

Giovanni De Marchi

Architetto, già dirigente della Regione Emilia Romagna, di cui è stato Responsabile del Servizio Urbanistico, Coordinatore dell'Area Urbanistica ed Edilizia, Direttore Generale alla Programmazione Territoriale e ai Sistemi di Mobilità. Ha coordinato e pubblicato ricerche sullo stato della pianificazione in Emilia-Romagna, sulla tutela ed uso del territorio nella legislazione dello Stato e della Regione. Attualmente è consigliere dell'Istituto per i Beni Culturali.

Leggi e provvedimenti per la tutela del paesaggio e l'uso sociale del territorio

Laws and measures for the protection of the landscape and the social use of the territory

Un elemento fondamentale delle politiche territoriali della Regione Emilia Romagna è la scelta di salvaguardare, qualificare e valorizzare il territorio nelle sue componenti fisiche, paesaggistiche, sociali, infrastrutturali e insediative.

Queste politiche hanno trovato momenti di particolare rilievo nella legge regionale n. 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", nella sua più avanzata formulazione, a seguito della modifica operata dalla legge n. 6/2009 recante "governo e riqualificazione solidale del territorio". Tutto questo articolato apparato mira ad assicurare la crescita competitiva del sistema produttivo regionale mantenendo quella coesione sociale che ha sempre contraddistinto l'Emilia-Romagna e ne rappresenta uno dei punti di forza.

A key element of territorial policies of the Emilia-Romagna Region is the choice to preserve, enhance and qualify the territory in its physical components, landscape, social, infrastructure and settlement.

These policies have been enhanced in the Regional Law n. 20/2000 "General regulations on the protection and use of territory", in its most advanced formulation, following the amendment by the Law n. 6/2009 on "government and supportive of the redevelopment area". All this articulated system aims to ensure the competitive growth of regional production while maintaining the social cohesion that has always characterized the Emilia-Romagna region and is one of its strengths.

Parole chiave: territorio; Legge Regionale; paesaggio
Keywords: territory; Regional Law; landscape

1. LA TUTELA DEL PAESAGGIO

In Emilia Romagna esiste una lunga e consolidata tradizione pianificatoria che, nata nei Comuni, ha trovato poi sostegno nella Regione. La Regione stessa ha promulgato leggi e attivato iniziative che hanno riscontrato una positiva risposta in sede locale, e anche costituito un punto di riferimento nella disciplina a livello nazionale con riconoscimenti internazionali.

Vogliamo ricordare che proprio in questa Regione prima che altrove, sono state promulgate leggi sui centri storici, sulle zone rurali, sui beni culturali, attivando strutture quali l'Istituto per i Beni Culturali (IBC), nato nel 1975, e dotandosi di strumenti quali la Car-

tografia Tecnica Regionale (sempre nel 1975) che hanno contribuito ad alzare il livello delle conoscenze e il livello dell'efficacia della strumentazione urbanistica.

L'IBC in particolare con le sue numerose iniziative di ricerca in materia di censimento dei centri storici, dei beni naturali, delle infrastrutture storiche e con la sua notevole documentazione cartografica, ha costituito un importante riferimento per i Comuni e un ausilio indispensabile nell'azione della Regione Emilia-Romagna.

La formazione della Carta Tecnica Regionale, con tutte le sue derivazioni tematiche, ha poi permesso di dotare Comuni, Province e Regioni di un sostrato geografico-topografico

indispensabile per una pianificazione scientificamente fondata.

Ma è con la promulgazione della Legge 47/78 - che non a caso reca il titolo di "tutela ed uso del territorio" - che si sviluppa una generazione di piani regolatori con forti connotazioni di tutela ambientale e con rilevanti indicazioni in materia di disciplina dei centri storici, delle zone agricole e delle zone di tutela (art. 33 della legge stessa).

E' importante, in particolare, soffermarsi su queste ultime zone, non solo per evidenziarne la straordinaria similitudine con le categorie della Legge 431/85 (per altro promulgata quasi 10 anni dopo) ma anche per rilevare come nell'art. 33 in questione fosse-

ro comprese azioni che hanno poi consentito una sollecita risposta ad alcuni adempimenti della legge medesima, in particolare in materia di tutela delle fasce fluviali.

Sulla Legge 431/85, alla quale peraltro la Regione (una delle poche) ha dato pronto riscontro, occorre evidenziare non tanto - o meglio non solo! - le evidenti ascendenze con la Legge Regionale 47/78, ma piuttosto un particolare adempimento pianificatorio che, ispirato dalla nostra Regione, è più noto come "emendamento Bassanini". Si tratta della disposizione in forza della quale le Regioni possono decidere di formare piani paesistici o piani urbanistico-territoriali con specifica valenza paesistica.

Questo emendamento, inserito nella 431, non è un mero vezzo lessicale, voluto dalla Regione Emilia-Romagna, ma è una specifica strategia che la Regione aveva scelto in favore di una pianificazione che investisse l'intero territorio regionale, che comprendesse un più significativo complesso di categorie di tutela, che dettasse direttive, indirizzi e prescrizioni a tutta la pianificazione da chiunque posta in essere.

Il Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), elaborato in applicazione della tutela ed uso del territorio, è pienamente coerente con la legge 431 come ha riconosciuto anche la Corte Costituzionale in una memorabile sentenza (n. 327 del 26 giugno 1990).

Questo piano da quel momento ha costituito uno spartiacque nel metodo della pianificazione, non solo in termini tecnico amministrativi (ha posto fuorigioco i vecchi piani di fabbricazione) ma ha anche costretto i Comuni a sostituire i vecchi piani regolatori con strumenti formati secondo le direttive del piano regionale.

Inoltre non è possibile ignorare come anche in termini disciplinari il piano della Regione Emilia-Romagna abbia costituito un indubbio punto di riferimento per la disciplina del paesaggio e del territorio. Termini come "unità di paesaggio", "invarianti strutturali", "sistemi di paesaggio" sono entrati da quel momento nella cultura pianificatoria.

Non si creda che questa operazione sia stata agevole o semplice: basti pensare come la Regione Emilia-Romagna abbia dovuto ricorrere alla Corte Costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza richiamata sopra. Quello che stupisce è che gran parte delle contestazioni provenivano da soggetti istituzionali, che tra l'altro contestavano alla Regione di aver esteso gli effetti vincolanti a categorie più ampie di quelle previste dalla 431 e ad un territorio esteso all'intera Regione e con effetti anche nei confronti dei piani regolatori comunali vigenti.

Ancora di più spiace la sotterranea resistenza che ha perdurato per anni nell'applicazione del piano paesistico da parte di chi mal digeriva la tutela del paesaggio esercitata con le regole della pianificazione e che ha subito ingiustificati attacchi anche nel codice dei Beni Culturali.

Di contro, una forte valorizzazione dell'iniziativa regionale è venuta dalla Conferenza Europea del paesaggio, nella quale sono chiaramente emerse non solo la correttezza del processo formativo (con forte partecipazione dei cittadini) ma anche l'indispensabilità della tutela e valorizzazione (insita nella pianificazione), come elementi essenziali per la credibilità dell'operazione.

La disposizione poi che prevedeva la declinazione in sede comunale dei disposti del piano regionale ha poi contribuito a dare efficacia alle azioni delineate dal grande disegno re-

gionale e ne ha altresì permesso di valutare la sua natura di work in progress.

Certo, in questi ultimi anni sono maturate alcune condizioni politiche, economiche e culturali che hanno ridotto i margini di azione regionale. Ciò nonostante è stata possibile l'attivazione di numerosi progetti di tutela e valorizzazione atti a definire nuovi orientamenti e diverse modalità di assetto, rispondenti al più generale obiettivo di sostenibilità che la legge urbanistica regionale 20/2000, più volte modificata e integrata, reclama per le politiche territoriali, favorendo l'integrazione della dimensione ambientale e paesaggistica nella pianificazione urbanistica e territoriale. Infine, l'accordo siglato tra Regione, autonomie locali e Ministero dei Beni Culturali sulla gestione ed attuazione di questa tematica sembra possa riprendere alcuni obiettivi storici di questa Regione quali: la centralità del piano come luogo delle tutele, la collaborazione paritaria tra Regioni e ministero, l'impegno per la formazione e la qualificazione.

2. SEMPLIFICAZIONE, SOLIDARIETÀ, SUSSIDIARIETÀ E SOSTENIBILITÀ NELLA LEGGE REGIONALE N. 20 DEL 24.3.2000

Una riflessione sulla legge urbanistica regionale (L.R. 20/2000) non può esimere da una valutazione della precedente legge Tutela e Uso del Territorio n. 47/78. Legge importante, e che ha condizionato positivamente i processi di pianificazione nella nostra Regione.

Processi che vedono ora tutti i Comuni dotati di piano regolatore, le Province con un proprio Piano territoriale di coordinamento e la Regione dotata, oltre che di Piano territoriale, di Piano paesistico territoriale.

La Legge 47/1978 è stata una legge fortemente innovativa. Essa sanciva in primo luogo la tripartizione del sistema pianificatorio (Piano territoriale regionale, Piano territoriale d'area vasta e Piano regolatore comunale), secondariamente stabiliva come unico strumento comunale di governo del territorio il Piano regolatore in luogo della precedente ipotesi prevista dalla legge nazionale che ipotizzava Piani regolatori, Piani di fabbricazione e Perimetrazioni ex lege 765 e, sempre in materia di Piani regolatori, estendeva la disciplina urbanistica del piano alle zone agricole e alle zone di tutela, introducendo la disciplina particolareggiata nei centri storici. Non vanno inoltre dimenticate le importanti determinazioni in materia di ambiente, oltre ad altre svariate disposizioni normative che hanno colto richieste che venivano maturando nella società civile.

Un aspetto della legge 47/78 dimostrava tuttavia una ingiustificata "timidezza", in particolare tutto quanto concerneva le procedure di formazione degli strumenti urbanistici che risultavano conformate al percorso delineato dalla legge del 1942 (adozione, pubblicazione, controdeduzione, valutazione dell'organo consultivo, controdeduzione comunale

sulle eventuali osservazioni del predetto organo, approvazione regionale o provinciale), procedure che oltre ad essere inutilmente inquisitorie contribuivano a dilatare i tempi di formazione dei piani, rendendoli perennemente in ritardo rispetto alle esigenze. Da qui la necessità di provvedere a continue varianti che finivano per depotenziare il disegno complessivo dello strumento generale comunale. Se a tutto questo si aggiungono le profonde modificazioni sociali ed economiche intervenute nel nostro paese (fine dell'espansione e nascita della riqualificazione), le novità istituzionali e politiche (federalismo e sussidiarietà), le novità legislative (legge 142 e Bassanini) i nuovi poteri dei Comuni e delle Province e con una diversa articolazione all'interno degli stessi (Sindaci, Giunte e Consigli); se nel contempo si valutano le novità disciplinari che da una parte ampliavano i contenuti ecologici e ambientali dei piani e dall'altra suggerivano un diverso armamentario strumentale (accordo di programma e conferenza di servizi), si può comprendere come fosse obsoleta la legge 47/1978.

E' in forza di queste novità istituzionali (che vogliono tra l'altro un'ampia deregolamentazione e semplificazione al fine di ottenere certezza, trasparenza ed efficienza) che la Giunta regionale ha delineato i nuovi obiettivi strategici della politica urbanistica (nel documento "Verso la riforma urbanistica" approvato il 20 luglio 1998) ed ha successivamente

tradotto il tutto nella nuova Legge urbanistica n. 20/2000. Legge che peraltro nasce dall'incontro di tre progetti (progetto della Giunta, progetto del partito Popolare, progetto di Forza Italia) dopo un'ampia discussione sul territorio con Province, Comuni e società organizzata e dopo una altrettanto analitica discussione in sede di Commissione consiliare con apporti significativi che hanno contribuito a qualificare ulteriormente in senso federalista la legge stessa.

Tralasciando alcuni aspetti della Legge 20/2000 che sembrano meno rilevanti, va evidenziato lo sforzo per una chiara individuazione dei livelli di competenza che cerca di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà, demandando alla Regione il compito di delineare gli obiettivi generali di sviluppo del territorio, assegnando alla Provincia gli interessi ambientali e infrastrutturali sovracomunali, demandando, infine, tutte le restanti competenze al Comune. La Regione, le Province e i Comuni, nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, conformano la propria attività al metodo della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

Particolarmente rilevante è il metodo della concertazione istituzionale (art.13) tra gli enti pubblici nella formazione della strumentazione territoriale e urbanistica, attraverso

conferenze e accordi di pianificazione.

E' questo uno dei passaggi più rilevanti della Legge 20/2000. La conferenza di pianificazione di cui all'art.14 e l'accordo di pianificazione dello stesso articolo costituiscono infatti una innovazione storica nella prassi pianificatoria della pubblica amministrazione; essa è destinata a modificare il ruolo stesso degli enti e delle loro strutture tecniche e amministrative. La conferenza deve inoltre realizzare la concertazione con le associazioni economiche e sociali, chiamandole a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche acquisendone le valutazioni e le proposte.

Va anche segnalata l'apertura operata dalla Legge 20/2000 alla partecipazione della società civile ed economica, non solo nei processi di attuazione dei Piani regolatori ma anche di formazione degli stessi (si veda per questo l'articolo 18). Secondo la Legge 20/2000, gli enti locali possono, infatti, concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione comunale proposte progettuali di rilevante interesse per la comunità. La scelta definita con l'accordo deve essere motivata e costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione.

Per selezionare gli interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, tra tutti quelli individuati dal Piano strutturale, il Comune può attivare un concorso pubblico per valutare le proposte che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qua-

lità urbana ed ecologico-ambientale, e alla conclusione delle procedure concorsuali il Comune stipula un accordo con gli aventi titolo alla realizzazione degli interventi (art.30). La Legge 20/2000 assume dalla legge statale la nuova disciplina degli accordi di programma, attribuendo ai privati sia un potere di iniziativa per gli interventi aventi rilevante interesse pubblico, sia la legittimazione a partecipare alla stipula dell'accordo.

La Legge regionale non vuole solo innovare gli strumenti urbanistici ma anche la prassi edilizia. In questo senso elemento determinante è la definizione dello strumento comunale come carta unica del territorio (art.19), e come tale, riferimento esclusivo per verificare le concessioni edilizie. Nella stessa logica di semplificazione deve intendersi la estensione dello sportello unico a tutte le opere (art.44). L'una e l'altra operazione costituiscono un importante avanzamento in quel percorso di trasparenza, efficienza e semplificazione che è la condizione indispensabile per collocarsi in un mercato europeo e rispondere ad una forte domanda sociale di amministrazione come pubblico servizio.

E' del tutto evidente che la strumentazione prevista dalla nuova Legge 20/2000 risponde anche ad alcune acquisizioni disciplinari largamente condivise ed emerse nei congressi INU, che vogliono il Piano comunale dividersi in due strumenti, uno strategico (il Piano strutturale comunale), destinato a durare e

pertanto meno suscettibile di modifiche e varianti proprio per la sua valenza strategica; e un altro strumento, più strettamente operativo (Piano operativo comunale), affidato al mandato amministrativo (per questo da qualcuno battezzato come piano del Sindaco), che possa determinare le scelte più cogenti e contingenti.

La individuazione di un unico Regolamento urbanistico-edilizio che unifichi il corpus delle norme oggi variamente diffuse nel Regolamento Edilizio o Regolamento di Igiene, o comunque sparse, corrisponde a quella necessità di chiarezza e certezza che è il presupposto per una gestione efficiente dei piani urbanistici.

La Regione Emilia-Romagna ha dato una forte connotazione politica a questo provvedimento, che non deve ritenersi rinchiuso in un sofisticato disegno tecnico per addetti ai lavori ma viceversa assume una forte connotazione politica in materia di decentramento e rapporti con il cittadino. In questo senso riteniamo che siano tre gli elementi rilevanti e per certi versi rivoluzionari.

Il primo riguarda l'auto-approvazione dei piani regolatori da parte dei comuni, ma anche dei piani provinciali da parte dei rispettivi Enti, venendo a stabilirsi in tal modo il principio che il piano è approvato dall'ente che lo forma. Viene pertanto meno la nozione quasi secolare del piano regolatore come atto complesso che richiede l'approvazione di un

organo superiore.

Emerge con forza nel provvedimento legislativo regionale il principio di autonomia e di sussidiarietà che, benché predicato da molti, non riusciva tuttavia a trovare una concreta e coerente soluzione. Che questa operazione non sia stata semplice è dimostrato anche dalle lamentazioni di chi paventava disastri in mancanza di un controllo superiore, il tutto sulla base delle trascorse esperienze, dimenticando peraltro che le medesime esperienze sono comunque maturate in presenza di procedimenti formativi che prevedevano l'approvazione di un organo superiore.

Il problema, pertanto, ammesso che esista nella misura lamentata, non può essere associato al livello gerarchico dell'ente che approva ma ha, evidentemente, origini diverse collegate semmai ai contenuti dei piani e alla incapacità di rispondere in tempi certi alle domande e ai bisogni della gente.

L'auto-approvazione comunale e, per gli strumenti provinciali da parte delle medesime province, è, per quanto si diceva, la corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ed è una chiara responsabilizzazione del comune, che favorirà anche la trasparenza delle decisioni.

Con la riforma del processo di formazione che ha interessato l'atto approvativo va peraltro evidenziata la innovazione introdotta dalla legge, che valorizza il momento di avvio del procedimento, reclamando la ne-

cessaria concertazione tra gli enti interessati, concertazione che trova non solo un momento di confronto nella conferenza, ma può precisarsi in un vero e proprio accordo di pianificazione preventivo alla formazione del piano. Anche questa novità introdotta dalla Legge 20/2000 innova la prassi formativa dei piani, ribaltando il momento delle verifiche e rendendo meno problematica e qualche volta meno drammatica l'approvazione finale dei piani.

Il secondo elemento di forte novità è la semplificazione burocratica degli atti relativi ad interventi edilizi, non solo recependo per le attività produttive l'istituto dello sportello unico, ma estendendo anche alle restanti attività l'efficacia di tale sportello.

In breve si tratta di individuare nei comuni un unico ufficio competente al rilascio delle concessioni, che si deve fare carico di acquisire eventuali pareri dovuti in materia, e che deve altresì rilasciare la concessione in tempi certi, trascorsi i quali si può comunque procedere con un atto di autocertificazione.

Anche questa è una importante novità, che favorisce l'attività dei privati cittadini e che oltre ad essere un elemento di semplificazione costituisce una chiara assunzione di responsabilità da parte dei progettisti, che possono operare con l'autocertificazione, favorita anche dall'essere il nuovo piano comunale la carta unica di riferimento per le concessioni edilizie.

Il terzo punto di grande rilevanza è la delegificazione della parte tecnico-disciplinare della legge. La consapevolezza che le leggi debbono codificare i principi, mentre le metodologie disciplinari possono e debbono avere elementi flessibili e adattabili in funzione degli avanzamenti culturali, è stata tradotta nella legge urbanistica regionale con la possibilità di regolare con atto amministrativo un vasto campo di regole tecniche.

Con la nuova Legge urbanistica regionale si è pertanto eliminato tutto un vasto corpus normativo, trasferendolo in un allegato, che potrà essere modificato dal Consiglio regionale a seguito di eventuali questioni che dovessero emergere in sede applicativa.

Questa possibilità di avere quindi una parte normativa rigida e una parte normativa "adattativa", non corrisponde solo ad una esigenza di semplicità ma anche ad una necessaria sperimentazione di alcune assunzioni tecniche e metodologiche che seppur meditate non risultano sufficientemente collaudate.

Le questioni sopra delineate costituiscono importanti novità in un contesto che ha bisogno di forti innovazioni tecniche e anche amministrative. I punti sostanziali corrispondono a un diverso ruolo degli Enti locali e della Regione (più responsabile e responsabilizzato), a un diverso ruolo degli operatori (anch'esso più responsabile e responsabilizzato) e a un diverso ruolo del sistema dei piani (più flessibile e leggibile).

Sono punti che vanno difesi con forza, perché corrispondono ad una lunga battaglia per la credibilità delle istituzioni, dei piani e in definitiva anche della disciplina urbanistica. Sembra così riaprirsi una stagione di collaborazione positiva, seppur molto impegnativa, nella consapevolezza che su questo tema sono possibili solo interventi ampiamente condivisi.

3. LA TUTELA E L'USO SOCIALE DEL TERRITORIO

Un elemento fondamentale delle politiche territoriali della Regione Emilia-Romagna è la scelta di salvaguardare, qualificare e valorizzare il territorio nelle sue componenti fisiche, paesaggistiche, sociali, infrastrutturali e insediative.

Queste politiche hanno trovato momenti di particolare rilievo nella Legge regionale 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", nella sua più avanzata formulazione, a seguito della modifica operata dalla legge n. 6/2009 recante "governo e riqualificazione solidale del territorio".

Tutto questo articolato apparato mira ad assicurare la crescita competitiva del sistema produttivo regionale mantenendo quella coesione sociale che ha sempre contraddistinto l'Emilia-Romagna e ne rappresenta uno dei punti di forza. Infatti la qualità complessiva di un territorio è fra i fattori che maggiormente incidono nel determinare la capacità di competere nell'ambito nazionale ed europeo.

Perseguire una più elevata qualità del territorio comporta che l'eccellenza non venga ricercata solo in alcuni punti e in alcune attività ma che l'insieme del territorio sia coinvolto in un processo di eccellenza.

Negli ultimi anni sono emerse nuove sfide: la complessità delle relazioni fra gli attori istituzionali e sociali richiede la definizione e la sperimentazione di nuove geografie istituzionali; nel contempo le politiche territoriali debbono essere necessariamente collocate in un'ottica nazionale ed europea, eliminando localismi che possono immischiare le scelte di governo.

Inoltre, la complessità e la contraddittorietà dei fenomeni che vanno sotto il nome di "globalizzazione", la rapidità e la forza dirompente della recente recessione, fanno sì che le politiche regionali non siano definite una volta per tutte ma che siano viceversa discusse e verificate giorno per giorno da parte di tutti gli attori istituzionali e non.

Nel Piano territoriale e nei connessi strumenti di pianificazione settoriale è ben presente il rafforzamento del sistema regione,

con il conseguente rafforzamento dell'armatura infrastrutturale, il miglioramento della dotazione dei servizi avanzati e dei poli funzionali (fiere, aeroporti, interporti, centri congressuali, università, ecc.).

Ma quello che riteniamo originale della via emiliana alla pianificazione territoriale è l'idea di una regione articolata su città vivibili, solidali e funzionali, attraenti per chi viene dall'esterno per vivere, studiare, lavorare. Una regione che partendo dall'integrazione delle specializzazioni e forte della cooperazione possa delineare una società equilibrata e coesa.

Le politiche regionali per la promozione della qualità urbana e territoriale si avvalgono della citata Legge regionale 20/2000 modificata e integrata e della Legge 19/1998 "Norme in materia di riqualificazione urbana" anch'essa più volte modificata e integrata.

La Legge 19/1998 agisce con priorità sulle situazioni di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate, avviando interventi complessi che attraverso il coinvolgimento degli operatori pubblici

o privati garantisca delle convenienze per la collettività.

Per migliorare la qualità delle aree urbane dobbiamo di certo contrastare il consumo del territorio e l'esasperato uso dell'auto, ma dobbiamo anche ridurre la frammentazione sociale e l'insicurezza.

Il fenomeno poi delle nuove povertà richiede ulteriori interventi sul versante dell'insediamento da operare anche attraverso gli strumenti urbanistici che favoriscano politiche urbane per perseguire una maggiore coesione sociale, che tenga conto anche delle categorie degli anziani, dei portatori di handicap, dei bambini e dei ragazzi, degli immigrati.

In questo senso va evidenziata ancora la Legge 20/2000, i cui principi di sussidiarietà e sostenibilità non possono essere separati dalla più ampia nozione di socialità, solidarietà e sicurezza. Principi che sono stati più volte richiamati anche in occasione della formulazione dei programmi di riqualificazione urbana nella consapevolezza che non può esservi riqualificazione senza di essi.