



Il governo del territorio in Emilia-Romagna: dai successi del passato alle questioni attuali

The administration of the territory in Emilia-Romagna: from the successes of the past to current issues

Il testo propone una breve memoria storica delle esperienze degli anni 70 e 80 (i Comprensori e la Metodologia di Base, la Legge Tutela e uso del suolo e le esperienze per i centri storici, il primo Piano Paesistico) che sono state esemplari a livello nazionale, studiate e riprese da molte altre regioni italiane. Esso contiene inoltre un cenno all'attuale sistema di pianificazione (regionale, provinciale e comunale - PSC, POC, RUE) e alle esigenze di cambiamento e semplificazione che sono oggi urgenti, qui come altrove, sia nei contenuti dei piani, sia nelle loro relazioni reciproche.

The text provides a short historical memory of the experience of the 70s and 80s (the "Comprensori" and the "Metodologia di Base", the "Legge tutela e uso del suolo" and experiences for historic centers, the first Piano Paesistico) that were exemplary at national level, studied and recorded by many other Italian regions. It deals also with the current system of planning (regional, provincial and municipal - PSC, POC, RUE) and the demand for change and simplification that are urgent today, here as elsewhere, both in the content of the plans, both in their relations each other.

Carlo Monti

Urbanista, è Professore dell'Alma Mater di Bologna. È stato Direttore del Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale, membro del Senato Accademico, Presidente di Corsi di Laurea; progettista o consulente di numerosi piani urbanistici, consigliere della Provincia di Bologna. È autore di oltre 120 pubblicazioni.

Parole chiave: centri storici; Piano Paesistico; sistema di pianificazione; Emilia-Romagna

Keywords: historical centers; Piano Paesistico; system of planning; Emilia-Romagna

PREMESSA

L'Emilia-Romagna è stata per molto tempo – soprattutto nei primi decenni di vita delle regioni – un punto di riferimento per le politiche di pianificazione nel nostro paese. Di questo sono stato un “testimone privilegiato”, tanto più attendibile in quanto esterno all'apparato regionale, ma quasi sempre coinvolto nelle iniziative importanti di governo del territorio. Ho avuto questa opportunità perché per molti anni ho aggiunto al mio impegno universitario un moderato lavoro professionale – necessario per ancorare l'insegnamento alla realtà – e una forte passione per la politica, e questi tre percorsi si sono spesso intrecciati. Ho usato il termine testimone non a caso,

perché alla fine degli anni '60, quando da neolaureato ho iniziato ad occuparmi di urbanistica, la mia appartenenza alla Facoltà di Ingegneria e ad un certo ambiente politico-culturale impediva che potessi partecipare direttamente ai tanti piani e progetti che si stavano sviluppando a Bologna; anzi, in alcuni casi mi collocava quasi automaticamente fra gli oppositori. Può quindi sembrare singolare che oggi celebri i successi della pianificazione emiliana, ma non lo è affatto: già allora in giro per l'Italia mi capitò più di una volta di difenderli, con tanta più efficacia proprio perché ero schierato sul fronte opposto, e con convinzione, perché i confronti anche aspri cui avevo assistito riguardavano temi

concreti e rilevanti, e spesso producevano sintesi importanti. Senza cadere in sciocche nostalgie, credo che ciò sia stato possibile perché - dopo il periodo del cosiddetto boom economico - si stava aprendo una stagione di grande trasformazione sociale e culturale, e fra i protagonisti di quella stagione non mancavano grandi personalità, forti nei loro convincimenti, ma anche pronti al dialogo e alla collaborazione. Nella nostra regione basta pensare a Fanti, Campos Venuti, Lorenzini, Sarti, e, dall'altra parte, Gorrieri, Piacentini, Ardigò, Rubbi, Felicori.

1. Ho ritenuto necessaria questa premessa per sottolineare che le mie valutazioni deriva-

no da un'esperienza di osservatore esterno, e possono non tenere conto di elementi importanti del dibattito culturale e politico, che solo i protagonisti di quelle vicende conoscono.

Questa avvertenza è particolarmente necessaria per i primi ricordi, che risalgono alla fine degli anni '60 e agli studi per un programma di sviluppo della regione, commissionati dal CRPE, presieduto da Pietro Crocioni, autorevole esponente del Partito Socialista.

Appena laureato, partecipai al lavoro del gruppo formato da Fernando Clemente e da altri importanti studiosi, e si arrivò a definire uno schema di assetto territoriale ispirato alle esperienze europee di quegli anni, in particolare alle métropoles d'équilibre francesi

e alla pianificazione del Randstad Holland. In sintesi, si proponeva di regolare la diffusione urbana e industriale secondo un modello di "sistemi di città" (la Romagna, Bologna-Ferrara, Modena-Reggio, Parma-Spezia-Cremona), connessi a valle da un nuovo asse "cispadano"; una proposta in qualche modo alternativa a quella che sostenevano Campos Venuti e Piacentini, fondata su un modello reticolare, e sull'organizzazione di nuove direttrici di sviluppo nord-sud, ortogonali rispetto all'asse tradizionale di crescita lungo la Via Emilia. Il riferimento di questo modello era la "città-regione" teorizzata da Lewis Mumford, e privilegiava l'obiettivo politico-sociale di diffondere servizi pubblici e opportunità di

lavoro nei territori più poveri. Il dibattito che si sviluppò non era certo banale, ed influenzò concretamente le politiche degli anni successivi.

Il modello vincente delle direttrici di sviluppo nord-sud si realizzò con le autostrade (Bologna/Padova, Modena/Brennero, e successivamente Parma/La Spezia), ma anche con una nuova impostazione dei piani urbanistici delle città della Via Emilia, che cercarono di fermare la crescita spontanea lungo l'asse storico, proiettando la loro espansione nella pianura; dall'altro modello fu assunto però l'asse Cispadano lungo il Po, ancora oggi presente nei programmi, come alternativa al sistema congestionato della Via Emilia.

COMPENSORI AI 1983
stato di attuazione della pianificazione

Piano territoriale di coordinamento
comprensoriale (Progetto preliminare)

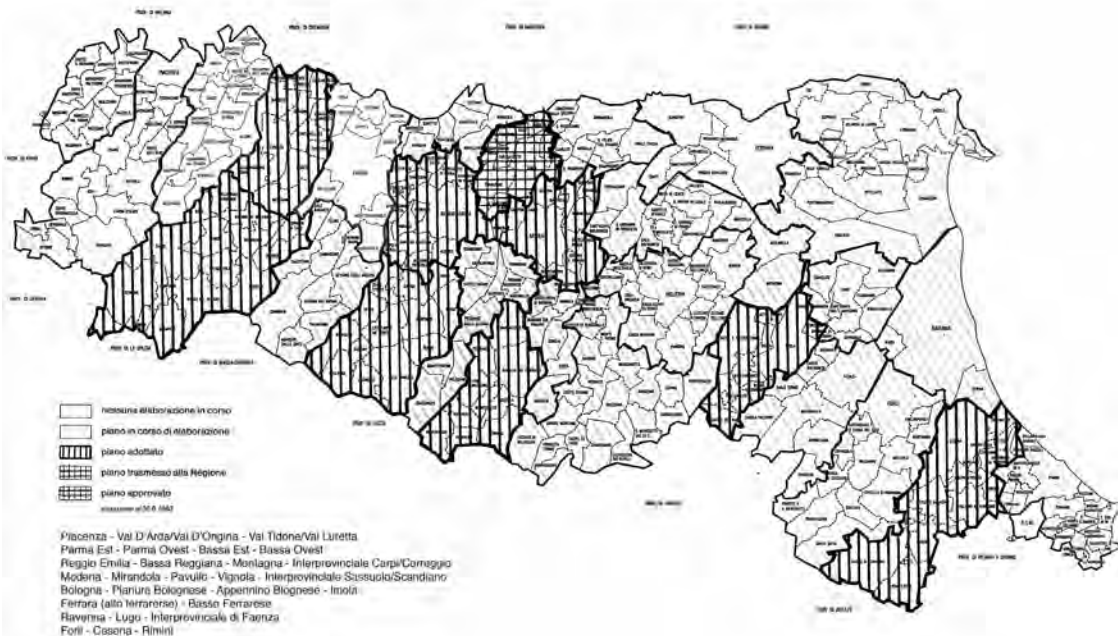


Fig. 1 - I piani dei 28 Comprensori dell'Emilia-Romagna nel 1983. Due Comprensori erano interprovinciali.

2. Quando nel 1970 entrò in campo la Regione, con piene competenze in materia di pianificazione, i grandi modelli di assetto passarono in secondo piano rispetto all'impegno di organizzare in modo efficiente il governo del territorio: in pochi anni tutti i comuni furono dotati di uno strumento urbanistico e si affrontò il problema del coordinamento sovracomunale. Con la Legge n.12 del 1975 furono istituiti 28 Comprensori, definiti come "unità di base" per la programmazione economica e territoriale. Al Comitato Comprensoriale, organismo di secondo grado composto da rappresentanti dei comuni, si affidava l'elaborazione di un Piano di sviluppo, il coordinamento dei servizi sovracomunali e l'elaborazione di un Piano Territoriale di Coordinamento (figura 1).

L'iniziativa emiliana non era certo isolata: in quegli anni molte regioni istituirono i Comprensori, con l'obiettivo di costituire un ente intermedio fra regione e comuni, dato che allora le province avevano competenze assai limitate ed erano considerate enti quasi inutili. L'esperienza comprensoriale non ebbe successo, soprattutto per la mancanza di autorevolezza dovuta all'elezione senza voto diretto da parte dei cittadini, e si concluse abbastanza rapidamente, ma in Emilia-Romagna lasciò un'eredità importante.

Innanzitutto, si può notare che la Regione rinunciò all'idea di organizzare il suo territorio secondo modelli generali, calati dall'alto, e

preferì invece costruire “dal basso” un insieme di proposte verificate nella realtà locale. Ma, soprattutto, dobbiamo ricordare che nel 1975, insieme all’istituzione dei Comprensori, fu pubblicato un “manuale” per la pianificazione, la “Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali”, frutto del lavoro interdisciplinare di una équipe guidata da Osvaldo Piacentini, che ha segnato un vero e proprio ribaltamento dei criteri fino ad allora usati per l’analisi e la pianificazione del territorio (figura 2).

Ricollegandosi ad alcune esperienze europee, l’analisi considerava il territorio come una risorsa scarsa, e procedeva “per scarti”, individuando - in negativo - tutte le aree non utilizzabili per nuovi edifici o infrastrutture (per dissesto o rischio di alluvioni, per il loro valore naturale o storico, per fragilità ambientale, per pregio delle coltivazioni, ecc.), per passare poi all’indicazione dei beni da conservare e valorizzare e, infine, agli ambiti in cui erano possibili nuovi interventi. Questa metodologia venne estesa a tutto il territorio regionale, e fu poi applicata anche in altre regioni. Per quanto mi riguarda, mi spinse a sviluppare in parallelo alcune ricerche sul paesaggio rurale, e mi dette l’occasione di conoscere meglio Osvaldo Piacentini e alcuni dirigenti regionali, di grande livello culturale. A rafforzare la scelta di valorizzazione delle risorse del territorio era stato anche costituito, nel 1974, l’Istituto per i beni

artistici, culturali e naturali, che da allora ha accompagnato le attività della Regione, con ricerche, campagne di rilevamento, iniziative di confronto e approfondimento. Si era aperto intanto un altro fronte, quello del recupero dei centri storici.

A Bologna Pier Luigi Cervellati aveva avviato il Piano PEEP per il centro storico (1972/74), primo caso in Italia di recupero di un grande centro antico. Il Piano si inseriva in una nuova stagione della pianificazione locale, imposta da Campos Venuti: le varianti del 1969 avevano ridotto l’edificabilità, massimizzato gli standard per i servizi, salvaguardato la collina bolognese; il tessuto antico era stato oggetto di studi sistematici, svolti da un gruppo guidato da Leonardo Benevolo, di cui faceva il nostro collega Silvano Casini (1963/66). Col sostegno del giurista Alberto Predieri, e resistendo a molte ostilità, Cervellati riuscì ad applicare il nuovo strumento di intervento, ottenendo finanziamenti speciali dal Ministero e dalla Comunità Europea, e iniziò il recupero dei 13 comparti PEEP (figura 3). Bologna divenne il caso esemplare di studio, e attirò poi per anni veri e propri “pellegrinaggi” urbanistici di esperti italiani ed europei.

Ci si rese conto ben presto, però, che la formula bolognese non poteva essere replicata ovunque; mentre il metodo di analisi e di intervento era largamente condiviso, perché garantiva la correttezza culturale delle operazioni di recupero, la gestione solo pubblica

di queste operazioni poneva problemi di finanziamento e di tempi. In altri termini, non appariva realistico pensare che tutti i centri storici italiani potessero usufruire di finanziamenti straordinari come quelli che aveva ottenuto Bologna, e che si potesse escludere i privati dalle operazioni di recupero.

Nel piano del Centro Storico di Cesena (adottato nel 1977) questi problemi furono affrontati e risolti “inventando” un nuovo strumento: una “disciplina particolareggiata” per il centro storico, con gli stessi contenuti del Piano PEEP di Bologna (cioè analoghi a quelli di un Piano Particolareggiato) ma inserita come norma permanente nel Piano Regolatore e quindi senza scadenze temporali. Si consentiva così a tutti i proprietari – compreso lo stesso Comune – di recuperare il proprio edificio storico quando fossero in condizioni di farlo, sulla base di una rigorosa classificazione e di precise indicazioni sui criteri di recupero (figura 4). Di questa esperienza, e dei suoi successivi sviluppi, non sono stato solo testimone: facevo parte infatti del gruppo di progettisti, insieme a Romeo Ballardini, Gilberto Orioli e Edoardo Preger, allora responsabile dell’Ufficio di Piano di Cesena, che in seguito sarebbe stato Sindaco della città.

In quel periodo la Regione stava preparando la nuova Legge Urbanistica (L.R. n.47/1978) e il Piano di Cesena fu utilizzato come base della normativa per il recupero dei centri storici. Nel frattempo a livello nazionale si stava pre-

Destinazione potenziale del suolo	CARATTERISTICHE FISICHE DEI TERRENI		VOCAZIONI CULTURALI TORICHE PREVALENTI
	FISICI	MORFOLOGICA	
	Inferiores: sotto 0,1‰ Suoli ultracalcareo-arenaceo (C1/C2)	Argillosi e sabbiosi in terreni esondati	Semiativo semplice
		Limosi e a medio impatto anche in terreni esondati e sabbiosi	Semiativo semplice e protospazio
		Limosi, sabbiosi e a medio impatto in terreni soggetti ad erosione e sedimentazione fluviale	Culture legnose specializzate (papirosete)
	Superiori: sotto 0,1‰ Suoli ultracalcareo-arenaceo (C1/C2)	Argillosi in terreni esondati ed a erosione normale	Semiativo semplice e protospazio
		Limosi, sabbiosi e a medio impatto in terreni esondati e ad erosione normale, argillosi in erosione normale su dossi di pianura	Semiativo arboreo, culture frutticole specializzate, orticoltura intensive
		Limosi e a medio impatto su terreni soggetti ad erosione e sedimentazione fluviale	Culture legnose specializzate (papirosete)
	Medie: 0,1-0,2‰ Suoli calcareo-arenaceo (C3/C4)	Terreni alluvionali quaternari grossolani e fini	Tutte le culture della pianura in base a zone irrigue e asciutte
		Terreni collinari e di pianura moderatamente inaccessibili, in grande prevalenza non irrigui	Culture foraggere permanenti (pre-pascoli) e avvicinate, culture ortofruttilicole e vitivinicole di pregio (prevalentemente asciutte)
	Medie: 0,2-0,3‰ Suoli calcareo-arenaceo (C3/C4)	Prevalentemente sciolti, arenacei fino a quota 400	Culture foraggere permanenti e seminipermanenti
		Prevalentemente sciolti, arenacei sopra quota 400	Culture foraggere permanenti e seminipermanenti
		Prevalentemente compatti, argillosi fino a quota 400	Culture foraggere permanenti
	Medie: 0,3-0,4‰ Suoli calcareo-arenaceo (C3/C4)	Prevalentemente compatti, argillosi sopra quota 400	Culture foraggere permanenti, con opere di pregio
		Prevalentemente sciolti, arenacei	Pascolo o bosco ad alta produzione nei terreni di sufficiente spessore Bosco nei terreni superficiali
		Prevalentemente compatti ed argillosi	Pascolo con assegnamento e regolazione della acqua
	Superiori: al 0,4‰ Suoli calcareo-arenaceo (C3/C4)	Terreni marginali (calanchi e fans)	
		Alvei fluviali	

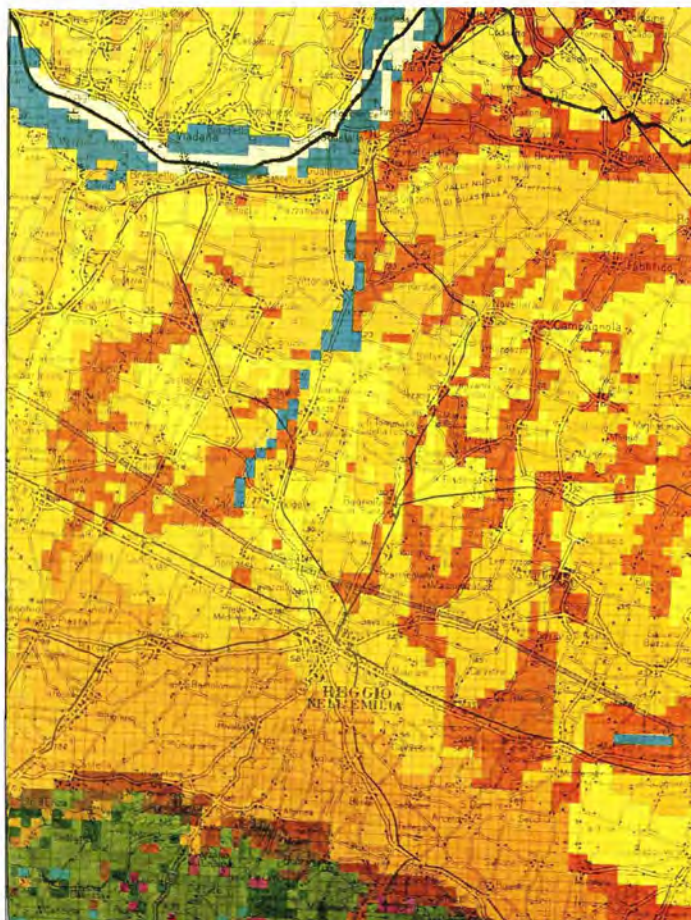


Fig. 2 - Metodologia di Base per i piani comprensoriali (1975). Destinazione potenziale del suolo.

disponendo il Piano Decennale per l'Edilizia, che per la prima volta affrontava i problemi del recupero, e la disciplina particolareggiata prevista dalle bozze della nostra legge regionale fu sostanzialmente fatta propria dal Titolo IV della Legge nazionale (L. 457/1978), che istituiva i Piani di Recupero.

3. Ritornando al tema più generale della pianificazione, si deve sottolineare che la Legge 47 "Tutela e uso del territorio" fu innovativa e "fondativa" non solo per il riordino della strumentazione urbanistica e per il recupero dei centri storici, ma anche per la tutela dell'ambiente. L'applicazione della Metodologia di base, che si stava diffondendo in tutti i Comprensori, superava la visione settoriale di tutela del paesaggio, propria della Legge del 1939: la nuova normativa definiva quindi con grande dettaglio le "Zone di Tutela", anticipando le prescrizioni che sarebbero state poi imposte dalla legislazione nazionale nel 1985. Venivano infatti vincolati una serie di sistemi territoriali: le aree soggette a dissesto idrogeologico, le aree golenali, gli arenili, le aree umide deltizie e vallive, i boschi, le aree di interesse storico-ambientale ed archeologico. Per le zone agricole si introduceva finalmente una norma che favoriva il recupero degli edifici esistenti, riservando la possibilità di nuova edificazione ai soli imprenditori agricoli. La Legge 47, alla cui elaborazione ho partecipato nel gruppo di esperti esterni for-

mato dall'Assessore regionale Cesare Baccharini, divenne punto di riferimento per tutte le regioni italiane, per i suoi contenuti e anche per l'impegno di ricondurre ad un unico quadro coerente tutte le normative di settore riguardanti il governo del territorio. Nel 1980 fu ulteriormente integrata.

Intanto la Regione aveva commissionato alcune ricerche al nostro Istituto, ed in particolare ebbi l'occasione di approfondire i problemi delle aree extraurbane. Partendo dalla classica definizione di Sereni ("un bel paesaggio è un paesaggio ben coltivato"), ci si proponeva di individuare criteri di regolazione del territorio agricolo non rigidamente vincolistici, ma adeguati alle caratteristiche di aree in cui da sempre l'ambiente, la produzione agricola e gli insediamenti convivono in equilibrio dinamico. Ne derivò una pubblicazione ("Analisi e pianificazione del territorio rurale", 1985) che fra l'altro proponeva il riconoscimento di "invarianti strutturali", matrici delle trasformazioni del territorio, definizione che si ispirava agli studi sui tessuti urbani compiuti da George, Lavedan, Guidoni. Ho ricordato questa ricerca perché proprio nel 1985/86 il tema del paesaggio e dell'ambiente "esplose" a livello nazionale col Legge Galasso, che imponeva a tutte le regioni la redazione in tempi brevi di un Piano Paesistico, e modificava radicalmente i criteri di tutela, passando dalla salvaguardia dei "monumenti" naturali e del "bel paesaggio" prevista dalla legge

del 1939 alla protezione di interi sistemi ambientali e del loro equilibrio. Anche in questo caso l'Emilia-Romagna si affermò come punto di riferimento nel panorama nazionale: il Piano Paesistico Regionale fu il primo ad essere adottato, potendo contare sugli studi ereditati dai Comprensori, che coprivano tutto il territorio regionale, e sul sistema di tutele che i comuni stavano definendo, in applicazione della L.R. 47. L'Assessore Felicia Bottino, regista di questa operazione, costituì anche un gruppo interdisciplinare di esperti di alto livello (fra cui Lucio Gambi, Umberto Bagnaresi, Italo Insolera, Paolo Leon...) che contribuirono a costruire un elemento innovativo del piano, la suddivisione del territorio regionale in "Unità di paesaggio", caratterizzate da elementi strutturanti che definiscono l'identità dei luoghi, riferimento essenziale per passare da una tutela "difensiva" ad una politica di "tutela e valorizzazione" (figura 5). Potenzialmente, questa parte del Piano Paesistico avrebbe potuto innescare una nuova stagione della pianificazione, trasformando i vincoli ambientali e storici in una risorsa da cui partire per costruire nuovi progetti e nuovi paesaggi compatibili e "sostenibili" – per usare i termini oggi usati e spesso abusati – e anticipava per molti aspetti il dibattito culturale che si è aperto in anni recenti con il Codice Europeo del Paesaggio. Nella realtà, e nella pratica quotidiana dell'urbanistica, l'attenzione purtroppo si concentrò, come

era prevedibile, nella discussione sui vincoli e sulla loro gestione.

L'approvazione del Piano Paesistico ha segnato probabilmente il momento di maggiore peso dell'esperienza emiliana nel panorama nazionale, coronando venti anni di anticipazioni culturali e politiche, tradotte in un sistema coerente di strumenti di pianificazione, applicati quasi sempre in modo efficace.

4. Nei decenni successivi, mentre la nostra regione aggiornava e integrava periodicamente il suo sistema normativo, altre esperienze sono salite alla ribalta.

Cambiava il contesto: in un quadro sempre più articolato le regioni adottavano norme, strumenti e denominazioni fra loro molto differenti (si potrebbe dire che sono nate diverse "scuole", se il termine non fosse troppo solenne per descrivere il fenomeno); la legislazione nazionale era investita dall'ondata di "deregulation" che in nome di una sacrosanta esigenza di semplificazione ha rischiato talvolta di giustificare l'illecito; la fine della crescita industriale e il moltiplicarsi delle aree dismesse privilegiavano il recupero e la riqualificazione urbana, operazioni che per loro natura richiedono la collaborazione pubblico/privato e comportano procedure ben più complesse rispetto a un vecchio piano regolatore di una città in espansione. Le esperienze europee, a partire da quella inglese, davano sempre più spazio all'iniziativa priva-

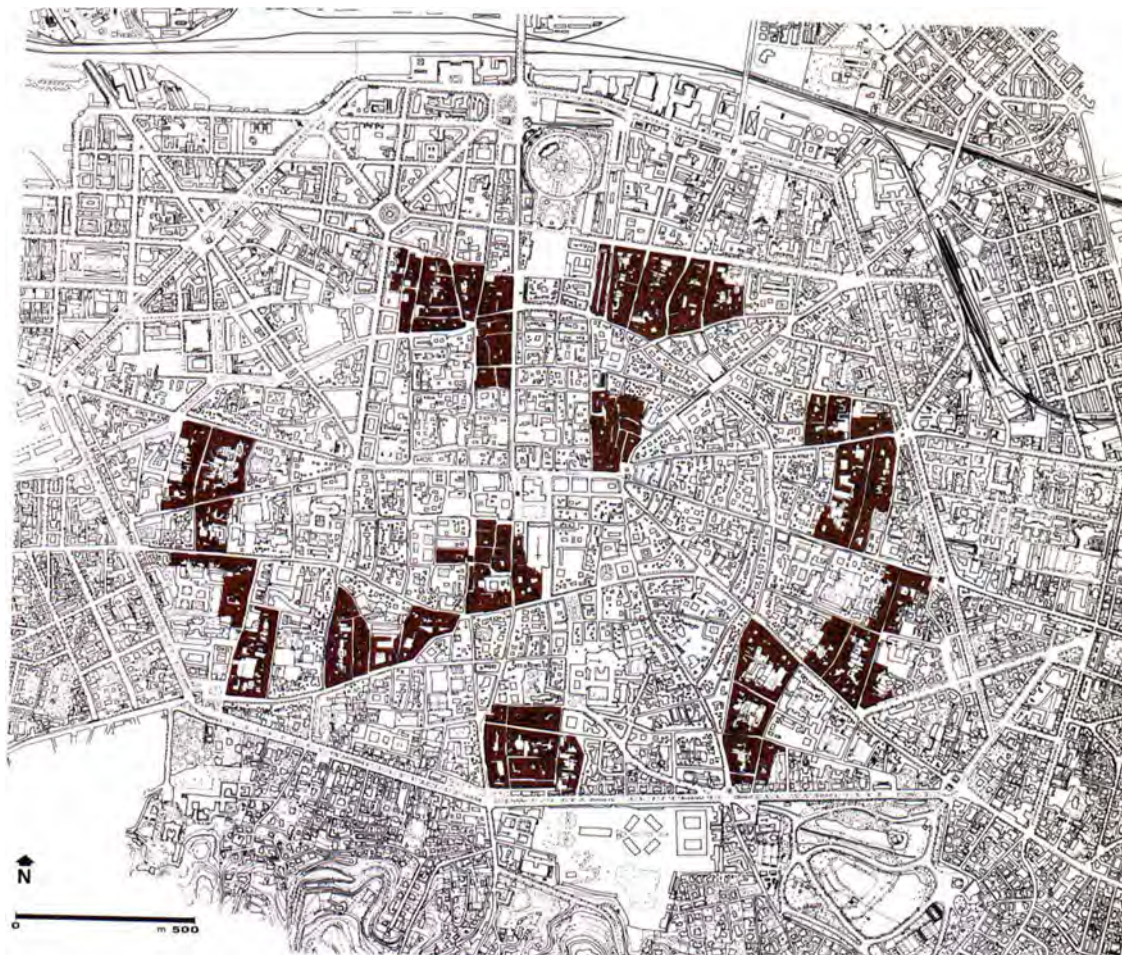


Fig. 3 - Comparti di intervento del Piano PEEP per il Centro storico di Bologna (1972/74).

ta: da un punto di vista teorico, il “mercato”, antico nemico della pianificazione emiliana tesa a massimizzare gli standard dei servizi pubblici e a combattere la rendita, diventava invece misuratore della fattibilità economica e temporale dei programmi urbanistici, e risorgeva la ricorrente (e stucchevole) contrapposizione fra piano - sinonimo di rigidità e lentezza - e progetto, garante di buoni e rapidi risultati.

E' naturale che l'esperienza emiliana non sia stata in prima linea in questa corsa verso una crescente “privatizzazione” della pianificazione. La Lombardia, centro della finanza italiana e regione che più di ogni altra doveva affrontare il problema delle aree industriali dismesse, avviò in quegli anni le prime iniziative importanti per la riqualificazione urbana (Legge Verga del 1986), iniziò a sperimentare programmi in deroga al Piano Regolatore, definendo le linee di una nuova “urbanistica contrattata”. Infine, col notissimo documento del 2000 (“Ricostruire la Grande Milano - Strategie, Politiche, Regole”), Luigi Mazza ed altri esperti proposero un Piano “strategico”, fortemente ispirato alla cultura di pianificazione inglese e al suo pragmatismo, contrapposto alla rigidità della normativa urbanistica italiana, inadeguata a governare le trasformazioni che stavano per investire le nostre città. Una presa di posizione che ha fatto scuola, come scrive Eddy Salzano, “...grazie all'autorevolezza culturale di chi la propone,

all'intelligenza con la quale è argomentata, all'onestà personale dei soggetti che la propongono e promuovono – e infine, grazie al clima complessivo, particolarmente favorevole a operazioni ispirate al principio 'meno stato più mercato'...." ("Urbanistica", n.118, 2002). Questa linea verrà poi codificata dalla Legge Regionale n.12 del 2005, che – insieme ad altre interessanti innovazioni – supera il sistema tradizionale, sostituendolo con il "Piano di Governo del Territorio", articolato in un Documento di Piano (che consente notevole flessibilità nelle trasformazioni urbane), un Piano dei servizi e un Piano delle Regole, che riguarda prevalentemente le aree già consolidate. Come nota ancora Salzano, gli stessi autori del documento del 2000 sapevano bene che nella concreta situazione delle nostre città questo modello flessibile comporta dei rischi, e affermavano infatti "... È evidente che l'aumento di flessibilità e di discrezionalità comporta maggiori opportunità per gli interessi individuali di accesso al piano e al mercato urbano, ma il rischio che interessi individuali prevalgano sull'interesse generale non dipende dal tipo di strumenti tecnico-giuridici disponibili quanto dalla volontà e dalla capacità politica di resistere a pressioni che sono in contrasto con l'interesse generale...". Le vicende milanesi degli anni più recenti ci hanno dimostrato che questi rischi sono reali; ma anche le regioni che non hanno voluto seguire la linea di cambiamento

radicale adottata dalla Lombardia hanno fortemente modificato il sistema di pianificazione. Il caso più noto è quello della Toscana, che con la Legge n.5 del 1995 ("Norme per il governo del territorio") ha proposto per prima un sistema articolato su due livelli, il primo costituito dal Piano Strutturale, che definisce vincoli ambientali, infrastrutture, servizi di interesse sovracomunale, e divide il territorio comunale in "unità territoriali organiche elementari" (UTOE); l'altro più flessibile ed operativo, formato dai Regolamenti urbanistici comunali e dai Programmi integrati di intervento. Interessante notare che per ogni unità territoriale deve essere definito uno "Statuto dei luoghi", che ne individua le caratteristiche peculiari e stabilisce diritti e doveri dei singoli attori nell'uso e nella trasformazione del territorio, con una logica del tutto simile a quella che proponevano le "Unità di paesaggio" del Piano Paesistico emiliano.

5. Ritorniamo alle esperienze della nostra regione. Dopo il periodo "eroico" dei primi decenni, anche in Emilia-Romagna era chiara l'esigenza di superare la rigidità degli strumenti urbanistici tradizionali, che costringeva a continue varianti per "inseguire" le trasformazioni urbane, per cogliere le opportunità di nuovi investimenti, per passare dalla tutela "passiva" dell'ambiente alla sua valorizzazione (e in molti casi a una vera e propria riprogettazione), per evitare che la conserva-

zione dei tessuti antichi si trasformasse in un burocratico e pedante rifiuto di qualunque segno di novità architettonica ed urbana. Probabilmente le innovazioni proposte nella nostra regione sono state più prudenti, o meno propagandate in un panorama nazionale molto più articolato, ma sono state ancora rilevanti. Limitandomi ad esperienze che ho vissuto direttamente, posso ricordare ad esempio il Piano di Reggio Emilia del 1983, in cui si superava la zonizzazione tradizionale, definendo zone polifunzionali mediante una nuova disciplina per usi urbani (ero insieme a Giovanni Crocioni, Celestino Porrino, Romano Carrieri, con Umberto Venturi assessore), o il Piano di Ravenna del 1993 che – in parallelo con gli studi sistematici e le esperienze di Stefano Pompei – sperimentava per la prima volta sulla Darsena l'applicazione di meccanismi di perequazione. Il gruppo di cui facevo parte era guidato da Giovanni Crocioni, con Marcello Vittorini e Luciano Pontuale, ed affiancava l'Ufficio di Piano diretto da Franco Stringa. Non meno importanti sono state le iniziative riguardanti la tutela ambientale: dalle prime proposte del 1992 alla legge del 1999 sulla VIA, all'inserimento nella L.R.20 del 2000 della VALSAT (Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani), anticipando nei contenuti la Direttiva Europea 42 del 2001 e la legge nazionale del 2006 che ha istituito nel nostro paese la VAS, Valutazione Ambientale Strategica.

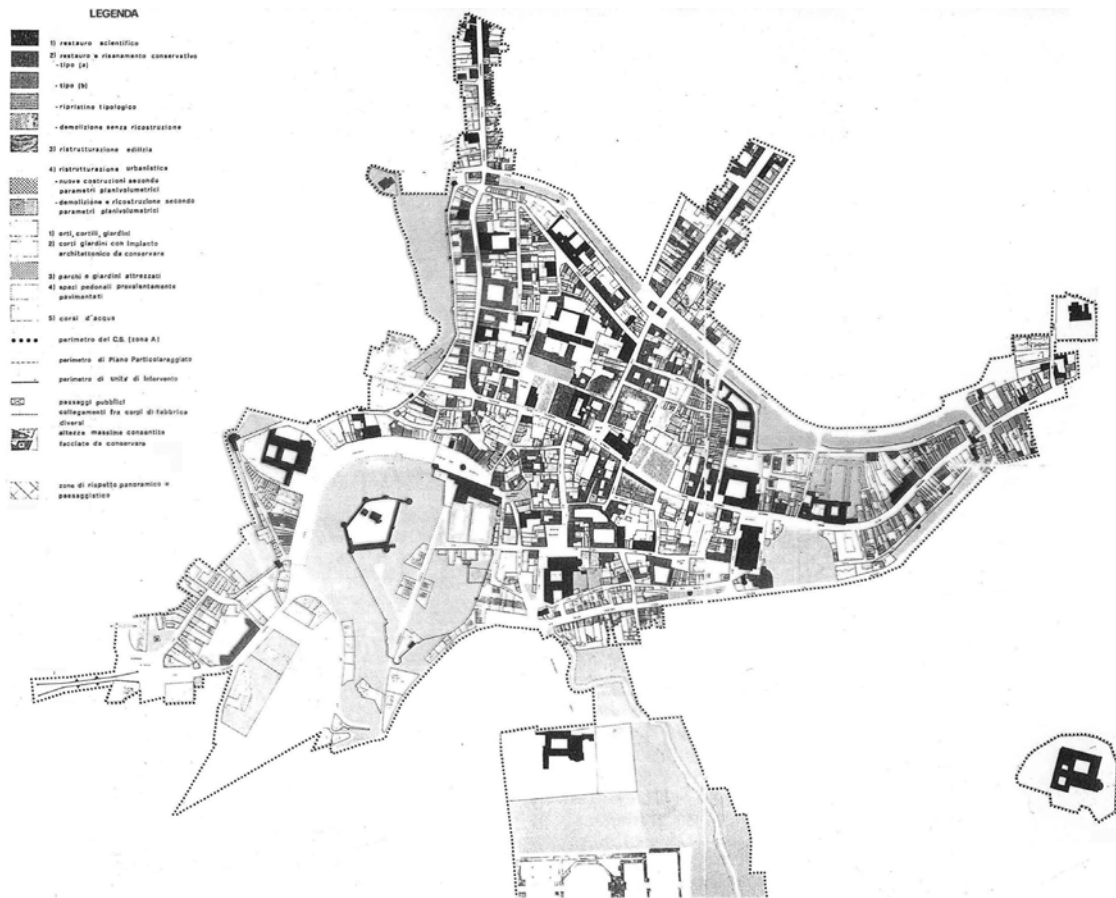


Fig. 4 - Disciplina particolareggiata del Piano del Centro storico di Cesena (1975/78). Categorie di intervento.

Da ricordare anche un'iniziativa del Comune di Bologna, che nel 1994 stabilì di sottoporre ad uno Studio di Impatto Ambientale semplificato (VALSIA) i progetti di massima delle grandi opere pubbliche e private e dei Piani Particolareggiati di attuazione del PRG. Alla definizione di questa normativa collaborò il nostro gruppo di ricerca (con Guido Ronzani e Piero Secondini); l'obiettivo, molto ambizioso, era quello di istituire una collaborazione preventiva fra progettisti e uffici comunali per introdurre criteri di qualità ambientale e urbana nell'attuazione degli strumenti urbanistici. Gli esiti dell'iniziativa, come si può immaginare, furono relativamente modesti, per i limiti posti da una legislazione ancora basata sulla coincidenza fra proprietà e diritti edificatori acquisiti. Il problema della qualità urbana era però ormai centrale nell'esperienza regionale, e lo posso testimoniare avendo svolto nello stesso 1994 (con i colleghi Claudio Comani e Gualtiero Tamburini, economista) una ricerca commissionata dalla Regione sui risultati del programma (1986/88), che aveva promosso la formazione dei Piani di Recupero, elaborati seguendo gli "Indirizzi per gli Studi di Fattibilità" dei piani (1991), un vero e proprio "manuale" della riqualificazione che valorizzava il ruolo dei comuni, come attori - e non solo controllori - delle iniziative di recupero, inseriva queste iniziative nella pianificazione "ordinaria" del territorio, e prescriveva il controllo della fat-

tibilità economica, dell'impatto ambientale e della qualità urbana degli interventi.

Si preparava così un quadro organico di norme in materia di riqualificazione urbana, definito con la L.R. n.19/1998, che fu accompagnata da una grande campagna di censimento delle aree dismesse, condotta nel 2001 da Gabriele Basilico, uno dei più noti fotografi italiani, recentemente scomparso.

Di particolare rilievo è anche la L.R. n.16/2002 ("Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio") che per la prima volta ha previsto finanziamenti anche per la realizzazione di nuove opere d'arte e per la demolizione di opere "incongrue"

La sintesi delle esperienze che abbiamo ricordato è data, infine, dalla Legge n.20/2000, che dopo oltre 20 anni dalla prima organica legge regionale, ha consolidato la nuova impostazione del governo del territorio secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, sostenibilità ambientale: gli strumenti di pianificazione comunale sono articolati in due livelli (strutturale ed operativo), la loro approvazione spetta agli stessi comuni, sono generalizzate le procedure di perequazione, è previsto che le aree produttive siano "ecologicamente attrezzate"...

Con gli aggiornamenti successivi, si anche è garantita la diffusione di quote di edilizia sociale negli interventi privati di trasformazione e riqualificazione.

6. Con la legge 20 si è costruito ancora una volta un quadro normativo che offre tutti gli strumenti necessari per la pianificazione; insieme alla legislazione toscana, molto simile, costituisce l'esempio nazionale di una linea di rigore nel governo del territorio, contrapposta a normative più flessibili come quella lombarda. E' un esempio non tanto e non solo per l'organicità delle norme, ma anche perché in genere sono effettivamente applicate: altre regioni hanno infatti leggi ottime sotto il profilo dell'eleganza culturale e giuridica, ma non le applicano.

Siamo quindi nel migliore dei mondi possibili, ma nella realtà molte cose non vanno bene. Anche nella nostra regione si registra un abnorme consumo di suolo, con una diffusione residenziale e produttiva che non è frutto dell'abusivismo come altrove, ma è legittima (ed è stata negli ultimi anni una delle poche voci di finanziamento dei comuni); anche qui la riqualificazione urbana ha perso molte occasioni preziose per rigenerare le città, traducendosi in operazioni immobiliari di basso profilo, oggi punite – ma è una magra consolazione – dal crollo del mercato immobiliare. La stanchezza culturale per un eccesso di conservazione dei tessuti preesistenti ha favorito la chiamata di "archistar", spesso chiamati a risolvere con un "gesto" architettonico problemi urbani che l'amministrazione non sapeva affrontare, con esiti per lo più negativi; ma anche molti progettisti lo-

cali hanno dimostrato scarsa sensibilità per i caratteri del sito e per l'impatto sul sistema urbano delle loro opere.

Nel campo più specifico della pianificazione, i nuovi strumenti urbanistici sono in genere formalmente impeccabili, e comprendono i prescritti studi di VAS ma spesso non colgono l'occasione per una "rigenerazione" ambientale delle città. Un limite probabilmente dovuto alla forte stratificazione di piani che caratterizza la nostra regione, e all'atteggiamento "continuista" che ci è stato spesso attribuito.

Certo, se confrontiamo queste carenze con gli errori compiuti nel frattempo in altre regioni italiane, il bilancio dell'Emilia-Romagna è ancora positivo. Lo conferma anche il modo con cui il nostro tessuto sociale, tecnico ed amministrativo ha reagito alla tragedia del terremoto: con i limiti che tuttora vengono denunciati, si sono evitati macroscopici errori come quelli compiuti in Abruzzo.

Nel complesso però, sembra in qualche modo esaurita, qui come altrove, la spinta ideale che caratterizzava i decenni passati. L'attuale crisi economica, con i suoi drammatici effetti sul mondo del lavoro, sui consumi e sulle costruzioni, mette in evidenza i punti deboli del sistema e in particolare la lentezza delle procedure, aumentata da uno stato centrale che ha invaso il campo delle autonomie locali con ondate di norme dettagliate e settoriali, contribuendo ad alimentare la ridondanza delle analisi, dei piani e dei vincoli, che rallentano



Fig. 5 - Unità di Paesaggio previste dal Piano Paesistico Regionale dell'Emilia-Romagna (1986).

il lavoro ordinario degli operatori, pubblici e privati, e non riescono però ad impedire operazioni inaccettabili, favorite proprio dalla complessità delle norme. A ciò si aggiunge la frammentazione degli operatori immobiliari che non consente investimenti importanti e prolungati nel tempo, la mancanza di banche locali che sostengano tali interventi, mentre gli enti locali non possono contare su adeguate risorse, sono costretti a vendere parte del loro patrimonio e sono vincolati dai patti di stabilità. E' una situazione comune in tutto il paese, e si è ormai diffusa la consapevolezza che occorre modificare profondamente un modello organizzativo inadeguato. Ma le terapie di emergenza che in parte stanno

per essere attuate, seguendo la linea della spending review, debbono essere valutate con attenzione: ad esempio, l'abolizione delle Province, che tanti ormai danno per scontata, non può essere trattata con la stessa logica con cui si propone la chiusura di uffici postali o altri servizi pubblici non più redditizi, ma occorre verificare quali funzioni sono oggi ridondanti e possono essere semplificate, e a chi attribuirle, e questo forse non può essere fatto secondo un unico modello perché le situazioni territoriali sono assai diverse. In certe regioni, l'urgenza maggiore è chiaramente un'altra: ad esempio, in Piemonte, dove abbiamo oltre 1200 comuni in gran parte con meno di 500 abitanti è necessaria la

riduzione del numero dei Comuni. Ma questa operazione - che nella nostra regione sta avendo successo, con la diffusione di Unioni e i primi casi di fusione - non può essere vista solo come modo per risparmiare uffici, addetti e consiglieri, e deve essere l'occasione per migliorare servizi sociali a diretto contatto con i cittadini, creare nuove opportunità di cooperazione e di partecipazione. In conclusione, non bastano nuove norme, se non sono accompagnate da una rinnovata sensibilità culturale e sociale; è un'esigenza generale del paese, e la nostra regione, per le sue caratteristiche e la sua storia, potrebbe impegnarsi per essere ancora un caso esemplare.