europee dalla seconda metà degli anni Novanta<sup>86</sup>.

Il progetto è qui inteso come una *démarche* più che come procedura. L'accezione del termine pone in evidenza la dimensione del formarsi graduale e partecipato del progetto, attraverso correzioni successive, ripensamenti e confronti fra soggetti diversi. Soprattutto pare significativo che il *projet* divenga il luogo di composizione di visioni separate, sia sul piano dei livelli amministrativi, che su quello delle competenze e prerogative tecniche settoriali. È chiara la tensione verso una migliore efficienza dei processi ed una maggiore efficacia degli strumenti, in vista di una *governance* metropolitana di maggiore forza che in passato.

In questa visione particolare importanza è data, nella legge *SRU*, allo strumento dello *SCoT*, o Schema di coerenza territoriale, che dovrebbe costituire lo strumento strategico di area vasta sufficientemente flessibile, in cui si intende far convergere in modo armonico le istanze prodotte da un territorio vasto e complesso.

La legge *Voynet* introduce una visione "federalista" dello sviluppo (*ivi*) da portare avanti attraverso l'adesione volontaria al progetto di territorio co-ideato. La legge in effetti «trasforma le condizioni di pianificazione territoriale istituendo degli strumenti urbanistici la cui utilizzazione si basa da una parte sulla partecipazione e sulla forte adesione degli attori,

<sup>85</sup> Secondo dati forniti dalla Federazione Nazionale Agenzie Urbanistiche nel 2002, sono 50 le Comunità di conurbazione formatesi, una trentina in fase di formazione e due nuove Comunità urbane in aggiunta a quelle storiche.

<sup>86</sup> Si veda in proposito Janin-Rivolin, *Le politiche territoriali dell'unione europea*, 2000.

dall'altra sulla nozione di *progetto* e sulla integrazione in questo degli obiettivi di sviluppo sostenibile»<sup>87</sup>.

Se da un lato infatti si verifica il diffuso disinteresse degli abitanti per la sfera politica, dimostrato dal crescente astensionismo elettorale, dall'altro i cittadini esprimono l'esigenza di un maggiore controllo sull'azione pubblica e di maggiore partecipazione all'elaborazione dei progetti. Cogliendo la contraddizione la legge *Voynet* tenta di creare i presupposti per "reinventare la democrazia urbana" a partire da un rinnovato dialogo con i cittadini.

Accanto a nuove conferenze locali dei sindaci, istituite per costruire una democrazia di prossimità, decentralizzata e più partecipativa, un innovativo ed importante ruolo è giocato dal Consiglio di Sviluppo Metropolitano. Si tratta di un organo previsto dalla Legge *Voynet* (*Legge per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio*), predisposto al fine di promuovere la partecipazione e consentire a tutti i soggetti della società civile di associarsi nella riflessione e nella messa in opera del Progetto Metropolitano. Compito del Consiglio di sviluppo è anche quello di mettere a punto le modalità per la concreta attuazione di determinate priorità, e di costruire i partenariati necessari alla realizzazione dei progetti.

Si tratta in pratica di un organismo di allerta permanente sui bisogni e sui problemi reali della popolazione, aperto alla società civile e coordinato da organi preposti in seno agli Enti di cooperazione intercomunale.

In presenza di una reale sussidiarietà e dell'equiordinazione degli enti pubblici coinvolti nei processi, il ruolo di arbitro e di garante giocato dallo Stato è in Francia tradizionalmente piuttosto forte. Funzione principale degli organi decentrati dello Stato è infatti da un lato di garantire la compatibilità delle azioni locali con gli indirizzi generali di interesse superiore dettati dalle politiche e dalle leggi nazionali ed europee, e dall'altro di giocare un ruolo di mediazione sia fra diversi livelli che fra diversi attori.

Sono inoltre istituite le sedi permanenti preposte a questo confronto ed alle relative verifiche, costituite dalle negoziazioni attivate per l'approvazione dei *contrats de ville*, dei *contrats d'agglomération*<sup>88</sup>, o

---

<sup>87</sup> Dominique Bureau, «La dimension Environnemental des trois lois» in CODIRDU, *cit.*

<sup>88</sup> Il *Contrat* costituisce il documento di programmazione finanziaria per l'attuazione delle azioni previste dall'Amministrazione nel periodo di riferimento.

anche per le decisioni circa i finanziamenti da erogare su specifici progetti di rinnovo urbano (i cosiddetti *Grands projets de ville*).

*La legge SRU*. La Legge n. 1208 del 13 dicembre 2000 denominata *Solidarietà e Rinnovamento Urbano* nasce con un obiettivo ambizioso, di restituire armonia e coerenza ai luoghi di vita della popolazione, di migliorare la qualità della vita. Gli strumenti di governo del territorio vengono dunque riformulati, nella nuova legge, al fine di adeguarli al nuovo contesto. Sono dunque istituite nuove figure di piano che sostituiscono le precedenti nel codice nazionale dell'urbanistica, ed assumono le denominazioni di: 1. *Schema di coerenza territoriale (SCoT)*. 2. *Piano urbanistico locale (PLU)*. 3. *Carte comunali*.

La legge all'art. L. 121-1 introduce i principi comuni a tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica.

Il principio di equilibrio deve assicurare uno sviluppo coerente ai principi della sostenibilità, in particolare bilanciando gli interventi urbani ed agricoli con quelli per la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Il principio di diversità delle funzioni e di *mixité* sociale è finalizzato a superare il concetto funzionalista dell'azzoneamento che ha prodotto fenomeni di degrado e di marginalità sia fisica che sociale in ampie parti urbane.

Il principio del rispetto verso l'ambiente deve garantire un utilizzo misurato delle risorse territoriali, il controllo delle emissioni inquinanti, la tutela del patrimonio di interesse storico, la prevenzione dai rischi.

La dimensione ambientale necessita di uno sguardo necessariamente ampio, su una dimensione territoriale adeguata alla gestione dei problemi. Gli strumenti di pianificazione di area vasta (lo SCoT soprattutto) devono stabilire le coerenze necessarie fra azioni ed obiettivi di sostenibilità, che sono poi declinati, *subsidiarité oblige*<sup>89</sup>, alla scala comunale attraverso gli strumenti urbanistici generali (i *PLU*).

Sia le agglomerazioni che i comuni devono ragionare in termini di *Progetto di territorio*, superando la separazione delle competenze e puntando ancora di più sul dialogo interistituzionale, e con i cittadini. In questa ottica i documenti di pianificazione, prima dell'adozione, sono

---

<sup>89</sup> Dominique Bureau, *cit.*

sottoposti a concertazione e ad inchieste, al fine di avere condivisione dei contenuti e delle scelte (*culture partagée*).

#### *Le misure strategiche della legge*

##### *Rinforzare la democrazia dei processi*

Questo vuol dire rinforzare la decentralizzazione dei processi in materia di urbanistica, rendendo obbligatoria la concertazione con gli abitanti. Nel vecchio sistema, la concertazione era prevista solo nel caso di conversione di aree non costruite all'urbanizzazione, oppure preliminarmente ad operazioni di progettazione. Ora essa è estesa come fase preliminare per tutti gli strumenti urbanistici, e nessuna regola urbanistica può essere resa vigente senza che sia stata approvata da inchiesta pubblica.

Nell'ottica di rinforzare la decentralizzazione, dotandosi di una carta comunale anche le piccole amministrazioni diventeranno competenti in materia di autorizzazioni e titoli abilitativi, a partire dall'entrata in vigore della carta. Ieri essa era riservata ai comuni dotati di POS, a partire da sei mesi dall'approvazione di questi e l'entrata in vigore.

##### *Semplificare le procedure*

Sono previste diverse misure.

I certificati urbanistici indicheranno chiaramente le limitazioni amministrative al diritto di proprietà, preciseranno il regime tributario sui terreni, grazie al quale se ne garantirà il mantenimento.

Sarà soppresso il controllo preliminare sulla divisione dei terreni costruiti (art. 111-5 code de l'urbanisme).

L'utilizzo dei beni sottoposti a prelazione sarà reso più flessibile, e la determinazione del valore d'esproprio è stato armonizzato.

##### *Migliorare la "sicurezza giuridica"*

Sarà rinforzata attraverso la semplificazione delle procedure di elaborazione delle regole urbanistiche e del rilascio delle autorizzazioni individuali.

##### *La fiscalità urbana*

Al fine di favorire l'uso più razionale dei suoli e scoraggiare l'urbanizzazione periferica diffusa, si è attuata una riforma fiscale. Il regime previgente di finanziamento delle reti è stato sostituito con un tributo teso al finanziamento della viabilità e delle reti delle nuove lottizzazioni. I proprietari possono fare una convenzione per prefinanziare

la viabilità. In questo caso beneficeranno del mantenimento delle regole e della fiscalità urbanistica per 5 anni, anche in caso di cambiamento del piano locale.

Non sono più ammissibili i contributi per superamento del coefficiente d'occupazione del suolo (COS) o dell'indice di edificabilità (PLD).

I coefficienti per il calcolo del contributo per le opere di urbanizzazione sono corretti allo scopo di favorire gli alloggi collettivi a scapito delle case unifamiliari.

La tassa fondiaria sui terreni edificabili e non ancora edificati, può essere maggiorata dai comuni.

Questo allo scopo di rimettere i terreni sul mercato e di acquisire maggiori risorse per il rinnovamento urbano.

##### *Gli strumenti di pianificazione*

Gli strumenti di governo del territorio vengono dunque riformulati al fine di adeguarli al nuovo contesto, e sono istituite nuove figure di piano che sostituiscono le precedenti nel Codice Nazionale dell'Urbanistica.

A scala di conurbazione è istituito lo "Schema di Coerenza Territoriale" (*SCoT*), finalizzato a definire gli obiettivi generali di pianificazione e di urbanizzazione, ed a delineare le politiche per l'assetto degli insediamenti, i servizi e le infrastrutture. Fondamentale in questo tipo di piano è l'attenzione alle relazioni territoriali di scala ampia, che necessariamente travalicano le separazioni amministrative degli enti, e le tematiche di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali.

Il "Piano Urbanistico Locale" (*PLU*), che sostituisce il vecchio Piano di Occupazione dei Suoli (*POS*), costituisce il progetto di assetto del territorio comunale, disciplina gli insediamenti e lo spazio pubblico, il paesaggio e l'ambiente. Esso è pensato come strumento di pianificazione strutturale, per mettere in condizione gli enti locali di meglio definire le regole urbanistiche in funzione delle esigenze della realtà locale e del progetto globale urbano che essa vuole costruire.

Con il *PLU* si intende superare l'impostazione espansiva e separativa dello *zoning* tipico dei vecchi *POS*, con particolare attenzione a limitare l'estensione urbana e privilegiare il rinnovamento urbano. Il piano diventa il quadro di coerenza delle azioni comunali, non soltanto attraverso la definizione dell'uso del suolo, ma anche attraverso la definizione di un quadro di azioni e di opere studiate al fine di conseguire gli obiettivi

enunciati. Ciò viene esplicitato attraverso la messa a punto del “Progetto di Assetto e Sviluppo Sostenibile” (*PADD*). Esso rappresenta il livello operativo della pianificazione comunale, attraverso il quale si definiscono le scelte prese per l’evoluzione della conurbazione, definendo le regole della pianificazione urbana e la disciplina giuridica dei suoli.

La procedura di elaborazione, revisione e modificazione dei *PLU* è stata molto semplificata rispetto ai *POS*. E’ stata inoltre studiata una procedura d’urgenza per i progetti che rivestono particolare interesse generale. Sono state infine rinnovate le regole per le procedure di concertazione e di inchiesta pubblica, che costituiscono una fase fondamentale del processo per la condivisione e la trasparenza delle scelte.

In questo la nuova legge *SRU* ha voluto rinforzare la democrazia ed il decentramento dei processi decisionali in materia urbanistica, rendendo obbligatoria la concertazione con gli abitanti. Infatti mentre nel vecchio sistema la concertazione era prevista solo in casi specifici, ora essa costituisce fase preliminare obbligatoria all’adozione di tutti gli strumenti urbanistici, e nessuna regola urbanistica può essere resa vigente senza che sia stata approvata tramite inchiesta pubblica. La legge ha reso possibile la semplificazione delle procedure di elaborazione delle regole e del rilascio dei titoli abilitativi individuali. Essa ha inoltre previsto una riforma del regime fiscale dei suoli, al fine di favorire l’uso più razionale degli stessi e di scoraggiare l’urbanizzazione periferica diffusa. Infine, in tema di sostenibilità della mobilità, la legge dà impulso alla diffusione del mezzo di trasporto collettivo ed ai cosiddetti modelli di spostamento lento, ovvero la pedonalità, la bicicletta ecc. A tal fine si prevede che gli strumenti urbanistici abbiano un forte coordinamento con quelli di gestione della mobilità urbana e territoriale (*PDU, piano della mobilità urbana*).

## 7.2. Lo schema di coerenza territoriale

Si tratta di un nuovo strumento pensato per attualizzare il livello di pianificazione strutturale e strategica rispetto agli Schemi Direttori introdotti nel lontano 1967 con la legge cosiddetta di orientamento fondiario<sup>90</sup>. All’epoca questi strumenti furono pensati per garantire la

---

<sup>90</sup> In seno al Ministero dell’*Equipement* è istituito un servizio tecnico denominato Centro Studi sulle Reti, i Trasporti, l’Urbanistica (*CERTU*) che ha per missione lo sviluppo della conoscenza e delle competenze nelle numerose attività collegate col governo delle città e

grande crescita urbana e la dotazione minima di attrezzature pubbliche. Essi risultavano dunque poco concertati, la loro redazione vedeva un forte protagonismo dello Stato, erano fundamentalmente pensati per la disciplina zonale dei suoli.

Le leggi di decentramento delle funzioni amministrative (leggi 7 gennaio e 22 luglio 1983) trasferirono la responsabilità dei piani urbanistici agli enti locali senza peraltro modificarne i contenuti. Gli schemi direttori restavano in pratica finalizzati alla redazione dei sott’ordinati piani di occupazione dei suoli, ma risultavano spesso spiazzati dagli strumenti settoriali (mobilità, commercio, residenza) che rispondevano con maggiore flessibilità ed efficacia alle politiche urbane pubbliche.

La legge *SRU* del 2000 introduce lo Schema di Coerenza Territoriale (*SCoT*) intendendolo come un piano intercomunale riguardante un’intera realtà conurbativa (*agglomération*) o una Comunità Urbana laddove istituita. Attraverso di esso si è inteso creare un piano di formazione più partecipata e dal linguaggio più chiaro, che sia in grado di coordinare meglio sul territorio l’insieme di politiche settoriali espresse dai piani di livello operativo in materia di mobilità, politica residenziale, commercio, tutela dell’ambiente.

Solo attraverso la dotazione di uno *SCoT* le istituzioni metropolitane hanno facoltà di promuovere nuove urbanizzazioni, che altrimenti sono estremamente limitate sull’esistente.

Lo *SCoT* si compone di diverse elaborazioni (art. L. 122-1). Innanzi tutto deve contenere una diagnosi della situazione territoriale e delle tendenze sotto i differenti profili: economico e demografico, dei bisogni collettivi, di assetto dello spazio, dell’ambiente, delle diverse esigenze abitative, dei trasporti, delle attrezzature e dei servizi.

Il contenuto strategico dello *SCoT* si precisa in uno strumento del tutto innovativo che enfatizza la dimensione del *progetto* di città che la collettività ha ideato in maniera partecipata. Si tratta del *PADD*, ovvero *Progetto di assetto e di sviluppo sostenibile*, contenente la definizione degli obiettivi che le politiche pubbliche urbane perseguono in materia di

---

del territorio. A tal proposito il *CERTU* realizza pubblicazioni tecniche illustrative cui si rimanda per maggiori dettagli sugli argomenti qui trattati. Circa gli *SCoT* si veda DGUHC, *Gli Schemi di coerenza territoriale. Contenuti e metodi*, CERTU 2003.

residenza, attività produttive, mobilità, tempo libero, traffico e spazi di stazionamento.

Al fine di perseguire questi obiettivi lo *SCoT* definisce gli indirizzi generali di organizzazione spaziale e determina una strategia generale di azioni integrate che garantiscano i «grandi equilibri». Questi sono esplicitamente elencati nella legge e sono inerenti i rapporti che si instaurano fra spazi urbani e spazi rurali, fra usi residenziali differenziati, fra carico urbanistico e servizi di trasporto, impatti ambientali, attrezzature commerciali, valorizzazione dei paesaggi, specialmente urbani e periurbani (particolare attenzione va prestata alle entrate di città).

Nello Schema di coerenza c'è poi la delimitazione di tutti gli ambiti di tutela ambientale e storica, e degli ambiti per l'eventuale nuova urbanizzazione, tenendo conto dei programmi statali per le attrezzature pubbliche e dei parchi regionali istituiti.

Gli *SCoT* possono contenere degli elaborati di approfondimento progettuale relativi a determinati settori ritenuti strategici. Tutti i piani di settore, i Piani Urbanistici Locali e gli strumenti urbanistici di dettaglio<sup>91</sup> devono essere conformi con i contenuti dello *SCoT*.

Lo *SCoT* si compone di due elaborazioni: il Rapporto di presentazione, contenente il quadro conoscitivo e il contenuto strategico dello Schema; il Documento di indirizzi contenente gli Indirizzi attuativi e le prescrizioni di tipo strutturale. Si elencano di seguito in sintesi i contenuti dei due documenti:

• **Rapporto di presentazione** (*Rapport de présentation*)

Contenuto:

1. la diagnostica di cui all'art. L. 122-1
2. lo stato ambientale iniziale
3. il *PADD*
4. le fasi di realizzazione
5. la valutazione degli impatti ambientali previsti

---

<sup>91</sup> Fra questi vi sono le Zone ad Aspetto Differito, le Zone ad Aspetto Concertato, le lottizzazioni, le operazioni edilizie su superficie superiore a 5.000 mq, le acquisizioni fondiarie pubbliche superiori a 5 ettari.

Il Rapporto illustra dunque lo stato del territorio, presenta gli obiettivi e le scelte e ne valuta i possibili impatti ambientali. È un tipico documento illustrativo, non avente valore cogente.

Il *PADD* contiene le grandi scelte strategiche che governeranno le azioni da intraprendere nella fase operativa. Ad esse si dovranno conformare i piani sott'ordinati. L'innovazione è proprio nella concezione del *progetto*. Bisogna superare la nozione tradizionale legata alla elaborazione di disegni, planimetrie e norme tecniche, per esplorare la dimensione pedagogica di un documento che è ideato in maniera partecipata, che ha contenuti condivisi sul piano degli obiettivi e delle scelte strategiche in quanto incarna un'idea di futuro elaborata dalla collettività. Il *PADD* non ha valore prescrittivo. Esso risponde piuttosto all'esigenza di superare la rigidità del piano sinottico che fornisce una visione certa del futuro di un territorio a tempo indeterminato. Il Progetto va piuttosto inteso in senso evolutivo, anche grazie alla permanenza costante della struttura tecnica di pilotaggio che ne segue l'attuazione e la revisione non oltre i dieci anni dall'approvazione. Per questo la determinazione di obiettivi fondamentali da perseguire ne è contenuto essenziale. Essi sono strutturati su alcuni assi tematici principali: politiche per la casa, sviluppo economico, politiche di mobilità in rapporto all'assetto delle funzioni, politiche ambientali, attrezzature e spazi per il tempo libero.

Il CERTU (*cit.* p. 51) insiste sulla dimensione politica del progetto di territorio qui illustrato. Essendo elaborato sotto la responsabilità dell'amministrazione che lo promuove, è un progetto politico-istituzionale in quanto serve gli interessi e le scelte delle comunità che vivono e lavorano nel territorio. I governi locali hanno la responsabilità e la prerogativa, in base ad un principio fondamentale di democrazia di prossimità, di inventare il futuro del proprio territorio. Su questo e sulla capacità di attuare le scelte saranno giudicati dagli elettori in sede elettorale. Questo principio introduce elementi di efficienza e di competitività del sistema politico-amministrativo locale.

• **Documento di indirizzo** (*Document d'orientation*)

Contenuto:

1. Indirizzi di organizzazione spaziale
2. I siti naturali da proteggere
3. I grandi equilibri fra spazio urbano e spazio rurale
4. Gli obiettivi generali
5. Le condizioni per l'urbanizzazione prioritaria dei territori già serviti dai trasporti collettivi

Il Documento di indirizzo è un elaborato scritto, corredato di elaborati grafici. Esso può anche contenere la localizzazione di massima delle grandi attrezzature urbane e dei servizi di trasporto. Solo nel caso delle aree di tutela ambientale o storico-culturale gli elaborati grafici devono permettere l'individuazione precisa dei perimetri interessati attraverso rappresentazioni in scala adeguata (1:5000, 1:2000).

Il Documento è dunque prescrittivo, nella misura in cui gli strumenti urbanistici sott'ordinati sono sottoposti a vincolo di compatibilità.

Esso non deve però sostituirsi ai piani sott'ordinati, in quanto non è tenuto a contenere carte di destinazione d'uso dei suoli. Ciò è competenza del Piano Urbanistico Locale (*PLU*), con la sola eccezione della delimitazione di aree a disciplina di tutela (sche spetta allo *SCoT*).

Una *orientation*, ovvero un indirizzo, può essere espressa sia attraverso il testo scritto che attraverso una rappresentazione grafica. Essa esprime un principio da seguire nella determinazione dell'assetto territoriale (ad esempio la protezione di un luogo o la creazione di un corridoio verde). Il Documento precisa inoltre la modalità di applicazione di tale principio, affinché i documenti sott'ordinati vi si possano conformare.

Nel caso di indirizzi rappresentati graficamente, sarà da privilegiare un linguaggio di tipo simbolico, che potrà essere precisato meglio a scala locale. Sarà infatti il *PLU* a specificare la disciplina dei suoli e la delimitazione precisa delle aree.

Il CERTU (*cit. p. 71*) precisa che ci possono essere tre tipi di *orientation*:

1. può trattarsi di indirizzi generali da applicarsi all'intero territorio, nel qual caso può non essere necessaria la rappresentazione grafica;
2. può trattarsi della localizzazione simbolica di un principio, nel qual caso potrà essere utile accompagnare il simbolo con una didascalia;

3. solo nel caso di disciplina di tutela potrà essere indicato con precisione il perimetro di suolo interessato.

Sul piano del dimensionamento dei bisogni, lo *SCoT* deve certamente entrare nel merito, con riguardo ai grandi equilibri territoriali definiti nel *Progetto* di assetto (*PADD*). La definizione quantitativa di un determinato fabbisogno dovrà però essere riferita alla scala territoriale, non potendo essere precisata sul singolo comune, cosa che è prerogativa del *PLU*. In questo si deve tener presente che la dimensione dei Comuni francesi, che sono circa 36.000, è generalmente piuttosto piccola rispetto al territorio italiano. La dimensione amministrativa intercomunale si gioca anche su questa caratteristica, che enfatizza il rapporto diretto fra cittadini e rappresentanti eletti a livello locale, garantendo però in una certa misura il coordinamento e la concertazione delle grandi scelte a scala vasta.

Lo *SCoT* può inoltre definire l'ordine di grandezza ad esempio di un polo di sviluppo, o di una nuova urbanizzazione. Esso può anche qualificare la tipologia di una data attrezzatura o di un dato polo di sviluppo. Qualora gli obiettivi enunciati nel *PADD* necessitino di particolari prescrizioni, il Documento di indirizzi le può specificare lasciando tuttavia ai *PLU* la definizione delle disposizioni regolamentari.

Lo Schema di Coerenza è dunque particolarmente efficace nella gestione delle salvaguardie e delle coerenze su scala sovracomunale, in quanto le politiche pubbliche possono dispiegarsi in maniera unitaria su ambiti territoriali pertinenti agli obiettivi individuati. In questo giocano un ruolo essenziale le istituzioni sovracomunali come le Comunità Urbane o gli Enti di cooperazione intercomunale, che costituiscono la modalità ordinaria di governo del territorio in Francia.

La legge esplicita che l'oggetto degli *SCoT* è proprio la coerenza sui principali obiettivi cui deve orientarsi l'azione di governo. Questi sono comuni a quasi tutte le aree urbanizzate nazionali e si possono sintetizzare nei punti seguenti.

- La protezione degli spazi naturali e agricoli di interesse sovracomunale, in cui assume importanza strategica la continuità della trama verde che occupa ancora gli interstizi delle aree metropolitane.

- Il rinnovamento urbano finalizzato al contenimento del consumo di suolo, alla qualità della vita, alla competitività del sistema socio-economico, alla coesione sociale<sup>92</sup>.
- Orientare l'organizzazione e l'eventuale espansione urbana verso le parti del territorio già dotate di opere di urbanizzazione, con particolare riguardo ai collegamenti di trasporto pubblico, che sono individuati come elemento chiave per il buon funzionamento degli insediamenti urbani complessi. Attraverso la modifica al Codice dell'urbanistica la legge (art. R. 122-3) attribuisce allo SCoT la facoltà di subordinare la nuova urbanizzazione di aree ad uso agricolo alla realizzazione di adeguate linee di trasporto pubblico.
- L'attenzione al sistema della mobilità è estesa all'area vasta, dato l'aumento costante degli spostamenti fra centri urbani e territori rurali o rururbani. Lo SCoT deve in particolare farsi carico di definire una politica dei trasporti a scala adeguata e prevedere le relative azioni da attivare (nuove infrastrutture, trasporto pubblico, "modalità lente"). Attraverso gli Schemi di coerenza si intende attuare un'azione più efficace sul piano del coordinamento fra politica dei trasporti ed assetto degli usi del territorio. Questo vuol dire in particolare limitazione degli spostamenti e dell'uso dell'automobile, essendo la qualità dell'aria particolarmente sensibile a questa modalità di trasporto (art. L. 121-1).
- L'evoluzione dei modi di consumo e di utilizzo del tempo libero da parte della popolazione impone una nuova attenzione all'organizzazione delle funzioni di grande distribuzione commerciale e delle grandi attrezzature per il *loisir*. Tali funzioni hanno un'incidenza importante sul piano dell'uso dell'automobile privata, e vanno per questo prioritariamente controllati.
- La politica della casa va tenuta nel giusto conto data la ricaduta che ha sul piano sociale e di qualità della vita di ogni fascia di popolazione. Le scelte residenziali devono essere coordinate dallo

<sup>92</sup> Della criticità dell'argomento si è reso conto il legislatore francese dandone riscontro nell'innovazione legislativa nazionale, ma le azioni fra il 2000 ed oggi non sono state sufficientemente rapide ed efficaci. La questione è infatti balzata drammaticamente all'attenzione della nazione nell'autunno 2005, in seguito ai violenti scontri avvenuti nelle periferie delle grandi aree metropolitane fra gruppi di giovani e forze dell'ordine.

SCoT in quanto implicano un'attenzione necessariamente sovracomunale. La politica di perequazione fiscale ed i fondi di solidarietà costituiti grazie alla riforma della tassa professionale unica costituiscono un fondamentale strumento a supporto di questo aspetto.

Appare chiaro che le modalità di ideazione di un simile strumento di coerenza territoriale implichi una procedura ben formalizzata in cui la concertazione e la cooperazione fra diversi soggetti pubblici, le comunità locali e le associazioni di interessi giochi un ruolo essenziale (v. schema seguente). La concertazione è stata resa obbligatoria dalla legge (art. 300-2), così come l'inchiesta pubblica sui contenuti del progetto una volta adottato. È la tradizione della cosiddetta *culture partagée* che costituisce una delle peculiarità più interessanti dell'esperienza francese di governo del territorio da ormai svariati lustri.

L'articolo L. 122-3 sancisce le modalità di definizione del perimetro di territorio sottoposto allo SCoT. Allorquando lo Schema si riferisce a enti pubblici competenti in materia di SCoT, come ad esempio le Comunità Urbane o gli Enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI), allora il suo perimetro coincide con la totalità del territorio di giurisdizione dell'ente.

Il perimetro è determinato a seconda dei casi, dai consigli municipali coinvolti, ovvero dall'organo deliberante dell'ente pubblico di cooperazione intercomunale competente. L'iniziativa appartiene ai comuni oppure agli EPCI. L'approvazione del perimetro è sempre sottoposta al controllo dello Stato, tramite le prefetture dipartimentali che ne verificano la compatibilità con gli obiettivi nazionali stabiliti dalle leggi.

I perimetro deve tenere conto di eventuali raggruppamenti di Comuni esistenti, delle nuove conurbazioni, dei parchi naturali, così come dei perimetri già costituiti per i piani di settore, come il piano della mobilità urbana o lo schema di sviluppo commerciale.

Di particolare interesse per la definizione del perimetro è la nozione di *area urbana*, che è stata introdotta avendo riguardo all'estensione del territorio interessato dai maggiori spostamenti casa-lavoro.

Nella preparazione delle elaborazioni, studi e rappresentazioni del Rapporto di presentazione e del Documento di indirizzi, hanno un ruolo

chiave le Agenzie urbanistiche. Molte di esse esistono già ed operano sui territori come partner delle istituzioni. Ma la legge rilancia la facoltà di Comuni, Enti di cooperazione intercomunale e Collettività territoriali di crearne di nuove assieme allo Stato (art. L. 121-3), allo scopo di seguire le vicende territoriali, di aiutare a definire le politiche urbane, di elaborare i documenti urbanistici e specialmente gli Schemi di coerenza territoriale. Quello delle Agenzie è un ruolo tecnico. La responsabilità politica e l'approvazione degli strumenti urbanistici resta naturalmente all'autorità competente che ne promuove la formazione.

È interessante la previsione del costo di uno *SCoT* per gli enti locali, effettuata dal CERTU<sup>93</sup>. Il budget che l'ente preposto deve considerare dovrebbe aggirarsi mediamente sui 750.000 € per una conurbazione comprendente dai 40 agli 80 Comuni ed una popolazione fra gli 80.000 e i 150.000 abitanti. Il range di costo è stato valutato compreso fra i 150.000 € ed i 3 M € per le aree metropolitane maggiori.

Gli *SCoT* devono essere aggiornati allo scadere di un periodo massimo di dieci anni.

---

<sup>93</sup> Centro Studi sulle Reti, i Trasporti, l'Urbanistica, organismo tecnico del Ministero dell'*Equipement*.

*Il Procedimento di formazione dello SCoT  
(i riquadri in giallo indicano le fasi partecipate e/o concertate)*

le tappe	soggetto agente	
Studi e incontri preliminari	Collettività locali e loro raggruppamenti in EPCI	
Iniziativa di SCoT e definizione perimetro		
pubblicazione del perimetro	Stato	
Creazione dell'Ente Pubblico (EP) titolare dello SCoT (EPCI o Sindacato Misto)		
Comunicazioni per conoscenza		
Delibera degli obiettivi e delle modalità di concertazione	Ente Pubblico titolare	
Diagnostica, quadro conoscitivo	Ente Pubblico titolare	
Stato iniziale dell'ambiente		
Progetto territoriale di assetto e di sviluppo sostenibile; valutazione d'incidenza = <b>Rapporto di presentazione</b>		
<b>Concertazione sul progetto di territorio redatto a non meno di 4 mesi dall'approvazione dello SCoT</b>		
Indirizzi generali e definizione grandi equilibri Obiettivi: residenza, trasporti, commercio, paesaggio, rischi, tutele = <b>Documento di indirizzi</b>	Ente Pubblico titolare	
Bilancio della concertazione e deliberazione di deduzioni	Ente Pubblico titolare	
Adozione del progetto di Schema (Rapporto di presentazione e Documento di indirizzi)		
Consultazioni		
<b>Impugnativa eventuale del prefetto</b>	<b>Commissione di conciliazione</b>	Comune o EP
Pubblica inchiesta sul progetto di Schema e parere delle collettività pubbliche		Ente Pubblico titolare
Approvazione in seguito ad eventuali modifiche		Ente Pubblico titolare
Controllo di conformità legale. in vigore due mesi dopo la trasmissione al Prefetto	Entrata	Stato
Ritiro eventuale di una collettività (Comune o raggruppam.)		Collettività

### 7.3. Il PLU, piano urbanistico locale

Il PLU sostituisce i piani di occupazione del suolo, costituendo un documento più semplice da elaborare ed aggiornare. È uno strumento finalizzato a definire il progetto globale del comune in materia di pianificazione, trattamento dello spazio pubblico, paesaggio ed ambiente. Deve essere compatibile con gli altri documenti di pianificazione e specialmente con gli *SCoT*. Esso è pensato per mettere in condizione gli enti locali di meglio definire le regole urbanistiche in funzione della realtà locale e del progetto urbano per la realtà locale.

Il PLU è stato pensato per superare l'impostazione espansiva e di *zoning* dei vecchi POS, per meglio controllare l'espansione insediativa e privilegiare il rinnovamento urbano. I *Plu* diventano il quadro di coerenza delle azioni comunali, non soltanto attraverso la definizione dell'uso del suolo, ma anche attraverso la definizione di un quadro di azioni e le operazioni studiate al fine di conseguire obiettivi (il progetto istituzionale dell'amministrazione locale) specialmente nel campo del trattamento degli spazi pubblici, il paesaggio, l'ambiente ed il rinnovamento urbano.

Il piano interessa la totalità del territorio di uno o più comuni associati. Esso detta le regole per l'intervento pubblico e privato nei quartieri in mutazione. La disciplina delle zone è inclusa nel PLU che considera anche le politiche di pianificazione attuativa.

La procedura di elaborazione, revisione e modificazione del piano comunale è stata molto semplificata. Inoltre è stata studiata una procedura d'urgenza per i progetti che rivestono particolare interesse generale.

Le procedure di concertazione sono ormai preliminari alla formazione del progetto. La fase di inchiesta pubblica è stata resa obbligatoria per ogni procedimento di formazione degli strumenti urbanistici.

Come i vecchi POS, il PLU è redatto su iniziativa del comune, in associazione con gli altri soggetti interessati e con lo Stato.

Prima ancora di definire la regolamentazione del territorio, analogamente allo *SCoT*, compito di un PLU è di illustrare chiaramente il progetto globale di città, ovvero il *Progetto di pianificazione e di sviluppo sostenibile (PADD)* che la collettività esprime per il futuro dell'area metropolitana. Esso disciplina la totalità del territorio concernente

l'associazione di comuni o la Comunità urbana, in un documento unitario che unifica regole e sintassi finora frammentati in diversi POS di scala comunale.

Il piano si deve confrontare con un territorio a scala più vasta dell'Agglomerazione, nell'ottica della concertazione delle scelte che hanno effetti potenziali su territori enormemente più vasti di quelli direttamente amministrati.

Per meglio comprendere le modalità di pianificazione globale messa a punto in Francia per il governo delle grandi aree metropolitane, si è approfondito un caso studio particolarmente significativo per tradizione ed esiti conseguiti. Si tratta del caso Lione, ove è istituita dal 1967 la Comunità urbana del *Grand Lyon*, avente competenza in molte funzioni amministrative di scala metropolitana.

Nella revisione dei piani urbanistici la Comunità lionese tiene conto di una dimensione di attenzione superiore ai confini amministrativi comunitari. Il cosiddetto territorio del "grande sud-est" comprende le Regioni di Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur e Languedoc-Roussillon coinvolte nella strutturazione di un polo metropolitano di livello sud europeo. Allo scopo di rendere più pertinente il contenuto dello *SCoT* alle problematiche generali del territorio, è stata inoltre studiata un'ipotesi di perimetro di area vasta ben superiore a quella della Comunità urbana dei 55 Comuni appartenenti al *Grand Lyon*: si tratta della Regione urbana lionese (*RUL*) comprendente 650 comuni su quattro dipartimenti, con 2,4 milioni di abitanti. L'area metropolitana di Lione si estende sino alle città di media importanza situate nei dintorni, sottoposte alla Direttiva Territoriale di Pianificazione, che si occupa di spazi agricoli, sviluppo economico, grandi infrastrutture, ed è pilotata dallo Stato. La grande Agglomerazione lionese, che si estende per un diametro di 25-30 km e ha già superato largamente il limite amministrativo del Grand Lyon, sarà interessata dallo Schema di Coerenza Territoriale che definirà i principali assi di sviluppo dell'agglomerazione.

Il PLU comprende una quantità di documenti di indirizzo tematico, che ne faranno parte integrante: il Piano della mobilità urbana (*PDU*), lo Schema direttore commerciale (*SDUC*), il Programma locale per l'abitazione (*PLH*), la Carta dell'ecologia urbana, i Siti Protetti, le Zone di

bonifica (istituite dalla legge sulle acque), i vincoli di pubblico interesse (piano di prevenzione dei rischi, ZPPAUP, monumenti storici etc.).

Componente preliminare del progetto di PLU è la *diagnostica* generale sullo stato del territorio e sulle tendenze in atto. Essa comprende i seguenti argomenti:

- il sistema ambientale: le 7 unità di paesaggio; gli spazi naturali e la trama del verde; il rischio naturale, frane e inondazione; la risorsa acqua.
- il sistema insediativo: il settore centrale; i quartieri di case unifamiliari; i sobborghi operai; i grandi complessi collettivi; i borghi rururbani; aree scarsamente urbanizzate; aree produttive, poli di attrezzature superiori;
- il patrimonio storico ed archeologico: i siti classificati, i siti iscritti.
- le dinamiche demografiche
- tipologie di abitazioni e loro distribuzione
- l'economia: agricoltura; impianti produttivi industriali; terziario; commercio;
- il rischio tecnologico
- trasporto e mobilità: rete viaria; trasporto pubblico; ferrovie; rete fluviale; aeroporti
- acqua potabile e depurazione
- rifiuti
- welfare: sanità; istruzione; sport; cultura

A partire dal quadro conoscitivo si determinano gli obiettivi principali per l'azione innovativa nel campo ambientale, economico e sociale.

Coerentemente con gli obiettivi delineati viene redatto il *PADD* (Progetto di assetto e di sviluppo sostenibile), analogamente a quanto avviene per lo *SCoT*.

Il *Plan Local d'Urbanisme* definisce le regole della pianificazione urbana e la disciplina giuridica dei suoli.

Esso indica le aree edificabili, le aree naturali, le linee di trasporto collettivo, la nuova viabilità etc. Il piano ha dunque valore giuridico per tutti, privati cittadini e pubblica amministrazione, e costituisce il riferimento obbligatorio cui bisogna conformarsi per i nuovi usi del suolo, così come per l'ottenimento dei permessi di costruzione.

Il *PLU* è un documento di diritto pubblico, ma non si occupa di problemi inerenti la dimensione edilizia, condominiale, e quelli disciplinati dal Codice Civile.

Novità principali

1. Il Plu risponde all'esigenza di definire un "progetto urbanistico globale" della collettività dell'insieme del Grand Lyon, ma anche dei singoli comuni e degli *Arrondissement* della Comunità urbana. Il PADD dà maggiore senso al documento di pianificazione, e specialmente nella sua parte regolamentare.
2. Il tema della sostenibilità dello sviluppo del territorio illustrato nel Plu è una priorità assoluta. Questo significa che si evolve il concetto di sviluppo nel senso per una visione più qualitativa che sappia coniugare le esigenze dell'economia con quelle dell'ambiente, dei bisogni degli abitanti.
3. La partecipazione della cittadinanza alla definizione degli obiettivi è condizione essenziale alla formazione del Plu.
4. Il Plu introduce uno strumento innovativo complementare al regolamento, denominato "Indirizzi di assetto" (*orientations d'aménagement*). Esso dovrebbe permettere alla collettività di meglio controllare la qualità degli spazi e delle costruzioni, in taluni ambiti di particolare sensibilità.

Il Plu ha validità sull'intero territorio della Comunità Urbana. Questa è un organismo che si occupa:

- strategia (*prospective*) in materia di urbanistica, economia e sviluppo;
- gestione di urbanistica, viabilità, nettezza urbana, acqua, trasporti.

Il Plu è elaborato ad iniziativa e sotto la responsabilità di un Ente pubblico di cooperazione intercomunale (*EPCI*), che può essere una Comunità urbana (come nel caso del *Grand Lyon*), ovvero una associazione di comuni. La disciplina copre il territorio di tutti i comuni, di cui prende in considerazione specificità, bisogni, progetti locali.

Elaborazione del Plu

Gli *EPCI* lavorano in stretto contatto e collaborazione con i Comuni, gli *Arrondissement* (le Municipalità), lo Stato, il Consiglio regionale, il Consiglio generale, la Camera di Commercio e dell'Industria, la Camera dei mestieri, la Camera dell'agricoltura, i *syndicat d'études et de programmation de l'agglomération*, le associazioni e gli abitanti.

Dunque la Comunità dirige il processo, lo coordina, e fa sì che il Plu sia il risultato di una concertazione approfondita.

Il Plu deve inoltre includere gli indirizzi dettati da altri documenti quali ad esempio:

- lo Schema direttore della Conurbazione, il Piano locale degli alloggi (PLH), il piano della mobilità (PDU), la Carta dell'ecologia urbana, lo Schema direttore urbanistico commerciale;
- i vincoli pubblici, come la protezione dei beni culturali, la prevenzione dei rischi naturali o tecnologici.

I grandi temi

Lo sviluppo sostenibile

*OBIETTIVO N° 1. Sviluppare la città nel rispetto del suo ambiente naturale*

L'obiettivo è di rispettare gli equilibri fra territorio urbano e naturale, tutelare le risorse e considerare il rischio naturale.

A tale scopo bisogna limitare l'estensione della città e contenere il consumo di suolo per nuovi usi urbani.

Azioni:

- valorizzare i paesaggi e tutelare la "trama verde" della conurbazione
- controllare l'estensione urbana in aree naturali
- tutelare le risorse naturali, in particolare l'acqua potabile
- adeguare gli insediamenti al rischio naturale (inondazioni, frane)

In virtù di queste azioni si prevede un aumento degli spazi verdi tutelati di 1340 ha; il regolamento è attento all'agricoltura periurbana, in termini di usi ammissibili, inserimento paesaggistico degli edifici; rinforzo dei vincoli su spazi verdi ed alberature in città; restrizione dell'urbanizzazione

nelle aree a rischio naturale; migliore protezione delle aree di captazione dell'acqua potabile.

*OBIETTIVO N° 2. Rinforzare la coesione e la complessità sociale*

Nonostante i buoni risultati ottenuti bisogna lavorare sul tema qualità della vita. Il Plu raccorda le prescrizioni che vengono dai piani di settore, come il Piano locale degli alloggi (PLH), ed il piano della mobilità (PDU). Migliore distribuzione dell'edilizia sociale e rafforzamento del trasporto collettivo, con maggiore distribuzione delle attività commerciali.

Azioni:

- valorizzare e rinforzare i poli già esistenti;
- conservare il patrimonio della città;
- riconciliare il trasporto con la qualità della vita (trasporto pubblico e trasporto lento).

Il piano diversifica l'offerta di abitazioni, in funzione della nova domanda. Il regolamento si adatta alla conservazione del patrimonio, permette tipologie intermedie fra la casa unifamiliare ed il condominio, favorisce la diffusione del servizio e delle attività economiche necessarie alla vitalità dei quartieri.

*OBIETTIVO N° 3. Favorire lo sviluppo delle attività economiche.*

Il piano si propone di migliorare la competitività della conurbazione per permettere alle imprese di trovare terreno adatto alle nuove esigenze dell'economia globale.

Ma anche le piccole imprese, l'artigianato ed il commercio al dettaglio devono trovare spazio nel cuore della conurbazione.

Azioni:

- riequilibrare il commercio al dettaglio rispetto a quello dei centri commerciali periferici
- individuare con attenzione le aree destinate alle attività produttive, sia nel centro cittadino, qualora compatibili, che nelle zone ad uso specializzato, e prendendo in conto il rischio tecnologico
- Incentivare e tutelare l'agricoltura periurbana

Allo scopo le aree destinate alle attività produttive non sono diminuite anche sul lungo termine. Le regole sono state semplificate, rinforzando la qualità dell'inserimento urbano e paesaggistico. Sono favorite le attività

commerciali diffuse e contenute quelle su grande superficie. I perimetri di protezione dal rischio tecnologico sono aumentati.

L'inchiesta pubblica: come intervenire ?

Dopo una fase di concertazione preliminare al Progetto di assetto e di sviluppo sostenibile (*PADD*) inizia la fase dell'inchiesta pubblica, durante la quale gli abitanti sono invitati a prendere conoscenza del progetto di Plu e a formulare osservazioni. Esa è organizzata per incontri svolti nei comuni fra il 3 novembre ed il 15 dicembre 2004. Dopo questa fase, nel corso del 2005 il progetto sarà adottato dall'amministrazione del *Grand Lyon*.

Gli elaborati del Plu

1. Dossier di Plu
2. Studi d'impatto delle zone a pianificazione concertata
3. Pareri dei soggetti pubblici e delle associazioni e organismi consultati sul progetto di Plu
4. la comunicazione complementare del 20 agosto 2004

*1- IL DOSSIER DEL P.L.U.*

A. I documenti generali che costituiscono il progetto di Plu alla scala di conurbazione.

- > La delibera del consiglio di Comunità sul progetto di Plu, che lo convalida e permette di metterlo alla pubblica inchiesta;
- > Il sommario del dossier
- > Il rapporto di presentazione, composto da 2 tomi
  - tomo 1: quadro conoscitivo e temi-obiettivo
  - tomo 2: bilancio del Plu – misure d'impatto del piano sull'ambiente
- > Il Progetto di assetto e di sviluppo sostenibile (P.A.D.D.): esso illustra il progetto urbanistico generale in termini di indirizzi di sviluppo e di assetto di tutto il Grand Lyon. Esso fonda e motiva le regole applicate nel regolamento.
- > Il Regolamento: definisce le regole che si applicano nelle singole zone rappresentate sui documenti grafici.

- tomo 1: disposizioni generali valide su tutte le zone e regole specifiche di ogni zona

- tomo 2: vincoli urbanistici particolari relativi ad ogni comune

**E le tavole?**

Zone U: aree già urbanizzate

*Zone comprese nei comuni di Lyon e Villeurbanne*

UA: centro storico di Lyon

UAC: settore del progetto urbano *Lyon-Confluence*

UB: città consolidata del XIX secolo (Lyon e Villeurbanne)

UC: centro quartiere (?) (Lyon e Villeurbanne)

UCA: centro dei grattacieli (Villeurbanne)

UCV: centro quartiere di Villeurbanne

UI: zone di attività economica

ULC: parco paesaggistico di *Lyon-Confluent*

UP: zone residenziali a tipologia unifamiliare

UR: zone residenziali a tipologia d'immobili (?)

URD: zone residenziali di alloggi collettivi ad impianto definito unitariamente (*La Duchère*)

URM: zone ad impianto complesso ed uso misto residenziale-produttivo (Lyon)

URMA: zone ad uso misto nel settore di riqualificazione di *Bon Lait*

URMV: zone ad impianto complesso ed uso misto residenziale-produttivo (Villeurbanne)

URP: zone di protezione paesistica

*Zone comprese negli altri comuni:*

UA: zone centrali (borghi, villaggi)

UB: zone residenziali con tipologia di grandi edifici di abitazioni collettive

UC: zone a funzioni miste, con prevalenza residenziale

UD: zone residenziali a tipologia intermedia

UE: zone residenziali a tipologia unifamiliare ed a bassa densità

UI: zone produttive

UIX: zone di attività aeronautiche

URP: zone di protezione paesistica

UV: zone residenziali a bassa densità, limitrofe ad aree naturali

UX: zone ad uso commerciale su grandi superfici

Zone AU: (AUA, AUB...) aree urbanizzabili a breve termine

Zone AU: (AU1, AU2...) aree urbanizzabili a lungo termine

UIP: zone di attività portuali

UL: zone di parco urbano

USP: poli di attrezzature

Zone A: aree agricole

Zone N: aree naturali o boscate

#### *7.4. La carta comunale*

È uno strumento studiato per i comuni piccoli, sprovvisti di PLU. Esso contiene l'indicazione delle aree edificabili e quelle naturali, ma non hanno bisogno di dotarsi di un regolamento specifico. Il procedimento di approvazione è congiunto fra il consiglio comunale ed il prefetto, ma la novità è l'obbligo di inchiesta pubblica, per permettere la partecipazione degli abitanti.

### 7.5. Alcune considerazioni

L'interesse del caso francese risiede in due aspetti interrelati che lo contraddistinguono: la prima è l'esperienza amministrativa intercomunale, che in Francia ha ormai una tradizione quasi quarantennale; la seconda è la presa di coscienza della necessità di considerare la sostenibilità dello sviluppo come condizione necessaria in ogni processo di trasformazione del territorio.

L'azione di governo è dunque condotta nel continuo sforzo di integrare e coordinare in sinergia l'intersectorialità dei poteri, delle competenze, delle tecniche e dei saperi.

Il Comune di Lione si può oggi considerare il centro storico di un territorio urbanizzato molto più vasto. Sviluppato attorno ad un insediamento di antica origine, alla confluenza dei due grandi fiumi Rhône e Saône, ha una popolazione di 445.452 abitanti (censimento 1999), e si suddivide in 9 *arrondissement* costituenti ciascuno l'unità amministrativa minima.

Il perimetro metropolitano fu formalizzato con l'istituzione della *Communauté Urbaine du Grand Lyon* (legge 31 dicembre 1966) per la gestione unitaria di alcuni importanti servizi collettivi. La conurbazione comprende oggi 55 comuni ed è estesa su circa 50.000 ha (487 km<sup>2</sup>) con una popolazione di 1.167.532 abitanti<sup>94</sup>.

Nel sistema di governo delle grandi città francesi, la cosiddetta "democrazia di prossimità" costituisce un valore prioritario da preservare. Pur interessati dall'espansione insediativa, sia gli *arrondissement* che costituiscono il Comune capoluogo, sia i Comuni della corona urbana ormai fisicamente fusi con esso, conservano la propria individualità politico-amministrativa, che esercitano attraverso un organo consiliare autonomo, un sindaco, poteri e competenze indipendenti<sup>95</sup>. Nel caso di alcune grandi aree metropolitane francesi come Lione, il coordinamento delle politiche e dei servizi urbani è affidato ad un'entità istituzionale di scala sovracomunale (detta Comunità urbana) dotata di ampi poteri in molti dei settori nevralgici della vita amministrativa.

---

<sup>94</sup> Fonte: Insee, Censimento 1999

<sup>95</sup> in Francia i Comuni sono circa 36.000

Di tutta la popolazione della Comunità urbana del *Grand Lyon* (circa mezzo milione di nuclei familiari) la metà circa vive nei due Comuni centrali di Lione e Villeurbanne. Un quarto degli abitanti risiede nei 13 comuni della prima corona urbana orientale, ed il restante 25% negli altri 40 comuni appartenenti al *Grand Lyon*. La densità media della conurbazione è di 2.396 abitanti per chilometro quadrato (simile, per esempio, a quella di Napoli e provincia).

Fra il 1990 ed il 1999 nel *Grand Lyon* si è registrato un incremento demografico di quasi 33.000 abitanti (+2,9%), a confermare il trend del decennio precedente. L'età media è anche qui in aumento, ma un quarto della popolazione ha meno di 20 anni. I dati demografici del Dipartimento del Rhône (che include il *Grand Lyon* e la cui popolazione totale è concentrata per i  $\frac{3}{4}$  nel suo perimetro) dimostrano un incremento totale fra il 1990 e l'inizio del 2002 di circa 102.000 abitanti, pari quasi al 7%<sup>96</sup>.

L'economia lionese si regge sui settori tradizionali dell'industria, delle attività terziarie e finanziarie. Le attività industriali "storiche", come il settore tessile, la chimica ed il meccanico, hanno saputo conservare margini di competitività grazie ad una forte innovazione nell'offerta commerciale e nelle tecnologie adottate. A queste si sono aggiunte attività altamente innovative che si sono ritagliate un ruolo importante nell'economia nazionale ed internazionale: si tratta soprattutto delle biotecnologie, dell'informatica e delle telecomunicazioni, della produzione di materie plastiche, dei servizi per l'ambiente, etc. Uno dei punti di forza dell'economia locale risiede quindi nella differenziazione dell'offerta, che si appoggia tra l'altro su una forte presenza di imprese industriali di dimensione media.

Di particolare attualità ed interesse nell'esperienza francese è il sistema di governo del territorio attivato nelle Comunità urbane. Calibrate a scala sovracomunale, le funzioni amministrative comunitarie tentano di supportare con maggiore efficacia lo sviluppo di realtà estremamente complesse quali sono oggi le aree metropolitane (*agglomérations*). La Comunità urbana è un ente amministrativo istituito in Francia con la legge 31 dicembre 1966, allo scopo di porre rimedio allo scostamento esistente fra soggetti amministrativi competenti e realtà geografiche complesse a

---

<sup>96</sup> Fonte : Insee, Censimento 1990 e stime dati provvisori al 01.01.2002

carattere metropolitano. La novità introdotta da quella legge risiedeva nel pensare la conurbazione in modo unitario, e nel proiettare le prospettive di sviluppo in una necessaria dimensione metropolitana e sovracomunale. Risultava ormai necessario per il legislatore francese, coordinare i servizi collettivi in un'ottica di solidarietà e razionalità, rendendo possibile la realizzazione delle grandi attrezzature pubbliche di scala metropolitana. In seguito alla legge furono create quattro Comunità Urbane: Lyon, Lille, Bordeaux e Strasbourg. Poi ne sono state istituite altre dieci: Alençon, Arras, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Nancy, Marseille e Nantes.

Nel sistema di governo metropolitano gli organi elettivi più vicini alla popolazione quali i Comuni (che come abbiamo visto conservano un'estensione strettamente coincidente con le singole individualità socio-geografiche) e gli *arrondissement* consentono di mantenere una relazione personale stretta fra i cittadini e i rappresentanti eletti. A questo livello amministrativo sono istituite le sedi di partecipazione diretta della popolazione costituite dai comitati di quartiere, dalle CICA ecc. Ognuno dei 55 comuni partecipi del *Grand Lyon* è presente nel Consiglio comunitario attraverso i propri rappresentanti, nominati in numero proporzionale alla popolazione.

Le Comunità urbane costituiscono dunque il luogo deputato alla soluzione negoziale dei conflitti ed alla definizione partecipata e solidale delle strategie, degli obiettivi e delle azioni da attivare. Nella convinzione delle istituzioni locali, il segreto di questa capacità amministrativa comunitaria risiede nel perseguimento di un consenso fondato in larga parte su una rinnovata tradizione di democrazia partecipativa. Attraverso la costituzione di luoghi istituzionali preposti alla partecipazione ed all'ascolto, le singole comunità esercitano la democrazia di prossimità messa in atto dal sistema amministrativo locale, potendo esprimere le proprie istanze da sottoporre alle sedi decisionali comunitarie.

*Il piano strategico.* La Comunità Urbana del *Grand Lyon* governa ed amministra unitariamente le funzioni di scala metropolitana che necessitano di coordinamento e di supporto tecnico, e che i singoli comuni non sono in grado di gestire individualmente (principio di adeguatezza). Le

sue principali competenze si sono nel tempo ampliate ed oggi si possono così sintetizzare:

1. servizi di utenza quotidiana: viabilità, distribuzione di acqua potabile e servizi fognari, raccolta e trattamento rifiuti urbani, mobilità e parcheggi;
2. urbanistica ed assetto del territorio: elaborazioni strumenti urbanistici (Piano locale urbanistico, Schema direttore), abitazioni, alloggi sociali, spazi pubblici, grandi attrezzature metropolitane;
3. economia, politica fondiaria ed immobiliare: schema di sviluppo economico del territorio, siti "tecnopolitani" (parchi tecnologici), insediamento di imprese, riserve fondiarie.

La maggior parte delle competenze sono esercitate direttamente dalle strutture tecnico-amministrative del *Grand Lyon*, sebbene alcuni servizi siano delegati ad organismi esterni, al fine di ottimizzare l'efficienza di una macchina amministrativa poderosa e complessa. Così ad esempio avviene per alcuni servizi come l'acqua potabile, gli alloggi sociali, il trasporto pubblico ed i parcheggi.

Ai comuni rimane affidata l'organizzazione e l'erogazione di servizi di interesse locale come la gestione dell'anagrafe, i titoli abilitativi e i documenti urbanistici, gli spazi pubblici, la pubblica illuminazione, l'economia e lo sviluppo locale, la polizia urbana. Ad essi competono inoltre l'azione sociale, sanitaria, l'educazione primaria e lo sport, infine la cultura e l'informazione. Gli altri enti e soggetti istituzionali sono titolari di competenze ben precise, che svolgono nel rispetto del principio di sussidiarietà ed in continua collaborazione secondo gli istituti della partecipazione riconosciuti.

Il tema della definizione di strategie generali condivise è un nodo politico su cui l'amministrazione comunitaria punta da sempre molte energie. All'approssimarsi del terzo millennio con la volontà di rafforzare il proprio ruolo e di rispondere alle nuove sfide di sviluppo lo slogan del *Grand Lyon* è stato: «Il futuro non è già dato. Si costruisce. E per costruirlo bisogna comprendere, identificare le opportunità e i vincoli».

Questo sforzo di comprensione, riflessione ed elaborazione di spunti d'azione per il futuro si è concretizzato in un programma-laboratorio permanente battezzato "Millennio 3" e partito nel 1997. Il giorno 1 dicembre di quell'anno la Comunità ha adottato il programma *Millenaire 3*

allo scopo di attivare il dibattito pubblico sul futuro della Comunità, e con l'obiettivo a breve termine di elaborare in collegamento con le istituzioni e con la società civile, il progetto di sviluppo globale e sostenibile dell'area metropolitana. Dopo quasi tre anni di studi, incontri, dibattiti e l'istituzione di cinque gruppi di lavoro tematici, il 18 e 19 settembre 2000 è stato presentato al Consiglio della Comunità urbana del *Grand Lyon* il nuovo Progetto strategico metropolitano (*Projet d'Agglomération*) denominato "Una conurbazione competitiva ed unita: 21 priorità per il 21° secolo". Attraverso di esso la Comunità ha inteso dare continuità ed applicazione ai principi di Agenda Habitat stabiliti nella conferenza delle Nazioni Unite di Istanbul (*Habitat II*, 1996).

La strategia a medio termine messa a punto con l'intento dichiarato (non senza un po' di retorica) di immaginare il nuovo ruolo di Lione, metropoli globale e sostenibile del terzo millennio, si sviluppa in due direzioni programmatiche. Da un lato la città innovativa e sostenibile, con alta qualità di vita. Testimoniano questo impegno le azioni messe in atto per l'ambiente, l'istruzione, la cultura, il tempo libero, la mobilità, la rivitalizzazione dei quartieri. Dall'altro la conurbazione lionese, che ha i mezzi per svolgere un ruolo internazionale, deve costruire un futuro in prospettiva europea. In questo è essenziale la cooperazione con le altre grandi città della regione Rhône-Alpes e con la rete metropolitana sud-europea costituita da Ginevra, Marsiglia, Torino, Barcellona e Genova.

Con tali ambizioni la Comunità urbana ha iniziato la grande riflessione sul futuro, ed ha analizzato le evoluzioni sociali, le emergenze, i nuovi bisogni, le disfunzioni e le rigidità. Come filo conduttore del processo di sviluppo è stato invocato un "nuovo umanesimo" che ponga la persona umana al centro dell'attenzione, ed individui nell'identità urbana una risorsa fondamentale da arricchire e promuovere.

La nuova presidenza insediatasi nel 2001, ha deciso di dare continuità al programma d'azione del Progetto Metropolitano promosso dal precedente esecutivo, ma ha ritenuto opportuno avviarne la revisione secondo le strategie del nuovo corso politico. Allo scopo si sta oggi lavorando al progetto denominato *Lyon 2020. Millenaire 3* costituisce tuttora la struttura portante delle politiche di sviluppo comunitarie, come dimostrano le azioni programmate nel Piano di Mandato 2001/2007 e soprattutto le operazioni messe a bilancio con il Contratto di Conurbazione

2000/2006. Il Piano di Mandato, firmato dal Presidente del Grand Lyon il 12 novembre 2001, costituisce infatti l'impegno che i rappresentanti eletti assumono nei confronti dei cittadini elettori. Il Contratto di Conurbazione, siglato l'8 settembre 2003 dallo Stato, la Regione, il Dipartimento e la Comunità urbana costituisce il documento attraverso il quale si stabiliscono in maniera trasparente gli impegni finanziari assunti da ciascuno, al fine di rendere operative le politiche e le strategie individuate. Le tematiche sono state dunque affrontate sia sul piano del "cosa fare?" che su quello del "come fare?", nella consapevolezza che il Progetto Metropolitano è uno strumento in continuo aggiornamento, per adeguarsi ai cambiamenti ed alle dinamiche imprevedibili del contemporaneo.

Le difficoltà di governo di una realtà così complessa risultano enormi, ed alcuni fallimenti sono inevitabili. Piuttosto, la lezione di governance che l'esperienza lionese può offrire è nell'aver costruito un progetto politico chiaro e forte, in cui la collettività si riconosce e su cui tutti gli attori si impegnano per vincere la sfida. Esso si traduce oggi in progetto di città, e costituisce le fondamenta su cui è stato elaborato il nuovo piano urbanistico generale.

Il Progetto Metropolitano costituisce la sintesi del lavoro di costruzione partecipata della strategia. Di seguito se ne indicano i contenuti, costituenti il quadro concettuale in cui si inseriscono le politiche e le azioni che la Comunità urbana sta portando avanti.

*Il Consiglio di Sviluppo.* Si è determinato nelle metropoli contemporanee un paradosso nel rapporto tra la cittadinanza e l'amministrazione. Se da un lato infatti si verifica il diffuso disinteresse degli abitanti per la sfera politica, dimostrato dal crescente astensionismo elettorale, dall'altro i cittadini esprimono l'esigenza di un maggiore controllo sull'azione pubblica e di maggiore partecipazione all'elaborazione dei progetti. Cogliendo la contraddizione gli organismi comunitari tentano oggi di "reinventare la democrazia urbana" a partire da un rinnovato dialogo con i cittadini.

Nuove conferenze locali dei sindaci sono istituite per costruire una democrazia di prossimità, decentralizzata e più partecipativa. Ma in seno alla complessa macchina amministrativa un innovativo ed importante ruolo

è giocato dal Consiglio di Sviluppo Metropolitano. Esso è stato istituito nel corso dell'anno 2000 ed insediato dall'allora presidente Raymond Barre, il 5 febbraio 2001. Si tratta di un organo previsto dalla Legge *Voynet* del 25 giugno 1999 (*Legge per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio*), predisposto al fine di promuovere la partecipazione e consentire a tutti i soggetti della società civile di associarsi nella riflessione e nella messa in opera del Progetto Metropolitano. Compito del Consiglio di sviluppo è anche quello di mettere a punto le modalità per la concreta attuazione di determinate priorità, e di costruire i partenariati necessari alla realizzazione dei progetti.

Si tratta in pratica di un organismo di allerta permanente sui bisogni e sui problemi reali della popolazione, aperto alla società civile e coordinato da un organo avente ruolo di "incubatore di politiche" del *Grand Lyon*, ovvero la Direzione Prospettiva e Strategia di Conurbazione (*DPSA*).

*I grandi progetti urbani.* Attivare politiche di sviluppo significa anche rinnovare profondamente le strutture urbane. La sfida della competitività è stata lanciata in Francia investendo da alcuni anni sui grandi interventi di riqualificazione urbana. Lo Stato si è fatto carico nel dicembre 1999 di attivare finanziamenti straordinari attraverso un programma nazionale elaborato dal Comitato Interministeriale delle Città (*CIV*) da cui sono nate le esperienze pilota dei cosiddetti *Grands Projets de Ville*.

In continuità con quella stagione di politiche per le città il *Grand Lyon* ha individuato ampi ambiti di tessuto insediativo degradato o marginale, destinati a essere convertiti in nuovi poli caratterizzati da alta accessibilità, *mixité* di funzioni ed elevati standard di qualità, tali da ricreare contesti attrattivi per la popolazione e per le attività produttive. Le operazioni di rinnovo urbano di grande respiro messe in cantiere dal *Grand Lyon* mirano a cambiare fortemente il volto della città nel giro di pochi anni, mantenendo l'innovazione quale filo conduttore delle azioni: nuove sono le procedure decisionali e le modalità di finanziamento, nuove le tecnologie, le metodologie di progettazione e di realizzazione dei nuovi insediamenti. Si accenna di seguito alle operazioni più significative intraprese, attraverso le quali la città concretizza questa idea di competitività sostenibile di livello internazionale.

### *L'analisi ambientale urbanistica*

Analisi Ambientale Urbanistica

Analyse Environnementale de l'Urbanisme (AEU)

Fonte : ADEME Délégation régionale des Pays de la Loire, 24/07/2003

Perché realizzare una AEU ?

Condurre le operazioni di trasformazione urbanistica implica oggi prendere importanti decisioni in termini di energia e di ambiente.

L'importanza di effettuare considerazioni ambientali in anticipo rispetto alla stesura del progetto urbanistico, risulta centrale per la possibilità di adeguare le azioni agli obiettivi evidenziati (ad es. l'orientamento delle particelle, il tracciato infrastrutturale, ecc.).

Questo perché bisogna prendere nella dovuta considerazione le seguenti scelte:

Tipologia di apporto energetico e tecniche di produzione del calore

Concezione e trattamento degli spazi aperti e dell'edificato

Risposta alle necessità di mobilità e di trasporti

Smaltimento dei rifiuti

Prestazioni energetiche

Controllo delle emissioni sonore

Controllo della qualità dell'aria

A tal fine l'Agenzia per l'Ambiente e la gestione dell'Energia (Ademe), nel quadro dei dispositivi di aiuto alla decisione, sostiene ed accompagna le procedure di AEU intraprese da enti pubblici e progettisti.

Cos'è la AEU?

È uno studio preliminare che consente di integrare i progetti e le trasformazioni territoriali con considerazioni ed attenzioni di tipo ambientale ed energetico. Lo studio effettuato è generale, e può dare luogo a ulteriori studi di fattibilità realizzati da specialisti di settore.

Componenti dell'AEU:

Diagnostica multidisciplinare: impatti del progetto, bisogni futuri, obiettivi ambientali locali

Raccomandazioni progettuali nel rispetto delle esigenze ambientali ed energetiche, aventi carattere operativo ed integrabili nei documenti contrattuali

A chi è indirizzata la AEU?

Ai committenti quali gli enti pubblici, gli enti per l'alloggio sociale, gli operatori immobiliari, le società di progettazione;

Operatori e professionisti urbanisti incaricati della sua messa in opera (Agenzie urbanistiche, uffici di studi tematici).

Quando si realizza una AEU?

Può integrarsi direttamente nelle procedure di progettazione: agli studi preliminari (dossier di creazione delle ZAC, studi di impatto, diagnostiche, ecc.), alla definizione del programma progettuale, ai regolamenti delle consultazioni...

Può costituire uno studio specifico realizzato in un dato momento della progettazione, al fine di avere un maggiore controllo dell'impatto ambientale del progetto. A tal fine essa produce delle raccomandazioni da integrare nei regolamenti

Modalità di sostegno ed incentivo

L'ADEME sostiene i committenti che applicano la AEU finanziando il 50 % del costo degli studi, limitatamente a 20.000 € per i progetti attuativi (quartieri, isolati, aree produttive...) e a 50.000 € per i piani urbanistici (Scot, Plu, Plh...).

Georges GUIGNABEL, Ministero per l'Assetto del Territorio e dell'Ambiente, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. L'expérience française*

La legge del 1976 ha introdotto in Francia la valutazione d'impatto da applicare ai progetti di lavori e di assetto urbanistico sia pubblici che privati. Gli strumenti urbanistici non erano fatti oggetto di valutazione d'impatto preventiva

La questione ambientale nei documenti urbanistici

I POS: la legge del 76 prevede genericamente che "i documenti urbanistici rispettino le preoccupazioni ambientali". Il decreto applicativo 7 luglio 1977 imponeva che il rapporto di presentazione del pos presentasse

un'analisi dello stato iniziale del luogo e dell'ambiente in funzione della sensibilità dell'ambiente, e le incidenze del piano sull'evoluzione di questo ambiente, ed infine le misure per la loro tutela e valorizzazione (art.R123-17 del vecchio Codice dell'urbanistica). Lo studio di impatto si è però rivelato poco efficace: un bilancio fatto nel 1984 ha rilevato che in più del 70% dei casi lo studio occupava meno di una pagina del rapporto di presentazione del pos.

Il decreto n. 2001-260 del 27 marzo 2001, di applicazione della legge SRU impone che nel rapporto di presentazione degli SCot vi sia: l'analisi dello stato ambientale iniziale; la valutazione degli impatti prevedibili degli indirizzi di SCot sull'ambiente e la spiegazione di come lo Schema prende in conto il problema della tutela e valorizzazione ambientale (art. R-192.2 del Codice dell'Urbanistica modificato).

Lo stesso decreto introduce inoltre un'importante innovazione in rapporto alla legge: nell'art. R-123.2 del Codice d.U. è prescritto lo stesso obbligo visto per gli SCot per i Plu e per le Carte Comunali (art. R-124.2).

L' Aeu si compone di due fasi distinte:

- la diagnostica ambientale
- l'accompagnamento operativo

diagnostica ambientale e definizione degli obiettivi di assetto:

è costituita da una prima lettura del sito finalizzata a definire gli obiettivi di assetto, non essendo ancora delineato il progetto. L'obiettivo non è la descrizione precisa del contesto in vista della definizione di un progetto, ma bisogna identificare gli assi di lavoro e gli obiettivi che le equipe di progettisti dovranno seguire e rispettare nella redazione del progetto. E inoltre richiesto allo studio di mettere in condizione il committente di individuare degli obiettivi di "prestazioni ambientali" e di fornire i mezzi per conseguirli.

## 8 Conclusioni

La realtà di una dimensione sempre più globale dei rapporti fra comunità locali, economie, culture obbliga l'ordinamento istituzionale a doversi adeguare con sempre maggiore reattività ed efficienza. Sotto la spinta degli indirizzi comunitari degli ultimi lustri il paese ha recepito la necessità di concepire lo sviluppo economico in maniera del tutto nuova. Innanzitutto esso va inteso in senso allargato, includendovi necessariamente le questioni dell'occupazione e del *welfare*. Il problema drammatico delle periferie metropolitane, scoppiato in modo drammatico in eventi che periodicamente sono all'attenzione della stampa, ne è un'evidente conferma.<sup>97</sup>

Il processo avviato negli anni Novanta di deregolamentazione e di semplificazione dell'azione amministrativa sono testimoni di questa volontà di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo autonomo delle attività economiche. Ma non basta. Alla riforma amministrativa certamente si accompagnano da un lato quella dell'ordinamento delle autonomie locali in applicazione del principio di sussidiarietà, ovvero del concetto di democrazia di prossimità, e dall'altro la necessità di ribaltare le politiche di programmazione economica per effetto della crisi del modello di capitalismo urbano industriale tipico della realtà europea.

L'obiettivo di allargamento della base produttiva e conseguentemente di rilanciare l'occupazione, vera priorità delle politiche economiche, è affidato al ruolo trainante dello sviluppo locale e delle cosiddette aree ad economia diffusa.

---

<sup>97</sup> Si pensi al vero e proprio stato di guerra in cui si trovano accomunate realtà locali appartenenti a contesti geograficamente molto distanti: mi riferisco ad esempio alla quotidiana cronaca da *far west* delle periferie del Mezzogiorno d'Italia, oppure ai disordini sociali scoppiati nell'autunno del 2005 nelle *banlieue* delle grandi città francesi.

Ma le riforme istituzionali, necessarie per accompagnare tali processi, sono rimaste a lungo incompiute. Paolo Urbani evidenzia che la riconversione dei modi di agire dei pubblici poteri in favore dello sviluppo locale è rimasta per anni sulla carta, contraddetta da un «mantenimento di poteri di direzione dell'economia fortemente centralizzati»<sup>98</sup>. Il giurista evidenzia che solo negli ultimi anni qualcosa si è mosso, da un lato in virtù dell'applicazione più convinta della sussidiarietà, ovvero nell'effettivo esercizio dell'autorità amministrativa decisoria da parte dei soggetti istituzionali più vicini agli interessi delle comunità locali, e dall'altro svincolando l'iniziativa locale dai condizionamenti della politica economica centralizzata. Questo è stato possibile grazie ad un rinnovato interesse per le politiche di media area, in cui coltivare «lo sviluppo integrato delle potenzialità endogene»<sup>99</sup>.

Mi pare che le «riforme silenziose» operate dalle leggi urbanistiche regionali, in assenza di una nuova normativa nazionale di principi, abbiano in certi casi interpretato correttamente tali processi, ed abbiano messo in pratica, con stili differenti a seconda dei contesti, una «urbanistica di accompagnamento» allo sviluppo economico e sociale delle collettività locali.

Credo che sia una conseguenza naturale di questi presupposti il fatto che anche gli strumenti di regolamentazione urbanistica si allineino con le tendenze in atto, con la consapevolezza «che non è possibile uno sviluppo locale senza che i corrispondenti poteri amministrativi siano attribuiti agli enti esponenziali delle collettività rappresentate»<sup>100</sup>. In questo mi pare di dover sottolineare l'importanza centrale ed ineludibile del *progetto istituzionale* che l'amministrazione promuove nel proprio mandato, in quanto espressione di una collettività delle cui esigenze e volontà è rappresentazione.

La complessità delle questioni, come si vede, pone in crescente difficoltà la disciplina urbanistica ed il ruolo professionale degli urbanisti, tanto da metterne persino in discussione l'utilità o la necessità.

Secondo alcuni filoni di ricerca, i quali tentano di ritrovare un equilibrio della figura professionale esplorando campi tradizionalmente propri

---

<sup>98</sup> P. Urbani, 2000, *cit.* p. 117.

<sup>99</sup> *Ivi.*

<sup>100</sup> *Ivi.*

all'antropologia ed alla sociologia, è molto di moda il tema dell'immaginario. Un concetto che a mio avviso richiama essenzialmente l'attenzione sulla dimensione umana delle cose, andata gradualmente trascurata se non addirittura perduta. L'idea di Ludovico Quaroni dell'architetto-urbanista, ovvero di colui in grado di plasmare la forma delle cose, recuperando la centralità dell'aspetto sociologico e antropologico, può ritrovare una formidabile attualità ma può anche costituire l'ennesima illusione.

Le risposte ai quesiti iniziali non sono naturalmente univoche, ma a complicare il quadro sono intervenuti fattori storici, culturali e tecnici di rilievo. In nome del *governo del territorio* (categoria introdotta nell'art. 117 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 1/2003 di riforma del titolo V) sono stati ultimamente "precezzati" svariati saperi multidisciplinari che hanno definitivamente gettato l'urbanista in una grave crisi di identità.

Acquisito che ormai si possa guardare con diffidenza alle certezze disciplinari auto-referenziali, sarebbe preoccupante se un crescente numero di architetti ed urbanisti si perdessero, affascinati dalle suggestioni utopiche paradisciplinari.

Il governo del territorio, di cui l'urbanistica fa oggi parte non esaurendone il significato<sup>101</sup>, evoca in maniera imprescindibile la dimensione del *governare* come finalità necessaria ed urgente dell'azione amministrativa sul territorio. Pena, l'estinzione della disciplina per manifesta inutilità.

In una fase come questa di grande innovazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, dovuta alle numerose leggi regionali di seconda generazione che hanno di fatto operato la reale riforma urbanistica, si deve però essere cauti nell'annunciare gli esiti sperati.

Lo slancio utopico proprio alle grandi riforme può facilmente creare l'illusione di una rinnovata efficienza dei processi, teoricamente garantita dal superamento della tradizione ritenuta ormai inadeguata. La realtà si dimostra però più complessa, dotata di grande inerzia nell'attuazione dei

---

<sup>101</sup> Si veda a proposito l'art. 1 comma 2 del progetto di legge urbanistica n. 153 approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005.

cambiamenti, dimostrando che gli strumenti e la volontà politica non sempre sono sufficienti.

Occorre invece misurarsi col contingente, con l'impossibilità di operare rivoluzioni immediate. Occorre in altri termini attivare gradualmente e guidare i processi incrementali e progressivi capaci di innescare un cammino virtuoso i cui esiti non sono fissati preventivamente in un disegno sinottico. Si tratta di selezionare ed attivare quelle azioni che siano in grado di territorializzare lo sviluppo in quanto generato dalla capacità endogena della comunità locale. Decenni di politiche di intervento straordinario per il Mezzogiorno si sono dimostrate inefficaci in questo senso, generando crescita senza sviluppo. Il ritardo del Sud rispetto al resto d'Italia ne è testimone.

In questo processo l'attenzione sulla dimensione morfologica dei progetti ha certamente un importante ruolo evocativo e pedagogico. Se da un lato la dimensione fisica del progetto, la rappresentazione di strutture e forme, può garantire dalla banalizzazione analitica della visione, dall'altro può legare maggiormente gli schemi funzionali ad una dimensione reale, rendendo solidali obiettivi e spazio.

In secondo luogo bisogna rilevare, come giustamente evidenzia Alberto Magnaghi, che se da un lato l'utopia è insita in ogni scenario strategico delineato, dall'altro occorre porsi il vero problema metodologico, consistente nel definire la relazione fra progetto e referente, fra il disegno della visione ed i potenziali attori della trasformazione<sup>102</sup>.

Magnaghi fa riferimento alle «utopie concrete», ovvero a quelle che denotano un sostrato di iniziative molecolari già presenti sul territorio. Lo scenario, il progetto, è «l'affresco di una nuova civilizzazione, una proposta di riterritorializzazione». Esso è interpretazione di futuri possibili, non pura invenzione, che viene formandosi con una più ampia partecipazione di soggetti attraverso un processo graduale e non sempre prevedibile di apprendimento reciproco. Aldilà degli esiti prodotti nei processi di pianificazione prima illustrati, credo che questo sia il contributo istruttivo dato dalle esperienze svolte nei contesti locali in cui sono maturate.

La dimensione politica è essenziale nella conduzione dei processi, ma talvolta si rivela debole. Anche dalle esperienze illustrate si evidenzia

---

<sup>102</sup> A. Magnaghi (2000), *Il progetto locale*.

l'impotenza dei buoni propositi di cambiamento di fronte alla resilienza dei sistemi burocratici e socio-economici. Una consolidata rete di legami e prassi clientelari governano spesso i processi ad esclusiva tutela degli interessi costituiti. Per operare il cambiamento occorre delegittimare su vasta scala questa rete di prassi perverse e del senso comune che le razionalizza. Ma non basta invocarlo. Specialmente nei contesti meridionali si sente il bisogno, per usare le parole di Carlo Donolo<sup>103</sup>, di uno "shock comunicativo" da declinare in modo incrementale e localizzato. Se è vero che le fonti di identificazione ed i potenziali li ritroviamo nel nostro passato, occorre tradurre tali potenziali in fattori condivisi di modernità competitiva. I soggetti locali, solo loro, possono essere promotori del cambiamento, in quanto le comunità sono portatrici delle potenzialità di cui si parla. È il concetto di autosostenibilità.

Occorre però sfuggire alla retorica dello sviluppo locale sostenibile, evocato e mai realmente praticato, dotandosi di strumenti culturali e normativi concreti ed efficaci. Si tratta in altre parole di governare le pratiche quotidiane, dominate da interessi particolari e comportamenti aggressivi.

Alcune regioni hanno introdotto strumenti di grande potenzialità nella prospettiva di cui si parla. Ad esempio la Toscana attraverso lo Statuto del territorio<sup>104</sup> e la Liguria nella Descrizione fondativa<sup>105</sup>, in qualche modo coltivano la dimensione informale degli strumenti di pianificazione a caccia di una migliore efficienza del processo. Amplificando le opportunità di azioni informali da parte dei diversi soggetti coinvolti, questo stile di governare supera la concezione tecnocratica dell'urbanistica e prova a conseguire i propri obiettivi attraverso la produzione sociale del piano.

Lo Statuto dei luoghi è frutto di un processo di concertazione su scenari che affrontino i conflitti generati dagli usi, che individui un patto fondato sull'uso comune del patrimonio territoriale inteso come bene condiviso. Esso è allora l'occasione per attivare nuovi istituti di democrazia finalizzati ad un «patto costituzionale»<sup>106</sup> per lo sviluppo locale.

---

<sup>103</sup> C. Donolo (2001), *Verso sud*, p. 21.

<sup>104</sup> Lur n. 1/2005, art. 5

<sup>105</sup> Lur n. 36/97, art. 25

<sup>106</sup> Magnaghi, *cit.*

Sotto questo aspetto si ipotizzano nuove forme di pianificazione strategica, in cui l'aspetto negoziale dei rapporti fra attori produce uno scenario di futuro da perseguire. È chiaro che la dimensione politica del progetto è di importanza nodale. Si tratta di un aspetto della sostenibilità che potremmo definire istituzionale. Ed è a mio avviso un aspetto non più trascurabile.

## C. Il caso sperimentale

## 9 La conoscenza e la valutazione per l'invenzione di una "idea di luogo": il caso Capaccio-Paestum

### 9.1. *L'idea di luogo: impostare una relazione di programma*

Fra gli strumenti della pianificazione il quadro conoscitivo è stato codificato all'interno di alcune leggi regionali come elemento costitutivo del Piano, cui attribuire ruolo fondamentale nella ricerca della condivisione dei presupposti su cui costruire un quadro di compatibilità delle azioni.

In regione Campania questa attività non è disciplinata dalla legge, ma non si può sottovalutare l'importanza di una fase di approfondimento della conoscenza che è necessaria da un lato ad attivare la partecipazione e dall'altro a legittimare le scelte che si intendono prendere nella costruzione del piano.

Si è scelto di approfondire un caso-studio di particolare interesse quale è il territorio di Capaccio Paestum, la cui amministrazione comunale ha deciso di intraprendere il difficile cammino verso la redazione di un nuovo piano urbanistico comunale.

La ricerca di razionalità nel processo avviato con la redazione di una Relazione Programmatica diventa un presupposto cruciale, per costruire argomenti su cui sostenere il dibattito con gli attori in campo. Costruire un documento di programma, che evidenzi certe realtà e ne annunzi di nuove, è un complicato procedimento sostenuto da razionalità di diversa natura: la razionalità logica, economica, sociale, legale, politica. Il conflitto fra queste sfere genera la necessità di un mediatore, capace di argomentare, svelare, ricomporre, tessere la complicata trama dell'accordo, del consenso.

Il progetto che si vuol annunziare sarà la conseguenza di un processo di valutazioni ed argomentazioni ex ante, che non si pongono nei confronti

della realtà in modo neutrale. Il Mediatore avrà in mente una meta, e la dovrà costruire con rigore logico e con grande sforzo di immaginazione. E' questo il mandato di cui è stato investito: non solo narrare la realtà, ma interpretarla, ricostruirla, disegnarla, alla luce delle valutazioni espresse con parole e con grafici.

Il mio lavoro di ricerca si inserisce quale approfondimento tematico di una fase conoscitiva del processo di realizzazione dello strumento urbanistico. Si tratta di un'attività che prende spunto dalla redazione della Relazione Programmatica per il Comune di Capaccio, conclusasi nel marzo 2003, a cura di un gruppo di professionisti coordinati dal prof. Francesco Forte, incaricato della redazione del piano<sup>107</sup>.

Ciò che mi interessa è l'esplorazione di verità e valori che il territorio cela in modo non sempre intellegibile. Un territorio che ha subito una stratificazione di azioni, naturali e antropiche che, per grandi cicli, ne trasformano le caratteristiche morfologiche. Attraverso queste modificazioni muta la forma sensibile del territorio, in modo a volte armonico, ma nel tempo recente con sempre maggiore rapidità e con modalità spesso incompatibili.

Il paesaggio che è oggi sotto i nostri occhi è il risultato di questa storia. Conserva delle qualità, non uniformi nello spazio, e molte altre ne ha perse. Altre ancora sono qualità potenziali, ma non per questo da inventare. Si fondano su una sostanza immanente nella terra e nelle pietre, che oggi non siamo più in grado di discernere dall'ibrido, dalla contaminazione, dalla confusione di forme e usi. Ma esistono, ed è compito del pianificatore rivellarle.

Per questo mi sono interessato ad una indagine territoriale 'indirizzata'. Una ricerca non neutrale, ma finalizzata all'invenzione di un'idea di luogo. Un'idea che fosse soprattutto pertinente, e orientata al futuro.

Il risultato di questa fase esplorativa ha condotto alla realizzazione di una sorta di *mappa dei valori*. Costruire la mappa costituisce a mio avviso una grande attività di valutazione che si ponga domande a differenti livelli.

---

<sup>107</sup> L'attività tecnica svolta è stata restituita in un elaborato agli atti dell'amministrazione municipale, dalla quale si è tratta una pubblicazione a cura del prof. Forte dal titolo *L'ideazione urbanistica: il caso Capaccio Paestum*, INU Edizioni 2005, cui si rimanda per il contenuto dettagliato dei diversi capitoli.

Richiamandomi ai capitoli della Relazione di Programma si può provare a riconoscerli:

- il livello metastrategico (che tipo di sviluppo abbiamo in mente, per quale società – elab. A, B, C, D, E);
- il livello strategico (cosa fare per ottenere gli obiettivi – elab. L ed M);
- il livello tattico (come fare a perseguire gli obiettivi – elab. I);
- il livello gestionale attuativo (elab. H).

Questa complessa costruzione intellettuale si pone naturalmente l'obiettivo di influenzare le relazioni fra i soggetti. E' l'inizio di un processo, fatto di diverse tappe di cui la R.P. è solo la prima. Una tappa fondamentale che ha l'obiettivo di suscitare reazioni, di ottenere indicazioni, consensi o dissensi, indirizzi per il prosieguo dell'attività.

La procedura valutativa che ha sotteso questa attività si è rivelata efficace nella misura in cui ha assunto valenza pedagogica nei confronti dell'amministrazione. In questo senso si può dire che essa abbia "migliorato" il contesto istituzionale in cui matureranno le decisioni e le azioni. E questo è in parte avvenuto.

Mi è parso illuminante un breve passaggio di Bernardo Secchi circa il legame esistente tra una determinata pratica, l'urbanistica, ed "i discorsi" che la riguardano.

«(...) ma ciò che vorremmo studiare e discutere (...), è un'attività pratica produttrice di esiti assai concreti: di case, strade, piazze, giardini e spazi di diversa natura e conformazione. (...) ho di mira soprattutto (...) ciò che vedo, tocco, ascolto.

Ma ogni mia esperienza di quelle stesse modifiche [della città e del territorio ndr] è come inesorabilmente attraversata dal flusso di discorsi che sono stati mossi per produrle e legittimarle, per giustificarle ex ante ed ex post»<sup>108</sup>.

Questi discorsi ci devono interessare perché sono espressione dei punti di vista di quanti agiscono per modificare la realtà in cui vivono ed operano. Un punto di vista, se non arbitrario, è il riconoscimento di un valore delle cose, una loro interpretazione pesata.

La pratica di cui parla Secchi è dunque un'attività tecnica, che ha una pluralità di fini, tradotti dai tecnici in segni fisici sul territorio. Ma questi

segni non devono essere arbitrari, perché sono il risultato di processi in cui si stratificano volontà ed azioni umane nel tempo. Né mancheranno di essere criticati, apprezzati, usati, rinnegati, stravolti.

Il ruolo di chi li progetta è valutare attentamente il fine ed i mezzi. Valutare comporta dunque il riconoscimento di un principio etico, che si pone all'origine della pratica di cui siamo chiamati a renderci esperti.

La procedura valutativa che ha sotteso questa attività è efficace nella misura in cui è stata capace di "migliorare" il contesto in cui maturano le decisioni e le azioni (G. Marchi, 2003). E questo è in parte avvenuto. Si tratta solo di esplicitare maggiormente il significato di "migliorare"...

In qualche modo i capitoli della R.P., costituiscono un sistema di supporto alle decisioni. Essi sono l'annuncio del programma. La valutazione è necessariamente orientata a legittimare politiche e strategie. Ma è solo limitatamente determinante nel decidere. Tutto è scritto nella struttura di un territorio e di una società che si scoprono camminando per la strada.

La R.P. ha tentato di costruire un sistema di invarianti, e di dedurre un sistema delle trasformazioni ammissibili. In particolare il capitolo M è quello che contiene più di altri la carica provocatoria: tenta di comunicare idee, di creare suggestione, svelare potenzialità, stuzzicare l'immaginario. In altre parole, costruisce scenari, su cui innescare altre valutazioni, di carattere tecnico, politico, ideologico ecc. L'attività di *feed back* del processo è resa possibile grazie alle reazioni suscitate dalla comunicazione di idee.

Si tenta di costruire consenso sulla politica, evitando il contrasto sui valori. Ed il valutatore può esplicitare i valori delle risorse territoriali mobilitate dal piano.

Nel caso studio si fanno analisi sul valore globale dei beni in oggetto. Ma non si parla, se non in modo implicito, di costi di viaggio, di prezzi edonimetrici, di valutazioni contingenti. Le comunità locali spesso non maturano consapevolezza reale del patrimonio di cui sono custodi, e non sono in grado di garantirne la conservazione. Il processo di comunicazione, in tale contesto, non può porsi sul piano di strumenti valutativi di questa natura.

<sup>108</sup> Bernardo Secchi, 2000, *Prima lezione di urbanistica*

Ci si chiede, in altre parole, il senso di ricercare un'informazione più analitica e più completa, il cui costo potrebbe eccedere il beneficio. Si persegue, in qualche modo, una sorta di razionalità limitata, per richiamare le teorie della *bounded rationality* di Simon, che dimostri la ragionevolezza degli assunti, più che la razionalità assoluta ed onnicomprensiva. In contesti ove la consapevolezza civica non è del tutto matura, il valutatore sembra assumere un po' il ruolo di rivelatore della verità.

Il dibattito politico ha certamente un ruolo, ma solo relativo, e mai decisivo nel merito degli enunciati. Semmai diventa un ostacolo insormontabile sul piano procedurale, nel gioco del consenso e del conflitto generato all'interno degli organi amministrativi locali. Anche gli input generati dai forum, risultano in qualche modo presi in conto "di default", ed incidono relativamente sul processo.

L'aspetto che varrebbe la pena approfondire, in un'ottica parziale ed esemplificativa di una possibile metodologia operativa, sembrerebbe invece gravitare sulla questione del recupero dell'esistente patrimonio edilizio, costituito dalla vasta produzione negli scorsi lustri di case per vacanze. Il grande tema della riqualificazione assume pure a Capaccio-Paestum un importante argomento di valutazione, anche se in una prospettiva da sviluppare più sul piano teorico che pratico operativo. La tematica trae linfa anche dalle recenti argomentazioni del PTCP di Salerno, che pone nella fascia costiera di Capaccio uno dei poli di sviluppo turistico legato alle vie del mare, alla balneazione, alla fruizione dei beni culturali ed ambientali (grandi attrattori). Le ipotesi d'uso sono già sul campo. Si tratta altresì di costruire un sistema di conoscenze e di argomentazioni quali-quantitative che costituiscano valido supporto alla scelta fra alternative definite.

Magnaghi parla di *massa territoriale*, per designare quell'insieme di atti territorializzanti che nel lungo periodo hanno dato al sito l'identità di luogo. Essa è una caratteristica inegualmente distribuita sul territorio perché dipende dai differenti cicli di territorializzazione che l'opera antropica produce sull'ambiente: si tratta di manufatti edilizi, infrastrutturali, appoderamenti, sistemazioni idrogeologiche, agricole, ecc. L'insieme di queste azioni costituisce il patrimonio territoriale che serve da presupposto per le azioni future.

Allora l'analisi storica non è finalizzata alla musealizzazione del territorio. Indagare i processi territorializzanti serve a svelare la «sapienza ambientale» che nella storia ha prodotto effetti positivi nel rapporto fra uomo ed ambiente. Si tratta quindi di una conoscenza fortemente finalizzata all'innovazione, alla produzione di nuovi atti fondativi di un'identità comunque in evoluzione.

Individuare le permanenze, le continuità, le invarianti strutturali non deve portare ad interpretare il luogo «come rapporto univoco, deterministico fra società ed ambiente», in quanto ogni processo è risultato di interazione culturale fra il contemporaneo ed il patrimonio ereditato. Ogni azione territorializzante attualizza il patrimonio ereditato, scegliendo fra le potenzialità disponibili, e valutando esiti affatto aleatori.

Si porta un estratto della ricerca sull'identità storica ed archeologica del territorio comunale.

#### L'identità archeologica del territorio

##### 1. La chora poseidonate

Il nome di Paestum evoca fatalmente l'immagine spettacolare, offerta dalle vestigia della potente e raffinata *polis*, dai suoi santuari con gli eleganti templi, dagli edifici pubblici o dall'imponente cinta fortificata. Questo patrimonio costituisce una risorsa primaria dello Stato, degli enti territoriali, e del Comune di Capaccio, come assunto già nella definizione di "grandi attrattori" data ai beni di eccezionale interesse negli strumenti di programmazione e pianificazione sovracomunali (Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Salerno, Piano del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano).

Se si assume quindi come centrale nella redazione di un Piano Regolatore Generale la conservazione e la tutela delle risorse culturali ed ambientali, non si può isolare il tema archeologico dal contesto del territorio che lo include, forgiato da un insieme di azioni dell'uomo e della natura, succedutesi per millenni.

Del resto nella storia di una "polis" non è possibile escludere ciò che costituiva condizione necessaria alla vita ed alla forza della sua civiltà: la terra.

Il territorio comunale di Capaccio, nella delimitazione amministrativa attuale, costituisce solo una parte di quell'entità più vasta e complessa che fu la *Chora* di Poseidonia. Esso ne occupa in effetti il centro, il luogo ove più intensa e frequente fu l'attività degli uomini e l'azione che essi compirono sul territorio per produrre ricchezza e civiltà.

Dunque le vestigia di quelle eccezionali testimonianze di cultura, non solo architettonica, costituite dai monumentali edifici della città murata, costituiscono solo il baricentro visibile e spettacolare di un territorio che può essere considerato un documento complessivo ed eccezionale di azioni svolte nei millenni dall'opera dell'uomo.

### 1.1. Il mito

Per brevità in questo studio prescindere dalla descrizione della civiltà preistorica ed italyca presente nel territorio dell'*Ultrasele* molto prima di quella greca, e pure considereremo solo come presupposto indispensabile il fenomeno della colonizzazione eroica micenea, o precolonizzazione (M. Napoli, *Civiltà della Magna Grecia*, 1978), avviata con intento commerciale da popolazioni achee e micenee sin dal XVI secolo a.C. nei mari Ionio e Tirreno.

La nascita di Poseidonia si inserisce in un processo avviato nell'VIII sec. a.C. e definito colonizzazione storica (M. Napoli, *ivi*), attraverso il quale, per motivi non ancora del tutto chiariti, la frequentazione delle coste italyche da parte di popolazioni greche divenne stabile ed organizzata. La fondazione delle colonie, avvenuta nel caso di Poseidonia verso la fine del VII sec. a.C., non fu mai iniziativa di singoli, ma venne condotta sotto gli auspici della madrepatria che, tramite la designazione di un ecista, ne guidò il rito di fondazione nel sito indicato dall'oracolo di Delfi. Riguardo alla designazione del luogo ove fu fondata la nostra Polis, è interessante considerare l'assetto multipolare costituito nel territorio dai coloni, determinato dalla relazione che l'insediamento urbano vero e proprio stabiliva con i centri funzionali periferici situati ai confini della chora (foce del Sele, Agropoli, valle del Calore). La localizzazione di un insediamento stabile sul territorio era strettamente condizionata dalla possibilità d'approdo delle imbarcazioni, in funzione delle direttrici di traffico commerciale che i mercanti greci intrattenevano ormai da tempo con le popolazioni locali.

Circa l'importanza dell'avamposto di Agropoli come approdo e presidio militare-religioso c'è oggi generale accordo fra gli studiosi della Magna Grecia. Rimane però difficile approfondire lo studio dell'entità dell'insediamento e del suo ruolo funzionale, a causa della difficoltà obiettiva di eseguire saggi in un'area attualmente intensamente edificata.

Alla foce del Sele invece lo studio e la perseveranza di due noti archeologi come Paola Zancani Montuoro ed Umberto Zanotti Bianco, ha consentito di riportare alla luce i resti di un luogo di culto fra i più noti e frequentati dell'antichità: il santuario di *Hera Argiva*. Sebbene non sia ancora del tutto chiaro il ruolo che questo abbia avuto in rapporto alla fondazione di Poseidonia, ed in particolare se la sua esistenza fosse anteriore alla Polis stessa, è innegabile che l'area fluviale costituisca per la Polis un luogo strategico e funzionale di importanza cruciale.

Fonte fondamentale per gli storici della Magna Grecia è sicuramente Strabone (I sec. a.C.), il quale narra di un'origine sibarita di Poseidonia. La potente città Ionica, che intratteneva importanti relazioni commerciali col mondo etrusco e con il mediterraneo occidentale, avrebbe fondato un avamposto fortificato sul mare, nei pressi del confine con il territorio etrusco costituito dal Fiume Sele.

Solo in seguito, secondo Stradone, "gli abitanti si trasferirono più in su" (o più all'interno, secondo altre interpretazioni) per fondare la città. Lo stesso geografo greco ci riferisce inoltre della fondazione alla foce del Silaris, del santuario di *Hera Argiva* ad opera di un personaggio mitologico molto noto all'epoca: Giasone. L'importanza data dagli studiosi all'interpretazione delle fonti mitologiche è strettamente legata alla funzione documentaria che è sovente nascosta dietro il fascino del mito.

Secondo la tradizione Giasone, figlio di Esòne, re di Iolco, nella Tessaglia, fece voto di ritrovare il Vello d'Oro e di riportarlo in patria al fine di riconquistare il trono paterno usurpato. Egli partì dunque alla volta di Ea, la città della Colchide che custodiva il prezioso

talismano, assieme a 52 eroi greci, i quali a bordo della nave *Argo* (da cui si dissero Argonauti), furono spinti sulle coste tirreniche nel corso del lungo viaggio.

Le testimonianze tramandate da Strabone sembrano dunque documentare uno sfasamento temporale fra l'insediamento del santuario ad opera di popolazioni tessali in epoca arcaica e la fondazione della città ad opera dei Sibariti, in epoca successiva all'inizio della cosiddetta colonizzazione storica avviata nell'VIII sec. a.C.

### 1.2. Le ipotesi storiche

***Gli studiosi di storia antica sono abbastanza concordi nel ritenere che la foce del fiume Sele deve aver costituito una stazione commerciale sin dall'epoca micenea, e la fondazione del santuario ha probabilmente dato impulso all'attrattiva commerciale del luogo. La documentazione archeologica consente infatti oggi di individuare la presenza di popolazioni achee-micenee nel mediterraneo occidentale, sin dal sec. XV a.C. Il fatto stesso che i numerosi santuari extramurani dell'Italia meridionale (Crotone, Metaponto, Reggio, Locri e pure Poseidonia), siano dedicati a divinità appartenenti al pantheon miceneo, può costituire un indizio circa l'origine precedente di tali insediamenti, rispetto alla colonizzazione storica greca.***

Dietro il mito di Giasone e degli Argonauti, si celerebbero quindi gli echi delle più antiche spedizioni di popoli greci nel mediterraneo occidentale (M. Napoli, *ivi*). Inoltre questi santuari venivano fondati presso le foci dei fiumi o su promontori, in luoghi adatti a fornire approdo e riparo per le navi, ed a costituire una base da cui si potesse facilmente penetrare nell'entroterra attraverso le vie fluviali. Questi indizi hanno condotto, secondo M. Napoli, a supporre che la fondazione dei santuari sia stata legata a preesistenti insediamenti dove si stabilirono genti pioniere che avrebbero richiamato nuovi flussi di coloni, fondatori poi delle fiorenti polis dell'età successiva. Secondo le ipotesi di alcuni studiosi la fondazione di Poseidonia sarebbe il frutto di una sub-colonizzazione Sibarita, ovvero la fondazione di una colonia ad opera di una polis che a sua volta fu colonia fondata dalla madrepatria greca. Ad esempio secondo Maiuri, alla foce del Sele esisteva sin dalla metà del VII sec. a.C. un presidio di natura commerciale fondato da greci di varia stirpe, che intrattenevano traffici con le popolazioni lucane, etrusche ecc. In seguito l'emporio sarebbe caduto sotto il controllo sibarita, alla cui espansione politica si dovrebbe la fondazione della città murata.

Paola Zancani Montuoro ed Umberto Zanotti Bianco, invece, ipotizzarono una primitiva migrazione di Tessali alla foce del Silaris, fin dall'VIII secolo. Il mito di Giasone e degli Argonauti sarebbe in effetti un'allusione letterario-mitologica dei primi tentativi di espansione commerciale dei Tessali in area mediterranea. Il rafforzamento economico e demografico dell'insediamento portò poi allo sviluppo di un secondo polo abitato, in posizione più vicina al luogo in cui si estraeva il travertino necessario alle costruzioni (l'attuale località di Linora), e maggiormente propizio per le condizioni orografiche e di stabilità geologica. A questo secondo polo venne attribuito, forse sin dall'origine, il nome di Poseidonia, in onore alla divinità Poseidon che era sacra ai navigatori. Solo più tardi, secondo questi studiosi, i Sibariti sconfitti da Crotone vennero a coabitare con i Poseidonati, con cui già avevano instaurato importanti relazioni commerciali. L'ipotesi più recente, formulata da Emanuele Greco, propone una fondazione sincronica dei due insediamenti. Secondo lo studioso, il dato

archeologico non evidenzerebbe un'antiorità del santuario rispetto alla città. Inoltre, e soprattutto, Greco sottolinea il valore politico e strategico, oltre che religioso, dato dai greci ai templi extraurbani: questi erano posizionati ai confini della *chora* e svolgevano anche una funzione di presidio del territorio. Sulla base di queste considerazioni, E. Greco interpreta diversamente il passo di Strabone, ed ipotizza che il primitivo stanziamento cui si riferisce il geografo si possa identificare con un luogo nei pressi dell'attuale Agropoli. Il promontorio ai piedi del M.te Tresino, la cui morfologia si è nel corso dei secoli notevolmente modificata, costituiva certamente un buon approdo riparato dalle rocce, ed un ottimo punto di avvistamento e di presidio sul mare. Dunque secondo tale interpretazione, gli abitanti del presidio di Agropoli si sarebbero in seguito trasferiti più a nord, nella piana, in luogo più propizio allo sviluppo dell'agricoltura ed ai traffici. La crescente importanza dell'attività agricola locale avrebbe imposto il culto di Hera, protettrice della fertilità degli uomini e della terra, in luogo dell'originario culto di Poseidon, legato invece ai navigatori. Comunque sia, per la fondazione di Poseidonia fu scelta una piattaforma di solida roccia, che si trova tuttora in posizione leggermente elevata rispetto alla piana circostante, costituita da terreni sciolti originati dai depositi fluviali. Secondo le ipotesi degli studiosi (Paestum, la città ed il territorio. Quaderno di documentazione, *aa.vv.*), l'idoneità del luogo era rafforzata dall'esistenza fra questo banco solido e la duna costiera, di un'area lagunare che avrebbe sicuramente costituito un approdo protetto ed agevole, sebbene idoneo solo ad imbarcazioni di basso pescaggio, come dovevano peraltro essere quelle utilizzate all'epoca. Il santuario di Hera Argiva sarebbe quindi cronologicamente coevo alla Polis, insediato a presidio non solo simbolico di quell'importante confine territoriale, politico e culturale costituito dal fiume Sele.

### 1.3. Il confine tra due mondi

Qualunque sia l'ipotesi più corretta, la verità storica restituita dagli studi è di estremo interesse in rapporto all'assetto del territorio campano nell'area della Piana del Sele. Lo stesso fiume ha svolto nella storia un ruolo fondamentale per lo sviluppo degli insediamenti umani. Se dunque a sud del Sele il mondo greco andava consolidando la propria presenza ed influenza culturale, che culminò con la fondazione di polis dell'entità di Poseidonia e Velia, il fiume stesso costituiva il confine storicamente consolidatosi, con il mondo Etrusco. Fra la Piana del Sele e quella del Sarno, attraverso cui si entrava nel territorio campano, esisteva sicuramente un importante centro sotto il controllo etrusco. L'area fra Salerno ed il Sele è tuttora definita *Agro Picentino*, dal nome dato dai romani alla città di Picentia, così detta per lo spostamento di un gruppo di abitanti della regione del Piceno a quella a sud di Salerno. Probabilmente Picentia è da ubicare nell'area dell'attuale Pontecagnano, ove si scava una vasta necropoli che rivela straordinaria ricchezza ed ampiezza cronologica. I ritrovamenti sono infatti databili dalla fine del IX secolo fino al IV, a dimostrazione di un'intensa presenza insediativa molto prima della conquista romana. E lo stesso Plinio riferisce che la zona fra il Sarno ed il Sele fu tutta sotto il dominio etrusco. Secondo le ipotesi di M. Napoli, Picentia potrebbe essere il nome dato dai Romani alla più antica Amina, città fondata dai Tirreni secondo l'interpretazione che il Napoli dà di un passo di Macrobio. L'esame dei dati archeologici sembra datare la decadenza di Amina in corrispondenza con la fondazione di Poseidonia, nella prima metà del VI secolo. La coincidenza cronologica pone il Napoli nella condizione di avanzare un'ipotesi: che cioè l'accesa lotta fra Greci ed Etruschi documentata dagli storici, non fosse determinata dalla calata dei secondi nel meridione, quanto piuttosto fosse l'esito di un urto causato dall'espansione

greca verso l'interno. Dunque la caduta di Pontecagnano sarebbe stata causata dal sorgere sulla foce del Sele di un importante centro fortificato greco, oppure l'indebolimento e la caduta di Amina avrebbero favorito il sorgere di Poseidonia, erede di quelle funzioni commerciali assolute in precedenza dalla città etrusca.

### 1.4. Poseidonia e l'attuale assetto del territorio

Questo rapporto fra foce del fiume e polis indica una strutturazione del territorio maggiore lungo il crinale di una leggera altura che si eleva al disopra della piana paludosa. Tale altura costituisce la testimonianza di una duna costiera forgiata dall'azione del mare e dei venti, "intrappolata" nell'entroterra dal progressivo avanzare della costa dovuto soprattutto all'apporto di sedimenti delle acque del fiume Sele. Pontecagnano, che sia o meno identificabile con Amina, costituiva dunque l'estremo avamposto della cultura etrusca nel meridione d'Italia. E la stessa Sibari era tramite di intensi traffici fra Mileto, e gli Etruschi.

Dunque sin dall'epoca greca il percorso che congiunge la Porta Aurea all'Heraion di Foce Sele, attraverso l'attuale borgo di Gromola, doveva costituire un importante percorso di collegamento fra la sede amministrativa e politica e il terminale commerciale e sacro costituente un nodo territoriale strategico.

Il percorso doveva poi continuare nell'ansa fluviale attualmente chiamata Voltata del Forno, dove secondo gli studiosi poteva esserci il guado antico che conduceva nel territorio settentrionale.

Le evidenze archeologiche rinvenute nella Masseria Santa Cecilia situata al di là del fiume, in territorio comunale di Eboli, confermerebbero l'importanza del luogo nello scambio di modalità di trasporto, nell'incontro e transito di persone e di merci. Lo spunto che viene dalla storia, per la valorizzazione di questi luoghi e della suggestione che li qualifica attrattori, è la ricostituzione di un accesso al fiume in questo punto, superando la barriera costituita dagli argini artificiali, di protezione dall'esonazione fluviale. Nell'ottica dello sviluppo turistico legato alla fruizione di beni naturali e culturali, pare interessante coltivare la dimensione della connessione fra eccezionali risorse quali sono l'Heraion di Foce Sele, il parco fluviale, la foce stessa con le sue antiche torri di guardia e l'accesso alla spiaggia. Un elemento che potrebbe favorire questo è la presenza di un percorso legato alla manutenzione dei collettori di bonifica, il quale segue il bordo del "collettore acque medie" e si dirige verso la bella struttura dell'Idrovora di Foce Sele, e quindi nei pressi dell'accesso alla spiaggia.

Di notevole interesse sarebbe anche la ricostituzione di un percorso Porta Aurea - Hera Argiva, che si svolga lungo la paleoduna frequentata sin dalla preistoria, e recante ancora le testimonianze di una civiltà rurale organizzata attorno alle grandi masserie settecentesche, sorte nei luoghi che si elevavano leggermente al di sopra della piana depressa (Gaudio, Seliano, Gromola).

Il costante accrescimento dei dati archeologici acquisiti nella Piana di Paestum, non è che una piccola parte delle testimonianze ipotizzabili in tutto il territorio.

La fascia di territorio che circonda le mura cittadine è sicuramente quella in cui più frequenti sono stati i ritrovamenti (purtroppo spesso fortuiti) di sopravvivenze antiche.

Il suburbio è infatti interessato, oltre che da edifici sacri ed infrastrutture, dalla presenza delle più importanti necropoli di epoca greca, che hanno fornito copiosissimo materiale di studio per la ricostruzione degli usi, della cultura, della vita cittadina, oggi in gran parte esposti nel museo archeologico di Paestum.

Di seguito si elencano i siti interessati da importanti ritrovamenti, di cui si riporta una breve descrizione, designati da una numerazione progressiva che fa riferimento al testo “Città e territorio nelle colonie greche d’Occidente - Paestum”, a cui si rimanda per una più esauriente documentazione (v. bibliografia).

1. Heraion alla foce Sele: vasto complesso archeologico, a destinazione sacra dedicata ad Hera, con edifici databili fra il VII sec. a.C. ed il I sec. d.C.

47. Gaudio: si estende sino a 1500 metri a nord delle mura.

Si tratta di una delle più importanti necropoli di IV sec. a.C., per l’elevata qualità dei corredi e delle pitture tombali. Nei pressi sono presenti i resti di edifici sepolcrali di età repubblicana denominati “tempietti”.

48. Ponte di Ferro: si tratta di una necropoli con rito di inumazione in piena sabbia, probabilmente nell’arenile delimitante a settentrione l’area lagunare. E’ possibile che queste tombe siano la traccia di un tessuto sociale subalterno cui era assegnata un’area sepolcrale separata dalle altre.

50. Arcioni: è una necropoli ben nota sin dall’800, in cui si sono individuate tombe risalenti al periodo arcaico, lucano e romano imperiale.

51. Spina: area limitata fra Arcioni e Gaudio, con presenza di tombe del IV secolo.

52. Andriuolo-Laghetto: estesa necropoli con tombe databili dal IV secolo all’età imperiale

53. Stazione di Paestum: vi sono indizi della presenza di un luogo di culto, oltre ad una necropoli d’epoca imperiale ed ad un tratto di acquedotto pure di epoca romana.

59. Spinazzo: necropoli di IV, V e VI sec. a.C.

62. Tempa del Prete: necropoli di IV e V sec. da cui proviene, tra l’altro, la tomba del tuffatore.

63. Linora: luogo importante, oltre che per la necropoli di V e IV secolo, anche per la cava antica di travertino da cui si procurava materiale da costruzione per la città.

64. Santa Venera: grande santuario extra urbano, in parte al di sotto dell’ex stabilimento Cirio, dedicato alla venerazione di più divinità femminili (Afrodite, Bona Dea, Demetra).

Ad alcune centinaia di metri a sud est del santuario vi è un’ampia necropoli caratteristica per la disposizione molto regolare dei sepolcri, databili fra il V ed il III secolo.

66. Lupata-Torre: ritrovamenti di numeroso materiale votivo appartenente ad un santuario dedicato forse a Demetra-Kore definito “basi di colonne” nella carta del 1819 del canonico Bamonte, e nelle vicinanze i resti di un altro edificio di culto forse dedicato ad Afrodite a conferma della caratteristica sacrale del luogo, situato nelle vicinanze del probabile approdo lagunare.

Fino al VII sec. a.C. l’incidenza del lavoro umano sul paesaggio fu minima. Pastori lucani coltivavano piccoli appezzamenti per periodi brevi per poi spostarsi altrove conducendo greggi fra la selva, favorita dal clima tiepido e le abbondanti acque del fiume. La pastorizia transumante dai rilievi della Lucania alla Piana venne alterata dall’arrivo dei coloni greci.

Gran parte del litorale doveva essere caratterizzato dal paesaggio tipico delle aree lagunari, con alternanza di dune costiere e di zone umide retrostanti, dotate di ricchissima vegetazione, di cui ormai non si trova più alcuna traccia.

L’emporio di Foce Sele costituì il volano che pose Poseidonia nella condizione di divenire una potenza territoriale fondata sulla civiltà della terra.

Dunque la fondazione della colonia fu favorita da condizioni strutturali che caratterizzavano il territorio. La pianura alluvionale, il clima, la ricchezza di acque, la presenza di alture in vicinanza, consentirono l’impianto di attività legate all’agricoltura così come avveniva nella madrepatria, e costituite presumibilmente soprattutto dalla coltivazione dei cereali, ma anche dell’ulivo e della vite. Il regime giuridico dei suoli extraurbani in epoca greca e le stesse tecniche colturali non presupponevano la creazione di insediamenti stabili nel territorio, di cui non v’è traccia nei ritrovamenti archeologici, che sono pur presenti ma databili a partire dal periodo di influenza lucana. I reperti riferibili all’epoca greca evidenziano tuttavia la frequentazione abituale del territorio ed il presidio dei luoghi strategici. Sembra che la presenza di santuari si relazionasse a particolari funzioni o al valore simbolico di alcuni luoghi. Ad esempio a Santa Venera (forse dedicato ad Afrodite) il santuario si poneva in relazione alla necropoli poco distante; ovvero sono attribuibili al culto di Demetra i santuari situati in presenza delle numerose sorgenti d’acqua (Capodifiume, Acqua che bolle); pare invece che il controllo dei confini fosse affidato, oltre che ai presidi militari, al culto di Hera (Agropoli, foce del Sele, Fonte di Roccadaspide).

### 1.5. Il paesaggio della Magna Grecia

Manca però traccia di insediamenti stabili extra moenia, a conferma dello sfruttamento della risorsa-terra limitato alle coltivazioni cerealicole con tecniche tradizionali. Le modificazioni nel paesaggio dovettero essere indotte soprattutto dal graduale disboscamento del territorio coltivabile, ovvero di quelle regioni a nord ed a est della polis che meglio si prestavano all’attività agricola. A sud infatti il terreno era roccioso a causa dei sedimenti lasciati dal fiume Salso. L’area attualmente denominata Linora dovette avere un ruolo importante nella fondazione della città. La piattaforma travertinoso costituì in effetti la base su cui poggiare le fondamenta delle mura e degli edifici, in vicinanza al luogo in cui si poteva cavare il materiale lapideo per l’edificazione. La regimazione ed il controllo dell’acqua dovettero sicuramente essere una preoccupazione prioritaria per i coloni greci. In limitate aree si provvide probabilmente a prosciugare tramite colmate, avviando quel processo di trasformazione del territorio a fini produttivi su cui si è costruita la civiltà attuale. (R. Azimonti, Considerazioni generali sulle bonifiche campane. Bonifica e colonizzazione. 1939; A. Maiuri, Origini e decadenza di Paestum).

## 2. Il periodo lucano

Del cosiddetto periodo lucano si hanno notizie scarse. L’unico documento pervenutoci, giudicato peraltro inattendibile, è un passo di Aristosseno, filosofo Tarantino, che narra di una città decaduta ed imbarbarita. Stando invece ad i ricchi corredi ritrovati nelle necropoli di Andriuolo, Gaudio e Spinazzo, databili fra il IV e il III secolo a.C., non v’è ragione di credere che la città attraversasse un periodo di decadenza. I ritrovamenti archeologici restituiscono l’immagine di una civiltà fiorente dal punto di vista sociale ed economico, e raffinatissima sotto il profilo culturale ed artistico.

Secondo alcuni studiosi, come ad esempio M. Napoli, la penetrazione della stirpe lucana nel territorio di Poseidonia fu un processo graduale e pacifico, favorito dai crescenti contatti che le popolazioni intrattenevano a vario titolo, compreso il notevole impiego di manodopera lucana nel lavoro dei campi da parte degli stessi greci. Il predominio lucano su Poseidonia, sia che fosse ottenuto in seguito ad eventi bellici (di cui narra Strabone) sia che fosse il risultato di un graduale processo di integrazione socio-economica, era compiuto a cavallo fra il IV e III sec. a.C. ed ebbe come conseguenza certa la trasformazione fonetica del nome in Paistom. In questa seconda fase della storia di Paestum notevoli furono le evoluzioni nell'uso produttivo della terra, e nel rapporto città-campagna. Secondo E. Greco a partire dal 360 a.C. si attuò un radicale cambiamento nel regime giuridico della proprietà terriera. Le tecniche di coltivazione si evolsero verso forme di coltura specializzata, e si sviluppano insediamenti stabili lontano dalla cinta muraria. Lo studio dei corredi funerari e delle decorazioni pittoriche presenti sulle pareti delle tombe appartenenti a questo periodo documentano la presenza di gruppi sociali ricchi anche in luoghi periferici rispetto alla polis.

L'evoluzione sociale avvenuta comportò un evidente modificazione del ruolo del territorio extraurbano in relazione alla città. Il crescente utilizzo produttivo del suolo portò ad una progressiva strutturazione del territorio e del paesaggio della piana, sino ai piedi dei monti Soprano e Sottano.

### 3. Il periodo romano

La penetrazione latina in Italia meridionale è un fenomeno progressivo ed inarrestabile, che procede di pari passo alla crescita della potenza economica e militare di Roma. L'incontro fra i Romani e le popolazioni italiche non ha sempre assunto la forma di scontro bellico.

Dopo la pace con i Sanniti (304 a.C.) Roma tenta di consolidare il proprio controllo sull'Italia meridionale in vista dell'imminente conflitto con la potente Taranto. In questo quadro si pone l'alleanza con i Lucani, che pure si organizzavano alla guerra contro la polis ionica. Dunque si avviò un processo di penetrazione latina nei territori dell'Ultrasale che dapprincipio assunse i connotati di presenza militare. La deduzione a colonia latina, avvenuta nel 273 a.C. costituisce in effetti la fine di un processo, essenzialmente militare, e l'inizio di un altro, dai connotati civili.

La città riceve impulso dalla deduzione di un certo numero di coloni, acquisendo i diritti ed i doveri propri delle colonie di Roma. Questo significava godere di una certa autonomia politico-giurisdizionale. Le colonie non erano tenute al versamento di tributi ma erano legate alla madrepatria dall'obbligo di sostegno militare, dovendone naturalmente condividere la politica estera.

#### 3.1. L'uomo ed il paesaggio

Importanti conseguenze ha il nuovo assetto politico, nell'organizzazione del territorio. La proprietà della terra viene profondamente intaccata dal riassetto fondiario conseguente alla redistribuzione dei suoli ai coloni. Vengono assegnate ai veterani le terre in piena ed esclusiva proprietà. Questi le recintano e garantiscono la manutenzione della viabilità e dei canali.

La conseguenza diretta fu lo scomparire degli insediamenti stabili extraurbani, consolidatisi durante il periodo lucano ad opera di una ricca aristocrazia rurale, ed il riassetto culturale orientato alla produzione cerealicola, dovendo la colonia far fronte alle necessità di approvvigionamento di Roma. La pastorizia ebbe un ruolo del tutto secondario.

Venne dunque dato deciso impulso alle opere di sistemazione produttiva della terra, che videro l'infrastrutturazione del territorio come intervento prioritario. Le tracce della divisione fondiaria coloniale si sono conservate in varie parti del territorio, e sono state individuate dallo studio di immagini aeree a nord ed a est della città, nell'area di Gaudò, Gromola e Chiorbo.

Importanza fondamentale venne infine data alla sistemazione idrica delle terre, sia per quanto riguarda le opere irrigue, che per le opere drenanti e di regimazione dei corsi d'acqua. Restano inoltre delle importanti tracce dell'acquedotto subito fuori Porta Sirena ad est di Capaccio capoluogo, in località Scorzello, oggetto di un recentissimo progetto di restauro e di valorizzazione da parte della Sovrintendenza Archeologica.

Le strade esistenti furono migliorate e pavimentate. Si realizzò una nuova strada lastricata che conduceva al Sele in corrispondenza di Barizzo, dove fino ad epoca recente vi è stata una scafa per traghettare.

A causa delle devastazioni causate durante le guerre annibaliche, nel II sec. a.C. Paestum risentì come tutte le altre città, di un periodo di stasi e di regresso economico. Nel I sec. a.C., in seguito al *bellum sociale*, Paestum passò da Colonia Latina a Municipium, in virtù del riassetto amministrativo imposto dalla *lex julia*. L'evento ebbe come conseguenza l'acquisizione del diritto di cittadinanza, e quindi il pieno godimento dei diritti politici. È questa la fase più ricca del periodo romano, durante la quale sono notevoli le opere di riassetto urbanistico, difensivo, ed infrastrutturale con la realizzazione di un vasto sistema idrico di cui si è trovata traccia in vari punti, ed il probabile ampliamento del porto (fuori porta marina, nell'area attualmente denominata Lupata) fondamentale per il commercio dei prodotti naturali e di quelli artigianali, nonché di merci pregiate come le rinomate rose locali, di cui riferisce Pacichelli nel 1703, e del cui gradimento ne attribuisce notizia a Virgilio, Ovidio e Propertio. La fiorente agricoltura doveva costituire la base della vita economica di Paestum ed il ritrovamento di un certo numero di ville rustiche documenta la diffusa azione umana nella fruizione e nella valorizzazione della terra.

#### 3.2. Decadenza di Paestum

Secondo gli studiosi (Zancani Montuoro) la città avrebbe goduto di una certa salute sino alla tarda età imperiale. Questa teoria che sposta in epoca più tarda la decadenza cittadina, è supportata da recenti ritrovamenti archeologici riferibili all'età imperiale avanzata, che testimoniano di una realtà piuttosto ricca e raffinata provata dall'alto livello delle realizzazioni edilizie sia pubbliche che private. Inoltre la scoperta di quartieri residenziali di epoca tarda, situati in aree più depresse del banco travertino, ha rivelato l'esistenza di opere di drenaggio, canalizzazione e bonifica di estese parti di città, a testimonianza del persistere di un certo controllo sulle acque almeno sino a quando ci fu vita cittadina.

L'impaludamento dovuto alle acque del Salso non più controllato e la conseguente malaria, sarebbero la conseguenza di una decadenza dovuta a cause politiche ed economiche. La crisi della metà del III sec d.C. si inserisce nel contesto del momento difficile di tutto l'impero romano.

Il ruolo dell'Ultrasale già nel secondo secolo d.C. evidenzia la decadenza causata dal cambiamento di gravitazione economica dell'Impero, che si spezza in due tronchi, quello orientale e quello nord occidentale. Paestum rimane periferica rispetto alle nuove capitali ed ha inizio una trasformazione economica e sociale che costituisce un fondamento arcaico di problematiche ancora attuali.

In città come nelle campagne si cerca di salvare la colonia chiedendo patrocinio a personaggi influenti della società imperiale. I coloni cercano protezione e sostegno alla crisi dei commerci in cambio di diritti sulle terre prima, e sulle persone poi, dando così inizio all'imporsi di un sistema pre-feudale. L'apporto longobardo affermerà definitivamente la conduzione feudale del territorio. Dunque gli effetti della difficoltà politica si tradussero in crisi dei commerci e della produzione, dunque spopolamento. L'abbandono della città significò anche, e soprattutto, abbandono delle terre, che furono di conseguenza accorpate nelle mani di pochi. Il degrado del paesaggio agrario vide il formarsi di aziende agricole di vaste dimensioni, ma con una produzione estensiva di mera sussistenza. (Panbianco – Venturino, *Paestum colonia latina, Municipium...*). L'abbandono progressivo delle opere protettive favorirono le alluvioni, e non si poté più contrastare il graduale insabbiamento dello scalo portuale (attualmente Porta marina dista dalla linea di battaglia circa 900 metri, e la stessa Torre di Paestum, costruita in attuazione del Piano di difesa vicereale del XVI sec., è ormai lontana dal mare più di 300 metri).

Ebbe inizio l'impaludamento, aggravato dalla mancata manutenzione dei canali di scolo e del fiume Salso, le cui acque calcaree tendevano a lasciare depositi sul fondo del canale che necessitava periodicamente di lavori di raschiatura. Nei pressi della foce del Sele si verificarono i primi impaludamenti, in seguito estesi fino alle mura cittadine e segnalati dal noto passo di Strabone in cui si riferisce dell'aria malsana e delle zanzare.

Un fenomeno interessante dunque accompagna la dissoluzione della vita cittadina, fortemente colpita anche dal punto di vista del degrado edilizio. Nelle campagne infatti si consolida una forma insediativa che è frutto di questa fase di involuzione del sistema socio economico: il *pagus*, ovvero la chiusa organizzazione della vita in villaggi o masserie ad economia di sussistenza.

La mancata manutenzione delle infrastrutture viarie e idriche, assieme all'abbandono dell'*hortus* colonico, generarono il paesaggio del *saltus*, ovvero il latifondo caratterizzato dal riaffermarsi della pastorizia estensiva in un grande territorio perlopiù incolto.

### 3.3. La diffusione della religione cristiana

Devesi ritenere che il diffondersi della religione cristiana abbia costituito un fattore di continuità civile per il territorio di Capaccio, altrimenti destinato all'abbandono totale. Il tempio di Cerere venne infatti trasformato in chiesa cristiana nel corso del V secolo, ed intorno all'edificio si sviluppò un piccolo villaggio bizantino, in virtù del leggero rilievo orografico che preservava il sito dalla palude, giunta ormai all'interno delle mura urbane. Nel VI secolo il Cristianesimo era ormai la religione ufficiale della colonia, e si diffuse il culto di San Vito, che secondo alcune fonti avrebbe trovato il martirio proprio a Paestum. L'istituzione della sede vescovile a Paestum, proprio sotto la protezione del Santo, costituisce un importante fattore di continuità della vita nell'area dell'antica polis. La definizione di Basilica Paleocristiana attribuita alla chiesa dell'Annunziata è invece erronea, essendo stata costruita al margine del Foro probabilmente nel corso del XII secolo.

La masseria in campagna restò l'unica sede di un potere e di una vita sociale rigorosamente privati. Le invasioni barbariche costituirono infine un ulteriore motivo di riduzione della vita nella piana, tanto che lo stesso vescovo fu costretto a ritirarsi provvisoriamente ad Agropoli in seguito all'arrivo dei Longobardi.

La sede vescovile paestana resistette però sino al X secolo, e con essa una parvenza di vita cittadina, ma l'insediamento dei Saraceni ad Agropoli rese estremamente insicura la vita nella Piana del Sele, e determinò lo spostamento definitivo del Vescovo e della popolazione in luoghi più protetti. Già dall'VIII secolo si ha notizia dell'esistenza dei borghi collinari come Capaccio Vecchio (*Caputaquae*), protetta dai dirupi del monte Calpazio. Finché fu possibile (a causa della malaria e dei Saraceni), la Piana fu utilizzata per la pastorizia allo stato brado, che in quei tempi probabilmente si orientava verso il bestiame bufalino, importato dall'India attraverso i contatti col mondo arabo.

L'esodo verso la collina fu graduale e determinò il progressivo rafforzamento dei villaggi di artigiani, pastori ed agricoltori situati nelle vicinanze di Caputaquae, dove si rifugiavano in caso di emergenza o in occasione del mercato. L'agricoltura rimase dunque confinata attorno al borgo fortificato collinare, che costituiva il centro politico ed amministrativo al quale ricorreva la popolazione sparsa nei casali della piana e sulle pendici collinari, e che nel X sec. ereditò la sede vescovile da Paestum.

## La formazione del tessuto urbanistico. La nascita e l'evoluzione dell'insediamento attraverso il tempo

### 1. Il Medioevo

Con la devastazione di Paestum ad opera dei Saraceni nel 915, la roccaforte sul Calpazio divenne l'unico riferimento per le popolazioni superstiti, ma non costituì mai presupposto per lo sviluppo di una comunità urbana.

La pianta della cittadella evidenzia il rapporto con l'orografia dei luoghi (v. Fig. 6), che costituì motivo di installazione militare più che urbana e civile. L'area pressoché triangolare occupata da Caputaquae era munita di mura e torri sui lati nord-ovest e nord-est, mentre sul vertice più elevato si arroccava la fortezza della cui imponenza si conserva ancora qualche traccia.

Il lato meridionale si affacciava a strapiombo sulla piana e non abbisognava per tale motivo di opere di fortificazione. La diocesi in fuga da Paestum si stabilì ai piedi della rupe, laddove già nell'VIII sec. esisteva una chiesa pre-romanica a tre navate e triabsidata i cui resti sono stati scoperti sotto il sagrato antistante la chiesa romanica della Madonna del Granato. Questa era stata edificata in posizione più accessibile ad i credenti sparsi nel territorio pedemontano, ma sufficientemente vicina alla fortezza per trovarvi rifugio in caso di pericolo.

I Longobardi, insediatisi a Benevento, estesero il proprio controllo a vaste aree della Campania, includendo parti di territorio costiero. La Piana del Sele costituiva il lembo periferico meridionale del territorio sotto il loro controllo, configurandosi come terra di confine con il dominio Bizantino che si arrestava ad Agropoli. Proprio la presenza longobarda

avviò una certa riorganizzazione della popolazione locale che si fuse alla nuova, garantendo una pur modesta organizzazione sociale nata attorno a piccoli insediamenti fortificati disposti sui rilievi dell'entroterra.

La conquista normanna del Ducato di Salerno nel 1075, sembra aver dato inizio ad una parvenza di vita comunale dei piccoli centri collinari di Capaccio, Albanella, Altavilla e Serre, che garantivano una continuità di vita associativa. Di Paestum si perse la memoria e la disgregazione del paesaggio della Piana, periodicamente inondata dal fiume Salso, vide il riorganizzarsi dell'opera umana in collina, attorno a Capaccio, dove si svilupparono le coltivazioni di ulivi e di frumento sulle terre gradualmente disboscate. La cittadella conservò un certo grado di autonomia ma i nuovi dominatori, contrariamente ad i precedenti, non si integrarono con le popolazioni locali.

Queste costituirono una piccola comunità autosufficiente impegnata nello sfruttamento di un territorio limitato e orograficamente poco idoneo. In epoca Sveva la fortezza dovette subire un potenziamento della cinta difensiva, cui fu attribuito un maggiore peso strategico dato anche dalla posizione privilegiata favorevole al controllo sulla Piana e sul mare.

In relazione a quest'importanza *Caputaquae* fu sede di un evento importante della storia medievale del meridione d'Italia. Nel 1245 infatti, il Papa Innocenzo IV, nemico giurato di Federico II che era stato ormai da tempo scomunicato, sostenendo di avere l'autorità per rimuovere l'imperatore, lo depose da tutti i suoi troni. La deposizione equivalse ad una rinnovata dichiarazione di guerra contro gli Svevi e sortì l'effetto di riaccendere le tensioni fra Impero e papato con tutti i suoi sostenitori.

Il crescente malcontento per le restrizioni economiche ed i controlli mercantili e monetari attuati dall'Impero (D. Abulafia, 1988) favorirono una congiura ordita da influenti pubblici ufficiali e burocrati meridionali, tutti vicari imperiali, guidati da un cognato dello stesso pontefice. Il complotto però fallì e la vendetta contro i traditori fu spietata. Alcuni di loro si rifugiarono nelle fortezze di Sala e di Capaccio confortati dall'appoggio di feudatari locali simpatizzanti guelfi ma il 12 luglio 1246, dopo quattro mesi di assedio le truppe di Federico II occuparono il castello distruggendolo completamente. Solo la Cattedrale ai piedi del Calpazio fu risparmiata alla distruzione. Durante la dominazione angioina, subentrata a quella sveva alla morte di Federico II, Carlo I d'Angiò riconfermò il castello di Capaccio alla Regia Curia e ne fece ricostruire mura e torri, la cui forma semicilindrica è tuttora osservabile nei ruderi sopravvissuti al tempo. Dunque anche in seguito alla distruzione si presume che l'area non fosse stata del tutto abbandonata, e che l'abitato si riorganizzò in parte attorno alla fortezza, nell'area circondata dalle mura di cui si ritrova ancora traccia (v. Fig. 6). Malgrado ciò, le difficoltà di accesso e la scarsità di superficie urbanizzabile determinarono la scelta di fondare una nuova città in altro luogo, che fu individuato nella località allora detta Li Casali di S. Pietro, costituita da un piccolo borgo sorto probabilmente sul sedime di una villa romana e

sviluppatosi attorno ad una chiesa intitolata al santo. Ai piedi della rupe rimase la chiesa di Santa Maria del Granato che per molti anni ancora svolse funzione di sede vescovile.

## **2. La comunità civile si riorganizza**

Il nuovo borgo assunse una struttura urbana moderna, non circondata da mura ma aperta ed in rapporto diretto con la campagna circostante. Una certa ripresa della vita civile organizzata procedette di pari passo con lo sviluppo del nuovo insediamento collinare. Notizie sullo stato dei luoghi in epoca Aragonese è fornito da un inventario dei beni della Mensa Arcivescovile di Capaccio compilato nel 1492-93. Il documento descrive la pianura, coperta da boscaglia fitta e recante testimonianza di pochi segni dell'azione umana. Sono visibili all'epoca tracce della strada lastricata che portava alla scafa sul Sele, che dovette costituire una permanenza nella struttura territoriale, ripresa e frequentata nelle epoche successive come collegamento principale fra la città antica (porta Sirena) ed il territorio settentrionale. Il tracciato potrebbe coincidere in parte con quello documentato dalla nota carta del Rizzi Zannoni (1804), di cui risulta difficile trovare testimonianza nel reticolo viario attuale (v. fig. 7). L'inventario elenca naturalmente i possenti resti delle maggiori fabbriche risalenti all'antica Poseidonia, mentre si perde traccia di altri importanti edifici, come l'Heraion di Foce Sele ed il Tempio della Pace, le colonne dei quali furono riutilizzate durante il Medioevo per la costruzione della cattedrale di Amalfi e di Salerno. Il tempio di Cerere, che come si è detto era stato trasformato nel tardo Impero in chiesa cristiana, ospitava ancora una cappella attorno alla quale si trovavano alcune tombe di epoca medievale. Prosegue l'inventario nel descrivere il centro della città dove vi era una chiesa definita Cattedrale (la chiesetta romanica dell'Annunziata, del XII secolo) ed accanto una piccola casa, costituente l'unico presidio di autorità religiosa nella Piana semideserta a causa del pericolo di incursioni. La palude andava accrescendosi a causa dei depositi minerali creati dal dilavamento secolare del Salso. La città di Capaccio, è invece articolata in edifici a tipologia differenziata con una rete stradale organizzata. Il centro più importante della zona era considerato Altavilla, in posizione più interna e sicura, e più favorevole al controllo delle vie di traffico con il Vallo di Diano.

## **3. Vicende storiche, trasformazione del paesaggio**

La politica economico-territoriale aragonese aveva accentuato il carattere privato del dominio feudale sulle province, abolendo la funzione del feudatario di amministratore del territorio in nomine regi.

Non si crearono però le condizioni per il formarsi di un'aristocrazia latifondista illuminata ed attiva. La politica del vicereame, che successe al periodo aragonese, ostacolò

infatti questo processo, richiamando i Baroni in città ed impedendo di fatto la formazione di un'impresoria agraria capace di organizzare il territorio. La classe feudale, che in altri contesti fu foriera di fecondi impulsi sociali, sviluppò una cultura di rendita che approfittava del frutto delle terre, amministrare da lontano in modo passivo, soffocando la formazione di una borghesia agraria locale. L'allevamento brado costituiva comunque una cospicua fonte di guadagno col minimo sforzo, dati i margini di profitto garantiti dal commercio di lana, pelli e prodotti del latte.

Questo stato di cose ha di fatto costituito un forte fattore ostativo dello sviluppo del meridione d'Italia. Per tutto il '500 ed il '600 fu ritardato o impedito il prosciugamento delle paludi utili solo all'allevamento estensivo delle bufale. Circa la consistenza demografica di questi centri, si hanno notizie più precise a partire dal 1532, anno in cui si dette inizio al censimento della popolazione. Si è evidenziato un decremento demografico costante fra il 1532 e il 1669 dovuto soprattutto all'attrazione urbana: "fuggendo dalle province per la fame e per le vessazioni del fisco (...) si sapeva che la capitale era esente da molte delle contribuzioni alle quali era invece soggetto il Regno" (G. Galasso, *Momenti e problemi di storia napoletana...*).

La crisi demografica dimostrerebbe una certa difficoltà della popolazione a sopravvivere, anche in funzione della crescente insalubrità della Piana, sebbene le cifre fossero talvolta manipolate al fine di ridurre la pressione fiscale dovuta alle imposte sulla famiglia, il focatico. La depressione economica colpì tutti i centri agricoli della zona e culminò nella rivolta contadina della metà del '600. Il declino delle strutture urbane, contrariamente a ciò che avveniva al nord Italia, era dovuto alle disfunzioni di un'anacronistica economia feudale che causò il crollo demografico. (a Capaccio si ha nel periodo un calo del 38% della popolazione, trasferitasi a Napoli le città demaniali dove la pressione fiscale era meno forte). Capaccio, a causa dello scarso rendimento della terra paludosa, subì numerose successioni: fu feudo dei d'Avalos, quindi dei Grimaldi dal 1564 e infine dei Doria principi d'Angri a partire dal 1668. L'ingerenza degli interessi di una feudalità fiscale e reazionaria come quella dei Grimaldi e dei Doria soffocò lo sviluppo del territorio e la formazione di una borghesia agraria libera e capace di generare progresso come in altri paesi dell'Italia settentrionale e d'Europa.

Emilio Sereni (*Storia del paesaggio agrario Italiano*, 1961) individua in questi avvenimenti la radice storica di quel ritardo di sviluppo che il meridione stava accumulando nei confronti del nord, e che l'unità d'Italia avrebbe evidenziato in tutta la sua drammaticità.

I diritti feudali alienati dal Vicerè e trasferiti al barone di turno erano però limitati alle terre di pianura, cosicché i cittadini di Capaccio poterono godere del diritto di coltivare il territorio attorno al capoluogo collinare (lo *ius coloniae* o *enfiteusi*), che fu faticosamente sistemato a terrazze e coltivato a seminativo arboreo o a vite. In questo periodo si estesero le coltivazioni verso valle realizzando talvolta stabili aziende contadine in appezzamenti chiusi che le popolazioni si ritagliavano sui demani comunali o feudali, o sulle proprietà

ecclesiastiche, diffondendo le colture arboree o arbustive ed incrementando l'attività di disboscamento delle pendici. Questa attività, se da un lato consentiva agli agricoltori di ampliare la superficie agricola utile e di consolidare la produzione rendendola più stabile, aggravava le condizioni del regime idrico in pianura, rendendo più complicata l'opera di bonifica dei terreni invasi dalle acque che nei secoli successivi si sarebbero intrapresi con sempre maggiore determinazione. E' in quest'epoca l'origine di un'identità che caratterizza tutt'oggi le terre pedecollinari fra Capaccio e la pianura: un territorio che ha costituito fonte di sostentamento delle popolazioni finché la Piana rimase insalubre, grazie a condizioni favorevoli che ne hanno storicamente consentito la coltivazione e che nell'immaginario collettivo costituisce una permanenza dal valore ambientale elevato da tutelare.

Il commercio dovette mantenere in vita i centri collinari che commercializzavano i prodotti dell'agricoltura approfittando dei limitati traffici dell'epoca: la scafa sul Sele rendeva 1300 ducati l'anno e l'osteria di Capodifiume (Caupona) era nota come luogo di ristoro e per il pagamento del pedaggio per la via Cilentana, con un "fatturato" di 230 ducati l'anno (v. fig. 7). Infine alla foce del Sele la pesca era pur sempre attiva attraverso il porto fluviale (il *Portus Alburnus* medievale). Dunque si consolidavano delle polarità nell'assetto del territorio, e dei "corridoi" di traffico dall'importante ruolo. Il borgo decadente di Paestum, Capodifiume con la stazione di pedaggio, la scafa a Ponte Barizzo, il porto fluviale, Capaccio circondata dalle coltivazioni, e poi la via Cilentana, il percorso P.ta Sirena-Barizzo, il percorso lungo il fiume.

L'evoluzione di un paesaggio è fortemente influenzata da fattori di tipo antropico, oltre che da quelli naturali. Nel nostro caso pare importante evidenziare la dualità dei fattori di ostacolo allo sviluppo del territorio: uno di natura fisico-naturale ed un altro di natura socio-economica.

Il primo fattore è l'estrema ricchezza d'acqua, determinata dalla presenza di numerose sorgenti, oltre che dal fiume Sele. Si tratta di acqua filtrata dai complessi carbonatici dei monti Alburni (Soprano) particolarmente ricca di minerali, come nel caso della sorgente di Capodifiume che, dando origine all'omonimo fiume (altrimenti detto Salso), ha profondamente influenzato la storia dell'Ultrasale poseidonate. Il letto del Salso ha infatti necessitato sin dall'epoca greca di periodici interventi di manutenzione che ne impedissero l'ostruzione a causa dei depositi calcarei. La cessazione di tale importante controllo del regime idrico nella piana, in seguito alla decadenza ed all'abbandono della città, causò l'ostruzione del canale e l'esondazione delle acque nelle terre un tempo coltivate. Il dilavamento superficiale si è poi nel tempo accentuato a causa del disboscamento collinare operato dall'uomo al fine di aumentare la superficie utile alle coltivazioni.

Infine la presenza di un cordone dunale parallelo alla linea di costa ha da sempre costituito un ulteriore elemento di ostacolo al drenaggio delle acque verso il mare, aggravato poi dal fenomeno di subsidenza evidenziato in alcuni studi geologici (G. De Lorenzo, 1930).

Il fattore sociale costituì poi un problema anche più complesso. Come detto durante il vicereame si accentuò il divario esistente fra capitale e province. Il persistere del sistema feudale significò concentrare il possesso delle terre in mano ad una classe di aristocratici fisicamente lontani dal territorio, poco avvezzi ad occuparsene, reazionaria nei confronti dei

miglioramenti tecnologici e produttivi, avara ed attaccata ai privilegi stabiliti dalla corte. Intanto in Europa e nel nord Italia si avviava lo sfruttamento intensivo delle terre, favorito dall'introduzione di migliori tecniche per il funzionamento idraulico, il rendimento e la conservazione dei terreni (ad esempio i prati irrigui e le marcite foraggiere della pianura Padana). Nella nostra regione le potenzialità del suolo non erano sfruttate, essendo il pascolo brado la principale modalità d'uso, rinunciando a priori al miglioramento della produttività. In questa parte di territorio la proprietà signorile era infatti estesissima, sia nei possedimenti del feudatario a titolo privato (i beni burghensatici) sia nelle difese, che il barone allargava abusivamente sulle terre migliori del demanio feudale, recintandole ed escludendo la popolazione locale dagli usi civici (E. Sereni, *ibidem*). Su queste terre si verificò comunque una certa evoluzione in senso capitalistico dell'azienda signorile, ma la struttura produttiva datale esclude la costituzione di una stabile azienda contadina, prevalendo l'impiego di lavoratori a giornata o di pastori (i butteri) talvolta impiegati nelle difese lasciate in affitto a grandi imprenditori. Rimane testimonianza di tale condizione in alcune tenute ormai di estensione ridimensionata, come quella del Principe Doria d'Angri presso ponte Barizzo (oggi detta Villa Ricciardi), o la tenuta all'interno delle mura di Paestum (tenuta Salati), oppure e soprattutto la tenuta del Duca di Serre a Persano presso il fiume Calore (P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzioni*, 1962). Col diffondersi durante il periodo borbonico della caccia, queste tenute costituivano anche un appoggio del principe d'Angri o del Duca di Serre per le battute sportive.

Nelle difese prevaleva dunque l'attività di allevamento di bestiame: equino a Persano (la Razza di Persano), bufalino a Paestum. Queste modalità d'uso del territorio, pur impedendone l'evoluzione verso forme di sfruttamento più moderno ed intensivo, ha comunque rappresentato l'inizio di un'attività economica e di un'organizzazione aziendale, nonché un ingresso di ricchezza dovuto ad i frequenti contatti dei Baroni con la corte. La presenza diffusa di piccoli edifici a pianta circolare per l'alloggio dei lavoratori (i butteri) definiti bufalare, è ancora visibile in varie parti del territorio comunale: a Gromola, nella masseria Salati di Paestum, nella tenuta Bellelli-Eliso ecc.

Una certa ripresa dell'economia è individuata dagli studiosi fra la fine del XVII ed il XVIII secolo (ad es. si veda G.M. Galanti, *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie* 1788). Ha inizio in quest'epoca un fenomeno particolarmente importante per gli effetti prodotti sia sull'assetto socio-economico, che nelle modalità d'uso della terra e nel paesaggio che ne conseguì. L'introduzione del diritto di laboranza o *trasitura* permetteva al contadino di acquistare il terreno che aveva reso produttivo attraverso il lavoro. Alla metà del 700 l'acquisizione dei terreni per diritto di laboranza si diffuse. Anche i primi tentativi di bonifica di terreni paludosi della piana, benché limitati ed individuali, erano finalizzati all'acquisizione del terreno in proprietà. Spesso il contadino si trovava nell'impossibilità di sfruttare direttamente il fondo bonificato, e lo rivendeva allo stesso feudatario o alla nascente classe borghese rurale (G. Marciani, *L'evoluzione del regime fondiario nella Piana del Sele*, 1959). Si è individuato in tale fenomeno un importante fattore che ha contribuito al formarsi di un assetto fondiario e sociale persistente almeno sino alla Riforma Agraria del secondo dopoguerra. Tuttora nella struttura produttiva e sociale locale si conserva traccia del consolidarsi di una forte classe di borghesia agraria (i d'Alessio, i Bellelli, i Carducci, i Della Sala) che attraverso l'acquisto di appezzamenti di terra sempre più grandi (beni allodali) in qualche modo avviò la costituzione di stabili aziende contadine, ed assieme a queste un lento processo di sviluppo del territorio. La concentrazione di terra nelle mani di gruppi maggiormente attivi ed

intraprendenti innesco un processo positivo di sviluppo dell'uso della terra, della sua produttività, e funzionò da attrattore di manovalanza dalle aree circostanti e dal Vallo di Diano, grazie al quale l'aumento demografico fu sensibile. La struttura ad "isole" produttive dei poderi situati fra Paestum ed il Sele che ancora oggi in parte si conserva, deriva da questo processo storico. La dimensione delle aziende era proporzionata al numero delle braccia della famiglia e laddove la proprietà non si è dispersa fra eredità e successioni si è potuto conservare un paesaggio che tuttora costituisce uno dei valori più importanti della civiltà della terra nel territorio di Capaccio-Paestum. In quest'ottica si modifica anche il paesaggio all'interno della città antica, che nel '700 diventa un ampio orto dotato di strutture di servizio e di ricovero per le bestie ed i butteri (la tenuta Salati), di cui riporta una suggestiva immagine un'incisione di Piranesi eseguita intorno al 1765. Dal Catasto Provvisorio napoleonico del 1809 si evince che i possedimenti di Marcantonio Doria, Principe d'Angri e conte di Capaccio, si estendevano su oltre il 50% del territorio comunale con 12.442 tomoli di terra. Erano in suo possesso ampi fondi in località Ponte Barizzo, Gromola e Spinazzo, dove in origine aveva fatto costruire un casino di appoggio per le battute di caccia. Nei territori feudali aveva introdotto grandi quantità di bestiame, allevato allo stato brado approfittando delle condizioni acquisite favorevoli a questo tipo d'uso. Con l'obiettivo di avere il monopolio dei pascoli, il Principe chiuse a difesa vasti appezzamenti di terra, sottraendo agli usi civici ampie parti di terreno demaniale appartenente all'Università di Capaccio.

Il paesaggio del Settecento è fortemente caratterizzato in Campania, dalle difese feudali recintate e lasciate al pascolo delle bestie. La prepotenza del potere feudale causò però contrasti con la cittadinanza che esprimeva poteri più deboli ma in ascesa, come la nascente borghesia feudale e la stessa Università di Capaccio che rappresentava i cittadini. Il fenomeno di occupazione e chiusura a difesa dei terreni demaniali continuò comunque fino ai primi anni dell'ottocento, allorché l'eversione della feudalità fu introdotta da Giuseppe Napoleone tramite una legge del 1806.

Il tentativo di rifondare lo Stato, che occupò i Napoleonidi per lunghi anni, non sortì comunque l'effetto di eliminare il latifondo, per condizioni troppo radicate nell'economia e nella società delle province del Regno. La cosiddetta "ripartizione in massa" delle terre feudali attribuiti alle comunità una parte dei demani variabile fra  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{3}{4}$ , attribuendo il resto al feudatario in piena proprietà. Questo processo si tradusse in pratica in un esproprio in massa dei diretti coltivatori dei feudi ed ebbe l'effetto nefasto di escludere i contadini dagli usi civici che avevano in passato esercitato (che qui era soprattutto il *compascuo*), sulle terre ormai divenute proprietà esclusiva degli ex-baroni. L'operazione di assegnazione delle quote-terra alle comunità, si svolse inoltre con molta lentezza: gli ex-feudatari e la nuova borghesia, che occupavano i ruoli chiave dell'amministrazione, ostacolarono il processo e ne approfittarono per usurpare buona parte di queste terre. I contadini che riuscirono ad ottenere un piccolo lotto (ad esempio la tenuta demaniale di Licinella appartenente al Comune di Capaccio fu quotizzata in poderi di estensione fra 1 e 2 ha) non poterono d'altra parte evitare che lo stesso tornasse in possesso dei latifondisti, la cui potenza schiacciava la possibilità di sopravvivenza dei singoli. Ai baroni si andava sostituendo il ceto borghese, in forte ascesa sociale, che come i primi investiva nei beni fondiari. Oltre ad i possedimenti dei Doria, il Catasto del 1809 documenta le altre grandi proprietà nel territorio di Capaccio, concentrate nelle mani di Pasquale Bellelli (968 tomoli), della Chiesa parrocchiale di Capaccio (843 tomoli), e del Comune (814 tomoli). Rapportate al totale, le suddette quantità rappresentavano i 9/10 dei terreni comunali, e le conseguenze dell'eversione feudale ebbe l'effetto di ridurre ulteriormente

i demani comunale ed ecclesiastico a vantaggio, come si è visto, soprattutto degli ex-baroni e dei nuovi latifondisti.

### 3.1. Bonifica e riforma agraria

Il paesaggio attuale dell'Ultrasale è dunque il risultato dell'opera che l'uomo ha con costanza operato sul territorio nel corso di 26 secoli. Ma l'impulso determinante è stato dato nel corso del '900 in seguito alle opere di bonifica ed alla Riforma Agraria. Nel '700 l'attività di bonifica era limitata ad iniziative personali ed isolate, per cui l'allevamento estensivo di tipo feudale prevaleva in un territorio generalmente degradato ed insalubre a causa delle paludi. Un primo e parziale intervento di una certa importanza compiuto dalla municipalità per avviare un processo di bonifica fu la costruzione fra il 1749 ed il 1750 di un canale di drenaggio, largo 3 metri e lungo circa 1500, con sponde in terra battuta. Quest'opera incanalò le acque provenienti dalla sorgente Acque Salse (v. fig. 8) convogliandole a Capodifiume impedendo che inondassero il territorio a valle e rendendo asciutta una larga parte di terreni a nord est di Paestum, resi finalmente disponibili alla coltivazione da parte della popolazione di Capaccio. Nel corso dell'Ottocento la pubblica amministrazione maturò la convinzione della necessità di un'attività sistematica di bonifica coordinata e finanziata dal governo al fine di dare impulso allo sviluppo del territorio. (D. Guzzini e A. Ramadoro: "La bonifica della Piana del Sele", in "L'Italia agricola" fascicolo LXVI 1929). La svolta fu possibile grazie a fattori di natura politico sociale e tecnica. Il fattore tecnico era preponderante, in quanto i proprietari singoli non erano in grado di sostenere le spese e l'organizzazione di opere così complesse e costose. I grandi proprietari feudali ne avevano i mezzi, ma non lo spirito e la cultura. Più intraprendente nella ricerca di mezzi per realizzare la bonifica fu la borghesia agraria, la quale introdusse nuove colture sperimentali che dimostravano ampi margini di espansione del mercato: il tabacco; la robbia (soprattutto a La Laura), richiesta dallo Stato per la tintura delle uniformi militari; il cotone, richiesto dalle filande della Valle del Sarno. La bonifica dell'intera Piana era ormai condizione indispensabile per avviare un ciclo di produzione moderno su scala industriale.

E' del 1818 la prima proposta di riforma e riassetto del territorio, da parte dei proprietari consorziati, coordinati da Andrea Dini di Giffoni, e presentata al Ministro degli Interni. Il progetto era di ampio respiro e prevedeva, oltre che le opere di bonifica, un nuovo assetto territoriale basato su di un vasto piano di appoderamento. Il territorio doveva poi essere dotato di nodi funzionali costituiti da centri di servizio articolati in due ordini di importanza: alcuni dotati di centro religioso, osteria, negozi, botteghe artigianali, ed altri costituenti dei veri e propri nuclei di attrezzature collettive come la parrocchia, la farmacia e la rappresentanza municipale e giudiziaria (v. gli Annali delle bonifiche nel Regno delle due Sicilie a cura del Real Governo - anno primo vol II. 1858). Del progetto non si riuscì ad avviare la fase operativa ma nel 1831 il noto e capace ingegnere del Regno Carlo Alfani de Rivera ottenne l'approvazione di un Piano di bonifica, che costituiva il primo progetto organico di riassetto della Piana, e per il bacino del Sele riprendeva le indicazioni previste nel progetto Dini (C. Alfani de Rivera, *Memoria sui mezzi da restituire il valore proprio ai doni che la natura ha largamente concesso al Regno delle due Sicilie*, 1844). Lo scontro fra modernizzazione ed immobilismo, fra spinte per lo sviluppo ed arretratezza fu finalmente avviato quando si mise in discussione il privilegio dei vecchi feudatari sull'uso delle acque per l'irrigazione, ovvero quando fu imposta dal governo la regolamentazione pubblica delle derivazioni dai fiumi. I principi di sistemazione

del territorio e di riassetto del regime idrico illustrati nel progetto de Rivera hanno costituito ispirazione di tutte le successive operazioni di bonifica fino al progetto redatto dal Consorzio di Bonifica nel 1926-30. Il Piano de Rivera prevedeva la derivazione di due canali dal punto di confluenza Sele-Calore che avrebbe dovuto procurare acqua per l'irrigazione dei campi attraverso una rete irrigua minore, nonché l'attuazione di una colmata delle aree depresse attraverso l'apporto di materiale e detriti raccolti nel canale stesso, e provenienti dai fiumi maggiori. Poi si prevedeva la canalizzazione del Salso, che ormai da secoli aveva disperso acqua nella Piana.

I lavori iniziarono solo nel 1856 in seguito all'istituzione nel 1855 dell'Amministrazione delle Bonifiche di Paestum. Questa si incaricò di portare avanti le opere, ma del vasto progetto si attuò solo una piccola ma importante parte: fu iniziata la realizzazione dei canali di drenaggio paralleli alla linea di costa i quali, confluendo nel Fiumarello-Lupata presso Paestum, prosciugarono fra il 1856 e il 1866 le aree di Sele Morto e Laura pari a 1.399 ettari (v. fig. 9 estratto igm 1871). L'area resa fertile dalle opere idrauliche, era stata sottratta al Principe Doria d'Angri e fu fittamente parcellizzata in lotti, recando tuttora traccia della quotizzazione effettuata per la coltivazione della robbia. Nonostante la forte pressione insediativa subita negli ultimi decenni per la realizzazione di seconde case per il turismo balneare (in gran parte abbandonate o utilizzate solo poche settimane all'anno) la zona della Laura conserva ancora qualche sporadica testimonianza di quegli avvenimenti: case coloniche, pagliai, trama fondiaria.

A partire dal 1864 l'organo preposto alla gestione delle attività di bonifica è il Consiglio Generale di Bonificazione ed Irrigazione, sezione del Consiglio superiore ai Lavori Pubblici.

Dopo l'unità d'Italia, ed il conseguente riassetto della pubblica amministrazione, nel 1880 ripresero i lavori in "sinistra Sele" con la realizzazione del primo canale di derivazione del fiume lungo 3500 metri e visibile sulla carta Igm edizione 1907, con la denominazione di Lagni della Bonifica.

Si lavorò inoltre alla realizzazione dei derivanti di colmata Sele Morto e Questione, pure documentati della citata carta (v. fig. 10). Le opere avrebbero dovuto realizzare la colmata di circa 2500 ettari tramite i depositi delle torbide trasportate ma purtroppo questo sistema si rivelò poco efficiente dal momento che si poterono bonificare in 60 anni solo 500 ha. Si completarono inoltre i canali di scolo Pantanelli, Compagnone e Laura, in parte già individuabili nella cartografia IGM del 1871, e ben rappresentati nelle edizioni successive.

Il Capodifiume fu dotato di argini come da progetto Rivera per evitare l'annoso problema dell'esondazione delle acque nei territori di Paestum, Spinazzo e Linora.

Fu inoltre introdotta sui terreni bonificati la coltivazione del pomodoro che ebbe come effetto l'apertura dello stabilimento Cirio nei pressi di Porta Giustizia a Paestum, sull'area dove sorgeva l'importante santuario *extra moenia* di Santa Venera.

Il Piano Generale di Bonifica del 1914 ripropose il sistema della colmata per rialzare altri 2000 ha di terre depresse, ma il sistema si rivelò ancora troppo lento ed inefficace, complici le difficoltà crescenti dovute al sopraggiungere degli eventi bellici.

La bonifica integrale ebbe inizio col ventennio fascista, e si assistette per la prima volta ad ingenti investimenti di denaro per lo sviluppo della Piana (Guzzini D. Ramadoro A.: *La bonifica della Piana del Sele in l'Italia agricola* 1929).

L'inefficacia dell'esperienza passata convinse la Società Anonima Bonifiche costituita nel '23 ad associare al sistema della colmata naturale quello del sollevamento meccanico delle acque, e si passò dalla bonifica idraulica al concetto di bonifica integrale.

L'istituzione del Consorzio di Bonifica Sinistra Sele venne promossa da numerosi proprietari di terreni situati nei Comuni di Capaccio, Altavilla, Albanella, Serre ed Agropoli. Esso fu costituito con Decreto Reale nel 1926 e divenne soggetto concessionario dei lavori a partire dal 1928, sostituendosi alla Società Anonima Bonifiche che aveva avviato i lavori di prosciugamento nell'intero bacino e le opere per l'approvvigionamento irriguo.

L'ente presentò al ministero un proprio progetto a firma di Albino Pasini che prevedeva interventi divisi per acque basse, medie ed alte. Le acque alte provenienti dai versanti collinari vennero convogliate nei canali medi (v. fig. 17a-b).

La regimazione dei corsi d'acqua Pisciole, Fosso della cisterna, Pazzano, Acqua di Ranci, Ciorlito, Capaccio vecchio, contribuirono a migliorare l'utilizzo della risorsa acqua.

Accantonato il sistema della colmata si decise finalmente di avviare il prosciugamento mediante sollevamento meccanico (acque basse), affidando al drenaggio per gravità lo scolo delle sole "acque medie".

Per far questo venne realizzato presso la torre di Kernot l'impianto idrovoro di Foce del Sele per le acque basse visibile nella cartografia Igm 1956 segnalata dalla voce "Idrovora" (v. fig. 11), capace di pompare 10.000 litri/sec. servendo circa 1600 ha di terreni produttivi.

Le acque medie e una piccola parte delle acque basse furono convogliate alla foce Lupata (Fiumarello).

In sintesi le opere realizzate secondo il Piano del Consorzio constarono di: circa 22 km di collettori affluenti all'idrovora per le acque basse, e di altrettanti collettori di scolo per gravità; opere di bonifica idraulica dei torrenti naturali per circa 8km; un acquedotto rurale per l'irrigazione (iniziato nel 1932); la rete stradale e l'elettrificazione della Piana; un mercato ortofrutticolo nei pressi del centro Servizi di Capaccio Scalo.

Nel 1932 come detto, iniziarono le opere per l'irrigazione della Piana realizzando l'acquedotto rurale della sorgente Castrullo, nel Comune di Campagna.

L'acquedotto era capace di irrigare circa 20.000 ha, servendo i fabbisogni di 1.500 aziende attraverso 250 km di condotti.

La rete di distribuzione, realizzata con canalette prefabbricate pensili alte circa 1 metro, è ormai inutilizzata e versa in condizioni precarie, ma caratterizza ancora il paesaggio agrario della piana costeggiando i campi e le stradine interpoderali e facendo da cornice alle coltivazioni ed alle case coloniche.

Dunque negli anni 30 si attuarono un primo gruppo di opere tese soprattutto a debellare definitivamente la "micidiale infezione" (la malaria). L'edizione 1956 al 25 mila della carta Igm illustra le radicali trasformazioni indotte nel territorio e sul paesaggio in seguito ad importanti avvenimenti (v. fig. 11 e 12).

La vasta rete di opere realizzate dal Consorzio di Bonifica nel dopoguerra si inserivano nel quadro di riassetto della Piana, rispondente ad una politica di sviluppo che attraverso la Riforma Agraria tentava il rilancio di un Sud Italia uscito dal conflitto ancora più depresso ed arretrato che in precedenza.

Negli anni 50 si dette impulso ad un insieme sistematico di opere tese al miglioramento produttivo agricolo del territorio, contestuale al riassetto del regime fondiario attuato dalla riforma agraria a partire dal 1954.

L'opportunità di occupazione nel settore agricolo innescò immediatamente un rapido fenomeno di ripopolamento della Piana, dopo secoli di abbandono.

E' interessante in proposito analizzare l'andamento demografico del comune di Capaccio negli anni a cavallo della seconda Guerra Mondiale.

La popolazione, che nel 1931 era di 4.632 abitanti, sale nel '36 a 5.661 unità, con un incremento del 22%. Lo stesso Consorzio stima che nei territori di sua competenza nel 1931 abitavano 3.900 abitanti in 424 case (9,2 abitanti/casa), dotate in totale di 1.584 vani (3,7 vani/casa; 2,5 abitanti/vano). Invece nel 1938, in seguito al completamento di un primo lotto di lavori di bonifica, l'incremento è sensibile contandosi 5.100 abitanti in 577 case (8,8 abitanti/casa), e 2.455 vani (4,3 vani/casa; 2,1 abitanti/vano).

La riforma agraria innescò un vero e proprio boom demografico, se si considera che il censimento del 1961 conta nel Comune di Capaccio ben 11.349 abitanti, con un incremento in 25 anni del 100%.

Nella Tab. allegata si evidenzia appunto che i maggiori incrementi percentuali si ebbero fra il 1936 ed il 1961, con tassi costantemente crescenti dal 22% al 47 % (v. tab. 1).

La Tab. 2 ed il grafico che ne deriva analizzano invece la dinamica demografica nelle diverse località fra il 1961 ed il 1991. Il quadro evidenziato dal censimento del 1961 è un po' la "fotografia" della società della riforma agraria, alla data in cui era ormai completo il processo di ristrutturazione del territorio in funzione del lavoro dei campi restituito finalmente alla popolazione.

Capaccio capoluogo non è infatti la località con il maggiore numero di residenti. Il borgo di Capaccio Scalo, cresciuto attorno al centro servizi realizzato dall'Ente Bonifica, è divenuto già il centro più attivo, sia dal punto di vista delle attività degli uomini che della conseguente dinamica demografica.

E' importante inoltre considerare la popolazione conteggiata alla voce "case sparse".

Questa quantità è infatti distribuita nelle località interessate dal processo di appoderamento della Riforma, laddove troviamo il maggior numero di residenti. All'interno della frazione geografica di Capaccio Scalo si registrano 1237 residenti in case sparse, in quella di Gromola 1520, in quella di Paestum 700, a dimostrazione del carattere rurale diffuso della cittadinanza paestana di quell'epoca. Nei 3700 ettari espropriati dall'Ente Riforma nel territorio di Capaccio furono assegnati in tutto 414 poderi e 176 quote, con superfici unitarie oscillanti fra i 5 ed i 7 ettari per i poderi, e fra 1 e 1,5 ettari per le quote, attuando un profondo processo di trasformazione del territorio passato in pochi anni dalla destinazione a pascolo alle coltivazioni intensive ortive e foraggere. La Piana finalmente liberata dalle paludi e dall'oppressione del latifondo, tornò a costituire il sostrato di vita e di civiltà di un popolo che ne era stato escluso in secoli di avverse vicissitudini storiche.

Le stesse cifre fornite dall'Ente Riforma dimostrano che le domande di assegnazione dei poderi furono di gran lunga superiori alle possibilità di quotizzazione del territorio espropriato, anche in virtù del fatto che molti residenti dei Comuni limitrofi come Trentinara e Giungano presentarono domanda in quanto esclusi dall'assegnazione di terre nei propri territori.

Da molti è stato in seguito criticato il criterio di appoderamento e soprattutto la dimensione dei singoli fondi, ritenuta troppo esigua.

### 3.2. Le dinamiche del contemporaneo

Il Piano Regolatore Generale si fa dunque carico dell'eredità lasciata nei secoli dalla civiltà degli uomini, e l'assume come valore di testimonianza e di identità, imprescindibile nel conseguimento di obiettivi di sviluppo e di crescita.

Nonostante fenomeni spontanei ed incontrollati avvenuti soprattutto nella fascia costiera durante gli ultimi lustri, il territorio della Piana interessato dalla Riforma conserva ancora oggi i suoi caratteri.

Si tratta dei segni inconfondibili di un sistema urbanizzato diffuso, organizzato sulla trama dei canali, delle strade interpoderali e dei monumentali filari di eucalipti frangivento.

Un sistema che conserva in parte quel patrimonio di tipologie residenziali dai caratteri omogenei, distribuite in modo regolare nei poderi (una per ogni podere) in corrispondenza di separazioni fondiarie o di accessi viari (vedi fig. 14 e 15).

Le esigenze di adeguamento del patrimonio edilizio agli usi del contemporaneo, e soprattutto gli ampliamenti e gli incrementi volumetrici, hanno spesso stravolto quei caratteri di omogeneità e di coerenza con la regola, che aveva costituito il valore testimoniale di questi insediamenti.

I centri servizi realizzati dall'Ente Bonifica e dall'ONC a Gromola, Capaccio Scalo e Pagliaio della Visceglia, costituivano poi dei nuclei polarizzanti, dotati delle principali attrezzature pubbliche cui facevano riferimento le popolazioni del circondario, al fine di attenuare l'isolamento della vita nelle campagne.

Questa identità dell'equilibrio città-campagna costituisce oggi un significativo valore della memoria, e l'eccezionale testimonianza di una civiltà del lavoro in buona parte scomparsa.

Oggi questa struttura fisica dei luoghi persiste come elemento di attrazione del paesaggio agrario locale, che il piano urbanistico si propone di tutelare arginando il fenomeno di urbanizzazione diffusa nel territorio, ovvero disincentivando la pratica sempre più frequente di costruire nelle campagne, distruggendone il paesaggio (v. a tal proposito l'incremento avutosi dei residenti alla voce "case sparse" tra il 1981 ed il 1991 dopo decenni di estrema stabilità di insediamento rurale).

Le cifre desunte dai censimenti documentano dunque la stabilità e l'equilibrio di un sistema sociale che si è evoluto assieme al paesaggio, ma registrano anche il declino subito dai centri collinari come Capaccio capoluogo, escluso dalla crescente vivacità della Piana.

Questa costituisce ormai da decenni un grande attrattore di popolazione, evidenziato dal costante aumento di residenti registrati nella località di Capaccio Scalo.

Si registra altresì il consistente incremento demografico dei nuclei La Laura e Rettifilo, interessati negli ultimi lustri da un'intensa attività edilizia (v. fig. 16a-16c, con gli estratti comparativi degli Igm 1907, 1956, 1989).

Altre località notevolmente caratterizzate dal fenomeno di inurbamento sono infine Torre di Paestum, Licinella e Santa Venera, in cui si è verificata una vera e propria fusione dei nuclei originari ad opera delle indiscriminate edificazioni effettuate soprattutto negli anni '70 e '80, che hanno compromesso parte dei valori paesistici e storici persino in aree incluse o prossime al perimetro del vincolo archeologico di Paestum.

In questi luoghi tuttavia, così come pure a La Laura, l'incremento di popolazione è notevolmente inferiore a quello dei vani edificati, dal momento che la maggior parte delle unità edilizie è caratterizzata da tipologia ed utilizzo connessi al turismo stagionale e balneare.

#### 4. La terra e l'acqua

Il seguente paragrafo si propone di illustrare sinteticamente quell'esteso e complesso sistema a rete che gestisce l'approvvigionamento e lo smaltimento della risorsa idrica nella Piana di Paestum. (v. fig. 17 e 18)

##### 4.1 Le opere irrigue.

L'approvvigionamento idrico avviene oggi grazie alla presa sul fiume Sele, nei pressi di Persano a 45 metri s.l.m., che serve per gravità il 51% della superficie irrigata, ed alla più recente stazione di pompaggio sul fiume Calore, che serve il restante 49%. Complessivamente l'impianto è in grado di irrigare una superficie agricola estesa circa 12.000 ha.

Dai luoghi di presa, attraverso 36 km di canali adduttori (il principale e l'allacciante), l'acqua è suddivisa in 13 canali diramatori che infine la distribuiscono alla rete dispensatrice lunga in totale circa 435 km. L'impianto consortile serve l'intero territorio comunale di Capaccio, riuscendo ad irrigare ben il 97% della S.A.U.

In tempi recenti il Consorzio ha realizzato la nuova rete irrigua distribuendo in pressione l'acqua "alla domanda".

L'adduttore principale proveniente dalla presa fluviale attraversa il territorio comunale seguendo il tracciato della strada Matinella-Capodifiume e poi della via Cilentana.

Lungo il percorso esso alimenta due impianti di sollevamento in località Scigliati e Tempa di Lepre: il primo pompa poi l'acqua in due vasche di compenso giornaliero denominate Tempa S.Paolo (per il basso servizio) e Scigliati (per l'alto servizio); invece a Tempa di Lepre è in fase di realizzazione una terza vasca di accumulo approvvigionata tramite l'omonima stazione di pompaggio (v. fig. 17 e 18).

Le vasche alimentano poi le condotte primarie sotterranee della rete irrigua in pressione che, attraverso dei gruppi di consegna dotati di limitatori di portata e di contatori, riforniscono le aziende.

Dunque il vecchio sistema irriguo dotato di canalette su pilotis che caratterizzano ancora il paesaggio rurale della Piana, è ormai inutilizzato, essendo stato sostituito dai nuovi impianti di irrigazione tubata, che fornendo l'acqua in pressione a richiesta consente un risparmio di risorsa idrica pari al 25-30%.

##### 4.2 Le opere idrauliche.

La storia della bonifica nel territorio di Capaccio è stata delineata sinteticamente nei precedenti paragrafi. La rete idrica attuale, estesa su tutto il territorio della Piana, costituisce la rappresentazione di un'opera immane che l'uomo ha portato avanti con alterna fortuna nel corso di millenni.

Come abbiamo più volte ribadito, l'abbondanza d'acqua e la naturale tendenza del territorio all'impaludamento hanno reso necessaria la realizzazione di un vasto sistema di opere di drenaggio e di scolo delle acque superficiali verso i fiumi ed il mare.

Nel territorio in esame si può suddividere la ricca rete di collettori in due tipologie principali: gli alvei naturali a regime torrentizio, caratterizzati da elevata pendenza e da notevole apporto di materiale solido, ed i collettori artificiali di bonifica a bassa pendenza, caratterizzati dal formarsi di una folta vegetazione.

Nell'area di Tempa San Paolo, appartenenti alla prima delle due categorie dette, vi sono il torrente Scigliati ed il torrente Centanni, che scorrono nei fondovalle dei piccoli rilievi interni del territorio fra Paestum e Matinella.

Tali corsi d'acqua sono afferenti al bacino imbrifero delle Acque Alte, defluenti a nord nel fiume Calore.

Il Rio la Lama, che diventa poi Ciorlito, caratterizzato da un andamento piuttosto irregolare, è l'alveo di un antico corso d'acqua affluente del Sele, regimato in seguito dall'uomo e trasformato in un canale ormai pressochè artificiale.

Lo stesso dicasi per i corsi d'acqua originati dalle sorgenti naturali: in particolare il canale Acque salse, incanalato verso il Capodifiume grazie ad un'antica opera di bonifica risalente al XVIII secolo, lunga 1,5 km; naturalmente grande importanza, per il valore storico e paesistico, è da attribuire alla sorgente di Capodifiume, che origina l'omonimo fiume (ovvero il Salso), le cui ricchezze di minerali ha da sempre costituito il principale fattore di ostruzione dell'alveo, che ha nei secoli necessitato di importanti opere di manutenzione.

Dalle pendici del M.te Soprano scendono poi il Fosso Cisterna ed il Pisciole, anch'essi in buona parte regimati e regolarizzati, sino a confluire nel canale Pazzano, che costituisce l'antico corso del fiume Salso, il quale era affluente del Solofrone.

Il sistema dei canali si può dividere in tre gruppi.

Il primo è costituito dai canali delle acque basse e medie che drenano le aree depresse de La Laura e Gromola, conducendo in parte alla foce Lupata, presso Ponte di ferro, ed in parte all'idrovora di Foce Sele.

Fra questi, notevole per lunghezza e qualità paesistiche è il Canale Laura Nuovo, che dal borgo di Gromola attraversa tutta la piana accompagnato da splendidi filari di eucalipti, per sfociare in mare attraverso la foce Lupata-Fiumarello.

Vi è poi una serie di collettori dall'andamento regolare che favoriscono i drenaggi nelle aree più prossime agli argini di protezione del Sele.

Tali collettori confluiscono in un canale parallelo al fiume, ma al di qua dell'argine, che conduce all'idrovora presso la foce. I canali storici di Fiumarello e Lupata, regimati sin dall'antichità, costituiscono le acque più prossime alla città antica e per questo ne andrebbe coltivato il potenziale di amenità e di collegamento con il mare.

Infine vi è la rete di canali che afferiscono alla zona compresa fra Spinazzo e Tempa Carolina, che drenano i territori meridionali della Riforma Agraria, in un territorio che maggiormente ha conservato i caratteri dell'epoca, restituendo un'atmosfera estremamente suggestiva e quasi fuori dal tempo.

Fra i canali, ne va infine annoverato uno che ha avuto in passato un ruolo estremamente importante. Si tratta di una diramazione del Fiume Salso originato da una chiesa in località Licinella. Le acque furono condotte sin dall'epoca medievale in un condotto artificiale in trincea, regolarizzando la pendenza sull'esempio degli acquedotti romani.

Il tratto finale del canale è costituito da un possente muro di pietra, istoriato da una moltitudine di incrostazioni calcaree depositatesi nel corso dei secoli, il quale conduceva l'acqua agli storici Mulini di mare, i quali erano i soli nel territorio di Paestum a funzionare 365 giorni l'anno, essendo alimentati dalla sorgente perenne, ed avendo la possibilità di sfruttare la maggiore potenza di caduta dell'acqua, raccolta nel canale sopraelevato di cui si è detto.

## 5 L'indagine storico-cartografica.

### *Le cartografie del XVIII secolo*

- *Les vues, plans, coupes et elevations des trois temples antiques, qui font partie des ruines de l'ancienne ville de Paestum dans la Grande Grece au Royaume de Naples.* Mr. Dumont, 1764.

Questa vista prospettica (v. fig. 19) delle rovine di Paestum rappresenta uno straordinario documento per la conoscenza del paesaggio che aveva caratterizzato la Piana del Sele fino al '700. In primo piano vi sono le rovine degli edifici monumentali conservati così come li possiamo ammirare oggi.

E' interessante notare che tutto l'ambito compreso all'interno delle mura appare come una grande corte agreste in cui fra gli ingombranti resti degli edifici antichi, si ritrovano orti, terre brade costellate di arbusti ed edifici per il ricovero dei pastori impiegati nell'allevamento delle bufale (i butteri).

Questi edifici, oggi definiti bufalare, erano caratteristici del paesaggio dell'epoca, essendo il territorio utilizzato dai latifondisti per l'allevamento brado dei bovini. Alcuni di questi piccoli edifici si sono conservati fino ad oggi.

Nella veduta è inoltre rappresentato, a destra del Tempio di Cerere, il piccolo borgo medievale costituito dalla chiesa romanica dell'Annunziata e da pochi altri edifici. Fa da cornice alla scena il perimetro imponente delle mura turrette, interrotte a nord dalla Porta Aurea (all'estrema sinistra della veduta), ad est da Porta Sirena (al centro) cui appare addossata una costruzione, ed a sud (a destra) la Porta Giustizia nei pressi della quale si intravedono dei recinti murati ed un piccolo edificio che forse corrisponde all'attuale bufalara della tenuta Salati.

All'esterno delle mura il territorio appare selvaggio e pressochè disabitato (fuori porta Sirena si intravedono solo dei ruderi). Sullo sfondo c'è il borgo di Capaccio Nuovo, esteso ai piedi del monte Soprano e separato dal più piccolo borgo di Monticello rappresentato più a destra.

- *Carte de la Ville et des environs de Paestum dressée par Mr. Rizzi Zannoni (...) et mise au jour par Mr. Dumont.* Seconda metà del '700.

Questa carta è una rappresentazione piuttosto imprecisa dei luoghi attorno Paestum (v. fig. 20). Anche i toponimi risultano scorretti: con Spinazzo viene designata una località che probabilmente corrisponde a Gaudio o al palazzo del latifondo Bellelli (oggi Seliano), lungo un percorso di connessione fra Porta Aurea ed il Barizzo. Anche quest'ultimo appare piuttosto lontano dal luogo della scafa nei pressi del quale era ubicato il quartier generale del Principe Doria d'Angri. Infine Capaccio vecchia è scambiata con la nuova, ed è rappresentato il sistema di fortificazioni sulla rupe del Calpazio con a valle e la chiesa cattedrale (oggi detta Madonna del Granato) dominante sulle sorgenti di Capodifiume. Incuriosisce l'enfasi data ad i ruderi dell'acquedotto romano i cui resti all'esterno di Porta Sirena e presso Capaccio nuova sono attualmente noti ma piuttosto esigui. Il fiume Salso sfocia nel Solofrone seguendo all'incirca il corso dell'attuale canale Fiumarello-Pazzano. Il suo attuale corso nei pressi del lato meridionale di Paestum viene indicato come un torrentello indipendente dal Salso.

Interessante appare la rappresentazione del territorio agricolo, chiuso a difesa e coltivato lungo il percorso Paestum-Barizzo e nell'entroterra, mentre le aree costiere di Laura sono caratterizzate da terre incolte e selvagge punteggiate dalle torri costiere vicereali.

- *Carte de la premiere partie du Royaume de Naples (...) réduite et Dessinée d'après la grande Carte de Rizzi Zannoni par Clermont Ing. Géographe.*

J.B. Claude Richard, Abbè de Saint Non. 1780.

Anche questa rappresentazione, come la precedente, si riferisce alla nota opera di Rizzi Zannoni (v. fig. 22).

La scala grafica è piuttosto ridotta e non consente di apprezzare il dettaglio descrittivo del territorio di Paestum-Capaccio. Anche qui Capaccio Vecchia è scambiata con la nuova, a conferma di un errore nella carta originaria da cui questa e la precedente discendono. Interessante la denominazione del territorio a sud di Paestum che conserva la definizione di Campo Saracino, a memoria dell'insediamento ottomano di Agropoli che costrinse la curia paestana a fuggire a Capaccio.

Questa carta evidenzia infine l'importanza di Altavilla e della vicina difesa di Persano alla confluenza del Calore col Sele, in rapporto al ruolo minore di Capaccio, Trentinara, Giungano ecc.

- *Atlante del Regno di Napoli. G. A. Rizzi Zannoni, G. Guerra inc. 1789. foglio 11*

La cartografia del 1789 di Rizzi Zannoni rappresenta il territorio in maniera precisa sia nell'individuazione dei toponimi che nei rapporti dimensionali delle distanze fra località e riferimenti del paesaggio naturale (v. fig. 23).

La simbologia relativa alla morfologia del suolo consente di individuare con chiarezza i rilievi montuosi e le vallate attraversate dai percorsi di collegamento con i centri interni. Sono segnalati tutti gli insediamenti rurali che, a cavallo della vecchia via Cilentana, controllavano i territori del latifondo feudale. I toponimi si ritrovano nelle planimetrie recenti ed illustrano l'importanza che all'epoca avevano alcune località come Barizzo e Capodifiume dove è segnalata una Taverna molto nota all'epoca.

Un diverticolo della via Cilentana conduceva a Paestum e da questa attraverso Porta Giustizia al "Campo Saraceno", attualmente corrispondente alle località di Linora e Spinazzo sino al corso del fiume Solofrone.

E' segnato anche il percorso che, sempre dalla Cilentana, conduceva a Capaccio nuova arrampicandosi sulle pendici dei rilievi collinari.

Il Salso (o Capodifiume) segue un corso che corrisponde maggiormente a quello attuale e segnala nei pressi della foce l'importante Centrale di Mare con i mulini attualmente trasformati in centrale elettrica e non più in funzione (località Linora). Sulla costa si riscontra la presenza delle torri di guardia tuttora esistenti: la torre di Foce Sele, la Torre di Paestum nei pressi delle rovine, e la torre San Marco alla foce del Solofrone.

*Atlante Geografico del Regno di Napoli (...) delineato da G.A. Rizzi Zannoni. Tav. 19, terminato nel 1808, scala 1:126.000*

Si tratta dell'edizione più aggiornata e dettagliata delle cartografie edite per mano di Giovanni Antonio Rizzi Zannoni fra la seconda metà del XVIII sec. e l'inizio del XIX.

In questa edizione grande cura è stata messa nella rappresentazione del territorio naturale e nell'illustrare le relazioni fra gli insediamenti, i percorsi e la percezione che il viandante doveva avere del paesaggio.

La nota opera di Rizzi Zannoni rappresenta un eccellente documento cartografico per l'interpretazione dell'assetto territoriale nell'Ultrasale alla fine del Settecento. Essa

restituisce con chiarezza il sistema di insediamenti e di infrastrutture viarie organizzate nella pianura fluviale e sulle prime pendici dei monti Alburni. (v. fig.re 23a – 23b)

E' particolarmente interessante rilevare la chiarezza con cui il cartografo restituisce quel sistema di latifondi e di terre chiuse a difesa intorno alle principali masserie settecentesche di cui si è parlato nel paragrafo 3.

I toponimi di queste località a nord di Paestum si sono conservati in quelle odierne, costituendo una traccia attorno alla quale si è tentato di formulare delle ipotesi circa i percorsi e gli insediamenti dell'epoca in rapporto allo stato dei luoghi odierno.

Sovrapponendo la cartografia fine-settecentesca a quella Igm edizione 1956, si è riscontrata la persistenza dei poli produttivi agrari relativi ai possedimenti dei Feudatari e del nuovo latifondo borghese rurale.

Si ritrovano a nord delle mura nell'ordine gli insediamenti di Seliano (oggi Masseria), Fornilli (attualmente alla periferia di Capaccio Scalo), Procuzzi e Gromola. Verso nord est invece si segue la vecchia via che conduceva da Porta Sirena alla Scafa sul Sele, lambendo il corso del fiume Salso nelle località di Cardogna, Limiti, Feudo, Cerro.

Nei pressi della località Limiti la carta rappresenta un crocevia dal quale si dipartono diverse strade: una che porta verso nord al Barizzo e quindi alla Scafa sul Sele; una devia verso nord est per raggiungere la valle del Calore e proseguire verso il Vallo di Diano, sulle tracce degli antichi percorsi che consentivano gli scambi ed i commerci con l'entroterra lucano; verso sud est la vecchia Cilentana, tuttora percorribile per lunghi tratti nonostante l'abbandono l'abbia resa impervia, che attraversava Capo di Fiume con i mulini e la stazione daziaria per condurre al Varco Cilentano ed attraverso il guado del Solofrone proseguiva verso le alture del Cilento interno. Lungo quest'ultimo percorso vi era il bivio che portava a Capaccio Capoluogo e proseguiva verso Trentinara.

Un altro diverticolo della vecchia Cilentana la congiungeva al capoluogo passando sotto le pendici del Sottano attraverso il ponte Barelle, di cui si conserva ancora qualche rudere.

Risulta accurata la descrizione della città antica che presenta all'interno delle mura gli edifici monumentali ed il borgo moderno, ed all'esterno i complessi insediativi rurali di vico Tavernelle e di Lupata lungo il tratto occidentale della cinta.

Interessante è infine la rappresentazione dei capisaldi territoriali rappresentati dai presidi militari costieri (Torre di Paestum, Torre di Foce Sele, Torre di San Marco) e dalle dislocazioni delle principali sedi religiose come la Madonna del Granato sotto Capaccio Vecchio e l'area conventuale di S. Antonio alla periferia di Capaccio. Infine è da rilevare la dettagliata rappresentazione della Difesa di Serre Persano alla confluenza del Calore con il Sele, a dimostrazione dell'importanza che questi luoghi rivestivano per le attività di svago della corona e dei feudatari, incentrate sulla caccia e sulle arti equestri.

*Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1871. Fogli 197, 198. Scala 1:50.000*

Questa carta (v. fig. 29) è la prima edizione della carta ufficiale dello Stato unitario, redatta con tecniche tali da restituire una rappresentazione abbastanza fedele della realtà.

La carta è di estremo interesse in quanto riporta con completezza la totalità degli insediamenti urbani e rurali, collegati da una rete di strade e carrarecce cui si aggiunge l'infrastruttura ferroviaria di recente realizzazione.

La popolazione residente all'epoca era piuttosto limitata, a conferma di un processo di sviluppo e di miglioramento produttivo della terra che era ancora in fase di difficoltoso avvio. La popolazione totale residente nel Comune era di 2664 abitanti, rilevata al censimento del 1871 (v. Tab. 1). Nella rappresentazione cartografica Capaccio risulta l'insediamento di maggiore estensione. Ne viene rappresentato il tessuto urbano articolato in isolati, ed il sistema di percorsi di impianto organizzati secondo l'orografia ed il disegno urbanistico di fondazione. Capaccio Vecchia è segnalata come ruderi.

Il disegno dei centri abitati sembra attribuire una certa importanza al complesso insediativo di Barizzo, dove si trova la monumentale dimora del Principe Doria D'Angri (attuale villa Ricciardi). E' rappresentato anche il complesso edilizio aziendale, di servizio all'allevamento bufalino praticato nei latifondi del Principe, segnalato dalla scritta "bufalara". Il latifondo dei Doria si estende attorno alla zona di Barizzo e di Gromola, sino ad i canali di bonifica de La Laura. La carta descrive il territorio attraverso la simbologia della boscaglia che caratterizzava il paesaggio dell'allevamento brado estensivo su ampie parti del territorio.

Pure nei pressi del ponte di attraversamento della s.s. 18 sul Sele, realizzato in epoca borbonica sul luogo ove per secoli c'era stata la scafa, è disegnato un piccolo borgo ove si era consolidata la storica funzione di luogo di sosta, di ristoro e di scambio commerciale.

La località Gromola, ancora parte dei possedimenti feudali, è interessata dalla bonifica intrapresa nel territorio circostante, documentata dalla presenza dei canali di colmata e di scolo che l'Amministrazione delle Bonifiche di Paestum istituita nel 1855, aveva già realizzato in attuazione del progetto redatto da Alfani de Rivera.

Il complesso archeologico di *Paestum* ha ormai acquisito il ruolo simbolico ed iconico catalizzatore delle funzioni nella Piana. Tale straordinaria attrattiva, aldilà del crescente interesse per il dato scientifico archeologico, esercita un'influenza sui processi di trasformazione del territorio circostante. Questo aspetto è evidenziato da alcune decisioni strategiche prese all'epoca per l'infrastrutturazione e lo sviluppo del territorio. Ad esempio nella costruzione della strada regia n. 18 per le Calabrie, fu assunto un percorso di attraversamento della piana che dal Ponte Barizzo, anziché proseguire in direzione sud-est lungo il tracciato storico della strada "Cilentana", devia a sud ovest per attraversare l'area della città antica tagliandola a metà e distruggendo parte della monumentale Porta Aurea e dell'Anfiteatro.

Il perimetro della cinta muraria, con riportate le denominazioni delle porte cittadine (P.ta Marina, P.ta Sirena e P.ta d. Giustizia) racchiude i ruderi dei principali edifici pubblici sacri e civili già ben noti, quali i Templi di Cerere e di Nettuno, il "Tribunale" (ovvero il primo tempio di Hera, cui era stata erroneamente attribuita la funzione civile) e l'Anfiteatro. Nella cinta muraria è sempre rappresentato il piccolo borgo sviluppatosi attorno alla chiesa dell'Annunziata cui si erano aggiunti edifici con funzioni indotte dalla nuova viabilità, come la stazione di posta borbonica ancora esistente.

A sud-est dell'area archeologica l'avamposto militare della *Torre di Paestum* appare isolato nell'area dunale e separato dal mare a causa dell'avanzamento della linea di costa. A nord ed a nord-est di Paestum si evidenzia il sistema di masserie e delle grandi tenute agricole sette-ottocentesche, già rappresentate da Rizzi Zannoni all'inizio del secolo. Queste sono situate sui poggi della piana e appaiono collegate da una rete di percorsi che le mette in relazione fra di loro ed alle sorgenti di Capodifiume. Questo luogo, che aveva in passato costituito un importante polo con funzioni di interesse territoriale, appare ormai emarginato dai nuovi attrattori situati nella Piana e supportati dalla nuova viabilità statale e ferroviaria. La

centralità di Capodifiume nell'assetto del territorio fino al XIX secolo, appare già alterato dalla perdita di importanza della strada Cilentana che lo attraversa, a causa dello spostamento dei traffici lungo la nuova s.s. 18, situata più a valle. Si riscontrano tuttavia sulla carta Igm i toponimi più importanti legati alle suddette masserie ancora esistenti (e corrispondenti a quelli indicati dalla nota carta Rizzi zannoni) come Seliano, Fornelli, Procuzzi, Saccone, Cerro, Limiti e la stessa Gromola. Il territorio delle masserie interessato in misura minore dall'appoderamento dovuto alla Riforma Agraria e dall'infrastrutturazione della Bonifica ha conservato maggiormente le caratteristiche di quel paesaggio settecentesco plasmato dalle nascenti aziende agricole borghesi. A sud di Paestum il territorio appare meno antropizzato. A parte il piccolo casale di Licinella situato sul corso d'acqua del fiume Salso (qui denominato Capo di Fiume), si segnala l'importante complesso dei mulini alla foce del fiume stesso, la cui funzione stava per essere convertita alla produzione di energia elettrica. L'area è oggi interessata da un'abnorme espansione insediativa di tipo residenziale turistico che ne ha completamente obliterato i caratteri e le qualità paesistiche. Altra importante preesistenza è la Masseria Spinazzo con i relativi poderi, il cui assetto risulta sconvolto dal tracciato della ferrovia che rasenta il lato occidentale del complesso. Infine è segnalato il presidio militare vicereale della torre di Foce Sele, cui si aggiunge una seconda torre denominata Kernot e non segnalata dal Rizzi Zannoni. Quest'ultimo edificio è probabilmente un falso realizzato in stile nel corso dell'800, non essendo inserito in nessun documento relativo all'opera di rafforzamento del sistema di difesa costiero realizzato in epoca vicereale. Importante è il ruolo delle nuove infrastrutture di trasporto, nella trasformazione del territorio e del paesaggio. E' visibile la ferrovia per le calabrie che taglia il territorio in maniera piuttosto violenta costituendo, di fatto, il nuovo asse di gravità delle attività e dei traffici nella piana. Interessante risulta l'ubicazione delle stazioni. In particolare quella di Capaccio Scalo, diventa catalizzatore di un centro di sviluppo che avrà grande impulso con la bonifica e la Riforma Agraria. Il nuovo sistema stradale di ruolo territoriale è caratterizzato dai due assi delle Statali n. 18, in direzione nord-sud, e n. 166, in direzione est-ovest. Tali viabilità si sovrappongono alla rete dei percorsi interpoderali che mettevano in relazione le masserie fra di loro e con il territorio circostante. Il tracciato della S.S. 18 diviene l'asse principale di traffico, trovandosi in posizione più favorevole al sistema dei trasporti correlato al crescente ruolo produttivo della piana bonificata.

L'antico asse della strada pedecollinare "Cilentana" è rappresentato con il simbolo di viabilità secondaria non carrabile, a conferma della perdita di importanza dei percorsi interni rispetto a quelli costieri.

La cartografia riporta le Paludi soprattutto in "Destra Sele" ma nel 1871 la bonifica del territorio in "Sinistra Sele" appare già avviata, nonostante la persistenza del toponimo Sele Morto rilevi ancora la presenza di zone malsane.

*Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1908. Fogli 197, 198. Scala 1:50.000*

Questa edizione della Carta d'Italia (v.fig.30) illustra con efficacia l'evoluzione del territorio costiero in rapporto all'intensificarsi delle opere di bonifica ed al conseguente migliore sfruttamento dei terreni in località Laura a fini produttivi.

La quotizzazione di queste terre sottratte al Principe Doria nel corso dell'Ottocento per la produzione della Robbia ha prodotto una trasformazione nel territorio rilevabile chiaramente dal confronto con l'edizione Igm del 1871 (fig. 29). La fascia costiera appare più fittamente attraversata da una rete organizzata di percorsi ortogonali.

La presenza di piccoli nuclei insediativi distribuiti lungo i percorsi confermano l'esistenza di localizzazioni stabili collegate all'agricoltura in luogo del territorio brado e disabitato dei secoli precedenti. Molto evidenti risultano inoltre i canali di derivazione dall'ansa del fiume Sele presso Barizzo i quali, attraverso un percorso rettilineo in direzione sud ovest, furono realizzati con l'intento di prosciugare i territori depressi per colmata, cioè attraverso il deposito di materiale solido trasportato dall'acqua incanalata. Come abbiamo visto (cfr. paragrafo 3.1) questo sistema di bonifica si rivelò inefficace ed estremamente lento per cui fu progressivamente abbandonato. Le polarità insediative del territorio subiscono una limitata espansione. Capaccio capoluogo appare di poco più grande rispetto alla carta precedente, anche in funzione del fatto che la pianura si avviava a costituire attrattiva ben più invitante per le popolazioni in cerca di lavoro, piuttosto che i vecchi insediamenti in collina.

In alcuni casi si consolidano gli insediamenti attorno alle masserie storiche. In particolare nei pressi delle Case Fornelli si avvia quel processo di espansione dell'insediamento favorito dalla presenza di un nodo di traffico costituito dalla stazione ferroviaria e dall'innesto sulla s.s. 166 per Roccasaspide ed il Vallo di Diano.

L'assetto viario generale non presenta evidenti evoluzioni, se si escludono quelle de La Laura di cui si è detto.

In località Ponte di Ferro si rileva il miglioramento del sistema di drenaggio dell'area costiera settentrionale attraverso la confluenza dei canali Codiglione e Laura nel Fiumarello, ed attraverso questo in mare alla cosiddetta Foce Lupata, dal nome dell'antica sorgente situata nelle vicinanze del lato occidentale delle mura.

Interessante è infine rilevare che il confine comunale di Capaccio, rispetto al 1871, appare ampliato nei pressi del capoluogo, ad includere il versante meridionale del Monte Sottano ed una vasta porzione della Difesa di Soprano, sul versante nord di questo monte.

*Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1956. Fogli 197, 198. Scala 1:25000*

L'edizione Igm del 1956 è particolarmente interessante perché costituisce la fotografia di una struttura urbanistica eccezionalmente ordinata e coerente (v. fig. 32). E' un momento irripetibile nell'evoluzione di questo territorio in quanto sono ormai compiute le grandi opere di riassetto del sistema fondiario e produttivo, e risulta ormai completa la laboriosa opera di bonifica integrale del territorio.

La riforma agraria e la bonifica erano programmi prioritari del governo con l'obiettivo di dare deciso impulso allo sviluppo di un sud Italia sempre più depresso e distante dal resto del Paese. L'attivazione di un sistema produttivo agricolo moderno, ed il grande progetto sociale fondato sul motto "terra non guerra", si proponeva con un po' di paternalistica ingenuità di arrestare l'emigrazione degli Italiani verso le fabbriche delle grandi città del nord. Di certo tutto ciò ebbe il merito di creare più che altrove un legame forte fra gli uomini e la propria terra, e l'incremento demografico avutosi in quegli anni costituisce una conferma del successo relativo avuto da quelle politiche (1951: 7699 abitanti; 1961: 11349 abitanti).

Tali avvenimenti hanno fortemente forgiato il carattere del paesaggio nella Piana del Sele. Un carattere fondato su regole di cui la carta Igm costituisce testimonianza chiarissima, la cui traccia si è conservata sino ad oggi nonostante i fenomeni del contemporaneo si caratterizzino per l'assenza di regole e la tendenza ad assecondare il fenomeno spontaneo, stravolgendo spesso l'identità dei luoghi.

Dal confronto con le precedenti edizioni, l'aspetto maggiormente evidente è l'aumentata estensione degli insediamenti della Piana. In particolare il borgo di Cafasso si è sviluppato attorno all'impianto SAIM realizzato negli anni '20 per la lavorazione del tabacco. Gli edifici sorti sulla s.s. 18 e lungo la s.s. 166 nei pressi della stazione di Capaccio-Roccasaspide sono sempre più numerosi, anche se non appare ancora sulla carta il centro servizi di Capaccio Scalo che costituirà il catalizzatore dello sviluppo di quest'insediamento negli anni successivi.

Notevole anche lo sviluppo degli insediamenti nel territorio di Gromola. Sono evidenti i segni dell'appoderamento e dell'edificazione colonica in moduli dalla tipologia simmetrica di cui si è riportata più dettagliata documentazione negli estratti cartografici di dettaglio al paragrafo 3.1.

Capaccio si è estesa sensibilmente lungo la strada per Capodifiume, ed in misura ancora più limitata verso Trentinara, mantenendo la separazione dal nucleo minore di Monticello.

La zona costiera non è ancora interessata dalla pressione insediativa che ne caratterizzerà i decenni successivi. Solo a Licinella si è consolidato un piccolo insediamento legato alla presenza dei mulini e dello sfruttamento delle acque del fiume Salso.

L'impianto stradale si rafforza e si infittisce, soprattutto nel territorio interessato dalla riforma agraria, ovvero principalmente a nord e nord-ovest di Gromola sino al fiume Sele. Lo stesso vale a sud-est di Paestum, nel territorio compreso tra la s.s. 18, il fiume Solofrone, la fascia pedecollinare del M.te Sottano. L'antica strada Cilentana risulta declassata a ruolo minore, in quanto sostituita da una nuova viabilità che corre di poco più a valle nel tratto compreso fra Pietrale-Capodifiume e l'area dell'antica sorgente di Acqua che bolle.

Molti dei tratti viari preesistenti, in questa cartografia sono rappresentati pavimentati e carrabili, a conferma del forte impulso dato dalla Riforma Agraria al processo di ammodernamento del territorio ed al miglioramento prestazionale del suolo in funzione del potenziamento produttivo.

Si rimanda al paragrafo 3.1 per ulteriori dettagli circa le opere realizzate dal Consorzio di Bonifica e dall'Opera Nazionale Combattenti al fine di incentivare lo sviluppo dell'area nel secondo dopoguerra.

*Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1988. Fogli 197, 198. Scala 1:25000*

La lettura di quest'ultima edizione dell'Igm (v. fig. 33), è la testimonianza di quanto il fenomeno dell'espansione edilizia abbia caratterizzato questi ultimi lustri, spesso in modo smisurato e non sempre giustificato da esigenze reali.

Le variazioni di popolazione avutisi negli anni, di cui si riporta il dettaglio per singola località nelle tabelle 1 e 2 (parag. 3.1 e 3.2), evidenziano le incoerenze di fenomeni scollegati da ogni programmazione urbanistica, rispondenti ad esigenze spontanee ed incontrollate che producono quasi sempre esiti insoddisfacenti.

In particolare l'abnorme fenomeno di proliferazione edilizia nella fascia costiera (Laura, Torre di Paestum, Licinella, Santa Venera), caratterizzata da bassa qualità progettuale e tecnologica, priva di servizi collettivi ed estremamente sottoutilizzata, ha irreversibilmente cancellato i caratteri di un'area dalle notevoli risorse paesistiche, persino in quelle aree ove il vincolo archeologico avrebbe dovuto arginare la cementificazione di una delle località più rinomate al mondo per l'eccezionale risorsa culturale.

Si rimanda a Elaborato successivo il commento conseguente dall'analisi sistematica dell'attuale modalità d'uso del suolo, essendo sufficiente in questa sede rilevare le evoluzioni avute sul territorio, come evidenziate dal confronto con le carte precedenti. Risulta evidente il consolidarsi di un forte nucleo urbano sviluppatosi a Capaccio Scalo e strettamente collegato ai vicini poli del Rettifilo, lungo la s.s. 166, e di Cafasso-Borgonuovo, lungo la s.s. 18. La località è divenuta sede delle principali funzioni e servizi di ruolo anche sovracomunale (scuole, servizi terziari, amministrazione, commercio), motivo per cui ha assorbito il maggiore incremento demografico ed edilizio della Piana (cfr. tab 2 al paragrafo 3.1). Anche Capaccio capoluogo si è sensibilmente espansa ad includere parte del suolo periurbano, sebbene abbia conservato un certo equilibrio con l'assetto originario e con il territorio circostante. Notevolmente superiore appare invece la crescita dell'insediamento di Pietrale e Vuccolo di Maiorano lungo la s.s. 166, nonché il proliferare di unità edilizie isolate nelle campagne. Da rilevare infine la realizzazione della variante alla s.s. 18, che all'altezza dell'incrocio per Matinella in località Cerro, devia verso est sviluppandosi in rilevato ad evitare l'attraversamento della città antica. La nuova strada ha finalmente consentito di spostare il traffico pesante fuori dal complesso archeologico di Paestum e dalle aree fortemente abitate di Capaccio Scalo, Borgonuovo e Santa Venera. Il progetto dell'opera ha però evidenziato scarsa attenzione all'impatto sul territorio e sul paesaggio, costituendo di fatto una barriera notevole fra la polis ed il suo entroterra orientale, e compromettendo il valore paesistico di alcune fra le più notevoli masserie Settecentesche della Piana come Vannullo, D'Alessio e Spinazzo. L'esito di simili interventi dovrebbe sconsigliare progetti futuri (come ad es. il prolungamento dell'Aversana previsto dal PTC), che non si pongano quale tema progettuale l'impatto sul paesaggio e la salvaguardia di risorse uniche e preziose presenti nel territorio.

## **6. Le caratteristiche del territorio comunale di Capaccio: testimonianze storiche e risorse naturali**

In questo paragrafo si è cercato di elaborare una sorta di catalogo sintetico dei beni, complessi, edifici, località e percorsi di interesse storico ed ambientale inclusi nel territorio del Comune di Capaccio. Le informazioni raccolte attraverso le differenti fonti documentarie (v. bibliografia ed elenco della cartografia storica), sono state integrate con le indicazioni fornite dal recente Studio di fattibilità per il Parco Archeologico di Paestum, elaborato a cura della Soprintendenza Archeologica, di cui il paragrafo seguente riporta alcuni sintetici cenni. Le località sono state suddivise in aree che fanno riferimento ad unità di paesaggio descritte nel successivo Elaborato, ciascuna delle quali include un polo insediativo (fig.re 26 - 27).

I poli insediativi sono stati perimetrati nell'elaborazione del sistema informativo territoriale coerentemente con i raggruppamenti utilizzati nelle indagini anagrafiche e di censimento. All'interno dei poli insediativi vi sono poi elencati gli agglomerati ed i nuclei insediativi.

La realizzazione del Parco archeologico di Paestum, nelle intenzioni della Soprintendenza illustrate nel citato studio, produrrebbe importanti ricadute sul piano delle opportunità di sviluppo economico, produttivo, occupazionale. Lo Studio di Fattibilità è corredato da un'analisi finanziaria che simula l'impatto del progetto in termini di costi e benefici sviluppati su otto anni a partire dall'investimento iniziale. Per la descrizione dettagliata

degli interventi si rimanda al suddetto studio. In questa sede è però utile sintetizzare il progetto proposto raggruppando le opere previste in tre gruppi costituenti aree tematiche omogenee.

Gli interventi relativi alla città antica sono in sintesi relativi all'esproprio ed allo scavo di più ampie porzioni del territorio incluso nel perimetro murario, ed attualmente ancora in gran parte di proprietà privata. In particolare il progetto propone di esplorare l'area dell'anfiteatro e del foro attualmente nascosta dal tracciato della s.s. 18 nonché situata in lotti privati situati sul lato opposto della strada. E' inoltre prevista la realizzazione di un percorso di visita anulare intorno alle mura che comporterebbe la deviazione dei flussi di traffico veicolare attualmente presenti. Il secondo gruppo di interventi è finalizzato alla realizzazione di aree di parcheggio esterne, funzionali agli accessi in città ed ai nuovi percorsi di visita proposti.

Il terzo gruppo di interventi è dedicato all'acquisizione ed alla ristrutturazione urbanistica dell'ambito attualmente occupato dallo Stabilimento Cirio, interessato dall'importante santuario extra moenia cosiddetto di Santa Venera, con la vicina necropoli. La stima effettuata riguarda i costi, i ricavi e l'occupazione aggiuntiva attuabile rispetto alla situazione senza progetto ed è stata effettuata attraverso analisi e valutazioni di situazioni analoghe. I ricavi derivano dall'incremento di ingressi e dei servizi annessi al Parco Archeologico, attivabili grazie al progetto. I dati relativi all'anno 2000 riportano un totale di 427.533 visitatori, di cui 145.416 paganti e 28.2117 gratuiti (soprattutto escursioni scolastiche). Nelle ipotesi dei tecnici, gli interventi previsti dal progetto attiverrebbero 654.200 nuovi ingressi all'ottavo anno di gestione, di cui 404.200 paganti.

Il principale beneficio indiretto individuato è rappresentato dalle presenze turistiche direttamente indotte dalla realizzazione del progetto. Sulla base di esperienze analoghe si è valutato che il 10% dei visitatori soggiornerà nelle vicinanze di Paestum per almeno due giorni, con un valore aggiunto stimato relativo alle spese turistiche indotte, pari a 4,3 miliardi di vecchie Lire l'anno, a regime. Il rischio evidenziato, nell'attuazione del progetto, consiste nella probabile dilatazione dei tempi necessari, soprattutto a causa dei procedimenti espropriativi previsti che possono dar luogo a contenzioso giudiziale da parte dei proprietari. La simulazione fatta nello Sdf in situazione di rischio evidenzia la perdita di efficienza operativa dell'intervento. Il numero di visitatori provocati dal progetto alternativo, ridotto in funzione delle possibili citate difficoltà operative, si ridurrebbe a 186.200 (in luogo di 654.200) con un tasso di rendimento interno dell'operazione che scenderebbe dall'11% al 6%.

Il progetto di Prg del Comune di Capaccio si fa carico della problematica sperequativa collegata ai procedimenti espropriativi, e propone un procedimento di acquisizione consensuale dei suoli, incentivato da benefici privati conseguibili attraverso meccanismi normativi che verranno messi a punto. Lo studio di fattibilità evidenzia infine le caratteristiche del turismo nel territorio di Paestum. La disponibilità di ricettività alberghiera risulta limitata a 36 unità dotate di 1923 letti. Le strutture alberghiere risultano strutturalmente inadeguate alla domanda soprattutto in funzione delle grandi superfici destinate ad i ricevimenti (il cui mercato è fortemente calato) a scapito di un limitato numero di stanze da letto. C'è inoltre il problema dell'enorme numero di unità edilizie destinate all'uso turistico del tipo "sole mare", ovvero case turistiche e seconde case, che lo Sdf conteggia in 4.500 unità dotate di 18.000 letti.

In sostanza lo studio evidenzia due categorie di turisti, attraverso l'analisi dei dati relativi agli arrivi dei visitatori, alla loro provenienza ed alla permanenza. Questi turisti sono differenziati per modalità di fruizione del territorio: i turisti sole-mare, la maggioranza dei quali usufruirebbe dei vani disponibili nelle case turistiche, concentrati nei due mesi

estivi di luglio e agosto, ed i turisti archeologici, con stagionalità concentrata nei mesi di aprile e maggio. Il numero di questi ultimi è però fortemente condizionato dalle presenze di gite scolastiche, la cui provenienza è in generale riferita al breve raggio (Campania e Lazio soprattutto), e la cui permanenza è solitamente di un solo giorno. In conclusione lo Sdf evidenzia che il ruolo del turismo archeologico, anche nelle ricadute che questo ha sull'economia e sull'occupazione locali, è fortemente inferiore alla straordinarietà delle risorse archeologiche ed ambientali presenti.

Appare chiara l'esigenza di riorganizzazione e rinnovamento nella dotazione di volumetrie per la ricettività turistica, anche in funzione dell'interesse potenziale da parte dei tour operators ad una migliore offerta proveniente dal turismo di Paestum. In particolare si pone l'attenzione anche sull'offerta e sull'organizzazione delle attività collegate al tempo libero ed allo svago, che potrebbero diversificare le risposte alla domanda potenziale e produrre un sensibile incremento dei periodi di permanenza e della stessa stagionalità, soprattutto nel turismo colto ed interessato alla cultura ed all'ambiente.

**ALLEGATO: classificazione dei beni, complessi, edifici, località e percorsi di interesse storico testimoniale (fig. 27).**

Le definizioni ed i criteri di classificazione degli elementi territoriali giudicati di interesse storico e testimoniale sono coerenti con gli assunti del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Salerno, in fase di redazione.

In particolare sono stati definiti "insediamenti storici" le parti di territorio risultanti edificate con sostanziale continuità fino al 1956, come evidenziato dalla lettura della cartografia Igm edizione 1956, in scala 1:25000. Tale gruppo di insediamenti è stato diviso in insediamenti storici urbani ed insediamenti storici non urbani. Questi ultimi comprendono quei complessi insediativi di valore testimoniale, edificati in seguito a progettazione urbanistica unitaria operata dal Consorzio di Bonifica di Paestum, l'Opera Nazionale Combattenti e l'Ente di Riforma Agraria, nel corso del secondo dopoguerra. Fra gli insediamenti storici non urbani sono annoverati tutti i complessi produttivi agricoli di impianto sette-ottocentesco come risulta dagli approfondimenti svolti su base documentaria e cartografica.

Recependo inoltre le indicazioni e le prescrizioni fornite dalla competente Soprintendenza, sono stati individuati gli "immobili isolati di interesse storico", intesi come singole unità di spazio e singoli manufatti edilizi, ricadenti in ogni parte del territorio diversa dagli insediamenti storici, aventi un riconoscibile interesse storico-artistico, architettonico e testimoniale. Sono stati inoltre considerati i complessi archeologici ed i beni archeologici singoli d'intesa con la competente Soprintendenza.

Si è ritenuto altresì necessario riportare in cartografia tutte quelle località ove già la Soprintendenza competente ha già evidenziato dei riscontri, e che si possano considerare aree di potenziale ritrovamento di materiali archeologici, fermo restando può essere considerato tale l'intero territorio comunale. Infine sono stati segnalati quei percorsi di interesse storico ed archeologico di cui si è trovato riscontro nel materiale documentario raccolto.

**BENI E COMPLESSI ARCHEOLOGICI (BA)**

*-Complessi archeologici*

*-Beni archeologici singoli*

*-Aree di potenziale ritrovamento di materiali archeologici*

*-Percorsi di interesse archeologico*

**INSEDIAMENTI STORICI (IS)**

*-Insediamenti urbani di interesse storico - Centro storico.*

*-Insediamenti urbani di interesse testimoniale.*

*-Insediamenti non urbani di interesse storico.*

*-Immobili isolati di interesse storico.*

**VIABILITA' STORICA (VS)**

**BENI E COMPLESSI ARCHEOLOGICI (BA)**

*-Complessi archeologici:*

- BA.1\_ Paestum; individuazione: polo insediativo di Licinella, baricentro delle unità di paesaggio di Laura, Scalo, Spinazzo e Licinella; vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39); L220/54

- BA.2\_ Heraion di Foce Sele; individuazione: polo insediativo di Gromola; n. 1 elab. A1; vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39);

*-Beni archeologici singoli*

(n.b. alla voce "individuazione", il numero fra parentesi fa riferimento allo studio "Città e territorio nelle colonie greche d'Occidente - Paestum, Taranto 1987")

- BA.3\_ Necropoli di Gaudio; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo; (n. 47); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.4\_ Tempio di Gaudio; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo; (n. 47); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.5\_ Santuario e necropoli di S.ta Venera (ex-stabilimento Cirio); individuazione: polo insediativo di Licinella; (n. 64a); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.6\_ Santuario di Demetra ed Afrodite ("Basi di Colonne"); individuazione: polo insediativo di Licinella; (n. 66).

- BA.7\_ Necropoli di Ponte di Ferro; individuazione: polo insediativo di Laura; (n. 48); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.8\_ Necropoli di Andriuolo; individuazione: polo insediativo di Licinella; (n. 52); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.9\_ Necropoli di Arcioni; individuazione: polo insediativo di Licinella; (n. 50); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39).

- BA.10\_ Necropoli di Spinazzo; individuazione: polo insediativo di Spinazzo; (n. 59).

- BA.11\_ Necropoli di Tempa del Prete; individuazione: polo insediativo di Spinazzo; (n. 62).

- BA.12\_ Linora: necropoli e cava di travertino; individuazione: polo insediativo di Licinella; (n. 63).

- BA.13\_ Santuario dei Getsemani (Demetra ?); individuazione: polo insediativo di Capaccio; (n. 39).

- BA.14\_ Sorgente di Acqua che bolle (Demetra ?); individuazione: polo insediativo di Capaccio; (n. 58).

- BA.15\_ Sorgenti di Capodifume (Santuario di Demetra); individuazione: polo insediativo di Spinazzo; (n. 40); vincoli: D.L. 490/'99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39); notifica D.M. 17.06.93.

- BA.16\_ Capaccio Vecchio; individuazione: polo insediativo di Capaccio; (n. 37).

- BA.17\_ Sorgente Acque Salsa; individuazione: polo insediativo di Vuccolo di Maiorano.

- BA.18\_ Sorgente Acqua Sulfurea; individuazione: polo insediativo di Licinella.

- BA.19\_ Acquedotto romano; individuazione: polo insediativo di Capaccio (località Scorzelli);  
vincoli: D.L. 490/99 (Art. 1 e Art. 3, D.L. 1089/39); notifica D.M. 11.02.48 e 12.04.45.

*- Aree di potenziale ritrovamento di materiale archeologico*

- BAP.1\_ Gromola: necropoli; individuazione: polo insediativo di Gromola; (n.2)
- BAP.2\_ Calidoro: insediamento lucano; individuazione: polo insediativo di Gromola; (n.4).
- BAP.3\_ Strecara: necropoli lucana; individuazione: polo insediativo di Gromola; (n.3).
- BAP.4\_ Sabatella: insediamento e necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.5).
- BAP.5\_ Cerro: insediamento e necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.6).
- BAP.6\_ Pila: necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.42).
- BAP.7\_ Barizzo: insediamento e necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.8).
- BAP.8\_ Scigliati: necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.12).
- BAP.9\_ Torre Raccoli: necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.19).
- BAP.10\_ Palma: insediamento VII-IV sec. a.C.; individuazione: polo insediativo di -; (n.20).
- BAP.11\_ Tempa S. Paolo: necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.41).
- BAP.12\_ Campo sportivo e Chiesa di S. Vito di Capaccio Scalo: insediamenti e necropoli;  
individuazione: polo insediativo di -; (n.43)
- BAP.13\_ Fornilli: insediamenti e necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.44).
- BAP.14\_ Gueglia: necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.45).
- BAP.15\_ Laura: tomba IV sec.; individuazione: polo insediativo di -; (n.7).
- BAP.16\_ Terra del Tesoro: tombe; individuazione: polo insediativo di -; (n.49).
- BAP.17\_ Cafasso: insediamento e necropoli IV sec.; individuazione: polo insediativo di -;  
(n.46).
- BAP.18\_ Grotta del Granato: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.38).
- BAP.19\_ Seude: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.36).
- BAP.20\_ Giancesare: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.56).
- BAP.21\_ Giancesare: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.A).
- BAP.22\_ Cortigliano: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.B).
- BAP.23\_ Cortigliano Perati: tomba o deposito votivo; individuazione: polo insediativo di -;  
(n.54).
- BAP.24\_ Chiorbo: insediamento e necropoli; individuazione: polo insediativo di -; (n.55).
- BAP.25\_ Chiorbo: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.C).
- BAP.26\_ Stazione di Paestum: luogo di culto, necropoli, acquedotto; individuazione: polo  
insediativo di -; (n.53).
- BAP.27\_ Campo di Pere: insediamento di II sec.; individuazione: polo insediativo di -; (n.F).
- BAP.28\_ Campo di Pere: canalizzazioni idriche; individuazione: polo insediativo di -; (n.G).
- BAP.29\_ Chiorbo: insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.E).
- BAP.30\_ Chiorbo (il Faro): materiale lapideo; individuazione: polo insediativo di -; (n.D).
- BAP.31\_ Maida: tombe e insediamento; individuazione: polo insediativo di -; (n.57).
- BAP.32\_ Licinella: necropoli ed insediamenti; individuazione: polo insediativo di -; (n.65).
- BAP.33\_ Pagliano della Visceglia: tombe; individuazione: polo insediativo di -; (n.60).
- BAP.34\_ Spinazzo: insediamento rustico; individuazione: polo insediativo di -; (n.H).
- BAP.35\_ Fuscillo: tombe; individuazione: polo insediativo di -; (n.61).
- BAP.36\_ Tempa di Lepre: tombe ed insediamenti; individuazione: polo insediativo di -;  
(n.68).

*- Percorsi di interesse archeologico: PRA*

- PIA.1\_ Sorgente Acque Salsa – Capodifume; individuazione: polo insediativo di Vuccolo di  
Maiorano.
- PIA.2\_ percorso P.ta Giustizia-Agropoli; individuazione: polo insediativo di Licinella.
- PIA.3\_ percorso P.ta Aurea-Heraion di Foce Sele ; individuazione: polo insediativo di  
Licinella.

**INSEDIAMENTI STORICI (IS)**

*-Insediamenti urbani di interesse storico - Centro Storico*

- IS.1\_ Capaccio; individuazione: polo insediativo di Capaccio; vincoli:  
Edifici e beni di notevole interesse situati nell'insediamento
- IS.1.1\_ Chiesa e Convento di S. Antonio, Frati Minori - Capaccio ; vincoli: immobile censito  
dalla Sovrint. BAAS - *schede maris*
- IS.1.2\_ Chiesa Madonna del Rosario ; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS - *schede  
maris*
- IS.1.3\_ Fontana dei tre delfini – Capaccio; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS -  
*schede maris*
- IS.1.4\_ Palazzo Bellelli, giardino - Capaccio ; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS -  
*schede maris*
- IS.1.5\_ Palazzo Rubini, giardino - Capaccio ; vincoli: imm.obile censito dalla Sovrint. BAAS -  
*schede maris*
- IS.1.6\_ Palazzo Stabile, giardino - Capaccio ; vincoli: D.L. 490/99, Art. 2 (D.L. 1089/39)

*-Insediamenti urbani di interesse testimoniale*

- IS.2\_ Gromola; individuazione: polo insediativo di Gromola; vincoli: no.
- IS.3\_ Capaccio Scalo; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo; vincoli: no.
- IS.4\_ Cafasso; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo; vincoli: no.
- IS.5\_ Pagliara della Visceglia; individuazione: polo insediativo di Spinazzo; vincoli: no.

*-Insediamenti non urbani di interesse storico*

- IS.6\_ Paestum, borgo; individuazione: polo insediativo di Licinella.  
Edifici e beni di notevole interesse situati nell'insediamento:
- IS.6.1\_ Chiesa dell'Annunziata (c.d. Preromanica o Paleocristiana) ; vincoli: immobile censito  
dalla Sovrint. BAAS
- IS.6.2\_ Palazzo De Maria ; vincoli: Art. 2 D.L. 490/99 (D.L. 1089/39). Notifica  
D.M.01.06.59.
- IS.7\_ Paestum, via Tavernelle; individuazione: polo insediativo di Licinella.
- IS.8\_ Torre di Paestum; individuazione: polo insediativo di Licinella.  
Edifici e beni di notevole interesse situati nell'insediamento:
- IS.8.1\_ Torre costiera di Paestum; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS.
- IS.9\_ Barizzo; individuazione: polo insediativo di Ponte Barizzo.
- IS.10\_ Crispi; individuazione: polo insediativo di Vuccolo di Maiorano.
- IS.11\_ Masseria Lupata - Paestum ; individuazione: polo insediativo di Licinella; vincoli:  
immobile censito dalla Sovrint. BAAS

- IS.12\_ Villa Salati: bufalara, parco e agrumeto - Paestum ; individuazione: polo insediativo di Licinella; vincoli: Art. 2 D.L. 490/99 (D.L. 1089/39). Notifica D.M.06.04.95
- IS.13\_ Villa Doria d'Angri (Ricciardi), parco, stalle, alloggi bracc.agric. ; individuazione: polo insediativo di Ponte Barizzo ; vincoli: Art. 2 e Art. 49 D.L. 490/99 (D.L. 1089/39). Notifica D.M.24.05.55; nota: parte delle aree perimetrate con D.M. 24.05.55, sono state dettate a norma dell' Art. 49 del D.L. 490/99 in data 20.03.01 da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.
- IS.14\_ Mass. S. Erminia (Scaramella) ; individuazione: polo insediativo di Ponte Barizzo.
- IS.15\_ Mass. Vannullo ; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.16\_ Mass. D'Alessio ; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.17\_ Case Cardogno ; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.18\_ Mass. Spinazzo; individuazione: polo insediativo di Spinazzo.
- IS.19\_ Mass. Gaudio ; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.20\_ Case Seliano (Bellelli); individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.21\_ Case Fornilli- Capaccio Scalo; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.22\_ Mass. Eliseo (palazzo Bellelli); individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.23\_ Case ProcuZZi ; individuazione: polo insediativo di Capaccio Scalo.
- IS.24\_ Bufalara di Gromola ; individuazione: polo insediativo di Gromola; vincoli: censimento SBAAS
- IS.25\_ Mass. Stregara ; individuazione: polo insediativo di Gromola.
- IS.26\_ Mass. Cerro ; individuazione: polo insediativo di Ponte Barizzo.
- IS.27\_ Mass. Feudo ; individuazione: polo insediativo di Ponte Barizzo.
- IS.28\_ Case Limiti ; individuazione: polo insediativo di V. di Maiorano.
- IS.29\_ Case Pazzano; individuazione: polo insediativo di Capaccio.
- IS.30\_ Case Pastoraca ; individuazione: polo insediativo di Capaccio.
- IS.31\_ La Torricella ; individuazione: polo insediativo di Spinazzo.
- IS.32\_ Case Picilli ; individuazione: polo insediativo di Capaccio.

*-Immobili isolati di interesse storico: ES*

- ES.1\_ Castello di Capaccio Vecchio ; individuazione: polo insediativo di Capaccio; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS
- ES.2\_ Chiesa e Santuario Madonna Del Granato, già Assunta - Capaccio Vecchia; individuazione: polo insediativo di Capaccio; vincoli: immobile censito dalla Sovrint. BAAS
- ES. 3\_ Torre di guardia Foce Sele - Foce Sele; individuazione: polo insediativo di Foce Sele; vincoli: Art. 2 D.L. 490/99 (D.L. 1089/39). Notifica D.M. 12.03.94.
- ES. 4\_ Torre di guardia di Kernot - Foce Sele ; individuazione: polo insediativo di Foce Sele ; vincoli: Art. 2 D.L. 490/99 (D.L. 1089/39). Notifica D.M. 12.03.94.
- ES. 5\_ Centrale di mare, mulino - Licinella ; individuazione: polo insediativo di Licinella.
- ES. 6\_ Case Lupo – Laura; individuazione: polo insediativo di Laura.

*Altri edifici di interesse storico (fonte: elaborato 2.4 Prg 1983)*

- ES.8 - Azienda Iemma - P.te Barizzo; - ES.9 - Stazione Ferroviaria di Albanella; - ES.10 - Impianto di sollevamento idrico del Consorzio di Bonifica - Foce Sele; - ES.11 - Mass. Orto Nero; - ES.12 - Mass. Rizzo (Sorella); - ES.13 - Mass. Sabatella; - ES.14 - Mass. Tedesca; - ES.15 - Palmieri-Palombo (Case Filette); - ES.16 - Tabacchificio Rettifilo; - ES.17 - Edificio del Consorzio Bonifica lungo la Cilentana nuova; - ES.18 - Abitaz. Rurale a Cafasso ; - ES.19 -

Torretta – Cafasso; - ES.20 - Mass. Casabella – Paestum; - ES.21 - Azienda agr. Vecchio - fuori p.ta Sirena; - ES.22 - Mass. Campo di Pera - fuori p.ta Sirena; - ES.23 - Mass. Fuscillo - svincolo s.s. 18.

**VIABILITA' STORICA (VS)**

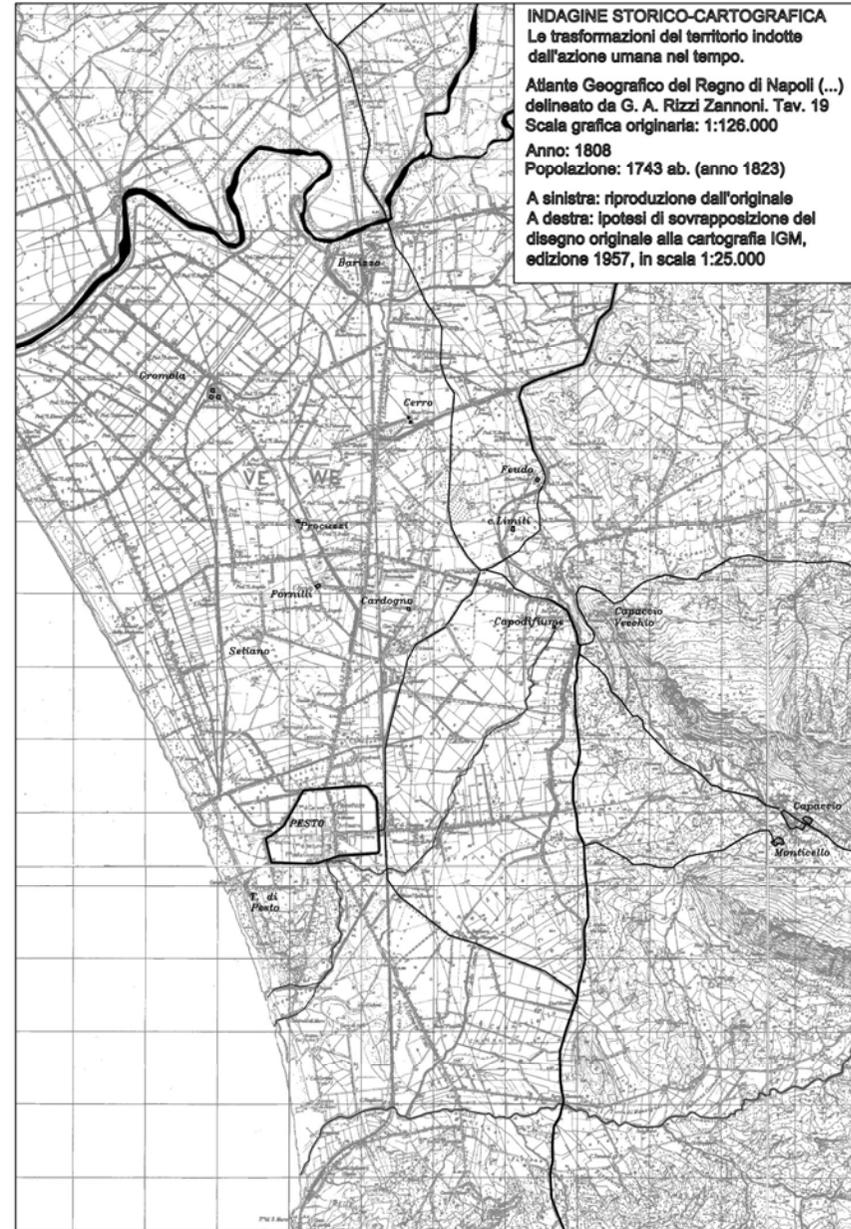
- VS.1\_ via Cilentana vecchia; individuazione: da Ponte Barizzo (F. Sele) al Varco Cilentano (F. Solofrone).
- VS.2\_percorso P.ta Sirena-Ponte Barizzo ; individuazione: da Paestum alla Scafa sul Sele attraverso Capo di Fiume, Feudo.
- VS.3\_percorso P.ta Sirena-Capaccio ; individuazione: da Paestum a Capaccio per la La Torricella.
- VS.4\_percorso via Cilentana-Ponte Barelle- Ponticello.
- VS.5\_percorso Capodifiume-Capaccio.
- VS.6\_percorso Seliano-Capodifiume.
- VS.7\_percorso Ponte Barelle-Giungano.

**Elenco dei documenti utilizzati nella ricognizione storico-cartografica**

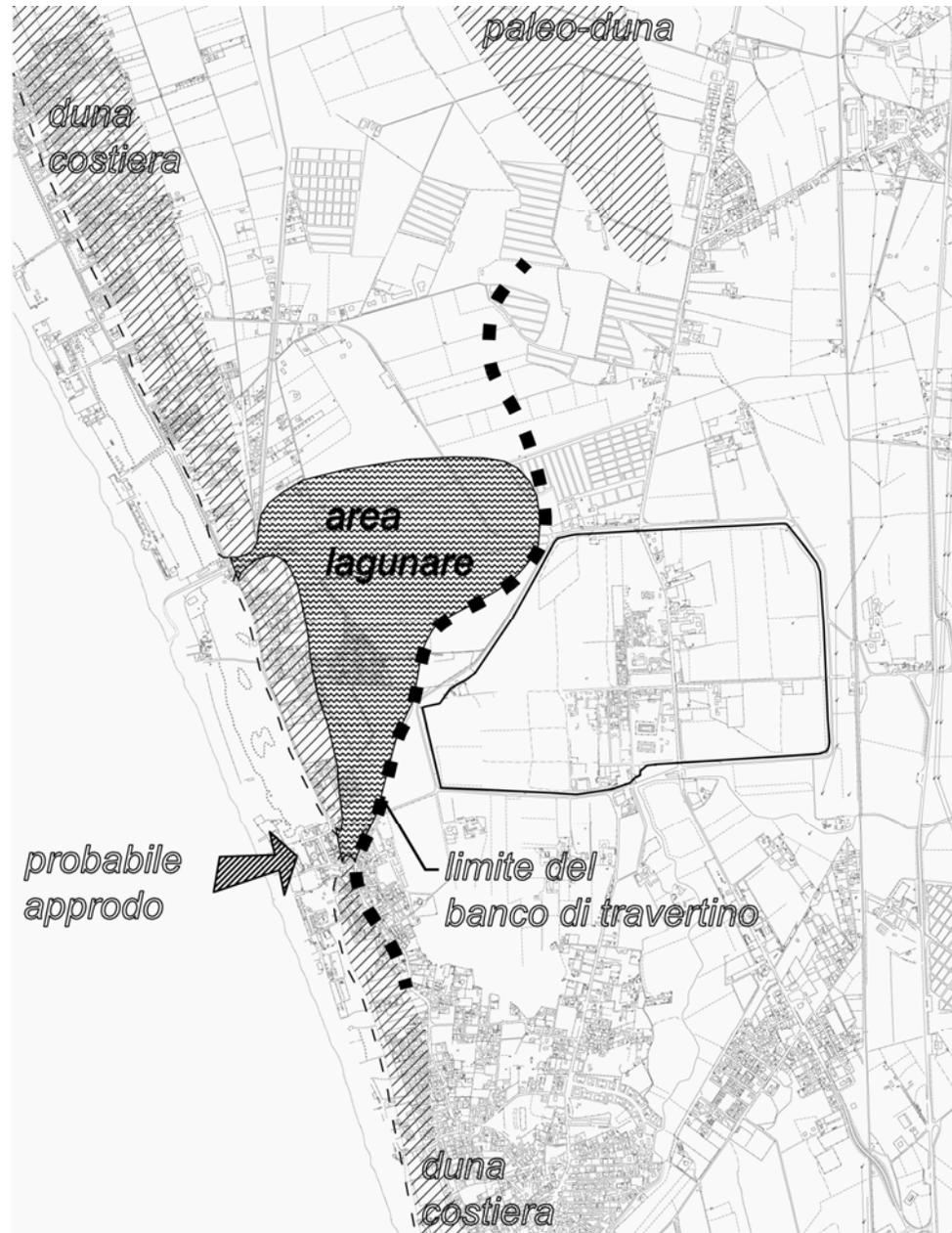
1. Les vues, plans, coupes et elevations des trois temples antiques, qui font partie des ruines de l'ancienne ville de Paestum dans la Grande Grece au Royaume de Naples. Mr. Dumont, 1764 (Fig. 19)
2. Carte del la Ville et des environs de Paestum dressée par Mr. Rizzi Zannoni (...) et mise au jour par Mr. Dumont. Seconda metà del '700. (Fig. 20)
3. Pianta litorale e sue adiacenze, da' confini del Regno di Napoli fin a Pesto. In Napoli, Presso Nicola Gervasi al Gigante n. 23. Epoca secolo XVIII. Scala 1:402.000 circa.(Fig. 21 a)
4. Provincia di Principato Citra già delineata dai margini e nuovamente ampliata secondo lo stato presente. Data in luce da Domenico de Rossi e dedicata (...). Epoca 1714. Scala 1:278.200 circa (fig. 21b).
5. Carte de la premiere partie du Royaume de Naple (...) réduite et Dessinée d'après la grande Carte de Rizzi Zannoni par Clermont Ing. Géographe.J.B. Claude Richard, Abbée de Saint Non. 1780. (Fig. 22)
6. Atlante del Regno di Napoli. G. A. Rizzi Zannoni, G. Guerra inc. 1789. foglio 11. (Fig. 23)
7. Atlante geografico del Regno di Napoli delineato per ordine di Ferdinando IV Re delle Due Sicilie (...) da Gio. Antonio Rizzi

- Zannoni Geografo di sua Maestà e terminato nel 1808. Foglio n. 19. Epoca 1808. Scala 1:126.000. Edizione fornita dall'I.g.m. (Fig. 23a).
8. Atlante Geografico del Regno di Napoli (...) delineato da G.A. Rizzi Zannoni. Tav. 19. Terminato nel 1808. Scala 1:126.000, dettagli, (Fig. 23b)
  9. Bacler d'Albe (louis Albert Chislain). Carte Gènerale des Royaumes de Naples, Sicilie et Sardaigne, Ansi que des isles de Malte et (...). 1802 (Fig. 24).
  10. Giuseppe Bamonte, Pianta Topografica di Pesto e de' suoi rimarchevoli avanzi conosciuti fin oggi. Epoca 1819. (Fig. 25).
  11. Carta delle Province continentali dell'ex Regno di Napoli. Porzione della Provincia di Principato Citeriore. Sezione 8. Colonna V. Rilevato e disegnato dal Maresciallo Bredy dello Stato Maggiore Generale Austriaco nell'anno 1823. Scala 1:103.680 (Fig. 28).
  12. Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1871. Fogli 197, 198. Scala 1:50.000 (Fig. 29)
  13. Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1908. Fogli 197, 198. Scala 1:50.000 (Fig. 30)
  14. Istituto Geografico Militare, foto aerea del luglio 1943. L'area di Paestum e della fascia costiera fra Laura e la foce del fiume Salso (Fig. 31a).
  15. Istituto Geografico Militare, foto aerea del luglio 1943. Capaccio capoluogo: in rosso è evidenziata l'edificazione ordinaria, in giallo gli edifici cospicui (Fig. 31b).
  16. Istituto Geografico Militare, CARTA D'ITALIA, edizione del 1956. Fogli 197, 198. Scala 1:25000 (Fig. 32)
  17. Istituto Geografico Militare, CARTA D'Italia, serie 50. Edizione del 1988. Fogli 486, 487, 502, 503. Scala 1:50000. (Fig. 33)
  18. Regione Campania, aggiornamento al 1989 dell'edizione IGM '56.





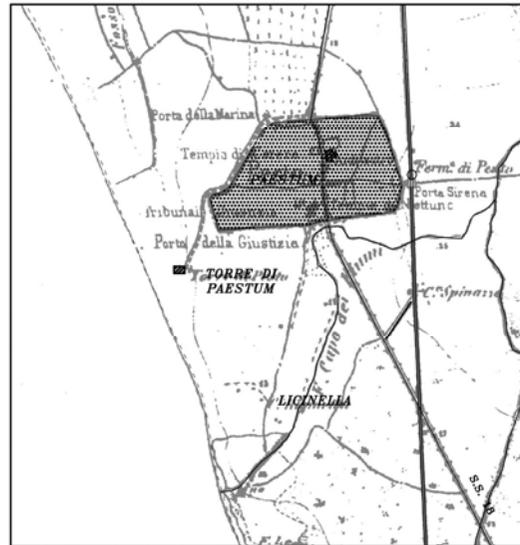
**INDAGINE STORICO-CARTOGRAFICA**  
 Le trasformazioni del territorio indotte dall'azione umana nel tempo.  
 Atlante Geografico del Regno di Napoli (...) delineato da G. A. Rizzi Zannoni. Tav. 19  
 Scala grafica originaria: 1:126.000  
 Anno: 1808  
 Popolazione: 1743 ab. (anno 1823)  
 A sinistra: riproduzione dall'originale  
 A destra: ipotesi di sovrapposizione del disegno originale alla cartografia IGM, edizione 1957, in scala 1:25.000



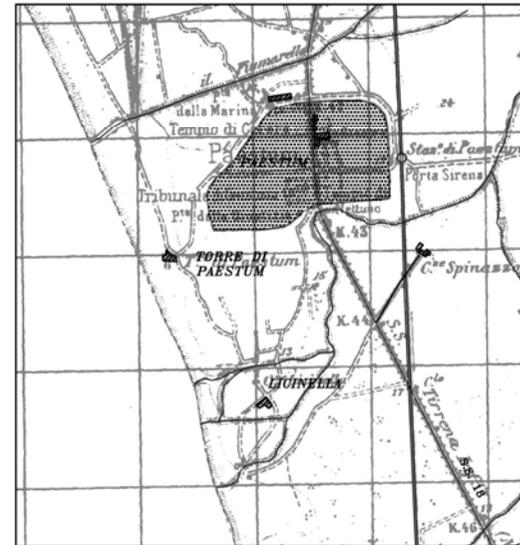




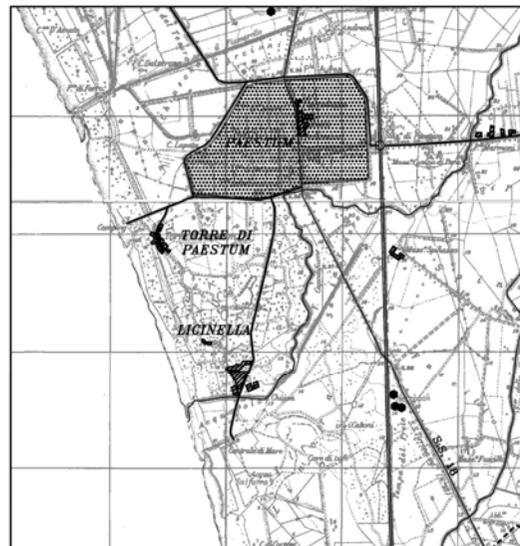
Il territorio comunale di Capaccio: PAESTUM, TORRE DI PAESTUM, LICINELLA  
 Estratto della cartografia Igm in scala 1:50.000, nelle edizioni del 1871, 1907, 1957, 1989



edizioni del 1871



edizione del 1907



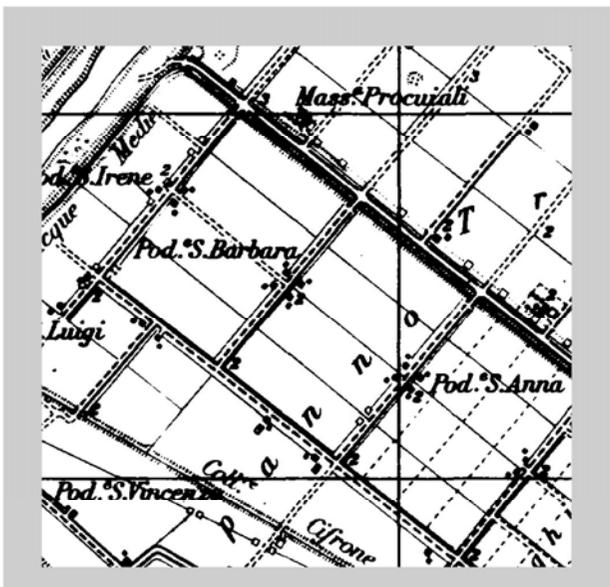
edizioni del 1957



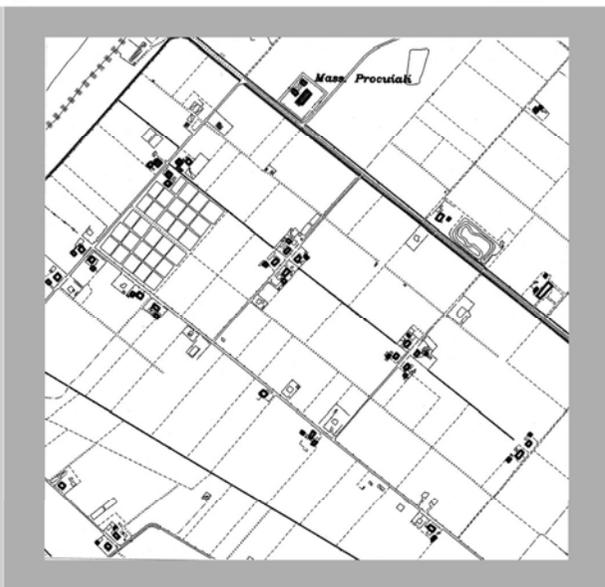
edizione del 1989

L'appoderamento della riforma agraria  
nella zona nord ovest di Gromola

a. cartografia Igm, edizione 1956, scala 1:25.000



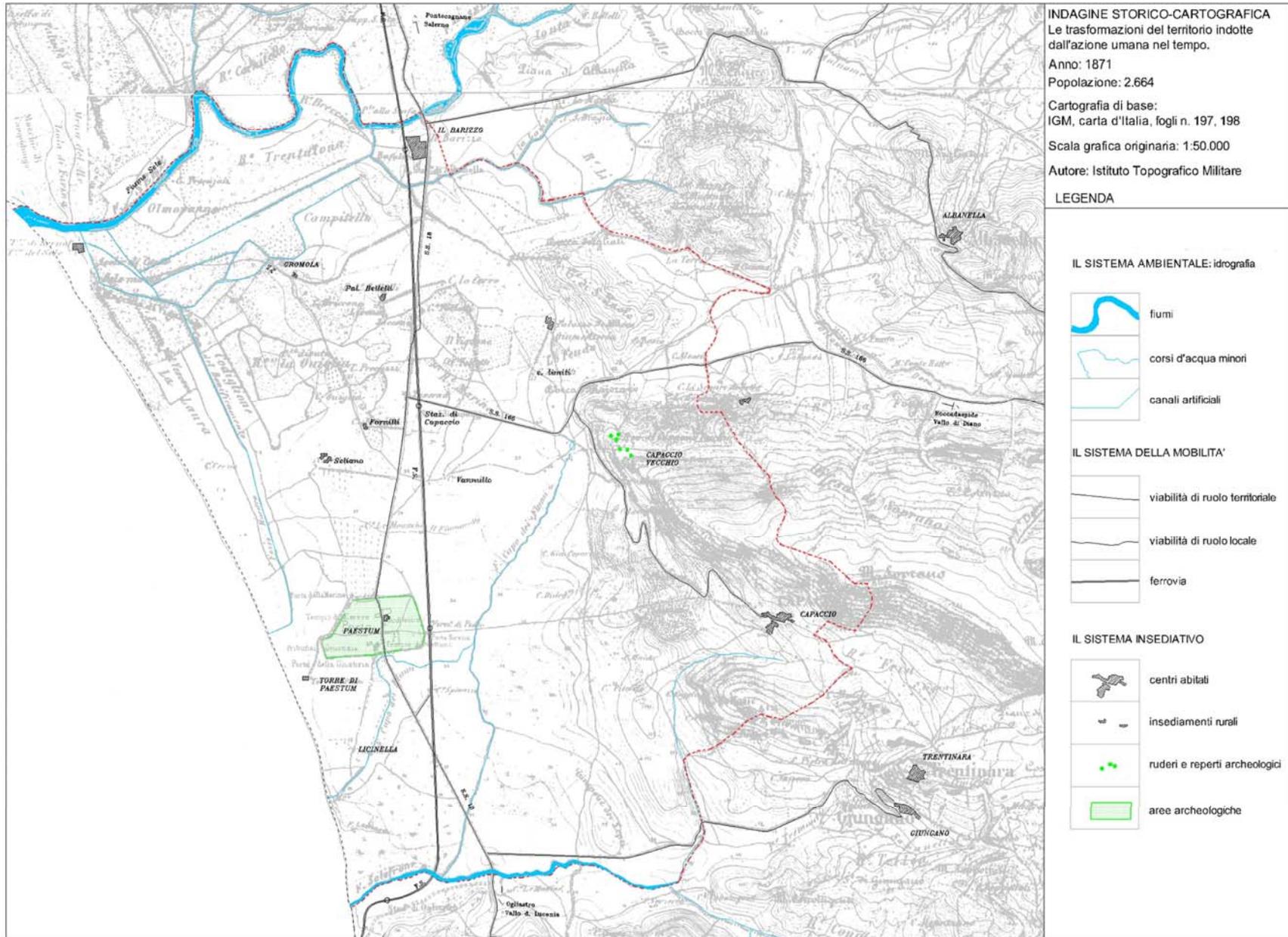
b. la struttura insediativa della riforma in rapporto  
alla situazione attuale

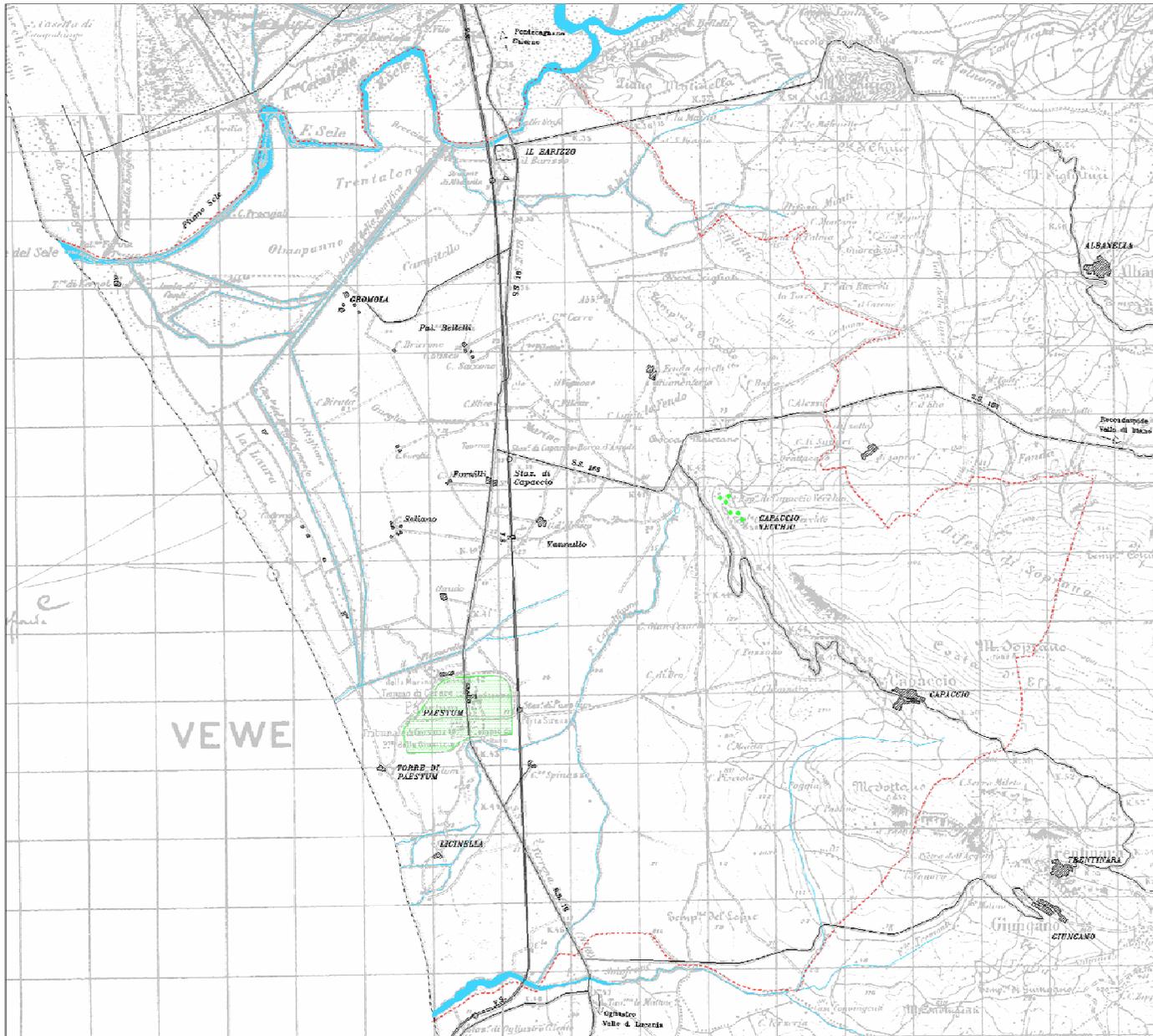


c. confronto fra l'insediamento originario (in grigio)  
e la situazione attuale









INDAGINE STORICO-CARTOGRAFICA  
 Le trasformazioni del territorio indotte dall'azione umana nel tempo.  
 Anno: 1908  
 Popolazione: 4.748 ab. (censim. 1911)  
 Cartografia di base:  
 IGM, carta d'Italia, fogli n. 197, 198  
 Scala grafica originaria: 1:50.000  
 Autore: Istituto Geografico Militare

LEGENDA

IL SISTEMA AMBIENTALE: idrografia

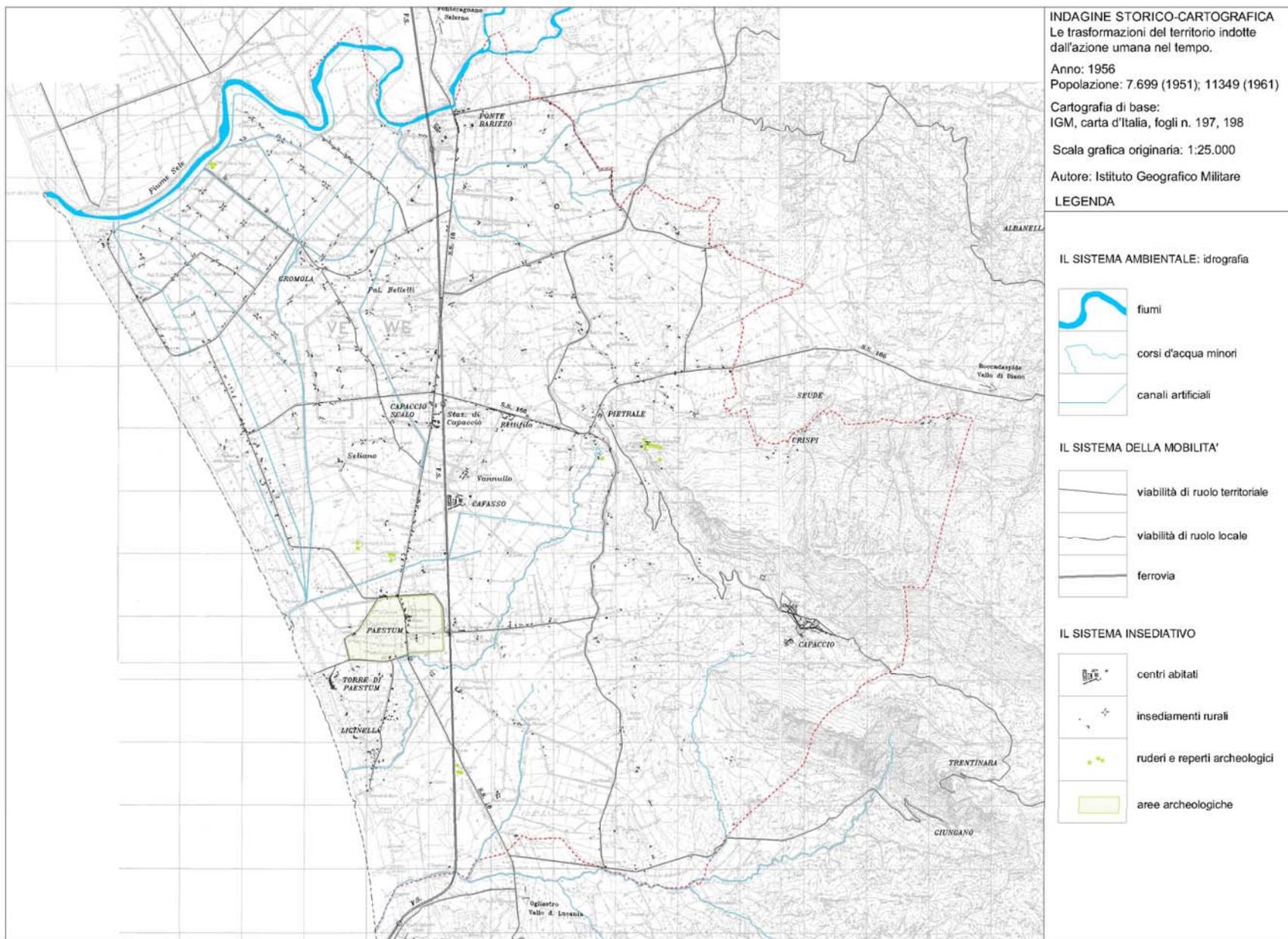
	fiumi
	corsi d'acqua minori
	canali artificiali

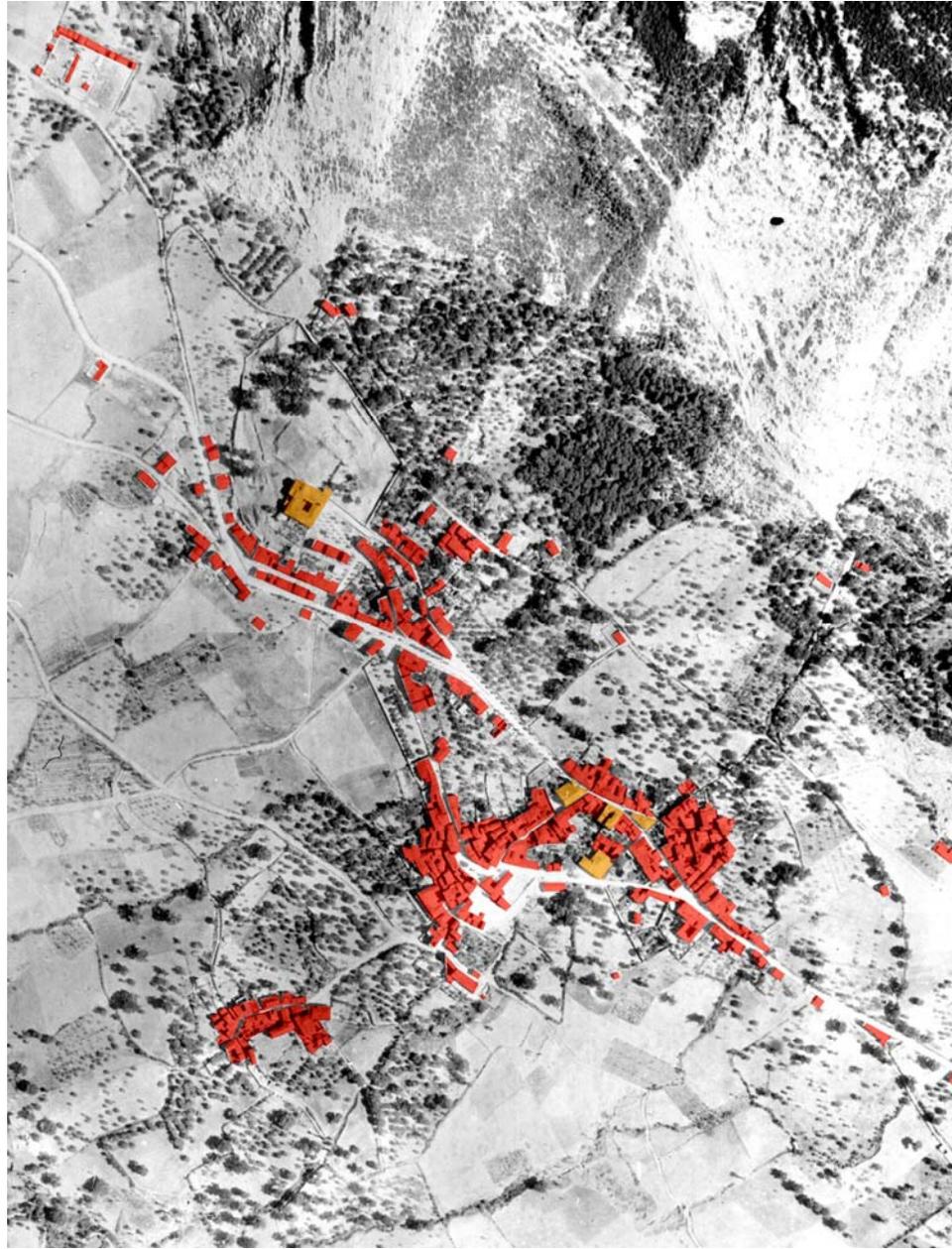
IL SISTEMA DELLA MOBILITA'

	viabilità di ruolo territoriale
	viabilità di ruolo locale
	ferrovia

IL SISTEMA INSEDIATIVO

	centri abitati
	insediamenti rurali
	ruderi e reperti archeologici
	aree archeologiche







**INDAGINE STORICO-CARTOGRAFICA**  
 Le trasformazioni del territorio indotte dall'azione umana nel tempo.

Anno: 1988  
 Popolazione: 18.503 (1991)  
 Cartografia di base:  
 IGM, carta d'Italia, serie 50,  
 fogli n. 486, 487, 502, 503  
 Scala grafica originaria: 1:50.000  
 Autore: Istituto Geografico Militare

**LEGENDA**

**IL SISTEMA AMBIENTALE: idrografia**

-  fiumi
-  corsi d'acqua minori
-  canali artificiali

**IL SISTEMA DELLA MOBILITA'**

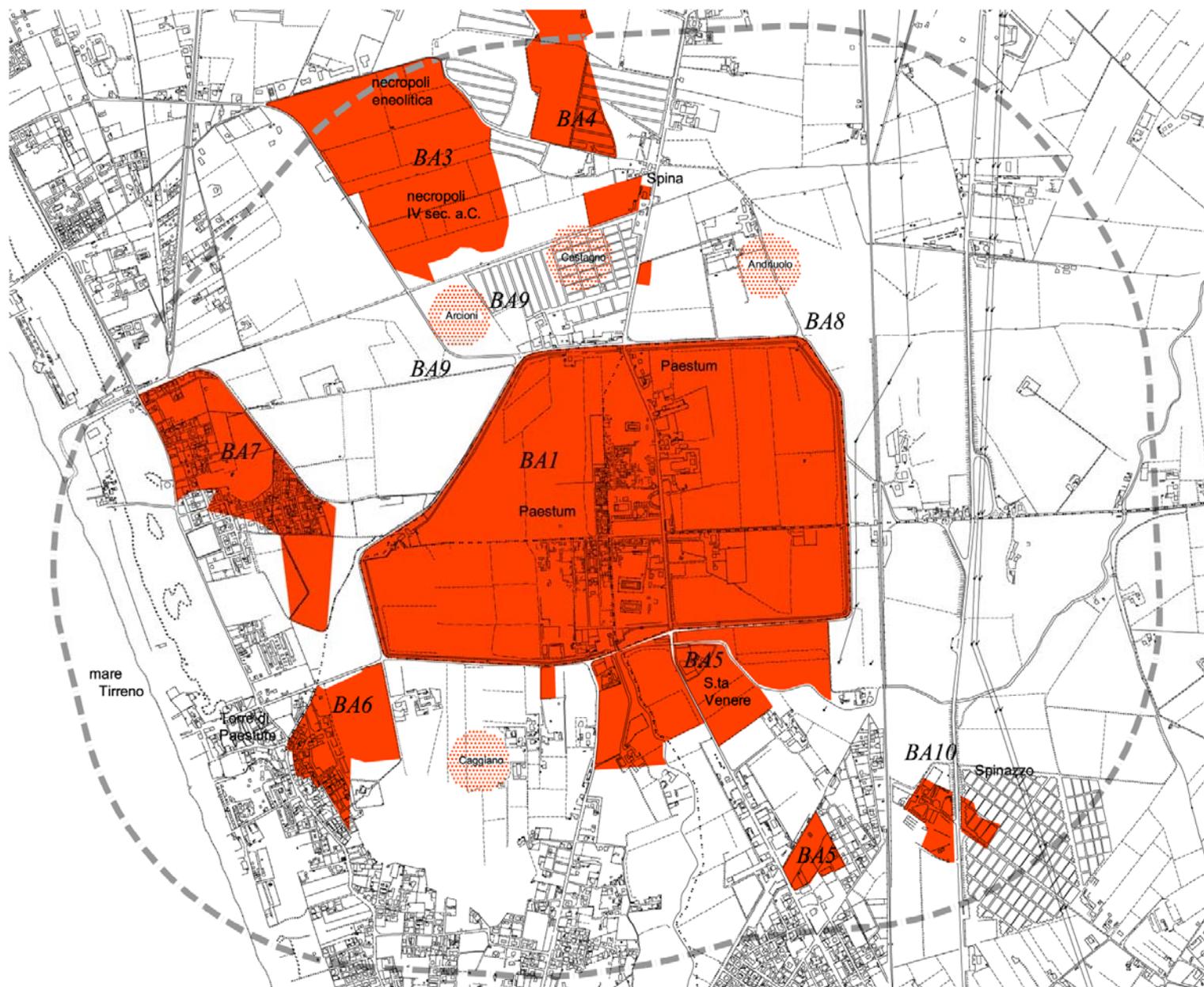
-  viabilità di ruolo territoriale
-  viabilità di ruolo locale
-  ferrovia

**IL SISTEMA INSEDIATIVO**

-  centri abitati
-  insediamenti rurali
-  ruderi e reperti archeologici
-  aree archeologiche

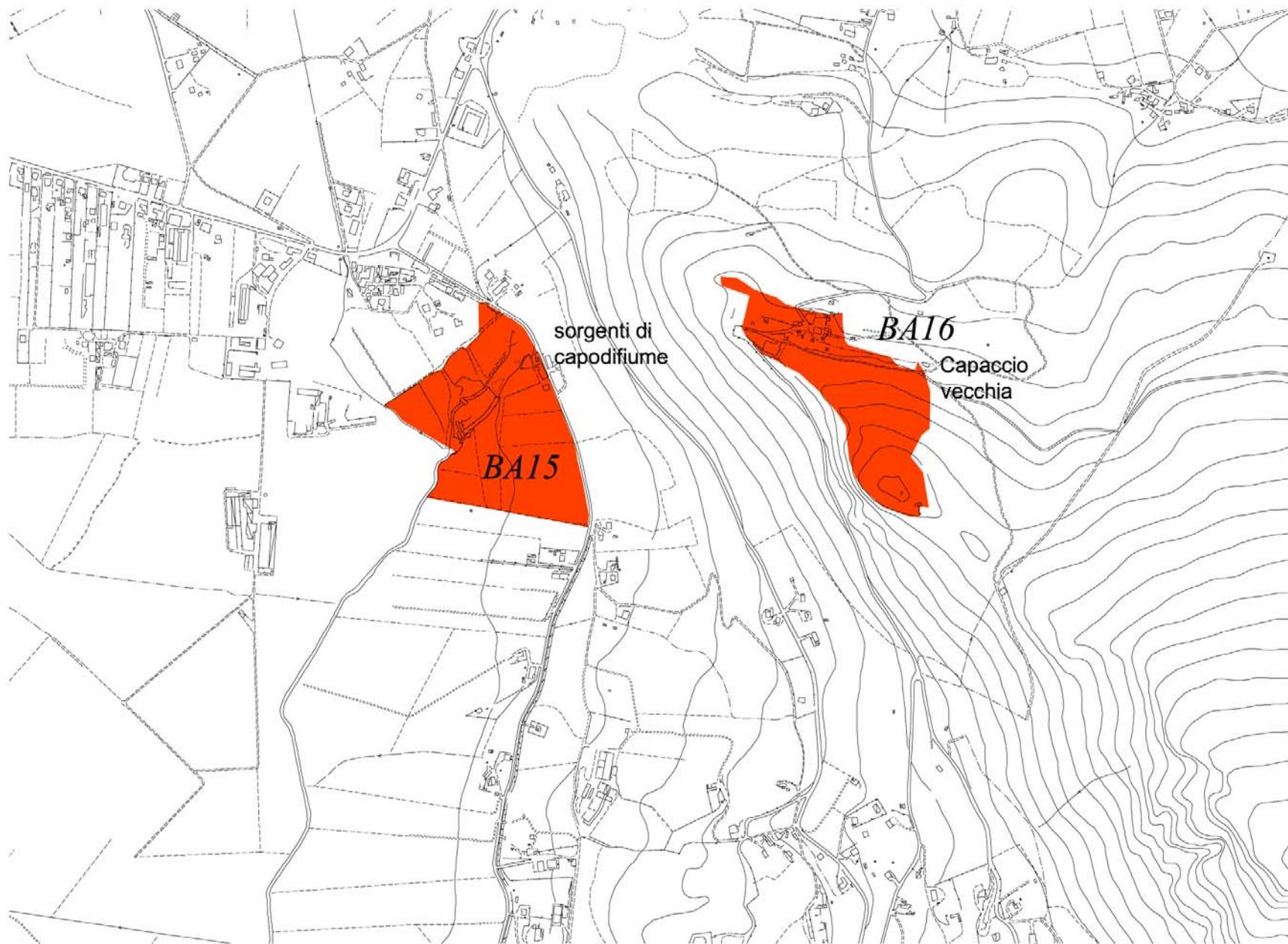


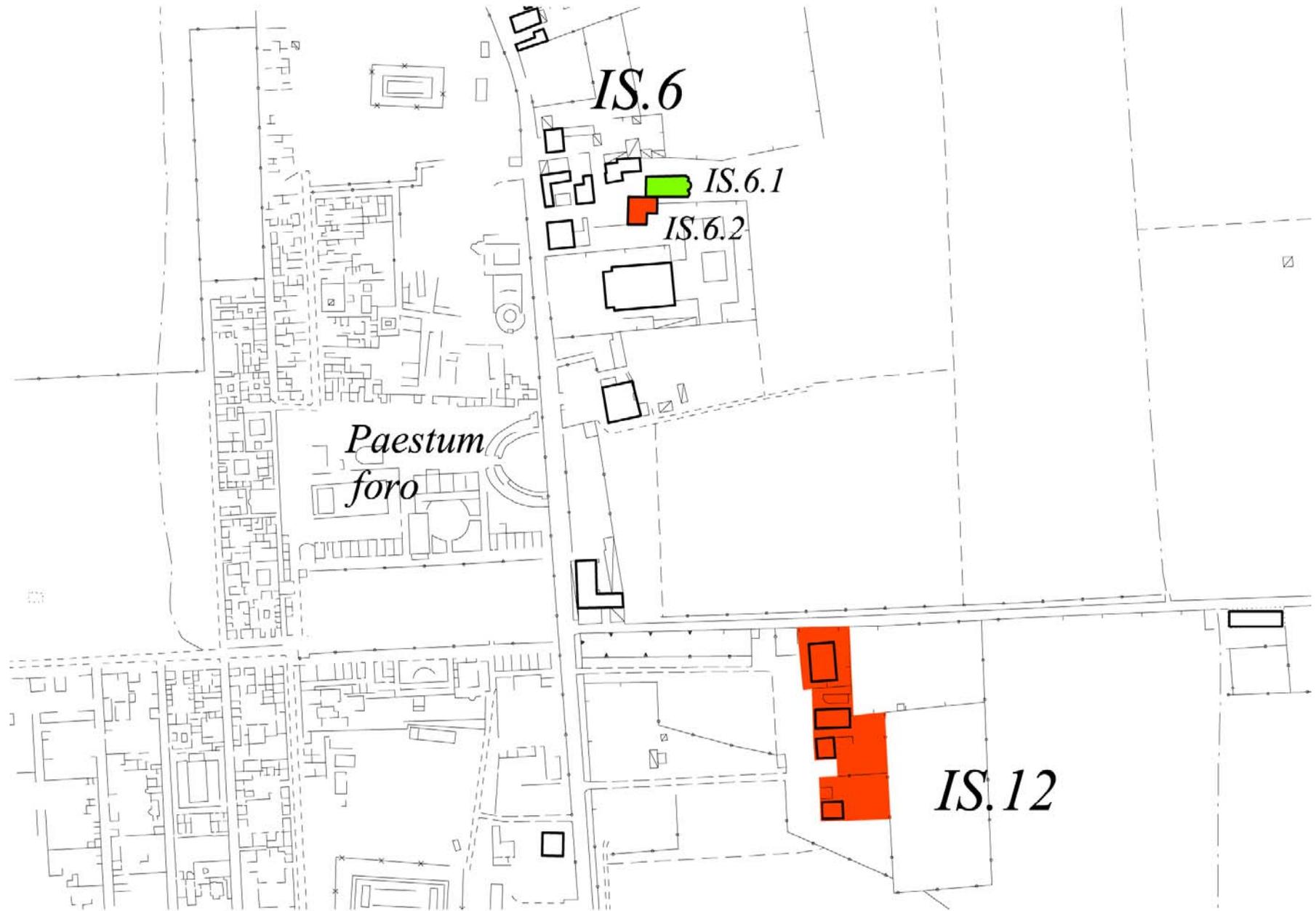




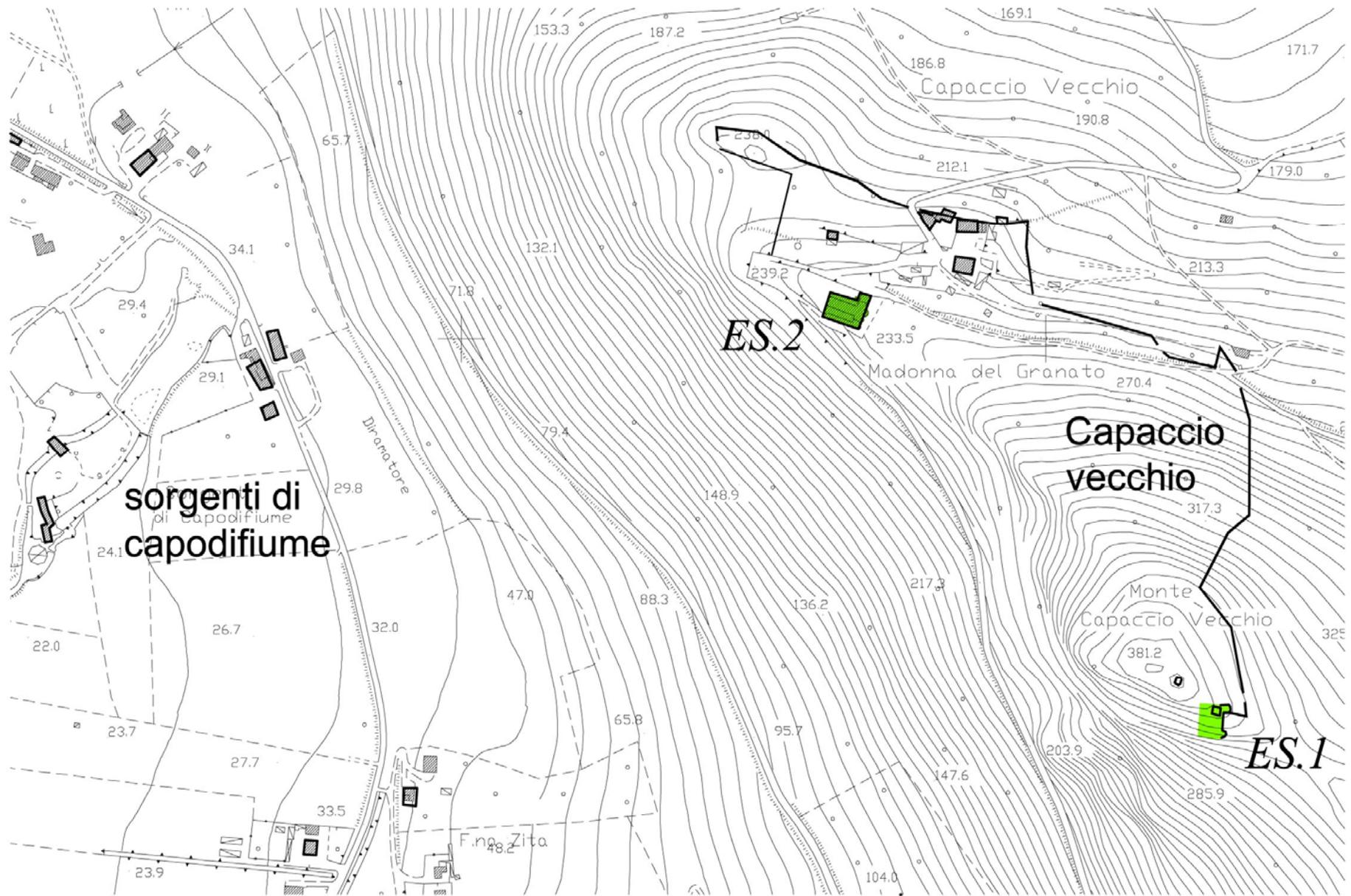


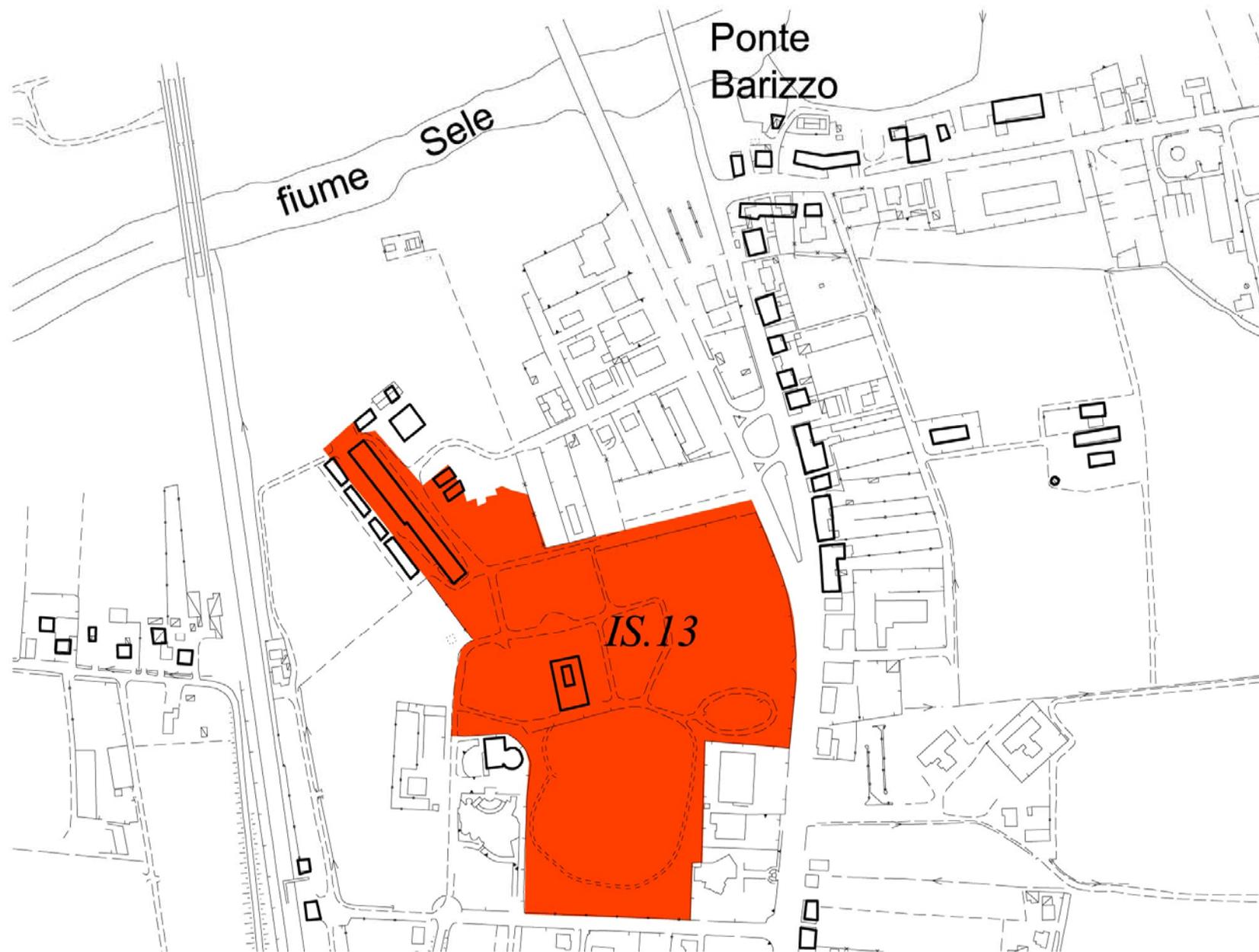


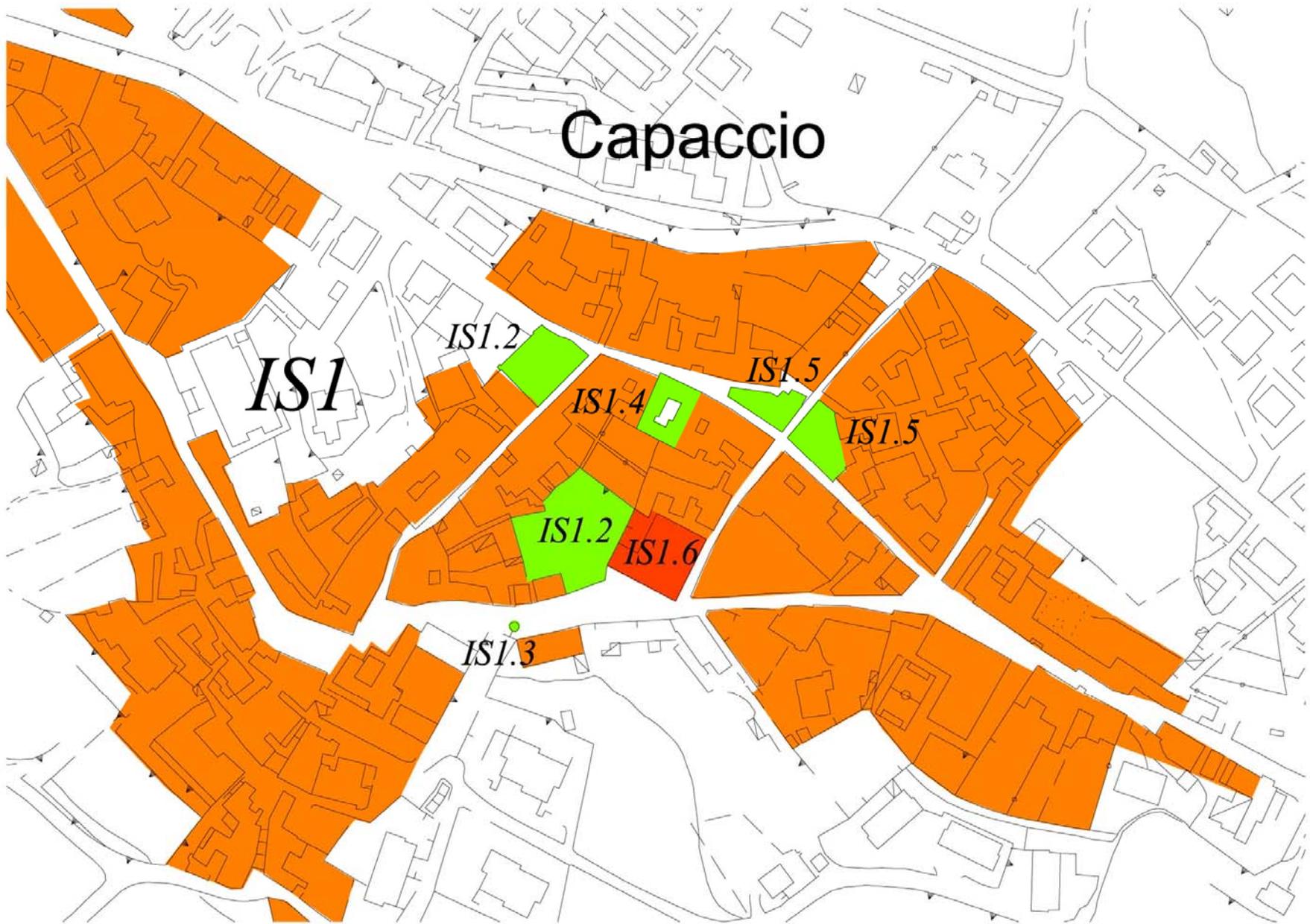


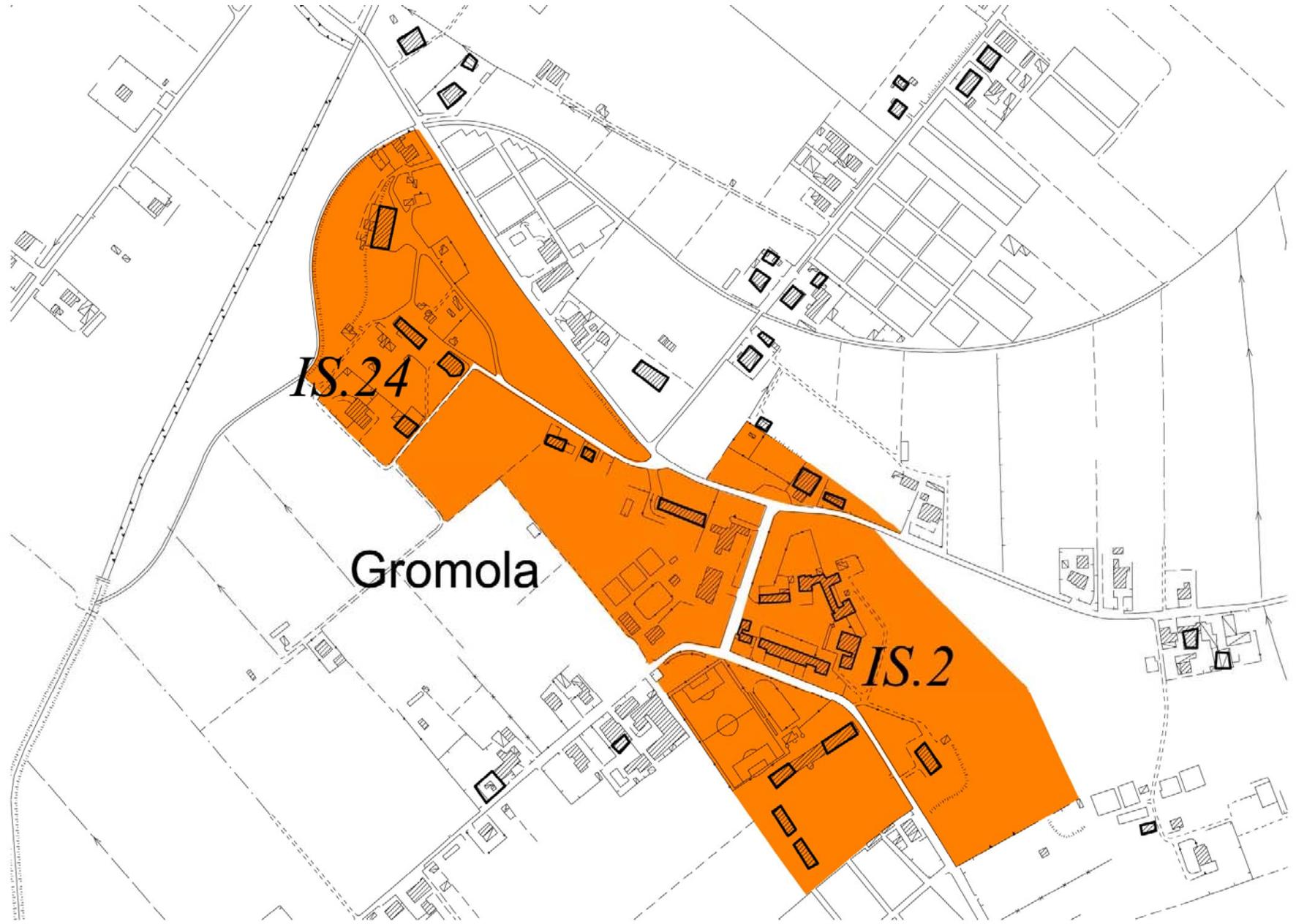


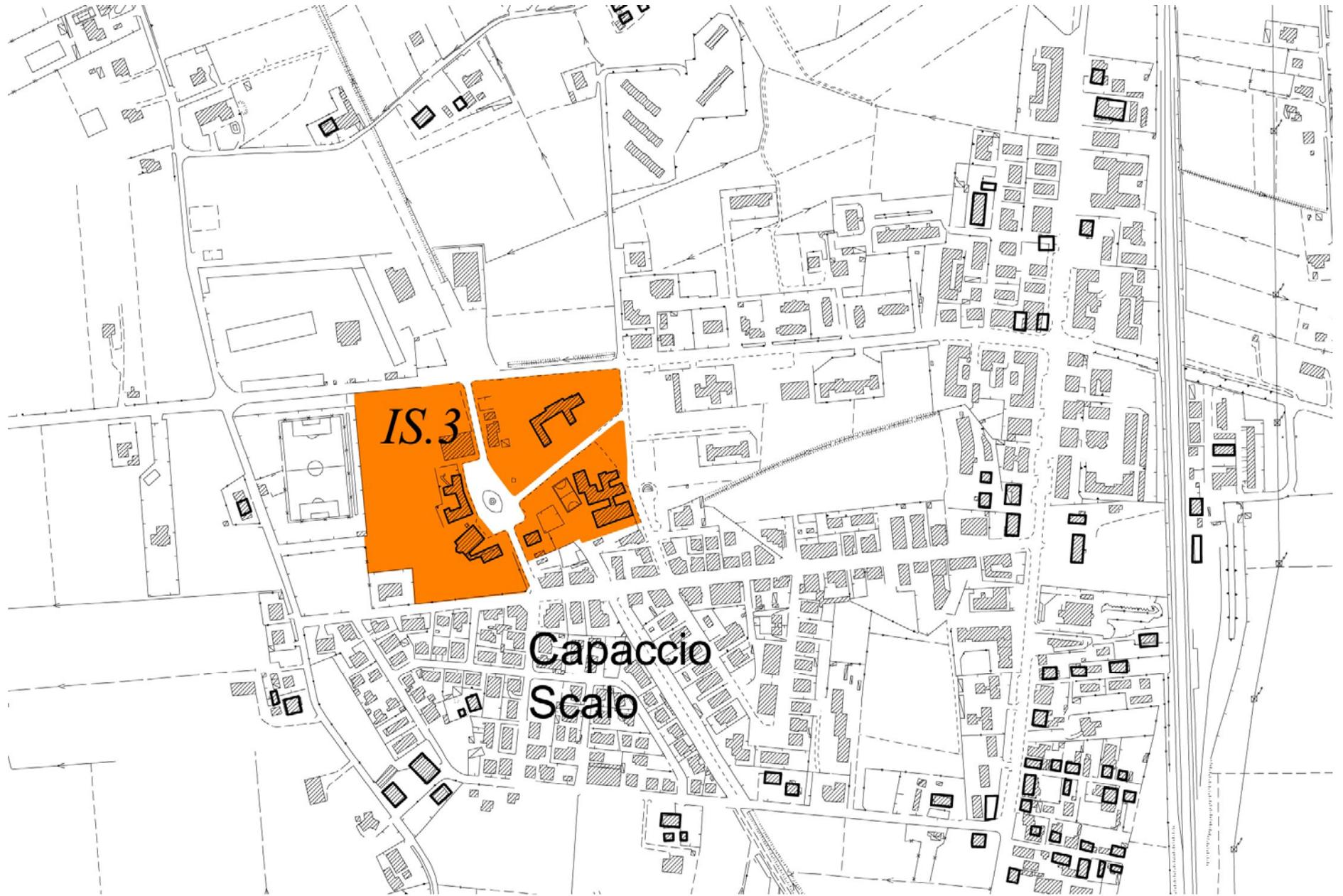














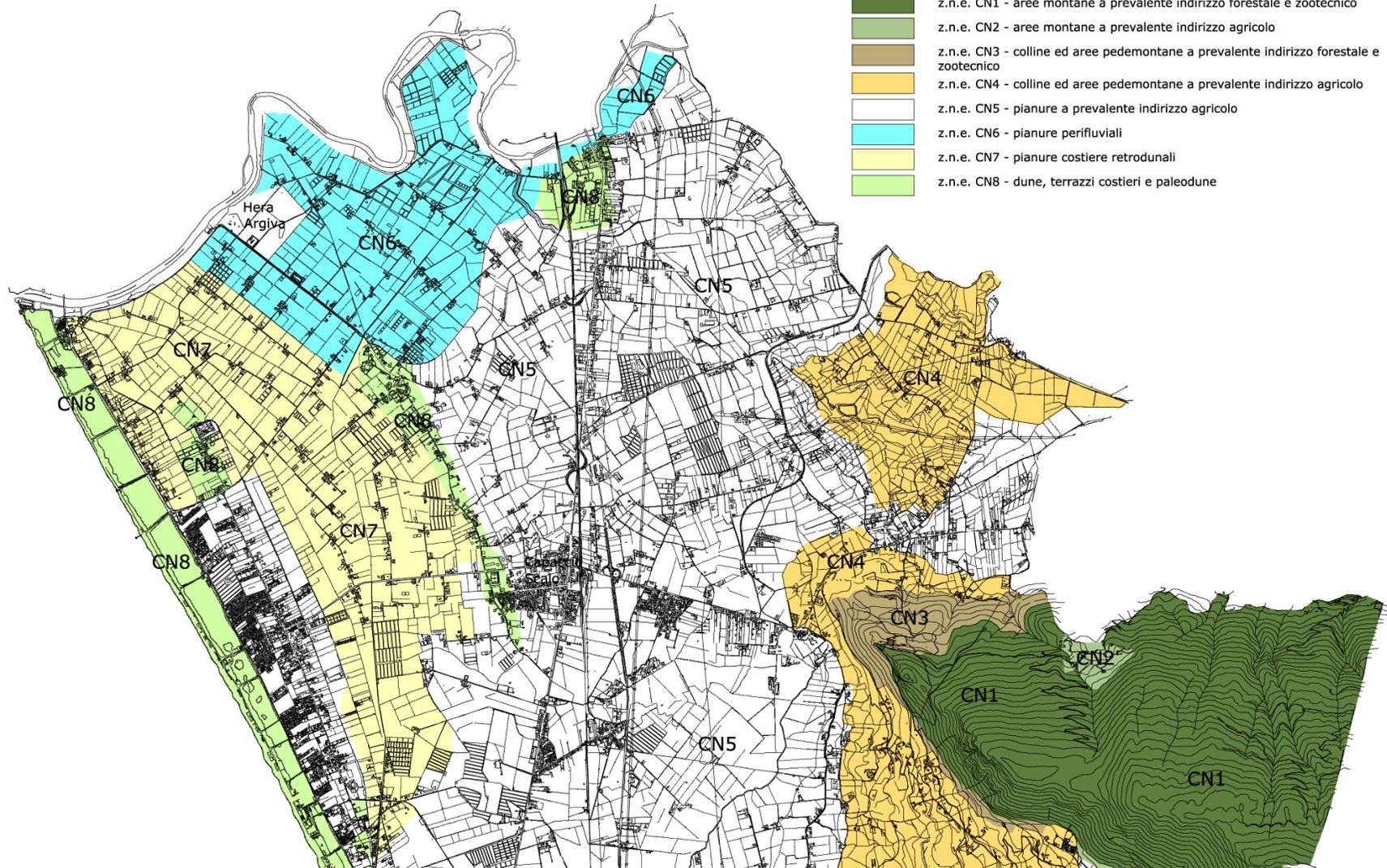
## AMBITO DEL TERRITORIO AD USO NON URBANO

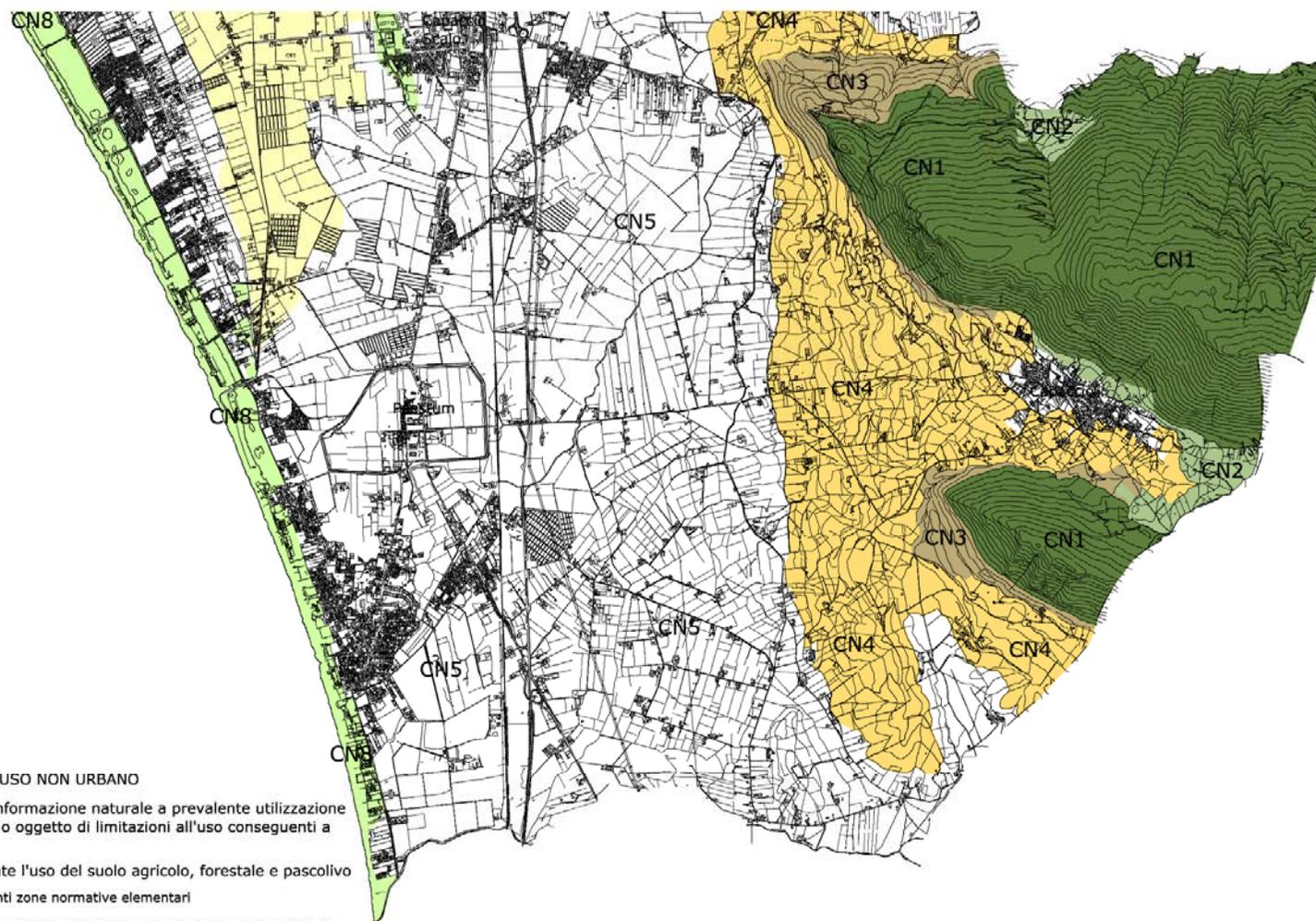
Componenti strutturali la conformazione naturale a prevalente utilizzazione agricola forestale e pascoliva, o oggetto di limitazioni all'uso conseguenti a disciplina di tutela

Zona normativa CN concernente l'uso del suolo agricolo, forestale e pascolivo

La zona si disaggrega nelle seguenti zone normative elementari

- |   |  |
|---|--|
|  | z.n.e. CN1 - aree montane a prevalente indirizzo forestale e zootecnico                |
|  | z.n.e. CN2 - aree montane a prevalente indirizzo agricolo                              |
|  | z.n.e. CN3 - colline ed aree pedemontane a prevalente indirizzo forestale e zootecnico |
|  | z.n.e. CN4 - colline ed aree pedemontane a prevalente indirizzo agricolo               |
|  | z.n.e. CN5 - pianure a prevalente indirizzo agricolo                                   |
|  | z.n.e. CN6 - pianure perfluviali   |
|  | z.n.e. CN7 - pianure costiere retrodunali  |
|  | z.n.e. CN8 - dune, terrazzi costieri e paleodune                                       |





**AMBITO DEL TERRITORIO AD USO NON URBANO**

Componenti strutturanti la conformazione naturale a prevalente utilizzazione agricola forestale e pascoliva, o oggetto di limitazioni all'uso conseguenti a disciplina di tutela

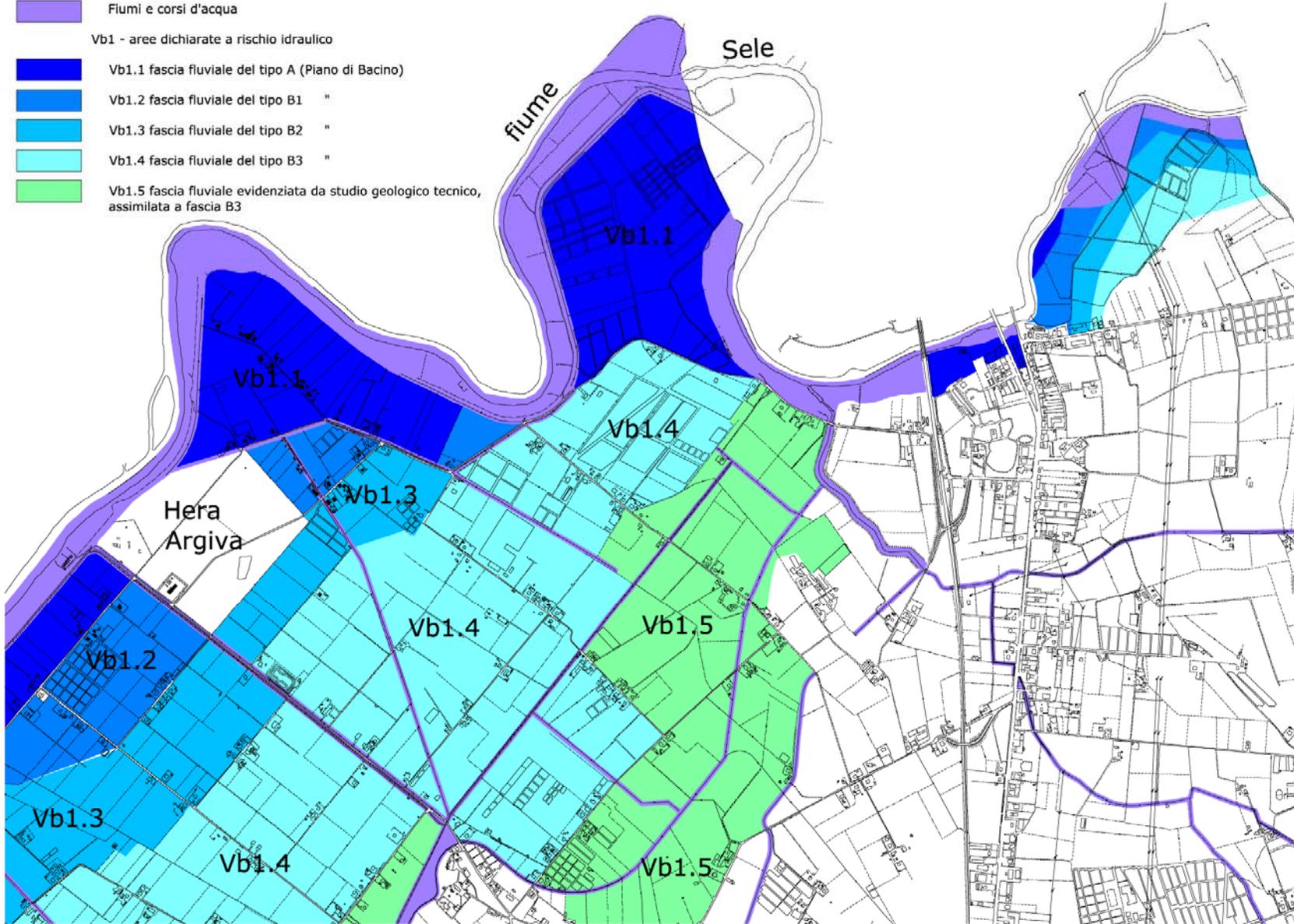
Zona normativa CN concernente l'uso del suolo agricolo, forestale e pascolivo

La zona si disaggrega nelle seguenti zone normative elementari

- z.n.e. CN1 - aree montane a prevalente indirizzo forestale e zootecnico
- z.n.e. CN2 - aree montane a prevalente indirizzo agricolo
- z.n.e. CN3 - colline ed aree pedemontane a prevalente indirizzo forestale e zootecnico
- z.n.e. CN4 - colline ed aree pedemontane a prevalente indirizzo agricolo
- z.n.e. CN5 - pianure a prevalente indirizzo agricolo
- z.n.e. CN6 - pianure perfluviali
- z.n.e. CN7 - pianure costiere retrodunali
- z.n.e. CN8 - dune, terrazzi costieri e paleodune

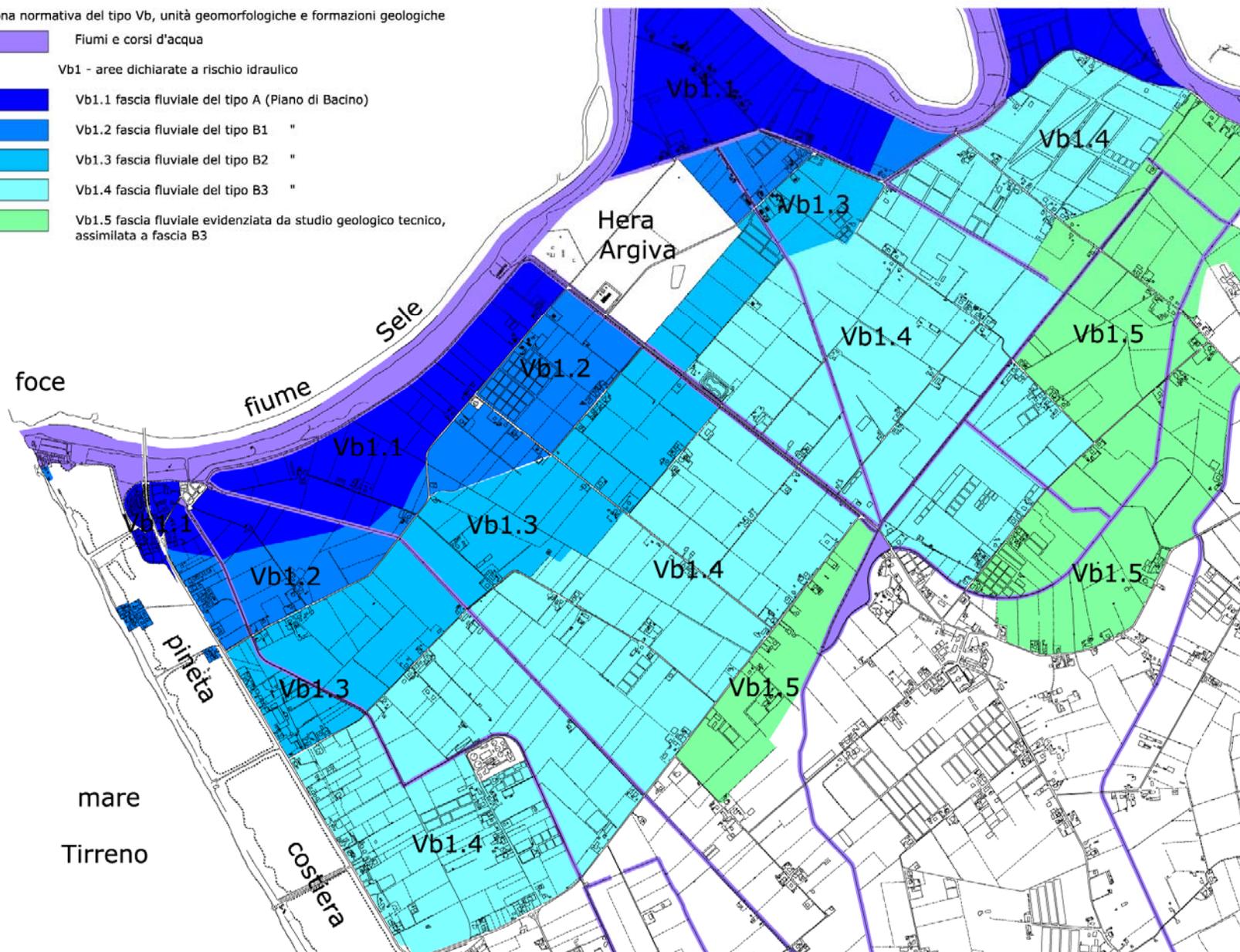
Zona normativa del tipo Vb, unità geomorfologiche e formazioni geologiche

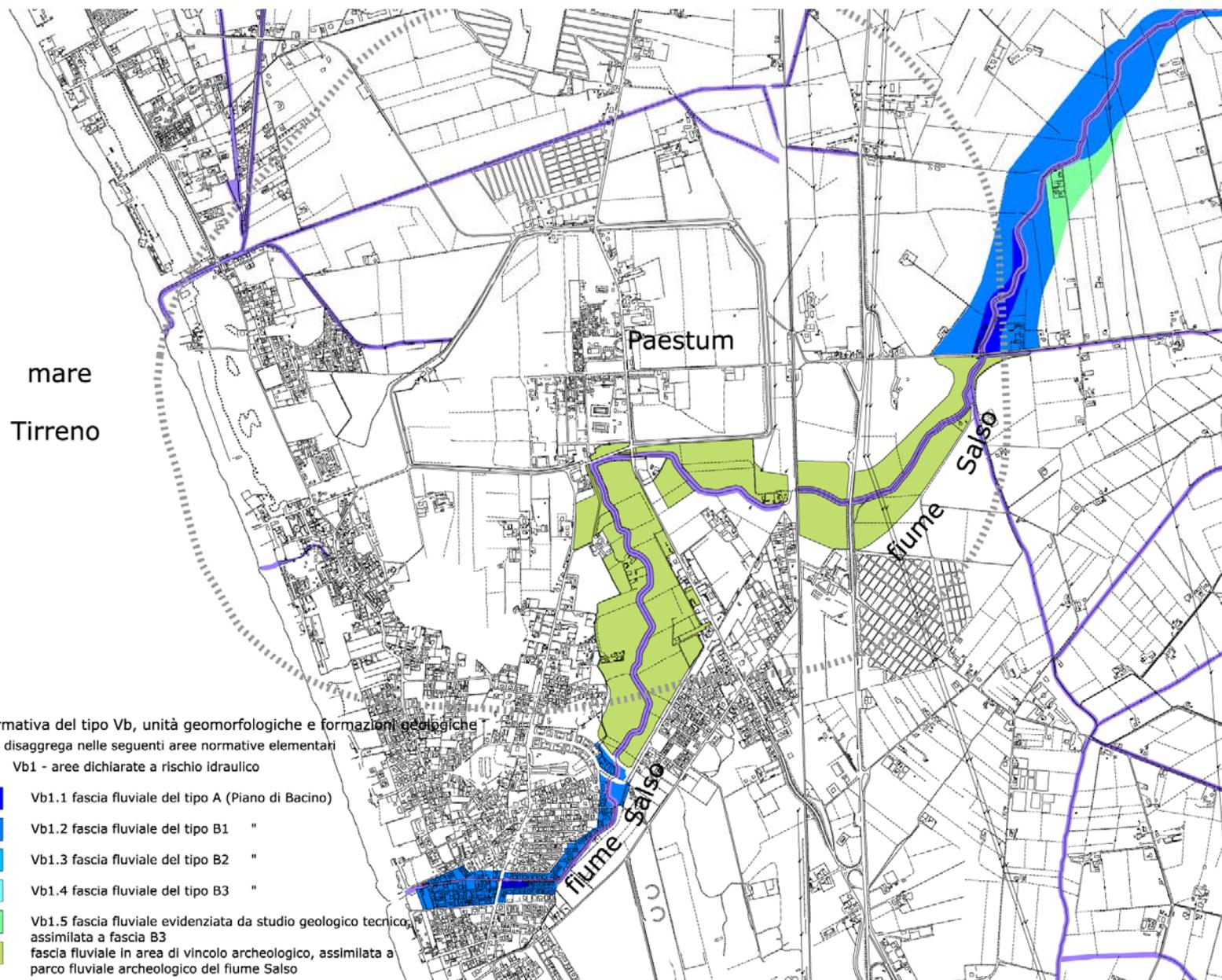
-  Fiumi e corsi d'acqua
- Vb1 - aree dichiarate a rischio idraulico
  -  Vb1.1 fascia fluviale del tipo A (Piano di Bacino)
  -  Vb1.2 fascia fluviale del tipo B1 "
  -  Vb1.3 fascia fluviale del tipo B2 "
  -  Vb1.4 fascia fluviale del tipo B3 "
  -  Vb1.5 fascia fluviale evidenziata da studio geologico tecnico, assimilata a fascia B3

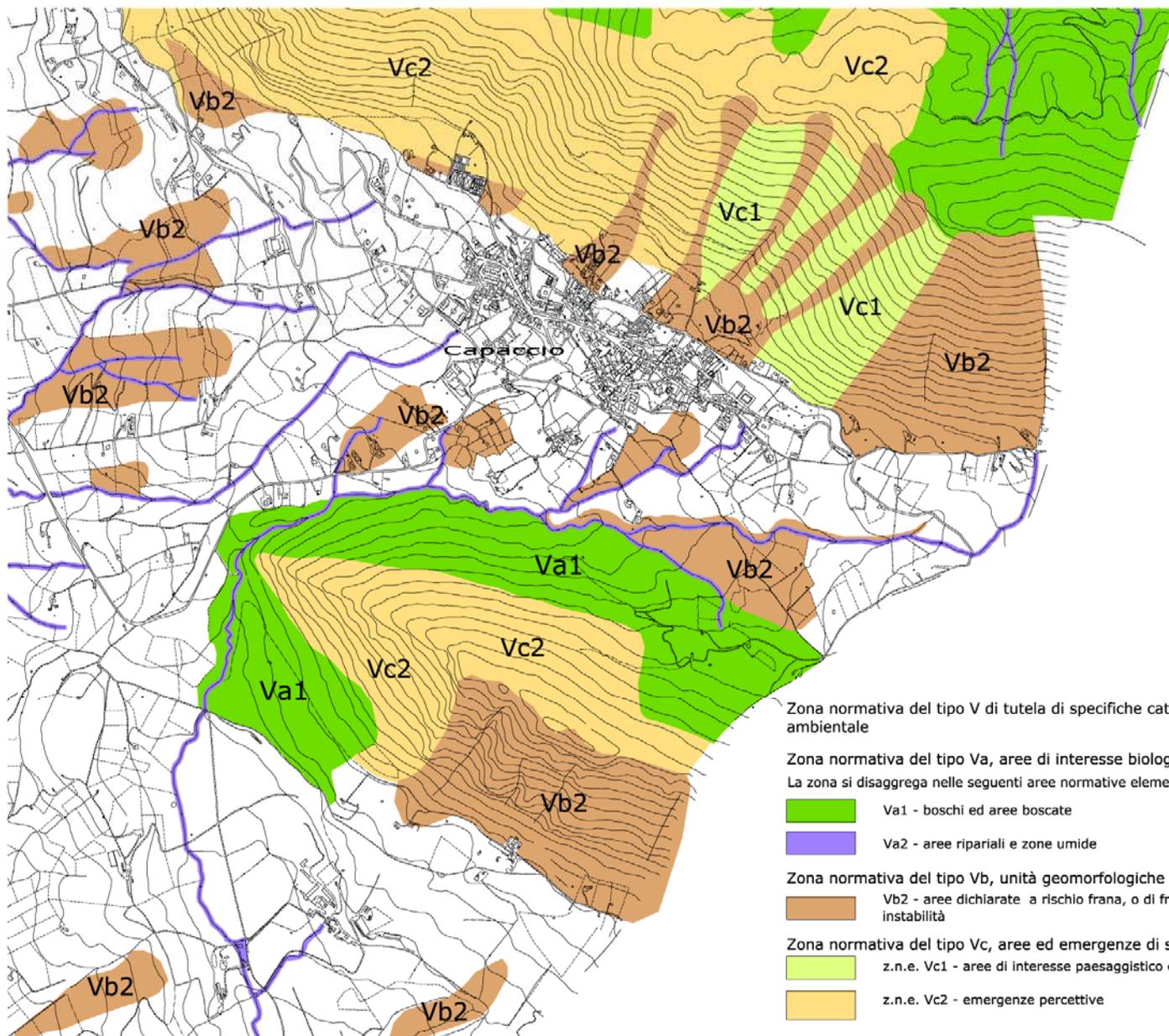


Zona normativa del tipo Vb, unità geomorfologiche e formazioni geologiche

-  Fiumi e corsi d'acqua
- Vb1 - aree dichiarate a rischio idraulico
  -  Vb1.1 fascia fluviale del tipo A (Piano di Bacino)
  -  Vb1.2 fascia fluviale del tipo B1 "
  -  Vb1.3 fascia fluviale del tipo B2 "
  -  Vb1.4 fascia fluviale del tipo B3 "
  -  Vb1.5 fascia fluviale evidenziata da studio geologico tecnico, assimilata a fascia B3







Zona normativa del tipo V di tutela di specifiche categorie di beni di interesse ambientale

Zona normativa del tipo Va, aree di interesse biologico

La zona si disaggrega nelle seguenti aree normative elementari

■ Va1 - boschi ed aree boscate

■ Va2 - aree ripariali e zone umide

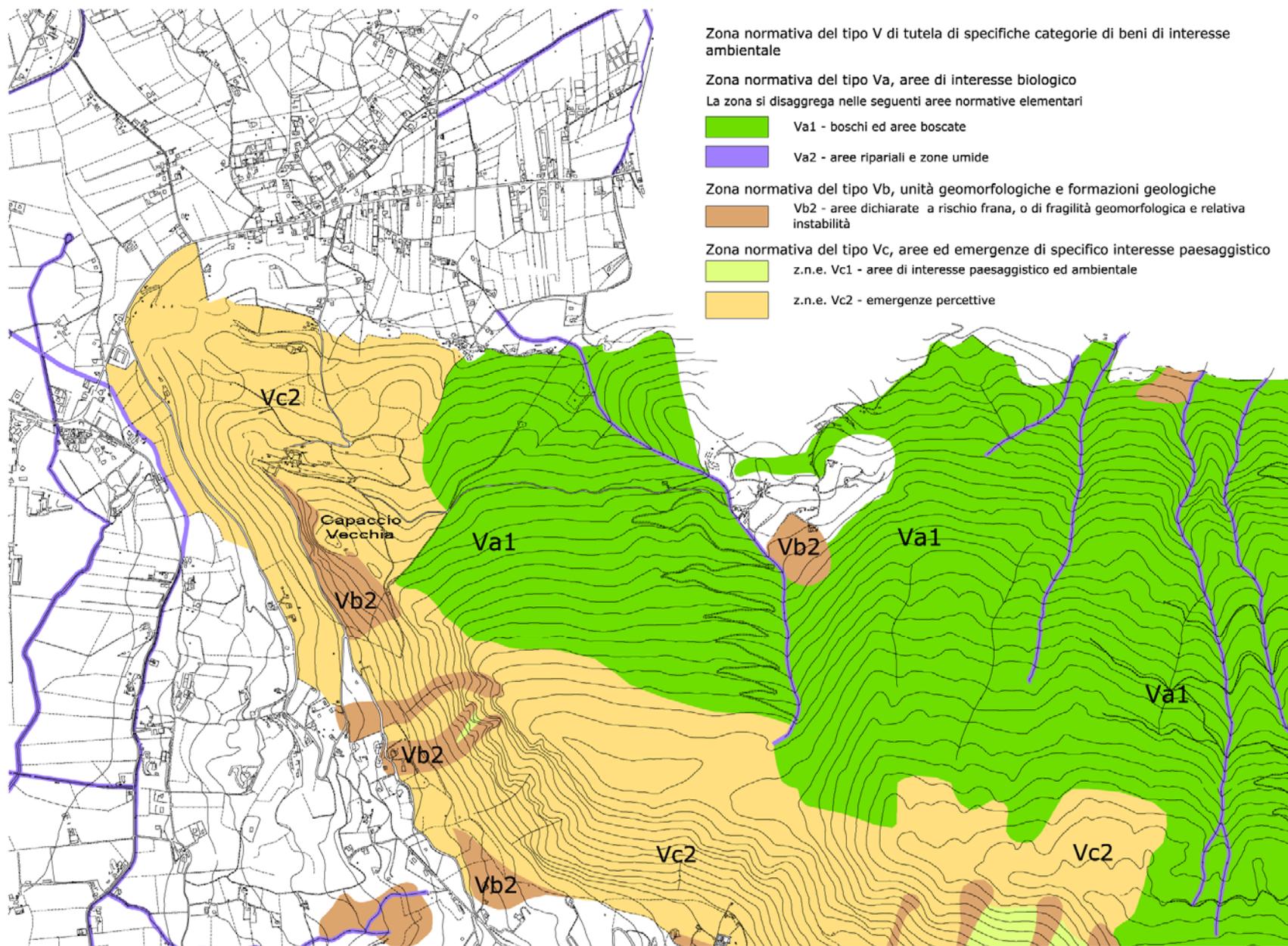
Zona normativa del tipo Vb, unità geomorfologiche e formazioni geologiche

■ Vb2 - aree dichiarate a rischio frana, o di fragilità geomorfologica e relativa instabilità

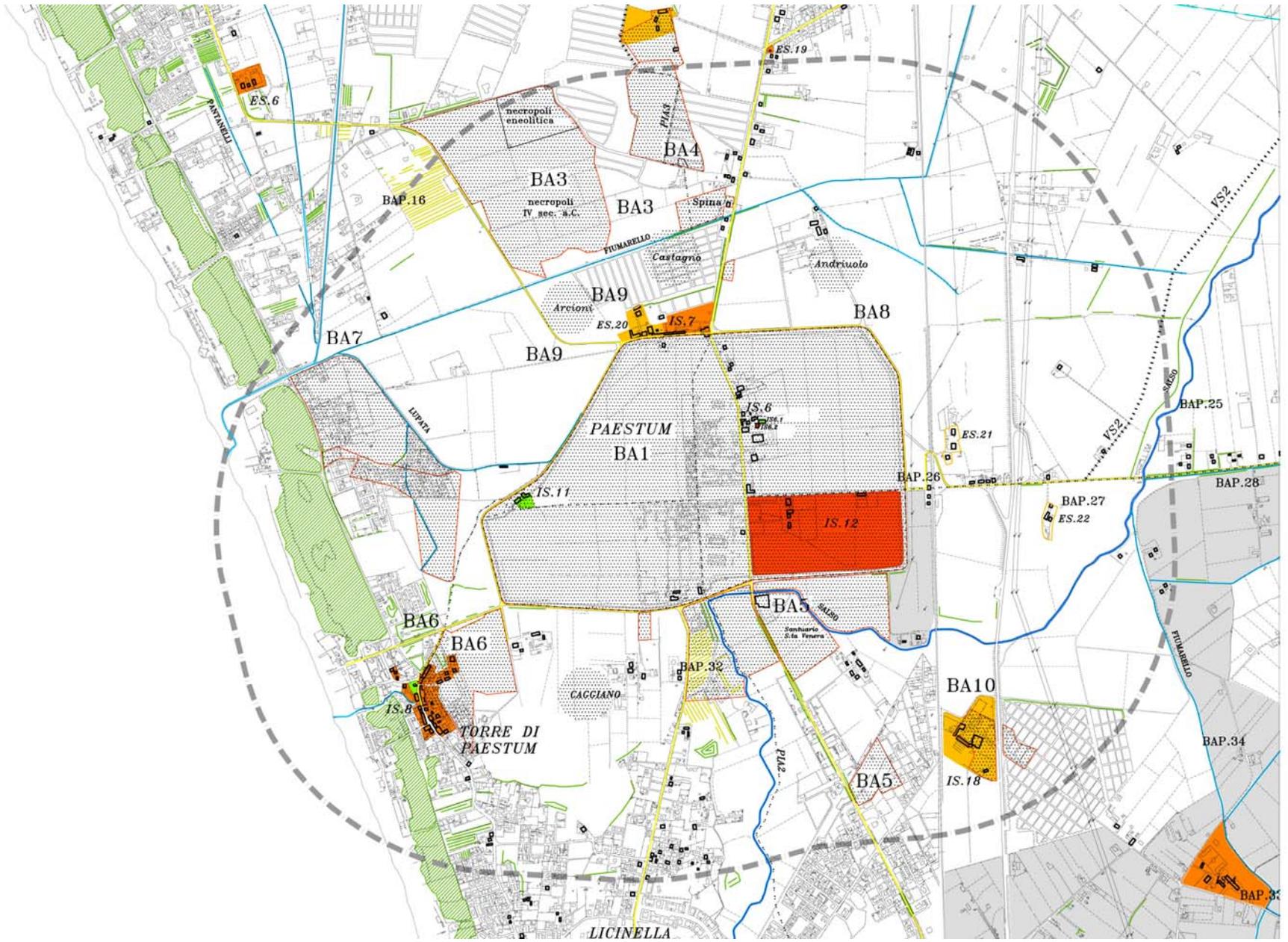
Zona normativa del tipo Vc, aree ed emergenze di specifico interesse paesaggistico

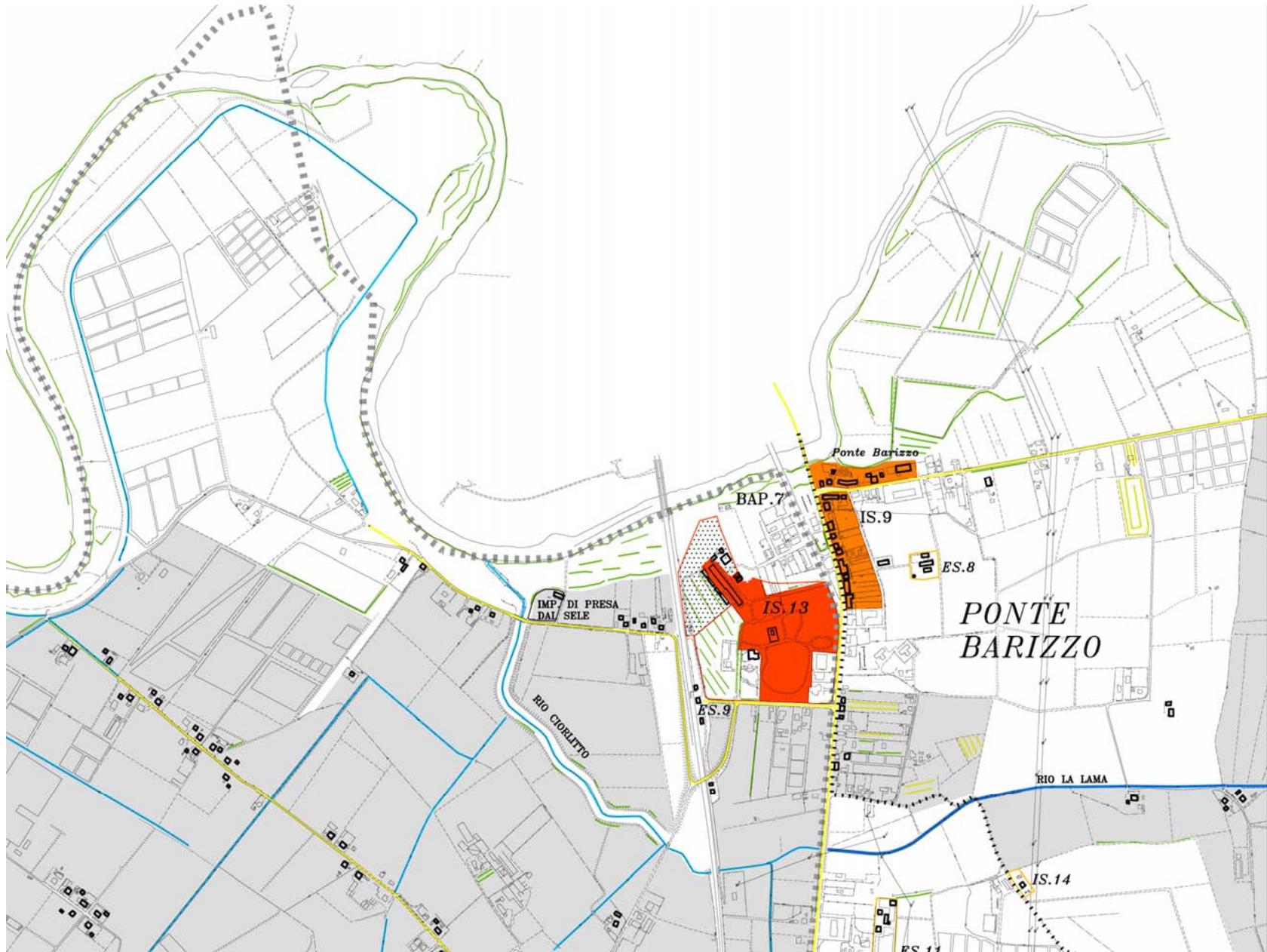
■ z.n.e. Vc1 - aree di interesse paesaggistico ed ambientale

■ z.n.e. Vc2 - emergenze percettive

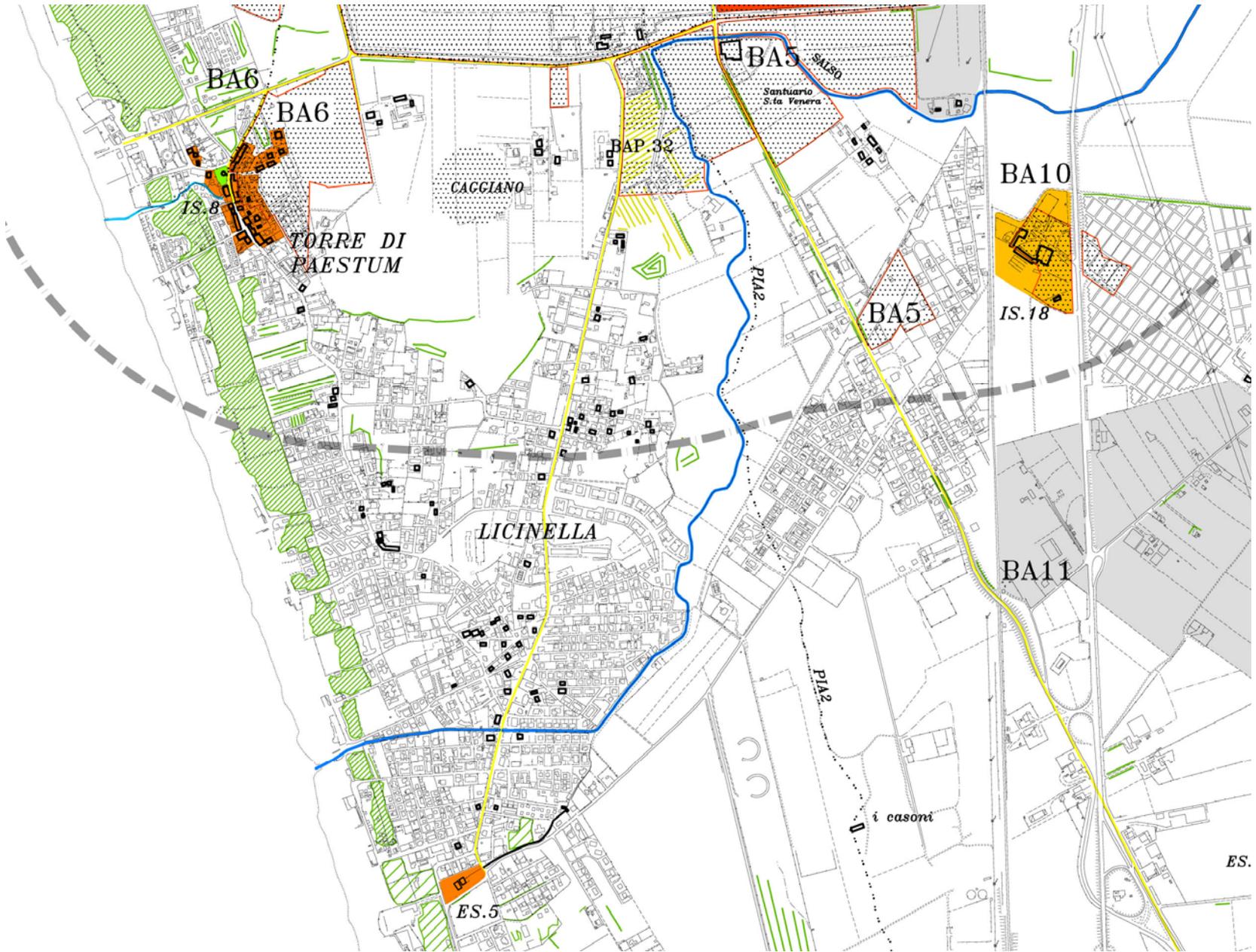


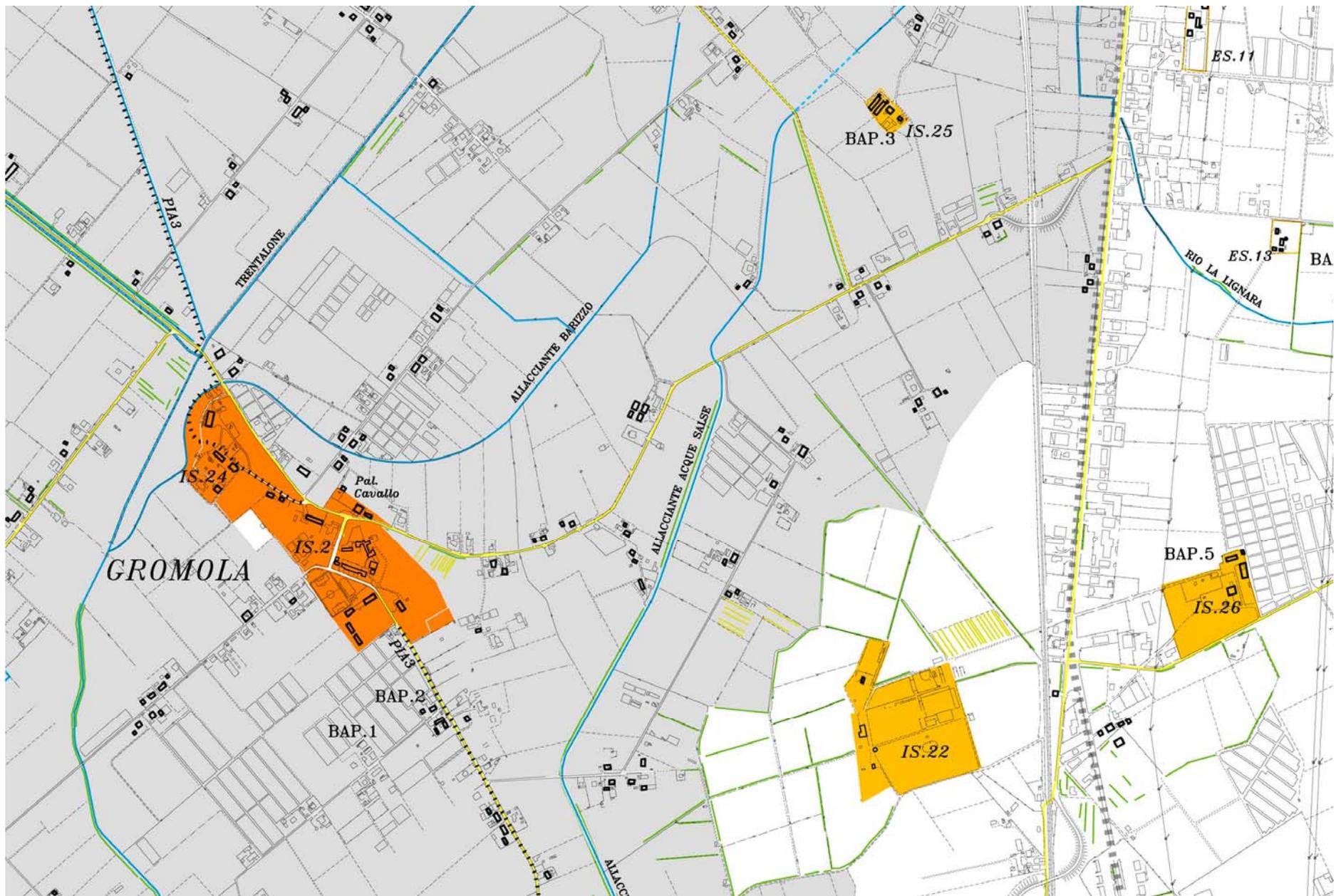


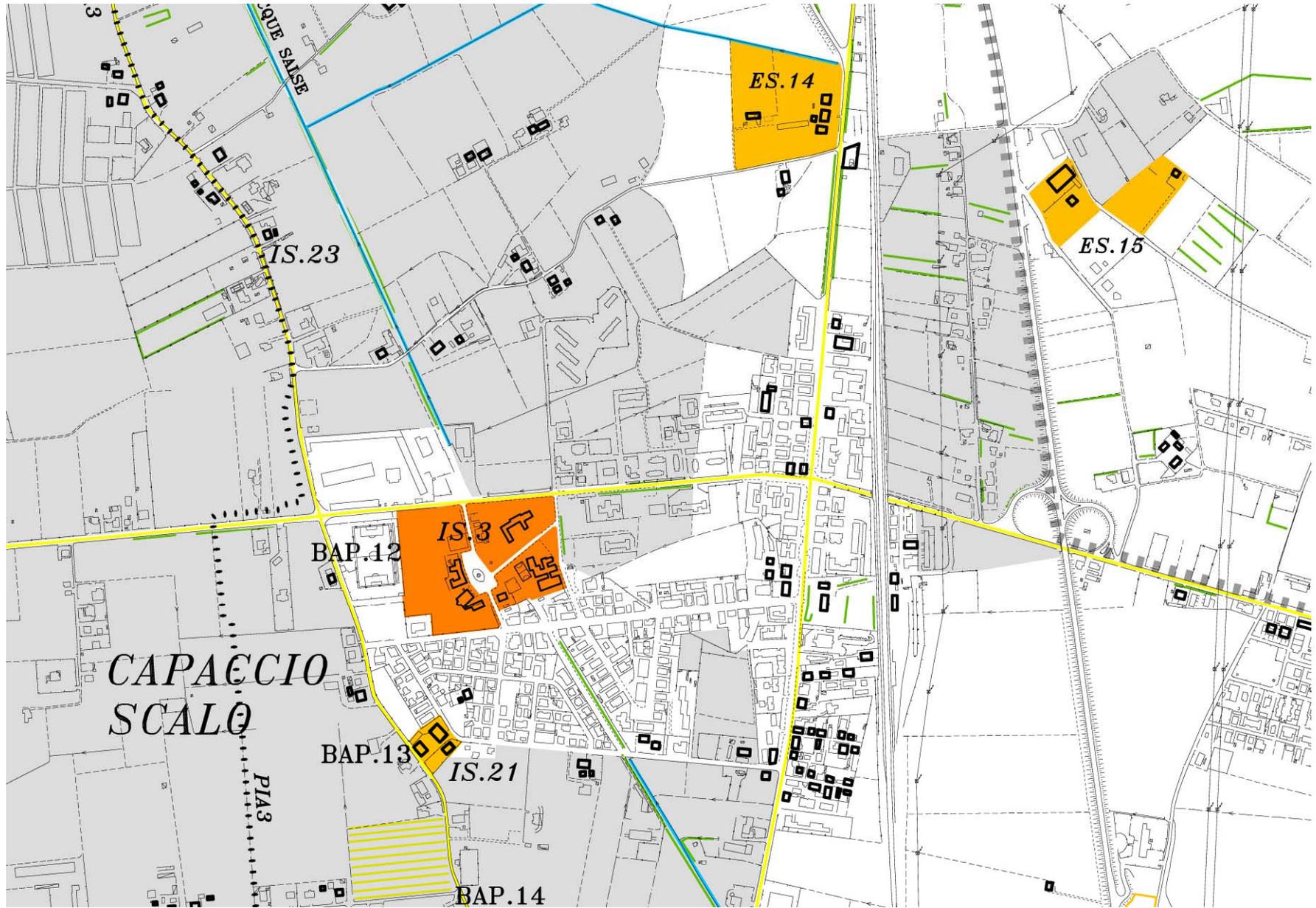


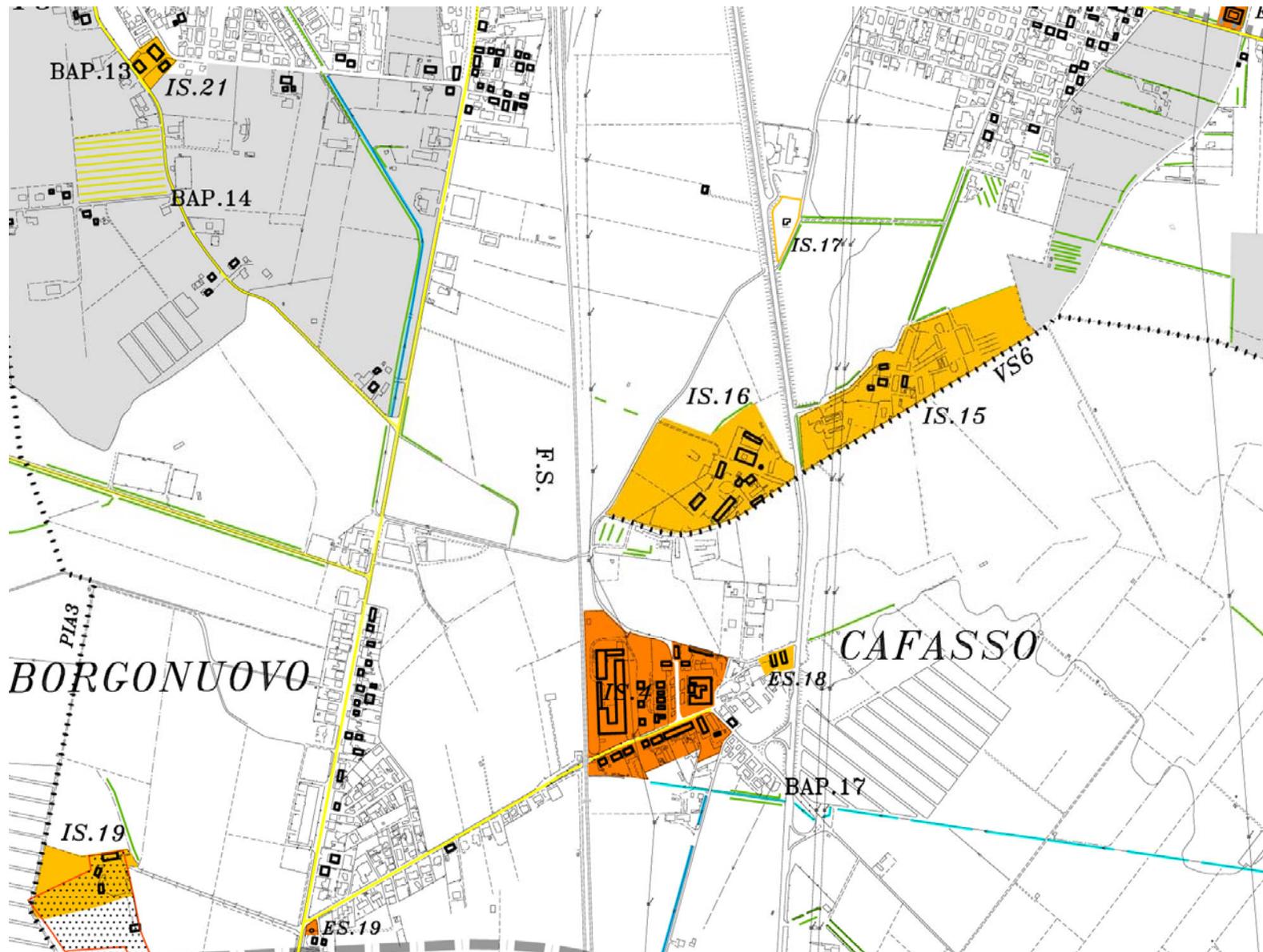












## Bibliografia

- Allegretti Giovanni, 2003, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*. Alinea.
- Ave Gastone, *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Maggioli.
- Benevolo Leonardo, 1993, *Le città nella storia d'Europa*, Laterza.
- Borelli Guido (a cura di), 2005, *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Angeli.
- Calabi Donatella, *Storia dell'urbanistica europea*, Paravia.
- Calvino Italo, 1972, *Le città invisibili*. Mondadori 1993, Milano.
- Camagni, Roberto, 1992, *Economia urbana*. La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Camagni, Roberto, 1993, *Principi di economia urbana e territoriale*. La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Camagni Roberto, Gibelli Maria Cristina, Rigamonti Paolo, 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea.
- Campos Venuti Giuseppe, 1967, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi.
- Campos Venuti Giuseppe, 1968, *Urbanistica Incostituzionale*, Marsilio.
- Campos Venuti Giuseppe, Martuscelli Michele, Rodotà Stefano, 1980, *Urbanistica incostituzionale n.2*, Edizioni delle Autonomie.
- Campos Venuti Giuseppe, 1989, *La terza generazione dell'urbanistica*, Angeli.
- Campos Venuti Giuseppe, Oliva Federico (a cura di), 1993, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Cinà Giuseppe (a cura di) 2000, *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi. Nuovi fondamenti per il piano comunale*, Alinea.
- Curti Fausto e Gibelli Maria Cristina, 1996, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*.
- D'Angelo Guido, 1993, *Legislazione urbanistica*, Morano Editore.
- De Carlo Giancarlo, Doglio C., Mariani R., Samonà A., 1976, *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Mozzani editore.
- Dematteis Giuseppe, 1994, *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Angeli.
- Di Biagi Paola, Gabellini Patrizia (a cura di), 1992, *Urbanisti italiani*, Laterza.
- C. Donolo, 2001, *Verso sud*, Angeli.
- C. Donolo, 2003, *Il distretto sostenibile*, Angeli.
- Ferraro Giovanni, 2001, *Il libro dei luoghi*. Jaka Book.
- Ferraro Giovanni, 1990, *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Angeli.
- Forte Francesco, 1979, *Stato e Regioni nella politica regionale per l'Italia meridionale*, Guida.
- Forte Francesco, 1980, *Dalla regione al comprensorio*, Angeli.
- Forte Francesco, 1993, *La città metropolitana per lo sviluppo regionale*, Clean.
- Forte Francesco, 1991, *Risorse e programmazione del cambiamento in Campania*, Clean.
- Forte Francesco, 2000, *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Ed. Scientifiche Italiane.
- Forte Francesco (a cura di), 2004, *Paesaggio, comunicazione, rappresentazione, perequazione urbanistica: criteri fondativi del piano*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Forte Francesco (a cura di), 2005, *L'ideazione urbanistica: il caso Capaccio Paestum*, INU Edizioni.
- Forte Francesco, A. Dal Piaz, 1995, *Piano urbanistico: interessi fondiari, regole perequative*, Clean.
- Forte Francesco e L. Fusco Girard (a cura di), *Principi teorici e prassi operativa nella pianificazione urbanistica*, Maggioli.

- Giordano Gianbattista, a cura di, 2004, *Pratiche di valutazione*, Il denaro Libri.
- Fusco Girard Luigi, 1987, *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie*, Angeli.
- Fusco Girard Luigi, P. Nijkamp, 1997, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli.
- Gibelli Maria Cristina (coordinamento), 2005, *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge "Principi in materia di governo del territorio"*, Alinea.
- Giuliani Barbara e Pierluigi Mantini, «Riforma Lupi, vanno precisate le forme di accordo con i privati»; Roberto Camagni, «Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta», in *Edilizia e Territorio* n. 30, agosto 2005
- Janin-Rivolin Umberto (a cura di), 2000, *Le politiche territoriali dell'Unione Europea*, Angeli.
- Koolhaas Rem, 2001, *Project on the city*, Taschen.
- Koolhaas Rem, 1978, *Delirious New York*, Electa.
- Magnaghi Alberto, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri 2000.
- Lynch Kevin, 1981, *Progettare la città*, Etaslibri.
- Lynch Kevin, 1960, *L'immagine della Città*, Marsilio.
- Magnaghi Alberto, *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri, 2000.
- Mantini Pierluigi (a cura di), 2004, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, ed. Il sole 24 ore.
- Marcelloni Maurizio, 2003, *Pensare la città contemporanea, Il nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza.
- Marcelloni Maurizio (a cura di), 1987, *Il regime dei suoli in Europa: acquisizione delle aree e strumenti urbanistici...*, Angeli.
- Marchi Giampaolo, 2003, *La valutazione nei processi di piano. Strumenti complessi di trasformazione urbana*, Franco Angeli.
- Marchi Giampaolo, 2003, *Esperienze di valutazione*. Franco Angeli.
- Mazza Luigi, 1997, *Trasformazioni del piano*. FrancoAngeli.
- Mazza Luigi, 2004, *Progettare gli squilibri*, FrancoAngeli.
- Mazza Luigi, 2004, *Prove parziali di riforma urbanistica*, FrancoAngeli.
- Mazza Luigi, 2004, *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli.
- Mazzoleni Donatella - Belfiore Pasquale, 1983, *Metapolis*. Officina, Roma.
- A. Meola, R. Antonelli, 2004, *Strategia finanziaria e finanza innovativa nell'Ente Locale*, Maggioli
- Mesolella Anna, 2002, *Riflessi locali delle politiche europee. Governo sostenibile e Agende 21 locali: il caso Modena*. Ed. Alinea.
- Mumford Lewis, 1961, *La città nella storia*, Bompiani.
- MVRDV, 2001, *Mutations*, Actar.
- Norberg-Schulz Cristhian, 1986, *Genius Loci*, Electa.
- Palermo Pier Carlo, 2002, *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Angeli.
- Palermo Pier Carlo, 2004, *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Franco Angeli.
- Rossi Aldo (1966), *L'architettura della città*, Città Studi 1995.
- Secchi Bernardo, 2000, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza.
- Socco Carlo (a cura di), 2005, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica dei PRGC*, Angeli.
- Trentini Antonella, 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli.
- United Nations Human settlements programme (UN-Habitat), Università degli studi di Napoli Federico II, Dipartimento di conservazione dei beni architettonici ed ambientali, Formez, 2002, *Habitat agenda, agenda habitat: verso la sostenibilità urbana e territoriale*, Angeli.
- Urbani Paolo, 2000, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri.
- Urbanistica Quaderni, vari numeri, INU edizioni.
- Urbanistica Informazioni, vari numeri, INU edizioni.

*Bibliografia degli enti locali, delle Regioni e delle istituzioni francesi per la pianificazione del territorio*

- Provincia di Modena, A. Manicardi e B. Nerozzi (a cura di), *L'attuazione della l.u.r. 20/00. Attività di sperimentazione e coordinamento della Provincia di Modena*. Gennaio 2005, Modena.
- Giunta della Regione Emilia Romagna, Delibera 15 luglio 2002 n. 1238 contenente la *Direttiva generale sull'attuazione della L.R. 9/99 "Disciplina procedura valutazione impatto ambientale"* e delle *"Linee guida generali per la redazione e valutazione degli elaborati per la procedura di verifica (screening) e del SIA per la procedura di VIA"*. 2002, Bologna.
- Maurizio Sani (a cura di), «Gli strumenti urbanistici comunali nella L.R. 20/2000. I contenuti della pianificazione nell'Allegato alla legge», in *Provincia di Bologna - Giornate di approfondimento sul tema: l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici comunali*. Bologna 6 febbraio 2003
- Département Urbanisme CERTU, *L'achèvement des ZAC*. 1999, CERTU Lyon.
- Direction général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Le Schéma de Cohérence Territoriale Scot. Contenu et méthodes*. 2003, CERTU Lyon.
- Frébault Jean – CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU. Un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*. 2002, CERTU Lyon.
- Vignozzi Alessandro, Provincia di Grosseto, *Relazione sui laboratori di copianificazione Territorio GR2003*, gennaio 2004.