

**La Strumentazione Urbanistica  
Comunale tra tradizione e innovazione**

*I "nuovi" Piani Urbanistici Comunali articolati in  
disposizioni strutturali e programmatiche*

**Ciclo XXIII (2008)**

**Dottoranda: Arch. Simona Rubino**

**Tutor: Prof. Arch. Francesco Lo Piccolo**

**Coordinatore del Dottorato: Prof. Arch. Francesco Lo Piccolo**



*A Nicola  
perché c'è lui dietro ogni mio successo.*

*Ai miei nipoti  
con la speranza che, più di me,  
possano vivere in un'Italia che permetta loro di sognare  
e con l'augurio che, come me,  
abbiano la forza di resistere.*

La dissertazione che segue costituisce il prodotto di un lungo percorso formativo, professionale e personale che, a distanza di tre anni, mi rende oggi una persona molto più ricca. A questa ricchezza hanno contribuito molte persone, che qui colgo l'occasione di ringraziare.

Innanzitutto ringrazio il mio tutor Francesco Lo Piccolo che mi ha seguito con dedizione e, non imponendomi temi prestabiliti e percorsi obbligati, ha permesso che mi avvicinassi al mondo della ricerca in maniera libera ma con metodo. A lui devo la passione che oggi ho per la ricerca, e per questo più di tutto lo ringrazio.

Ringrazio il Prof. Alessandro Dal Piaz per la stima sincera che mi ha dimostrato durante l'intero percorso e per i suoi consigli da grande maestro. C'è molto dei suoi insegnamenti in questa ricerca e di questo ne sono orgogliosa.

Ringrazio il Collegio dei Docenti del Dottorato per il loro contributo nei due appuntamenti annuali, in particolare Ignazio Vinci per i consigli sempre pertinenti inerenti il mio lavoro.

Ringrazio Gianluigi Nigro per la ricca e piacevole conversazione riguardante il nuovo modello di piano. Ringrazio tutti i componenti dell'Ufficio di Piano del Comune di Prato che hanno messo a mia completa disposizione esperienze, competenze e materiali ed in particolare Gianfranco Gorelli, Giancarlo Paba e Camilla Perrone che si sono resi disponibili più volte per dei confronti sul nuovo piano strutturale. Un grazie speciale a Camilla che mi ha aiutato nel coordinare i vari incontri con i componenti dell'Ufficio di Piano permettendomi così di ottenere una ricostruzione approfondita delle vicende pratesi. Ringrazio Carlo Gasparrini e Daniela Mello per il loro aiuto nella ricostruzione del processo di piano di Cava dei Tirreni. In particolare, ringrazio Daniela per essersi resa sempre disponibile a continui chiarimenti, per avermi spinto a concorrere per un posto da dottoranda presso l'Università di Palermo e per avermi convinto ad accettare la sfida nonostante non fossi borsista. È merito suo se oggi divento dottore di ricerca.

Un grazie speciale a tutti i miei colleghi del XXIII ciclo perché mi hanno accolto come una di loro dal primo giorno senza mai farmi sentire una fuori sede. Grazie per le risate, i pranzi insieme, per il continuo confronto (e qualche volta scontro) sempre costruttivo. In particolare, grazie a Francesca Lotta che mi ha aperto la sua casa anche non conoscendomi affatto; grazie a Simone Tulumello per i lavori che abbiamo condiviso, i consigli, l'aiuto, la stima e l'amicizia; grazie ad Angela Saccomanno per l'amicizia che è nata e che va oltre il dottorato.

Grazie a Sara Verones e a Costanza La Mantia che mi hanno dato l'occasione di partecipare a lavori davvero interessanti. Grazie a tutti coloro che hanno vissuto, e vivono, l'ex Dipartimento Città e Territorio lavorandoci con passione e sacrificio. In particolare ringrazio Filippo Schilleci per il lavoro sporco che gli tocca fare in qualità di segretario del dottorato ma che ha reso il mio percorso molto efficiente. Grazie a Licia Giacobelli per l'amicizia e le giornate insieme trascorse in dipartimento. Grazie soprattutto a Paola Marotta per la stima e la buona considerazione che ha di me, per le collaborazioni scientifiche e per l'affetto sincero.

Un grazie infinito alla famiglia Cannizzaro che si è presa cura di me in questi tre anni palermitani facendomi sentire una persona di famiglia e mai un'ospite. Con loro mi sono sempre sentita a casa. In particolare ringrazio Mariagrazia Cannizzaro, che non considero più un'amica ma una sorella, per l'affetto e l'appoggio incondizionato.

Grazie a tutta la mia famiglia e agli amici di sempre, che mi hanno accompagnato in questa esperienza unica nonostante alcuni di loro non condividessero la mia scelta di fare ricerca.

Infine, ma non da ultimo, ringrazio la Sicilia per la splendida terra che è, per i paesaggi che la caratterizzano, per la cucina meravigliosa, per la fantastica gente che la abita. Non è vero che questa terra è senza speranza.

# Indice

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>9</b>
<b><i>I Parte – Aspetti metodologici</i>.....</b>	<b>15</b>
<b>1. La struttura metodologica come strategia generale di ricerca ....</b>	<b>17</b>
1.1. Rilevanza del tema, criticità e obiettivi della ricerca.....	17
1.2. Alcune precisazioni sul metodo d'indagine.....	19
1.3. Il percorso metodologico: la struttura i dati e le tecniche .....	20
1.4. Un approfondimento sul caso di studio come strumento di ricerca.....	22
<b><i>II Parte – Verso nuovi modelli interpretativi del piano</i>.....</b>	<b>25</b>
<b>2. La questione dell'efficacia: un concetto in evoluzione.....</b>	<b>27</b>
2.1. Efficienza o efficacia? .....	28
2.2. L'efficacia del piano: alcune definizioni .....	32
2.3. Dall'efficacia del piano all'efficacia della pianificazione .....	36
2.4. Dal concetto di efficacia al concetto di qualità.....	41
2.5. Condizioni di inefficacia del piano e nuovi modelli interpretativi: dal modello rigido, regolativo e omnicomprensivo verso una visione processuale, flessibile, partecipata della pianificazione .....	45
2.6. Temi e questioni per un piano maggiormente efficace .....	55
2.6.1. Obiettivi e contenuti del piano .....	56
2.6.2. Gli elementi del processo del piano .....	58
2.6.2.1. Il fattore "tempo".....	59
2.6.2.2. Il rapporto pubblico-privato.....	62
2.6.2.3. La partecipazione.....	63
2.6.2.4. Il nuovo concetto di <i>governance</i> .....	65
2.6.2.5. Per un'analisi del processo di piano .....	67
<b>3. Un nuovo paradigma della pianificazione: la Strumentazione urbanistica comunale articolata in componenti strutturali e programmatiche .....</b>	<b>75</b>
3.1. Due nature del piano.....	77
3.2. La componente strutturale e la componente programmatica: struttura e contenuti.....	78
3.3. L'applicazione del nuovo modello in Italia .....	88
3.3.1. Le diverse declinazioni del modello pianificatorio nelle Regioni d'Italia ..	88

3.3.1.1. Piano Urbanistico Comunale composto da un unico strumento articolato in disposizioni strutturali e programmatiche .....	90
3.3.1.2. Piano Urbanistico Comunale composto da un insieme di più strumenti ognuno dei quali riferito alla parte strutturale e alla parte programmatica del piano.....	94
3.3.1.3. Piano Urbanistico Comunale contraddistinto dalla sola componente strutturale. Altri strumenti con riferimento alla componente programmatica lo accompagnano ma in maniera indipendente.....	97
3.3.1.4. Piano Urbanistico Comunale il cui modello pianificatorio non fa riferimento alle componenti strutturale e programmatica.....	101
3.3.2. Quanti piani dal 1995 ad oggi? .....	103
3.4. Riflessioni e considerazioni sui primi esiti del nuovo piano sdoppiato .....	110

### **III Parte – Casi di Studio .....119**

<b>4. Il nuovo modello consolidato: il caso di Prato in Toscana .....</b>	<b>121</b>
4.1. Il contesto legislativo regionale .....	121
4.1.1. Il piano regolatore generale all'interno della LR 5/95.....	121
4.1.2. Nuovi chiarimenti dalla LR 1/05.....	126
4.1.3. La legge regionale sulla partecipazione.....	128
4.2. Il piano Secchi come sfida verso il nuovo modello .....	129
4.2.1. Dal Piano Baroni al Piano Secchi: 50 anni di eredità urbanistica.....	130
4.2.2. Fase preliminare: la costruzione delle immagini pratesi .....	135
4.2.2.1. La città-fabbrica e il concetto di mixité.....	137
4.2.3. La struttura e i contenuti del piano .....	139
4.2.3.1. Il Piano Strutturale.....	140
4.2.3.2. Il Regolamento Urbanistico.....	149
4.2.3.3. Le Norme Tecniche di Attuazione .....	149
4.2.4. Il processo di formazione e approvazione del piano.....	154
4.2.5. La fase gestionale e attuativa.....	156
4.3. Quale efficacia per il Piano Secchi .....	160
4.4. Il nuovo Piano Strutturale .....	163
4.4.1. La struttura e i contenuti del piano .....	164
4.4.2. La fase partecipativa .....	166
4.4.3. Strategie e modalità operative .....	172
4.5. Quale efficacia per il nuovo Piano Strutturale .....	178

<b>5. Il passaggio (in itinere) dal vecchio al nuovo modello: il caso di Cava de' Tirreni in Campania .....</b>	<b>183</b>
5.1. Il contesto legislativo regionale .....	183
5.1.1. Il Piano Urbanistico Comunale all'interno della LR 16/04.....	183
5.1.2. Elaborati ed indicatori di efficacia per il Piano Urbanistico Comunale ai sensi della delibera di Giunta Regionale n. 834 del 11/05/2007.....	187
5.1.3. Regolamento n. 5 del 4 agosto 2011 "Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio": quali implicazioni.....	193
5.2. Il nuovo PUC di Cava dei Tirreni .....	196
5.2.1. L'eredità urbanistica del nuovo PUC .....	198
5.2.2. La struttura e i contenuti del piano .....	200
5.2.3. La fase partecipativa .....	205
5.2.4. Strategie e modalità operative .....	210
5.2.5. Il processo di formazione del piano .....	218
5.3. Quale efficacia per il nuovo PUC .....	225
 <b><i>IV Parte – Conclusioni</i>.....</b>	<b><i>231</i></b>
 <b>6. Alcune riflessioni partendo dai casi di studio .....</b>	<b>233</b>
 <b>7. Considerazioni generali di tipo economico-politico-sociali .....</b>	<b>239</b>
 <b>8. Considerazioni generali di tipo tecnico-operative .....</b>	<b>243</b>
 <b>Bibliografia .....</b>	<b>253</b>
 <b>Appendice .....</b>	<b>261</b>
Rassegna stampa relativa al caso di studio di Prato .....	261
Rassegna stampa relativa al caso di studio di Cava dei Tirreni .....	268



## INTRODUZIONE

Nell'ultimo quindicennio l'Italia è stata investita, a scala regionale e nazionale, da riforme legislative per il governo del territorio e da un dibattito sull'efficacia del piano molto acceso. A partire dalla metà degli anni '90, infatti, grazie anche al grande supporto dell'Inu e di diverse proposte di legge di riforma urbanistica nazionale (l'ultima proposta risale al 2008; cfr. Inu, 2008), la maggior parte delle regioni italiane hanno a vario modo legiferato in materia di governo del territorio apportando notevoli cambiamenti negli approcci e nelle pratiche della pianificazione territoriale italiana (cfr. § 3.3).

Tali questioni si rispecchiano all'interno della strumentazione urbanistica che, dal punto di vista applicativo, risulta sostanzialmente trasformata, nella forma e nelle procedure, ma soprattutto nell'approccio col territorio. In questo senso, la ricerca indaga il diverso modo di fare urbanistica e di gestire il territorio oggi a livello comunale.

Nelle leggi regionali per il governo del territorio, approvate ed esecutive su quasi l'intero territorio nazionale, e all'interno di diverse proposte di legge nazionale sulla riforma urbanistica<sup>1</sup>, si parla ormai di piani urbanistici comunali articolati in disposizioni strutturali e programmatiche abbandonando completamente il piano comunale redatto attraverso la tradizionale zonizzazione. Lo sforzo che ci si propone, quindi, è quello di redigere uno studio scientifico in grado di analizzare l'effettiva efficacia di tale approccio innovativo, rispetto all'approccio tradizionale, tenendo conto dei diversi contesti politici e territoriali. Le poche analisi comparative di piani articolati in componenti riguardano, infatti, nella maggior parte dei casi, studi riferiti alla stessa Regione – all'interno di un quadro politico, culturale e legislativo pressoché uguale – e alla sola componente strutturale del piano. Quali siano le sue debolezze, soprattutto nel passaggio dalla fase strutturale a quella programmatica del piano, e le sue qualità, quali i punti critici e i punti di forza sono quesiti ancora molto dibattuti cui questo lavoro vuole approfondire provando, nei limiti del possibile, a fornire qualche proposta risolutiva.

Questa ricerca vuole essere l'occasione per fare un po' di chiarezza, un momento di riflessione e valutazione critica sulla reale efficacia di questo metodo innovativo di fare urbanistica a livello comunale, che sta diventando sempre più la strada maggiormente utilizzata per governare il territorio locale.

Per fare ciò, in relazione al numero sempre crescente di sperimentazioni che si stanno portando avanti in Italia nell'ambito dell'attività di pianificazione alla scala comunale, la ricerca prova ad analizzare e valutare due diverse possibili interpretazioni ed applicazioni concrete inerenti la strumentazione urbanistica comunale articolata in componenti, nel suo processo unitario, all'interno dei differenti contesti regionali (rispettivamente, il contesto toscano e campano). In particolare si cerca di far emergere quali siano gli elementi peculiari che caratterizzano ciascuna esperienza, quali gli ingredienti urbanistici e giuridici che compongono le diverse componenti del piano, quale relazione intercorre tra la componente strutturale e quella programmatica e come questa viene esplicitata ed attuata. Quindi, si individua

---

<sup>1</sup> Le proposte di riforma nazionale non sono state sviluppate né trattate all'interno del presente lavoro in quanto di rilievo minore in riferimento all'oggetto della ricerca. Ad ogni modo, per una rassegna sullo stato dell'arte in merito, cfr. <http://www.inu.it/sito/index.php?page=riforma-urbanistica>. Per quanto riguarda, invece, le riforme regionali attuate sull'intero territorio nazionale, il capitolo 3 della presente ricerca dedica ampio spazio all'argomento.

attraverso lo studio e il monitoraggio di alcuni piani comunali rappresentativi redatti e attuati (o in fase di attuazione) secondo i nuovi criteri, quali siano i punti di crisi comuni tra piani redatti e attuati, anche in contesti diversi, e cosa invece va valorizzato e rafforzato.

Simili questioni e obiettivi si articolano nell'elaborato di tesi in quattro parti distinte. La prima parte approfondisce gli aspetti metodologici sui quali si fonda e si è sviluppato il lavoro. La seconda parte costituisce sostanzialmente il quadro teorico di riferimento, approfondendo e, in un certo senso, ridefinendo il concetto di efficacia del piano ed indagando a livello nazionale, nelle varie sfaccettature, il modello di piano urbanistico comunale articolato in disposizioni strutturali e programmatiche. La terza parte approfondisce due casi di studio, Prato in Toscana e Cava dei Tirreni in Campania, mettendo in evidenza come, a partire dal medesimo modello di piano, questo si strutturi e si sviluppi in maniera differente in base anche al contesto – legislativo, politico, sociale, economico – in cui va ad operare. La quarta parte, infine, comprende delle considerazioni riflessive in merito allo stato della pianificazione urbanistica comunale in seguito all'applicazione e all'utilizzo del modello di piano comunale a doppia gittata.

Nello specifico, la prima parte della ricerca – *Aspetti metodologici* – si presenta come una sorta di "introduzione approfondita" in cui viene effettuata una ricostruzione metodologica del lavoro svolto. Nel capitolo che la contraddistingue (cap. 1), infatti, si prova a spiegare quelle che sono le ragioni che hanno portato alla scelta del tema, le domande di base che hanno spinto in una direzione piuttosto che in un'altra, gli obiettivi prefissati, la metodologia utilizzata per il loro raggiungimento. L'importanza di una simile "parentesi", prima di iniziare la vera e propria dissertazione, risiede nel ruolo che una giusta metodologia di lavoro svolge nel definire una struttura precisa e chiara all'interno della quale sviluppare la ricerca. Una guida nella scelta dei dati da analizzare e delle tecniche più adeguate da utilizzare, ad esempio, rappresentano sicuramente un punto di forza per lo sviluppo di un lavoro scientificamente ed eticamente corretto<sup>2</sup>. In linea con quanto affermato da Fioromonte (2008), infatti, una ricerca scientifica dovrebbe: essere metodologicamente corretta, ovvero coerente con il metodo di lavoro che si sceglie di intraprendere; basarsi su un insieme di conoscenze criticamente fondate e perciò condivisibili; attenersi ai dati reperiti utilizzandoli in modo eticamente corretto; scoprire e analizzare i problemi senza dare opinioni; proporre o ipotizzare soluzioni criticamente difendibili; pubblicare i propri risultati così da poter essere criticati.

Il presente approfondimento metodologico quindi viene sviluppato seguendo quattro punti principali che riguardano:

– la rilevanza del tema, criticità e obiettivi, in cui vengono evidenziate le domande principali che hanno portato alla scelta di questo tema (è davvero efficace questo approccio innovativo rispetto all'approccio tradizionale? Quali sono le sue debolezze, soprattutto nel passaggio dalla fase strutturale a quella programmatica del piano, e le sue qualità? Quali i punti critici e i punti di forza?) e sottolineando i

---

<sup>2</sup> Nonostante la mancanza di testi metodologici riferiti specificamente al settore delle discipline territoriali rappresenti una notevole lacuna (una guida metodologica, in particolare per l'analisi dei casi di studio, avrebbe fatto comodo), si è comunque potuto far riferimento a contributi significativi provenienti dalle discipline umanistiche, in particolare dal ramo sociologico (Silverman, 2002; Marshall, Rossman, 1995; Creswell, 1994; Sayer, 1992), e dai seminari sulla metodologia di ricerca organizzati dal Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale dell'Università di Palermo.

motivi del perché sia utile effettuare un lavoro scientifico su questo particolare oggetto di studio;

- il metodo di indagine, specificando la natura dell'indagine utilizzata, di tipo qualitativo, e i motivi che hanno spinto ad una scelta simile;

- il percorso metodologico (struttura, dati e tecniche), esplicitando le fasi mediante le quali si è strutturato il lavoro e descrivendo con quali dati, e attraverso quali tecniche, tali fasi sono state sviluppate e riempite di contenuti;

- il caso di studio come strumento di ricerca, un'investigazione approfondita di tipo empirico consigliata nei casi in cui, come in questo, risulta difficile scindere l'oggetto della ricerca dal contesto in cui va ad interagire, in quanto ad esso strettamente correlato.

La seconda parte – *Verso nuovi modelli interpretativi del piano* – costituisce il quadro teorico di riferimento del lavoro e si articola in due capitoli. Lo studio è stato volutamente effettuato e sviluppato in riferimento unicamente al contesto italiano. Tale scelta è avvenuta con l'intento di delimitare l'oggetto della ricerca in maniera esaustiva rispetto al tema trattato e, al contempo, con l'obiettivo di perseguire una dissertazione quanto più completa e approfondita in rapporto ai tempi messi a disposizione per redigere il lavoro.

Il primo capitolo (cap. 2) cerca di far chiarezza in merito al concetto di efficacia del piano, analizzando le varie interpretazioni che ad esso sono state attribuite negli anni (efficacia giuridica, efficacia tecnica, efficacia intermedia, etc.) e mostrando come il concetto stesso di efficacia si sia evoluto parallelamente all'evoluzione del piano, in seguito soprattutto alla nascita, all'interno del sistema pianificatorio, di nuovi e numerosi strumenti per il governo del territorio. Inizialmente, infatti, l'efficacia del piano si riferiva strettamente agli effetti e agli esiti del piano urbanistico comunale tradizionale (PRG) così come definito dalla legge n. 1150 del 1942. A partire dagli anni novanta – con l'introduzione nel sistema pianificatorio di nuovi strumenti urbanistici innovativi e all'interno di un nuovo quadro legislativo nazionale e regionale in materia di governo del territorio – il concetto di efficacia si è ampliato, legandosi non soltanto al piano regolatore bensì riferendosi alle relazioni che legano il piano a programmi e politiche territoriali, a livello locale e ai livelli superiori. La difficoltà nello studio dell'efficacia risiede nella mancanza di un modello unico e preciso da seguire. La sua valutazione, infatti, cambia in base al punto di vista dal quale ci si pone nell'affrontarla (Ferraro, 1998). La necessità di ripercorrere empiricamente l'evoluzione che ha interessato l'efficacia della pianificazione nasce dalla volontà di capire quale sia il modello interpretativo più appropriato da applicare nell'analisi del piano – così come inteso e approfondito in questa ricerca – col fine di ipotizzare quale possa essere il suo reale grado di efficacia e capire se con la riforma in corso si sia intrapresa la strada giusta. Particolare attenzione, in questo senso, viene attribuita all'efficacia del processo di piano del nuovo modello articolato in due componenti. Dopo aver analizzato gli elementi e le cause che hanno portato, negli anni, alla nascita di un nuovo paradigma attraverso il quale pianificare a livello comunale, con riferimento specifico al nuovo modello di piano articolato in componenti strutturali e programmatiche, sono stati individuati quattro elementi principali attraverso i quali poter analizzare il processo di piano: il fattore tempo, il rapporto pubblico-privato, la partecipazione, il modello di *governance*. Questo tipo di analisi del processo di piano ha rappresentato la chiave di lettura dei vari piani, mediate la quale è stato possibile metterli a confronto. È da una lettura simile che sono scaturite le principali riflessioni in merito al nuovo piano. In realtà, l'intenzione

iniziale era quella di effettuare anche una analisi approfondita dell'efficacia degli obiettivi e degli esiti del nuovo piano. Tale ambizione in un certo senso è sfumata durante il percorso a causa del ritardo generale nella fase di approvazione, e quindi di attuazione, dei nuovi piani analizzati. Alcune considerazioni in merito all'efficacia del piano in generale, non legate cioè unicamente al processo di piano, è stato possibile effettuarle con riferimento al Piano Secchi, che ormai da più di dieci anni mostra i suoi effetti sul territorio. Tale piano però, nonostante la forte innovatività che lo contraddistingue, non può essere letto pienamente attraverso la lente del nuovo modello di piano in quanto "contaminato" ancora da un approccio di stampo tradizionale.

L'altro capitolo della seconda parte (cap. 3) rappresenta un'analisi dettagliata di come il modello di piano sdoppiato si sia diffuso, sviluppato e applicato sull'intero territorio nazionale in maniera molto eterogenea. Infatti, il modello di piano articolato in una doppia componente strutturale e programmatica, e presentato nel 1995 in occasione del XXI Congresso INU di Bologna (Avarello e Properzi, 1997), rappresenta oggi, nonostante le sue debolezze e punti critici (Piroddi, 2010; Urbani, 2008; Palermo, 2001), lo strumento maggiormente utilizzato per il governo del territorio locale sull'intero territorio nazionale. Il largo ricorso al suddetto modello negli ultimi due decenni è stato il motivo principale che ha indotto la presente ricerca ad analizzarne i contenuti, la forma e la diversa applicazione sul territorio italiano, reputandolo lo strumento maggiormente adatto ad un'analisi di efficacia del piano che tenga conto dei temi emergenti che contraddistinguono il panorama disciplinare attuale. In questo senso, con riferimento alla strumentazione urbanistica comunale, il capitolo prova a far emergere sotto quali aspetti si è effettivamente verificata un'innovazione, e quindi di cosa far tesoro, e dove invece il piano è risultato debole. Per rispondere a ciò nel modo più chiaro possibile, il capitolo viene articolato in due parti: una prima parte che analizza e descrive il modello così come proposto e pensato in ambito Inu; una seconda parte che analizza criticamente la diversa applicazione sul territorio italiano, evidenziandone le peculiarità e le principali ripercussioni, positive e negative, in ambito pianificatorio.

La terza parte – *Casi di Studio* – rappresenta l'aspetto qualitativo del lavoro di ricerca utilizzato, mediante l'analisi di due specifici casi di studio, per un approfondimento di tipo empirico, vista la natura dell'oggetto della tesi strettamente legata al contesto con il quale interagisce. In questo senso, i criteri di comparabilità dei casi non si fondano sul concetto di similitudine ma sulla comparazione di contesti strutturalmente differenti sui quali spiegare fenomeni simili. Si prova, cioè, ad indagare il piano evidenziando come uno stesso strumento, a parità di modello e di principi, possa produrre effetti differenti in base al territorio in cui va a calarsi. Si cerca quindi di capire quanto condizioni di efficacia (o inefficacia) siano dovute a motivi "tecnici" riconducibili al modello di piano e quanto, invece, siano influenzate da ulteriori fattori attribuibili al contesto di azione. La scelta dei due casi di studio è avvenuta quindi all'interno di due contesti regionali diametralmente opposti, la Regione Toscana – attraverso l'approfondimento del caso di Prato (cap. 4) – e la Regione Campania – mediante l'analisi del caso di Cava dei Tirreni (cap. 5): la prima contraddistinta da una tradizione urbanistica culturalmente e operativamente avanzata; la seconda caratterizzata tuttora da un grave ritardo per quanto concerne la pianificazione territoriale.

La quarta e ultima parte del lavoro – *Conclusioni* – rappresenta il punto della ricerca in cui confluiscono le considerazioni scaturite da questo lungo e appassionato lavoro. Quest'ultima parte si articola in tre distinti capitoli: il capitolo 6 in cui si effettuano delle prime considerazioni partendo dai casi di studio; il capitolo 7, costituito da considerazioni generali di tipo economico-politico-sociale; il capitolo 8, infine, che racchiude le riflessioni generali di tipo tecnico-operative.

Nonostante ciascun caso di studio comprenda, alla fine del proprio capitolo, un paragrafo dedicato a riflessioni conclusive scaturite dall'analisi del caso medesimo, la quarta parte del lavoro parte proprio da quanto emerso dalla redazione e/o applicazione del nuovo modello di piano nei contesti analizzati. Le riflessioni emerse separatamente nei due casi di studio vengono qui riprese e messe a confronto. L'obiettivo finale, partendo dai casi di studio, infatti, è quello di estrapolare considerazioni di ordine generale inerenti il nuovo piano. Riprendendo le domande iniziali della ricerca, quindi, si cerca di far emergere quali siano i punti critici del modello di piano articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, quanto questi siano dovuti a fattori di tipo economico-politico-sociale (cap. 7) e quanto, invece, siano riconducibili a problemi di tipo più prettamente "tecnico" (cap. 8). È importante sottolineare comunque che il capitolo 7, affine ad un lavoro di ricerca di stampo più politico, rappresenta in questa sede solo una breve parentesi attraverso la quale mettere in evidenza determinati fattori ed elementi importanti che stanno accompagnando questo preciso momento storico e che, inevitabilmente, influiscono in maniera negativa sulla buona riuscita del processo di piano e della pianificazione territoriale in generale. Nell'ultimo capitolo, infine, convergono le considerazioni conclusive incentrate sull'aspetto propriamente tecnico del piano, sulla sua forma e contenuti. In particolare, sulla base dell'intero lavoro effettuato e grazie a quanto emerso dall'approfondimento dei due casi di studio, vengono messe in evidenza qualità e criticità del nuovo piano attraverso un approccio propositivo. In altre parole, si effettua una sorta di discorso a ritroso elencando i punti salienti del nuovo piano ai fini della sua efficacia. In ciascun punto, quindi, vengono evidenziati i punti di forza già caratterizzanti il nuovo modello, quindi da mantenere e valorizzare, e quali innovazioni (o modifiche) invece apportare per superare quelle criticità che attualmente ne limitano l'attuazione e l'efficacia.



## ***I Parte – Aspetti metodologici***



# 1. La struttura metodologica come strategia generale di ricerca

## 1.1. Rilevanza del tema, criticità e obiettivi della ricerca

Il primo *step* quando si dà avvio ad un lavoro di ricerca è costituito innanzitutto dalla scelta dell'argomento. A meno che non ci si trovi nella situazione di dover sviluppare dei progetti assegnatici da altre persone e/o enti di ricerca, i criteri principali per tale scelta riguardano principalmente le caratteristiche del ricercatore (interessi e competenze personali, risorse a disposizione, etc.) e criteri di fattibilità (tempo a disposizione, accessibilità alle fonti, etc.), così come schematizzato anche nella tabella 1.1. In particolar modo l'argomento deve rispondere agli interessi del ricercatore e appartenere quindi alle sue letture, al suo mondo politico, culturale, etc.; le fonti cui far riferimento devono essere facilmente reperibili (a portata materiale del ricercatore) e maneggiabili, ossia il ricercatore deve essere in grado di poterle analizzare ed interpretarne i contenuti criticamente; il quadro metodologico della ricerca deve essere alla portata dell'esperienza del candidato (Eco, 1985). Ciò è tanto più vero se il ricercatore in questione è un neo dottorando alle prime armi e si trova a dover sviluppare in maniera strutturata il suo primo lavoro di ricerca.

Parallelamente all'individuazione dell'argomento, è necessario spiegare le ragioni di tale scelta con riferimento particolarmente alle domande, problemi e obiettivi della ricerca, al tipo di approccio che si utilizza e alle sue implicazioni in campo disciplinare (Silverman, 2002), così come dettagliatamente schematizzato nella tabella 1.2.

Le ragioni della ricerca quindi possono essere sintetizzate in maniera semplificata nei seguenti tre punti: rilevanza del tema all'interno del dibattito disciplinare (sia con riferimento ad implicazioni teoriche e/o politiche che operative); criticità riscontrate e/o da affrontare con riferimento al panorama letterario (il tema è trascurato dal dibattito disciplinare o se ne parla in modo improprio o trattasi di un fenomeno nuovo); obiettivi (finalità) cui si intende perseguire, sia di carattere cognitivo che operativo.

Avendo come riferimento gli assunti metodologici sopraesposti, la presente ricerca affronta il tema della pianificazione comunale, indagando in particolare il "nuovo" modello di piano urbanistico comunale articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, e prova ad effettuare alcune considerazioni sul suo possibile grado di efficacia (maggiore o minore) rispetto al tradizionale prg. L'interesse verso questo argomento è sicuramente influenzato dal personale percorso di studi in urbanistica e pianificazione territoriale, caratterizzato da un taglio prevalentemente tecnico in cui gran parte della letteratura esplorativa di riferimento (Campos Venuti e Oliva, 1993; Avarello e Properzi, 1997; Mazza, 1997; Salzano, 1998; Dal Piaz, 1999, 2004) è stata indirizzata verso la strumentazione urbanistica italiana. A ciò si è affiancata la lettura dei più recenti piani urbanistici comunali<sup>3</sup>. In ogni caso va precisato che da un simile studio è emerso l'impegno in ambito disciplinare nel ricercare strumenti

---

<sup>3</sup>Le esperienze più rilevanti arrivano dalla Toscana ed Emilia-Romagna, ma casi interessanti sono riscontrabili anche, ad esempio, in Veneto e Lombardia.

urbanistici innovativi, in particolare a livello comunale, che possano garantire un governo del territorio locale maggiormente efficace. L'attenzione viene focalizzata soprattutto sul cosiddetto "piano sdoppiato", modello di piano che, soprattutto dopo la sua presentazione al XXI Congresso Inu di Bologna del 1995 (Avarello e Properzi, 1997), ha trovato un utilizzo sempre più largo in Italia, andando a sostituire sostanzialmente il tradizionale prg. All'interno di un simile contesto disciplinare, e dopo ormai diversi anni di concreta applicazione del modello, emergono quindi alcune domande fondamentali: è davvero efficace questo approccio innovativo rispetto all'approccio tradizionale? Quali sono le sue debolezze, soprattutto nel passaggio dalla fase strutturale a quella programmatica del piano, e le sue qualità? Quali i punti critici e i punti di forza? L'obiettivo principale della ricerca è quello di cercare di dare risposte a queste domande.

La rilevanza a livello disciplinare di una simile trattazione nasce dalla assenza allo stato dell'arte di un corpus scientifico consolidato che si occupi dell'effettiva efficacia di tale approccio innovativo rispetto all'approccio tradizionale in quanto, in particolare, non è stata compiuta ancora una seria analisi comparativa delle esperienze di applicazione dell'articolazione del piano in più componenti che tenga conto dei diversi contesti politici e territoriali (Salzano, 2008).

Le criticità principali con le quali ci si è dovuti confrontare hanno riguardato innanzitutto il concetto dell'efficacia del piano, molto spesso contraddittorio, che negli anni ha assunto diverse sfaccettature a seconda dei punti di vista impiegati nell'affrontarlo e che, anche per questo, lo ha reso un argomento difficile da studiare (Ferraro, 1998). Per quanto riguarda l'aspetto propriamente più "tecnico" della ricerca, invece, ulteriore difficoltà è rappresentata dal periodo relativamente breve (se si considerano i tempi della pianificazione urbanistica italiana) di utilizzo del nuovo modello: circa un quindicennio nelle regioni con una cultura urbanistica più avanzata; meno di un decennio nelle restanti regioni. Ciò ha comportato il riscontro di una fase abbastanza avanzata della messa in opera della componente strategico-strutturale del modello, mentre è registrabile una condizione di arretratezza per ciò che concerne la componente programmatico-operativa, rendendo difficile un ragionamento sull'unitarietà del processo pianificatorio anche se articolato in componenti.

Alla luce delle presenti problematiche, quindi, la ricerca ha provato a ricomporre il dibattito disciplinare sulla questione dell'efficacia del piano con l'obiettivo di ridefinirne in un certo senso il concetto, attualizzandolo e adeguandolo ad un territorio e ad una società dalle esigenze notevolmente cambiate. In questo senso si individuano dei requisiti dai quali il "piano innovativo" non può prescindere per risultare efficace e attraverso i quali analizzare criticamente il piano comunale articolato in componenti col fine principale di provare a capire se il nuovo modello di piano sia effettivamente più efficace del tradizionale prg, in particolare sotto quale aspetto, e cosa invece andrebbe rivisto alla luce del presente lavoro.

---

TABELLA 1.1. – Criteri per la scelta dell'argomento

---

L'argomento deve rispondere agli interessi del ricercatore (alle sue letture, al suo mondo politico, culturale, etc.)

Le fonti a cui ricorrere devono essere reperibili (a portata materiale del ricercatore)

Le fonti a cui ricorrere devono essere maneggiabili (a portata culturale del ricercatore)

Il quadro metodologico della ricerca deve essere alla portata dell'esperienza del candidato

L'argomento deve poter essere ricercabile in termini di tempo

I risultati che scaturiranno dalla ricerca dovranno suscitare interessi anche in altri

L'argomento deve avere una rilevanza scientifica (deve poter essere pubblicabile su una rivista o apprezzata da una commissione scientifica)

Lo studio dell'argomento deve poter riempire un vuoto disciplinare o sviluppare nuove idee in campo disciplinare

I risultati della ricerca dovranno poter contribuire alla carriera personale del ricercatore

*Fonte: Adattato da Eco (1985) e Creswell (1994)*

---

---

TABELLA 1.2. – Domande cui rispondere per argomentare le ragioni della ricerca

---

Perché si è scelto questo argomento piuttosto che un altro (ad es. se ne parla molto ma in modo improprio oppure è una questione sottovalutata)

Perché questo argomento ci interessa ed è utile studiarlo

A quale tipo di approccio o disciplina accademica si fa riferimento e si utilizza

Quali sono i problemi e le domande di ricerca

Quali sono gli obiettivi di ricerca

Quali sono le implicazioni della presente ricerca alla luce di altre ricerche

*Fonte: Adattato da Silverman (2002)*

---

## **1.2. Alcune precisazioni sul metodo di indagine**

Il metodo di indagine viene definito come "un approccio generale allo studio degli argomenti di ricerca. In questo senso la scelta di una tecnica ... dovrebbe riflettere una strategia generale di ricerca ... dato che il vostro metodo predetermina la scelta delle tecniche da usare e come ciascuna di esse va utilizzata." (Silverman, 2002) Appare chiaro quindi ancora una volta l'importanza che la scelta del metodo assume all'interno di un simile lavoro, indirizzando inevitabilmente il percorso in una direzione specifica.

Nella fattispecie, per lo studio dell'efficacia del nuovo modello di piano urbanistico comunale si è utilizzato un approccio qualitativo, basato sull'indagine di

fattori molteplici non sintetizzabili in dati univocamente definiti<sup>4</sup>. Tale indagine si è articolata su due livelli – un primo livello riferito agli obiettivi del piano, un secondo livello connesso al suo processo – e sviluppata attraverso l’analisi di due casi di studio. La comparazione tra i casi non si è basata su un concetto di similitudine, bensì sullo studio di piani urbanistici comunali che sono andati ad attuarsi in contesti contraddistinti da quadri politici, legislativi, culturali specifici. Si sono volute principalmente individuare le problematiche che determinano l’inapplicabilità o il rallentamento della pianificazione in alcuni contesti regionali, col fine di verificare se condizioni di inefficacia siano dovute al modello pianificatorio in sé oppure siano causate da problemi di contesto che prescindono dalla struttura del piano.

La ricerca si presenta quindi di tipo empirico, cioè in maniera esplorativa sono stati analizzati una serie di dati ed informazioni ai quali si è cercato di dare una spiegazione di carattere esplicativo, con l’obiettivo di far emergere i punti di forza e di debolezza del nuovo modello pianificatorio.

Anche se, come già detto, la ricerca si sviluppa con un approccio tipicamente qualitativo, una piccola sezione è dedicata ad un’analisi dell’applicazione del nuovo modello di piano in Italia effettuata in termini di piani redatti e approvati sull’intero territorio nazionale a partire dalla metà degli anni ‘90, evidenziando nel particolare l’incidenza di ogni singola regione. In questo senso si è utilizzato un modello *dominant-less dominant design*<sup>5</sup>, così da non stravolgere la struttura della ricerca. Il presente modello è sembrato il più adatto in quanto l’intento di un simile lavoro non era quello di restituire uno studio quantitativo del fenomeno, bensì quello di fornire a chi legge un’idea generale di quanto il nuovo modello sia “tecnicamente” e “operativamente” entrato a far parte del *modus operandi* dei pianificatori italiani che operano a livello locale, indipendentemente dall’efficacia o meno dei piani redatti.

### **1.3. Il percorso metodologico: la struttura, i dati e le tecniche**

Dopo una fase iniziale di individuazione del tema – domande di orientamento, rilevanza, criticità e obiettivi del tema (cfr. § 1.1) – ed un suo primo inquadramento attraverso un percorso ad imbuto (fig. 1.1), il percorso metodologico della ricerca si è sviluppato attraverso tre fasi principali che hanno consentito una strutturazione e uno sviluppo lineare del lavoro e dei suoi contenuti:

1. Fase di concettualizzazione;
2. Fase di rilevazione;
3. Fase di interpretazione.

---

<sup>4</sup> Per una maggior chiarezza si propone di seguito una delle distinzioni disponibili tra approccio qualitativo e quantitativo in letteratura: “[the qualitative] study is defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants, and conducted in a natural setting. Alternatively a quantitative study ... is an inquiry into a social or human problem, based on testing a theory composed of variables, measured with numbers, and analyzed with statistical procedures, in order to determine whether the predictive generalizations of the theory hold true.” (Creswell, 1994, pp. 1-2)

<sup>5</sup> Il *dominant-less dominant design* (Creswell, 1994) è un modello attraverso il quale il ricercatore presenta il proprio lavoro strutturandolo secondo l’approccio di ricerca prevalente (in questo caso quello qualitativo) anche se contiene al suo interno una piccola parte i cui elementi sono caratteristici dell’approccio quantitativo.

FIG. 1.1 *Percorso ad imbuto per l'inquadramento del tema di ricerca*



La prima fase di concettualizzazione è stata caratterizzata dalla costruzione del quadro teorico di riferimento mediante un'analisi della letteratura sull'efficacia del piano e sul modello di piano urbanistico comunale articolato in componenti strutturali e programmatiche. Da una simile costruzione è stato possibile produrre schemi, griglie e grafici da utilizzare come strumenti per l'analisi dell'efficacia del "nuovo" piano riformato e del suo grado di utilizzo sull'intero territorio nazionale.

La seconda fase di rilevazione è consistita nella campionatura, con conseguente scelta, dei casi di studio (vedi anche § 1.4) e nella rilevazione dei dati riguardanti la pianificazione urbanistica comunale (l'eterogeneità del modello e il suo stato di attuazione sul territorio nazionale). Tale rilevazione empirica è stata possibile grazie alle tecniche e agli strumenti messi in campo, che hanno permesso uno sviluppo più adeguato del tema di ricerca. Sia nel caso specifico dei casi di studio, sia nel caso dello studio sull'eterogeneità della pianificazione urbanistica comunale sull'intero territorio nazionale e del loro stato di attuazione, è stata utilizzata una tecnica di rilevazione mista che ha unito l'indagine indiretta a quella diretta. L'indagine indiretta è consistita nello studio critico dei testi, articoli e atti di convegno inerente il tema, affiancato da una lettura interpretativa degli articolati di legge. Nei casi di studio tale indagine è stata affiancata da un'analisi interpretativa degli strumenti di pianificazione inerenti lo specifico caso e da un'indagine della rassegna stampa locale, riferimento principale per la ricostruzione del dibattito politico e cittadino che ha interessato il piano nella sua formazione. L'indagine diretta, invece, è consistita in interviste a soggetti privilegiati: per quanto riguarda i casi di studio sono stati intervistati, laddove è stato possibile, i progettisti dei piani oggetto di studio, con relativo gruppo di progettazione, e soggetti appartenenti alle amministrazioni comunali interessate, riferimento principale per la ricostruzione della fase gestionale e attuativa del piano<sup>6</sup>; per quanto riguarda la pianificazione comunale sull'intero

<sup>6</sup> Con riferimento al caso di studio di Prato, hanno contribuito alla dissertazione e al prodotto del presente lavoro: l'arch. Paolo Maria Vannucchi per ciò che concerne lo sviluppo urbanistico di Prato e i contenuti ed effetti del Piano Secchi; gli arch. Riccardo Pecorario (Progettista e coordinatore per le attività di pianificazione e Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Prato fino al 31/01/2011) e Michela Brachi (Servizio pianificazione e attuazione urbanistica del Comune di Prato) per quanto riguarda la fase gestionale e attuativa del Piano Secchi; l'arch. Gianfranco Gorelli (consulente generale e coordinatore del progetto del nuovo piano strutturale di Prato) per tutto quanto riguarda i contenuti e la forma del nuovo

territorio nazionale, invece, sono stati intervistati professionisti con comprovata esperienza in campo sia disciplinare sia professionale nei differenti contesti italiani in grado di fornire un quadro complessivo il più possibile chiaro della situazione pianificatoria nazionale a livello comunale<sup>7</sup>.

La terza fase di interpretazione, infine, ha rappresentato un'analisi di contenuto dell'indagine empirica condotta che, sulla scorta dei contenuti e degli schemi costruiti attraverso il quadro teorico di riferimento, ha consentito di effettuare una valutazione dell'efficacia dei piani esaminati. In chiusura, quindi, partendo dalle risultanze empiriche dei casi di studio e dagli assunti teorici di partenza, si provano ad effettuare delle considerazioni sul piano urbanistico comunale, che si sviluppano sostanzialmente su due livelli: il primo livello di tipo economico-politico-culturale, il secondo livello di tipo tecnico-operativo.

#### **1.4. Un approfondimento sul caso di studio come strumento di ricerca**

Nell'ambito degli studi sulla metodologia di ricerca, il caso di studio rappresenta un'indagine approfondita di tipo empirico consigliata nei casi in cui risulta difficile scindere l'oggetto della ricerca dal contesto in cui va ad interagire, in quanto ad esso strettamente correlato (Yin, 1993, 1994). Una strategia di ricerca fondata sui casi di studio può seguire in genere due disegni – singolo o multiplo – rispettivamente fondati su un unico o sulla comparazione di più casi di studio. A sua volta ognuno di essi, sulla base dei contenuti e della finalità della ricerca, può essere indagato in modo esplorativo, esplicativo e descrittivo (Yin, 1993). Con riferimento alla presente ricerca, l'efficacia del nuovo modello di piano viene approfondita attraverso un disegno multiplo che prevede più casi di studio, in particolare due, i cui criteri di comparabilità, come già detto, non si fondano sul concetto di similitudine ma sulla comparazione di contesti strutturalmente differenti sui quali spiegare fenomeni simili. L'analisi dei casi avviene in particolare attraverso un approccio esplorativo-descrittivo in cui, sulla base degli elementi di indagine scaturiti dallo studio sull'efficacia, si esplora la possibile efficacia dei piani urbanistici scelti per l'approfondimento.

La scelta di indagare l'efficacia del piano attraverso l'approfondimento di due casi di studio nasce in primis dalla natura dell'oggetto di ricerca – il piano urbanistico appunto, fortemente correlato al contesto in cui si va a calare – e l'esigenza di evidenziare come uno stesso strumento, a parità di modello e di principi, possa produrre effetti differenti in base al territorio in cui va a calarsi. La scelta dei due casi di studio è avvenuta quindi all'interno di due contesti regionali diametralmente opposti, la Regione Toscana e la Regione Campania: la prima contraddistinta da una

---

PS; i proff. dell'Università di Firenze, e consulenti al nuovo piano strutturale, Giancarlo Paba e Camilla Perrone per tutto ciò che ha interessato il processo partecipativo del nuovo piano.

Per quanto riguarda, invece, il caso di studio di Cava dei Tirreni, un contributo importante è stato fornito, con riferimento soprattutto al processo di piano, dagli arch. Carlo Gasparrini (Coordinatore Scientifico del Piano) e Daniela Mello (collaboratrice al coordinamento scientifico).

<sup>7</sup> Fondamentale per la dissertazione è stato il contributo fornito dai professori Gianluigi Nigro, per quanto concerne gli approcci e lo stato della pianificazione comunale in Puglia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio; Alessandro Dal Piaz, per quanto riguarda lo stato della pianificazione comunale in Campania; Vezio De Lucia, per quanto riguarda il nuovo modello di piano sdoppiato in Toscana; gli stessi Gianfranco Gorelli e Carlo Gasparrini per uno sguardo più ampio alla disciplina, prescindendo dai casi specifici di Prato e Cava dei Tirreni. Un ulteriore contributo è stato fornito dall'arch. Antonio Oliviero, per quanto riguarda lo stato della pianificazione in Campania e in Calabria.

tradizione urbanistica culturalmente e operativamente avanzata; la seconda caratterizzata tuttora da un grave ritardo per quanto concerne la pianificazione territoriale.

La Regione Toscana è quella che, prima fra tutte, ha introdotto una legge per il Governo del Territorio che prevede il nuovo modello di piano comunale articolato in componenti strategico-strutturali e operativo-programmatiche ed è l'unica Regione che, ad oggi, dopo dieci anni di pratiche pianificatorie, ha aggiornato tale legge emanandone una nuova. In particolare, nella scelta del caso di studio toscano, la città oggetto di indagine doveva rispecchiare tre criteri principali, ovvero doveva trattarsi di una città caratterizzata da una consolidata tradizione urbanistica; una città che si fosse dotata di un piano comunale articolato in componenti e il cui ciclo completo (nelle sue componenti strategico-strutturali e operativo-programmatiche) fosse concluso da almeno cinque anni, in modo da poterne valutare gli esiti in maniera maggiormente attendibile; una città che stesse aggiornando, o redigendo nuovamente, lo strumento urbanistico comunale così da poter osservare cosa, in riferimento al piano precedente, sia stato ritenuto condivisibile, e quindi da "mantenere", e cosa invece da rielaborare, quali strategie siano state messe in atto, con lo scopo di valutare quale possa essere la potenziale efficacia del nuovo piano. La città di Prato, essendo dotata di un piano comunale articolato in componenti dal 2001 – il cosiddetto Piano Secchi – e redigendo a partire dal 2007 un nuovo piano, rispecchia appieno queste tre condizioni e rappresenta il primo caso di studio.

Per quanto riguarda la Regione Campania lo scenario cambia completamente. Il territorio è stato per lunghi decenni mal governato, e per ampie zone continua ad esserlo. In molti Comuni la strumentazione urbanistica risulta essere negletta e inapplicata, in altri addirittura non è mai stato redatto nessuno strumento che regolasse la crescita prima, la trasformazione poi, del territorio. Anche la Regione Campania, seppur in anni più recenti rispetto alla Regione Toscana, si è dotata di una legge per il Governo del Territorio che prevede l'articolazione del piano comunale in componenti. La recente nascita della legge, e quindi il recente utilizzo del nuovo modello pianificatorio comunale in questa regione, associato ad un ritardo culturale generale in campo urbanistico, ha imposto dei criteri diversi nella scelta dello specifico caso di studio. La maggior parte dei Comuni campani, infatti, ancora non si sono dotati di un piano urbanistico redatto secondo il nuovo modello. Coloro che si sono mobilitati per redigerlo, invece, si trovano ancora in una fase di formazione o di recente approvazione. Per questi motivi i criteri che hanno guidato nella scelta del caso di studio sono stati differenti. In particolare, bisognava rispecchiare due condizioni imprescindibili: doveva trattarsi di una città in cui fosse in vigore già un piano regolatore generale (che, a differenza della Regione Toscana, non è una caratteristica comune); una città in cui, se non già approvato, il nuovo piano articolato in componenti fosse quanto meno già redatto e in una fase avanzata di approvazione. In linea con questi criteri è il Comune di Cava dei Tirreni, che rappresenta il secondo caso di studio. Ovviamente dalla valutazione di efficacia di questo caso scaturiranno considerazioni probabilmente diverse rispetto al caso di studio di Prato. Questo perché diversi sono gli scenari di riferimento e, quindi, diverso è il grado di utilizzo della strumentazione urbanistica. In questo senso, i due livelli di indagine – il primo livello riferito agli obiettivi del piano, il secondo livello connesso al suo processo – sviluppati dalla ricerca, e attraverso i quali analizzare l'efficacia del nuovo piano, non possono essere applicati in maniera uguale ai due casi di studio. Il primo livello di indagine, riferito agli obiettivi del piano, può essere applicato unicamente al Piano Secchi, in quanto già approvato ed esecutivo sul

territorio da ormai circa dieci anni e, quindi, idoneo per una lettura in cui la finalità principale è quella di capire in che modo il piano, attraverso l'applicazione del nuovo modello, riesca o sia riuscito a promuovere e/o implementare quegli obiettivi dichiarati di sostenibilità ambientale e giustizia sociale. Il secondo livello di indagine, riferito al processo di piano, può essere invece applicato ad entrambi i casi di studio, (Piano Secchi e nuovo Piano Strutturale per quanto riguarda Prato e PUC per ciò che concerne Cava dei Tirreni). Nel caso di Cava dei Tirreni, in particolare, l'obiettivo è quello di capire quanto, in un contesto territoriale problematico – soprattutto dal punto di vista sociale ed economico – quale quello campano, il nuovo modello pianificatorio riesca in primo luogo a snellire le procedure e i tempi di formazione e approvazione del piano rispetto al piano regolatore generale e se riesca, in secondo luogo, a rispecchiare quelle che sono le esigenze e i desideri degli abitanti. Da questa analisi l'obiettivo è cercare di capire, come nel caso di Prato, quale possa essere la potenziale efficacia del nuovo piano.

***II Parte – Verso nuovi modelli  
interpretativi del piano***



## 2. La questione dell'efficacia: un concetto in evoluzione

In Italia si discute di efficacia ormai da molti anni sia in ambito accademico che professionale ma, nonostante il ruolo centrale che ha assunto e continua ad assumere il tema all'interno del dibattito disciplinare, non molti sono stati i contributi sull'argomento dal punto di vista empirico.

Da una rassegna degli studi effettuati si evince la complessità nella trattazione dell'argomento facendo emergere due considerazioni principali. La prima considerazione riguarda il concetto stesso di efficacia e di come esso si sia evoluto in seguito alla nascita, all'interno del sistema pianificatorio, di nuovi e numerosi strumenti per il governo del territorio. Inizialmente, infatti, quando si parlava di efficacia della pianificazione ci si riferiva in realtà agli effetti e agli esiti del piano urbanistico comunale nella sua accezione di PRG così come definito dalla legge n. 1150 del 1942. A partire dagli anni novanta – con l'introduzione nel sistema pianificatorio di nuovi strumenti urbanistici innovativi e all'interno di un nuovo quadro legislativo nazionale e regionale in materia di governo del territorio – il concetto di efficacia si è ampliato, legandosi non soltanto al piano regolatore bensì riferendosi alle relazioni che legano il piano a programmi e politiche territoriali, a livello locale e ai livelli superiori.

La seconda considerazione riguarda la valutazione di efficacia e di come essa possa cambiare in base al punto di vista dal quale ci si pone nell'affrontarla. "Il termine generale di efficacia copre in realtà una gamma di sfumature che vanno dall'attuazione delle decisioni, all'efficienza nel raggiungere obiettivi dati, agli effetti che si dispiegano dalle azioni di piano, più o meno prevedibilmente, nei tempi lunghi. ... Le cose si complicano se si considera la pianificazione come un processo scandito di fasi. ... In ogni azione (di piano) si sommano normalmente diverse intenzioni, ciascuna delle quali è suscettibile di una propria indipendente valutazione di efficacia. ... Una stessa azione può rivelarsi efficace o non efficace a seconda dell'orizzonte temporale e dei criteri di giudizio scelti" (Ferraro, 1998, 8-9).

La difficoltà nello studio dell'efficacia, quindi, risiede nella mancanza di un modello unico e preciso da seguire. A tal riguardo, interessante appare la riflessione di Giovanni Ferraro sul perché nessuno studia l'efficacia: in realtà "non sappiamo cosa cercare, quando ci interroghiamo di efficacia, perché non sappiamo cosa del piano dovrebbe realizzarsi e in che misura, perché le definizioni e i testi di piano di cui disponiamo sono inadatti a qualunque verifica empirica" (Ferraro, 1998, 7).

Da tale riflessione emerge la necessità di ripercorrere empiricamente l'evoluzione che ha interessato l'efficacia della pianificazione, cercando di capire quale sia il modello interpretativo più appropriato da applicare nell'analisi del piano – così come inteso e approfondito in questa ricerca – col fine di ipotizzare quale possa essere il suo reale grado di efficacia e capire se con la riforma in corso si sia intrapresa la strada giusta.

In riferimento a tale ricerca, e alla volontà di affrontare il tema della efficacia della strumentazione urbanistica comunale in Italia, si è scelto di studiare il concetto e le varie interpretazioni di efficacia unicamente attraverso la letteratura urbanistica italiana. Tale scelta è avvenuta innanzitutto con l'obiettivo di delimitare l'oggetto della ricerca, escludendo una casistica comparativa di altri contesti europei. Oltre al fattore tempo, la diversa natura della strumentazione urbanistica italiana rispetto ad

altri contesti internazionali ha rappresentato ulteriore motivo di delimitazione dello studio al solo dibattito italiano, col fine di non correre il rischio di discostarsi troppo dall'obiettivo della ricerca, ovvero l'analisi dell'efficacia del modello di "piano sdoppiato" nel sistema di governo del territorio locale in Italia.

## 2.1. Efficienza o efficacia?

Nel discutere di analisi del piano, non di rado i termini di «efficacia» ed «efficienza» vengono tra loro interscambiati o usati in maniera poco chiara, correndo il rischio di generare situazioni confusionarie. Un chiarimento a tal riguardo può risultare perciò sicuramente utile per la trattazione del tema.

Dal punto di vista puramente terminologico, per efficacia si intende tutto ciò che produce l'effetto voluto, che raggiunge lo scopo cui è destinato; efficiente, invece, è tutto ciò che è in condizione di produrre un effetto, che è in grado di funzionare, che ha un buon rendimento.<sup>8</sup>

In questo senso, quindi, si intende per efficienza un idoneo uso di strumenti e mezzi appropriati per il raggiungimento di uno scopo. Non sempre però ciò che è efficiente risulta essere anche efficace. Semplificando di molto il concetto, secondo questa accezione, si ha efficacia in condizioni di massima efficienza, ovvero quando effetti ed esiti coincidono. Per effetti si intendono i risultati attesi da una determinata azione; per esiti si intende ciò che realmente si verifica attraverso l'attuazione di quell'azione.<sup>9</sup> Tale definizione è certamente utile per chiarire il significato epistemologico dei termini ma, con riferimento alla strumentazione urbanistica, tali concetti assumono maggiore complessità.

Nella strumentazione urbanistica, in particolare, l'efficienza è legata soprattutto alla realizzazione di obiettivi di economicità e produttività dell'impianto urbano e rappresenta solo una delle componenti necessarie per il raggiungimento dell'efficacia (Tutino, 1986). In termini simili, inoltre, un piano viene ritenuto efficiente se riesce a rispondere in termini utili (o quantomeno ragionevoli) alle esigenze di istituto in termini tecnicamente appropriati (Piroddi, 2010). Una strumentazione urbanistica efficiente, quindi, dovrebbe essere caratterizzata da una adeguata agibilità politico-amministrativa nei confronti degli enti locali, da un corretto e coerente rapporto tra obiettivi e scelte, da una adeguata politica di programmazione, da effettive risultanze anche sotto il profilo morfologico. Per essere efficace, invece, la strumentazione urbanistica deve avere la capacità di produrre direttamente gli effetti voluti e specifici dello strumento, non solo dal punto di vista gestionale e decisionale, ma anche sotto l'aspetto sociale ed ambientale. Una delle prime interpretazioni di efficacia, infatti, considera come parametri di valutazione del piano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza (così come appena descritti), equità e bellezza. In riferimento a tale definizione, l'equità è legata al raggiungimento degli obiettivi di giustizia sociale, rappresentati da una trasparenza nei processi democratici e dalla attuazione di politiche redistributive di costi e benefici nella riorganizzazione urbana, mentre il termine bellezza è inteso in riferimento alla qualità morfologica prodotta dal piano e

---

<sup>8</sup> Dal Dizionario Garzanti della Lingua Italiana.

<sup>9</sup> Dal materiale didattico del Corso di Politiche Territoriali tenuto dal prof. Giovanni Laino nel gennaio 2006 nell'ambito del Corso di Laurea in Urbanistica e Scienze della Pianificazione Territoriale e Ambientale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

alla tutela dei valori naturalistici, ambientali e storico-culturali esistenti sul territorio<sup>10</sup> (Tutino, 1986).

Nell'applicazione di tale definizione di efficacia, molto spesso emerge una tensione tra obiettivi di efficienza e obiettivi di equità – relativi alla redistribuzione di beni o risorse pubbliche – in cui il raggiungimento di obiettivi di efficienza impone il sacrificio di obiettivi di equità, e viceversa. Un esempio è caratterizzato dal problema della distribuzione sul territorio di attrezzature e servizi e, più in generale, dalle stesse previsioni insediative.<sup>11</sup>

Una diversa interpretazione di efficienza è legata al concetto di fattibilità. Secondo questa accezione, per governare utilmente le dinamiche territoriali e per essere efficiente un piano deve proporre degli interventi che non solo siano adeguati ma che siano soprattutto realizzabili. Tali interventi riguardano sicuramente trasformazioni di tipo sia fisico che funzionale ma, in una nuova logica di piano, non si escludono anche interventi di "conservazione attiva"<sup>12</sup>. Quando si parla di realizzabilità del piano non ci si riferisce solo all'aspetto tecnico, bensì alla necessità di costruire una serie di relazioni e di alleanze di tipo socio-politico, alle diverse scale, col fine di creare elevati livelli di consenso. Tale consenso consiste principalmente in una convergenza di opinioni e, soprattutto, di interessi. Ai fini dell'efficienza del piano, infatti, "la convergenza degli interessi ... è indispensabile per garantire una collaborazione, una mobilitazione attiva, da parte di una pluralità di soggetti, con differenti quote di "poteri" decisionali e variegate capacità operative, nel corso dell'intero processo, dalla progettazione alla realizzazione degli interventi" (Dal Piaz, 2004, 14). Una tale formulazione sembra quasi escludere dal processo quei soggetti privi di poteri e capacità operative. Quindi, sfociando nel concetto di efficacia, un piano per essere efficace, non solo deve essere caratterizzato da una convergenza di opinioni e di interessi, ma deve far sì che anche quei soggetti più deboli, ma comunque portatori di diritti, siano parte integrante del meccanismo del consenso.

Da quanto detto emerge in sintesi che, nonostante sia importante che un piano risulti efficiente, il vero obiettivo da perseguire ai fini di un buon governo del territorio è quello dell'efficacia, soprattutto all'interno di una logica sostenibile di utilizzo, sviluppo e tutela del territorio locale.

TABELLA 2.1. – Definizioni di efficienza ed efficacia a confronto

	<b>Efficienza</b>	<b>Efficacia</b>
Dizionario Garzanti (1974)	Efficiente è tutto ciò che è in condizione di produrre un effetto, che è in grado di funzionare, che ha un buon rendimento.	Efficace è tutto ciò che produce l'effetto voluto, che raggiunge lo scopo cui è destinato.
Laino G. (2006)	Si intende per efficienza un idoneo uso di strumenti e mezzi appropriati per il	L'efficacia si verifica in condizioni di massima efficienza, ovvero quando

<sup>10</sup> Tale interpretazione di efficacia fu data in riferimento al piano così come legittimato dalla legge n. 1150 del 1942. Nonostante l'evoluzione che ha interessato la strumentazione urbanistica negli ultimi anni, il perseguimento di tali obiettivi sono da ritenersi tuttora prioritari per un buon governo del territorio.

<sup>11</sup> Cfr. Cressati P. (1986), "Valutazione di efficacia dei piani urbanistici. Considerazioni conclusive sui casi di studio" in Tutino A. (a cura di), *L'efficacia del piano*, Edizioni lavoro, Roma, pp. 431-455.

<sup>12</sup> Quella della conservazione è una scelta, e non la registrazione della assenza di modificazioni per una lunga durata come se ciò lasciasse di per sé presumere che le cose debbano continuare così; evidenziare quanto si conserva costituisce un riferimento per la progettazione della riqualificazione del "trasformabile" e del "trasformando" (Dal Piaz, 1999).

	raggiungimento di uno scopo.	effetti ed esiti coincidono.
Tutino A. (1986)	L'efficienza è legata soprattutto alla realizzazione di obiettivi di economicità e produttività dell'impianto urbano e rappresenta solo una delle componenti necessarie per il raggiungimento dell'efficacia.	Per essere efficace la strumentazione urbanistica deve avere la capacità di produrre direttamente gli effetti voluti e specifici dello strumento, non solo dal punto di vista gestionale e decisionale, ma anche sotto l'aspetto sociale ed ambientale.
Dal Piaz A. (2004)	Per essere efficiente un piano deve proporre degli interventi che non solo siano adeguati ma che siano soprattutto realizzabili. La realizzabilità del piano non è riferita unicamente all'aspetto tecnico, bensì alla necessità di costruire una serie di relazioni e di alleanze di tipo socio-politico, alle diverse scale, col fine di creare elevati livelli di consenso.	Un piano per essere efficace, non solo deve essere caratterizzato da una convergenza di opinioni e di interessi, ma deve far sì che anche quei soggetti più deboli, ma comunque portatori di diritti, siano parte integrante del meccanismo del consenso.

## 2.2. L'efficacia del piano: alcune definizioni

Come già anticipato, per lungo tempo la dissertazione in materia di efficacia ha riguardato prevalentemente il piano regolatore generale nella sua forma tradizionale rappresentando lo strumento principale, in molti casi l'unico, al centro del dibattito. Inizialmente si è scontato il limite di una valutazione di efficacia in cui la bontà dello strumento veniva misurata in base alla quantità di previsioni che si erano più o meno concretamente realizzate nella realtà, considerando quindi unicamente gli effetti di tipo fisico che lo strumento comportava sul territorio e attribuendo condizioni di inefficacia esclusivamente alla forma e alla natura rigida e prescrittiva del piano. In questo senso, con un'interpretazione che si lega anche al grado di consenso che il piano riesce ad ottenere a livello sociale,

l'efficacia ... può misurarsi ... nella capacità che ha il piano di *radicarsi* in un contesto territoriale e sociale, di inserirsi e di promuovere processi di trasformazione, di essere attuato realizzando gli obiettivi per cui è stato costruito. Anzi direi che fortemente legata alla sua efficacia è la capacità del piano di esplicitare il progetto di città che lo sostiene; progetto che può coincidere con un "disegno di città", ma anche con un codice di comportamento per una comunità che trasforma il proprio territorio (Calace, 1999, 18).

Inoltre, generalmente quando si parlava di efficacia del piano ci si riferiva alla sua "efficacia giuridica", valutata relativamente alla "cogenza" delle sue prescrizioni grafiche e normative (Vittorini M., 1998). Tale efficacia può essere diretta o indiretta. Nel primo caso le prescrizioni diventano operanti nel momento in cui entra in vigore il piano (è il caso del piano regolatore generale); nel secondo caso invece le prescrizioni diventano operanti nel momento in cui vengono recepite da piani subordinati regolarmente approvati (è il caso, ad esempio, dei piani di livello territoriale). L'efficacia giuridica dei piani è strettamente legata ad un'efficacia di tipo istituzionale, ovvero alle competenze, generali e specifiche, dell'autorità pianificante che dovrebbe garantire il pieno rispetto di leggi, ordinanze, norme tecniche.

Restando valida tutt'oggi la definizione di efficacia giuridica del piano, solo successivamente parlare di efficacia ha assunto più sfaccettature legandosi a concetti come utilità, produttività, impatto, effetti, necessità, ognuno con proprie implicazioni, capaci di portare a sbocchi a volte anche molto diversi. In questa logica la ricerca portata avanti da Tutino ha proposto due possibili valutazioni di efficacia:

[la prima] si esprimeva sottoforma di verifica della adeguatezza degli strumenti di pianificazione generale rispetto agli obiettivi di chi li utilizza e li gestisce (quasi sempre non coincidenti con gli obiettivi interni del piano) e a partire dalle trasformazioni effettivamente realizzate per misurare se, come, quando, perché, il piano le avesse determinate o influenzate (e non a partire dal piano per misurare se, come, quando, perché, avesse realizzato le proprie ipotesi); [la seconda] proponeva la necessità di portare avanti un lavoro interno alla disciplina, consistente nel definire il piano nella sua evoluzione concreta, riconoscerne e descriverne i caratteri, i modelli, i contenuti, il linguaggio.<sup>13</sup>

Tale approccio viene esplicitato mediante tre filoni tematici intorno cui indagare: il rapporto tra piano e gestione, il rapporto tra piano e progetto, i modelli di piano.

Indagare sul rapporto tra piano e gestione vuol dire ricostruire i rapporti tra il PRG e la gestione delle trasformazioni urbane e territoriali col fine di verificare l'utilità o, meglio, l'impatto dello strumento urbanistico in riferimento non solo agli effetti esplicitamente perseguiti e previsti ma anche, e spesso, in relazione ad effetti inattesi<sup>14</sup>. L'obiettivo, quindi, è quello di capire

quando, dove, perché, i piani abbiano connotato con evidenza le trasformazioni in un senso comunque voluto e diverso da quello delle tendenze neutrali, siano cioè serviti a realizzare politiche, a conseguire obiettivi (non necessariamente gli obiettivi del piano); quali siano le circostanze (nel piano, nella gestione) che corrispondono a questi risultati; quali quelle che viceversa li hanno ostacolati o impediti; con quali strumenti diversi dal PRG la gestione abbia

---

<sup>13</sup> Marcarini A. (1986), "Cronistoria della ricerca" in Tutino A. (a cura di), op. cit., p. 22.

<sup>14</sup> Molti effetti scaturiti da un piano, infatti, non sono intenzionali ma non per questo risultano essere sempre indesiderati. A tal proposito risulta utile la distinzione che compie Luigi Mazza distinguendo tra «efficacia», intesa come produzione di effetti desiderati, e «effettualità», intesa come produzione di «altri» effetti non previsti ma non per questo indesiderati. (Mazza, 1998)

potuto realizzare politiche territoriali e conseguire risultati apprezzabili ove ciò si sia verificato indipendentemente dal piano; quale rapporto si istituisce tra piano e altre forme e strumenti di intervento della pubblica amministrazione.<sup>15</sup>

Il secondo filone tematico rispecchia il momento di crisi della disciplina urbanistica, in cui il progetto veniva visto come metodo di lavoro alternativo al piano<sup>16</sup>, e propone il superamento dell'antitesi tra piano e progetto come obiettivo da perseguire ai fini dell'efficacia. Il piano, inteso in questo senso come sistema di relazioni che dovrebbe conseguire alcune trasformazioni attraverso interventi complessi, dovrebbe essere reso operativo da una serie di strumenti urbanistici in grado di governare la città in tutti i suoi aspetti e a diverse scale contemporaneamente, articolando quindi variabili gestionali, funzionali e fisiche in modo integrato. L'obiettivo, quindi, è quello di superare il pericolo rappresentato da piani che non si occupano della definizione fisica dello spazio da un lato e da progetti che non si occupano degli aspetti gestionali e funzionali dall'altro.

Quando si parla di valutazione dei modelli di piano, infine, si intende "verificare se esiste o meno, nella prassi delle amministrazioni locali, un modello di piano largamente adottato, diffuso territorialmente, e di quale natura esso sia. Più in particolare, si tratta di verificare di quali «ingredienti» esso è composto, e come vengono utilizzati tali ingredienti all'interno del processo di costruzione del piano: quale sia, in sostanza, il «ricettario» che li lega." (Gabrielli, 1986, 91) Tale valutazione di efficacia è legata principalmente alla natura tecnica e procedurale dello strumento. Per «ingrediente», infatti, viene inteso il contenuto tecnico esplicito che viene utilizzato per la costruzione del piano e che riguarda in particolar modo le voci della legenda delle tavole grafiche del piano e il significato che le lega alle norme tecniche di attuazione. Per «ricettario», invece, si intende la ratio che lega e mette in relazione i diversi ingredienti del piano, che quasi mai è esplicita, e che necessita di interpretazioni e chiavi di lettura differenti per ogni singolo caso. Si tratta quindi di una efficacia misurata a partire da una valutazione del rapporto che intercorre fra gli obiettivi prefissati e la bontà degli strumenti utilizzati per conseguirli. Attraverso questo tipo di valutazione in pratica è possibile fornire un'idea rilevante della possibile efficacia dello strumento e del suo futuro rendimento già al momento della sua adozione. Tale concetto si lega alla definizione di "efficacia tecnica" del piano fornita da Luigi Mazza in cui

definito in termini materiali il piano è un insieme di proposizioni normative e indicative, prodotto dalla concorrenza delle pratiche politiche e tecniche che informano il processo di piano. [...] Prima di essere una collezione di progetti da attuare, un piano è un contratto e insieme un bilancio

---

<sup>15</sup> Chicco P., Corsico F., Garelli M., Tutino A. (1986), "Il rapporto tra piano e gestione" in Tutino A. (a cura di), op. cit., p. 44.

<sup>16</sup> Uno dei modi che l'urbanistica ha scelto per uscire dalla crisi è stato quello di riscoprire i temi dell'architettura della città e del paesaggio. Se si considera infatti che le radici dell'urbanistica italiana si possono far risalire alla cultura architettonica, tale reazione non sembra poi così assurda. Gli urbanisti che si sono formati ed hanno operato in Italia fino a un decennio fa sono maggiormente architetti, legati ad una cultura professionale che considera il progetto urbanistico come un progetto architettonico di grande scala, oltretutto la premessa professionale e la precondizione tecnica per lo sviluppo della progettazione edilizia. L'urbanistica, in questo senso, si riduce ad un'infrastrutturazione amministrativa, fisica e formale del territorio affinché in alcuni nodi del tessuto urbano e del paesaggio si possa dar vita al progetto architettonico (Mazza, 1997).

consuntivo, una sorta di regolamento di conti tra gli attori in gioco. A ragione di queste caratteristiche il piano può sviluppare un'efficacia indipendente dalla sua attuazione, perché con l'adozione-approvazione il piano produce ... un'efficacia che si manifesta nel momento in cui il contratto è sancito e rappresentato, e ancora inattuato (Mazza, 1998, 48).

Tale efficacia, dal punto di vista della completezza, è tanto maggiore quanto più lo strumento è in grado di assolvere alle diverse funzioni tecniche che ne costituiscono i contenuti. Dal punto di vista qualitativo, il grado di efficacia è fornito valutando fino a che punto e in quale modo tali funzioni vengano assolte<sup>17</sup>. Secondo questa accezione, Mazza ritiene che il piano produca quindi degli effetti "necessari" e degli effetti "secondari" o "possibili". I primi si verificano al momento dell'adozione-approvazione, i secondi sono una conseguenza delle pratiche urbanistiche successive e attuative del piano. Con questa distinzione non si vuole stabilire una gerarchia tra effetti necessari e possibili, bensì evidenziare la natura diversa degli effetti che a loro volta possono produrre forme di efficacia differenti.

Il piano per essere efficace, inoltre, deve sapersi adattare all'evoluzione della domanda e dell'uso di chi fa e utilizza il piano. In questo senso il concetto di efficacia è strettamente legato al concetto di utilità, intendendo con questa la "disponibilità strumentale ad assecondare intenzioni o realizzare decisioni anche estemporanee o sopravvenienti" (Tutino, 1986, 541).

L'utilità corrisponde, quindi, ad una propensione per l'uso meramente strumentale o tattico del piano, prescindendo dai suoi contenuti e tendendo a travolgere la sua rigidità a favore di un continuo adeguamento alle convenienze del contratto sociale (col fine di ridurre o contenere gli effetti perversi dovuti alla rendita immobiliare urbana e generare occasioni di compensazione sociale di tali effetti). In linea con questa teoria si può quindi affermare che un piano si dimostra efficace se contribuisce a migliorare la capacità delle istituzioni di governare il mutamento del territorio e delle città.

Un'altra accezione di efficacia, sempre legata al concetto di utilità, è quella fornita da Alberto Clementi, il quale ritiene che condizione essenziale per l'efficacia del piano, e quindi per la sua utilità, sia la capacità di interpretare criticamente il contesto di azione.

Un piano fondato su una interpretazione del contesto poco intelligente – nel senso di intelligenza del mutamento e delle sue condizioni – è un piano inevitabilmente destinato alla sconfitta<sup>18</sup>.

Il piano quindi deve essere in grado di descrivere la realtà del suo territorio, deve essere portatore di valori attraverso i quali gli abitanti si possano rispecchiare.

---

<sup>17</sup> In riferimento al piano regolatore generale, Mazza individua sei funzioni principali cui deve assolvere il piano: funzione di legittimazione (politica e tecnica), di composizione (tra locale e globale), di regolazione, di programmazione, di strutturazione del processo decisionale, di comunicazione. L'elenco delle funzioni da analizzare e valutare può essere integrato o modificato in base al modello di piano preso come riferimento. Ovviamente tale approccio sarà tanto più valido quanto più la scelta delle possibili categorie tecniche siano condivisibili disciplinarmente. Cfr. Mazza L. (1998), "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica* n. 110, pp. 48-50.

<sup>18</sup> Contributo di Clementi A. in Nigro G., Bianchi G. (a cura di) (2003), *Politiche, programmi e piani nel governo della città. Integrazione e percorsi strategici alla ricerca dell'efficacia*, Gangemi, Roma, p. 324.

Un'efficacia di questo tipo è valutabile in termini di rispondenza tra i valori del piano e i valori della popolazione. Quanto più il piano riesca a soddisfare le esigenze della popolazione tanto più esso risulta essere efficace.

Ad una simile interpretazione si può associare un concetto di efficacia del piano fortemente legato al suo grado di persuasione:

attraverso la fiducia che stabilisce nei soggetti, il piano finisce anche per legittimarsi retrospettivamente, e per rafforzare circolarmente le condizioni per la propria realizzazione [misurabile] ... con la sua capacità di darsi a credere, nelle strategie e nelle decisioni operative dei soggetti, come "vero" e "definitivo", quantomeno all'interno degli orizzonti temporali convenuti. (Ferraro, 1991, 163-164)

L'importanza di un simile approccio è data dal presupposto che, in un contesto di grande incertezza dovuta alle esternalità prodotte dalla città, non è possibile dimostrare razionalmente la superiorità tecnica delle soluzioni del piano quindi, ai fini dell'efficacia, bisogna far riferimento a valori e bisogni ritenuti importanti dalla società attraverso appunto un'operazione di persuasione e di condivisione degli obiettivi del piano. Un elevato grado di condivisione degli obiettivi e dei valori del piano inevitabilmente si ripercuoteranno in maniera positiva anche sull'intero suo processo di formazione.

TABELLA 2.2. - Definizioni e criteri per una valutazione dell'efficacia del piano

		<b>Definizione</b>	<b>Criteri di valutazione</b>
Calace F. (1999)	<i>Efficacia valutata in base alla forma del piano</i>	Efficacia legata alla capacità del piano di esplicitare il progetto di città che lo sostiene.	Capacità che ha il piano di radicarsi in un contesto territoriale e sociale, di inserirsi e di promuovere processi di trasformazione, di essere attuato realizzando gli obiettivi per cui è stato costruito.
Vittorini M. (1998)	<i>Efficacia giuridica</i>	Efficacia del piano legata alla "cogenza" delle sue prescrizioni grafiche e normative.	Tale efficacia è tanto maggiore quanto maggiori sono le competenze, generali e specifiche, dell'autorità pianificante che dovrebbe garantire il pieno rispetto di leggi, ordinanze, norme tecniche.
Chicco P., Corsico F., Garelli M., Tutino A. (1986)	<i>Efficacia valutata in base al rapporto tra piano e gestione</i>	Impatto dello strumento urbanistico in riferimento non solo agli effetti esplicitamente perseguiti e previsti ma anche, e spesso, in relazione ad	L'efficacia è misurata valutando quanto i piani abbiano connotato trasformazioni in un senso comunque voluto e diverso da quello delle

		effetti inattesi.	tendenze neutrali, se siano cioè serviti a realizzare politiche, a conseguire obiettivi (non necessariamente gli obiettivi del piano).
Macchi Cassia C. (1986)	<i>Efficacia valutata in base al rapporto tra piano e progetto</i>	Superamento dell'antitesi tra piano e progetto come obiettivo da perseguire ai fini dell'efficacia.	Il piano per essere efficace deve essere in grado di governare la città in tutti i suoi aspetti e a diverse scale contemporaneamente, articolando quindi variabili gestionali, funzionali e fisiche in modo integrato.
Gabrielli B. (1986)	<i>Efficacia dei modelli di piano</i>	Valutazione di efficacia legata principalmente alla natura tecnica e procedurale dello strumento: quali sono gli «ingredienti» che lo compongono e quale sia il «ricettario» che li lega.	Efficacia misurata a partire da una valutazione del rapporto che intercorre fra gli obiettivi prefissati e la bontà degli strumenti utilizzati per conseguirli.
Mazza L. (1998)	<i>Efficacia tecnica</i>	Efficacia del piano indipendente dalla sua attuazione, bensì prodotta nel momento dell'adozione-approvazione.	Tale efficacia, dal punto di vista della completezza, è tanto maggiore quanto più lo strumento è in grado di assolvere alle diverse funzioni tecniche che ne costituiscono i contenuti. Dal punto di vista qualitativo, il grado di efficacia è fornito valutando fino a che punto e in quale modo tali funzioni vengano assolte.
Tutino A. (1986)	<i>Efficacia e utilità (1)</i>	Disponibilità strumentale del piano ad assecondare intenzioni o realizzare decisioni anche estemporanee o sopravvenienti.	Il piano si dimostra efficace se contribuisce a migliorare la capacità delle istituzioni di governare il mutamento del territorio e delle città.
Clementi A. (2003)	<i>Efficacia e utilità (2)</i>	Capacità del piano di interpretare criticamente il contesto di azione ed essere portatore di valori attraverso i quali gli	Tale valutazione è valutabile in termini di rispondenza tra i valori del piano e i valori della popolazione.

abitanti si possano  
rispecchiare.

Ferraro G. (1991)	<i>Efficacia legata al grado di persuasione del piano</i>	Efficacia legata al grado di fiducia che il piano riesce ad instaurare con i soggetti con i quali interagisce.	Tale efficacia è valutabile in riferimento alla sua "capacità di darsi a credere, nelle strategie e nelle decisioni operative dei soggetti, come "vero" e "definitivo", quantomeno all'interno degli orizzonti temporali convenuti" (p. 164).
-------------------	---	--	---

### 2.3. Dall'efficacia del piano all'efficacia della pianificazione

Le definizioni di efficacia fin qui esposte riassumono, come già detto, quello che è stato il dibattito disciplinare nei confronti del piano regolatore generale nella sua accezione tradizionale, ritenuto il principale, a volte l'unico, strumento per il governo del territorio locale.

Con la nascita di nuovi strumenti, politiche, programmi il piano non rappresenta più l'unico strumento per la pianificazione del territorio e, in certi contesti, il suo ruolo si è visto notevolmente ridimensionato. Di conseguenza anche il concetto di efficacia ha visto nascere nuove definizioni e nuovi approcci spostando il suo oggetto dallo "strumento-piano" all'intero processo di governo del territorio<sup>19</sup>. In questo senso Gianluigi Nigro propone la verifica di una "efficacia intermedia" ovvero la verifica degli effetti del piano sulle politiche e sugli atti di programma e di gestione dell'amministrazione comunale, più che direttamente sulla realtà fisica.

---

<sup>19</sup> Con l'espressione "Governo del Territorio" si intendono tutte le azioni messe in campo dall'amministrazione pubblica, ma anche da altri soggetti pubblici o privati, per salvaguardare, progettare, trasformare, gestire e promuovere il territorio in un'accezione ampia che tenga conto non solo del suo aspetto fisico ma anche delle sue potenzialità ambientali, sociali, culturali ed economiche. Tale espressione è stata introdotta per la prima volta all'interno della Legge costituzionale n. 3 del 2001, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, all'art. 117, quale materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione. Diversi disegni di legge in materia di riforma urbanistica nazionale sono stati stilati negli anni, senza mai entrare in vigore, proponendo una definizione di Governo del Territorio sempre un po' confusa e vaga. Tuttora non risulta nessuna legge nazionale che detti i principi fondamentali del Governo del Territorio creando non pochi contraccolpi alla strada riformatrice intrapresa, ormai da oltre un decennio, in campo urbanistico. Volendo proporre una definizione, facciamo riferimento alla proposta di legge sui Principi fondamentali del Governo del Territorio presentata dall'INU nel 2008, che definisce il governo del territorio come "l'insieme delle azioni che mirano a definirne l'assetto, a garantirne la tutela e a promuoverne lo sviluppo. Esso comprende attività legislative e regolamentari, conoscitive e valutative, pianificatorie e programmatiche, regolative, di vigilanza e controllo, nonché tutte le azioni relative alla difesa, tutela e valorizzazione del territorio o comunque aventi ad oggetto la trasformazione e l'uso dello stesso ai fini pubblici, di interesse pubblico, generale e privato." Attraverso l'esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione, quindi, il Governo del Territorio è finalizzato a tutelare le risorse naturali e promuoverne la necessaria rigenerazione; contribuire alla tutela dei beni culturali e ambientali e promuoverne la valorizzazione; individuare iniziative di sviluppo verificandone la sostenibilità ambientale ed urbanistica; garantire il diritto all'abitazione; soddisfare in modo adeguato le esigenze di mobilità delle comunità; garantire alle comunità tutti i necessari servizi pubblici e di interesse pubblico o generale. Il fine ultimo da raggiungere mediante le funzioni di governo del territorio è la qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare. La pianificazione rappresenta uno degli strumenti da mettere in campo, insieme con altri programmi e politiche di livello locale, statale o comunitario, per il perseguimento di tali obiettivi. Cfr. INU (2008), *Principi fondamentali del Governo del Territorio, Proposta di legge*.

[Considerato che] il governo del territorio si esplica sostanzialmente attraverso le tre famiglie delle politiche, dei programmi e dei piani<sup>20</sup>, si è assunta come ipotesi che l'efficacia di detto governo, quanto alla corrispondenza delle trasformazioni agli obiettivi ed ai risultati attesi ed alla efficienza delle operazioni di trasformazione in termini di qualità funzionale ed ambientale dei loro esiti, dipenda dalla qualità e specificità degli atti delle tre famiglie, ma soprattutto dalle relazioni che tra essi si fanno intercorrere. (Nigro, 2003, 19)

Secondo questa accezione, indicatori di efficacia risultano essere le relazioni di indifferenza/coerenza/sinergia tra i diversi strumenti (o atti), la coerenza o meno nei tempi di attuazione dei diversi atti, le relazioni di conflittualità o di condivisione tra i diversi soggetti coinvolti. Condizioni di conflittualità tra i diversi strumenti sono ritenuti quindi alla base della inefficacia, della scarsa o ritardata efficacia del governo del territorio locale. Questa valutazione di efficacia mette in evidenza la relatività del piano all'interno del sistema pianificatorio e vede favoriti quei contesti in cui esistono particolari condizioni di milieu<sup>21</sup>. Le condizioni di milieu ritenute particolarmente significative ai fini dell'efficacia della pianificazione sono:

- l'esistenza di una "vision condivisa", ovvero di un'idea di città che costituisca un elemento di coesione sociale per i cittadini e che alimenti politiche, programmi e piani. Quando si parla di idea di città si intende un'idea di sviluppo socio-economico, culturale e spaziale della città, un disegno, uno scenario futuro, entro il quale la società si riconosca;
- la presenza di una "capacità gestionale integrata", caratterizzata da una struttura tecnico-amministrativa consolidata e autorevole, che sia in grado di interloquire con gli altri enti e settori pubblici ed i soggetti privati interessati;
- il ricorso alla "strategicità" per la costruzione di politiche, programmi e piani e, in particolar modo, delle relazioni tra di essi. In questo caso, un'azione si ritiene di tipo strategica qualora la sua definizione e i suoi caratteri rappresentino il risultato di interazione sociale, collaborazione interistituzionale, partenariato, etc. In questo senso, quindi, la strategicità è un attributo proprio e caratteristico del processo di piano più che del piano in quanto strumento.

Costruire condizioni di milieu e scenari condivisi costituisce quindi una condizione di efficacia in quanto permette una riduzione del conflitto tra le tre famiglie di piani, politiche e programmi. Non di rado, infatti, limiti riscontrati all'interno di processi pianificatori quali ad esempio la sostenibilità ambientale, la

---

<sup>20</sup> Si intendono per politiche (territoriali) gli atti, o l'insieme degli atti, di tipo normativo-regolamentare, promossi da uno o più soggetti istituzionali, correlati alla soluzione di un problema collettivo (un bisogno o un'opportunità generalmente considerati di interesse pubblico). Sono delle azioni, non finalizzate a statuire una disciplina territoriale o a realizzare un progetto, che tuttavia incidono sulle dinamiche insediative, economiche, sociali o ambientali di un determinato territorio. Si intendono per programmi, invece, l'insieme delle scelte di intervento (progetti) su un determinato territorio in riferimento ad una strategia complessiva, rese operative da un preciso gruppo di soggetti attuatori, in cui è predominante la dimensione finanziaria e temporale delle azioni da compiere. Infine, i piani rappresentano gli strumenti formali della pianificazione urbanistica, in particolare quegli atti tecnico-amministrativi della pubblica amministrazione il cui compito principale sia quello di definire una disciplina per ciascuna parte o componente del territorio. Tale regolamentazione non deve essere necessariamente prescrittiva per l'intero territorio di riferimento.

<sup>21</sup> Il milieu urbano costituisce il fondamento locale e territoriale di una specifica identità collettiva e rappresenta l'insieme delle risorse e delle potenzialità endogene per lo sviluppo del territorio locale. (Governa, 1997)

fattibilità economico-finanziaria, la qualità degli interventi, etc. sono associati alla mancanza di una visione condivisa e/o ad una scarsa capacità di integrazione delle strutture amministrative e di gestione del territorio.

I concetti appena esposti vengono riassunti da Nigro in un ideogramma dalla forma triangolare (fig. 2.1) in cui i tre lati costituiscono rispettivamente politiche, programmi e piani, e dove l'ampiezza degli angoli costituisce le relazioni che si istituiscono tra i lati, e cioè tra piani e politiche, piani e programmi, programmi e politiche. Tale triangolo appartiene a un piano costituito dal milieu e in particolare dalla presenza o meno, al centro del triangolo, di una *vision* condivisa. Il senso è quello di esprimere sinteticamente le condizioni di efficacia del governo del territorio a livello locale, a partire dalle relazioni tra politiche, piani e programmi. La più equilibrata presenza di relazioni coincide con la figura del triangolo equilatero, mentre la diversa consistenza delle relazioni porta a forme di triangoli diversi, più o meno regolari.

Questo approccio alla questione dell'efficacia è certamente condivisibile in quanto si allontana dalla semplice definizione di efficacia del piano e si rapporta con la più attuale e complessa pianificazione del territorio. Va comunque precisato che nella valutazione di efficacia bisogna preliminarmente chiarire il contesto cui ci si riferisce, cioè se si tratti ad esempio di un piccolo centro, di una città grande in un conteso metropolitano o di una città di medie dimensioni. Una distinzione simile, infatti, risulta essenziale nel momento in cui si vanno ad esaminare i diversi strumenti di pianificazione e, in particolare, i loro modi d'uso. Inoltre, va evidenziato che la costruzione del milieu come condizione di efficacia per il processo pianificatorio è maggiormente praticabile in città medio-piccole, con condizioni sociali più compatte e maggiormente governabili. La situazione ovviamente si complica nel momento in cui si ha a che fare con città di grandi dimensioni e contesti sociali più frammentati. Non considerare le situazioni di contesto nella ricerca dell'efficacia, infatti, potrebbe portare ad errori o fraintendimenti nelle valutazioni. In una simile interpretazione emerge l'importanza che il contesto – riferito sia alle condizioni istituzionali, giuridiche, pianificatorie, gestionali, sia ai caratteri socioeconomici, sia ai requisiti di natura localizzativa – assume nel definire i contenuti del piano, caratterizzandone le scelte di fondo e di dettaglio (Calace, 1999).

Un'altra interpretazione di efficacia, che si stacca dal piano in sé riferendosi all'intero processo pianificatorio, è insita nella definizione di pianificazione territoriale fornita da Edoardo Salzano:

Intendo per pianificazione territoriale e urbanistica (non faccio nessuna differenza tra l'una e l'altra) quel metodo, e quell'insieme di strumenti, che si ritengono capaci di garantire – in funzione di determinati obiettivi – coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni (Salzano, 1998, 247).

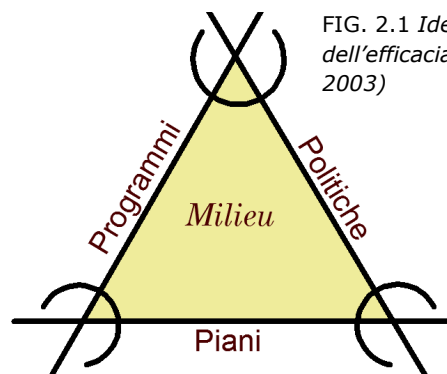


FIG. 2.1 Ideogramma dell'efficacia (Nigro, 2003)

Ma andiamo ad analizzare il significato di tale definizione. Quando si parla di trasformazioni territoriali ci si riferisce a trasformazioni sia di tipo fisico che di tipo funzionale. Le prime vanno a modificare la struttura del territorio o parti significative di esso mentre le seconde modificano gli usi che caratterizzano le singole parti di territorio e le relazioni che tra loro intercorrono. In questo senso, la pianificazione territoriale per essere efficace deve essere capace di governare tali trasformazioni in funzione di possibili sistemi di obiettivi che, in ogni caso, devono prevedere al loro interno il funzionamento efficiente del sistema insediativo e la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio. Una pianificazione efficace del territorio, inoltre, ha il compito e la responsabilità di consentire che

la determinazione degli obiettivi sia compiuta dai soggetti giusti, con procedure certe e trasparenti, e sia tradotta nelle scelte operative in modo verificabile sia a priori (nella certezza che la catena degli effetti sia suscettibile di provocare quelli voluti) che a posteriori. È nella capacità di definire un siffatto metodo e meccanismo che sta la garanzia di base di un soddisfacente rapporto tra l'apparato tecnico della pianificazione e la rappresentanza della società (Salzano, 1998, 248).

Infine, garantire "coerenza nello spazio e nel tempo [e] ragionevole flessibilità" al processo pianificatorio, ai fini di una maggiore efficacia, sottolinea la necessità di passare da una concezione di pianificazione centrata sull'idea di "piano" – in cui una serie di piani si succedono a salti di tempo venendo, di volta in volta, più o meno attuati – ad una concezione di pianificazione basata sull'idea di "processo". Secondo questa accezione gli atti di pianificazione si succedono in maniera sistematica, continua e cadenzata, e i diversi momenti del piano (analisi, scelte, attuazione, verifica, etc.) non risultano come fasi distinte e a sé stanti ma si susseguono in maniera ciclica:

spostare l'accento dallo strumento del 'piano' all'attività di 'pianificazione' significa non concepire e praticare più l'uso dei tre momenti tradizionali del 'piano' (ossia del disegno dell'assetto desiderato), del 'programma' (ossia della scelta, all'interno dell'universo delle opportunità definite del 'piano', di quelle da realizzare in una fase determinata), e della 'gestione' (ossia dell'attuazione concreta, attraverso 'progetti' esecutivi, degli interventi previsti dal 'programma') come tre operazioni separate e successive, ma concepire invece, e praticare, i tre momenti suddetti come momenti logici di un'attività (la 'pianificazione', appunto) che si svolge con una stretta e continua interazione tra l'uno e l'altro momento (Salzano, 2008, 7).

In questo modo è possibile distinguere, all'interno di un quadro unitario, le scelte di pianificazione cui è necessario attribuire una durata maggiore dalle scelte cui è necessario, o possibile, attribuire una durata minore. Si viene a creare così un nuovo rapporto tra pianificazione e tempo che si pone alla base per una migliore gestione del territorio. Quello che emerge ancora una volta – in linea anche con il

pensiero di Dal Piaz (2010) – è il bisogno di un piano in cui la sua efficacia non sia valutata solo in termini deterministici, considerando quindi solo il verificarsi di vicende e interventi che si conformano integralmente alla disciplina del piano, bensì sforzandosi di valutare l'efficacia dell'intero processo di piano. Tale processo dovrebbe essere caratterizzato da un costante monitoraggio della realtà che gli consenta di operare un "adeguamento/aggiustamento delle disposizioni di piano in modo da coniugare scelte strategiche condivise e aggiustamenti operativi" (Dal Piaz, 2010, 17) in un'ottica di flessibilità e dinamismo nei confronti di realtà territoriali condizionate da contesti politici, economici, sociali e culturali profondamente mutevoli.

Rapporto con il tempo, strategicità/operatività, flessibilità sono solo alcuni dei principi che porteranno in Italia alla definizione del nuovo modello di pianificazione del territorio articolato in disposizioni strutturali e programmatiche e daranno corpo, a partire dalla metà degli anni '90, alla varietà di disposizioni per la pianificazione del territorio locale raccolte all'interno delle leggi regionali per il governo del territorio (vedi cap. 3).

TABELLA 2.3. – Definizioni e criteri per una valutazione dell'efficacia della pianificazione

		<b>Definizione</b>	<b>Criteri di valutazione</b>
Nigro G. (2003)	<i>Efficacia intermedia</i>	Verifica degli effetti del piano sulle politiche e sugli atti di programma e di gestione dell'amministrazione comunale, più che direttamente sulla realtà fisica.	Efficacia valutata rispetto ai comportamenti dei soggetti operanti in corso d'opera prima ancora che rispetto agli esiti spaziali e funzionali. Efficacia valutata a partire dalle relazioni che si instaurano tra le famiglie di politiche, programmi e piani. Indicatori di efficacia risultano essere in questo senso i contenuti previsionali degli strumenti (o atti), i tempi di azione e le condizioni di milieu.
Salzano E. (1998)	<i>Efficacia della pianificazione territoriale e urbanistica</i>	Necessità di passare da una concezione di pianificazione centrata sull'idea di "piano" – in cui una serie di piani si succedono a salti di tempo venendo, di volta in volta, più o meno attuati – ad una concezione di pianificazione basata sull'idea di "processo" – in cui gli atti di pianificazione si succedono in maniera sistematica, continua e	L'efficacia è misurata in base alla capacità degli strumenti di garantire – in funzione di determinati obiettivi – coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni.

cadenzata.

Dal Piaz A. (2010)	<i>Efficacia del processo di piano</i>	Efficacia concepita non più in termini deterministici, ma nell'insieme del processo di piano attraverso un monitoraggio costante della realtà.	Efficacia valutata in base al grado di flessibilità e dinamismo che caratterizza il piano e che gli consente di coniugare scelte strategiche condivise e aggiustamenti operativi.
--------------------	--	--	---

## 2.4. Dal concetto di efficacia al concetto di qualità

Si è parlato fin qui di efficacia, di come questo termine abbia assunto nel tempo molteplici significati e di come sia cambiato il suo oggetto di riferimento, passando dal solo strumento del piano all'intero processo di pianificazione. Si è discusso quindi dei diversi requisiti che dovrebbe avere un piano per essere efficace. A questo punto ci si chiede quali siano gli obiettivi cui intende raggiungere il piano. Indipendentemente dagli obiettivi specifici che ogni piano si propone di raggiungere, in funzione anche delle proprie vocazioni e bisogni territoriali, in linea generale è opinione di molti in ambito disciplinare (ciò è rilevabile anche dalla lettura della maggior parte degli ultimi piani comunali redatti) che, qualunque siano gli obiettivi prefissati, tutti debbano contribuire nel generare qualità territoriale. In questo senso, dalla letteratura spesso si evince che, ai fini dell'efficacia, il piano debba essere produttore di qualità territoriale e urbana. Ma cosa si intende per qualità?

Una prima definizione la propone Edoardo Salzano intendendo con "qualità urbana"

quell'insieme di attributi che fa della città (e del territorio) una realtà caratterizzata da una precisa identità e da una ricchezza di funzioni e occasioni, dove abitare, lavorare, conoscere, incontrare, amare, giocare, riposare; dove tutto ciò (e quindi vivere) è piacevole e comodo, è interessante e stimolante: strumento per il bene-essere e per lo sviluppo interiore delle persone e delle comunità (Salzano, 1995, 34).

Affinché tali condizioni di verifichino è necessaria la compresenza di più elementi quali un ambiente naturale piacevole, interessante e tutelato nelle sue risorse principali; la presenza di ricchezze di interesse culturale, in particolare di luoghi di interesse storico ben conservati e civilmente godibili grazie anche ad istituzioni culturali ben organizzate e funzionanti; la presenza di una varietà di funzioni che permettano l'impiego delle proprie energie e capacità; un sistema di mobilità comodo e veloce che favorisca la fruibilità di servizi collettivi, pubblici e privati.

All'interno di questo quadro generale, Salzano (1995) ritiene che la pianificazione, insieme con gli altri strumenti per il governo del territorio, possa contribuire in maniera rilevante nel conferire due aspetti, e articolazioni, della qualità urbana: la qualità sociale e la qualità ambientale.

Per godere di qualità sociale la città deve essere il "luogo dei cittadini", in cui tutti gli uomini abbiano gli stessi diritti di cittadinanza, di libertà, di perseguimento delle occasioni; il luogo in cui gli interessi comuni, dei cittadini in quanto tali, vengano prima degli interessi individuali e delle singole categorie, famiglie, classi, etc. Di conseguenza la città deve essere il "luogo delle differenze" in cui etnie, culture, religioni, politiche diverse diventano fonte di arricchimento, uno stimolo alla crescita e alla conoscenza, e non siano invece motivo di discriminazione e incompatibilità. La città deve essere quindi il "luogo della complessità" in cui è possibile scegliere tra alternative diverse, possibilità diverse, impieghi diversi del tempo, etc. Descritta in questi termini la qualità sociale sembra quasi un obiettivo utopico da raggiungere. In realtà tali requisiti non rappresentano altro che le radici più profonde sulle quali si è fondato "l'organismo" della città.

Per qualità ambientale, invece, si intende il "luogo delle qualità naturali e storiche presenti", ovvero la tutela dei centri storici e degli insediamenti antichi, nella loro struttura fisica e sociale; la tutela dell'insieme degli elementi che costituiscono il paesaggio naturale: boschi, corsi d'acqua, paesaggi agrari, etc.; la protezione e il ripristino dell'integrità fisica del territorio.

L'importanza della qualità come obiettivo da perseguire mediante la pianificazione è messa in evidenza anche da Francesco Indovina (2003) che, con una definizione molto vicina a quella fornita da Salzano, considera la qualità urbana un elemento di forte rilievo per la città. La sua accezione di qualità è soprattutto funzionalista e, in questo senso, la qualità urbana appare come sinonimo di città ordinata, ben amministrata, sicura, dotata di attrezzature e servizi di vario genere, fornita di un efficiente sistema della mobilità.

Ma qualità ... significa per noi urbanisti, per noi addetti alla pianificazione territoriale e urbana, ... anche costruzione di qualità nuove. ... Qualità nuove da realizzare in primo luogo ... ridisegnando il sistema degli spazi ed edifici pubblici e del verde, costituendo un *sistema delle qualità* ... che leghi in un'unica trama i luoghi della bellezza, della memoria, della ricreazione, della socializzazione, del "consumo comune": in una parola, i luoghi propriamente "urbani". ... È proprio un siffatto sistema delle qualità che può essere il punto di saldatura e d'integrazione delle due qualità: della qualità ambientale e della qualità sociale, della qualità della forma e della qualità della funzione (Salzano, 1995, 35).

Parlare di "sistema delle qualità" vuol dire quindi progettare e realizzare un insieme di aree qualificanti la città in termini ambientali, sociali e storici. Tali aree potrebbero essere collegate tra loro sia attraverso una contiguità fisica, sia mediante la riorganizzazione di un efficiente sistema della mobilità.

Tutto ciò dovrebbe essere possibile attraverso una pianificazione del territorio orientata verso "obiettivi concretamente raggiungibili, socialmente avvertibili e capaci di proporre un recupero delle caratteristiche peculiari della città" (Salzano, 1998, 244). La qualità urbana va ricercata quindi all'interno delle peculiarità dei singoli luoghi, nella loro accezione fisico-morfologica ma anche ponendo attenzione alle specifiche esigenze e domande sociali, mediante una lettura storico-critica del contesto. In un simile approccio le scelte di piano sono fortemente legate alla memoria e alle identità locali:

una sorta di successione consequenziale nella quale si individuino un legame "a cascata" di causa-effetto, per cui la qualità urbana, proprio perché basata sul radicamento nella storia e nella specificità locale, diventi *fattore di legittimazione delle scelte di piano* ... in grado di attribuire al piano stesso efficacia e garanzia di attuazione, proprio in virtù del fatto che in tale piano la comunità insediata possa riconoscersi e ritrovare la sua storia (Vittorini M.A., 1999, 30).

Accanto alle diverse declinazioni di qualità enunciate, Piroddi (2010) individua l'esigenza di una qualità morfologica nella pianificazione, sottolineando il problema della forma del territorio all'interno del piano e ritenendo che

Oggi un piano urbanistico appena ben fatto offre, in partenza, sufficienti garanzie di qualità ecologica (sostanzialmente la sostenibilità), tiene sotto sufficiente controllo la qualità ambientale (essenzialmente dotazioni di verde e servizi alla persona), ma difficilmente arriva ad occuparsi di qualità morfologica, intesa [come] una riflessione complessiva sulla morfologia urbana ... che integri la disciplina degli usi con indicazioni e guide riguardanti la grana e la modularità dei tessuti, la tipologia degli edifici, l'arredo urbano, l'impronta da dare alle "centralità": insomma gli elementi di un linguaggio collettivo. ... Una gamma molto vasta di materiali, che vanno dagli elementi di dettaglio generalizzabili in quanto ripetibili ... fino agli elementi strutturanti della forma urbana che ... le conferiscono una identità non fungibile (Piroddi, 2010, 54-55).

Da questo breve excursus si evince chiaramente come l'idea di qualità territoriale, nelle sue varie accezioni, comprenda al suo interno i concetti di sostenibilità (il più delle volte sostenibilità ambientale) e giustizia sociale e quali caratteri dovrebbe assumere il territorio per essere dotato di un elevato, o quantomeno accettabile, grado di qualità. Ai fini dell'efficacia del piano però un simile livello di generalità - che racchiude all'interno della definizione di qualità territoriale in pratica tutti gli aspetti rilevanti per la tutela, valorizzazione e sviluppo del territorio - ha portato spesso, e porta tuttora, alla redazione di piani caratterizzati da una serie di obiettivi di livello talmente generale che, anche se largamente condivisibili in linea teorica, nella pratica corrono il pericolo di risultare retorici e ridondanti, dal modo di operare il più delle volte molto vago. Azzardando una considerazione un po' forte, la percezione che si ha da parte di alcuni piani in pratica è che all'enunciazione di una serie di obiettivi "principali" e/o "fondanti" il piano non segua l'effettiva volontà di un loro conseguimento, prevedendo infatti, dal punto di vista operativo, una serie di azioni guidate prevalentemente da criteri di fattibilità e di efficienza economica.

Concludendo, quindi, se è vero che il raggiungimento della qualità territoriale - intesa nelle sue due declinazioni principali di sostenibilità ambientale e giustizia sociale - rappresenti un requisito imprescindibile per l'efficacia del piano, interessante sarà a questo punto indagare in che modo i piani comunali di nuova

generazione affrontano tali temi, analizzando in particolare la loro capacità di creare sinergie ed effetti benefici per il territorio.

TABELLA 2.4. – Definizioni e condizioni essenziali per il perseguimento della qualità del territorio

		<b>Definizione</b>	<b>Condizioni essenziali</b>
Salzano E. (1995)	<i>Qualità urbana</i>	Insieme di attributi che fa della città una realtà caratterizzata da una precisa identità e da una ricchezza di funzioni e occasioni, dove abitare, lavorare, conoscere, incontrare, divertirsi, etc.	Compresenza di un ambiente naturale, piacevole, interessante e tutelato; ricchezze di interesse culturale; varietà di funzioni; sistema di mobilità comodo e veloce.
Salzano E. (1995)	<i>Qualità sociale</i>	Città come “luogo dei cittadini”, in cui gli interessi comuni vengono prima di quelli individuali; “luogo delle differenze, in cui vi sia integrazione e arricchimento tra etnie, religioni, culture, politiche differenti; “luogo della complessità”, in cui è possibile scegliere tra alternative e possibilità diverse.	Uguali diritti di cittadinanza, libertà e perseguimento delle occasioni.
Salzano E. (1995)	<i>Qualità ambientale</i>	Luogo delle qualità naturali e storiche presenti.	Tutela dei centri storici e degli insediamenti antichi; tutela dei boschi, corsi d’acqua, paesaggi agrari, etc.; protezione e ripristino dell’integrità fisica del territorio.
Indovina F. (2003)	<i>Qualità urbana</i>	Sinonimo di città ordinata, ben amministrata, sicura, dotata di attrezzature e servizi di vario genere fornita di un efficiente sistema della mobilità.	Efficienza ed integrazione delle diverse funzioni che compongono la città.
Vittorini M.A. (1999)	<i>Qualità urbana</i>	Luoghi che rappresentano il risultato di azioni guidate da scelte di piano condivise e in cui la popolazione possa riconoscersi e trovare la sua storia.	Lettura storico-critica del contesto che tenga conto delle specificità e della memoria dei luoghi.
Piroddi E. (2010)	<i>Qualità morfologica</i>	Riflessione complessiva sulla morfologia urbana,	Disciplina degli usi con indicazioni e guide

dagli elementi di dettaglio fino agli elementi strutturanti il territorio, che le conferiscono una propria identità.	riguardanti la grana e la modularità dei tessuti, la tipologia degli edifici, l'arredo urbano, l'impronta da dare alle "centralità".
--	--

---

## **2.5. Condizioni di inefficacia del piano e nuovi modelli interpretativi: dal modello gerarchico, regolativo e omnicomprensivo verso una visione processuale, flessibile, partecipata della pianificazione**

Oggigiorno l'importanza del piano urbanistico comunale quale strumento utile, se non necessario, per la pianificazione del territorio è generalmente riconosciuta in ambito disciplinare<sup>22</sup>. Il percorso però è stato lungo. Il piano si è dovuto confrontare con lunghi periodi di crisi, causati da diversi limiti dello strumento e dovuti a fattori sia interni sia esterni alla disciplina urbanistica. Troppo spesso infatti esso è risultato inefficace, incapace di rispondere in maniera adeguata alle esigenze poste dal territorio e dai suoi abitanti.

L'obiettivo qui proposto è quello di analizzare le cause che hanno reso – negli anni – il piano urbanistico generale il più delle volte inefficace e oggetto di numerose critiche, decretando il suo superamento e portando a concepire il piano in maniera sostanzialmente diversa. Ma andiamo per ordine. La prima cosa da chiedersi è innanzitutto cosa si intende per piano o, meglio, cosa si sia inteso per lungo tempo quando si parlava di piano.

Innanzitutto quando si parla di piano ci si riferisce ad un prodotto tecnico il cui obiettivo principale è quello di regolamentare le trasformazioni del territorio e della città attraverso un insieme di regole scritte e/o disegnate cui tutti i soggetti coinvolti nel processo trasformativo devono attenersi (Calace, 1999). Il piano trova in Italia la sua legittimazione con la legge n. 1150 del 1942 – attualmente ancora riferimento nazionale in materia di governo del territorio – e diventa lo strumento principale di pianificazione del territorio. La legge definisce il piano regolatore come un piano di massima esteso alla totalità del territorio comunale e strutturato mediante una zonizzazione<sup>23</sup> molto semplice che tende principalmente ad individuare quali aree

---

<sup>22</sup> "In ordine all'utilità del piano comunale ... il piano comunale rappresenta ancora il luogo deputato alla produzione delle "idee di città" ... non c'è nulla che possa sostituire l'identità comunale; né dal punto di vista sociologico e storico, né, di conseguenza, da quello del progetto urbanistico. ... Il piano urbanistico [inoltre è] non solo il luogo dove i cittadini possono riconoscersi in un progetto collettivo, ma il luogo più vicino dove leggere e conoscere i propri diritti e recapitare le loro istanze." (Piroddi E., 1999, "Presentazione", in Nigro G., a cura di, op. cit., pp. 5-6). E ancora: "il piano è uno strumento necessario ... è per la società locale l'occasione per dibattere i temi della città facendo emergere i conflitti, e così di produrre un'azione tale per cui si possa dire che la democrazia funziona. ... il piano produce le "regole" per il governo del territorio, e tali regole sono irrinunciabili, purché siano appropriate alle condizioni reali cui si applicano." (Contributo di Bruno Gabrielli, 2003, in Nigro G., Bianchi G., a cura di, op. cit., p. 335). Ma anche Federico Oliva sottolinea che "solo con una politica di piano si possono creare le condizioni per risolvere in modo efficace i problemi della città, per migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini, ma anche per costruire le premesse di un più saldo sviluppo economico" (Oliva et al., 2002, 166); è all'interno di una politica di piano infatti che si vanno ad inserire la strategia urbanistica di sviluppo, la trasformazione e la riqualificazione urbana, la rete ecologica come sistema di intervento capace di salvaguardare l'ambiente.

<sup>23</sup> La zonizzazione in Italia si configura come una procedura finalizzata a ridurre l'incertezza circa il futuro dei processi di espansione, ovvero a ridurre i conflitti che scaturiscono tra espansione ed esclusione ed i conflitti all'interno degli stessi processi di espansione. La zonizzazione presenta tre caratteristiche tecniche principali: la prima caratteristica si riferisce ad una zonizzazione molto analitica – riscontrabile in

siano o meno trasformabili. Il suo obiettivo principale era quello di organizzare la crescita fisica della città. Con le successive modifiche e integrazioni alla legge 1150<sup>24</sup>, la zonizzazione si è maggiormente articolata e il piano è diventato lo strumento che, oltre ad organizzare la crescita fisica della città definendo una volta per tutte le destinazioni d'uso dei suoli e il loro regime giuridico, ha orientato tale crescita in modo funzionale allo sviluppo economico e sociale, definendo anche le regole per la Amministrazione pubblica delle più minute e diffuse trasformazioni edilizie (Oliva et al., 2002; Mazza, 1997).

In quanto anticipazione complessiva delle trasformazioni urbane, il piano regolatore è l'immagine della realtà pianificata una volta che tutte le trasformazioni fisiche siano avvenute. ... Il piano è l'unico e necessario modello per l'azione, rispetto al quale verificare la coerenza delle azioni di trasformazione. Il piano è contemporaneamente l'espressione formale di un programma di governo che non si è ancora realizzato, e lo strumento per l'applicazione di questo programma alla realtà pianificata (Mazza, 1997, 76-77).

Il piano così come definito da Luigi Mazza si fonda principalmente sulla conoscenza omnicomprensiva della realtà e sulla nozione di interesse pubblico. La conoscenza della realtà – risultato di uno studio scientifico della città avvenuto mediante le tecniche del rilievo e dell'analisi – permette la definizione dei problemi e la costruzione delle alternative tra cui scegliere le soluzioni del piano. In questo senso, il piano è pensato come un modello capace di simulare in modo comprensivo le trasformazioni future cosicché il pianificatore possa intervenire sulla realtà ed orientare le dinamiche in atto nel senso desiderato. Attraverso la procedura della zonizzazione, inoltre, il piano controlla gli usi del suolo e costituisce una limitazione dei diritti in qualche modo connessi alla proprietà immobiliare. Tale controllo, che va oltre i confini dell'urbanistica<sup>25</sup>, richiede una forte legittimazione per essere accettata. Questa legittimazione avviene in nome dell'interesse pubblico, che diventa quindi lo standard di valutazione nella scelta delle alternative. Ma i piani si sono rivelati essere anche, se non soprattutto, il mezzo principale a servizio dell'espansione. Questa espansione poteva essere regolata secondo due logiche: una logica consequenziale e una logica dell'appropriatezza (Mazza, 1997). Attraverso la logica consequenziale il decisore si interroga sulle diverse alternative cercando di prevedere, secondo i suoi valori, le conseguenze di ogni alternativa col fine di scegliere quella che ritiene più appropriata, ovvero che fornisce le conseguenze migliori. A tale scelta si arriva mediante processi che comportano negoziazione e voto, fondati sulla razionalità e sullo scambio. È questo il caso in cui al processo di piano partecipano la maggior

---

parti di piano dove i conflitti e l'incertezza sono minori – che, nel rispetto delle norme del piano, permette l'edificazione diretta. La seconda caratteristica è riscontrabile in parti dove conflitti e/o incertezza sono maggiori. In questo caso la zonizzazione fornisce indicazioni più generali che, per diventare operative, devono essere tradotte in piani di dettaglio. La terza caratteristica riguarda l'offerta delle aree destinate all'espansione (che in genere è di gran lunga superiore alla effettiva domanda prevedibile per l'arco di tempo considerato dal piano) (Mazza, 1997). Per un approfondimento sul concetto di zonizzazione cfr. Pavia, 2009.

<sup>24</sup> Si fa riferimento in particolare alla cosiddetta legge-ponte n. 765 del 1967 – e i decreti applicativi del 1968 – e, dopo il 1977, al trasferimento dei poteri in materia di urbanistica dallo Stato alle Regioni.

<sup>25</sup> La terra e le proprietà edilizie svolgono un ruolo chiave, oltre che nel sistema pianificatorio, anche nel sistema economico e sociale in quanto risultano entrambe necessarie sia per il processo di circolazione dei capitali e dei redditi, sia come forma di garanzia sociale (Mazza, 1997).

parte, se non tutti, gli attori coinvolti dal piano. Nel caso della logica dell'appropriatezza il decisore si interroga sulla situazione e sulla sua posizione nella situazione; valuta le diverse alternative possibili in riferimento al loro aspetto normativo, per scegliere poi quella che ritiene più appropriata. A tali scelte si giunge attraverso processi fondati sulla tradizione, sulla storia, sull'obbligazione; si tratta in genere di un processo regolativo, svolto da burocrati ed esperti, che investe in particolare la città esistente. Nella pratica il piano si è configurato come la mescolanza di queste due logiche in cui convivono decisioni che rappresentano regole fissate per legge e decisioni che derivano dal processo di interazione degli attori. Decisioni che hanno privilegiato l'espansione e trasformato fortemente la realtà si sono quindi contrapposte a decisioni maggiormente conservative che hanno cercato di tutelare gli usi e le strutture esistenti limitando fortemente l'espansione.

Il tipo di piano appena descritto, grazie alle sue caratteristiche e nonostante i suoi difetti, ha resistito per oltre trent'anni principalmente grazie alla sua logica predominante che sosteneva l'espansione. In pieno periodo post-bellico infatti la domanda di ricostruzione e di nuove abitazioni era preponderante. Gli anni di maggiore produzione dei piani, gli anni cinquanta e sessanta, coincidono con i grandi processi di urbanizzazione e con il boom economico. Nonostante gli effetti discutibili prodotti da una zonizzazione sovradimensionata, la maggioranza dell'opinione pubblica sosteneva fortemente che l'espansione fosse un fatto positivo e che fosse necessaria per la ricostruzione e l'industrializzazione del paese. Inoltre il piano era anche il luogo dove trovavano posto le diverse domande sociali – case, verde, servizi, etc. – che non riuscivano a giungere automaticamente dal mercato, fungendo da mediatore tra le domande, lo Stato e il mercato. Il successo del piano in un sistema del genere era strettamente legato alla fedeltà della sua esecuzione.

A partire dagli anni settanta la forte espansione del territorio inizia ad arrestarsi. I problemi della città iniziano ad essere più problemi di ristrutturazione e riorganizzazione che veri e propri problemi di crescita urbana. Contemporaneamente anche la domanda sociale muta, la nozione di interesse collettivo si frantuma influenzando fortemente i comportamenti dei singoli – che diventano sempre più individui e sempre meno soggetti sociali – e il piano, così come era stato fino ad allora concepito, entra in crisi (Saccomani, 2003).

La crisi del piano nasce quindi dalla più generale crisi del sistema politico-economico e dalla sua incapacità di soddisfare i bisogni di larghi strati della popolazione. Le principali critiche a questo tipo di piano provengono da tre versanti di posizioni ed esigenze diverse: un versante critico sociale, un versante critico aziendale, un versante critico ambientalistico (Salzano, 1998). Il primo versante critico, quello sociale, chiede al piano di rappresentare gli interessi della società. In questo esso risulta inefficace in quanto – non riuscendo a mobilitare gli interessi che vorrebbe promuovere – risulta incapace di governare la società e di "tradursi effettivamente in una serie di azioni che conducano alla realizzazione dell'assetto desiderato e promesso" (*ibidem*, 246). Il versante critico aziendale, invece, chiede al piano efficienza e tempestività nel rendere operative le soluzioni ai problemi che intenderebbe risolvere. I tempi eccessivamente lunghi non permettono purtroppo di soddisfare tale esigenza, uscendo al di fuori di qualsiasi schema di ragionamento economico. Il versante critico ambientalista, infine, chiede al piano di tutelare l'ambiente naturale e storico. Le devastazioni che spesso ha tollerato e consentito, e a volte anche promosso, hanno generato una comprensibile sfiducia nella capacità del piano di promuovere e portare avanti una adeguata politica ambientalista.

Con la ristrutturazione economica e politica degli anni ottanta la cultura urbanistica è cambiata, il declino della sua capacità di proposta e di progetto ha accompagnato il declino della sinistra. Non solo è l'emergenza della questione ambientale che trova l'urbanistica silenziosa, sono ancora gli antichi ed i nuovi mali della città, la crescente congestione, la nuova povertà e, in particolare al sud, la mancanza di infrastrutture, servizi, il progressivo deterioramento delle condizioni di vita urbana (Mazza, 1997, 11).

Il piano regolatore si presenta quindi inadeguato nel dare risposte efficaci contro i nuovi e vecchi mali della città. Viene considerato uno strumento eccessivamente rigido, con processi di pianificazione dai tempi troppo lunghi che fanno sì che il piano risulti obsoleto già alla data della sua approvazione.

In sintesi, si possono individuare tre ragioni principali della sua inefficacia (Oliva et al., 2002):

1. il riferimento ad un modello di piano datato ormai ad un riferimento giuridico ed istituzionale che risale al 1942 e che, quindi, non è più in grado di governare i processi di trasformazione in atto nelle città. Oggi infatti, come già detto, l'obiettivo principale della pianificazione non è più tanto quello di regolare il fenomeno dell'espansione, ormai concluso da un trentennio, bensì quello di governare le trasformazioni di aree già urbanizzate, la maggior parte delle quali hanno perduto la funzione originaria per cui sono state a suo tempo realizzate (aree industriali dismesse, aree militari non più funzionali, aree ferroviarie sottoutilizzate, etc.);

2. estrema rigidità del piano regolatore generale nei confronti delle trasformazioni che caratterizzano le città odierne. Il Prg come disciplinato dalla legge del 1942, infatti, è caratterizzato da un regime conformativo dei suoli molto rigido che disciplina con la massima precisione l'uso del suolo urbano ed extraurbano, pretendendo di disegnare una "città al futuro" che deve essere realizzata esattamente nel modo in cui è stata prevista. All'interno di un contesto come quello attuale, in cui urbanizzato e campagna non sono più nettamente opponibili, e dove le visioni di città possono essere molteplici all'interno di un quadro dinamico caratterizzato da un insieme di diversi e numerosi fattori, il piano come pensato dalla LUN 1150 non riesce a stare al passo e a rispondere alle nuove esigenze in maniera efficace;

3. inadeguatezza delle modalità di attuazione del piano, fondate sostanzialmente sull'applicazione della modalità espropriativa. Oltre alle numerose controversie giuridiche che ne hanno complicato l'attuazione in seguito ad incostituzionalità giudicate dalla Corte Costituzionale (cfr. Oliva et al., 2002; Salzano, 1998; De Lucia, 2006), oggi l'uso dell'esproprio per pubblica utilità è reso oltretutto impossibile a causa della crisi finanziaria che ha colpito anche le amministrazioni comunali, dalle casse ormai praticamente vuote<sup>26</sup>.

In seguito alla crisi del piano, quindi, all'amministrazione pubblica viene chiesto di mettere in campo strumenti e interventi capaci di innescare nuovi processi di crescita economica o di invertire fenomeni di declino anziché contenere o governare

---

<sup>26</sup> Il grave stato della finanza locale è dovuto principalmente alla riduzione delle entrate nelle casse comunali prodottasi con il taglio integrale dell'Ici sulle prime case, il calo del gettito generale prodotto dalla crisi economico-finanziaria, il blocco dei trasferimenti statali e l'aumento degli oneri dovuto al trasferimento di nuove funzioni in applicazione dei principi del federalismo (Ombuen, 2011).

processi di sviluppo in atto come in passato. È così che negli anni ottanta, per superare la crisi, si decide di accantonare il piano regolatore ritornando sui temi dell'architettura della città e di una sua progettazione per parti secondo le esigenze e le priorità del momento. Ciò porta alla nascita, e alla istituzione all'interno del sistema legislativo italiano, di nuovi strumenti urbanistici speciali cui ricorrere per operare, in variante o in deroga ai piani regolatori generali, in maniera più flessibile e pragmatica<sup>27</sup>. In realtà, nascondendosi dietro un presunto obiettivo di flessibilità, inizia un periodo di deregolamentazione in cui il più delle volte si subisce la capacità persuasiva degli interessi più forti e organizzati. Si favoriscono così interventi facilmente realizzabili grazie all'assenza di conflitti e/o impedimenti rilevanti da parte di soggetti privati che, anzi, contribuiscono sia economicamente sia operativamente all'attuazione del programma (Dal Piaz, 2010). Si rifiutano piani e strategie globali, generali, a lunga scadenza, a favore di progetti specifici, parziali, a breve scadenza.

In un certo senso la città si è sempre costruita per parti, il problema è che, mentre prima si facevano discernere gli interventi dal piano, adesso i progetti sono contrapposti al piano.

Gli strumenti urbanistici messi a punto ... sono la risposta informale della pratica alle nuove esigenze dell'espansione. ... I nuovi strumenti rappresentano il parossismo di una disinvoltata interpretazione e applicazione delle leggi. Definiti al di fuori di un chiaro contesto procedurale, sono soprattutto uno stratagemma politico e amministrativo, che ha permesso lo sviluppo dei processi decisionali e di attuazione (Mazza, 1997, 89).

I risultati che ne sono derivati sono stati il più delle volte inferiori alle attese finendo col determinare un sistema istituzionale privo di qualsiasi riconoscibilità e trasparenza. Anche questo sistema ha comportato delle distorsioni. La mancanza di politiche generali e di regole chiare hanno determinato una maggiore incertezza amministrativa che molte volte ha rallentato quei processi che invece si volevano sveltire. È così che nasce una nuova domanda di pianificazione. Diventa centrale, quindi, in ambito disciplinare il tema della riforma urbanistica col fine di restituire al piano il ruolo di gestione e visione complessiva del territorio, che inevitabilmente manca ai singoli progetti. Un piano aderente al reale, che ritrovi la credibilità persa negli anni attraverso soprattutto una continuità e consapevolezza dell'azione amministrativa (Cavalcoli, 1997).

A questo punto, per non commettere gli stessi errori del passato, bisogna chiedersi cosa del piano regolatore e, più in generale, della pianificazione non sia risultato efficace e per quali ragioni, e quali possibili soluzioni la disciplina propone per una pianificazione maggiormente efficace. Rispetto a tali questioni, Alessandro Balducci (1991) – in seguito ad un'analisi di quanto teorizzato a riguardo da vari studiosi in campo internazionale – individua quattro limiti principali all'efficacia della pianificazione: limiti strutturali all'efficacia; limiti culturali all'efficacia; limiti tecnici all'efficacia; limiti politici all'efficacia.

Per "limiti strutturali all'efficacia" si intendono i limiti della pianificazione stessa di operare in ambienti sociali complessi. Viene criticata l'impostazione della

---

<sup>27</sup> Fanno parte di tali strumenti in particolare i cosiddetti "programmi urbani complessi", i "programmi integrati di intervento", i "patti territoriali", etc.

pianificazione "basata su un eccesso di fiducia nella capacità dell'intelletto umano di guidare i processi sociali" (*ibidem*, 107) e fondata in particolare su alcuni presupposti quali: l'esistenza nella società di alcuni attori dotati di maggiori informazioni e conoscenze, e per questo capaci di condurre la società verso i cambiamenti desiderati secondo una valida teoria del cambiamento sociale; la capacità di imporre le scelte così operate in virtù dell'autorità formale di cui sono dotati. È quindi considerata debole l'idea che una società complessa possa essere guidata da "azioni intenzionali di un'élite superiore" (*ibidem*, 108). A questa concezione, basata su presupposti teoricamente deboli, ne viene contrapposta un'altra in cui istituzioni e politiche siano caratterizzate dall'interazione sociale anziché da una ragione superiore. In questo senso l'interazione sociale si sostituisce all'analisi, in maniera anche più efficace, in quanto non pretende di imporre delle visioni che non trovano poi effettivo riscontro nella realtà, bensì tiene conto della complessità sociale. Viene proposto quindi di abbandonare gli ideali di comprensività e controllo, impliciti della pianificazione convenzionale, a favore di una pianificazione strategica<sup>28</sup> e maggiormente flessibile in cui l'obiettivo non è quello di pianificare direttamente le soluzioni a un problema, quanto piuttosto quello di ideare delle soluzioni adatte alle particolari forme che il problema possa assumere in futuro. Con quest'ultimo concetto si intende affermare che non esiste una soluzione unica ed univoca per la soluzione di un problema in quanto questo stesso problema può assumere sfaccettature diverse col passare del tempo. Quindi, ad esempio, all'interno di un piano di tipo "convenzionale" la soluzione che si propone per il problema della mobilità così come si presenta in quel determinato momento storico, può essere valida al momento della redazione del piano ma inefficace dopo qualche anno. L'approccio che si propone in contrapposizione a questo, quindi, è quello di non pianificare, come si è già detto, la soluzione del problema ma, riprendendo l'esempio precedente, quello di ipotizzare quali possibili scenari futuri possa assumere il problema della mobilità e, in riferimento a questi, pensare una molteplicità di soluzioni da attuare in maniera flessibile in base allo scenario che si viene a verificare man mano nella realtà.

Quando si parla, invece, di "limiti culturali all'efficacia" ci si riferisce all'inadeguatezza del paradigma dominante nella disciplina per il trattamento dei problemi urbani. Si mettono qui in evidenza i "limiti di un approccio che pretenda di fornire, di fronte al pluralismo della società urbana, soluzioni definitive e corrette ai problemi, e che tenti di controllare piuttosto che indirizzare lo sviluppo" (*ibidem*, 113). In questo senso i limiti dell'efficacia della pianificazione sono dovuti alla mancanza di un'idea propria e di un metodo vero di pianificazione, facendo riferimento invece a concetti e metodi dell'ingegneria civile e dell'architettura che si sono inseguiti intrecciati con l'ideologia del riformismo sociale.

I problemi di efficacia allora non possono che essere affrontati rompendo i legami con la tradizione ingegneristica e architettonica, nonché sottoponendo ad un processo di revisione critica le concezioni della società derivanti dal riformismo. Pianificazione urbanistica e progettazione di

---

<sup>28</sup> Per pianificazione strategica si intende qui quella reticolare e visionaria definita da Maria Cristina Gibelli: "reticolare in quanto coscientemente incorpora e riproduce la molteplicità dei centri decisionali che operano all'interno dei sistemi territoriali ... visionaria, perché impegnata a costruire un'immagine del futuro desiderabile anche attraverso l'ascolto delle aspirazioni e delle aspettative dei cittadini, e contemporaneamente perché innovativamente coinvolta in tecniche di visualizzazione e simulazione partecipate" (Gibelli M.C., 1996, 17).

manufatti non possono che fare riferimento a diverse epistemologie: il mutamento di scala, di campo di applicazione, di periodo storico, non comportano un semplice adeguamento delle tecniche, ma un mutamento di paradigma (*ibidem*, 119).

Al paradigma di una pianificazione razionale viene contrapposto perciò un approccio in cui, tenendo conto della differenziazione dei gruppi sociali, ogni scelta di piano deve confrontarsi con il problema di quali gruppi ne beneficiano e quali ne sono penalizzati, e in che misura; un approccio che renda i processi di pianificazione maggiormente espliciti, capaci di esplorare più alternative d'azione e più aperti alla partecipazione di diversi soggetti sociali.

I "limiti tecnici all'efficacia" riguardano da vicino il ruolo del pianificatore e l'inadeguatezza delle conoscenze da lui mobilitate nei processi di piano. L'insufficiente comprensione dei rapporti di potere nei processi di trasformazione territoriale e una limitazione delle competenze agli aspetti dell'assetto spaziale sono gli elementi di maggiore debolezza evidenziati. Per il superamento di tali debolezze, riferite all'apparato analitico e strumentale della pianificazione urbanistica, è necessario che il *planner* sia in grado di "trattare i problemi urbani con politiche differenziate, sempre meno legate al controllo degli aspetti fisici dello sviluppo territoriale e sempre più centrate sulla gestione complessiva delle risorse economiche implicate dal processo di produzione territoriale" (*ibidem*, 153).

Infine, i "limiti politici all'efficacia" evidenziano la scarsa rispondenza del piano ai bisogni della popolazione. Tali limiti sono legati soprattutto a problemi di distribuzione del potere tra soggetti e oggetti del piano.

I criteri generali della pianificazione sono spesso stati una estrapolazione lineare di alcuni aspetti del passato proiettati nel futuro ... che hanno prodotto soluzioni standardizzate e decontestualizzate. La pianificazione autoritaria, centralizzata e tecnocratica si è tradotta in una cancellazione della società civile di fronte allo stato, e alle forze organizzate dell'economia (*ibidem*, 161).

Una possibile soluzione a tale situazione è rappresentata da un ritorno al locale. In questo senso il ruolo della pianificazione dovrebbe essere quello di indirizzare, guidare e appoggiare le iniziative locali, ponendosi come mediatore e negoziatore fra il livello locale e quello centrale. In questo modo sarebbe possibile cogliere gli effettivi bisogni della popolazione e promuovere uno sviluppo fondato sul pieno utilizzo delle risorse e che sia in grado di coinvolgere anche quegli attori necessari per l'implementazione dei programmi.

Un'ulteriore fattore che inevitabilmente determina l'inefficacia del modello razional-comprensivo del piano è costituito dal continuo stato di incertezza in cui viene a trovarsi la città.

La città è incerta perché percorsa da esternalità, e perché anche la soluzione che collettivamente stabilisce è sempre esposta allo stesso rischio di comportamenti egoisticamente destabilizzanti. Questa incertezza della città pervade il piano, incerto sia circa la scelta degli assetti da proporre, sia circa il

comportamento degli attori e la loro fedeltà. (Ferraro, 1991, 148)

Partendo dal presupposto del continuo stato di incertezza in cui va a formarsi ed attuarsi il piano, vi è la impossibilità, quindi, di definire scenari futuri certi all'interno dei quali andare ad intervenire. In una visione simile, l'efficacia del piano non può legarsi alla razionalità tecnica, bensì dipende dall'abilità politica e persuasiva che si ha nel definire un sistema di obiettivi coerente attraverso il quale i diversi soggetti possano ricavare soluzioni e certezze "fittizie ma destinate a rivelarsi tanto più 'efficaci' quanto più essi stessi siano disposti a prestarvi credito". (*Ibidem*, 150)

Condividendo pienamente la necessità di condivisione e persuasione che in un certo senso deve avere il piano, va allo stesso tempo ribadito che, anche in uno stato di continua incertezza, è indispensabile ai fini dell'efficacia che il sistema di obiettivi che costituisce il piano stesso sia anche accompagnato da un insieme di politiche, programmi, progetti, capace di mettere in moto un sistema di sinergie che possa, se non garantire, quanto meno apportare dei miglioramenti per una migliore trasformazione e gestione del territorio.

Da quanto detto emerge quindi la domanda e la necessità di un piano che risulti maggiormente dinamico e flessibile, aperto all'interazione dei diversi attori coinvolti e, quindi, più partecipato. Tale processo di innovazione deve essere però "condizionato" (Savino, 2003) ovvero deve essere capace di preservare i risultati ottenuti dalla disciplina nel passato per garantire forme di giustizia sociale e una migliore distribuzione delle risorse per la costruzione di una città più equa; ma, allo stesso tempo, deve essere anche capace di rafforzare gli strumenti tecnici e politici ai fini di una compensazione sociale e come rimedio alle sperequazioni prodotte da un mercato che non sa autoregolarsi. Infatti – nonostante la necessità di intraprendere nuove strade e definire nuovi paradigmi della pratica urbanistica col fine di un aumento dell'efficacia e della capacità di condivisione sociale di un futuro collettivo – il piano rappresenta ancora oggi l'unico strumento di visione generale capace di costituire un quadro coerente di riferimento alle politiche e ai programmi di intervento sulla città e sul territorio<sup>29</sup>. Inoltre il piano, inteso come strumento di intervento e controllo, rappresenta un vero e proprio bene pubblico in quanto "soluzione contrattuale, periodicamente rinnovata, all'interazione 'mista' della città, che produce benefici a ciascuno nella misura in cui sia generalmente accolta e 'consumata'" (Ferraro, 1991, 141).

Concludendo, quindi, la flessibilità cui auspica tanto la pianificazione in termini di innovazione non deve essere applicata agli obiettivi ma agli strumenti. Una volta fissati gli obiettivi, ovvero l'idea di futuro cui una società intende raggiungere, non sono questi che devono essere ridefiniti ogni qual volta cambia il contesto d'azione, bensì sono gli strumenti e le politiche che devono essere sottoposti ad una continua verifica della loro realizzabilità ed essere caratterizzati da una flessibilità tale che permetta loro un continuo adattamento ai mutamenti del contesto (Indovina, 2003).

---

<sup>29</sup> Grazie alla sua visione generale e di lungo periodo, infatti, il piano consente di valorizzare in una logica di rete le risorse presenti sul territorio in maniera maggiore rispetto a quanto possibile fare intervenendo su ciascuna di esse singolarmente. Inoltre, nonostante le esigenze di una innovazione all'interno della pratica urbanistica, si deve rendere al piano il merito dell'azione di tutela svolta, e che continua a svolgere, attraverso il carattere vincolistico esercitato nei confronti dell'ambiente e dei beni storico-architettonici, che ne ha consentito la salvaguardia. (Cfr. Mello, 2007)

TABELLA 2.5. – Limiti e critiche al modello tradizionale di pianificazione

Salzano E. (1998)	<i>Critica di tipo sociale</i>	Inadeguatezza del piano di governare la società e tradursi in una serie di azioni che conducano all’assetto desiderato e promesso.
Salzano E. (1998)	<i>Critica di tipo aziendale</i>	I tempi eccessivamente lunghi non permettono al piano di rendere operative le soluzioni ai problemi in maniera tempestiva uscendo al di fuori di qualsiasi schema economico.
Salzano E. (1998)	<i>Critica di tipo ambientalista</i>	Sfiducia nella capacità del piano di portare avanti una adeguata politica ambientalista in seguito alle devastazioni che ha tollerato e consentito.
Mazza L. (1997)	<i>“Urbanistica silenziosa”</i>	Il piano non è capace di rispondere ai vecchi e i nuovi mali della città: l’emergenza ambientale, la crescente congestione, la nuova povertà, la mancanza – in particolare al sud – di infrastrutture e servizi.
Oliva F. et al. (2002)	<i>Legislazione datata</i>	Riferimento giuridico ed istituzionale, che risale al 1942, non più in grado di governare i processi di trasformazione in atto nelle città. Oggi, infatti, l’obiettivo principale della pianificazione non è più tanto quello di regolare il fenomeno dell’espansione, ormai concluso da un trentennio, bensì quello di governare le trasformazioni di aree già urbanizzate.
Oliva F. et al. (2002)	<i>Approccio eccessivamente rigido</i>	Regime conformativo dei suoli molto rigido, che disciplina con la massima precisione l’uso del suolo urbano ed extraurbano. All’interno di un contesto come quello attuale, in cui urbanizzato e campagna non sono più nettamente opponibili, il piano non riesce a stare al passo e a rispondere alle nuove esigenze in maniera efficace.
Oliva F. et al. (2002)	<i>Inadeguatezza delle modalità di attuazione</i>	Il piano fondato sulla modalità espropriativa è reso oggi sostanzialmente inapplicabile a causa delle numerose controversie giuridiche che lo hanno interessato e alle casse comunali ormai completamente vuote.
Balducci A. (1991)	<i>Limiti strutturali</i>	Incapacità del piano di operare in ambienti sociali complessi, ritenendo debole ed inefficace l’idea che la società possa essere guidata da azioni intenzionali volute ed operate da determinati soggetti in virtù dell’autorità formale di cui sono dotati, e senza una minima interazione sociale.

Balducci A. (1991)	<i>Limiti culturali</i>	Inadeguatezza del paradigma della pianificazione, privo di un metodo vero e proprio di pianificazione e fondato su concetti e metodi propri dell'ingegneria civile e dell'architettura.
Balducci A. (1991)	<i>Limiti tecnici</i>	Inadeguatezza del ruolo del pianificatore e delle conoscenze da lui mobilitate nei processi di piano.
Balducci A. (1991)	<i>Limiti politici</i>	Scarsa rispondenza del piano ai bisogni della popolazione a seguito di criteri autoritari, centralizzati e tecnocratici che hanno prodotto "una cancellazione della società civile di fronte allo Stato e alle forze organizzate dell'economia" (p. 161).
Ferraro G. (1991)	<i>Limiti dovuti all'incertezza</i>	Impossibilità di definire scenari futuri certi all'interno dei quali andare ad intervenire, con riferimento sia agli assetti da proporre sia circa il comportamento degli attori e la loro fedeltà, a causa dell'incertezza che caratterizza la città. Incertezza dovuta ad esternalità che la sottopongono continuamente a comportamenti destabilizzanti.

TABELLA 2.6. – Proposte per una pianificazione innovativa

Balducci A. (1991)	<i>Pianificazione strategica e flessibile</i>	Approccio pianificatorio in cui l'obiettivo non è quello di pianificare direttamente le soluzioni a un problema, quanto piuttosto quello di ideare delle soluzioni adatte alle particolari forme che il problema possa assumere in futuro.
Balducci A. (1991)	<i>Pianificazione partecipata</i>	Approccio pianificatorio caratterizzato da processi maggiormente espliciti che tengano conto della differenziazione dei gruppi sociali e si confrontino con il problema di quali gruppi beneficino o sono penalizzati dalle scelte di piano.
Balducci A. (1991)	<i>Ritorno al locale</i>	Tipo di pianificazione capace di promuovere, indirizzare e guidare le iniziative locali ricoprendo il ruolo di mediatore tra il livello locale e quello centrale.
Ferraro G. (1991)	<i>Persuasione politica</i>	Abilità politica e persuasiva che si ha nel definire un sistema di obiettivi coerente attraverso il quale i diversi soggetti possano ricavare soluzioni e certezze "fittizie ma destinate a rivelarsi tanto più 'efficaci' quanto più essi stessi siano disposti a prestarvi credito". (p, 150)

## 2.6. Temi e questioni per un piano maggiormente efficace

Il quadro teorico fin qui delineato ha permesso di inquadrare, con riferimento al contesto italiano, il problema dell'efficacia del piano e dell'intero processo di pianificazione. Partendo dalle letture classiche fino ad arrivare alle declinazioni più attuali, si sono inquadrati termini e definizioni distinguendo i diversi significati associabili al concetto di efficacia: efficacia giuridica, efficacia tecnica, utilità, efficacia intermedia, etc. (cfr. § 2.2 e 2.3).

Essendo più chiari i termini della questione, si è cercato poi di capire perché il piano regolatore, così come è stato inteso per lungo tempo, si sia rivelato il più delle volte inefficace e in che modo, quindi, attuare un processo riformativo in grado di ridare al piano quel ruolo di indirizzo e di guida all'interno dell'intero processo di pianificazione, così da permettere un efficace governo del territorio locale (cfr. § 2.5).

A questo punto ci si trova nuovamente di fronte alla solita domanda: quali requisiti dovrebbe avere un piano innovativo per risultare efficace? Tale domanda deve ovviamente confrontarsi con un contesto profondamente cambiato, in cui le dinamiche territoriali e le domande sociali ed economiche sono mutate sensibilmente. È proprio in riferimento a tali cambiamenti, con l'obiettivo di rispondere in maniera positiva alle nuove esigenze emergenti, che si chiede al piano una nuova efficacia, capace di gestire le dinamiche in atto, che sappia dialogare con i diversi soggetti pubblici e privati che operano sul territorio, ai differenti livelli e con diversi poteri, e che riesca a rispondere ad una domanda di qualità territoriale in cui i bisogni della popolazione siano soddisfatti in una logica sostenibile di utilizzo del territorio.

Sulla base dello studio effettuato, emergono in sostanza due livelli di questioni rilevanti per indagare l'efficacia del piano. Il primo livello si riferisce in particolare agli obiettivi cui il piano intende perseguire, e che fanno riferimento soprattutto ad obiettivi di qualità territoriale e urbana. Qualità che, come già detto (cfr. § 2.4), racchiude al suo interno i concetti di sostenibilità ambientale e giustizia sociale e sui quali fondare strategie, politiche e azioni per il governo del territorio.

Il secondo livello di questioni riguarda, invece, principalmente il processo del piano nel suo insieme, evidenziando a tal riguardo il rilievo che assumono ai fini di un buon processo elementi quali il tempo, il rapporto pubblico-privato, la partecipazione, il concetto di *governance*.<sup>30</sup> Come si potrà vedere in seguito, mentre risulta maggiormente fattibile, attendibile e condivisibile scientificamente un'indagine sull'efficacia del piano in riferimento al suo processo, più difficile è capire quanto e in che modo il piano si proponga come strumento sostenibile per lo sviluppo e il

---

<sup>30</sup> Una simile trattazione si può legare anche ad un accostamento procedurale e sostantivo alla teoria del piano: il primo legato alla procedura di formazione del piano, l'altro riferito al suo contenuto (oggetto e obiettivi). (Ferraro, 1991)

governo del territorio senza cadere, se ciò è possibile, in obiettivi e strategie dall'effetto unicamente retorico<sup>31</sup>.

Gli elementi che caratterizzano i due livelli di questioni di cui sopra, e attraverso i quali si intende indagare l'efficacia del piano, rappresentano ovviamente solo una delle possibili alternative disponibili per lo studio dell'efficacia. Tale precisazione va fatta per sottolineare che, come si evince anche dai paragrafi precedenti, molteplici possono essere le interpretazioni del concetto di efficacia, non esistendo quindi una direzione univoca per la trattazione del tema e rappresentando questa solo una delle possibili strade che si è scelto di intraprendere da parte di chi scrive. A ogni modo, gli elementi che verranno analizzati attraverso questo lavoro, e grazie ai quali si proverà a fare un bilancio dell'efficacia del nuovo modello di piano comunale articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, seppure non in maniera assoluta ed univoca, sono considerati in campo disciplinare dei requisiti importanti con i quali, e attraverso i quali, il piano deve saper muoversi ai fini di una sua innovazione. Ciò è ancora più vero se si fa riferimento al secondo livello di questioni, ossia al processo di piano.

### **2.6.1 Obiettivi e contenuti del piano**

Nei testi scientifici che si occupano di valutazione, l'efficacia del piano, con riferimento particolare ai suoi obiettivi e ai suoi contenuti, è in genere misurata in termini di coerenza interna ed è riferita soprattutto alla effettiva realizzazione, in termini fisici, delle trasformazioni e degli obiettivi ipotizzati dal piano (Marchi e Lenti, 2003; Lombardi e Micelli, 1999; Lombardo, 1995).

Quando si parla di efficacia interna del piano ci si riferisce quindi alla corrispondenza dei risultati agli obiettivi, controllando e monitorando il piano nella sua attuazione (Bentivegna, 1999). Ciò che si intende fare in questa sede però, con riferimento agli obiettivi e ai contenuti del piano, è verificare l'efficacia del piano non solo in termini di efficacia interna ma provando ad analizzare anche l'efficacia esterna del piano, "che riguarda il grado di soddisfacimento delle preferenze della domanda sociale, per cui una decisione è efficace se la sua applicazione ha soddisfatto la domanda sociale" (*ibidem*, 47).

La presente ricerca vuole indagare in questo senso in che modo il piano si propone come strumento per il raggiungimento di obiettivi di qualità territoriale, sia in termini di efficacia interna che di efficacia esterna.

Attraverso l'analisi del piano, quindi, si individueranno innanzitutto quali sono gli obiettivi (anche non dichiarati esplicitamente) che si è prefissato il piano e in che modo si propone di perseguirli. In questo modo si potrà procedere ad una analisi della sua efficacia interna verificando quanti degli obiettivi prefissati siano stati realmente raggiunti e quanti degli interventi previsti siano stati effettivamente realizzati. Solo successivamente sarà possibile effettuare una valutazione dell'efficacia esterna del piano, analizzando in particolare quanto il piano, attraverso

---

<sup>31</sup> L'aggettivo "retorico" non è usato qui in senso dispregiativo. In questo punto della trattazione infatti tale termine fa riferimento all'interpretazione data da Ferraro (1991) in cui la retorica viene intesa come "sola forma di argomentazione concessa attorno ai temi sottratti alla possibilità di dimostrazione logica (di deduzione o induzione) e al raggiungimento della certezza, e invece suscettibili di un discorso persuasivo finalizzato alla motivazione dell'azione." (Ferraro, 1991, 165) Quando si parla di "obiettivi retorici" quindi ci si riferisce ad obiettivi con un elevato grado di persuasione, e quindi largamente condivisi, ma difficilmente dimostrabili scientificamente nella realtà.

la sua implementazione, sia stato in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini e, quindi, di soddisfare la domanda sociale.

A questo livello di indagine, per efficacia si intende quindi la capacità del piano non solo di realizzare gli obiettivi prefissati ma anche di saper rispondere alle necessità della società. In questo senso, il piano può ritenersi efficace anche se, non attuando nello specifico gli interventi che si era prefissato, è stato capace di mettere in atto delle politiche e delle azioni tali da poter essere ritenute sostenibili e soddisfacenti per la popolazione. Una simile lettura dell'efficacia è data dalla consapevolezza del continuo stato di incertezza che pervade il piano e che non permette di implementare le sue previsioni in maniera perfettamente conforme alle aspettative (Faludi, 1995; Ferraro, 1991).

Sulla base di queste considerazioni, Faludi e Alexander individuano tre specifici approcci per la valutazione dell'efficacia del piano:

- La tradizionale valutazione «*object centered*», la quale considera come criterio di successo la conformità di decisioni, implementazione e risultati con le intenzioni dichiarate;
- La valutazione «soggettiva» la quale tiene conto dell'incertezza nel valutare l'ottimalità delle strategie, riferita al bilancio più o meno favorevole che presentano, a conti fatti, i risultati;
- La «valutazione centrata sulla decisione» la quale considera, esamina l'uso che si è fatto dei programmi o del piano, intesi come quadro di riferimento dei decisori. (Faludi, 1995, 64)

Dall'interazione di questi tre approcci scaturiscono dei criteri con i quali poter analizzare l'efficacia del piano e che, anche se in maniera un po' complessa, tengono conto del dilemma dell'incertezza che pervade il piano e che la disciplina, in una fase di analisi, non può non considerare:

1. Conformità: qual è il grado a cui le decisioni operative, le decisioni relative all'implementazione nonché i prodotti, i risultati e gli effetti sono conformi alle politiche, al piano o al programma che deve essere valutato? ... I suoi effetti sono quelli desiderati?
2. Razionalità del processo: conformità con determinati requisiti normativi, quali completezza, consistenza e partecipazione.
3. Ottimalità *ex ante*, o razionalità in senso stretto: la strategia stabilita (come viene percepita dai decisori) può essere considerata la migliore esistente?
4. Ottimalità *ex post*: la strategia è stata in effetti la migliore? In un giudizio a posteriori, è possibile giungere alla conclusione che gli effetti, anche se conformi alle intenzioni, non siano stati ottimali?
5. Utilizzazione: la politica (o il piano) è stata utilizzata come quadro di riferimento per le decisioni operative? (*ibidem*, 65)

Come già detto si tratta di criteri di valutazione piuttosto complessi, che in questa sede vengono riadattati e utilizzati in diverso modo in base a quelli che sono gli obiettivi della ricerca. Il secondo punto, sulla razionalità del processo, è sviluppato in particolare nel paragrafo 2.6.2, ponendo attenzione e relazionando tra loro gli elementi attuali che maggiormente caratterizzano il processo di piano. La "strategia", invece, viene qui intesa come modello di piano posto in essere per il governo del territorio locale, che nella presente ricerca è costituito dal modello di piano articolato in componenti strategico-strutturale e programmatico-operativa e attraversa tutti i contenuti del presente lavoro. Ai fini di una valutazione di efficacia dei contenuti e degli obiettivi del piano, quindi, prendendo come riferimento principale il cosiddetto piano sdoppiato, l'obiettivo è quello di provare a rispondere alle domande poste dai sopraesposti punti 1 e 5.

L'efficacia del piano però viene in questa sede valutata non solo in termini conformativi, ovvero confrontando se effetti ed esiti attesi dal piano coincidono, ma soprattutto in termini prestazionali. In questo senso, un piano si può ritenere efficace se ha assunto un ruolo tangibile nelle scelte della gente alla quale si rivolgeva e cui era destinato. L'obiettivo di una simile analisi è quindi quello di capire quanto le dichiarazioni di intenti, che contraddistinguono in maniera omogenea ormai tutti i piani, rappresentino un aspetto unicamente retorico del piano o se in realtà il piano sia di aiuto per il raggiungimento di obiettivi di qualità territoriale e, in questo senso, quanto il modello di piano articolato in componenti strutturali e programmatiche possa essere di aiuto in quest'ottica.

Valutazioni del genere, oggi, vengono previste in maniera obbligatoria nelle leggi regionali di ultima generazione per il governo del territorio principalmente attraverso procedure di VAS. Non essendo questa la sede per approfondire una simile tematica (talmente ampia da rappresentare un ulteriore e distinto lavoro di ricerca) emerge comunque da un simile approccio la convergenza di alcuni principi secondo i quali poter valutare – in maniera ex-ante, in itinere ed ex-post – l'utilità del piano. Tenendo presente simili principi, il lavoro in questione non entra nel merito del ruolo della VAS all'interno del piano, ma sceglie di intraprendere un altro binario dedicando particolare attenzione al modello di piano articolato in due tempi e alla sua capacità strumentale di rispondere agli obiettivi prefissati e, più o meno, dichiarati.

Un'indagine di efficacia interna ed esterna del piano viene effettuata nella presente ricerca all'interno del caso di studio di Prato, ed in particolare per il Piano Secchi, in quanto unico piano analizzato ed articolato in componenti che, ormai in vigore già da diversi anni, produce i suoi effetti e può essere valutato secondo i principi e i criteri sopraesposti.

### **2.6.2     *Gli elementi del processo del piano***

Con riferimento specifico al nuovo modello di piano articolato in componenti strutturali e programmatiche, si intende analizzare il processo di piano attraverso quattro elementi principali: il fattore tempo, il rapporto pubblico-privato, la partecipazione, il modello di *governance*. Questi quattro elementi sono strettamente correlati tra loro. Sarà difficile infatti trovare, ad esempio, una buona applicazione del modello di *governance* in assenza di attuazione di buone pratiche partecipative e/o un buon dialogo con i principali attori privati operanti o interessati ad operare sul territorio. Allo stesso tempo, come altro esempio valido, non è pensabile attuare

all'interno del processo di piano idonee pratiche partecipative senza pagare qualcosa in termini di tempo. Dal punto di vista dell'analisi dell'efficacia, quindi, pensare di riscontrare in maniera ottimale tutti e quattro gli elementi sarebbe utopico. Più veritiero, invece, può essere il grado di efficacia scaturito dall'interrelazione di questi quattro elementi e dal peso che ognuno di loro assume all'interno del processo di piano. Prima di definire i criteri dell'analisi, andiamo a vedere cosa si intende principalmente, con riferimento al piano comunale, quando si parla di tempo, rapporto pubblico-privato, partecipazione, *governance*.

#### 2.6.2.1. Il fattore "tempo"

Nella sua accezione più comune, il fattore tempo nel piano è legato alla sua capacità previsionale, prevedendo attendibilmente, grazie anche ad un buon sistema di conoscenza del patrimonio territoriale, scenari futuri ammissibili e condivisibili, in relazione alle risorse ambientali, sociali ed economiche disponibili (Dal Piaz, 2010). Si supera quindi innanzitutto il carattere onnicomprensivo del piano, caratterizzato da proiezioni certe desunte da sofisticati studi statistici ed economici.

Con riferimento alla questione dell'efficacia, il fattore tempo gioca in particolare tre ruoli principali all'interno del piano e in base a questi viene principalmente analizzato:

1. Nella fase di redazione del piano. Tale ruolo rappresenta una variabile principale per un'analisi dell'efficacia del processo di pianificazione in quanto tempi troppo lunghi vengono ritenuti la causa principale dell'inefficacia del piano. Si ritiene infatti che a causa dei tempi prolungati per l'approvazione del piano, ed in rapporto invece alle dinamiche che caratterizzano il territorio e la società, il piano, con i suoi obiettivi, possa risultare già vecchio al momento della sua approvazione e non in grado quindi di soddisfare i bisogni della società cui è destinato (Avarello, 2000; Dal Piaz, 2010; Piroddi, 2010). Assume importanza in questo caso la celerità nella formazione e approvazione del piano con il fine di non correre il rischio di approvare un piano che risulti già obsoleto rispetto al territorio sul quale deve andare ad intervenire e incapace di rispondere ai bisogni (nel frattempo mutati) della società. In questo senso il fattore tempo è fortemente legato al concetto di *governance* e alla capacità da parte dell'amministrazione di dialogare con gli altri livelli istituzionali e gli *stakeholder* coinvolti nel piano col fine di rendere il processo più celere e flessibile.
2. Nella fase di implementazione del piano. Il fattore tempo è qui riferito ai tempi di attuazione del piano e, conseguentemente, alla gestione del territorio. L'inefficacia in questo caso è riferita ad una incapacità dell'amministrazione di porre in essere quegli interventi di tutela e di trasformazione del territorio previsti dal piano ai fini di una migliore qualità territoriale. Essenziale appare quindi la capacità di definire un sistema di priorità attraverso il quale intervenire che tenga conto degli "intoppi" rilevabili dall'implementazione del piano. Allo stesso tempo, anche se una definizione delle priorità è sicuramente importante, non bisogna perdere di vista il fatto che un'azione di trasformazione territoriale mette inevitabilmente in moto un insieme di dinamiche – sicuramente sociali, in particolare con riferimento all'uso degli spazi e delle risorse, ma anche di tipo fisico – che possono rendere vane la previsione di alcune azioni successive previste dal piano e renderne invece necessarie altre (Dal Piaz, 2010). Quindi, risulta rilevante attuare il piano secondo un sistema di priorità, ma tali priorità devono essere inquadrate all'interno di un giusto grado di flessibilità che

permetta di mettere in atto quegli interventi che si rendono necessari nella fase attuativa e non prevedibili in sede di stesura dello strumento urbanistico. Oltre ad un sistema di priorità e di flessibilità degli interventi, la tempistica per l'implementazione del piano è fortemente legata anche alla fattibilità degli interventi previsti, cioè alla capacità di rendere gli interventi previsti dal piano in un certo senso realizzabili. Emerge anche qui, ai fini dell'efficacia, la necessità di dialogo con quegli *stakeholder* capaci di implementare alcune azioni fondamentali per il raggiungimento di alcuni obiettivi del piano.

3. Nella fase di aggiornamento del piano. Il tempo è qui relazionato alla capacità delle amministrazioni locali di aggiornare il documento pianificatorio e il sistema degli obiettivi in riferimento ai cambiamenti cui è soggetto il territorio. Un perenne ritardo nell'adeguamento del piano rispetto alle dinamiche territoriali rende il piano infatti uno strumento non solo non capace di generare interventi qualitativamente rilevanti per il territorio ma di risultare unicamente uno strumento vincolante e restrittivo, senza opportunità di sviluppo e quindi difficilmente gestibile per un buon governo del territorio.

Quindi, alla luce di quanto detto, l'obiettivo per una migliore efficacia è capire in che modo rapportarsi con i tempi del piano e cosa fare perché tali tempi si abbrevino.

È all'interno di questo discorso che si inserisce il nuovo modello di piano che cerca di gestire, non sempre riuscendoci, la variabile tempo in riferimento alle questioni sopraesposte. Ciò dovrebbe avvenire mediante una struttura che si rapporti con il tempo attraverso una doppia articolazione che consideri gli scenari territoriali di medio-lungo periodo e le azioni territoriali da mettere in campo nel breve periodo (cfr. cap. 3).

#### *2.6.2.2. Il rapporto pubblico-privato*

La dicotomia pubblico-privato con riferimento al piano si può far risalire già dalla legge urbanistica nazionale 1150/42 in cui, con l'obiettivo di controllare l'uso dei suoli, "si coglie nella legge ... una rigida distinzione tra pubblico e privato, non tanto per esprimere una sorta di primato del primo sul secondo, quanto piuttosto per definire la reciproca autonomia delle due sfere" (Mazza, 1997, 109). Per lungo tempo nel nostro paese quindi parlare di una delle due sfere escludeva automaticamente l'altra. Anche i piani riflettevano questa concezione, distinguendo nettamente le aree destinate al controllo della sfera pubblica da quelle in cui il privato poteva agire sul territorio, nel rispetto dei vincoli e delle prescrizioni dettate dal piano.

Vere e proprie forme di partenariato pubblico-privato in Italia, in ambito territoriale, sono iniziate ad istituirsi verso la metà degli anni '80 prevalentemente per la gestione di servizi pubblici, in particolare nel settore infrastrutturale (tunnel, ponti, autostrade) ma anche nel caso di ospedali, attività ricettive e centri sportivi. Il pubblico quindi cercava competenze e denaro per la realizzazione di determinati interventi; il privato dal canto suo era attirato dal profitto che poteva ricavarne dalla loro realizzazione. Il fattore economico è sempre stato perciò preponderante all'interno di simili pratiche.

Solo di recente forme di rapporto pubblico-privato hanno iniziato ad interessare interventi di riqualificazione e trasformazione urbana. Questo periodo ha coinciso con la stagione dei piani complessi caratterizzanti gli anni novanta e con l'introduzione nel panorama urbanistico di una serie di modalità operative quali ad esempio STU,

perequazione, *project financing*, programma integrato di intervento<sup>32</sup>. In particolare, il rapporto pubblico-privato in campo urbanistico può interessare tre diversi livelli di applicazione "la scala d'ambito urbano o dei grandi progetti; la scala urbana, attraverso l'attuazione di strategie che fungano da catalizzatori dello sviluppo dell'intera città; la scala intercomunale o regionale operando prevalentemente su grandi progetti legati alla viabilità e ai trasporti." (Mello, 2007, 35) Anche da questa prima schematizzazione degli ambiti di intervento emerge il peso e il ruolo che giocano gli interessi economici.

Tra i motivi che hanno incentivato il rapporto pubblico-privato all'interno di pratiche per il governo del territorio vi è innanzitutto la grande fase di deindustrializzazione che ha caratterizzato il nostro paese negli ultimi decenni, con la messa a disposizione di numerose aree industriali dismesse (è il caso ad esempio di città come Napoli e Prato), coincidente con la crescente crisi della finanza pubblica con casse comunali sempre più vuote. A ciò va ad affiancarsi la fase di terziarizzazione che negli stessi anni ha caratterizzato le nostre città, rendendole molto più appetibili alla figura privata e ai suoi investimenti.

Se l'obiettivo principale del piano urbanistico, quanto più a livello locale, è quello dell'innalzamento della qualità della vita, soprattutto attraverso interventi sostenibili e di giustizia sociale, c'è da chiedersi fino a che punto interventi di questo tipo possano ritenersi condivisibili e perseguibili ai fini dell'efficacia del piano. Se infatti l'attore pubblico è facilmente individuabile con l'amministrazione pubblica, l'attore privato può essere rappresentato da più figure: assicurazioni, banche, aziende immobiliari, imprese e aziende private, organizzazioni e fondazioni di beneficenza. Attori questi che, se anche non partecipano in prima persona nella realizzazione dell'intervento, sono comunque direttamente coinvolti dal punto di vista finanziario. Se da una simile "collaborazione" vi è da un lato il vantaggio per il pubblico di un accrescimento delle proprie competenze, soprattutto in termini di inserimento all'interno di una logica di mercato, vi è comunque il rischio di mettere in campo degli interventi di riqualificazione urbana che in un certo senso si alienino dal contesto in termini morfologici e che generino processi di *gentrification* e quindi un innalzamento dei conflitti sociali. Da simili rapporti pubblico-privato è chiaro che, se il privato sceglie di intervenire in quei casi in cui il profitto è maggiore e i rischi minori, il pubblico può correre il rischio di inserirsi troppo in una logica di mercato perdendo di vista "il proprio specifico ruolo di garante dell'interesse collettivo e quindi negando l'azione democratica a favore di una eccessiva flessibilità delle procedure e di un coinvolgimento esclusivo, nelle azioni di partenariato, dei soggetti privati economicamente più rilevanti." (*ibidem*, 38)

Simili situazioni sono dettate anche dal cambiamento di posizione che ricoprono i due ruoli in quanto "ai rapporti dicotomici di un tempo si sostituiscono dei rapporti partenariali, alla dicotomia pubblico/privato subentra un continuum di cui il puro pubblico ed il puro privato sono gli estremi e, all'interno del quale, pubblico e privato si mescolano in tutte le possibili sfumature" (Mazza, 1997, 107). In questo senso un'importante questione è quella di capire come limitare possibili distorsioni in cui eccessivi comportamenti negoziali possono portare ad atteggiamenti particolaristici o alla corruzione. Prioritario quindi è riuscire a mantenere un giusto equilibrio tra interessi privati, caratterizzati da una logica puramente economica e di stampo individualistico, e interessi pubblici, in cui dovrebbe prevalere l'interesse collettivo e il

---

<sup>32</sup> Per una trattazione esauriente sulla programmazione complessa in Italia e sulle nuove modalità operative per l'attuazione del piano urbanistico cfr. Ombuen et al., 2000 e Mello, 2007.

principio democratico. All'interno di una logica simile, e in una fase di recessione economica come quella attuale che contraddistingue il nostro paese, importante è quindi capire quali possano essere i settori che il privato possa trovare ancora appetibili e in che modo indirizzare le operazioni consentendo vantaggi non solo dal punto di vista economico, e non solo per l'attore privato, ma anche per il benessere della collettività. "Il soggetto pubblico deve, innanzitutto, assicurarsi che la trasformazione assentita non sottragga importanti beni/valori comuni al godimento dei cittadini e poi ottenere, a carico dei privati interessati, concrete contropartite che si traducano in un incremento di soddisfazione dei diritti di cittadinanza: riqualificazione dell'ambiente e/o incremento delle dotazioni di urbanizzazioni e/o prestazioni di servizi collettivi." (Dal Piaz, 2009, 127) Per questo motivo la negoziazione pubblico-privato in ambito pianificatorio deve essere limitata e condizionata a dei vincoli predeterminati ed individuati in rapporto alla garanzia dei diritti di cittadinanza. Una simile limitazione è già definita dalla Costituzione italiana che, in caso di insorgenza di conflitti fra diritti, afferma il prevalere dei diritti collettivi su quelli del singolo individuo che, anche non potendo essere soppressi, potranno essere sottoposti a limitazioni in nome della garanzia dei diritti collettivi. In questo senso, con riferimento in particolare alla pianificazione territoriale, dovranno essere individuati all'interno del piano quegli ambiti che, per il valore ambientale o per i rischi che lo contraddistinguono, dovranno essere esclusi da qualsiasi pratica di negoziazione. Sulle restanti aree del territorio, contemporaneamente, dovranno essere individuati quei limiti e quei criteri, in grado di tutelare il bene collettivo, che accompagneranno gli accordi pubblico-privati.

Uno dei problemi maggiori dei rapporti pubblico-privati nasce dalla mancanza di una disciplina legislativa ben definita, "lasciando spesso all'interpretazione della giurisprudenza il compito di accogliere o meno, all'interno dell'ordinamento, tali dinamiche di tipo negoziale" (Urbani, 2000, 76). Anche se molte modalità di "contrattazione" pubblico-privato sono previste dal sistema legislativo (es. piani di lottizzazione, società di trasformazione urbana, etc.), molte altre sfuggono all'ordinamento giuridico e vengono quindi considerate dalla legge meri accordi ufficiosi e perciò non vincolanti per le parti, anche se redatte in forma scritta<sup>33</sup>.

All'interno di una logica negoziale pubblico-privato Mazza propone una scomposizione in tre parti della pianificazione territoriale: piano, strategie, progetti. In una simile scomposizione il piano rappresenta la descrizione e il riconoscimento della realtà esistente e sede delle decisioni regolate; le strategie sono il luogo dove prendono corpo programmi di trasformazione espressi politicamente dai gruppi sociali; i progetti rappresentano le scelte operative di cambiamento. In una simile accezione, il pubblico conserverebbe il suo primato con riferimento al piano, "che esprime il senso di obbligazione alla tradizione, mentre pubblico e privato si mescolerebbero nelle strategie e nei progetti e solo la distinzione dei criteri di valutazione potrebbe far emergere, nel confronto e nell'interazione negoziale, fini e mezzi propri dell'uno e dell'altro." (Mazza, 1997, 125) Nonostante un simile obiettivo

---

<sup>33</sup> A tal proposito, "nella prassi urbanistica, sono numerosissimi i casi, non previsti espressamente dalla legge, nei quali potere pubblico e privati hanno trovato opportuno accordarsi in modo che i rispettivi interessi possano essere ricomposti per confluire, poi, nel provvedimento finale, evitando così provvedimenti negativi per il privato o l'impossibilità, per l'amministrazione, di raggiungere l'obiettivo «piegando» la volontà del privato. Si va, così, dai casi più semplici di clausole gravose per il privato (mantenimento di una zona a verde privato in funzione del rilascio della concessione edilizia) a vere e proprie trattative per la sistemazione di intere aree (cessione di volumetrie a favore dell'amministrazione, realizzazione di opere e servizi in cambio dell'edificabilità dell'area o della trasformazione della destinazione d'uso di determinati immobili, ecc.)" (Urbani, 2000, 79)

di flessibilità e trasparenza nelle decisioni, è chiaro che non è possibile scongiurare o rimuovere del tutto decisioni monopolistiche, o legate a criteri unicamente di profitto economico, che caratterizzano molte delle decisioni urbanistiche.

Nonostante i pericoli derivanti da tali pratiche negoziali pubblico-privato, non si può rinnegare l'importanza che un simile partenariato assume oggi all'interno delle pratiche urbanistiche, soprattutto nella fase di attuazione del piano, per la realizzazione di importanti interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana.

Per non cadere nella trappola di un'urbanistica negoziale che tenga conto unicamente dei profitti economici, è necessario che tale partenariato, tale urbanistica contrattata, sia assolutamente coniugata e associata ad un'urbanistica partecipata, in cui le scelte dell'amministrazione pubblica e dei promotori privati siano controllate e guidate dalla popolazione interessata, particolarmente in una fase preventiva alle scelte (Urbani, 2000).

### 2.6.2.3. La partecipazione

In Italia il termine partecipazione è utilizzato molto spesso in modo confusionario, inglobando al suo interno una varietà di attività ed eventi<sup>34</sup>. Volendo fornire una prima definizione, per come la si può intendere nei processi di governo del territorio, ed in particolare per come la si vuole intendere all'interno di questa ricerca, si può definire partecipazione "l'insieme delle politiche, delle tecniche e delle strategie atte al coinvolgimento attivo dei cittadini, sia singoli che *stakeholder*, portatori (*hold*) di un interesse specifico (*stake*), all'interno dei processi decisionali, ma in particolare alla definizione di scenari condivisi di sviluppo futuro delle città." (Musco, 2006, 139) Ci sarebbe da aggiungere, in questo senso, la particolare attenzione che bisogna dedicare, all'interno di questi processi, a quegli *stakeholder* "minoritari" (anziani, bambini, diversamente abili, stranieri, etc.), la cui voce, sicuramente più debole, e i cui bisogni vanno a ogni modo tutelati. In questo senso la partecipazione non deve essere il fine ultimo dell'azione di governo del territorio, bensì un requisito principale di supporto alla pianificazione per la definizione di strategie ed azioni capaci di soddisfare i loro bisogni.

Con riferimento al piano, il primo passo da fare è quello di scindere il concetto di partecipazione da quello di informazione. L'informazione è strettamente legata al concetto di comunicazione. Essa infatti si pone lo scopo principale di rendere chiaro cosa sia e cosa rappresenti il piano (che il più delle volte sfugge anche agli specialisti del settore) cercando di comunicare al meglio i suoi contenuti e i suoi obiettivi<sup>35</sup>. In questo senso, nonostante il ruolo importante che ricopre, l'informazione può rappresentare sicuramente una delle fasi della partecipazione ma non di certo l'intero processo. Il processo di informazione, infatti, risulterà maggiormente utile a determinate categorie di cittadini e portatori di interessi più forti, che in un certo senso hanno già a disposizione gli strumenti attraverso e con i quali intervenire nel

---

<sup>34</sup> "Tutto è (sempre positivamente) considerato partecipazione: le primarie, la minoranza politica, ... i tavoli di consultazione, la concertazione, le televisioni di strada, il consiglio comunale dei bambini, i forum, gli *urban center*, la trasparenza amministrativa, i siti interattivi dei comuni, le conferenze di servizi, ... i programmi complessi, le notti bianche, l'ufficio delle relazioni con il pubblico ... e mille altre cose ancora. Si tratta in genere di cose «buone», che hanno in comune un coinvolgimento diretto degli abitanti degli affari della città, qualche miglioramento nello scambio di informazioni e conoscenze, qualche forma di interazione per il raggiungimento di obiettivi condivisi: un filo esile e troppo generale perché un concetto così esteso di partecipazione possa avere qualche utilità descrittiva o interpretativa." (Paba et al., 2008, 15)

<sup>35</sup> Rientrano all'interno di questa fase, ad esempio, i siti interattivi, opuscoli di vario genere, mostre ed eventi pubblici, il più delle volte finalizzati ad arricchire il consenso intorno al piano.

processo di piano. Diverso è invece per le categorie più deboli con le quali bisogna interagire in maniera diversamente strutturata, guidandoli nel processo partecipativo e nella costruzione di obiettivi e scenari condivisi. Risultano in questo caso importanti ai fini dell'efficacia gli strumenti e i metodi che si sceglie di utilizzare (elaborazione di attività collettive, *workshop*, *focus group*, etc.), in riferimento anche alle diverse categorie di abitanti coinvolti, intervenendo a monte delle conflittualità dichiarate o latenti da parte della collettività.

Solo in questo modo, attraverso una costruzione consapevole e condivisa degli obiettivi e degli scenari di sviluppo, da parte di tutte le categorie di cittadini, anche le più deboli, è possibile ambire ad una maggiore efficacia della pianificazione locale.

La partecipazione però non deve essere intesa come ricerca del consenso di obiettivi e azioni già preposte dalle amministrazioni, ma deve puntare sempre ad un processo partecipativo inteso come costruzione di valori ed obiettivi comuni. In questo senso, uno dei problemi maggiori da affrontare è quello di evitare di cadere nella trappola di una partecipazione unicamente formale in cui il processo altro non rappresenta che uno "slogan politicamente attraente" (Musco, 2006)<sup>36</sup>. Una partecipazione sostanziale, quindi, preventiva alla formazione vera e propria del documento di piano, in cui attraverso dei processi interattivi si superi quella fase di diffidenza che caratterizza i cittadini nei confronti di simili pratiche e si possa procedere in maniera trasparente, e non solo retoricamente, alla costruzione di scenari condivisi.

Ai fini dell'efficacia del piano quindi sarà maggiormente efficace un piano il cui sistema di obiettivi e/o statuto dei luoghi e/o patrimonio territoriale e/o quadro strategico sia il risultato di un confronto tra le diverse rappresentanze di cittadini e di una costruzione il più possibile condivisa e partecipata. Ciò ovviamente deve avvenire nella consapevolezza che purtroppo non sarà mai possibile costruire un quadro generale di riferimento che possa soddisfare tutte le categorie: "caduti gli equivoci, o piuttosto le finzioni, della «onnicomprensività» del piano, e della corrispondente «onnipotenza» della pubblica amministrazione, il piano diventa quindi una sintesi, o un *compromesso*, se si vuole, tra volontà dell'amministrazione, bisogni e desideri della collettività (... più o meno efficacemente interpretati) e risorse disponibili o credibilmente attivabili" (Avarello, 2000, 208).

"Credibilità e stabilità del piano generale, e quindi «condivisione» sociale dei suoi obiettivi, ed eventualmente delle principali linee di azione che esso delinea, sono ovviamente condizioni importanti per la gestione e la riuscita del piano stesso" (*ibidem*, 204). Una simile credibilità e stabilità è tanto più elevata quanto più gli obiettivi e le linee di azione confluite nel piano derivino da un processo partecipativo veritiero e concreto, in cui gli abitanti che ne hanno fatto parte riescano ad identificarsi. È altresì vero che tale credibilità e condivisione non potrà prescindere dai riscontri che nel tempo la società percepirà sul territorio, cioè se è vero che la partecipazione è uno dei requisiti principali per l'efficacia del processo di piano, è anche vero che essa è strettamente relazionata agli effetti e agli esiti che il piano riuscirà a generare nel tempo.

Un processo di formazione del piano efficace, quindi, deve saper ascoltare e interpretare i bisogni della popolazione, lavorando inoltre anche su quel senso di identità e appartenenza al territorio che caratterizza la pianificazione locale degli ultimi anni. A ogni modo, puntare tutto e solo sull'identità territoriale per una

---

<sup>36</sup> Per un primo elenco di problemi ricorrenti che emergono da pratiche partecipative cfr. Paba et al., 2008.

pianificazione efficace può risultare probabilmente deludente; fare dell'identità territoriale invece un tassello del processo pianificatorio può rappresentare un valore aggiunto al piano, soprattutto in termini di condivisione e comprensione per l'implementazione di azioni, politiche e programmi necessarie per il raggiungimento di obiettivi precedentemente definiti in maniera partecipata. Una costruzione partecipata e condivisa degli obiettivi è infatti importante per evitare che il fattore identitario e di appartenenza al territorio non diventi invece un ostacolo nell'implementazione di azioni previste dal piano<sup>37</sup>.

Un ulteriore problema che caratterizza la partecipazione all'interno del processo di piano è caratterizzato dal fattore tempo. "Dalle esperienze condotte si evidenzia come metodi partecipativi e comunicativi richiedano, soprattutto nelle fasi iniziali, un periodo sicuramente maggiore di quello che molte amministrazioni, strette fra le richieste e gli stessi avvenimenti politici, desiderano assegnare a tale fase preliminare"<sup>38</sup>. Con il fine quindi di snellire e velocizzare l'intera procedura per la formazione e approvazione del piano, si tende molto spesso a sacrificare i tempi della partecipazione e della comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti nel piano.

Ancora una volta emerge l'impossibilità, ai fini di una maggiore efficacia del processo di piano, di raggiungere simultaneamente un livello ottimale dei quattro elementi individuati in questo studio. Determinante quindi risulta, per la giusta riuscita del processo pianificatorio, l'equilibrio che in fase di formazione dello strumento si riesce a raggiungere tra i diversi fattori coinvolti.

#### 2.6.2.4. Il nuovo concetto di governance

Il modello comunemente chiamato *governance* nasce fondamentalmente in risposta alla perdita di efficacia dell'azione pubblica effettuata attraverso modelli di *government*<sup>39</sup> e alla crescita del grado di complessità della domanda sociale. La *governance* in un certo senso racchiude al suo interno, in una logica di rete e di dialogo, le pratiche di partecipazione e di rapporto pubblico-privato sopraesposte. *Governance* intesa quindi come "costruzione partecipativa e interattivo-consensuale delle decisioni di governo con il coinvolgimento di tutti gli interessi, con modalità che vanno dalla concertazione, talora dalla copianificazione, fra istituzioni di diverso/a livello/competenza, alla consultazione dei cittadini, o almeno dei soggetti sociali organizzati, alla richiesta preventiva di manifestazioni di interesse in rapporto a strategie e programmi, fino alla contrattazione diretta pubblico-privato." (Dal Piaz, 2010, 16)

---

<sup>37</sup> "Le opinioni ricorrenti della pubblica opinione, per altro, sembrano indirizzarsi sempre più spesso e più vivacemente in direzione della «conservazione» dello *status quo*, piuttosto che sulla domanda, o sulla prospettiva in termini positivi di possibili trasformazioni significative dello spazio urbano. Sui temi dell'ambiente e sui problemi sociali, nelle loro diverse manifestazioni locali, ... si formano infatti sempre più spesso variabili aggregazioni di cittadini, ed eventualmente di associazioni. E per la verità più spesso «contro», cioè per impedire qualcosa, che «pro», cioè per ottenere qualcosa." (Avarello, 2000, 37)

Precisando che non si vuole qui strumentalizzare o generalizzare in maniera negativa simili azioni di protesta e/o manifestazione, l'obiettivo di tale citazione è quello di fare emergere come lo scetticismo da parte di una fetta di cittadini potrebbe essere sicuramente evitata, o quantomeno ridotta, con una costruzione preventiva e partecipata delle linee di azione necessarie per lo sviluppo del territorio.

<sup>38</sup> Contributo di Venti D. in Avarello P., Properzi P. (a cura di) (1997), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Volume 1 - La proposta e il dibattito*, Inu Edizioni, Roma, pp. 195;

<sup>39</sup> Il modello di *government*, per come delineatosi nell'età moderna, è inteso come "azione di guida e di indirizzo politico in senso forte, strutturato intorno ad autorità e centri di poteri ben definiti, organizzati in forma gerarchica al fine di consentire la trasmissione delle decisioni in modo inalterato dal vertice alla base." (Gelli, 2006, 74)

*Governance* intesa però non come sostituzione all'attività di dirigenza e di governo istituzionale, bensì come azione di accompagnamento e di guida, soprattutto in senso politico, da parte dell'amministrazione verso la costruzione di scenari condivisi e non come attività tecnica o burocratica. In questo senso, la *governance* si presenta come una prospettiva di lavoro e di gestione del territorio in cui le iniziative e le azioni non sono più identificabili unicamente attraverso forme di controllo e guida rigidamente dettate dalle istituzioni di governo ma, in maniera interdipendente, comprendono forme ben strutturate di azione e di iniziativa decentrate che invadono anche il campo delle attività economiche e sociali (Gualini, 2001).

Una buona *governance* a livello locale, quindi, dovrebbe essere accompagnata anche da una "governance a molti livelli" in cui "una rete complessa di interazioni interistituzionali a varie scale mettono in gioco interessi differenti e variamente radicati, non sempre immediatamente commensurabili: esigenze e prospettive di grande o di piccola scala, fattori esogeni o endogeni rispetto al contesto locale, criteri di efficienza e di cura, di innovazione e di tutela delle preesistenze" (Palermo, 2001, 63). Si tratta sostanzialmente di estendere il modello su due dimensioni, che potrebbero essere definite "orizzontali" e "verticali" in cui, ad esempio, interagiscono la molteplicità delle istituzioni di governo e la molteplicità degli attori locali. In questo senso, la *governance* riferita al governo del territorio altro non diventa che un campo complesso di entità e di attori coinvolti all'interno di un sistema multiplo di livelli istituzionali, in cui i risultati delle politiche territoriali e delle azioni rappresentano il frutto di flussi di informazioni e risorse messe in campo, ed in cui il governo locale rappresenta solo uno degli attori coinvolti nel gioco delle parti (Gualini, 2001).

La difficoltà ad instaurare simili intese è alla base il più delle volte di ritardi e insuccessi alquanto diffusi tuttora. Vi sono infatti, anche per questo nuovo approccio, rischi e pericoli di un'interpretazione enfatica e retorica del modello, il cui risultato converge in una sorta di maschera dietro la quale si nascondono pratiche e accordi poco trasparenti e più particolaristici.

A un'idea di *governance* come processo interattivo e dinamico, in grado di intercettare i mutamenti sociali e l'intelligenza collettiva, contando sulla «forza dei legami deboli», sull'efficacia delle relazioni che mettono insieme reti di reti, si [sostituisce] la pratica di coalizioni governate dalla reciprocità interna degli interessi, sostenute dall'obiettivo di una auto-perpetuazione del proprio ruolo e del proprio potere di influenza. (Paba et al., 2008, 19)

Ciò può accadere, e accade molto spesso, in quanto la *governance* non rappresenta una soluzione da raggiungere, ma una modalità di lavoro per la costruzione di azioni sociali condivise. Appare scontato quindi come una cattiva "applicazione" del modello renda vano, all'interno del processo pianificatorio, il concetto di *governance*, svuotandolo di significato.

Riprendendoli da John Friedmann, Paba (2008) riassume i caratteri cui dovrebbe rispondere una buona *governance*:

- *Leadership* politica ispirata, capace di elaborare una visione del futuro con il consenso attivo della popolazione;
- *Public accountability*, intesa come diritto dei cittadini di essere informato su tutte le fasi della pianificazione (piani, progetti, programmi) e sugli esiti e le *performance* delle attività di governo;

- Trasparenza e diritto all'informazione, con particolare riferimento ai contratti tra le amministrazioni pubbliche, le imprese e gli operatori privati;
- *Inclusiveness*, intesa come diritto dei cittadini di essere coinvolti nelle pratiche pianificatorie del territorio;
- *Responsiveness*, intesa come diritto di ogni cittadino di ricevere una risposta appropriata e tempestiva a richieste, lamentele, proposte rivolte alla pubblica amministrazione
- *Non violent conflict management*, ovvero la capacità della pubblica amministrazione di gestire e risolvere conflitti sociali senza ricorrere alla violenza.

Da alcuni di questi punti emerge chiaramente come il concetto di *governance* interessi in maniera più ampia l'attività della pubblica amministrazione, rappresentando il piano urbanistico solo un aspetto attraverso il quale intervenire per un efficace governo del territorio.

Va ad ogni modo sottolineata l'importanza che i processi inclusivi assumono all'interno di un buon modello di *governance* e di come essa debba camminare a stretto contatto con processi partecipativi e attività di dialogo con quegli *stakeholder* privati rilevanti per l'attuazione del piano. Si tratta quindi di "governare reti, stabilire relazioni non più gerarchiche, ma cooperative fra autorità pubblica e interessi privati, integrare o sostituire i tradizionali processi amministrativi con interazioni negoziali e intese sancite da accordi e contratti, mobilitare risorse private e guidare l'evoluzione di strategie di parte verso finalità di interesse collettivo, dare vita a coalizioni che condividono e sostengono una strategia territoriale in grado di conseguire quelle stesse finalità" (Palermo, 2009, 50).

Il carattere informale e interattivo dei processi di *governance* si porta dietro molto spesso problemi di legittimità democratica e discrezionalità amministrativa sulla composizione del gioco decisionale, su chi ha il compito di garantire che gli esiti siano coerenti con l'interesse pubblico, su quali attori possono (se possono) partecipare alle scelte di piano o prendere parte solo alla fase attuativa, etc. La sensazione maggiore rispetto a simili problematiche è data dalla "paura" di indebolire la forza delle leggi e le procedure amministrative ordinarie. Forse però sono proprio le procedure di *governance* che, se attuate in maniera collaborativa e trasparente, senza processi retorici messi in atto per coprire scelte politiche già prese, possono effettivamente contribuire in uno snellimento delle procedure amministrative e, con riferimento al piano, favorirne una redazione e una attuazione maggiormente condivisa ed efficace.

#### 2.6.2.5. Per un'analisi del processo di piano

All'interno di questo lavoro, quindi, il processo di piano viene analizzato in riferimento ai quattro fattori sopraesposti. In questo senso è stato prodotto uno schema di analisi, riproposto nella tabella 2.7. che segue, in cui ognuno dei fattori viene messo in relazione e analizzato ai fini di una definizione complessiva dell'andamento del processo di piano.

TABELLA 2.7. – Schema di analisi per l’efficacia del processo di piano

<b>Criteri per l’analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>P I A N O</b>
Fattore tempo		
Rapporto con pubblico-privato		
Partecipazione		
<i>Governance</i>		
<b>Grado generale di efficacia:</b>		

Per una maggiore comprensione di come è stato costruito lo schema e di come funziona, si richiameranno concetti e procedure presi in prestito dal ramo estimativo della disciplina definendo innanzitutto cosa si intenda per attività di valutazione, e cioè “una procedura analitica orientata al riconoscimento del valore di un oggetto [che] consente la formazione di un punto di vista sulla cui base preferire o evitare azioni o sequenze di azioni. L’oggetto della valutazione può essere un’opinione, un’azione, un assetto organizzativo, un ambiente, un impatto su di una scala di valori o una *performance* di un’azione rispetto ad uno o più criteri.” (Marchi e Lenti, 2003, 11) Si utilizza in questo particolare caso un approccio strumentale alla valutazione che “assume come data una particolare teoria dell’azione e a questa ancora indicatori di sintesi riferiti a criteri opportunamente modellizzati” (*ibidem*, 21) attraverso l’utilizzo appunto di uno schema di valutazione.

La valutazione in generale può avvenire sia in termini di processo che in termini di risultati (Marchi e Lenti, 2003). Nel primo caso si valuteranno i mezzi concreti e i dispositivi di progetto mobilitati per soddisfare gli obiettivi. Nel secondo caso si attribuisce una misura – qualitativa o quantitativa – del risultato ottenuto.

Partendo dal presupposto che, come già detto, per un processo di piano efficace siano rilevanti fattori quali il tempo, il rapporto pubblico-privato, la partecipazione e la *governance*, l’analisi qui proposta è intesa in termini di processo. Si analizzerà, infatti, in che modo tali fattori siano utilizzati nel processo di piano (se utilizzati) ed, in seguito, ad ognuno di essi verranno attribuiti dei criteri che esprimeranno in maniera discrezionale, qualitativa e sintetica dei giudizi di valore. In questo senso, ad ogni criterio è associata una scala di valori di tipo metrico e semantico – che propone cioè una o più dimensioni operative dell’obiettivo – articolata su quattro livelli: ASSENTE, MEDIOCRE, BUONO, OTTIMO.

“Affinché un’espressione quantitativa o qualitativa di un punto di vista, di obiettivi, attitudini o vincoli diventi un criterio è necessario che si dimostri utile ed attendibile per il problema trattato. Una famiglia di criteri deve essere ‘leggibile’ (ridotta, per consentire l’aggregazione), ‘operativa’ e per essere ‘coerente’ deve soddisfare la proprietà di esaustività, coesione e non ridondanza” (*ibidem*, 13).

Per rispondere a queste esigenze in maniera corretta, ed in considerazione del fatto che “il riconoscimento del valore porta in generale alla formazione di un punto di vista sulla cui base preferire o evitare azioni o sequenze di azioni” (*ibidem*), comportando inoltre il riconoscimento di un principio etico, è stato definito in maniera precisa ogni livello della scala di valutazione per ogni fattore oggetto dell’analisi come rappresentato nella tabella 2.8.

L’efficacia generale del processo di piano scaturirà quindi dalla somma critica dei singoli gradi di efficacia individuati ed assegnati ad ogni elemento oggetto di analisi.

Nei casi in cui si registrano gradi di efficacia diversi per ognuno degli elementi analizzati, ai fini dell'andamento generale del processo di piano assumono peso maggiore i fattori di partecipazione e *governance*. Una tale interpretazione viene fatta soprattutto in una logica di medio-lungo periodo. Infatti, per una maggiore efficacia del governo del territorio, in una fase di formazione del piano è preferibile, ad esempio, sacrificare qualcosa in termini di tempo a favore di una fase partecipativa capace di creare un sistema di obiettivi e di valori duraturi nel lungo periodo. Inoltre, all'interno dello stesso ragionamento, anche il rapporto pubblico-privato va gestito all'interno di un sistema di *governance* in una logica di rete e di dialogo con i livelli istituzionali e le altre categorie di cittadini.

Anche il contesto in cui si andrà ad intervenire rappresenterà un fattore discriminante per una valutazione generale dell'efficacia del processo di piano. Al momento dell'analisi, infatti, bisogna tenere ben presente il punto di partenza rispetto alle condizioni urbanistiche, culturali, politiche, sociali di riferimento. Ad esempio, una "buona" partecipazione in un piano urbanistico comunale redatto nella Regione Toscana, la cui tradizione in materia è piuttosto consolidata, rappresenterà un fattore per così dire "normale", e quindi relativo; la stessa "buona" partecipazione riscontrata in un piano urbanistico comunale della Regione Campania, notoriamente più arretrata in merito rispetto alla Toscana o ad altre regioni, ha certamente un peso maggiore ai fini di una valutazione generale dell'efficacia del processo di piano.

Di seguito alcuni esempi di possibili incroci di livelli di efficacia differenti riscontrabili all'interno di uno stesso piano:

<b>Criteri per l'analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>P I A N O</b>
Fattore tempo	BUONO	
Rapporto con pubblico-privato	BUONO	
Partecipazione	OTTIMO	
<i>Governance</i>	OTTIMO	
<b>Grado generale di efficacia:</b>		<b>OTTIMO</b>

<b>Criteri per l'analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>P I A N O</b>
Fattore tempo	BUONO	
Rapporto con pubblico-privato	BUONO	
Partecipazione	MEDIOCRE	
<i>Governance</i>	MEDIOCRE	
<b>Grado generale di efficacia:</b>		<b>MEDIOCRE</b>

Va specificato che i criteri riportati nella tabella 2.8 che segue per la valutazione dell'efficacia del processo di piano sono stati definiti in riferimento ad un processo di piano in itinere (ovvero in condizioni in cui il processo di formazione e approvazione del piano non sia ancora concluso) ma possono essere validi anche per processi di formazione e approvazione conclusi, ed includere all'interno dell'azione di valutazione anche il processo di attuazione del piano.

Per quanto riguarda in particolare il fattore tempo, i criteri sono stati definiti considerando i tempi medi che richiede il processo di piano per la sua formazione e approvazione in seguito allo studio di tutte le leggi regionali italiane in materia di

governo del territorio (cfr. § 3.3). I tempi di riferimento indicati nella tabella per l'analisi del processo piano scaturiscono dalla somma di diversi tipi di "tempi":

- tempi burocratici, corrispondenti alla media dei tempi massimi ammissibili per la formazione del piano ricavati dalle diverse leggi regionali in materia di governo del territorio (senza considerare eventuali tempi accessori per modifiche e/o adeguamenti richiesti da Provincia e/o Regione e a prescindere dal modello di piano previsto dalle leggi);

- tempi tecnici, considerando ulteriori 12 mesi da aggiungere ai tempi burocratici, da dedicare ad operazioni di studio del territorio e alla redazione vera e propria degli elaborati di piano<sup>40</sup>;

- tempi per la partecipazione, considerati in base ai processi partecipativi previsti dalla legge regionale, che possono variare dai 6 ai 12 mesi;

- tempi politici, strettamente connessi all'efficacia dei processi di *governance* e più difficili da calcolare, anche questi quantificabili fino ad un massimo di 12 mesi - da aggiungere sempre ai "tempi" anzidetti - in genere arrotondando per eccesso l'annualità del processo di piano nel suo insieme.

Emerge subito la labilità scientifica nella definizione di simili criteri ma, mancando in letteratura dati attendibili e/o auspicati come riferimento (molte critiche e nessuna proposta), si è provato a costruire una tempistica che, seppur lungi dall'essere precisa, può essere certamente un dato attendibile da poter prendere come riferimento.

Con tali precisazioni si intende chiarire che lo schema di analisi qui elaborato non rappresenta uno strumento da utilizzare meccanicamente in qualsiasi caso ma è inteso come supporto empirico per lo studio e l'indagine dell'efficacia del processo di piano, da modellare e interpretare ogni volta a seconda del contesto in cui si va a calare.

---

<sup>40</sup> Si considerano a tal riguardo 12 mesi perché questo è il periodo massimo messo a disposizione dei professionisti per la redazione di piani urbanistici comunali all'interno degli appositi bandi di gara.

TABELLA 2.8. – Criteri di Valutazione

		<b>Criteri di Valutazione</b>			
		<b>Ottimo</b>	<b>Buono</b>	<b>Mediocre</b>	<b>Assente</b>
<b>Fattori di Valutazione</b>	<b>Fattore tempo</b>	3-4 anni per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano. Si fa riferimento alla data di avvio del procedimento e si considerano sia i tempi tecnici, sia i tempi politici, sia i tempi partecipativi, sia i tempi burocratici.	4-5 anni per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano. Si fa riferimento alla data di avvio del procedimento e si considerano sia i tempi tecnici, sia i tempi politici, sia i tempi partecipativi, sia i tempi burocratici.	5-7 anni per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano. Si fa riferimento alla data di avvio del procedimento e si considerano sia i tempi tecnici, sia i tempi politici, sia i tempi partecipativi, sia i tempi burocratici.	più di 7 anni per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano. Si fa riferimento alla data di avvio del procedimento e si considerano sia i tempi tecnici, sia i tempi politici, sia i tempi partecipativi, sia i tempi burocratici.
<b>Rapporto con pubblico-privato</b>		Sono previste forme di partenariato soprattutto per la realizzazione e/o la gestione di attrezzature e servizi pubblici utili per la collettività, con particolare riferimento per le destinazioni a vocazione culturale, formativo, socio-assistenziale, sanitario. Un esempio può essere rappresentato dalla possibilità per il privato di ottenere degli	Le forme di partenariato pubblico-privato seguono apparentemente la stessa logica della situazione "ottima". In questo caso però emerge maggiormente la componente economica che, presente anche nella condizione precedente, qui è dichiarata più esplicitamente. Si prediligerà quindi la realizzazione di quegli	Sono presenti forme di partenariato pubblico-privato solo per quegli interventi che prevedono elevate somme di denaro per essere realizzati ma che, allo stesso tempo, prevedono un ritorno economico, in termini di profitti, molto alto. In genere si tratta di interventi il cui rischio di impatto negativo sul territorio risulta elevato, sia in termini di utilizzo delle risorse disponibili che in	Prevale una logica "tradizionale" di controllo e regolazione del territorio da parte del pubblico. Il privato non viene coinvolto negli interventi di rilievo a livello territoriale prevedendo l'attuazione del piano solo attraverso attori pubblici e mediante pratiche espropriative.

	incentivi (fiscali o volumetrici) in cambio della destinazione ad uso sociale di unità abitative.	interventi anche se con contenuti, ad esempio, culturali e/o formativi, spiccatamente più remunerativi.	termini di sperequazione sociale, generando processi di <i>gentrification</i> e/o conflittuali in linea generale tra diverse categorie di cittadini (alcuni esempi sono rappresentati dalla previsione del piano di realizzare centri commerciali e/o centri direzionali, di rigenerare parti degradate della città senza pensare a forme di intervento che possano prevedere un giusto mix sociale e garantire la permanenza delle categorie di cittadini che vi abitano, etc.)	
<b>Partecipazione</b>	Gli elementi fondanti del piano sono il risultato di un processo partecipativo in cui si è tenuto conto di tutte le categorie di cittadini, anche quelle minoritarie, e dal quale è scaturito un sistema di valori condiviso.	Il processo si sviluppa come nel caso di presenza di ottima efficacia ma con conflitti più evidenti e uno scetticismo maggiore da parte della cittadinanza.	Processo partecipativo più formale che sostanziale. Voluto dall'amministrazione più per assolvere ad un compito previsto dalla legge che per l'effettiva volontà di realizzare un piano partecipato e condiviso. Vi è quindi uno scarso grado di partecipazione eccetto per le categorie di	Non vi è nessun processo partecipativo dichiarato. Gli obiettivi sono il risultato di un sapere tecnico e voluto dall'amministrazione. L'unica fase che prevede il coinvolgimento dei cittadini è prevista nel momento delle osservazioni (dopo l'adozione del piano, quando i giochi ormai sono

			<p>professionisti portatrici di interessi più forti e con maggiori possibilità di entrare a far parte del processo. Nella migliore delle ipotesi, per le categorie più deboli vi è solo una fase partecipativa che agisce per lo più a livello di opinione pubblica, il più delle volte oltretutto attraverso un lavoro di persuasione per il raggiungimento del consenso degli obiettivi e dei contenuti del piano.</p>	<p>fatti) e mai in un momento preventivo.</p>
<p><b>Governance</b></p>	<p>Vi è un elevato livello di trasparenza istituzionale e di collaborazione con gli altri livelli istituzionali, con gli <i>stakeholder</i> privati e con la popolazione.</p>	<p>Vi è anche qui un buon livello di trasparenza istituzionale e di collaborazione con gli altri livelli istituzionali, con gli <i>stakeholder</i> privati e con la popolazione, anche se si tende a dar maggior voce in capitolo agli attori portatori di interessi più forti.</p>	<p>L'amministrazione si nasconde dietro una <i>governance</i> dichiarata ma non realmente perseguita, caratterizzata da bassi livelli di trasparenza e dall'assenza di approcci inclusivi.</p>	<p>Non viene applicato nessun modello di <i>governance</i>. Vi è una gestione istituzionale poco trasparente con accordi ambigui e particolaristici dalla forte valenza economica.</p>



### **3. Un nuovo paradigma della pianificazione: la Strumentazione urbanistica comunale articolata in componenti strutturali e programmatiche**

In risposta alla richiesta di efficacia e di innovazione del piano emersa nel precedente capitolo, gli anni '90 in Italia sono stati caratterizzati da una ventata riformatrice che ha visto l'INU in prima linea, in particolare per quanto riguarda l'innovazione della strumentazione urbanistica. Infatti, il modello di piano articolato in una doppia componente strutturale e programmatica, e presentato nel 1995 in occasione del XXI Congresso INU di Bologna (Avarello e Properzi, 1997), rappresenta oggi, nonostante le sue debolezze e punti critici (Piroddi, 2010; Urbani, 2008; Palermo, 2001), lo strumento maggiormente utilizzato (seppur in maniera fortemente eterogenea) per il governo del territorio locale sull'intero territorio nazionale.

Il largo ricorso al suddetto modello, che ha caratterizzato la pianificazione al livello locale degli ultimi venti anni, è stato il motivo principale che ha indotto la presente ricerca ad analizzarne i contenuti, la forma e la diversa applicazione sul territorio italiano, reputandolo lo strumento maggiormente adatto ad un'analisi di efficacia del piano che tenga conto di alcuni temi emergenti che contraddistinguono il panorama disciplinare attuale (cfr § 2.6).

La parentesi riformista degli anni '90, che ha preso le mosse dalla crisi urbana degli anni '80<sup>41</sup>, e che ha cercato di rispondere ad una nuova domanda di pianificazione connessa ad una crescente domanda di qualità urbana e ambientale, si può dire oggi conclusa e non proprio in maniera positiva. In particolare, l'Inu ha provato a rispondere ad una "nuova domanda di pianificazione" attraverso la proposta di una legge nazionale di principi, indirizzo e coordinamento per la successiva azione legislativa delle Regioni in materia di governo del territorio (Stanghellini, 1997)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Nel trentennio che va dagli anni '60 agli anni '90, l'Italia è stata attraversata in particolare da tre grandi crisi urbane: la prima, a partire dall'inizio degli anni '60, legata alla crescita delle grandi città sotto la spinta di grandi flussi migratori e del conseguente deficit di offerta di servizi urbani e residenze a prezzi contenuti; la seconda legata alla crisi e ristrutturazione capitalistica mondiale degli anni '70, e quindi al declino del modello di produzione manifatturiera fordista e standardizzata; la terza, degli anni '80, strettamente connessa a problemi di scarsa governabilità e bassa funzionalità del governo urbano, soprattutto in relazione alla sua limitata capacità di prendere decisioni, di avviare processi di ristrutturazione urbanistica ed economici profondi, uscendo da una logica di semplice sostegno ai processi in atto. (Lanzani e Pasqui, 2011)

<sup>42</sup> Alcuni principi fondamentali erano alla base della nuova proposta di legge nazionale (Stanghellini, 1997):

- Principio di sussidiarietà, che precisa per ogni livello di pianificazione gli oggetti e gli aspetti di cui esso è responsabile;
- Principi di responsabilità e autonomia, che implica il superamento dell'ordinamento gerarchico del sistema dei piani in favore di una maggiore cooperazione tra gli enti coinvolti del processo di pianificazione;
- Principi di efficienza, efficacia e trasparenza, con i quali si vuole enfatizzare, rispettivamente, il ruolo della tempestività e della qualità del processo di pianificazione, favorendo inoltre nuove forme partecipative ed inclusive dei cittadini nel processo di piano;
- Principi di equità e sviluppo sostenibile, dove per equità viene intesa soprattutto la nuova funzione perequativa prevista dagli strumenti di pianificazione. Lo sviluppo sostenibile è perseguito dalla presente proposta attraverso un esplicito impegno nei confronti della difesa e valorizzazione delle risorse naturali presenti sul territorio e ricercando maggiori prestazioni di qualità ambientale.

Nonostante la nuova legge urbanistica prospettata dall'Inu non abbia mai preso vita dal punto di vista giuridico, tali principi sono stati ripresi a vario modo all'interno delle diverse leggi regionali (cfr. § 3.3.1.).

In generale, il tentativo di innovazione che ha riguardato la forma del piano, sia nelle leggi regionali riformiste per il governo del territorio, sia messa in campo da piani innovativi che si muovevano all'interno di quadri legislativi tradizionali, ha puntato alla ricentralizzazione del piano urbanistico rispetto alle politiche urbane e territoriali principalmente su due versanti: quello dei contenuti, tenendo conto degli aspetti ecologici, della sostenibilità, della qualità morfologico-funzionale, etc.; quello delle condizioni di fattibilità economica e procedurale (Nigro, 1999). In particolare alcuni elementi accomunano i "nuovi" piani:

- una maggior attenzione per l'esistente;
- un maggior sforzo di individuazione delle specifiche caratteristiche locali, sia in termini storico-culturali (identità locale, memoria storica, etc.), sia in termini fisico-morfologici (regole costitutive, etc.);
- una specifica attenzione agli aspetti ecologico-ambientali e alla qualità urbana in genere;
- la tendenza a separare le componenti regolamentari del piano da quelle più direttamente operative e/o progettuali;
- la ricerca di consensi diretti sul piano, soprattutto in riferimento alle sue principali previsioni (Avarello, 2000).

Questa riforma del piano comunale, ormai matura, è caratterizzata quindi sostanzialmente da cinque principi che hanno permesso il superamento, istituzionale e culturale, del modello di piano rappresentato dal Prg (Oliva et al., 2002):

1. il passaggio da una visione "generale" del piano ad una "strutturale", in cui il piano perde il suo carattere di omnicomprensività su ogni singola parte del territorio comunale e acquisisce una dimensione strutturale caratterizzata da un quadro solido di riferimento, in cui si delinea una strategia precisa di sviluppo per il territorio all'interno di una visione ampia, di scala vasta;

2. il superamento del carattere "regolatore" del piano comunale, abbandonando la tecnica della zonizzazione regolativa di dettaglio per aprirsi ad un nuovo disegno di piano in cui la struttura si articola per tessuti, reti ed ambiti, all'interno di un complesso di sistemi e relazioni;

3. il superamento del modello attuativo espropriativo del Prg, improduttivo sotto il profilo operativo e costoso per le Amministrazioni pubbliche, offerto soprattutto dall'introduzione del modello attuativo della perequazione urbanistica pianificata;

4. acquisizione da parte del piano di margini di flessibilità che consentano al piano stesso di relazionarsi con politiche e strategie urbane e urbanistiche, ma anche con programmi e progetti di riqualificazione urbana di ultima generazione, superando la logica della deregolamentazione ed inserendosi, invece, in un'ottica di dialogo all'interno di un quadro territoriale coerente di riferimento;

5. superamento della settorialità operativa e attuativa del Prg, che forse era più congeniale alla fase della crescita espansiva della città, oggi terminata e neanche più ipotizzata ai fini di uno sviluppo e rivalorizzazione sostenibile del territorio.

In questo senso, con riferimento alla strumentazione urbanistica comunale, lo sforzo che ci si propone è quello di capire sotto quali aspetti si è effettivamente verificata un'innovazione, e quindi di cosa far tesoro, e dove invece il piano è risultato debole. Un simile studio dovrebbe permettere di capire quale sia la tendenza in atto e quali azioni sarebbe meglio perseguire per il futuro.

Il capitolo si sviluppa fondamentalmente in due parti: una prima parte che analizza e descrive il modello così come proposto e pensato in ambito Inu (§ 3.1 e 3.2); una seconda parte che analizza criticamente la diversa applicazione sul

territorio italiano, evidenziandone le peculiarità e le principali ripercussioni, positive e negative, in ambito pianificatorio (§ 3.3 e 3.4).

### 3.1 Due nature del piano

Il presente modello di piano viene pensato e sperimentato per la prima volta all'inizio degli anni '80 del secolo scorso nell'ambito di alcune esperienze pilota, prima fra tutte il piano regolatore per la città storica di Venezia. Questo piano, la cui redazione è stata avviata nel 1981 da Edoardo Salzano con Edgarda Feletti e Luigi Scano, ha rappresentato l'occasione per superare le contraddizioni tra due esigenze del piano che ne minavano l'efficacia in maniera sempre maggiore con il passare degli anni. La prima esigenza riguardava la necessità di definire le tutele degli elementi di qualità e le strategie che si prefiguravano per quel determinato territorio, che derivavano da un approfondito lavoro di analisi della struttura fisica e sociale del territorio e che, in riferimento alle scelte strategiche, richiedevano operazioni lunghe e complesse per essere tradotte in realtà. In entrambi i casi, quindi, scelte che dovevano essere costanti nel tempo, dettandone le regole e le linee guida in maniera permanente o, quanto meno, nel lungo periodo. L'altra esigenza invece si ricollegava alla necessità di poter modificare in maniera flessibile, nel breve periodo, scelte legate ad eventi non prevedibili o soggette a mutamenti in tempi medio-brevi, come ad esempio la trasformazione e/o l'utilizzazione degli spazi in base alle convenienze sociali ed economiche (Salzano, 2008).

Nel momento in cui le trasformazioni territoriali, economiche e sociali del paese hanno iniziato a subire repentine accelerazioni, il piano regolatore generale tradizionale non è riuscito a stare al passo e ad assicurare la giusta flessibilità tra le due esigenze, aumentandone il conflitto e le contraddizioni (cfr. § 2.5). È dalla necessità di soddisfare entrambe le esigenze che per il piano regolatore per la città storica di Venezia si è pensato di ragionare su due velocità articolando lo strumento urbanistico in due componenti:

l'una, contenente le scelte *strutturali* (in riferimento particolare alla struttura fisica del territorio, urbano ed extraurbano) e quelle *strategiche* (non fruttuosamente modificabili nel breve periodo); l'altra contenente le scelte, coerenti e compatibili con quelle strutturali e strategiche, concernente le trasformazioni da *programmare* e *operare* nel breve periodo (Salzano, 2008, 6)

L'innovazione sperimentata nel Piano per Venezia<sup>43</sup> e in altre esperienze minori permise ai suoi promotori di cogliere gli aspetti generali per una nuova pianificazione

---

<sup>43</sup> Per il caso veneziano è stata effettuata una dettagliata analisi tipologica e strutturale delle unità edilizie del centro storico della città che ha permesso di individuare e definire per ciascun tipo edilizio le trasformazioni fisiche consentite e l'insieme delle utilizzazioni compatibili con quello specifico tipo edilizio, così da preservarne l'assetto fisico e funzionale. Questa parte del piano rappresentava la componente di lungo periodo, in cui le scelte prese dovevano avere un carattere permanente nel tempo. Contemporaneamente, alla presente componente si accompagnava una parte programmatica in cui, in occasione di ogni mandato amministrativo, si sarebbe deciso cosa rendere concretamente esecutivo nel breve periodo (quali piani attuativi formare; quali destinazioni ammettere in determinate tipologie strutturali, compatibilmente con la gamma di destinazioni d'uso definite; quali specifiche trasformazioni

che non si sarebbe dovuta svolgere unicamente a livello locale, ma anche ai livelli provinciale e regionale (Salzano, 2008, 1998, 1995). Tali principi furono trasferiti in una proposta di legge quadro urbanistica nazionale (Scano, 1993) e divulgati attraverso l'INU e l'associazione culturale *polis* (Dal Piaz, 2010; Salzano, 2008).

Con il XXI Congresso INU di Bologna del 1995 viene ripresa questa nuova visione del piano, in particolar modo in ambito comunale, ed è a partire da questo particolare momento storico che il piano articolato in due tempi troverà largo eco e verrà istituzionalizzato all'interno delle leggi regionali per il governo del territorio che, a partire dal 1995, iniziano ad essere legiferate a vario modo sul territorio nazionale.

Da questa nuova visione emergono quindi due nature del piano, una regolativo/ordinativa, l'altra propositiva/strategica: la prima dovrebbe garantire diritti preesistenti e nuovi definiti dal piano attraverso procedure prescrittive, precise, che assumono forme tecniche dettagliate e vincolanti; la seconda invece dovrebbe fornire un quadro di riferimento, durevole nel tempo, in cui creare nuove ipotesi di trasformazione, con un apparato normativo poco prescrittivo, promuovendo una pianificazione di tipo più processuale (Mariani, 1999; Mazza, 1995). In questo senso, la natura regolamentare del piano risiede nella sua forma prescrittiva e nello strumento normativo con cui orientare comportamenti e usi di trasformazione del suolo. La natura strategica del piano, invece, distinguendosi sostanzialmente dalla pianificazione regolativa, fa riferimento a nuovi modi di operare di tipo più negoziale e flessibile, non più relativamente solo all'area vasta ma ponendo maggiore attenzione alla città (Gibelli, 1996; Mazza, 1995). Accanto a queste due nature in realtà si trova anche una terza funzione programmatica del piano "centrata sulla selezione, a fini operativi, degli specifici interventi da realizzare entro un preciso arco di tempo, piuttosto breve, da parte di soggetti individuati, mettendo in campo un insieme definito di risorse" (Dal Piaz, 2004, 62). Secondo questa nuova visione, quindi, ai fini di un migliore governo del territorio, il piano dovrebbe essere caratterizzato da una distinzione chiara tra le funzioni di natura strategico-strutturale e quelle di natura programmatico-operativa, puntando quindi sull'articolazione del piano in due distinti componenti ma tra loro connesse dal vincolo di compatibilità della seconda rispetto alla prima (Dal Piaz, 2004). Sarà questa la base concettuale e interpretativa a partire dalla quale verrà sviluppato il nuovo modello di piano comunale cosiddetto sdoppiato.

### **3.2 La componente strutturale e la componente programmatica: struttura e contenuti**

Secondo il modello innovativo, quindi, il piano comunale viene articolato in due componenti principali: la prima di carattere strategico-strutturale, volta a tutelare l'integrità fisica e culturale del territorio, a delinearne le linee fondamentali di organizzazione e ad indicarne le trasformazioni in un'ottica di lungo periodo; l'altra di carattere programmatico-operativo, in cui si individuano le azioni e le trasformazioni da realizzare per il territorio nel breve periodo.

In particolare, dal punto di vista propriamente tecnico,

la componente strutturale fissa gli obiettivi di governo del territorio, in coerenza con il PTCP di cui vengono specificati ed

---

rendere obbligatorie nel periodo di tempo considerato), tenendo conto delle condizioni sociali, delle possibilità economiche, degli indirizzi politici, etc. (Dal Piaz, 2010; Salzano, 2008)

integrati obiettivi ed indirizzi. Sulla base dell'individuazione delle componenti e degli elementi che strutturano l'organizzazione del territorio, definisce le scelte regolative che hanno validità a tempo indeterminato e le strategie di lungo termine per l'assetto del territorio; differenzia le aree che non possono essere trasformate – in quanto connotate da valori e/o interessate da condizioni di rischio – dalle aree trasformabili; definisce le misure di tutela, riqualificazione e valorizzazione delle aree non trasformabili. Nell'ambito della componente strutturale, inoltre, si definiscono i criteri del calcolo dei fabbisogni insediativi ed eventualmente ulteriori indirizzi, direttive, prescrizioni e criteri a cui si attribuisce validità di lungo termine (Aprea, 2010, 120).

Va specificato che, con riferimento alla componente strutturale, quando si parla di validità a tempo indeterminato ci si riferisce in realtà ad una sorta di "tempo indeterminato condizionato" (Dal Piaz, 2010), nel senso che non si può escludere con certezza che elementi e caratteri del territorio oggi rilevanti per la natura e/o la funzione che assolvono possono essere in futuro ridimensionati e/o ridefiniti all'interno di un nuovo riassetto strategico del territorio; ma, fino a quando ciò non accada, il vero senso del piano è dato dall'impronta strutturale e strategica che si assume di perseguire e rispettare. Il piano urbanistico cioè, avendo contemporaneamente un contenuto strutturale e una visione strategica, "è intrinsecamente dinamico e si rinnova imparando dalle operazioni che si realizzano" (Corsico, 2008, 22).

Caratteristica principale della componente strutturale, inoltre, è la non conformatività dei suoli ai fini espropriativi o edificatori eccetto che per le prescrizioni e i vincoli ricognitivi di livello sovraordinato, non indennizzabili e atemporalmente, principalmente di tipo paesistico e ambientale (Oliva, 2009, 2002). Questo è probabilmente uno degli aspetti più innovativi che si propone di perseguire il nuovo modello in quanto "la programmaticità, che nel piano strutturale ha eliminato la valenza prescrittiva, ha cancellato così le rendite di attesa, anche se ministri delle finanze e assessori comunali al bilancio, ancora non l'hanno capito. Perché la presentazione grafica del piano strutturale, ci sta spingendo ... alla ricerca di un disegno che suggerisca, ma non formalizzi catastalmente gli indirizzi, che soltanto al successivo piano operativo diventeranno prescrittivi." (Campos Venuti, 2009, 9) Dal punto di vista giuridico, quindi, il piano strutturale dovrebbe rappresentare uno strumento flessibile di indirizzo generale della pianificazione comunale individuando strategie, obiettivi, finalità, invarianti, salvaguardie che rappresentano "più impegni per l'amministrazione che obblighi del privato; individua più un percorso politico-programmatico che un itinerario giuridico-amministrativo" (Urbani, 2000, 60). Gli unici scenari imposti e prescrittivi per la pianificazione del territorio sono rappresentati in questa componente unicamente dalla pianificazione sovraordinata o da invarianti assolute di trasformazione decise dall'amministrazione comunale. Quanto detto non significa che la componente strutturale non possa fissare alcune prescrizioni (limiti di densità edilizia, altezze ammissibili, superfici commerciali ammesse in un determinato ambito, etc.) ma tali prescrizioni non incidono sulla proprietà privata condizionandone l'utilizzo ma, anzi, ne consente un uso plurimo e differenziato senza predeterminarne uno specifico (che sarà definito, eventualmente, nella componente programmatico-operativa). Una simile impostazione giuridica si

pone l'obiettivo principale di superare il problema dei vincoli urbanistici, la loro durata temporanea e il doppio regime dei suoli pubblico e privato (Oliva et al., 2002; Urbani, 2000). Il livello strategico-strutturale, quindi, costituisce la cornice all'interno della quale sono definiti i caratteri e i margini di flessibilità della componente operativa che, inevitabilmente, acquisirà le sembianze del progetto urbano (Corsico, 2008).

Relativamente a tutto ciò, dal punto di vista dei contenuti, la componente strutturale dovrebbe comprendere tutte le indicazioni e gli indirizzi di lunga durata relative:

- alle aree e ai territori agricoli, agli elementi naturali, ai territori, tessuti e immobili di interesse storico-culturale, sottoposti o da sottoporre comunque a tutela;
- agli elementi dell'impianto urbano esistente che costituiscono una identità territoriale;
- alle aree e/o sistemi insediativi, infrastrutturali, ambientali, da riqualificare sotto il profilo ambientale e/o urbano;
- alle scelte infrastrutturali e/o insediative strutturanti per la riorganizzazione dell'impianto urbano (Dal Piaz, 1999).

A ogni modo, la componente strategico-strutturale non si esaurisce con l'indicazione di prescrizioni e tutele (di natura prettamente regolativa), anche se di tipo ricognitivo, ma prevede altresì, secondo il suo aspetto più propriamente strategico, quegli interventi da ritenersi oltre che ammissibili anche necessari e che saranno considerati anch'essi validi a tempo indeterminato, sia per l'importanza che assumono all'interno del nuovo assetto strutturale del territorio, sia per i tempi medio-lunghi di cui necessitano per essere realizzati (Dal Piaz, 2010).

Va aggiunto che la componente strategico-strutturale, rappresentando la vera anima del piano, in quanto in essa sono comprese le scelte "fondative" per il territorio valide nel lungo periodo, si presenta la più adatta ad una costruzione interattiva e condivisa mediante processi partecipativi aperti alle organizzazioni culturali, sociali, economiche e politiche, nonché ai singoli cittadini con una rappresentanza valida anche per le categorie minori (anziani, bambini, stranieri, etc.) (Dal Piaz, 2004).

La componente programmatico-operativa definisce, invece, all'interno del quadro degli assetti, delle condizioni e delle opzioni possibili definite dalla componente strutturale, le iniziative, la promozione e il governo delle principali trasformazioni territoriali realizzabili nel breve periodo. Breve periodo che, in linea generale, è coincidente con il mandato elettorale dell'amministrazione comunale o comunque riferibile a un quinquennio (Dal Piaz, 2010, 2004; Avarello e Properzi, 1997). Sotto questo punto di vista, avendo poco tempo a disposizione per dimostrare la sua efficacia, la componente operativa del piano disciplina gli interventi da progettare e realizzare secondo criteri di priorità e di fattibilità (Dal Piaz, 2010) e, in questo senso, si presenta strettamente legata alla dimensione economica e a procedure di tipo negoziale e di contrattazione pubblico-privato (Oliva, 2009; Urbani, 2000). Gli interventi in essa previsti, infatti, necessitano di un dimensionamento attendibile e dettagliato in riferimento alle risorse effettivamente disponibili o concretamente attivabili, sulla base di valutazioni di fattibilità implementate fin dall'inizio della formazione del piano. In questo senso, la componente programmatico-operativa in particolare:

- precisa gli interventi finanziabili nel periodo di validità della componente;
- definisce le scelte di trasformazione in tutti gli aspetti progettuali urbanistici;

- con le scelte di trasformazione conforma le aree in termini edificatori o espropriativi introducendo un vincolo urbanistico temporale ed indennizzabile;
- definisce i regimi d'uso specifici;
- determina le previsioni di massima dei finanziamenti necessari, pubblici e privati;
- è sottoposta a verifica e rielaborazione alla scadenza del periodo di validità (Apreda, 2010; Palladini et al., 1997).

La componente programmatico-operativa si presenta quindi conformativa ai fini edificatori ed espropriativi relativamente alle aree di trasformazione in essa comprese. Dal punto di vista giuridico, quando il periodo di validità di tale componente decade, le trasformazioni in essa previste e non messe in opera perdono di efficacia nel caso in cui non siano stati redatti e attuati i relativi piani attuativi o, nel caso di interventi diretti e di procedure di esproprio e di acquisizione pubblica degli immobili, non siano stati conclusi i rispettivi procedimenti amministrativi. Allo stesso modo decadono sia i vincoli preordinati all'esproprio sia i diritti edificatori, che possono comunque essere reiterati nella componente programmatico-operativa di nuova approvazione (Apreda, 2010; Urbani, 2000).

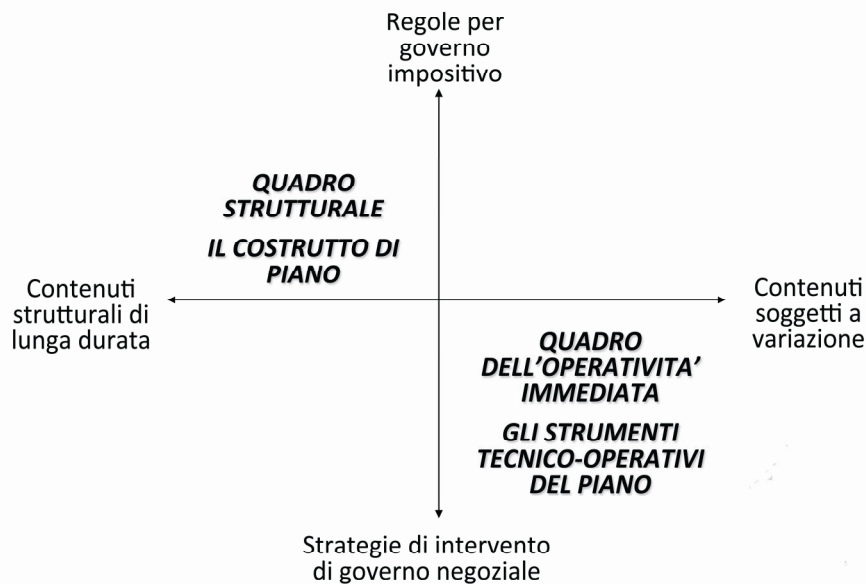
Le due componenti del piano sopraesposte non sono caratterizzate per forza da un rapporto di stretta consecuzione: la componente strutturale, per il suo carattere per certi aspetti non conformativo, non costituisce proiezione necessaria in tutte le sue parti sulla componente operativa, né quest'ultima comporta una banale attuazione di quanto detto nella componente strutturale. Va inoltre effettuata una duplice distinzione tra le due componenti, normalmente compresenti ma spesso interpretate e utilizzate in maniera confusa all'interno dei piani: da un lato la distinzione tra la dimensione normativa e la dimensione strategica; dall'altro la distinzione tra la dimensione strutturale e quella operativa (fig. 3.1).

La prima scinde le scelte "prescrittive" da quelle "programmatiche", e anche la funzione "regolativa" da quella "negoziale", evidenziando quindi bene la differenza, pratica e concettuale, tra norma e proposta. La seconda distinzione, tra la dimensione strutturale e quella operativa, fa riferimento invece a quegli aspetti del piano che hanno carattere più stabile e di lunga durata da quelli più mutevoli ed aperti alle evoluzioni delle condizioni operative.

Ma le due distinzioni non sono sovrapponibili: la coppia normativo/strategica non coincide con la coppia strutturale/operativo, poiché nulla autorizza a ritenere che gli aspetti strutturali coincidano con quelli strategici e che gli aspetti operativi siano tutti e solo quelli suscettibili di assumere valenza normativa. Le due coppie possono anzi svilupparsi lungo due assi perpendicolari, che si incrociano come in un diagramma cartesiano, definendo quattro quadranti: quello strutturale-normativo, quello strutturale-strategico, quello normativo-operativo e quello operativo-strategico. (Gambino, 1997, 190)

FIG. 3.1 – Interazione tra le componenti del piano. (Fonte: Treu, 2012)

**La gestione di logiche dell'interazione**



Una simile visione del piano, rappresentata nella fig. 3.1 ed anche schematicamente da Palladini et al. (1997) nella tabella 3.1, sollecita sicuramente politiche e interventi orientati da strategie ampie e lungimiranti, guidate da direttive di lungo periodo che cercano di superare l’ottica, fallimentare, della settorialità e dell’emergenza. Viene da sé, all’interno di una simile accezione del piano, l’importanza che assume ai fini dell’efficacia una processo unitario e codificato, basato sulla concertazione e cooperazione istituzionale, oltre che politica e tecnica, implementando adeguati sistemi di *governance*.

TABELLA 3.1. – Incrocio tra i livelli di operatività del piano (Fonte: Palladini et al., 1997)

	<b>Strategica</b>	<b>Regolativa</b>
<b>Strutturale</b>	Armatura urbana Pianificazione paesaggistica	Vincoli ambientali Bilancio ambientale
<b>Operativa</b>	Bilancio urbanistico Programmi e progetti Accordi di programma	Indicatori prestazionali

Dal punto di vista dell’articolazione della strumentazione urbanistica, secondo il modello Inu, il piano comunale viene articolato in tre distinti strumenti attraverso i quali mettere in moto l’intero nuovo meccanismo di pianificazione-attuazione: il Piano Strutturale Comunale (PSC), di tipo generale e solo programmatico; il Piano Operativo Comunale (POC), quinquennale e prescrittivo; il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), prescrittivo per la gestione dell’esistente (Campos Venuti, 2008).

Dal punto di vista operativo, una delle diversità più rilevanti tra il PSC e il PRG fa riferimento ai parametri urbanistici e ambientali che, mentre nel PRG sono assegnati zona per zona in maniera prescrittiva, nel PSC non sono localizzati in modo prescrittivo ma appartengono agli indirizzi previsti per le tipologie urbanistiche. In altre parole, il PSC non definisce i parametri per ciascun ambito di intervento, bensì definisce gli indirizzi generali per le diverse tipologie e le caratteristiche indispensabili

che dovranno caratterizzare gli interventi, successivamente identificati e precisati in termini prescrittivi all'interno del POC. Va comunque precisato che tali indirizzi devono essere indispensabilmente definiti dal PSC "altrimenti la flessibilità regolata del PSC, si trasformerebbe in pura casualità e ogni ambito del POC avrebbe parametri contrattabili; inoltre per le aree di intervento potenziale programmate dal PSC, non sarebbe stabilito un carico urbanistico massimo, né garantita una qualità ambientale minima." (Campos Venuti, 2008, 7)

Il *Piano Strutturale*, quindi, rappresenta una schema di assetto del territorio che funge da quadro di coerenza per interventi e programmi strategici di interesse pubblico accompagnato da poche regole che possano indirizzare le azioni dei privati col fine di garantire un corretto uso delle risorse e una riqualificazione del patrimonio territoriale esistente (Rovigatti, 2000). In questo senso, non assegna diritti e non prescrive vincoli, conforma l'assetto del territorio ma non il regime giuridico dei suoli, indicando le grandi scelte urbanistiche ed evitando le soluzioni e i dettagli particolareggiati del Prg: previsioni per la mobilità (viabilità e trasporti pubblici), per l'ambiente (i parchi, il verde urbano, le zone da tutelare, le aree agricole), per le parti della città da conservare, quelle da riqualificare e quelle che dovranno essere oggetto di trasformazione (Oliva et al., 2002). "Piani strutturali di assetto del territorio che non più pressati dalla necessità di stabilire "regole", demandate al piano operativo, si occupano con più attenzione, con più strumenti e con più progettualità delle questioni e delle criticità dei nostri territori e delle nostre città" (Sbetti, 2008, 3).

Una semplificazione di questo tipo non prevede più l'organizzazione del territorio attraverso rigide "zone" omogenee, bensì attraverso un insieme di sistemi individuati in base alle vocazioni e alle peculiarità dei territori:

- sistema ambientale, relativo alle parti di territorio da tutelare e da preservare da trasformazioni sostanziali (cosiddette "invarianti territoriali"), ma anche riferito alle altre parti di città da coinvolgere nella costruzioni di rete ecologiche, e per questo di natura vincolante;

- sistema infrastrutturale, relativo all'indicazione programmatica delle reti da completare e rafforzare (mobilità su ferro e su gomma, reti tecnologiche, energetiche, delle telecomunicazioni);

- sistema insediativo, con l'individuazione delle diverse parti urbane e delle relative regole, modalità di intervento, delle prestazioni e dei relativi contenuti urbanistici, individuando in particolare: la "città da riqualificare", ovvero quella storica e consolidata, attraverso l'individuazione di nuove metodologie di interventi che superino un approccio statico e conservativo alla riqualificazione della città esistente; la "città da ristrutturare", ovvero le parti periferiche della città e le zone degradate dal punto di vista urbanistico, sulle quali intervenire principalmente mediante l'utilizzo di programmi complessi; "la città da trasformare", ovvero tutti gli ambiti passabili di trasformazione, la cui disciplina dettagliata è rimandata a specifici piani operativi di intervento, e che interesseranno le varie tipologie di aree dismesse, le aree periurbane e marginali di ricucitura di tessuti urbani incompleti e casuali. Con riferimento particolare a questo tipo di sistema territoriale, l'obiettivo principale è quello di definire un sistema normativo capace di semplificare le tipologie e le modalità di intervento, "nella convinzione che una normativa essenziale e rigorosa orientata in modo mirato rispetto agli obiettivi di tutela possa diventare una normativa condivisa, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche culturale e sociale e possa avere esiti più significativi rispetto a quelli raggiungibili con soluzioni più complesse e puntuali" (Oliva et al., 2002, 176). Va quindi evidenziata e sottolineata

la sottile ma importante differenza tra conformità fondiaria e conformità territoriale. Infatti, quando si parla di Piano Strutturale non conformativo non ci si riferisce ad uno strumento privo di regole e di norme, bensì ad uno strumento snello, che cerca di dare degli indirizzi e delle regole da seguire che, con riferimento particolare alle parti del territorio da trasformare, verranno meglio definiti e normati, acquisendo anche conformità a livello fondiario, all'interno del Piano Operativo. In altre parole, il Piano Strutturale, attraverso la sua articolazione per tessuti, definirà all'interno del sistema insediativo gli obiettivi e gli interventi volti alla conservazione e alla riqualificazione dell'identità complessiva, in una visione d'insieme, definendo indirizzi normativi funzionali e morfologici. Saranno poi le altre componenti regolamentari e operative del piano che definiranno le regole e i vincoli specifici per la trasformazione urbanistica ed edilizia degli elementi tipologici. Questo vale in particolare per la cosiddetta "città da trasformare", caratterizzata da un sistema di aree in cui il piano prevede le nuove proposte di insediamento senza però individuare un perimetro preciso e senza definire alcun riferimento fondiario o operativo, compito che spetterà esclusivamente al Piano Operativo.

L'articolazione del territorio per sistemi, concettualmente molto più interpretativa e di disciplina rispetto alla impostazione rigida e minuta della zonizzazione, si presenta più congeniale alla logica di lungo periodo del Piano Strutturale, "permettendo di adottare punti di vista elastici ed articolati grazie al livello di sufficiente indeterminazione spaziale che al termine sistema si associa e alla sua naturale predisposizione a essere utilizzato per approcci incrociati" (*ibidem*, 168). Ovviamente, il sistema insediativo può contenere elementi di tipo strutturale come la localizzazione, la dimensione, l'articolazione funzionale di nuovi e possibili interventi centrali per lo sviluppo e la riqualificazione del territorio ma, al contempo, è proprio all'interno di questo sistema che si presenta il maggior grado di flessibilità con il quale il Piano Operativo dovrà rapportarsi. Allo stesso modo, nel sistema infrastrutturale il piano può individuare delle localizzazioni per alcuni interventi ritenuti strategici ai fini dello sviluppo del territorio ma tali localizzazioni non saranno di tipo fondiario, il piano ne ipotizza infatti solo una prima localizzazione e organizzazione, dando indicazioni e facendo previsioni basandosi sullo stato di fatto. Sarà il Piano Operativo, nella fase successiva, a definire in maniera puntuale e precisa la localizzazione e le quantità.

Sostanzialmente, quindi, non cambiano gli elementi costitutivi del piano (documento programmatico per l'avvio del processo del piano, elaborati di tipo analitico, elaborati interpretativi in cui il territorio viene articolato secondo anche contenuti normativi e prescrittivi, disciplina di attuazione), cambiano invece i contenuti e l'impostazione di simili elementi (si dà grande importanza a tutto l'apparato analitico e conoscitivo, cambia l'articolazione del territorio e il tipo di normativa), cambia il rapporto e il modo di comunicare tra queste diverse componenti del piano. Cambia il disegno del piano, passando da un disegno preciso e dettagliato (le classiche tavole della zonizzazione) ad un disegno "ideogrammatico-simbolico" in cui le campiture e i diversi segni grafici vengono utilizzati per descrivere in maniera orientativa tutti gli elementi qualitativi e quantitativi del piano (Oliva et al., 2002).

A differenza del prg, il Piano Strutturale non effettua dei dimensionamenti precisi sui quali, sulla base di un discutibile fabbisogno locale, proporzionare l'offerta di nuove aree sulle quali intervenire; bensì effettua un procedimento di calcolo a ritroso definendo innanzitutto la capacità di carico del territorio, in termini di disponibilità sostenibile delle risorse essenziali (acqua, suolo, aria), e su questa

determina le dimensioni massime ammissibili degli insediamenti e delle funzioni (Rovigatti, 2000).

Come già accennato, il Piano Strutturale non ha effetti conformativi dei diritti proprietari, cioè non produce alcun effetto sul regime giuridico degli immobili, non distingue tra suoli pubblici e privati:

non produce diritti o aspettative, ma non oppone neppure alcun vincolo, riconoscendo e facendo propri, né potrebbe essere altrimenti, solo i vincoli provenienti da leggi dello Stato e delle Regioni a tutela di specifici e riconosciuti interessi pubblici e definibili come "ambientali" (i vincoli archeologici, dei beni culturali, paesistici, idrogeologici, ecc.); vincoli che non scadono nel tempo e che la Corte Costituzionale ha fino ad ora riconosciuto non essere indennizzabili (Oliva et al., 2002, 25).

Un simile approccio prevede l'elaborazione del Piano Strutturale attraverso una necessaria copianificazione tra enti territoriali e funzionali che hanno competenze e responsabilità nella pianificazione del territorio permettendo una serie di accordi preventivi sui contenuti e obiettivi strategici del piano, in un'ottica di dialogo con i diversi "poteri" regionali e locali (Avarello, 2007b). Un coordinamento simile consente un notevole snellimento procedurale, evitando bocciature del piano nelle fasi avanzate dell'iter burocratico di approvazione, come tipicamente è avvenuto in molti iter procedurali di Prg. Rappresenta quindi l'occasione per la costruzione di intese interistituzionali in materia di progetti territoriali, applicando quel principio di sussidiarietà e di partenariato tra i soggetti di governo tanto auspicato (Rovigatti, 2000).

Dal punto di vista attuativo, il Piano Strutturale si fonda su una modalità operativa perequativa e compensativa generalizzata in tutte le trasformazioni. Una simile modalità attuativa si pone la finalità dell'acquisizione delle aree necessarie per soddisfare bisogni pubblici, senza ricorrere all'esproprio eccetto per quelle aree non indennizzabili in termini edificatori (aree ambientali, tessuti urbani di valore storico o comunque fortemente consolidati); "un modello attuativo quindi fatto di regole pubbliche e di attuazione privata" (Oliva et al., 2002, 25). Il Piano Strutturale si presenta quindi come uno strumento dotato di un'elevata "flessibilità attuativa" che

rappresenta la soluzione intermedia tra le due soluzioni estreme, entrambe inefficaci: quelle del vecchio piano delle regole inflessibili, sempre però modificabili con le varianti o l'abusivismo e quella dell'assenza sostanziale di regole, la *deregulation* accompagnata dalla contestuale discrezionalità assoluta della politica (*ibidem*, 168).

Il Piano Strutturale si configura come il riferimento principale per il governo del territorio, soprattutto in merito a temi e problematiche centrali per l'urbanistica di oggi quali il rapporto tra politiche urbane e strategia urbanistica, le problematiche della trasformazione, della riqualificazione urbana e della sostenibilità urbanistica (Oliva et al., 2002). Il tradizionale Prg pretendeva, infatti, di avere una dimensione al tempo stesso strategica e particolareggiata; limite che il Piano Strutturale cerca di superare attraverso la definizione di un'armatura urbana costituita dall'individuazione

delle grandi invarianti infrastrutturali, ambientali e insediative, che rappresentano il telaio sul quale si poggeranno e svilupperanno le politiche urbane. Per quanto riguarda la delicata questione della trasformazione e della riqualificazione urbana, il Piano Strutturale può essere il "riferimento per una gestione ordinaria di strumenti straordinari, nati "contro" il piano, ma che invece è necessario inserire "dentro" al suo processo, se si vuole garantire ad esso efficacia e credibilità" (*ibidem*, 33). In particolare ci si riferisce qui ai cosiddetti "programmi complessi", nati negli anni '90 del secolo scorso sostanzialmente come risposta a problemi di riqualificazione e rigenerazione urbana, che l'inadeguatezza della strumentazione urbanistica tradizionale non riusciva a risolvere. Nonostante le grandi potenzialità e innovazioni introdotte da questi nuovi strumenti, ci si trova comunque di fronte a strumenti parziali, legati esclusivamente all'ambito territoriale su cui intervengono. Una simile impostazione rappresenta ovviamente un limite in termini di governo del territorio efficace, venendo meno una strategia generale che tenga conto di una visione unitaria in termini di sostenibilità ambientale e di qualità urbana innanzitutto, ma anche di efficienza infrastrutturale a larga scala. Inserire quindi simili strumenti operativi, caratterizzati da un elevato grado di fattibilità, all'interno di un quadro di riferimento generale rappresentato dal Piano Strutturale consente ai programmi complessi di superare il limite della settorialità territoriale con il quale sono nati, e offre al territorio maggiori possibilità di sviluppo e riqualificazione grazie alla logica di unitarietà e di rete all'interno della quale gli interventi previsti si andrebbero ad inserire. Quando ci si riferisce al Piano Strutturale come riferimento per la sostenibilità urbanistica, infine, l'obiettivo è quello della definizione di un quadro di compatibilità ambientale entro il quale possono svilupparsi tutta una serie di progetti per lo sviluppo del territorio; quadro di riferimento che solo il Piano Strutturale, per le sue caratteristiche e la forma che lo contraddistingue, può definire in maniera esaustiva ed efficace.

Il *Piano Operativo* riguarda, invece, le trasformazioni urbanistiche e le opere pubbliche che l'amministrazione comunale intende realizzare nel quinquennio del suo mandato (è anche per questo motivo che è stato inizialmente identificato come "Piano del sindaco"). In questo senso il Piano Operativo si coordina strettamente con il programma comunale per le opere pubbliche e il bilancio comunale (strumenti di programmazione obbligatoria per i comuni) e, sulla base delle proprie disponibilità, sceglie quali interventi attuare in coerenza con quanto definito dal Piano Strutturale. "Sceglie" perché, siccome le previsioni del Piano Strutturale sono indicative e non prescrittive, il Piano Operativo, all'interno dei margini di flessibilità indicati dallo strumento di tipo strutturale, dovrà indicare nel dettaglio i perimetri degli ambiti di trasformazione in base alla fattibilità e operatività dell'intervento, ricalibrando con precisione le quantità edificatorie e le regole del *mix* funzionale (Oliva et al., 2002). Con il Piano Operativo, inoltre, verranno individuate le modalità di attuazione, pubbliche o private, degli interventi e verranno elaborati i progetti urbanistici, dando forma agli interventi da realizzare tenendo conto degli operatori e delle risorse disponibili.

Un piano parziale dunque, ma all'interno di una strategia urbanistica generale e riconoscibile che rende coerenti tutti gli interventi; un piano la cui realizzazione non è lasciata a futuri operatori non individuati; un piano costruito sulla flessibilità, sulla programmaticità dello strumento generale e che quindi

non ha bisogno di varianti, di aggiustamenti nel tempo, perché è un piano che si costruisce nel tempo, sul telaio rappresentato dal Piano Strutturale (*ibidem*, 26).

Il Piano Operativo, pertanto, opera unicamente su quegli ambiti di trasformazione individuati sulla base delle risorse disponibili e all'interno degli obiettivi definiti dal Piano Strutturale. Si distingue quindi dal Ppa (Programma pluriennale di attuazione), programma parziale di un disegno complessivo perfettamente formato con il quale trovava attuazione il "vecchio" Prg, né si può definire un semplice strumento di attuazione del Piano Strutturale, mantenendo ampi margini di flessibilità nella definizione delle quantità, delle funzioni e della localizzazione delle aree sulle quali andare ad intervenire.

Dopo aver fissato i singoli parametri per ogni ambito, il Piano Operativo può prevedere, è il caso ad esempio dell'Emilia Romagna, l'attuazione di un ambito attraverso procedura concorsuale. Si indice cioè un concorso di progettazione fra proposte urbanistiche diverse per scegliere poi la soluzione migliore, per ragioni urbanistiche ed offerte economiche, rispetto ai parametri minimi e massimi previsti dal Piano Strutturale. La differenza sostanziale tra le varianti legalizzate o le contrattazioni senza regole e la procedura concorsuale risiede nel fatto che, partendo da parametri non riducibili, quest'ultima può solo migliorare l'attuazione delle scelte originarie (Campos Venuti, 2008)<sup>44</sup>.

Il modello applicativo del Piano Operativo non è più la modalità espropriativa bensì quella perequativa. Ovviamente, la possibilità dell'esproprio (a valore di mercato per garantire un trattamento equo nei confronti dei proprietari) non viene cancellata, restando comunque a disposizione dell'Amministrazione pubblica laddove si rendesse necessaria. "Perequazione compensativa sempre dove possibile, esproprio sempre dove necessario, questa è l'essenza del nuovo piano" (Oliva et al., 2002, 56). Questa linea di azione nasce dall'idea e dalla volontà di garantire un identico trattamento per ogni proprietario, pubblico o privato, coinvolto nelle trasformazioni del piano, cercando di superare l'attuale sperequazione dovuta al doppio regime dei suoli. La perequazione urbanistica, infatti, attribuisce gli stessi diritti a tutte le aree interessate da trasformazioni urbanistiche che si trovano nello stesso stato di fatto e di diritto, indipendentemente dalla loro destinazione finale pubblica o privata. Nonostante i passi avanti che la pratica perequativa ha apportato alla disciplina, in termini soprattutto di fattibilità urbanistica, va evidenziato comunque che tale modalità operativa non è così semplice da gestire all'interno del nuovo piano (cfr. § 3.4 e Micelli, 2009). Inoltre, nella pratica, la modalità perequativa è un'operazione molto delicata in cui, se è vero che viene garantita un'equità dal punto di vista dei diritti e degli oneri edificatori, non è detto che tale equità sia garantita anche dal punto di vista sociale. Infatti, attraverso la modalità di attuazione della perequazione è stata annullata in un certo senso la rendita assoluta dei suoli,

---

<sup>44</sup> In tema di procedura concorsuale per l'attuazione della componente operativa del piano, vale la pena menzionare i bandi di evidenza pubblica indetti dal Comune di Verona attraverso i quali recepire progetti ed iniziative, presentate da soggetti privati e che contengano interventi di rilevante interesse pubblico, da inserire nel Piano degli Interventi (componente operativa prevista dalla LR Veneta in materia di governo del territorio per il piano urbanistico comunale) in corso di elaborazione, quali elementi prioritari di attuazione delle previsioni del piano. Tale procedura è stata attivata con lo scopo di individuare e selezionare quelle aree e quegli interventi che, con il presupposto del rilevante interesse pubblico, siano maggiormente in grado di soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale stabiliti dal Piano di assetto del territorio (componente strutturale del piano urbanistico comunale veneto). Per un resoconto dettagliato di come sono stati costruiti tali bandi, dei criteri di selezione e di valutazione delle proposte presentate, cfr. Vitillo P., 2011; Galuzzi P., 2011.

senza però poter intervenire sulla rendita differenziale. Ed è proprio all'interno di quest'ultima che, oggi, si presentano le maggiori sperequazioni a livello territoriale che, inevitabilmente, si ripercuotono sulla società, in particolar modo sulle classi più deboli che la compongono.

Quindi, volendo riassumere e schematizzare, si individuano quattro caratteri principali del Piano Operativo (Oliva, 2008b):

1. il suo carattere prescrittivo, che consente il passaggio dalla programmaticità del Piano Strutturale alla dimensione vincolante garantendo, con il passaggio da un piano all'altro, quella flessibilità che mancava al vecchio modello e che si era cercato di sopperire attraverso la tecnica della "variante continua". L'innovazione, infatti, risiede nel fatto che Piano Strutturale e Piano Operativo operano in stretta comunicazione ma sono due piani distinti, con obiettivi e contenuti differenti, e non semplicemente uno l'attuazione dell'altro;

2. il suo carattere conformativo del regime giuridico degli immobili, con il vantaggio di assegnare effettivamente quote di edificabilità precisamente localizzate unicamente agli ambiti interessati dal Piano Operativo, liberando i Comuni dall'oneroso e difficile compito di un'assegnazione generalizzata di diritti edificatori assegnati a priori e senza una contropartita reale;

3. il suo carattere parziale, garantendo una maggiore ed efficace operatività delle proposte selezionate (più mature ed attendibili);

4. la sua durata limitata nel tempo, pari ad un quinquennio, per garantire innanzitutto la piena equità tra vincoli e diritti.

### **3.3 L'applicazione del nuovo modello in Italia**

#### ***3.3.1 Le diverse declinazioni del modello pianificatorio nelle Regioni d'Italia***

Il federalismo regionale in materia di governo del territorio che si è a vario modo attuato sull'intero territorio nazionale ha assunto, con riferimento al modello di piano sdoppiato, diverse declinazioni soprattutto nella forma rispecchiando, chi più chi meno, il modello proposto dall'Inu alla metà degli anni '90 dello scorso secolo. La mancanza di una legge quadro nazionale di riferimento in materia di governo del territorio (la LUN 1150/42 continua ad essere l'unico riferimento normativo nazionale di tipo generale) ha consentito soluzioni diverse all'interno dei differenti contesti regionali, determinando in qualche caso un utilizzo piuttosto formalistico della riforma del piano, con poche modifiche sostanziali rispetto al tradizionale modello di prg (Oliva et al., 2002). Provando ad effettuare una semplificazione di come si sia evoluto il piano comunale nelle diverse regioni d'Italia, si possono individuare sostanzialmente quattro gruppi di tipologie di piano (vedi tab. 3.2): regioni che prevedono all'interno del proprio ordinamento legislativo un unico piano urbanistico comunale articolato in disposizioni strutturali e programmatiche (è il caso dell'Umbria, del Lazio, della Campania e della Puglia); regioni contraddistinte da un piano urbanistico comunale composto da un insieme di più strumenti, ognuno dei quali riferito alla parte strutturale e alla parte programmatica e operativa del piano (è il caso della Lombardia, del Veneto e della Liguria); regioni in cui il piano urbanistico comunale è contraddistinto principalmente dalla componente strutturale, mentre altri strumenti con riferimento alla componente programmatica e operativa lo

accompagnano ma in maniera indipendente (è il caso dell'Emilia-Romagna, della Toscana, del Friuli Venezia Giulia, della Basilicata e della Calabria). Tra le regioni che non hanno adottato il nuovo modello di piano, alcune hanno introdotto comunque delle innovazioni interessanti per il governo del territorio comunale (interessanti, ad esempio, sono a tal riguardo le innovazioni introdotte dal Piemonte); altre regioni, invece, nonostante numerosi tentativi (è il caso della Sicilia) operano ancora all'interno di un quadro legislativo regionale datato o addirittura inesistente (è il caso del Molise).

TABELLA 3.2. – Disciplina legislativa regionale in merito alla pianificazione comunale aggiornata al 2011

<b>Regione</b>	<b>Legge Regionale</b>	<b>Articolazione del piano comunale</b>
<b>Piemonte</b>	56/77 e s.m.i.	Piano Regolare Generale Comunale (PRGC)
<b>Valle d'Aosta</b>	11/98 e s.m.i.	Piano Regolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesistico (PRG)
<b>Lombardia</b>	12/05 e s.m.i.	Piano per il Governo del Territorio (PGT) composto da Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole
<b>Provincia di Trento</b>	LP 1/08	Piano Regolatore Generale (PRG)
<b>Provincia di Bolzano</b>	LP 13/97 e s.m.i.	Piano Urbanistico Comunale (PUC)
<b>Veneto</b>	11/04 e s.m.i.	Piano Regolatore Comunale composto da Piano di Assetto del Territorio Comunale (PAT) e Piano degli Interventi Comunali (PI)
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	5/07 e s.m.i.	Piano Strutturale Comunale (PSC) e Piano Operativo Comunale (POC)
<b>Liguria</b>	36/97 e s.m.i.	Piano Urbanistico Comunale (PUC) composto da Descrizione Fondativa, Documento degli Obiettivi, Struttura del Piano
<b>Emilia-Romagna</b>	20/00 e s.m.i.	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Comunale (POC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)
<b>Toscana</b>	1/05 e s.m.i.	Piano Strutturale (PS) e Regolamento Urbanistico (RU)
<b>Umbria</b>	11/05 e s.m.i.	Piano Urbanistico Generale (PRG), articolato in una parte strutturale e in una parte operativa, e Piano Comunale dei Servizi (PCS)
<b>Marche</b>	34/92 e s.m.i.	Piano Regolatore Generale (PRG)
<b>Lazio</b>	38/99 e s.m.i.	Piano Urbanistico Comunale Generale (PUCG) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, e Piano Urbanistico Operativo Comunale (PUOC)
<b>Abruzzo</b>	18/83 e s.m.i.	Piano Regolatore Generale (PRG) o Piano Regolatore Esecutivo (PRE)
<b>Molise</b>	LUN 1150/42	Piano Regolatore Generale (PRG)
<b>Campania</b>	16/04 e s.m.i.	Piano Urbanistico Comunale (PUC) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche e Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale (RUEC)
<b>Puglia</b>	20/01 e s.m.i.	Piano Urbanistico Generale (PUG) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche

<b>Basilicata</b>	23/99 e s.m.i.	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo (PO) e Regolamento Urbanistico (RU)
<b>Calabria</b>	19/02 e s.m.i.	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Temporale (POT) e Regolamento Edilizio ed Urbanistico (REU)
<b>Sicilia</b>	71/78 e s.m.i.	Piano Regolatore Generale (PRG)
<b>Sardegna</b>	45/89 e s.m.i.	Piano Urbanistico Comunale (PUC)

	Piano Urbanistico Comunale composto da un unico strumento articolato in disposizioni strutturali e programmatiche.
	Piano Urbanistico Comunale composto da un insieme di più strumenti ognuno dei quali riferito alla parte strutturale e alla parte programmatica del piano.
	Piano Urbanistico Comunale contraddistinto dalla sola componente strutturale. Altri strumenti con riferimento alla componente programmatica lo accompagnano ma in maniera indipendente.
	Piano Urbanistico Comunale il cui modello pianificatorio non fa riferimento alle componenti strutturale e programmatica.

Siccome all'interno di ognuno dei quattro gruppi sintetizzati si possono cogliere sfumature importanti per quanto concerne l'impostazione del piano, si analizzerà di seguito, separatamente, ogni singolo gruppo mettendo in evidenza i contenuti delle diverse leggi con riferimento soprattutto agli elementi individuati nel paragrafo 2.6, tentando di far emergere limiti e punti di forza di ogni legge regionale e, di riflesso, di ogni modello di piano. La difficoltà di analisi delle diverse declinazioni del modello, inoltre, risiede nel fatto che non tutte le leggi regionali indicano con chiarezza i contenuti specifici dei piani comunali, rinviando spesso la specificazione dei suoi compiti precisi e dei suoi contenuti alla legislazione nazionale o a regolamenti e circolari successive o ancora facendo riferimento alle disposizioni degli strumenti di pianificazione sovraordinata (Ombuen, 2000), inficiandone spesso i caratteri innovativi dal punto di vista dei contenuti e causando risvolti negativi anche su tutta la fase processuale.

### *3.3.1.1 Piano Urbanistico Comunale composto da un unico strumento articolato in disposizioni strutturali e programmatiche*

Questa prima declinazione del modello di piano illustrato nei precedenti paragrafi rappresenta quella che, in un certo senso, si discosta maggiormente dall'impostazione inuriana, vedendo entrambe le componenti di lungo e di breve periodo racchiuse all'interno di un unico strumento dal processo unitario. Le leggi regionali di Umbria, Lazio, Campania e Puglia rientrano in questa prima declinazione.

Se da un lato un aspetto positivo di questa prima declinazione del modello potrebbe essere rappresentato dal vantaggio di un processo più snello, caratterizzato da un unico procedimento di formazione del piano che vede l'approvazione e l'entrata in vigore congiunta sia della componente strutturale che di quella programmatica del piano, dall'altro lato proprio il trattare in maniera unitaria le due componenti, all'interno di un unico processo, fa correre il rischio che si resti legati ad una logica tradizionale di piano, soprattutto in termini di contenuti e obiettivi. C'è comunque da sottolineare che, anche prevedendo un uguale modello di piano, le quattro leggi regionali contengono differenze di contenuti e procedure a volte molto sensibili, come

è possibile osservare nella tabella 3.3, che non sempre riescono a garantire l'obiettivo di efficacia, così come definito nel precedente capitolo. Col fine comune dichiarato dello sviluppo del territorio in chiave sostenibile e del benessere dei cittadini attraverso obiettivi di qualità urbana, infatti, i procedimenti messi in campo fanno sì che i risultati si discostino gli uni dagli altri.

Nel caso pugliese, ad esempio, nei primi anni di vita della legge regionale, principi nuovi come la sussidiarietà e la partecipazione non sono stati accompagnati dalle necessarie specificazioni operative, portando spesso a processi privi di vere ricadute sulla forma del piano (Pontrandolfi e Rotondo, 2008). In questo senso, una svolta c'è stata a partire dall'agosto 2007, data di entrata in vigore del DRAG (Documento Regionale di Assetto Generale) contenente "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei piani urbanistici generali". Con il presente documento la legge regionale non è stata modificata ma arricchita, integrando il processo di piano con procedure concertative che vanno a snellire e semplificare di non poco l'intero iter di approvazione. Anche dal punto di vista della forma e dei contenuti del piano, sempre con l'entrata in vigore degli "Indirizzi", sono stati chiariti diversi punti, specificando in maniera molto più approfondita i motivi, gli obiettivi, la struttura e i contenuti delle due distinte componenti, strutturale e programmatica (PUG/S e PUG/P), del piano. In caso di modifiche al piano, inoltre, se trattasi della componente programmatica non vi è bisogno – a differenza di quanto avviene per modifiche interessanti la componente strutturale – della verifica di compatibilità da parte della Regione purché la modifica apportata al piano sia compatibile con le disposizioni vigenti della componente strutturale, snellendo così di molto le procedure e permettendo al piano di aggiornarsi e stare al passo con le dinamiche territoriali in atto in maniera maggiormente efficace. Alcune perplessità però ancora perdurano in merito ai tempi di validità del piano, non indicati nella legge e neanche specificati nei successivi "Indirizzi". Questi ultimi, infatti, distinguono la componente di lungo periodo (PUG/S) da quella di breve periodo (PUG/P) lasciando al progettista del piano e all'amministrazione comunale la scelta di poter decidere la durata di efficacia giuridica della componente programmatica, in base agli obiettivi prefissati, agli interventi da realizzare in via prioritaria e alle risorse economiche disponibili<sup>45</sup>. Una simile libertà di scelta, se da un lato permette una programmazione territoriale maggiormente flessibile, dall'altro lato, all'interno di un unico processo di piano che vede entrambe le componenti articolate in un unico strumento urbanistico, fa correre il rischio di dare ai contenuti e alla forma del piano un'impostazione e un'interpretazione che riprende sostanzialmente quella del tradizionale Prg, ricalcandone limiti e criticità.

Molto simile è anche il contesto campano e laziale in cui è previsto un modello di piano con un'impostazione molto simile a quella pugliese. Rispetto al caso pugliese, la pianificazione della Regione Campania è stata maggiormente svantaggiata a causa della minor qualità della sua legge regionale in materia di governo del territorio, che prevedeva l'articolazione del piano in due componenti enunciandone i principi senza poi svilupparne i contenuti, la forma e le procedure, a cui solo di recente, con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione regionale dell'agosto 2011, sta provando a porre rimedio (cfr. §. 5.1). Ugualmente critica, anche se per differenti motivi, è la situazione pianificatoria della Regione Lazio che probabilmente è quella

---

<sup>45</sup> Vi è a ogni modo indicato un limite massimo di durata pari a dieci anni per i contesti territoriali da sottoporre a Piano Urbanistico Esecutivo e una durata a tempo indeterminato per le altre aree restanti aree soggette a trasformazione.

che meno si ispira ai principi innovativi della riforma, enunciando l'articolazione del piano nelle due componenti strutturali e programmatiche ma facendo riferimento sempre alla legge urbanistica nazionale per quanto riguarda forma e contenuti del piano comunale. In entrambi i contesti campano e laziale, nonostante se ne faccia riferimento in diversi articoli delle rispettive leggi regionali (cfr. tabella 3.3), si deve sottolineare la mancanza pressoché totale di veri processi inclusivi e l'inefficienza di pratiche concertative nella formazione del piano, restando quest'ultimo tutt'oggi uno strumento alquanto avulso alla popolazione e al di fuori delle pratiche di governo del territorio regionale (fanno eccezione i due casi delle città capoluogo di Regione, Napoli e Roma, comunque complessi anche se di rilievo, che non possono essere assimilati al presente discorso di riforma del piano articolato in componenti).

Il caso umbro si distingue dagli perché è l'unico dei quattro che, nonostante abbia un unico PRG articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, preveda due procedimenti distinti per la formazione e approvazione del PRG parte strutturale e PRG parte programmatica. Quindi, anche se formalmente appartenenti ad un unico strumento, in realtà vengono trattati come due strumenti urbanistici distinti. Il PRG parte strutturale, infatti, assume efficacia giuridica subito dopo la sua approvazione senza aspettare l'approvazione del PRG parte programmatica. Se questo permette, nonostante le procedure distinte, già una disciplina del territorio secondo i nuovi dettami non appena entra in vigore la componente strutturale del piano, è anche vero che i tempi – burocratici, tecnici e politici – del piano nel loro insieme – componente strutturale e programmatica – si allungano di molto rispetto alle Regioni con uguale declinazione del modello, di cui si è già detto (cfr. tabella 3.3). C'è comunque da prendere atto che, a dispetto dei tempi più lunghi (anzi, forse proprio grazie a tempi più lunghi), l'Umbria gode di attività concertative molto più ricche ed efficienti che rappresentano senza dubbio un valore aggiunto, soprattutto in merito ai contenuti, per una migliore qualità del piano. Va notata comunque l'assenza di indicazioni, all'interno della legge, riguardante la durata del PRG, sia per la parte strutturale sia per la parte programmatica del piano.

TABELLA 3.3 – Piano composto da un unico strumento articolato in due componenti – caratteristiche LR

Regione	Legge Regionale	Principi dichiarati della legge	Fattore tempo	Rapporto con pubblico-privato	Partecipazione	Governance
Umbria	11/2005 e smi	Art. 1 - Oggetto e finalità: la presente legge disciplina la pianificazione urbanistica comunale privilegiando il <u>metodo della copianificazione</u> , assicurando il completamento del processo di conferimento di funzioni a province e comuni. Il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali territoriali è ispirato ai <u>principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza</u> . La Regione persegue <u>obiettivi di qualità</u> nel governo del territorio, attraverso l'attivazione di politiche di <u>sviluppo sostenibile</u> .	Dall'avvio del <u>procedimento del piano</u> - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>4 anni</u> .	L'art. 12 ( <u>Partecipazione dei privati</u> ) prevede la presenza attiva del soggetto privato nelle scelte della parte operativa del PRG, che può avanzare anche proposte di piani attuativi. Altri coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 22 (Piano attuativo di iniziativa privata e mista), all'art. 28 (Attuazione del PRG tramite programma urbanistico); all'art. 28 bis (Edilizia residenziale sociale).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per le diverse parti del PRG da approvare (artt. 9, 13 e 17)	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Si sottolinea in più l'importanza che la legge attribuisce alle modalità di copianificazione dedicandogli, al Titolo II, l'intero Capo I - Copianificazione (Artt. 7-12).
Lazio	38/1999 e smi	Art. 1 - Scopo: la presente legge detta norme sul governo del territorio, finalizzate alla regolazione della tutela, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio stesso e degli immobili che lo compongono, nel rispetto dei <u>principi di sussidiarietà e di partecipazione</u> . All'art. 5 viene ribadito il principio di partecipazione insieme con i principi di <u>trasparenza, informazione e cooperazione istituzionale</u> .	Dall'avvio del <u>procedimento del piano</u> - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> . L'art. 45 ( <u>stato della pianificazione urbanistica comunale</u> ), inoltre, prevede che, entro il 30 ottobre di ogni anno, i comuni devono trasmettere alla provincia competente per territorio ed alla Regione una relazione sullo stato di attuazione delle previsioni del PUCG, con particolare riferimento alle iniziative ed interventi in corso ed a quelli previsti ma non ancora avviati.	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 41 (Soggetti abilitati a redigere il <u>PUOC</u> ); all'art. 47 ( <u>Società di trasformazione urbana</u> ); all'art. 49 ( <u>Accordo di programma</u> );	Art. 5 - <u>Trasparenza, partecipazione, informazione e cooperazione istituzionale</u> . Nell'ambito dei procedimenti per l'adozione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica deve essere garantita la più ampia partecipazione dei soggetti coinvolti nella pianificazione, assicurando la pubblicità e la trasparenza dell'attività amministrativa in tutte le fasi dei procedimenti. Sono, inoltre, promosse iniziative presso le scuole dirette alla realizzazione della più ampia conoscenza delle problematiche inerenti al governo del territorio ed agli strumenti di pianificazione dello stesso.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Si sottolinea in più, ai fini di una maggiore cooperazione istituzionale, l'istituzione della <u>Conferenza di pianificazione</u> (art. 32) e la <u>cooperazione tra gli enti</u> , così come promossa dall'art. 5: la Regione e gli enti pubblici territoriali subregionali, al fine di definire una pianificazione chiara ed univoca e di semplificare le procedure partecipative ed attuative, cooperano e si forniscono assistenza e reciproche informazioni.
Campania	16/2004 e smi	Art. 1 - Oggetto della legge: la presente legge tutela, gli assetti, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio al fine di garantirne lo sviluppo, nel rispetto del <u>principio di sostenibilità, sussidiarietà, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; concertazione di tutti i livelli istituzionali</u> . A questi si aggiunge il <u>principio di flessibilità</u> della pianificazione sovraordinata (art. 11).	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>2 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 12 ( <u>Accordo di programma</u> ); all'art. 27 (Procedimento di formazione dei <u>piani urbanistici attuativi</u> ); all'art. 36 ( <u>Società di trasformazione urbana e territoriale</u> ).	Art. 5 - <u>Partecipazione e pubblicità nei processi di partecipazione</u> . Alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione. A questo si affianca l'art. 7 del Regolamento di attuazione regionale n. 5/2011 che regola la fase di pubblicazione del piano ed eventuali <u>osservazioni</u> ad esso e la possibilità di indire <u>conferenze di pianificazioni</u> con gli enti interessati.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. A queste si può aggiungere l'art. 8 del del Regolamento di attuazione regionale n. 5/2011 che prevede sostanzialmente la possibilità di <u>accordi e intese</u> tra pubbliche amministrazioni nel procedimento di piano o variante <u>sostituiti</u> dei procedimenti previsti in caso se ne ravviva la necessità e il piano sovraordinato lo prevedeva.
Puglia	20/2001 e smi	Art. 1 - Finalità: la Regione Puglia regola e controlla gli assetti, le trasformazioni e gli usi del territorio; persegue gli obiettivi della tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo <u>sviluppo sostenibile</u> della comunità regionale. Art. 2 - Principi: a) <u>sussidiarietà</u> , mediante la <u>concertazione</u> tra i diversi soggetti coinvolti, in modo da attuare il metodo della copianificazione; b) <u>efficienza e celerità</u> dell'azione amministrativa attraverso la semplificazione dei procedimenti; c) <u>trasparenza</u> delle scelte, con la più ampia <u>partecipazione</u> ; d) <u>perequazione</u> .	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>2 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 16 (Formazione dei <u>P.U.E.</u> ) che, oltre all'iniziativa unicamente prevede anche l'attuazione attraverso Società di trasformazione urbana come da normativa vigente.	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per le diverse parti del PUG da approvare (art. 11). Con l'entrata in vigore del documento di Indirizzi della Regione del 2007, è stato dato un forte impulso alla fase partecipativa, prevedendo <u>adeguate forme di partecipazione civica</u> già dalla fase preliminare di formazione del piano.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Si può aggiungere il ricorso a conferenze di servizi durante la fase di formazione del PUG in caso di necessità (art. 11). La concertazione è stata notevolmente arricchita a partire dal 2007, dopo l'entrata in vigore del documento di Indirizzi emanato dalla Regione.

### 3.3.1.2 Piano Urbanistico Comunale composto da un insieme di più strumenti ognuno dei quali riferito alla parte strutturale e alla parte programmatica del piano

Questa seconda declinazione del modello di piano articolato in componenti prevede, nella forma, un unico piano costituito da un insieme di più strumenti ognuno dei quali riferito alla componente strutturale e alla componente programmatica. Tre Regioni – Lombardia, Liguria e Veneto – hanno disciplinato la pianificazione di livello comunale secondo questa declinazione ma con un forte grado di eterogeneità, che le rende poco paragonabili e che le allontana, soprattutto nella forma, dalla riforma di pianificazione comunale che si sta provando ad analizzare in questa sede.

Il caso della Lombardia viene qui esposto in quanto, con l'entrata in vigore della LR 12/2005 "Legge per il governo del territorio", si assiste ad un ritorno al piano comunale, fino a quel momento messo da parte per lunghi anni in favore di una fase di pianificazione "caratterizzata dal ricorso sistematico (e patologico) ai Programmi integrati di intervento" (Ombuen, 2011, 222), favorita dall'entrata in vigore della LR 9/1999 "Disciplina dei programmi integrati di intervento". In realtà va precisato che il piano di governo del territorio (PGT) previsto dalla LR 12/2005 per la pianificazione del territorio comunale rappresenta il modello di piano che più si discosta dai principi e dalla forma del modello di piano riformato analizzato in questo lavoro. Il PGT si compone di tre atti:

- Documento di piano, di validità quinquennale e non conformativo della proprietà, riferito agli ambiti di trasformazione, di valenza anche strategica e sul quale si espleta la procedura di VAS;
- Piano dei servizi, prescrittivo e vincolante, valido a tempo indeterminato;
- Piano delle regole, riferito al tessuto urbano consolidato, vincolante e conformativo del regime dei suoli e valevole a tempo indeterminato.

Come è possibile notare, l'impostazione del PGT è praticamente rovesciata rispetto al modello finora descritto. L'assenza di una vera componente strutturale stabile e di lungo periodo – che dovrebbe essere rappresentata dal Documento di piano, unica componente invece a validità temporale limitata – fa emergere come la logica della deregolamentazione caratterizzante il territorio lombardo si sia solo affievolita con l'entrata in vigore della nuova legge per il governo del territorio. "L'assenza di un vero piano strutturale di lungo termine e anche di un chiaramente definito piano operativo, apre pertanto alcune perplessità circa la possibilità di costruire un consapevole progetto di "città pubblica" che non sia sostanzialmente demandato solo alla negoziazione" (*ibidem*). È anche per questo motivo, per la volontà di contenere le derive deregolamentative caratterizzanti le prassi urbanistiche lombarde, che dal 2005 al 2010 la legge è stata modificata e integrata numerose volte, favorendo e tutelando una pianificazione comunale che si presenti più attenta all'interesse pubblico<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Particolarmente interessanti si presentano in questo senso leggi regionali come, ad esempio, la 4/2008 che cerca di recuperare una dimensione più duratura del piano prevedendo un procedimento semplificato per i comuni fino a 2.000 abitanti e per i comuni con abitanti compresi tra 2.001 e 15.000 che, nel loro insieme, rappresentano più del 90% dei comuni totali della Lombardia. In particolare, i comuni fino a 2.000 abitanti possono accorpate i tre atti del PGT in un unico documento valido a tempo indeterminato. Ulteriori disposizioni normative, inoltre, hanno introdotto nella Regione l'obbligo da parte di tutti i comuni di avviare il procedimento di formazione del PGT entro il 15.09.2009, pena il commissariamento, che ha visto un'impennata della pianificazione comunale nell'intero territorio regionale (per dati precisi sulla quantità di piani avviati, adottati e approvati in Lombardia vedi § 3.3.2; per un approfondimento su tutte le leggi di revisione e integrazione al PGT cfr. Ombuen, 2011).

Con un approccio ai contenuti molto differente rispetto alla Lombardia, la legge regionale ligure per il governo del territorio articola il Piano Urbanistico Comunale (PUC) in:

- Descrizione fondativa, che rappresenta essenzialmente il quadro conoscitivo del territorio comunale e che "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" (LR 36/1997, art. 25). In via semplificata il PTCP può individuare dei comuni che - caratterizzati dalla ridotta complessità dei processi urbanistici ed insediativi, dalla omogeneità degli aspetti fisici e paesistici dei siti, dalla affinità dei processi socio-economici in atto e da un assetto delle reti e delle infrastrutture di urbanizzazione appoggiate su di un impianto principale di scala sovracomunale - possono sostituire la descrizione fondativa del PUC con quella del PTCP vigente;

- Documento degli obiettivi, che definisce in maniera esplicita, in coerenza con quanto specificato nella Descrizione fondativa, gli obiettivi che il piano intende assumere, in relazione alle diverse componenti dell'assetto territoriale, definendone le priorità e le modalità operative. In questo senso costituisce, allo stesso tempo, l'aspetto strategico e programmatico del piano;

- Struttura del piano, che rappresenta la disciplina regolativa del territorio comunale disciplinata attraverso ambiti di conservazione e riqualificazione, distretti di trasformazione e sistema complessivo delle infrastrutture e dei servizi pubblici e d'uso pubblico esistenti e in progetto. Ad esso si accompagna lo studio di sostenibilità ambientale degli interventi.

Dall'impostazione del PUC della Liguria emerge un problema opposto a quello lombardo: mentre è possibile rilevare una giusta e completa collocazione degli elementi strutturali del piano, viene a mancare una vera e propria componente operativa.

Il Veneto a sua volta si distingue sia dalla Lombardia sia dalla Liguria in quanto è l'unica regione appartenente a questa declinazione del modello di piano che più si avvicina, quantomeno nella forma, al piano urbanistico comunale articolato nella doppia componente strutturale e programmatica. Essa infatti prevede un Piano Regolatore Generale composto da:

- Piano di assetto del territorio (PAT), che rappresenta la componente strategico-strutturale del piano comunale. È costruito sulla base di previsioni decennali, fissando gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed ha validità a tempo indeterminato;

- Piano degli interventi (PI), che rappresenta la componente programmatico-operativa del piano comunale. Detta la disciplina regolativa e dettagliata (indici, modalità di intervento e destinazioni d'uso) per gli interventi da realizzare attraverso la subordinazione a PUA o modalità diretta; definisce e localizza le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico nonché quelle relative a reti e servizi di comunicazione, alle attività commerciali e produttive. Ha validità quinquennale, decorsa la quale decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio. Con l'obiettivo di individuare gli interventi effettivamente prioritari e fattibili da realizzare sul territorio, sono previste procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale

definiti dal PAT. Anche qui, quindi, come nel caso della Lombardia è prevista una aperta e strutturata fase di negoziazione ma, mentre nel caso lombardo questa è articolata soprattutto mediante Programmi integrati di intervento che il più delle volte operano in deroga al Puc, nel caso veneto l'evidenza pubblica garantisce innanzitutto la partecipazione di un più ampio raggio di soggetti oltretutto prendere in considerazione unicamente quegli interventi in piena compatibilità con quanto predisposto dal PAT.

Ulteriore elemento da sottolineare per la regione veneta è il ricorso, sempre maggiore, alla sperimentazione di pianificazioni di livello intercomunale attraverso la redazioni di PATI (vedi par. 3.3.2) che, in una regione come il Veneto caratterizzata da forti fenomeni di conurbazione insediativa e da elevatissimi livelli di consumo del suolo (cfr. Ombuen, 2011), fa sperare ad un utilizzo del piano effettivamente innovativo che cerca di rispondere in maniera più efficace alle dinamiche territoriali in atto.

In linea generale, per quanto riguarda tale declinazione del modello di piano, c'è da sottolineare che nessuna delle tre regioni appena esposte presenta procedure di reale coinvolgimento della popolazione nelle scelte di piano (vedi tabella 3.4). Solo nella legge veneta è dichiarato l'intento del coinvolgimento diffuso delle parti sociali (LR 11/2004, art. 5), ma tale intento si perde poi negli articoli successivi.

TABELLA 3.4 – Piano composto da più strumenti riferiti alle diverse componenti – caratteristiche LR

Regione	Legge Regionale	Principi dichiarati della legge	Fattore tempo	Rapporto con pubblico-privato	Partecipazione	Governance
Lombardia	11/2005 e smi	Art. 1 - Oggetto e criteri ispiratori: la presente legge si ispira ai criteri di <u>sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza.</u>	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> . È previsto, inoltre, un <u>Osservatorio permanente della programmazione territoriale</u> (art. 5), che provvede al monitoraggio, con relazione annuale del lavoro svolto, delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione.	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 12 ( <u>Piani attuativi comunali</u> ) e al Titolo VI, Capo I - Disciplina dei <u>programmi integrati di intervento</u> (artt. 87-94) cui la legge attribuisce gran valore.	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per le diverse parti del PGT da approvare (art. 13).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.
Veneto	11/2004 e smi	Art. 2 - Contenuti e finalità: promozione e realizzazione di uno <u>sviluppo sostenibile</u> e durevole; tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani; tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica; utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente; messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico; coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee. Tali finalità sono perseguite, nel rispetto dei principi di <u>sussidiarietà, adeguatezza, ed efficienza</u> , mediante la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di <u>trasparenza e partecipazione</u> ; l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato e accessibile; il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a circa <u>3 anni</u> , considerando unitariamente PAT e PI, in una visione ottimistica dei tempi. È previsto, inoltre, un <u>Osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica</u> (art. 8), che provvede al monitoraggio delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione.	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 6 ( <u>Accordi tra soggetti pubblici e privati</u> ); all'art. 7 ( <u>Accordo di programma</u> ); all'art. 19 ( <u>Piani Urbanistici Attuativi</u> ); all'art. 38 ( <u>Società di trasformazione urbana</u> ). Il Piano degli Interventi, e inoltre, è predisposto con la partecipazione attiva dei soggetti interessati che, mediante <u>procedure ad evidenza pubblica</u> , possono proporre interventi da realizzare in via prioritaria e da inserire nel piano.	Art. 5 - <u>Concertazione e partecipazione</u> . I comuni nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, conformano la propria attività al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti. L'amministrazione procedente assicura, altresì, il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Ai fini di una maggiore cooperazione istituzionale va evidenziato il <u>Procedimento di formazione del PAT mediante procedura concertata tra Comune e Provincia</u> (art. 15) che, attraverso anche accordi di pianificazione, favorisce la costruzione di un piano maggiormente concertato con gli altri enti interessati.
Liguria	36/1997 e smi	Art. 2. - Principi informatori della pianificazione territoriale: finalità di <u>qualificazione ambientale e funzionale</u> del territorio ligure, ispirandosi ai principi del minimo consumo delle risorse territoriali e paesistico-ambientali disponibili; della <u>concertazione</u> degli atti fra gli Enti titolari, ai diversi livelli, del potere di pianificazione territoriale nonché della <u>sussidiarietà</u> intesa come attribuzione agli Enti locali primari della più ampia sfera di responsabilità compatibile con la loro natura, in un rapporto di reciproca interazione e cooperazione nell'esercizio delle rispettive funzioni; del rafforzamento dell'efficacia del governo del territorio in termini di <u>facilitazione e trasparenza delle procedure</u> , accesso alla conoscenza, cooperazione tra Enti locali e soggetti privati.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>2 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 51 ( <u>Procedimento di formazione del Progetto urbanistico operativo</u> ) e all'art. 58 (Accordo di programma).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per le diverse parti del PUC da approvare (Titolo IV, Capo II - Procedimento di formazione del Piano Urbanistico Comunale).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Ai fini di una maggiore cooperazione istituzionale vanno evidenziati l' <u>Accordo di pianificazione</u> (art. 57) e la <u>conferenza di servizi</u> (art. 59) che favoriscono la costruzione di un piano maggiormente concertato con gli altri enti interessati, attraverso anche procedure semplificate.

### 3.3.1.3 Piano Urbanistico Comunale contraddistinto dalla sola componente strutturale. Altri strumenti con riferimento alla componente programmatica lo accompagnano ma in maniera indipendente

Quest'ultima declinazione del modello di piano comunale riformato è quella che, soprattutto in termini di principi, più si avvicina al modello proposto dall'Inu nell'ambito del Congresso di Bologna del 1995. In particolare, Emilia-Romagna, Basilicata e Calabria sono quelle che hanno praticamente mutuato, anche nella

forma, il modello proposto dall'Inu prevedendo tre distinti strumenti, tra loro strettamente correlati, per il governo del territorio locale:

- Piano Strutturale Comunale, strumento di pianificazione urbanistica generale di lungo periodo per l'intero territorio comunale, che delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo e tutela l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso. Il PSC non attribuisce in nessun caso potenzialità edificatoria, subordinata all'approvazione del Piano Operativo, ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli di tipo ricognitivo;

- Regolamento Urbanistico, valido anch'esso a tempo indeterminato e strumento di gestione del patrimonio insediativo esistente, che contiene le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, nonché la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici e degli spazi verdi;

- Piano Operativo, che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Trascorso tale periodo, cessano di avere efficacia tutte le previsioni dello strumento non attuate, sia con riferimento ai diritti edificatori sia con riferimento all'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio. In particolare, cessano di avere efficacia quelle previsioni che alla data di scadenza del termine quinquennale, in caso di intervento indiretto, non abbiano presentato o adottato un piano attuativo prescritto dal Piano Operativo stesso; nel caso di intervento diretto, non sia stata fatta richiesta di denuncia di inizio attività e/o permesso di costruire; nel caso di vincoli espropriativi, non sia stata dichiarata la pubblica utilità.

Delle tre Regioni, l'Emilia-Romagna e la Basilicata prevedono la redazione obbligatoria di tutti e tre gli strumenti. La Calabria, invece, consente la redazione facoltativa del Piano Operativo, prevedendo come obbligatori per il governo del territorio locale unicamente il Piano Strutturale Comunale e il Regolamento Urbanistico. Per quanto riguarda la Basilicata, il Regolamento Urbanistico è anch'esso valido a tempo indeterminato ma può prevedere interventi che perdono efficacia dopo cinque anni dall'approvazione del regolamento stesso. Ciò vale per l'individuazione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria; l'individuazione delle aree per le quali, in rapporto alla loro particolare complessità e rilevanza, si può intervenire solo mediante piani attuativi; le infrastrutture da realizzare all'esterno dei suoli urbanizzati.

Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento dei privati nelle scelte del piano, con riferimento in particolare al Piano Operativo, sia l'Emilia-Romagna che la Basilicata, come nel precedente caso veneto, prevedono procedure ad evidenza pubblica attraverso le quali poter 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 (vedi § 3.4). Ulteriori sono le forme previste di rapporto con i privati, come riassunto e schematizzato nella tabella 3.5. Una grande criticità generale che prevede la presente declinazione del modello, invece, è rappresentata dalla facoltà di poter approvare il Piano Operativo e/o il Regolamento Urbanistico anche prima di aver predisposto il Piano Strutturale. Questa possibilità, anche se non chiaramente esplicita, è data dal fatto che il PSC, il PO e il RU sono, in questo caso, tre strumenti urbanistici distinti, con proprie procedure e proprie efficacie giuridiche, come chiaramente visibile nel caso particolare dell'Emilia-Romagna (vedi fig. 3.2, § 3.3.2).

Il Friuli Venezia Giulia è l'unica regione, tra quelle che hanno adottato questa declinazione del modello, che si distanzia maggiormente dai principi del piano

riformato. Prevede anch'essa un Piano Strutturale Comunale valido a tempo indeterminato con gli stessi contenuti e obiettivi sopra descritti. La differenza risiede nell'assenza di un Regolamento Urbanistico dovuta probabilmente ad un Piano Operativo Comunale che ricalca sostanzialmente la forma e i contenuti di un tradizionale Prg. A parte il nome, infatti, il POC del Friuli non presenta nessun elemento innovativo: con validità a tempo indeterminato, ripartisce il territorio comunale in zone omogenee con relative destinazioni d'uso e indici edilizi secondo le tipologie e nei limiti indicati dalla pianificazione di livello regionale; stabilisce norme tecniche di attuazione degli interventi di riqualificazione, di trasformazione e di conservazione; stabilisce gli standard, individua e disciplina le aree destinate alla realizzazione del sistema delle infrastrutture, degli spazi, dei servizi pubblici e di interesse pubblico, le attrezzature di interesse collettivo e sociale, nonché le zone preordinate alla tutela ambientale e del territorio. La legge regionale friulana in materia di governo del territorio, inoltre, tenta di inserire pratiche concertative e procedurali più efficienti ma la qualità della legge non consente di capire in maniera chiara i nuovi assunti, come emerge anche dalla tabella 3.5.

La Regione Toscana, infine, rappresenta probabilmente il contesto maggiormente all'avanguardia in ambito pianificatorio a livello nazionale. È l'unica regione, infatti, che ha emanato 2 leggi regionali innovative per il governo del territorio – la prima del 1995, la seconda del 2005. Nella legge del 1995 si è recepito, pionieristicamente, il modello articolato in componenti e strutturato secondo tre strumenti: Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico e Piano Integrato degli Interventi (coincidente sostanzialmente con il PO sopradescritto). Con la legge del 2005, il modello di piano è cambiato nella forma ma non nei principi (che sono stati invece rafforzati) e si è cercato di porre rimedio ad alcuni limiti procedurali (soprattutto nei tempi) che hanno caratterizzato i primi dieci anni di pianificazione comunale con il piano riformato<sup>47</sup>.

Da quanto detto, e come è anche visibile dalla tabella 3.5, le Regioni dell'Emilia-Romagna e della Toscana rappresentano attualmente il fiore all'occhiello della pianificazione comunale italiana, nonostante anch'esse siano caratterizzate da non poche criticità. Sono sempre queste due regioni, inoltre, ad avere un processo partecipatorio di accompagnamento al piano maggiormente strutturato e meno strumentale rispetto ad altri contesti regionali.

---

<sup>47</sup> Per un approfondimento sulla struttura del piano comunale toscano vedi § 4.1.

TABELLA 3.5 – Più piani, ciascuno per ogni componenti – caratteristiche LR

Regione	Legge Regionale	Principi dichiarati della legge	Fattore tempo	Rapporto con pubblico-privato	Partecipazione	Governance
Friuli Venezia Giulia	5/2007 e smi	Art. 1 - Finalità: la Regione riconosce le <u>risorse essenziali come bene comune della collettività, preserva e valorizza il proprio territorio</u> . Gli strumenti di pianificazione perseguono la riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali, la prevenzione e il recupero del degrado ambientale e prevedono un'attenta valutazione delle alternative di riuso e riorganizzazione dei tessuti insediativi esistenti prima di procedere a nuovi impegni di suolo. Art. 3 - Attribuzioni del Comune: la funzione della pianificazione territoriale è del Comune che la esercita nel rispetto dei <u>principi di adeguatezza, interesse regionale e sussidiarietà</u> .	Eccetto che per la fase di osservazione al piano, non sono chiari i tempi del procedimento, non essendo stati esplicitati dalla legge. Tenendo conto, quindi, delle disposizioni procedurali previste dalle vigenti leggi nazionali, si può affermare che, dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a <u>circa 2 anni per il PSC e circa 1 in anno per il POC</u> . All'art. 36 ( <u>Rapporti annuali sullo stato del territorio</u> ) è prevista la pubblicazione, con cadenza annuale, da parte del Comune di un Rapporto comunale sullo stato del territorio con il quale danno conto della condizione del territorio nell'anno precedente anche in comparazione con la condizione accertata negli anni antecedenti quello oggetto d'esame.	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 24 (Accelerazione di procedure), che prevede l'utilizzo dell' <u>Accordo di Programma</u> , e all'art. 25 ( <u>Piani attuativi comunali</u> ).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per il PSC e il POC da approvare (artt. 17 e 22).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Ai fini di una maggiore cooperazione istituzionale va evidenziato l'importanza che viene affidata, nella fase di formazione e approvazione del piano, alle <u>Conferenze e Intese di pianificazione</u> (artt. 18 e 19).
Emilia-Romagna	20/2000 e smi	Art. 1 - Oggetto della legge: disciplina la tutela e l'uso del territorio al fine di a) realizzare un <u>efficace ed efficiente sistema di programmazione</u> e pianificazione territoriale che operi per il risparmio delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche al fine del benessere economico, sociale e civile della popolazione regionale, <u>senza pregiudizio per la qualità della vita delle future generazioni</u> ; b) promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali; c) riorganizzare le competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali e promuovere modalità di raccordo funzionale tra gli strumenti di pianificazione, in attuazione del <u>principio di sussidiarietà</u> ; d) <u>favorire la cooperazione</u> tra Regione, Province e Comuni e valorizzare la concertazione con le forze economiche e sociali nella definizione delle scelte di programmazione e pianificazione; e) <u>semplificare i procedimenti amministrativi, garantendone la trasparenza e il contraddittorio</u> .	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a <u>circa 2 anni per il PSC; circa 1 anno per il RUE e circa 1 in anno per il POC</u> . Il <u>monitoraggio</u> dello stato di attuazione della pianificazione comunale è effettuato dalle Province che provvedono alla raccolta e gestione degli archivi della strumentazione urbanistica comunale e all'aggiornamento periodico del loro stato di attuazione (art. 51).	Coinvolgimenti diretti del privato sono previsti già nella fase preliminare del piano attraverso <u>Accordi con i privati</u> (art. 18) da poter concludere nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, per assumere in tali strumenti previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione. Particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti coinvolgimenti attraverso <u>Accordi di programma</u> e nella redazione di POC e PUA, attraverso soprattutto <u>concorsi pubblici</u> .	Oltre che dalle classiche fasi di osservazione al piano, la partecipazione è garantita dall'art. 8 ( <u>Partecipazione dei cittadini alla pianificazione</u> ) attraverso processi partecipativi maggiormente strutturati che, alle varie fasi della pianificazione, possono essere disciplinati, oltre che dalla presente legge anche, da altri regolamenti.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. La <u>governance</u> è, inoltre, maggiormente favorita da ampie <u>forme di cooperazione e concertazione</u> (Capo II del Titolo I).
Toscana	1/2005 e smi	Art. 01 - Oggetto e finalità della legge: la presente legge detta le norme per il governo del territorio promuovendo lo <u>sviluppo sostenibile</u> delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio. 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' <u>uguaglianza di diritti</u> all'uso e al godimento di tali beni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici, politici e partecipativi - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a <u>circa 3 anni per il PSC e circa 3 anni per il RU</u> . L'art. 13 disciplina il <u>monitoraggio degli effetti</u> attraverso il quale, con cadenza biennale, entro il primo semestre di ogni biennio, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione che evidenzia le azioni di monitoraggio compiute sugli strumenti della pianificazione territoriale e sugli atti di governo del territorio e sui risultati conseguiti in termini di controllo e garanzia della sostenibilità ambientale delle attività pubbliche e private che incidano sul territorio medesimo.	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti per i <u>Piani complessivi di intervento</u> (art. 56); per i <u>Piani Attuativi</u> (Capo IV del Titolo V) e <u>interventi volti ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate</u> (Capo IVbis del Titolo V).	La partecipazione oltre ad essere disciplinata in più punti dalla presente legge (Capo III del Titolo II, <u>Gli istituti della partecipazione</u> ), è supportata anche da un'apposita legge - <u>LR 69/2007 - sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali</u> .	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. La <u>governance</u> è, inoltre, maggiormente favorita da <u>accordi, intese interistituzionali e strutture per il governo del territorio</u> (Titolo III).
Basilicata	23/1999 e smi	Art. 1 - Finalità e campo di applicazione: la pianificazione territoriale ed urbanistica (PT ed U) persegue, attraverso le modalità, le procedure e le strutture operative definite nella presente legge ed in riferimento a <u>principi di trasparenza, partecipazione</u> alle scelte ed equità nella ridistribuzione dei vantaggi, <u>obiettivi di sviluppo sostenibile</u> nel governo unitario del territorio regionale.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a <u>circa 2 anni per il PSC; circa 2 anni per il RU e circa 1 in anno per il PO</u> .	Il coinvolgimento dei privati all'interno dei processi di pianificazione è esplicitamente previsto, con riferimento a tutti gli strumenti urbanistici, all'art. 8. In particolare attraverso <u>Bandi pubblici</u> , il privato può attivamente partecipare alla definizione degli interventi da interire nel PO (art. 15).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione previste per i vari strumenti di piano così come indicato e riassunto nell'art. 9.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. L'importanza della cooperazione istituzionale è sottolineata dagli <u>accordi di pianificazione e istituzionali</u> previsti al Capo II del Titolo IV (Concertazione).
Calabria	19/2002 e smi	Art. 1 - Oggetto della legge: la presente legge, in attuazione dei <u>principi di partecipazione e sussidiarietà</u> , disciplina la pianificazione, la tutela ed il recupero del territorio regionale, nonché l'esercizio delle competenze e delle funzioni amministrative ad esso attinenti.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici, politici e partecipativi - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano è pari a <u>circa 2 anni per il PSC e il RU, il cui procedimento di formazione e approvazione avviene in maniera congiunta, e circa 1 anno per il POT</u> .	Il coinvolgimento dei privati all'interno dei processi di pianificazione è esplicitamente previsto all'art. 32 - <u>strumenti di pianificazione negoziata</u> - che, rimandando ad articoli specifici (artt. 33-44), disciplinano i diversi piani integrati di intervento e di recupero urbano previsti dalla legge.	La partecipazione è garantita dall'art. 11 ( <u>Partecipazione dei cittadini</u> ) attraverso processi partecipativi maggiormente strutturati che, alle varie fasi della pianificazione, possono svilupparsi attraverso diversi tipi di laboratori partecipativi.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. L'importanza della cooperazione istituzionale è sottolineata dalle <u>Conferenze di pianificazione, Conferenze di servizi e accordi di programma</u> (artt. 12-15).

#### *3.3.1.4 Piano Urbanistico Comunale il cui modello pianificatorio non fa riferimento alle componenti strutturale e programmatica*

Nei restanti contesti regionali – Piemonte, Valle d’Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Marche, Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna – nonostante l’emanazione, eccetto il Molise, di leggi riguardanti la pianificazione e la tutela del territorio, non è stato adottato in nessun caso il modello di piano articolato in disposizioni strutturali e programmatiche. Ad ogni modo, anche se restando comunque ancorate ad un modello di piano che nella forma fa riferimento al tradizionale Prg, alcune regioni hanno cercato di introdurre principi ed elementi innovativi per il piano e il suo processo, come è possibile notare dalla tabella 3.6, al contrario di altre che continuano a pianificare seguendo principi e procedure oggi ritenute poco efficaci. Nelle poche riflessioni che seguono – in quanto non tema centrale della presente ricerca – sulle caratteristiche delle leggi regionali che non hanno adottato il modello di piano riformato, non sarà considerato il Molise in quanto unica regione che, ad oggi, non ha emanato alcuna legge per la pianificazione del territorio, restando fortemente ancorata alla legge quadro nazionale n. 1150/42.

Premettendo anche in questo caso la totale assenza all’interno degli articolati di legge, in tutte le regioni in questione, di processi inclusivi per la popolazione maggiormente strutturati per la formazione del piano, dal punto di vista del rapporto pubblico-privato, invece, anche se in forme diverse, è sempre previsto un coinvolgimento – a volte più strutturato, altre volte meno – dei soggetti privati interessati, sempre più spesso attraverso l’accordo di programma, il più delle volte introdotto in fase di revisione e integrazione delle leggi regionali di riferimento. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda la concertazione che, anche qui nella maggior parte dei casi in fase di revisione e integrazione delle norme, hanno introdotto conferenze di servizi e conferenze di pianificazione col fine di aumentare la cooperazione istituzionale e rendere maggiormente efficaci il processo di piano e i suoi contenuti.

I tempi per la formazione del piano si presentano molto simili all’interno dei differenti contesti e vanno dai 2 ai 3 anni (tabella 3.6). C’è ovviamente da evidenziare che simili tempistiche sono frutto di un’analisi, così come già esposto nel paragrafo 2.6.2.5, che considerano i tempi massimi ammissibili in termini burocratici in una fase di massima efficienza politica e tecnica, che nella realtà raramente si verifica. Interessante, in questo senso, appaiono le procedure semplificate previste dalla Valle d’Aosta che, emanando la legge regionale in un momento storico in cui tutti i comuni sul territorio erano già dotati di un piano regolatore generale e paesistico, ha previsto unicamente procedure di revisione e aggiornamento allo stesso, distinguendo tra varianti sostanziali e varianti non sostanziali. Si cerca in questo modo di attuare un modello maggiormente flessibile di pianificazione, senza però ricorrere al modello di piano articolato in più componenti. Un’impostazione per così dire di “pianificazione per varianti” è prevista anche dalla legge piemontese, che prevede procedure semplificate attraverso il ricorso a conferenze di servizi appunto solo in caso di redazioni di varianti al piano.

TABELLA 3.6 – Piano non caratterizzato dall’articolazione in componenti – caratteristiche LR

Regione	Legge Regionale	Principi dichiarati della legge	Fattore tempo	Rapporto con pubblico-privato	Partecipazione	Governance
Piemonte	56/1977 e smi	Art. 1 - Finalità della legge 1) la crescita della sensibilità e della cultura urbanistica delle comunità locali; 2) la conoscenza del territorio e degli insediamenti in tutti gli aspetti, fisici, storici, sociali ed economici; 3) la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio naturale, dei beni ambientali e culturali; 4) la piena e razionale utilizzazione delle risorse evitando ogni immotivato consumo del suolo; 5) il superamento degli squilibri territoriali; 6) una diffusa ed equilibrata dotazione e distribuzione dei servizi sociali pubblici sul territorio e negli insediamenti; 7) il conseguimento dell'interesse pubblico generale; 8) la partecipazione democratica al processo decisionale e gestionale dell'uso del suolo urbano ed extraurbano; 9) l'attuazione d'una responsabile gestione dei processi di trasformazione del territorio ai vari livelli del governo locale; 10) la programmazione degli investimenti e della spesa pubblica sul territorio; 11) la periodica verifica e l'assestamento continuo dei piani e programmi pubblici.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato sono previsti al Titolo V - <u>Attuazione del piano regolatore generale</u> .	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PRGC (art. 15).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. Ai fini di una maggiore cooperazione istituzionale va evidenziata la <u>Conferenza di pianificazione</u> (art. 31bis) attuabile però solo per la formazione della variante strutturale al piano regolatore generale.
Valle d'Aosta	11/1998 e smi	Art. 1 - Principi fondamnetali: con la presente legge la Regione determina le condizioni giuridiche riguardanti l'uso del proprio territorio, idonee a perseguire lo <u>sviluppo sostenibile</u> del territorio medesimo.	Siccome all'entrata in vigore della presente legge tutti i comuni erano già dotati di un piano regolatore generale, la legge disciplina unicamente le procedure di variante (sostanziale o non sostanziale) al piano. Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - in una visione ottimistica dei tempi, il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore di una <u>variante sostanziale al piano</u> è pari a circa <u>2 anni</u> mentre si riduce a circa <u>1 anno</u> per la <u>variante non sostanziale al piano</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 26 ( <u>Accordo di Programma</u> ), all'art. 49 ( <u>PUD di iniziativa privata</u> ) e all'art. 51 (Programmi integrati, intese e concertazioni per la riqualificazione del territorio).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione delle varianti al PRG (artt. 15-16).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne. La <u>Conferenza di pianificazione</u> è prevista nei procedimenti di variante al piano ma non è disciplinata da nessun articolo specifico. Sono inoltre previste dalla legge delle <u>intese tra Regione e Comune</u> per interventi di interesse regionale (art. 29).
Provincia di Trento	1/2008	Art. 2 - Finalità della legge: <u>sviluppo sostenibile</u> e durevole nel rispetto del <u>principio di sussidiarietà responsabile</u> ; assicurare la <u>partecipazione dei cittadini</u> nei processi di elaborazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale; assicurare la <u>flessibilità del sistema della pianificazione territoriale</u> ; <u>decentramento delle scelte pianificatorie</u> .	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>2 anni</u> .	Attraverso <u>Accordo di Programma</u> , i comuni possono concludere accordi con soggetti privati per recepire nel piano regolatore generale proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse pubblico (art. 30). Coinvolgimenti diretti del privato particolarmente per l'attuazione del piano sono previsti al Titolo II, Capo IX, Sezione II ( <u>Piani d'iniziativa privata</u> ) e Sezione IV ( <u>Piani d'iniziativa mista pubblico-privata</u> ).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PRG. L'art. 5 - Partecipazione alle scelte pianificatorie - sembra infatti tutelare e promuovere molto di più la partecipazione a soggetti interessati e privati nelle procedure del piano.	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.
Provincia di Bolzano	13/1997 e smi	Art. 1 - Norme generali: sviluppo sostenibile, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>2 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato particolarmente per l'attuazione del piano sono previsti all'art. 39 inerente i <u>piani attuativi di iniziativa privata</u> .	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PUC (art. 19).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.

<b>Marche</b>	34/1992 e smi	Art. 2 - Sistema della pianificazione territoriale: all'equilibrata integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche con le trasformazioni connesse agli indirizzi e programmi di sviluppo economico definiti dalla Regione.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> .	Coinvolgimenti del privato sono previsti per l'attuazione del piano attraverso gli <u>strumenti urbanistici attuativi</u> , anche se nelle forme più tradizionali (piano di lottizzazione, piano di recupero, etc).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PRG (art. 26).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.
<b>Abruzzo</b>	18/1983 e smi	Art. 1 - Obiettivi e finalità della legge: coordinamento della pianificazione territoriale con gli obiettivi della programmazione socio-economica della Regione; difesa attiva e valorizzazione del patrimonio naturale con particolare riguardo ai beni ambientali e culturali, alla tutela idrogeologica e difesa del suolo; partecipazione democratica delle Comunità abruzzesi al processo di formazione della politica dell'uso del suolo urbano ed extra-urbano; snellimento dei procedimenti di formazione, approvazione e adeguamento degli strumenti di pianificazione; valorizzazione delle autonomie locali singole e in forma associata.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> .	Coinvolgimenti del privato sono previsti, nella fase di formazione del piano, attraverso l'istituto dell'Accordo di programma (art. 8/bis). Per l'attuazione del piano attraverso, invece, la partecipazione dei privati è prevista per i <u>piani attuativi</u> , anche se nelle forme più tradizionali (piano di lottizzazione, piano di recupero, etc); i <u>programmi integrati di intervento</u> (art. 30/bis) e i <u>programmi di recupero urbano</u> (art. 30/ter).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PRG (art. 10).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.
<b>Molise</b>	LUN 1150/42					
<b>Sicilia</b>	71/1978 e smi	Art. 1 - Finalità: potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio; crescita della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti fisici, storici, sociali ed economici; salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e dell'ambiente; piena e razionale utilizzazione delle risorse valorizzando e potenziando il patrimonio insediativo e infrastrutturale esistente, evitando immotivati usi del suolo.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato particolarmente per l'attuazione del piano sono previsti al Capo II - <u>Strumenti urbanistici di attuazione</u> , anche se nelle forme più tradizionali (piano di lottizzazione, piano di recupero, etc).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PRG (art. 3).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.
<b>Sardegna</b>	45/1989 e smi	Art. 1 - Finalità: i soggetti della pianificazione pianificano l'uso delle risorse territoriali e regolamentano gli interventi di modificazione delle destinazioni d'uso del territorio; coordinano la pianificazione dell'uso del territorio; assicurano la più rigorosa tutela delle risorse territoriali, con particolare riguardo alla salvaguardia del patrimonio naturale, ambientale, artistico e culturale, ai fini della loro valorizzazione.	Dall'avvio del procedimento del piano - considerando tempi tecnici, burocratici e politici - il tempo necessario per l'approvazione e l'entrata in vigore del piano, in una visione ottimistica dei tempi, è pari a circa <u>3 anni</u> .	Coinvolgimenti diretti del privato, particolarmente per l'attuazione del piano, sono previsti all'art. 28 ( <u>Accordo di programma</u> ) e attraverso gli strumenti urbanistici attuativi, anche se nelle forme più tradizionali (piano di lottizzazione, piano di recupero, etc).	La partecipazione della popolazione è contemplata unicamente nelle fasi di osservazione prevista del procedimento di formazione e approvazione del PUC (art. 20).	Si fa riferimento alle forme di coinvolgimento, di cooperazione istituzionale e di rapporto pubblico-privato già indicati nelle due precedenti colonne.

### 3.3.2 Quanti piani dal 1995 ad oggi?

Con l'obiettivo principale di fornire un quadro visivo chiaro di come e quanto il modello di piano articolato in componenti si sia diffuso sull'intero territorio italiano, viene qui proposto, attraverso dati numerici, lo stato della pianificazione comunale in quelle regioni che hanno riformato il piano articolandolo secondo il modello analizzato in questo lavoro.

Specificando che non si vuole in questa sede compiere una vera e propria analisi quantitativa, bensì fornire informazioni generali e orientative dello stato di attuazione del piano comunale cosiddetto sdoppiato, si è proceduto ad un'indagine di quanti piani siano attualmente in vigore secondo il nuovo modello e quanti invece fanno ancora riferimento al piano regolatore generale inteso in forma tradizionale, così come disciplinato principalmente dalla LUN 1150/42.

Dal momento che, con riferimento al governo del territorio, si è operato attraverso un vero e proprio federalismo regionale, con regioni che hanno legiferato in materia con tempi e contenuti diversi, i dati ricavati non possono essere messi in relazione tra loro in maniera omogenea ma, partendo dagli stessi parametri, vanno letti tenendo conto delle proprie specificità temporali e procedurali. In questo senso,

il riferimento principale per il presente studio è stato rappresentato dall'entrata in vigore delle leggi riformiste regionali per il governo del territorio che introducevano formalmente il nuovo modello di piano articolato in componenti. Quindi, partendo da tale data, è possibile verificare per ogni regione, quanti piani ad oggi sono stati redatti e vigenti secondo la nuova disciplina.

Il Rapporto dal Territorio 2010 stilato a cura dell'Inu (Properzi, 2011) ha rappresentato la base di partenza per il reperimento di dati simili (tabella 3.7) anche se, per le Regioni che contemplano all'interno della propria disciplina territoriale modelli di piano articolati in più componenti, i presenti dati sono stati integrati, e in alcuni casi preferiti e sostituiti, laddove è stato possibile reperirli, con dati territoriali messi a disposizione dalle singole regioni in quanto ritenuti istituzionalmente e formalmente più attendibili (tabella 3.8).

Va inoltre aggiunto che, in fase di analisi, oltre alla data di entrata in vigore delle leggi riformiste per il governo del territorio, si è tenuto conto di ulteriori fattori e criteri per l'interpretazione dei suddetti dati:

- Sono stati considerati unicamente i piani approvati ed entrati formalmente in vigore, senza tenere conto dei piani adottati o la cui procedura è in itinere;
- Non sono stati considerati ai fini della presente analisi i piani che, anche se approvati dopo l'entrata in vigore della nuova legge, hanno iniziato il processo di formazione del piano in un periodo antecedente alla stessa, non appartenendo quindi sostanzialmente alla categoria dei piani riformati (è il caso dell'Umbria, del Lazio, dell'Emilia Romagna);
- Nel caso di riferimenti legislativi che prevedono l'approvazione distinta e indipendente di più componenti per la pianificazione comunale, sono stati considerati in vigore ai fini della presente analisi anche quei piani in cui risulta approvata almeno una delle due o tre componenti e le cui altre componenti sono in una fase avanzata del processo di approvazione (è il caso dell'Emilia Romagna, del Veneto).
- Nei casi in cui alla legge riformista per il governo del territorio ne sono succedute altre, integrative e/o sostitutive per alcuni aspetti, è stata a ogni modo presa in considerazione la data dell'entrata in vigore del primo riferimento normativo che ha introdotto il modello di piano articolato in componenti (è il caso dell'Emilia Romagna, dell'Umbria). Fa eccezione la Toscana che ha emanato una seconda legge completamente sostitutiva della prima per quanto concerne la pianificazione comunale e per questo analizzata tenendo conto della nuova disciplina normativa.

Come già detto, un'interpretazione simile è resa possibile soprattutto grazie ai dati reperiti dalle diverse Regioni, la maggior parte delle quali fornisce per ogni comune informazioni precise riferite alle diverse fasi del processo di formazione del piano (avvio del procedimento, adozione, approvazione ed altri eventuali *step* previsti dagli specifici iter procedurali, differenti di regione in regione). Ovviamente il monitoraggio dello stato della pianificazione comunale varia all'interno delle diverse regioni, rappresentando in particolar modo il differente stato di aggiornamento di tali dati fattore di ulteriore eterogeneità. Va comunque specificato che, anche se differenti, lo stato di aggiornamento dei vari monitoraggi si mantiene all'interno del biennio che va dal 2009 al 2011 (vedi tab. 3.8).

TABELLA 3.7 – Classe di datazione dei piani approvati e vigenti (Fonte: Rapporto dal Territorio 2010)

Regione	Totale Comuni	ante 1978		1978-1995		1996-2000		2001-2005		post 2005		senza piano	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	1205	3	0,25	240	19,92	347	28,8	358	29,71	257	21,33	0	0
Valle d'Aosta	74	1	1,35	43	58,11	11	14,86	5	6,757	14	18,92	0	0
Lombardia	1546	1	0,06	443	28,65	401	25,94	331	21,41	370	23,93	0	0
Provincia di Bolzano	116	0	0	4	3,448	41	35,34	42	36,21	29	25	0	0
Provincia di Trento	223	0	0	73	32,74	58	26,01	74	33,18	18	8,072	0	0
Veneto	581	11	1,89	257	44,23	119	20,48	81	13,94	113	19,45	0	0
Friuli Venezia Giulia	219	1	0,46	17	7,763	131	59,82	61	27,85	9	4,11	0	0
Liguria	235	4	1,70	68	28,94	75	31,91	67	28,51	21	8,936	0	0
Emilia-Romagna	341	0	0	46	13,49	120	35,19	89	26,1	84	24,63	2	0,59
Toscana	287	10	3,48	9	3,136	39	13,59	81	28,22	148	51,57	0	0
Umbria	92	4	4,35	20	21,74	20	21,74	27	29,35	21	22,83	0	0
Marche	246	12	4,88	61	24,8	83	33,74	78	31,71	12	4,88	0	0
Lazio	378	68	17,99	127	33,6	39	10,32	58	15,34	62	16,4	24	6,35
Abruzzo	305	23	7,54	84	27,54	70	22,95	83	27,21	27	8,852	18	5,90
Molise	136	19	13,97	70	51,47	28	20,59	13	9,559	6	4,412	0	0
Campania	551	79	14,34	308	55,9	31	5,626	62	11,25	29	5,263	42	7,62
Puglia	258	70	27,13	71	27,52	27	10,47	66	25,58	21	8,14	3	1,16
Basilicata	131	13	9,92	73	55,73	9	6,87	11	8,397	0	0	25	19,08
Calabria	409	20	4,89	152	37,16	79	19,32	123	30,07	34	8,313	1	0,24
Sicilia	390	56	14,36	122	31,28	55	14,1	113	28,97	44	11,28	0	0
Sardegna	377	0	0	31	8,223	34	9,019	126	33,42	186	49,34	0	0

TABELLA 3.8 – Stato della pianificazione comunale nelle Regioni che hanno adottato il modello di “piano sdoppiato”

Regione	Totale Comuni	Legge Regionale	Articolazione del piano comunale	Piani redatti prima della legge regionale e ancora in vigore		Piani redatti e in vigore in seguito alla legge regionale		senza piano		note	Fonte	
				v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%			
Lombardia	1546	12/05	Piano per il Governo del Territorio (PGT) composto da Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole	1149	74,32	397	25,68	0	0	Tutti i comuni della regione hanno avviato la redazione del PGT. Dati aggiornati al 30/09/2010	Regione Lombardia	
Veneto	581	11/04	Piano Regolatore Comunale composto da Piano di Assetto del Territorio Comunale (PAT) e Piano degli Interventi Comunali (PI)	366	63	215	37	0	0	Dati aggiornati al 07/11/2011	Regione Veneto - Inu (RdT)	
Friuli Venezia Giulia	219	5/07	Piano Strutturale Comunale (PSC) e Piano Operativo Comunale (POC)	Lo sdoppiamento del piano urbanistico comunale nelle due componenti PSC e PO non ha trovato attuazione perchè il Piano territoriale regionale previsto dal TITOLO II della LR 5/07 non è stato ancora predisposto. Pertanto la formazione degli strumenti urbanistici comunali dopo l'entrata in vigore della LR 5/07 è disciplinata dalle norme transitorie di cui agli artt. 63, 63 bis e 63 ter della LR stessa. Ne consegue che sul territorio friulano non sono stati ancora redatti (adottati e/o approvati) piani urbanistici comunali secondo il nuovo modello sdoppiato.								Regione Friuli Venezia Giulia
Liguria	235	36/97	Piano Urbanistico Comunale (PUC) composto da Descrizione Fondativa, Documento degli Obiettivi, Struttura del Piano, Norme di conformità e congruenza	180	76,6	55	23,4	0	0	Dati aggiornati al 10/03/2009	Regione Liguria	
Emilia-Romagna	348	20/00 e s.m.i	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Comunale (POC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)	230	66,09	118	33,91	0	0	7 comuni sono passati dalle Marche all'Emilia-Romagna nell'agosto 2009. Per questo motivo il tipo di pianificazione è legata alla legislazione delle Marche (che fa riferimento al tradizionale PRG). Dati aggiornati al 27/12/2010	Regione Emilia-Romagna	
Toscana	287	5/95 sostituita poi dalla 1/05	Piano Strutturale (PS) e Regolamento Urbanistico (RU)	139	48,43	148	51,57	0	0	Dati aggiornati al 30/07/2010. Eccetto 19 casi, i piani precedenti alla legge 1/05 sono comunque articolati in componenti secondo la prima generazione di legge riformista del 1995	Inu (RdT)	
Umbria	92	11/05 e s.m.i. (13/2009)	Piano Urbanistico Generale (PRG), articolato in una parte strutturale e in una parte operativa, e Piano Comunale dei Servizi (PCS)	35	38,05	12	13,04	45	48,91	Molti sono i comuni che stanno redigendo i piani secondo le nuove procedure. Dati aggiornati al 30/10/2009	Regione Umbria	
Lazio	378	38/99	Piano Urbanistico Comunale Generale (PUCCG) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche	241	63,75	78	20,64	59	15,61	Dati aggiornati al 14/02/2011. Sono stati conteggiati nei "nuovi piani" le varianti generali e sostanziali redatte secondo il nuovo modello. Se paragonati con i dati del RdT, alla Regione risultano molti più comuni sprovvisti di piano. Vista l'incongruenza, si è fatto riferimento ai dati della Regione, più recenti e più precisi.	Regione Lazio	
Campania	551	16/04	Piano Urbanistico Comunale (PUC) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche e Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale (RUEC)	468	84,94	41	7,44	42	7,62	I dati sono stati ricavati incrociando i dati del Rapporto sessanta (aggiornato al 31-12-04) con i dati del Rdt (aggiornati al 31-10-09).	Rapporto sessanta (Gerundo et al., 2007) - Inu (Rdt)	
Puglia	258	20/01	Piano Urbanistico Generale (PUG) articolato in disposizioni strutturali e programmatiche	168	65,12	87	33,72	3	1,16	Dati aggiornati al 31/03/2010	Inu (RdT)	
Basilicata	131	23/99	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo (PO) e Regolamento Urbanistico (RU)	95	72,52	11	8,4	25	19,08	Dati aggiornati al 30/06/2006	Inu (RdT)	
Calabria	409	19/02	Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Operativo Temporale (POT) e Regolamento Edilizio ed Urbanistico (REU)	251	61,37	157	38,39	1	0,24	Dati aggiornati al 30/06/2010	Inu (RdT)	

Dallo stato della pianificazione comunale attuale (tab. 3.8) emerge che di fatto la Regione Toscana è l'unica ad aver in un certo senso completato il passaggio da un modello di piano legato, soprattutto nella forma e nelle procedure, al prg tradizionale ad un modello di piano articolato in componenti. Ad oggi infatti solo 19 comuni della regione non sono disciplinati da almeno un piano strutturale. Di non poco conto in merito è la tradizione urbanistica caratterizzante il territorio che ha consentito di emanare, pionieristicamente se paragonato al resto del territorio italiano, la prima legge regionale riformista in materia di governo del territorio (LR Toscana 5/95) e che ha introdotto formalmente per la prima volta nel paese il modello di piano comunale articolato in più componenti. Modello affermato e aggiornato dopo un decennio con la LR Toscana 1/05 il cui obiettivo è stato quello di rendere maggiormente efficienti quegli aspetti che, a seguito della prima legge, si sono rivelati essere poco chiari e/o poco attuabili (cfr. § 4.1). Tale obiettivo, almeno quantitativamente, pare essere stato raggiunto se si considera che fra il 2007 e il 2010 la Toscana ha toccato una percentuale dell'80% dei comuni dotati di piani approvati nell'ultimo decennio (Ombuen, 2011).

Nonostante alcune regioni – come il Veneto, la Lombardia, la Liguria, l'Umbria, l'Emilia Romagna – si trovino in una fase attiva di rinnovo della pianificazione, caratterizzata dalla redazione di numerosi piani dal modello innovativo, ci si trova comunque di fronte ad un quadro generale in cui in tutte le regioni il passaggio dal vecchio al nuovo modello di piano è ancora in itinere ed in cui in meno della metà dei comuni è vigente un piano articolato in più componenti. Le percentuali più alte si raggiungono in Veneto (37%), Emilia-Romagna (33,91%), Puglia (33,72%) e Calabria (38,39%), anche se va sottolineato che in queste ultime due si registra negli ultimi anni una forte battuta d'arresto (vedi tabb. 3.3 e 3.4), venendo meno quella continuità che invece caratterizza, ad esempio, l'Emilia-Romagna. Ma anche la continuità che caratterizza quest'ultima regione – il cui impegno nei confronti del governo del territorio (in termini di strutture, competenze e risorse economiche messe a disposizione) è importante – è caratterizzata da tempi procedurali comunque troppo lunghi che, a causa soprattutto della separazione formale del piano comunale in tre componenti – che vede l'obbligo di tre procedure distinte per la loro approvazione – forniscono un quadro generale in cui i comuni che possono beneficiare dell'entrata in vigore di tutti e tre gli strumenti comunali alla fine del 2010 – dopo 10 anni dall'entrata in vigore della nuova legge regionale per il governo del territorio – sono solo il 18% (fig. 3.2).

FIG. 3.2 – Stato della pianificazione comunale in Emilia-Romagna con riferimento al nuovo modello di piano articolato in più componenti

**Percentuale dei comuni emiliani che hanno adottato e approvato strumenti urbanistici comunale dall'entrata in vigore della LR 20/2000 al 27/12/2010**  
 (Fonte: Regione Emilia-Romagna - Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali. Servizio Lavori pubblici ed osservatorio dei contratti e degli investimenti pubblici. Edilizia e sicurezza dei cantieri edili)

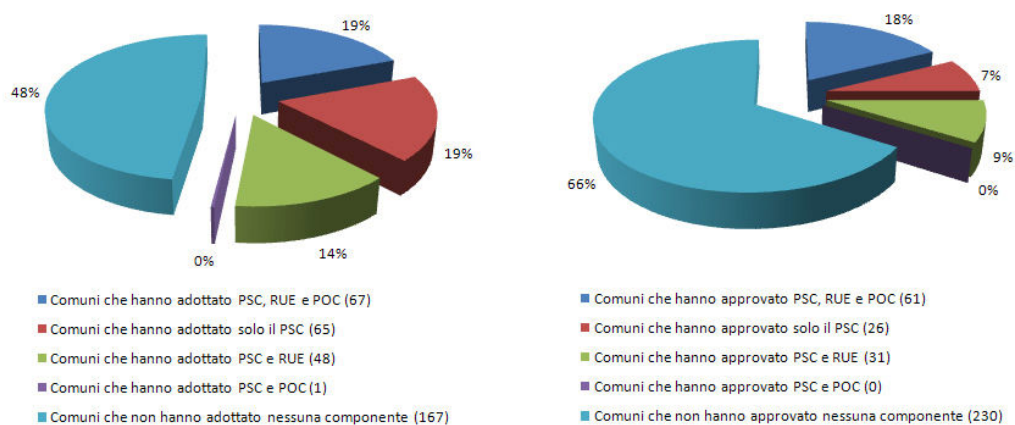
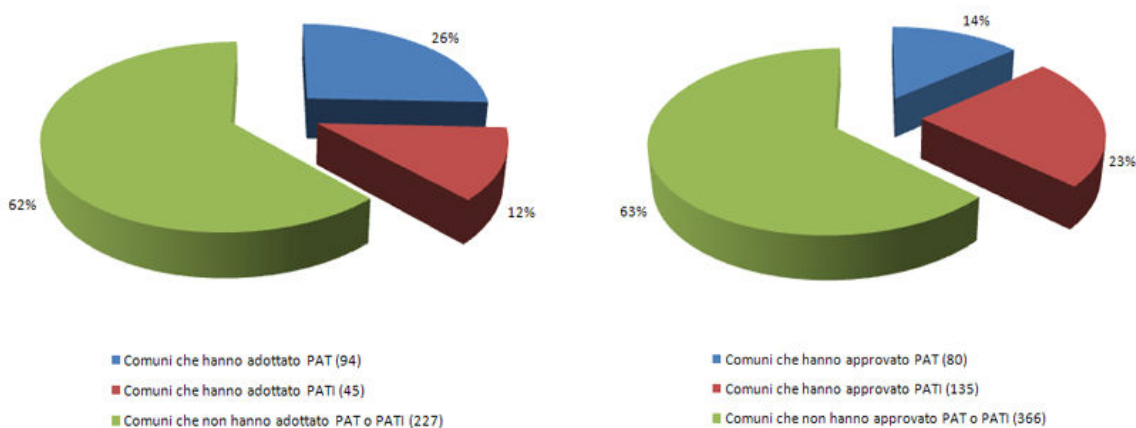


FIG. 3.3 – Stato della pianificazione comunale in Veneto con riferimento al nuovo modello di piano articolato in più componenti

**Percentuale dei comuni veneti che hanno adottato e approvato strumenti urbanistici comunali dall'entrata in vigore della LR 11/2004 al 6/11/2011**  
 (Fonte: Regione Veneto - Direzione Urbanistica. Servizio Pianificazione Concertata)



NB: In totale sono 11 PATI adottati per 45 Comuni e 40 PATI approvati per 135 Comuni

È interessante evidenziare il caso del Veneto per l'elevata concertazione tra i Comuni che, più di ogni altra regione, hanno messo in campo, quantomeno per la parte strutturale del piano, un notevole numero di piani intercomunali (fig. 3.3). L'associazionismo tra i Comuni è molto eterogeneo, andando da PATI (Piano di assetto del territorio intercomunale) composti da 2-3 Comuni contermini di piccole dimensioni, fino a PATI che raggiungono e/o superano i 10 Comuni, assumendo una

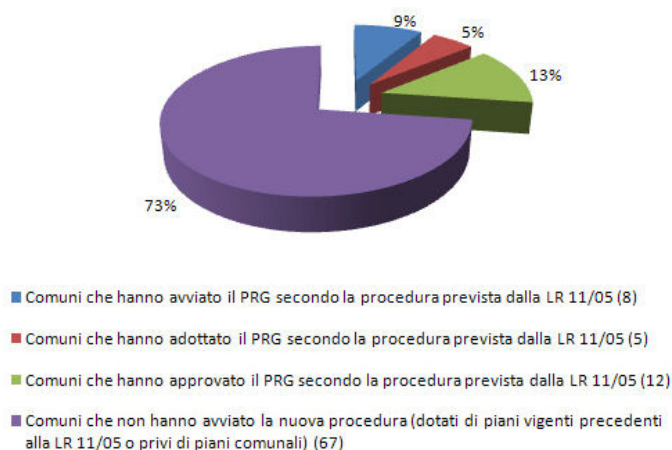
configurazione di vero e proprio piano di livello metropolitano (è il caso ad esempio del PATI tematico dell'area metropolitana di Padova che vede il lavoro congiunto di 15 Comuni).

Controversa, invece, è la situazione dello stato pianificatorio in Umbria. Infatti, nonostante il Rapporto dal Territorio 2010 registri per questa regione una buona performance, con più della metà dei comuni che ha approvato un piano urbanistico comunale nell'ultimo decennio (vedi tab. 3.7), dai dati messi a disposizione dal monitoraggio effettuato dalla Regione Umbria si evince uno stato dell'arte meno positivo, con oltre il 70% dei comuni privi anche solo di una procedura avviata secondo il nuovo modello articolato in disposizioni strutturali e programmatiche (fig. 3.4).

FIG. 3.4 – Stato della pianificazione comunale in Umbria con riferimento al nuovo modello di piano articolato in più componenti

**Percentuale dei Comuni umbri che hanno avviato, adottato ed approvato il PRG dall'entrata in vigore della LR 11/2005 al 30/10/2009**

(Fonte: Legge Regionale Umbria 21/10/1997, N. 31 - Situazione della Pianificazione Urbanistica Generale dei Comuni della Regione Umbria al 30/10/2009)



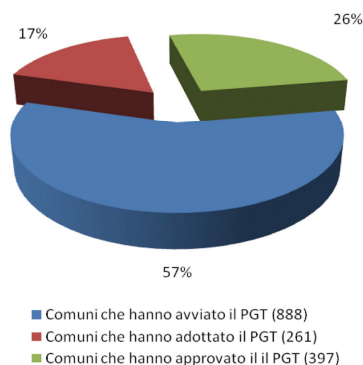
In generale, incertezze procedurali e instabilità politico-amministrative rappresentano le cause principali di uno scarso grado di efficacia del processo di piano. In Lombardia, ad esempio, in seguito all'entrata in vigore delle modalità di recepimento della VAS, l'attività di pianificazione comunale è stata congelata per un lungo periodo, a causa di una sentenza del Tar che ha generato uno stato confusionale procedurale, e ha ripreso il suo percorso solo a fine gennaio 2011, in seguito ad una sentenza del Consiglio di Stato che ha rigettato la sentenza del Tar (Ombuen, 2011). Simili incertezze rendono il quadro ancora più grave se si considera che, nel caso della Lombardia, fino al 2010 c'era stata un'attività pianificatoria sempre in crescita (fig. 3.5).

Parallelamente a queste Regioni che, anche con alcuni intoppi, investono le loro risorse nel governo del territorio locale, se ne affiancano altre, come il Lazio, la Campania, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia in cui, nonostante lo sforzo di rinnovare la disciplina legislativa in materia, è conseguita una capacità di innovazione della pianificazione comunale, se analizzata in termini quantitativi, dai tassi di rinnovo molto bassi, pressoché nulli. Particolare è il caso del Friuli Venezia Giulia che, nonostante abbia introdotto all'interno del proprio quadro legislativo regionale,

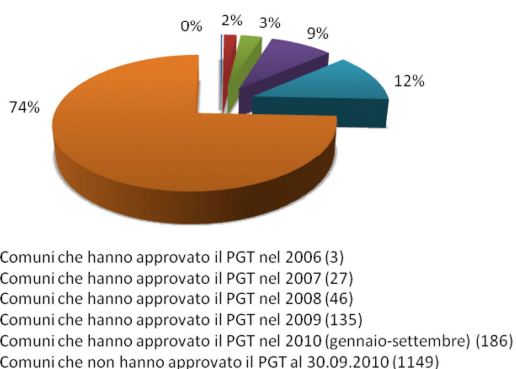
attraverso la LR 5/07, il nuovo modello pianificatorio articolato in Piano Strutturale e Piano Operativo, a distanza di quattro anni non ha ancora avviato la redazione di nessun piano comunale innovativo, bloccati da un regime transitorio che congela le previste innovazioni fino all'entrata in vigore del Piano Territoriale Regionale, ad oggi non ancora predisposto (vedi tab. 3.8).

FIG. 3.5 – Stato della pianificazione comunale in Lombardia con riferimento al nuovo modello articolato in più componenti

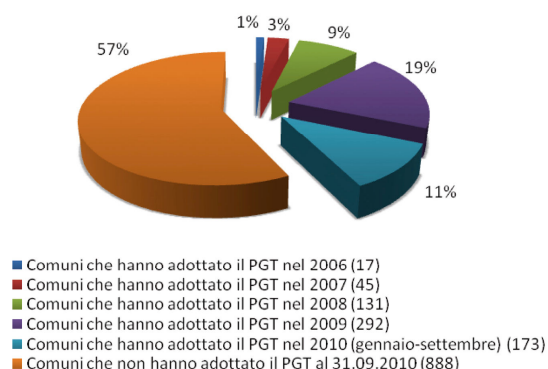
Percentuale dei Comuni lombardi che hanno avviato, adottato e approvato il PGT dal 01.01.2006 al 30.09.2010  
(Fonte: Regione Lombardia - Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale)



Evoluzione percentuale nelle annualità dal 2006 al 2010 dei Comuni che hanno approvato e non il PGT  
(Fonte: Regione Lombardia - Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale)



Evoluzione percentuale nelle annualità dal 2006 al 2010 dei Comuni che hanno adottato e non il PGT  
(Fonte: Regione Lombardia - Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale)



### 3.4 Riflessioni e considerazioni sui primi esiti del piano sdoppiato

Volendo fare un bilancio sullo stato della pianificazione in Italia, distaccandoci dai dati puramente "statistici" e riferiti alla singola regione, le cose si complicano. Tali complicazioni sono dovute soprattutto a causa della forte eterogeneità che caratterizza ogni singola legge regionale, e quindi i diversi modelli di piano comunale, distaccandosi spesso dai principi cosiddetti "inuriani" ed impelagandosi a volte in approcci e/o procedure che sovente complicano, anziché rendere più efficace, il processo di piano.

Una delle questioni più delicate ancora al centro del dibattito attuale sul piano comunale è quella che riguarda la (non) conformatività del piano strutturale. Infatti,

nonostante i principi enunciati in ambito disciplinare, ed anche all'interno delle diverse leggi regionali in materia di governo del territorio, resta poco chiaro il livello di conformatività del piano strutturale, che non di rado viene stabilito in sede del Tar. Un esempio riguardante tali dubbi è dato dal PS di Ravenna<sup>48</sup>, che aveva nelle intenzioni del consulente e progettista prof. arch. Gianluigi Nigro alcuni contenuti conformativi, ma che in teoria non avrebbe dovuto conformare il territorio. C'è stato un ricorso giudiziario in merito e alla fine sono stati i giudici del Tar a decidere che il piano aveva una capacità conformativa, perché la legge regionale in merito era poco chiara. I problemi in merito alla conformatività del piano strutturale nascono il più delle volte da una poco chiara distinzione tra le due parti, distinte e complementari, che lo compongono: una parte conformativa per quanto riguarda i vincoli territoriali e ambientali di tipo ricognitivo e per i vincoli che interessano quelle parti del territorio che, ritenute particolarmente importanti, sono regolate dal PS e sono immediatamente applicative, senza aspettare l'entrata in vigore del piano operativo (si tratta di quelle parti del territorio che, ad esempio, in Toscana vengono chiamate "invarianti strutturali" e che in Umbria vengono chiamate "componenti strutturali del territorio"); una parte programmatica che trova invece una propria conformatività nel piano operativo. Una simile distinzione segue una sua linea logica, ad esempio, in Emilia Romagna che vede la suddivisione del piano in tre distinti elaborati – Piano Strutturale, Piano Operativo e Regolamento Urbanistico Edilizio – ognuno con proprie specifiche competenze e gradi di conformatività. Il problema di un simile approccio, però, è dato ancora dai tempi troppo lunghi. Sempre nel caso del piano comunale per Ravenna, infatti, nonostante un ufficio di piano caratterizzato dalla massima efficienza, ci sono voluti complessivamente quasi 8 anni per l'entrata in vigore dei diversi strumenti urbanistici caratterizzanti la pianificazione comunale<sup>49</sup>. In questo senso, l'obiettivo e la finalità di snellimento e semplificazione del piano si perde. Con riferimento particolarmente ai tempi, quindi, un modello di piano più efficace, opposto a quello emiliano, potrebbe risultare quello pugliese, il quale prevede un unico piano articolato in due componenti all'interno del quale la legge disciplina cosa è conformativo e cosa non lo è. Premettendo che uno degli obiettivi e dei contenuti principali cui deve necessariamente rispondere il nuovo piano è quello del contenimento del consumo di suolo, volendo fare un esempio molto semplice sull'impostazione e il "funzionamento" nel modello pugliese, nella componente strutturale del piano tutto il territorio con previsioni di trasformazione e/o di espansione sarà indicato unicamente come una zona perimetrale che potrà, casomai, nella componente operativa essere messa in circuito, e per essa la componente operativa disporrà la disciplina urbanistica del suolo sulla base degli indirizzi della componente strutturale. Per quanto riguarda i tempi di redazione e approvazione del piano, il modello pugliese fa guadagnare qualcosa in termini di processo di piano in quanto racchiude in un unico iter sia la componente strutturale che programmatica, che in Emilia Romagna, invece, è suddiviso in tre diversi strumenti, ognuno con un suo specifico e distinto iter di formazione e approvazione, dilatando i tempi a volte in maniera estenuante. Anche con riferimento al contesto pugliese, però, i dubbi e

---

<sup>48</sup> Il PSC di Ravenna nasce come Variante generale al PRG vigente dal 1993, inizia il suo procedimento con approvazione del suo Documento Preliminare tramite Conferenza di Pianificazione nel 2003 ed è definitivamente approvato nel 2007.

<sup>49</sup> Come già detto nella nota precedente, il percorso di formazione inizia nel maggio 2003 con il PSC, poi approvato nel 2007; continua con il RUE, approvato nel 2009; si conclude nel febbraio 2011 con l'approvazione definitiva del POC 2010-2015 (contemporaneamente, anche altri due POC tematici sono stati approvati: nel dicembre 2009, il primo, il POC dell'Arenile; nel febbraio 2011, il secondo, POC – Logistica 2010).

l'ambiguità sulla conformatività dei suoli ricompare. Le aree oggetto di trasformazione indicate nella componente strutturale, infatti, dettando delle linee guida, avranno anch'esse, comunque, un proprio grado di conformatività. Ma come gestirle? A tal proposito, Gianluigi Nigro parla di una "conformatività progressiva" che, almeno nel caso del piano di Ravenna, è iniziata con il Piano Strutturale e si è conclusa con i piani attuativi. In questo senso, in Emilia Romagna l'Ici viene applicata in maniera graduale: per una previsione di Piano Strutturale è prevista una certa percentuale, con il Piano Operativo un'altra, con il piano attuativo un'altra ancora. È dalla gradualità nel pagamento dell'Ici che si può dedurre la conformazione progressiva del territorio. Questo tipo di gestione della conformatività praticato dall'Emilia Romagna sembra tecnicamente funzionare anche se, qualunque sia la declinazione del modello di piano attuato, ambiguità e difficoltà nell'assegnazione e nella gestione della conformatività del territorio restano un po' in tutti i contesti regionali italiani.

Di fatto, il vantaggio dello sdoppiamento del piano nelle due componenti strategico-strutturali e programmatico-operative, più che nella (non)conformatività della componente strutturale (che come abbiamo visto una conformatività sempre la detta), risiede nel vantaggio di demandare direttamente alla successiva fase operativa le risorse fondiarie positive (edificabilità) e negative (espropri). Il piano strutturale, infatti, più di quanto non facesse il "vecchio" piano regolatore, dovrebbe rappresentare scelte e obiettivi dell'amministrazione comunale per lo sviluppo del territorio in risposta soprattutto alle domande che emergono dalla società locale. È la complessità della sua struttura, dei suoi contenuti e del processo inclusivo che porta alla sua costruzione che lo rende uno strumento effettivamente innovativo e maggiormente efficace per il governo del territorio, soprattutto nella successiva fase di attuazione. Il problema è che tutto questo poi nella realtà non si verifica: i processi inclusivi non vengono praticamente attuati se non in limitati contesti e molte esperienze pianificatorie purtroppo ancora risentono di schemi mentali fortemente legati ad una pianificazione di tipo tradizionale.

Uno degli aspetti maggiormente utili di tale modello di piano, che poi rappresenta uno dei principi alla base della sua ideazione, sta nel fatto che questa suddivisione in più componenti, o più strumenti, potrebbe consentire, se i piani fossero fatti tecnicamente bene, di non tener conto del fattore tempo nel processo di pianificazione. Distinguendo le componenti operative da quelle strutturali, infatti, si annullerebbe il problema dei vincoli espropriativi in quanto previsti solo all'interno della componente operativa valida un quinquennio, e si renderebbe la pianificazione più flessibile perché facilmente aggiornabile periodicamente senza ricorrere continuamente al sistema perverso e infinito delle varianti. Ovviamente una simile flessibilità va inquadrata all'interno di un sistema di valori condiviso ai vari livelli che si dovrebbe rispecchiare all'interno della componente strutturale. Per cui la componente strutturale dovrebbe regolare tutte le parti del territorio comunale che sono da copianificare (e quindi oggetto di copianificazione) come i beni culturali, il paesaggio, i centri storici, etc.

Se in termini di principi il concetto appare chiaro, nella realtà invece risulta molto più difficile trovare un equilibrio tra le due componenti all'interno dei piani. Soprattutto per quanto riguarda gli elementi del piano oggetto di copianificazione, nonostante siano stati introdotti nel tempo nuove procedure di snellimento come le conferenze di pianificazione, trovare degli obiettivi e delle linee di intervento condivise diventa un'operazione delicata e lunga.

“È indubbio, comunque, che nell’implementazione dei nuovi piani si apra un gap significativo tra le previsioni-indicazioni del piano strutturale e le realizzazioni che eventualmente ne possono conseguire.” (Avarello, 2007a, 6) È soprattutto per prevenire questo forte distacco che molto spesso si cade nella tentazione di redigere piani strutturali eccessivamente prescrittivi che se anche dichiarano di non esserlo nella pratica pianificatoria poi lo diventano. A questo si aggiunge l’oggettiva difficoltà di gestione di piani strutturali meno vincolanti che, definiti gli obiettivi e le strategie di lungo periodo, rimandando “caso per caso” la fase attuativa in base alle risorse e ai finanziamenti disponibili, a volte correndo il rischio di implementare azioni compatibili ma non prioritarie per il territorio che, in quanto finanziate (spesso con fondi comunitari) trovano la via dell’attuazione in maniera molto più facile.

Per quanto riguarda le modalità operative del piano non si può non considerare la perequazione, una costante ormai all’interno di tutte le leggi regionali per il governo del territorio e una delle strade maggiormente intraprese per l’attuazione del piano (i due casi di studio esposti nei capp. 4 e 5, nonostante riferiti a due contesti e declinazioni del modello di piano differente, rispecchiano appieno quanto appena affermato). Nonostante ciò, si tratta di una modalità operativa in continua sperimentazione ed in itinere che trova sempre maggior sviluppo e maggiori specificazioni all’interno di leggi e regolamenti regionali per il governo del territorio emanati in un unico quadro di riferimento rappresentato dalla legge urbanistica nazionale 1150/42. In linea generale, all’interno del nuovo piano urbanistico comunale suddiviso nelle due componenti strategico-strutturale e programmatico-operativa la perequazione trova due distinte modalità applicative, con propri limiti e vantaggi. Nel primo modello prevale una dimensione strategica del piano strutturale, che non prevede scelte precise e/o direttrici definite per gli ambiti di trasformazione: non sono previste scelte per le destinazioni d’uso o indici edificatori e, quindi, la perequazione viene sviluppata sostanzialmente nella componente operativa del piano; nel secondo modello, invece, vengono specificati fin dalla componente strutturale alcuni caratteri di tipo prescrittivo, che si affiancheranno alle previsioni di tipo strategico specificando dove e in che modo dovrà avvenire la trasformazione, applicando quindi già in questa fase del piano i criteri della perequazione e lasciando alla fase operativa una libertà molto più contenuta rispetto al modello precedente (Micelli, 2009). I pericoli maggiori derivanti da simili modalità operative riguardano il rischio del ricorso a processi deregolamentativi per l’attuazione del piano (è il caso del primo modello) o la riproposizione di uno *zoning* annullando in un certo senso lo spirito del “piano sdoppiato” (è il caso del secondo modello).

Un esempio di piano in cui la perequazione viene applicata prevalentemente nella fase operativa del piano è rappresentato dal Pat di Verona (emblematico del modello di pianificazione veneta in generale) in cui vengono definiti i criteri e le modalità di applicazione della perequazione senza però individuare le aree che potranno essere da essa interessate e senza riferimenti alla fase di classificazione e attribuzione degli indici edificatori, rimandando il tutto alla fase operativa del piano. È chiaro quindi lo spirito e l’intenzione del piano di passare da un’urbanistica prescrittiva ad un’urbanistica negoziale. Con una simile impostazione, infatti, il piano è caratterizzato sicuramente da una maggiore flessibilità, definendo di volta in volta attraverso soprattutto il piano degli interventi, secondo le esigenze e le risorse del momento, la trasformazione del territorio nel breve-medio periodo. Allo stesso tempo però viene demandato alla fase operativa del piano un margine di discrezionalità per la determinazione del carico insediativo e degli indici forse eccessivo. Infatti,

nonostante la scelta degli interventi di trasformazione del territorio siano sottoposti a procedure ad evidenza pubblica per favorire la partecipazione di quanti più soggetti possibile negli interventi di trasformazione, e nonostante l'obiettivo principale sia quello di scegliere le azioni che tutelino maggiormente il bene comune e favoriscano uno sviluppo del territorio sostenibile, è chiaro che affinché ciò accada è necessaria da parte dell'amministrazione una maggiore capacità di gestione e di controllo nell'attuazione del piano. In questo senso, il rischio maggiore è quello di generare, a causa soprattutto dell'elevato grado di generalità, e quindi di incertezza, della componente strutturale, problemi di equità in termini perequativi (classificando di volta in volta, secondo criteri disomogenei, gli ambiti di trasformazione) e favorendo forme di contrattazione sganciate dai principali obiettivi di sostenibilità territoriale e giustizia sociale.

Opposto a quanto appena descritto è la modalità di attuazione della perequazione nel caso del piano di Ravenna. Qui il Psc del comune emiliano non si limita, come nel caso del Pat di Verona, ad indicarne i principi, ma procede a delimitare tutte le aree interessate dal meccanismo perequativo portando a termine la sua politica fondiaria già nella fase strutturale del piano. Sono infatti già definiti nel Psc gli indici perequativi di edificabilità per le diverse classi di suolo, differenziati secondo l'ammontare dei carichi insediativi previsti dal piano. Resta quindi al piano operativo l'attuazione di quanto già deciso dal piano strutturale con minimi margini di autonomia. Se è vero che in questo modo si può garantire un maggior controllo sulle aree di trasformazione urbanistica della città, è anche vero che questo tipo di approccio perde quell'innovatività che contraddistingue il nuovo modello di piano, ed in particolare il piano operativo, limitandone "la possibilità di adattamento rispetto all'evoluzione delle variabili esogene che condizionano lo sviluppo della città e rispetto al variare delle priorità dell'amministrazione" (Micelli, 2009, 122). Tale approccio nasce fondamentalmente dalla considerazione che, se è vero che il piano strutturale ha il compito di disegnare una visione futura di città, è altrettanto vero che ne debba controllare le principali variabili che ne determinano lo sviluppo, e gli indici edificatori perequativi ne fanno parte.

Alla luce dello sdoppiamento del piano, la perequazione appare in bilico tra la dissoluzione in forme negoziali più ampie – eventualmente sostenute da strumenti di pianificazione strategica – ovvero la permanenza in modelli di pianificazione che sminuiscono (quando non negano) la forza dell'innovazione normativa: la ricerca è, dunque, rivolta all'elaborazione di norme e strumenti capaci di assicurare il necessario superamento del piano sostantivo e di pervenire agli obiettivi della perequazione (Micelli, 2009, 125).

In altri termini, le norme della perequazione possono, ed in alcuni casi devono, far parte della componente strutturale del piano senza però inibirne gli aspetti innovatori ma lasciando alla componente operativa il compito di articolarne in maniera più dettagliata i contenuti. In questo senso, è necessario che già dalla fase strutturale del piano siano individuate chiaramente le aree di trasformazione urbana e i limiti insediativi e di consumo del suolo. Per quanto riguarda, invece, gli aspetti propriamente perequativi, possono rientrare già nella fase strutturale, ad esempio, l'attribuzione di indici riguardanti la ripartizione dei suoli tra pubblico e privato o limiti sulla densità territoriale. In questo modo è possibile fissare delle regole che

contribuiscano nell'individuazione delle giuste priorità per il territorio, senza però pregiudicare la giusta libertà di azione nella fase operativa del piano. Secondo questa logica è impostato, ad esempio, il piano di Bologna che già dalla fase strutturale non rinuncia ad esplorare progettualmente i diversi ambiti della città attraverso scenari progettuali e schede preliminari specifiche per ogni ambito di intervento. In questo modo è possibile argomentare meglio le scelte relative ai sistemi territoriali e agli usi del suolo arricchendoli di contributi interpretativi e possibili scenari di sviluppo. Allo stesso tempo però si lascia un margine comunque ampio di sviluppo degli interventi da attuare sul territorio nel piano operativo, nel rispetto però delle possibili interpretazioni del territorio definite dal piano strutturale. Una giusta sintesi, quindi, di regole che fissano alcuni aspetti perequativi già dalla fase strutturale senza però perdere in termini di innovazione del piano, senza deregolamentazione né zonizzazione.

A ogni modo, a prescindere dal modello applicativo utilizzato, permangono non poche criticità nell'operatività della modalità perequativa per l'attuazione del piano. Infatti, ricordando che la perequazione ha come obiettivo principale quello di contribuire all'attuazione del piano superando i limiti e i problemi indotti dalla rendita urbana e dall'esproprio per pubblica utilità<sup>50</sup>, resta tuttora un meccanismo di non facile attuazione. Il problema, a monte, è dato dal fatto che simili modalità attuative non nascono con l'obiettivo principale di trovare una soluzione a problemi reali che interessano il territorio – qualità igienico-sanitaria, degrado sociale, rigenerazione di alcune parti della città, etc. – bensì sono dettate da perduranti questioni irrisolte, prime fra tutte la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio e la difficoltà nelle procedure di espropriazione, che si aggravano con la perdurante crisi delle risorse economico-finanziarie. Il grande successo (più nelle aspettative che nei risultati) della modalità perequativa, infatti, è dato da un suo impiego "spesso purtroppo non per realizzare quello che è il suo scopo principale e cioè la giustizia fondiaria, bensì per nascondere, ad un tempo il problema della carenza di risorse economiche e quello della lunghezza e conflittualità delle pratiche espropriative" (Karrer, 2004, 13).

Se si parte, ad esempio, da un piano ex novo, senza grandi riferimenti pianificatori precedenti a livello comunale, il meccanismo perequativo si potrebbe applicare in maniera abbastanza facile perché si partirebbe da un sistema di diritti molto bassi e, parlando in termini perequativi, tutti i vari spostamenti di "decollo e atterraggio" resterebbero all'interno di una sostenibilità complessiva. Siccome però nella maggior parte dei casi italiani si parte invece da vecchi piani con indici edificatori pregressi ed elevatissimi, diventa complicato attuare la perequazione, perché significherebbe aggiungere un'ulteriore quantità di indici edificatori ad un territorio già il più delle volte sovradimensionato e saturo. Un esempio eclatante di quanto appena detto è rappresentato dal nuovo Piano Urbanistico Generale per la città di Bari (di cui si è già predisposto un ricco Documento programmatico preliminare propedeutico al varo del PUG) commissionato al prof. arch. Gianluigi Nigro e al suo gruppo di progettazione: il nuovo PUG dovrebbe partire dal vigente

---

<sup>50</sup> Il principio della perequazione è quello di creare una sostanziale indifferenza dei proprietari nei confronti delle scelte del piano attraverso l'attribuzione convenzionale di indici di edificabilità: "la quantità di edificazione spettante ai terreni chiamati ad usi urbani è indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal piano regolatore, ma dipende invece dallo stato di fatto e di diritto in cui essi si trovano al momento della formazione del piano stesso. A uguale stato di fatto e di diritto corrisponde uguale misura del diritto pianificatorio" (Pompei, 1998, 37). In questo modo, quindi, le amministrazioni possono acquisire aree da destinare alla realizzazione di servizi pubblici in cambio di diritti edificatori, senza ricorrere all'onerosa procedura dell'esproprio. Per un approfondimento sulla modalità perequativa vedi Mello, 2007; Forte, 2000; Pompei, 1998.

Piano Quaroni con un pregresso di 15 milioni di metri cubi. Se a questi si aggiungessero anche i metri cubi derivanti da un'ipotetica perequazione si capisce chiaramente che ci si ritroverebbe di fronte ad un piano assolutamente insostenibile per una città di circa 320.000 abitanti. L'unica proposta sensata che ne è derivata dal progettista è il dimezzare gli indici esistenti, in caso contrario diventerebbe impossibile prevedere scenari territorialmente sostenibili e dotati di una giusta qualità urbana. È implicito quanto una scelta simile, qualora andasse in porto, sarebbe complicata da gestire.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi da inserire all'interno dei piani operativi, interessanti appaiono le procedure ad evidenza pubblica, sempre più di largo utilizzo sul territorio nazionale ed esplicitamente previste anche all'interno delle leggi regionali riformiste in materia di governo del territorio dell'Emilia-Romagna, del Veneto e della Basilicata. Sostanzialmente si tratta di bandi o avvisi pubblici attraverso i quali è possibile raccogliere le richieste di adesione e di inserimento di determinati interventi nel piano operativo. Nei POC emiliani, in particolare, la procedura di selezione degli interventi attraverso bandi pubblici è più consolidata e strutturata. La procedura di selezione non è rivolta a tutti i cittadini o alle imprese su qualsiasi ambito territoriale comunale, ma è riferito a specifiche situazioni pre-individuate nel bando stesso sulla base delle direttive e delle priorità del PSC. Il bando perciò sarà riferito a determinati ambiti territoriali preselezionati e richiederà proposte di intervento ai proprietari di quelle specifiche aree, siano essi singoli individui o soggetti imprenditoriali, interessati ad attuare quegli specifici interventi previsti dal bando<sup>51</sup>. Sono previsti nel bando, ovviamente, non solo interventi di nuova urbanizzazione ma anche interventi di riconversione, riqualificazione, sostituzione urbana, interventi di valenza paesaggistica e ambientale, interventi destinati alla realizzazione di attrezzature pubbliche. Solo le proposte di intervento più rispondenti agli obiettivi dichiarati potranno passare alla fase attuativa per un periodo certo di cinque anni. Il bando o l'avviso pubblico dà luogo ad una procedura di costruzione del POC in cui, in genere, si verificano tre fasi che porteranno all'adozione dello strumento: la fase dell'avviso pubblico e della raccolta delle proposte; l'esame e la selezione delle proposte (con eventuale fase di negoziazione con il proponente in cui la proposta e gli impegni correlati vengono ulteriormente discussi e precisati); la sottoscrizione di un accordo formale fra il Comune e il proponente. Superate queste tre fasi sarà possibile adottare lo strumento operativo.

In genere è la Giunta Comunale che emana l'avviso e avvia la procedura approvando un documento di intenti in cui vengono anticipati alcuni orientamenti e criteri per la selezione delle proposte da inserire nel POC. I criteri di selezione di tali proposte sono orientativi, di tipo generico. Raramente i criteri di selezione vengono esplicitati con chiarezza individuando obiettivi specifici in grado di orientare la scelta degli ambiti e la valutazione delle proposte di intervento. "In linea di massima appare evidente che le Amministrazioni intendono svolgere sulle proposte non un mero

---

<sup>51</sup> Nel caso emiliano in particolare, le esperienze più avanzate mostrano una variegata tipologia di bandi da poter proporre. Il Comune di Salsomaggiore, ad esempio, ha emanato due bandi, uno di tipo concorrenziale, l'altro non concorrenziale. Il primo era riferito ad ambiti potenzialmente urbanizzabili o trasformabili nel capoluogo e, essendo di tipo concorrenziale, le diverse alternative sono confrontate tra loro sulla base delle caratteristiche funzionali, economiche e formali definite dal bando in riferimento ad un dimensionamento massimo definito. Il secondo bando, di tipo non concorrenziale, era riferito ai centri minori del Comune. In questo caso l'ente predefinisce gli interventi pubblici e l'integrazione di dotazioni e servizi di cui ciascun centro necessita e l'entità di contribuzione a queste opere che deve derivare dagli interventi privati. Pertanto potranno essere presi in considerazione unicamente gli interventi che si faranno carico di tale contribuzione (Fallaci e Guaragno, 2008).

esame di rispondenza a precisi criteri preannunciati ma vogliono tenersi le mani abbastanza libere per fare delle scelte in cui possono tenere in conto anche di fattori 'politici'. Ne consegue che la selezione non sarà tecnica ma implica un negoziato, sia sugli aspetti di assetto urbanistico, sia sulla qualità ed entità degli impegni economici da mettere in campo al proponente come contropartite" (Fallaci e Guaragno, 2008, 37-38). Anche se rappresenta la fase più delicata dell'intera procedura, è proprio il momento della negoziazione che può consentire all'Amministrazione di ricalibrare le proposte e renderle maggiormente rispondenti agli obiettivi urbanistici e programmatici dell'ente.

L'aspetto innovativo che dovrebbe contraddistinguere i POC realizzati attraverso procedure pubbliche dai tradizionali PPA dovrebbe consistere nel rapporto di impegno che formalmente e preventivamente, attraverso la sottoscrizione di specifici accordi, il privato si impegna a realizzare in un arco temporale di cinque anni, pena la decadenza dei diritti edificatori temporaneamente attribuiti. La debolezza della legge in merito però è rappresentata dall'obbligo del proponente di concludere, nell'arco dei cinque anni prestabiliti, l'iter di approvazione del piano attuativo dell'intervento. Ciò significa che, riuscito ad approvare il piano attuativo nei tempi prestabiliti, scatteranno poi i tempi di attuazione previsti dai piani attuativi, in genere decennali, consentendo così la dilatazione dei tempi per la realizzazione dell'intervento fino ad un quindicennio. È chiaro che, all'interno di una simile tempistica, il pubblico vedrebbe realizzarsi le proprie contropartite in tempi lunghissimi. In questo senso, a garanzia del pubblico è interessante una nuova modalità di impegno tra privato e Comune che prevede la sottoscrizione di un accordo impegnativo da parte del privato accompagnata da apposite fideiussioni (Fallaci e Guaragno, 2008). Tali fideiussioni, il cui importo sarà pari quanto meno al valore delle contropartite cui il proponente si è impegnato a rispettare, potrebbe rappresentare un incentivo per il privato che, vista l'esposizione finanziaria, si impegnerà maggiormente per rispettare i tempi. In caso contrario, il Comune potrà essere ricompensato dei mancati benefici pubblici grazie alla fideiussione.

La procedura dei bandi pubblici per la scelta degli interventi da inserire nel piano operativo è prevista anche dalla legge in materia di governo del territorio della Basilicata, che nella forma segue lo stesso modello della regione emiliana. La Basilicata, nonostante non abbia una fase pianificatoria avanzata come l'Emilia-Romagna, rappresenta l'unica regione del meridione d'Italia a prevedere simili procedure innovative per quanto concerne la fase operativa del piano urbanistico comunale. Anche nel contesto veneto sta diventando sempre più di largo utilizzo la procedura concorsuale per la realizzazione del Piano degli Interventi. Emblematico è il caso del piano di Verona che ha visto l'emanazione di due bandi ad evidenza pubblica per l'attuazione del Masterplan di Verona Sud, coerentemente con quanto previsto dal Piano di Assetto del Territorio. A differenza del caso emiliano, questi bandi si distinguono per le dettagliate linee guida alla presentazione delle proposte e per gli specifici criteri di selezione degli interventi proposti esplicitati dalle "Linee guida per l'approvazione degli accordi pubblico-privati". In particolare, nel caso veronese è stato introdotto un "contributo di sostenibilità" a carico degli operatori scelti. Tale contributo va ad aggiungersi ai tradizionali oneri di urbanizzazione, ritenuti ormai insufficienti per un'adeguata copertura delle spese necessarie per le opere pubbliche indotte dai nuovi progetti di riconversione e riqualificazione degli ambiti urbani esistenti ed obsoleti (Vitillo, 2011; Galuzzi, 2011).

A ogni modo, è chiaro che la procedura dei bandi ad evidenza pubblica per una selezione il più possibile trasparente e partecipata degli interventi da realizzare nel

breve-medio periodo, non deve essere obbligatoriamente prevista dalla legge regionale per il governo del territorio per essere adoperata. Un esempio, infatti, è dato dalle procedure concorsuali proposte dal prof. arch. Nigro per il Comune di Roseto, nonostante non sia utilizzato nel contesto abruzzese il piano urbanistico comunale sdoppiato. In particolare, per il Comune di Roseto sono state previste due tipologie concorsuali per l'attuazione del piano: la prima, cosiddetta di "galleggiamento", richiedeva la realizzazione di uno specifico intervento in una determinata area e prevedeva la scelta dell'intervento che, tra quelli presentati, offriva condizioni più vantaggiose in termini ambientali e di contropartite pubbliche; la seconda, invece, riguardava la messa in concorso di due interventi distinti, entrambi previsti in teoria dal piano urbanistico comunale ma che, principalmente per le risorse disponibili, poteva per il momento vedere l'attuazione di un intervento soltanto. In questo caso veniva selezionato l'intervento che, tra i due, garantiva maggiori vantaggi in termini di extraoneri, valorizzazione ambientale del territorio, etc. sulla base delle proposte pervenute al Comune.

Con riferimento alle procedure di evidenza pubblica per l'attuazione del piano, quindi, molte sono le sfumature e le prassi da poter, per così dire, "inventare". Il problema, piuttosto, continua ad essere rappresentato dall'inadeguatezza delle strutture pubbliche comunali per il governo del territorio (uffici di piano) che se in contesti, come nel caso di Ravenna o Prato ad esempio, si presentano molto fertili, attivi ed efficienti, in altri contesti sono del tutto inesistenti.

### ***III Parte – Casi di Studio***

Questa parte rappresenta l'aspetto qualitativo dell'indagine della ricerca.

Sono stati scelti a tale scopo due casi di studio i cui criteri di comparabilità, come già accennato all'inizio, non si fondano sul concetto di similitudine ma sulla comparazione di contesti strutturalmente differenti sui quali spiegare fenomeni simili. Si vuole comprendere cioè la reale efficacia del nuovo piano attraverso lo studio di casi contraddistinti da quadri politici, legislativi, culturali specifici col fine di verificare se condizioni di efficacia, o inefficacia, siano dovute al modello pianificatorio in sé oppure siano causate da problemi di contesto che prescindono dalla struttura del piano.

Quindi, riprendendo quanto già detto nel paragrafo 1.4, la scelta dei due casi di studio è avvenuta all'interno di due contesti regionali diametralmente opposti, la Regione Toscana e la Regione Campania: la prima contraddistinta da una tradizione urbanistica culturalmente e operativamente avanzata; la seconda caratterizzata da un grave ritardo per quanto concerne la pianificazione territoriale.

In particolare, nella scelta del caso di studio toscano, la città oggetto di indagine doveva rispecchiare tre criteri principali: doveva trattarsi di una città caratterizzata da una consolidata tradizione urbanistica; una città che si fosse dotata di un piano comunale articolato in componenti e il cui ciclo completo (nelle sue componenti strategico-strutturali e operativo-programmatiche) fosse concluso da almeno cinque anni, in modo da poterne valutare gli esiti in maniera maggiormente attendibile; una città che stesse aggiornando, o redigendo nuovamente, lo strumento urbanistico comunale così da poter osservare cosa, in riferimento al piano precedente, sia stato ritenuto condivisibile e cosa invece da rielaborare, quali strategie sono state messe in atto, con lo scopo di valutare quale possa essere la potenziale efficacia del nuovo piano. La città di Prato, essendo dotata di un piano comunale articolato in componenti dal 2001 – il cosiddetto Piano Secchi – e redigendo a partire dal 2007 un nuovo piano, rispecchia appieno queste tre condizioni e rappresenta il primo caso di studio.

Per quanto riguarda la Regione Campania, invece, ci di fronte ad una Regione piena di contraddizioni che vede affiancarsi bellezze paesaggistiche uniche e tassi di abusivismo tra i più elevati d'Europa, che può vantare un patrimonio storico-architettonico di inestimabile valore e un'espansione edilizia territoriale – il più delle volte consentita e regolata da strumenti urbanistici – che ha raggiunto anche i luoghi più inimmaginabili. All'interno di questo quadro, pressoché drammatico, c'è la voglia di riemergere, voglia di riscatto, da parte di una società che inizia a comprendere che il vero sviluppo non è dato dalle innumerevoli speculazioni edilizie bensì da un utilizzo del territorio in chiave sostenibile.

Anche la Regione Campania, seppur in anni più recenti rispetto alla Regione Toscana, si è dotata di una legge per il Governo del Territorio che prevede l'articolazione del piano comunale in componenti. La recente nascita della legge, e quindi il recente utilizzo del nuovo modello pianificatorio comunale in questa regione, associato ad un ritardo culturale generale in campo urbanistico, ha imposto dei criteri diversi nella scelta dello specifico caso di studio. In particolare, bisognava rispecchiare due condizioni: doveva trattarsi di una città in cui fosse in vigore già un

piano regolatore generale; una città in cui, se non già approvato, il nuovo piano articolato in componenti fosse quanto meno già redatto e in una fase avanzata di approvazione. In linea con questi criteri è il Comune di Cava dei Tirreni, che rappresenta il secondo caso di studio.

Come già detto, la valutazione di efficacia sarà effettuata utilizzando strumenti e obiettivi diversi in ognuno dei due casi. Questo perché diversi sono gli scenari di riferimento e, soprattutto, diverso è il grado di utilizzo della strumentazione urbanistica. Infatti, è possibile effettuare una valutazione degli esiti del piano solo con riferimento alla città di Prato, ed in particolare analizzando il Piano Secchi e i suoi effetti. Nel caso di Cava dei Tirreni l'obiettivo è quello di valutare quanto, in un contesto territoriale problematico – soprattutto dal punto di vista sociale ed economico – quale quello campano, il nuovo modello pianificatorio riesca in primo luogo a snellire le procedure e i tempi di formazione e approvazione del piano rispetto al piano regolatore generale<sup>52</sup> e se riesca, in secondo luogo, a rispecchiare quelle che sono le esigenze e i desideri degli abitanti. Da questa analisi l'obiettivo è cercare di capire, come nel caso del nuovo Piano Strutturale di Prato, quale possa essere la potenziale efficacia del nuovo piano.

---

<sup>52</sup> In un territorio come quello campano, caratterizzato da un elevato grado di trasformabilità, il fattore tempo, elemento comunque fondamentale ai fini dell'efficacia del piano, assume qui un rilievo maggiore rispetto ad altri contesti.

## **4. Il nuovo modello consolidato: il caso di Prato in Toscana**

### **4.1 Il contesto legislativo regionale**

La regione Toscana è caratterizzata da un quadro legislativo in materia di governo del territorio fortemente innovativo se rapportato al generale contesto italiano. Con particolare riferimento alla pianificazione urbanistica comunale, tre sono le leggi regionali toscane che guidano questo cambiamento: LR del 16 gennaio 1995 n. 5 "Norme per il governo del territorio"; LR del 3 marzo 2005 n. 1 "Norme per il governo del territorio"; LR del 27 dicembre 2007 n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

La LR 5/95 è la prima legge in Italia in materia di governo del territorio che si discosta da quanto disciplinato dalla legge urbanistica nazionale prevedendo – con riferimento all’oggetto della presente ricerca – un piano urbanistico comunale che si articolasse non più secondo una rigida zonizzazione bensì che fosse strutturato in componenti di lungo e breve termine in grado, probabilmente con maggior efficacia, di leggere e gestire la complessità dei territori contemporanei.

La LR 1/05 conferma lo spirito e l’approccio della legge precedente – anche alla luce dei dibattiti e dei risvolti disciplinari illustrati nella seconda parte del testo – con lo scopo di affinare quegli aspetti che, al momento dell’applicazione, hanno generato dei risultati non ottimali soprattutto per quanto riguarda l’aspetto gestionale. Anche in questo caso la regione Toscana si pone un passo avanti rispetto alle altre regioni italiane in quanto è la prima regione che, dopo aver emanato una legge che si fa carico di nuovi concetti e nuovi approcci urbanistici in Italia, ne effettua una revisione, alla luce delle esperienze compiute.

La LR 69/07 è la prima legge regionale in Italia in materia di partecipazione. Si tratta di una legge sperimentale e per questo della sola durata di cinque anni. Tale temporaneità è dovuta alla volontà di valutare, al termine del periodo di validità, l’efficacia della legge così da permettere eventuali miglioramenti o la sua abolizione. Nello specifico, la legge prevede la promozione e la diffusione dei processi partecipativi all’interno di politiche regionali e locali attraverso pratiche istituzionalizzate da sviluppare grazie anche ad aiuti economici regionali.

Visti i temi di rilievo che trattano tali leggi, e il loro riferimento all’interno del panorama nazionale (e della presente ricerca), vale la pena effettuarne un piccolo approfondimento con riferimento in particolare alle innovazioni introdotte in merito alla pianificazione urbanistica comunale.

#### ***4.1.1 Il piano regolatore generale all’interno della LR 5/95***

Il piano regolatore generale rappresenta una delle innovazioni maggiori all’interno della nuova legge regionale, disciplinato in maniera pionieristica con forme e concetti nuovi rispetto al generale contesto italiano.

Alla luce dei dibattiti in ambito disciplinare inerenti il piano e la sua efficacia, la legge toscana sceglie di "suddividere i contenuti del piano in relazione ai loro tempi di

attuazione, alla loro dimensione complessiva, in un sistema di relazioni territoriali che vanno oltre i limiti del confine comunale” (Gamberini, 1996, 334). Quindi, con l’obiettivo principale di dare forma ad un piano che nella sua implementazione possa tradursi in realtà, l’art. 23 della nuova legge toscana suddivide il piano comunale in tre parti distinte – il Piano Strutturale (PS), il Regolamento Urbanistico (RU) e il Programma Integrato di Intervento (PII) – attraverso le quali disciplinare l’utilizzazione e la trasformazione del territorio nel rispetto del principio di sostenibilità affermato dalla stessa legge all’art. 1.

Il PS non è conformativo del diritto di proprietà dei suoli ma assolve un ruolo di indirizzo contenendo le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale. In questo senso esso è prescrittivo e precettivo solo per quanto riguarda le indicazioni e le previsioni di livello provinciale e regionale, nonché per le salvaguardie adottate in attesa dell’entrata in vigore del RU.

Il RU e il PII invece sono immediatamente prescrittivi ed operativi, conformativi del diritto di proprietà, disciplinando i singoli interventi edilizi e individuando le aree da destinare alla redazione di specifici piani attuativi.

Il *Piano Strutturale* rappresenta una componente del Prg obbligatoria per tutti i Comuni e valida a tempo indeterminato. L’art 24 della legge elenca i contenuti del PS, riconducibili a quattro principali nuclei tematici (Giovannoni, 2001): materiali di analisi, elaborati di progetto, contenuti di indirizzo normativo, contenuti prescrittivi.

Rientrano nei materiali di analisi il quadro conoscitivo, dettagliato al livello comunale, delle risorse individuate dal PTC; la ricognizione delle prescrizioni del PTC; gli elementi per la valutazione degli effetti ambientali; il quadro conoscitivo delle attività svolte sul territorio al fine di un riequilibrio e una riorganizzazione dei tempi, orari e necessità di mobilità.

Gli elaborati di progetto sono finalizzati ad un’articolazione spaziale del territorio a partire dalla quale definire la disciplina normativa del piano. Tale articolazione avviene attraverso l’individuazione di sistemi e sub-sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali, di servizio e funzionali; la suddivisione del territorio in unità territoriali organiche elementari (Utoe); lo Statuto dei luoghi con l’individuazione delle invarianti strutturali da sottoporre a tutela.

I contenuti di indirizzo normativo esplicitano gli obiettivi da perseguire nel territorio comunale tenendo conto delle esigenze dei cittadini; gli indirizzi da rispettare nella predisposizione della parte gestionale del prg; gli indirizzi programmatici per la fase attuativa del prg; i criteri e la disciplina da seguire per la definizione degli assetti territoriali.

I contenuti prescrittivi, infine, indicano i parametri da rispettare nella parte gestionale del piano; le salvaguardie, di durata comunque non superiore a tre anni, da rispettare fino all’entrata in vigore del RU; la definizione dei massimi carichi insediativi ammissibili, delle funzioni, delle infrastrutture e dei servizi necessari.

Dai suddetti contenuti emergono quindi terminologie nuove – sistemi e sub-sistemi, Utoe, statuto dei luoghi, invarianti strutturali – ognuna delle quali portatrice di contenuti e concetti propri e innovativi. Dall’incrocio tra conoscenze ed indirizzi programmatici, ad esempio, scaturiscono i diversi sistemi e sub-sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali, funzionali e di servizio attraverso i quali conseguire gli obiettivi di governo del territorio alla scala comunale. In questo senso l’individuazione di sistemi e sub-sistemi non è una semplice lettura analitica del territorio bensì il frutto di un approccio sistemico che segue un criterio di lettura organica in funzione degli aspetti ambientali, infrastrutturali, funzionali e di servizio. Ai sistemi sono

fortemente correlate le Utoe: se i sistemi rappresentano la disciplina strategica del territorio, le Utoe rappresentano l'aspetto quantitativo del PS. Attraverso queste ultime infatti vengono definite le quantità di insediamenti, attrezzature e servizi da immettere, trasformare o limitare nelle diverse aree del territorio comunale. Lo statuto dei luoghi, invece, definisce l'insieme dei fattori che contraddistinguono il territorio in particolare dal punto di vista culturale e storico, rispecchiando per quanto possibile i valori della comunità insediata. Per questo motivo deve trattarsi di un documento chiaramente leggibile e condiviso dai cittadini e deve contenere al suo interno l'insieme delle invarianti strutturali che vanno tutelate e valorizzate.

Disciplinato dall'art. 28 della legge, il *Regolamento urbanistico* è anch'esso una componente del Prg, obbligatoria per tutti i Comuni e valida a tempo indeterminato. Consiste nell'individuazione del perimetro aggiornato dei centri abitati; l'individuazione delle aree all'interno di tale perimetro sulle quali è possibile l'edificazione di completamento o di ampliamento degli edifici esistenti; le aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria; la disciplina degli interventi all'esterno del centro abitato; la disciplina degli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Tutti questi contenuti devono essere valutati in un'ottica di complementarietà rispetto agli indirizzi e alle prescrizioni del PS. Gli elaborati costitutivi del RU sono quelli tipici del piano tradizionale (analisi, relazione, elaborati grafici con la disciplina dell'uso del suolo, norme tecniche di attuazione) ma lo stretto rapporto che lo lega al PS gli fa perdere quel carattere di omnicomprensività caratteristico dei piani di vecchia generazione (Giovannoni, 2001). Essendo le conoscenze infatti già acquisite dal PS, al RU spetta eventualmente ampliare unicamente quei caratteri e quegli aspetti puntuali necessari per la disciplina dei singoli interventi come ad esempio le analisi morfo-tipologiche dei tessuti o la schedatura del patrimonio edilizio esistente. Anche le norme tecniche appaiono molto più leggere, mancando tutta la parte concernente obiettivi e strategie, caratteristica ora del PS.

Il RU quindi, elaborato nel preciso rispetto di quanto previsto nel PS, permette un governo preciso, ma allo stesso tempo elastico e flessibile delle trasformazioni minute e puntuali del territorio (Gamberini, 1996), con riferimento soprattutto alla gestione del patrimonio urbano esistente. Tutto ciò a vantaggio di una gestione ed applicazione del piano maggiormente efficiente ed efficace.

Il *Programma Integrato di Intervento* è uno strumento facoltativo in attuazione del PS con il quale l'amministrazione comunale individua le trasformazioni del territorio da attuare nel periodo corrispondente al proprio mandato amministrativo, che per la loro rilevanza e complessità necessitano di un'esecuzione programmata. Per questo motivo è anche chiamato piano del sindaco ed è disciplinato dall'art. 29 della legge. Il PII interessa in generale quelle aree la cui complessità deriva principalmente dalla presenza di una molteplicità di attori pubblici e privati e in cui si necessita quindi di ricorrere a procedure negoziali (Giovannoni, 2001). Tale strumento va ad integrarsi al RU rispettando il disegno strategico complessivo del PS. Caratteristica peculiare del PII, così come descritta dal comma 4 del suddetto articolo, è quello della concretezza. Il PII in pratica deve essere accompagnato da una serie di elaborati in cui siano individuati le risorse del territorio utilizzate, in cui vi sia una valutazione degli effetti sui sistemi ambientali, insediativi, socio-economici e una valutazione sulla fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni previste in riferimento alla programmazione economica del Comune. Qualora siano compresi

tutti gli elaborati necessari, il PII può avere anche valore e portata di piano attuativo. Altra caratteristica che lo distingue dal PS e dal RU è la temporaneità: il PII infatti si azzerà al termine del mandato amministrativo. In questo senso gli interventi previsti dal programma e non attuati entro la fine del mandato perderanno efficacia.

Dal punto di vista delle procedure di formazione e approvazione del piano, ogni componente del Prg segue un proprio iter burocratico.

Il procedimento di approvazione del PS si avvia con una delibera del Consiglio comunale trasmessa alla Giunta regionale e provinciale nella quale vengono indicati gli obiettivi da perseguire in relazione allo stato di attuazione del piano urbanistico comunale vigente, al quadro conoscitivo di riferimento e alle ulteriori ricerche da svolgere. Le rispettive Giunte, entro sessanta giorni dal ricevimento della delibera, forniscono eventuali elementi in loro possesso idonei ad arricchire il quadro conoscitivo e a garantire la corrispondenza tra il PS e i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale. Il progetto, redatto tenendo conto delle informazioni appena dette, è adottato in sede comunale e contestualmente trasmesso in copia alla Giunta regionale e provinciale. Il piano è depositato per trenta giorni durante i quali è possibile prendere visione di tutti gli elaborati e nei quali è prevista una fase di consultazione con i cittadini e le associazioni condotta dal Garante dell'informazione<sup>53</sup>. Nei trenta giorni successivi la pubblicazione si apre la fase delle osservazioni, al termine della quale il Comune si pronuncia confermando il progetto o modificandolo in alcune sue parti. Successivamente il piano viene inviato alla

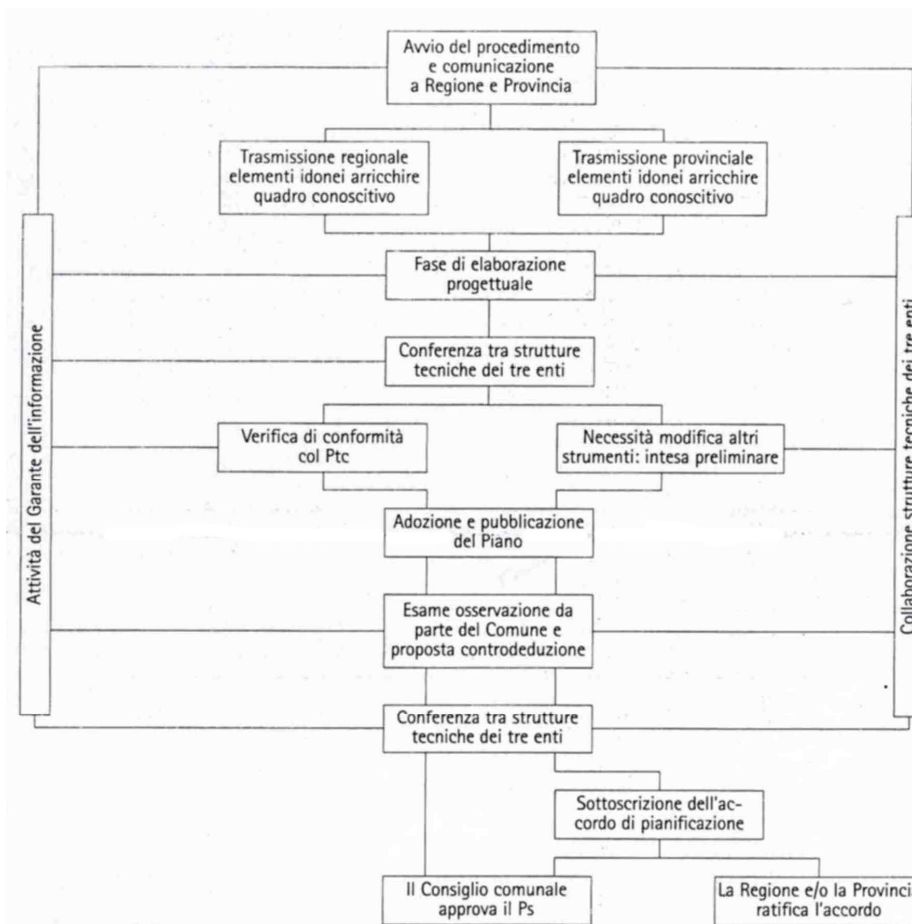


FIG. 4.1 – Procedura di approvazione del Piano Strutturale (Fonte: Giovannoni, 2001)

<sup>53</sup> Il Garante dell'informazione, previsto dall'art. 18, rappresenta una figura il cui compito è quello di assicurare a chiunque la conoscenza tempestiva delle scelte dell'amministrazione e dei relativi supporti conoscitivi e di adottare le forme più idonee per favorire la partecipazione dei cittadini singoli o associati.

Provincia per il parere di conformità, che deve essere rilasciato entro sessanta giorni dalla richiesta. Una volta acquisito il parere il piano è sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale e viene pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione. A seguito della pubblicazione il piano diventa efficace (fig. 4.1).

La procedura di formazione e approvazione del Regolamento urbanistico può avvenire contestualmente alla procedura del PS. Se ciò non avviene, il RU sarà caratterizzato da procedura propria. In questo secondo caso, una volta adottato in sede comunale il RU è depositato nella sede del Comune per trenta giorni, decorsi i quali è possibile presentare osservazioni. Trascorsi anche i trenta giorni dedicati alle osservazioni il RU è sottoposto al Consiglio comunale che controdeduce e approva lo strumento urbanistico che viene quindi inviato alla Giunta regionale e provinciale.

La procedura di formazione del Programma integrato di intervento prevede, entro sessanta giorni dall'insediamento, l'approvazione da parte della Giunta l'approvazione di un documento preliminare e la contemporanea apertura, adeguatamente pubblicizzata, di un ufficio aperto al pubblico. Entro novanta giorni dall'approvazione del PII gli operatori pubblici e privati che intendono realizzare gli interventi previsti dal PS ed inseriti nel PII presentano le loro proposte all'ufficio di cui sopra indicando gli immobili interessati, i tempi di realizzazione degli interventi e dimostrando la coerenza degli stessi con i criteri stabiliti dal PS. Entro sei mesi il Comune adotta il progetto di PII prendendo atto delle proposte pervenute e motivando le conseguenti determinazioni. Il progetto di PII è quindi depositato, soggetto ad osservazioni e approvato da parte del Comune.

L'impostazione della nuova legge rispecchia appieno il modello di piano urbanistico comunale proposto dall'INU (cfr. § 3.2). Emerge infatti la scissione del tradizionale piano regolatore generale, distinguendo in maniera netta la parte strutturale – il più possibile stabile – dalla parte gestionale del piano – caratterizzata da una forte precisazione e allo stesso tempo da una adeguata flessibilità. Il Piano Strutturale in sintesi è "una rappresentazione del territorio comunale, costituita dagli elementi di maggior rilevanza, strutturali appunto, oggetto di regole fondamentali, che non sono le regole di uso del territorio che guidano i singoli progettisti nella richiesta di concessione o autorizzazione edilizia, ma le regole che guidano i progettisti degli strumenti urbanistici di dettaglio e, cioè, del RU, del PII e di seguito degli strumenti urbanistici attuativi" (Gamberini, 1996, 336-337). Tale interpretazione del PS si raccorda, dal punto di vista analitico, con la pianificazione sovraordinata recependo tutti quegli aspetti conoscitivi e quelle risorse che, ai fini di uno sviluppo sostenibile del territorio, diventano immediatamente prescrittivi per le componenti gestionali e attuative del piano. Sicuramente importante quindi è la nuova impostazione metodologica in cui le scelte strategiche del piano ruotano intorno ai concetti principali di sviluppo sostenibile e di concertazione con i piani e le amministrazioni di livello superiore. Altri concetti innovativi che accompagnano e caratterizzano la nuova forma di piano sono rappresentati dallo Statuto dei luoghi, dai sistemi e sub-sistemi, dalle Utoe e dalle invarianti strutturali. La disciplina legislativa di ognuno di essi nella pratica ha generato diversi problemi interpretativi, lasciando spazio ad interpretazioni a volte vaghe e poco chiare o, nel caso opposto, troppo definite e dettagliate sfociando nelle competenze del RU ed inficiando quello che dovrebbe essere il vero spirito del Piano Strutturale (cfr. § 4.3).

La parte gestionale ed attuativa della nuova impostazione prevista dalla legge vede invece l'implementazione del piano attraverso due differenti strumenti ognuno

con una propria "velocità" (Giovannoni, 2001): il RU e il PII, caratterizzati rispettivamente da una disciplina statica ed una disciplina dinamica del territorio.

La complementarietà tra la parte strutturale e la parte gestionale del piano regolatore implica quindi le tre componenti nel suo insieme. A tal proposito vale la pena mettere in evidenza l'assenza, pressoché totale, nel panorama delle esperienze toscane dell'applicazione del Programma integrato di intervento (Giovannoni, 2001). Appare ovvio che le competenze e gli obiettivi del PII sopradescritti vengono, in sua assenza, in un certo qual modo assorbiti dal RU. Varrebbe la pena chiedersi quali siano le ragioni dell'insuccesso di uno strumento comunque rilevante ai fini dell'architettura del nuovo modello di piano regolatore generale. Tra le varie ragioni si può ipotizzare una eccessiva rigidità nella fase di approvazione del PII: nella gran parte dei casi sessanta giorni dall'insediamento della Giunta possono risultare pochi come termine ultimo per la presentazione del programma. Questo avrebbe portato ad uno scoraggiamento generale e all'accantonamento di una procedura comunque facoltativa. Altro motivo potrebbe essere legato all'interpretazione eccessivamente dettagliata degli indirizzi strategici dei Piani strutturali e dei criteri per realizzarli, tali da rendere inutile il ricorso ad uno strumento quale il PII.

In linea generale, nonostante i passi avanti riscontrabili dal punto di vista dei contenuti e della forma del piano, la procedura di approvazione del Prg si è nel suo insieme complicata. Infatti, nonostante il Prg sia un atto unico, cioè che per la sua completa efficacia giuridica necessita dell'approvazione di entrambe le sue componenti obbligatorie (PS e RU), ognuna di esse deve seguire proprie procedure di approvazione complessificando nel suo insieme l'intero processo di formazione e attuazione ed aumentando di molto i tempi per l'entrata in vigore del nuovo Prg (tempi già notevolmente lunghi prima della riforma).

#### **4.1.2 Nuovi chiarimenti dalla LR 1/05**

I cambiamenti e gli adeguamenti sostanziali apportati dalla nuova legge regionale in materia di governo del territorio riguardano principalmente la disciplina degli strumenti di pianificazione a livello comunale. Il Prg così come previsto dall'art. 23 della LR 5/95, ovvero caratterizzato dall'insieme degli "atti di pianificazione territoriale con i quali il Comune disciplina l'utilizzazione e la trasformazione del territorio comunale e delle relative risorse" (Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico e Programma Integrato di Intervento), scompare. La nuova legge regionale 1/05 prevede quale strumento di pianificazione per il territorio comunale il Piano Strutturale, mentre rappresentano atti per il governo del territorio il Regolamento Urbanistico, i Piani complessi d'intervento e i Piani attuativi (artt. 9-10).

La prima cosa che emerge da una simile impostazione è la distinzione netta che avviene tra la componente strutturale e le componenti programmatiche del territorio: nella LR 5/95 infatti i diversi atti di pianificazione erano componenti di uno stesso strumento pianificatorio; con la nuova disposizione normativa ci si trova di fronte a strumenti di pianificazione per il territorio comunale nettamente separati.

Come si può inoltre notare, anche il Programma Integrato di Intervento scompare per essere sostituito dai Piani complessi d'intervento. Questo cambiamento va ad incidere fundamentalmente sulla nomenclatura dello strumento, restando sostanzialmente invariati, rispetto alla LR 5/95, i contenuti, gli obiettivi e le procedure.

Lo Statuto dei luoghi e le invarianti strutturali sono inoltre disciplinati in maniera più precisa dalla nuova legge, con rispettivi e specifici articoli. Tali concetti vanno ad arricchire ancora di più il Piano Strutturale, che rappresenta adesso la vera guida per il governo del territorio comunale.

Un forte cambiamento riguarda anche il Regolamento Urbanistico, che acquisisce maggiori funzioni rispetto a quanto disciplinato dalla precedente LR 5/95, riducendo ulteriormente la possibilità o, meglio, la volontà di utilizzo dei Piani complessi d'intervento. Mentre il RU, così come previsto dalla LR 5/95 all'art. 28, disciplinava gli insediamenti esistenti, occupandosi quindi sostanzialmente della gestione del patrimonio edilizio ed urbano esistente (manutenzione, conservazione, ristrutturazione, edificazione di completamento o ampliamento, etc.), la LR 1/05 dispone, all'art. 55, oltre che la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti, anche la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio. In particolare, prevede la disciplina della perequazione e l'attribuzione di vincoli preordinati all'esproprio in relazione agli interventi prioritari di trasformazione dimensionati sulla base del quadro previsionale strategico. È previsto quindi un aggiornamento periodico quinquennale del RU in cui tali vincoli perderanno efficacia nel caso in cui non siano stati approvati i relativi piani attuativi o progetti esecutivi. Allo stesso modo, nel caso in cui nel RU siano previsti piani attuativi di iniziativa privata in cui non sia stata stipulata la relativa convenzione, ovvero non sia stato formato un valido atto unilaterale d'obbligo a favore del comune da parte dei proprietari, tali piani perderanno d'efficacia allo scadere del quinquennio suddetto. In sostanza, il cosiddetto Piano Operativo, così come inteso dal filone inurbano (cfr. § 3.2), è qui integrato al Regolamento Urbanistico, il quale si occupa appunto non solo del patrimonio urbano esistente ma anche di quello soggetto a trasformazioni. Questo diverso approccio, racchiudendo insieme aspetto programmatico-operativo e regolativo, rende innanzitutto in un certo senso obbligatoria la previsione di un quadro operativo di intervento per il territorio nel breve-medio periodo, evitando però di redigere un ulteriore strumento urbanistico con una propria procedura, riducendo quindi i tempi di formazione del piano ma mantenendo quella flessibilità che rappresenta uno dei principi guida del nuovo modello di piano comunale. Accanto a questi aspetti positivi, però, vi è il pericolo che i RU non disciplinino soltanto gli interventi e le trasformazioni prioritarie da prevedere in un quinquennio, bensì finiscano col prevedere tutti gli interventi di trasformazione in attuazione del PS, ricalcando così in un certo senso il tradizionale prg e perdendo, invece, quel suo aspetto innovativo mantenuto nonostante la convergenza tra dimensione programmatica e regolativa del piano.

Dal punto di vista delle procedure di formazione del PS resta tutto pressoché invariato. Una sola piccola differenza è prevista nella fase delle osservazioni anche se, per quanto riguarda l'efficienza del processo, il cambiamento non è notevole: la LR 5/95 prevedeva, in seguito all'adozione del piano, il deposito degli elaborati presso la sede comunale e la possibilità di prenderne visione per trenta giorni; nei trenta giorni successivi al deposito si sarebbe aperta la fase delle osservazioni (per un totale di sessanta giorni tra la procedura di adozione e quella di approvazione). Con la LR 1/05, invece, in seguito all'adozione del piano avviene il deposito degli elaborati presso la sede comunale per quarantacinque giorni; contestualmente a tale periodo è possibile presentare delle osservazioni (il periodo che intercorre tra l'adozione e l'approvazione, quindi, si è ridotto di quindici giorni). La procedura del

Regolamento urbanistico e dei Piani complessi d'intervento resta uguale a quella prevista dalla precedente legge regionale con un'unica precisazione: nel caso in cui il RU o i Piani complessi dovessero comportare delle modifiche al PS, bisogna anche per questi atti procedere con la fase di avvio del procedimento (art. 18, LR 1/05).

È confermata inoltre anche la figura del Garante dell'informazione – chiamato nel nuovo disegno di legge Garante della comunicazione (art. 19) – con precisi compiti di informazione e partecipazione della popolazione alle procedure pianificatorie.

Lo spirito, i contenuti e gli obiettivi della LR 5/95 sono quindi sostanzialmente confermati dalla LR 1/05. Quei concetti innovativi e per certi versi poco chiari presenti nella prima legge di riforma del governo del territorio assumono all'interno della nuova legge maggior chiarezza. Il nuovo modello di piano comunale articolato in componenti è quindi confermato e rafforzato, dando il via ad una seconda generazione di piani strutturali toscani.

### **4.1.3 La legge regionale sulla partecipazione**

Anche se non riferita prettamente allo strumento urbanistico comunale, vale la pena fare un piccolo focus sulla presente legge – LR Toscana 69/07 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" – che rappresenta un elemento di forte senso civico e di grande innovazione nel panorama legislativo italiano. Con il presente atto normativo viene rafforzato il principio di partecipazione dei cittadini alle attività di governo del territorio con la consapevolezza che una costruzione inclusiva delle politiche e degli strumenti territoriali è sicuramente portatrice di scelte e azioni maggiormente efficaci. Intesa in questo modo, appare ovvio che una simile legge produrrà sicuramente i suoi effetti anche, se non soprattutto, sugli strumenti di pianificazione urbanistica comunale (cfr. § 4.4.2).

La prima caratteristica peculiare da evidenziare è il percorso guidato che ha portato alla costruzione partecipata del disegno di legge. Tale percorso è iniziato nel 2006 e si è protratto fino alla metà del 2007 con una serie di assemblee di livello regionale e locale, interviste ad attori privilegiati, un convegno internazionale, workshop territoriali, focus group, town meeting, etc. che hanno coinvolto cittadini e associazioni e hanno accompagnato l'intero percorso di costruzione del disegno di legge fino alla stesura della bozza definitiva portata in Giunta regionale per l'approvazione<sup>54</sup>.

All'interno della presente legge sono previste forme partecipative sia su scala locale che regionale. In particolare, per quanto riguarda la partecipazione alla scala locale la legge prevede: la promozione e la diffusione dei processi partecipativi locali da parte di enti locali, associazioni, cittadini; la definizione dei principi che garantiscono i requisiti essenziali del processo partecipativo (inclusività, trasparenza, pari opportunità di accesso alle informazioni, definizione dei tempi, condivisione delle regole della discussione e del confronto); sostegno delle iniziative autonome della società e delle sue forme associative (Paba et al., 2008).

Come forma di garanzia dei principi suddetti è stata istituita l'Autorità regionale per la partecipazione (Capo I, Sezione II della legge). In particolare l'Autorità valuta

---

<sup>54</sup> Per un approfondimento sul percorso e le vicende che hanno accompagnato la costruzione della legge sulla partecipazione vedi Paba et al., 2008.

e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi, elabora eventuali orientamenti per una loro gestione; definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno; valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; assicura la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e le esperienze svolte (art. 5).

La legge regionale toscana sulla partecipazione, come già detto, rappresenta la prima esperienza di questo genere in Italia. Proprio per il suo carattere sperimentale, ha una durata temporanea restando valida fino al 31 dicembre 2012. Alla fine di tale periodo sarà possibile valutarne gli effetti e decidere se prorogarla, abrogarla o modificarla.

#### **4.2 Il Piano Secchi come sfida verso il nuovo modello**

Nel 1993 l'amministrazione comunale si rende conto che il piano regolatore vigente necessita di una revisione in quanto non più in grado di rispondere alle nuove esigenze di trasformazione della città e decide così di procedere alla redazione di un nuovo piano. L'incarico viene assegnato al prof. ing. Bernardo Secchi il quale, insieme con il suo gruppo di progettazione, inizia l'elaborazione del piano nell'ottobre del 1993 e nel 1994 presenta il progetto preliminare con consegna della proposta definitiva nel maggio del 1996.

Al momento dell'incarico era in corso di elaborazione la nuova legge regionale per il governo del territorio che vede la sua emanazione nel 1995<sup>55</sup> e che prevede la suddivisione del tradizionale piano regolatore generale in tre componenti distinte, ciascuna con propri caratteri, procedure di formazione e approvazione e diverse scadenze temporali: il Piano Strutturale, il Regolamento Urbanistico e il Programma Integrato d'Intervento.

L'impostazione disciplinare di Secchi risulta essere coerente con i dettami della nuova legge che gli consente così l'articolazione del piano – già in corso di redazione – in un Piano Strutturale, dal quale emergono l'identità della città e le regole attraverso le quali deve avvenire la trasformazione del territorio, e un Regolamento Urbanistico, contenente le norme e gli indirizzi puntuali per la gestione del territorio. Inizialmente vengono stilati anche gli elaborati relativi al Programma Integrato d'Intervento che, a causa di una carente chiarezza espressa dalla normativa regionale sulle finalità di tale strumento, in sede formale per l'approvazione non verranno presentati.

Il Piano Secchi è uno dei primi piani toscani ad essere redatto secondo i principi della nuova normativa regionale e, nonostante alcune incertezze interpretative dovute alla giovane legge, rappresenterà per diverso tempo il riferimento metodologico per molti altri comuni della Toscana.

Nonostante la ventata di innovazione che apporta il piano dal punto di vista metodologico e culturale, rispecchiando la nuova cultura urbanistica emergente, dal punto di vista tecnico e gestionale non poche sono le perplessità e i problemi che lo attraversano rendendo l'intero processo di formazione e approvazione insidioso, e la fase attuativa piuttosto complicata.

---

<sup>55</sup> L.R. Toscana 16/01/1995 n. 5 "Norme per il governo del territorio".

#### **4.2.1 Dal Piano Baroni al Piano Secchi: 50 anni di eredità urbanistica**

Prato è una città caratterizzata da una lunga tradizione urbanistica. I piani che si sono susseguiti a partire dal secondo dopoguerra ricoprono, infatti, un ruolo determinante nelle principali scelte che saranno alla base dell'attuale sviluppo urbano del territorio.

Lo scopo di questo paragrafo è quello di illustrare in che modo si sia evoluta e trasformata la città, quanto abbiano influito i piani che l'hanno percorsa e quale situazione territoriale eredita il Piano Secchi – primo piano urbanistico a risentire della "ventata riformatrice" che contraddistingue l'urbanistica italiana e, più in generale, il governo del territorio, alla metà degli anni novanta.

Il primo piano regolatore, il Piano Baroni, viene redatto alla fine del secondo conflitto bellico ed è inteso come piano di ricostruzione della città. A questo seguono il Piano Savioli, primo piano di espansione della città; il Piano Marconi, con il quale ha inizio il decentramento produttivo e la riconversione urbanistica dei primi edifici industriali dismessi; il Piano Sozzi Somigli, che attua definitivamente il decentramento produttivo nei due macrolotti; infine, il Piano Secchi, con una interpretazione della città che rompe con il passato mettendo in luce la complessità dei suoi luoghi.

Le origini della città di Prato risalgono al periodo etrusco e romano, ma è tra l'XI e il XII secolo – in seguito ad imponenti opere di bonifica idraulica per l'irrigazione dei campi e per la produzione di forza motrice necessaria al funzionamento dei mulini e delle gualchiere – che si legge la causa della frammistione di residenze ed attività produttive che caratterizzerà l'assetto urbanistico novecentesco della città.

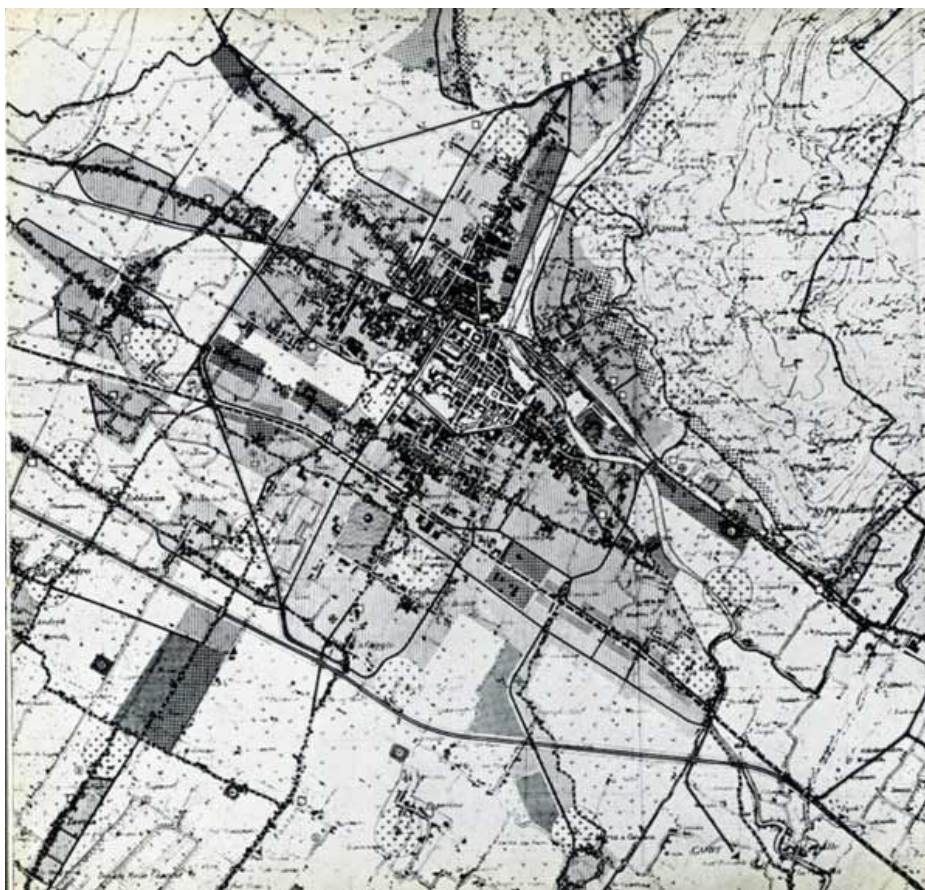
Agli inizi del '900 l'impianto urbano della città è ormai consolidato ma, a partire dal periodo fascista, la città registra una crescita "improvvisa, veloce e convulsa, che l'amministrazione pubblica non riesce a governare" (Vannucchi, 2008, 31). I Piani Stradali redatti fino agli anni '20 iniziano a risultare inadeguati così, nel febbraio del 1944, viene commissionato a Nello Baroni un Piano di Ricostruzione, facendo affidamento sui possibili finanziamenti pubblici ottenibili per il risanamento di città che avevano subito danni bellici. Ben presto però ci si rende conto che un semplice Piano di Ricostruzione non è adeguato per gestire lo sviluppo urbanistico della città. Quindi, venendo meno anche la possibilità di ottenere finanziamenti pubblici, viene chiesto al progettista di trasformare il Piano di Ricostruzione in un Piano regolatore generale. Il nuovo Piano (1946-1954) si limita al Centro storico e alla fascia adiacente e ripropone lo schema della città centripeta ignorando possibili soluzioni contro uno sviluppo a macchia d'olio che si era andato consolidando con i Piani Stradali precedenti (fig. 4.2). È un piano che interviene fortemente nel centro storico con sventramenti e demolizioni così da renderlo maggiormente accessibile ai nuovi sobborghi edilizi fuori dalle mura. Contemporaneamente, nel territorio pratese, è già leggibile un mix di edifici industriali e residenze, che rende impossibile un azionamento rigido, ma al quale Baroni non riesce all'epoca a trovare valide soluzioni alternative. È un piano che non piace all'Amministrazione comunale, che lo considera poco più di un piano di lottizzazione piuttosto che un vero e proprio piano regolatore generale. Nonostante ciò viene adottato per l'esigenza di razionalizzare lo sviluppo urbano del territorio, ma non riuscirà ad ottenere l'approvazione ministeriale in quanto non rispondente alle disposizioni della recente legge urbanistica 1150/42 (Vannucchi, 2008).

FIG. 4.2 – Planimetria e vie di comunicazione nel PRG Baroni (Fonte: Vannucchi, 2008)



Dopo la brutta esperienza del Piano Baroni, ed in seguito ad un enorme incremento delle attività produttive che si registra a partire dagli anni '50, l'Amministrazione comunale cerca di dotarsi di un nuovo piano urbanistico per far fronte a questo forte sviluppo socio-economico e per cercare di gestire la forte pressione edilizia che, soprattutto nelle periferie, dà luogo ai primi agglomerati abusivi. Il nuovo Piano viene commissionato all'arch. Savioli (1954-1956) il quale propone "un'armatura viaria radiale che, ricollegando il centro storico con l'intera periferia esterna, pone fine all'ampliamento centripeto della città di stampo ottocentesco e trasferisce alle frazioni quote proporzionali dello sviluppo edilizio della città" (Vannucchi, 2009, 27). Il Piano Savioli dà per primo una lettura complessa della città, proponendosi di non eliminare questa promiscuità funzionale di residenze e attività produttive – che rappresenta la vera identità di Prato – bensì di prevedere, all'interno della zonizzazione del piano, delle cosiddette zone miste che potessero assecondare la vocazione della città (fig. 4.3). La mancanza di un vero e proprio zoning, ritenuto all'epoca l'unico strumento urbanistico capace di governare lo sviluppo del territorio, sarà il motivo per il quale, nel 1960, il Consiglio Superiore dei LL.PP. boccherà il piano.

FIG. 4.3 – Planimetria generale del PRG Savioli (Fonte: Vannucchi, 2008)



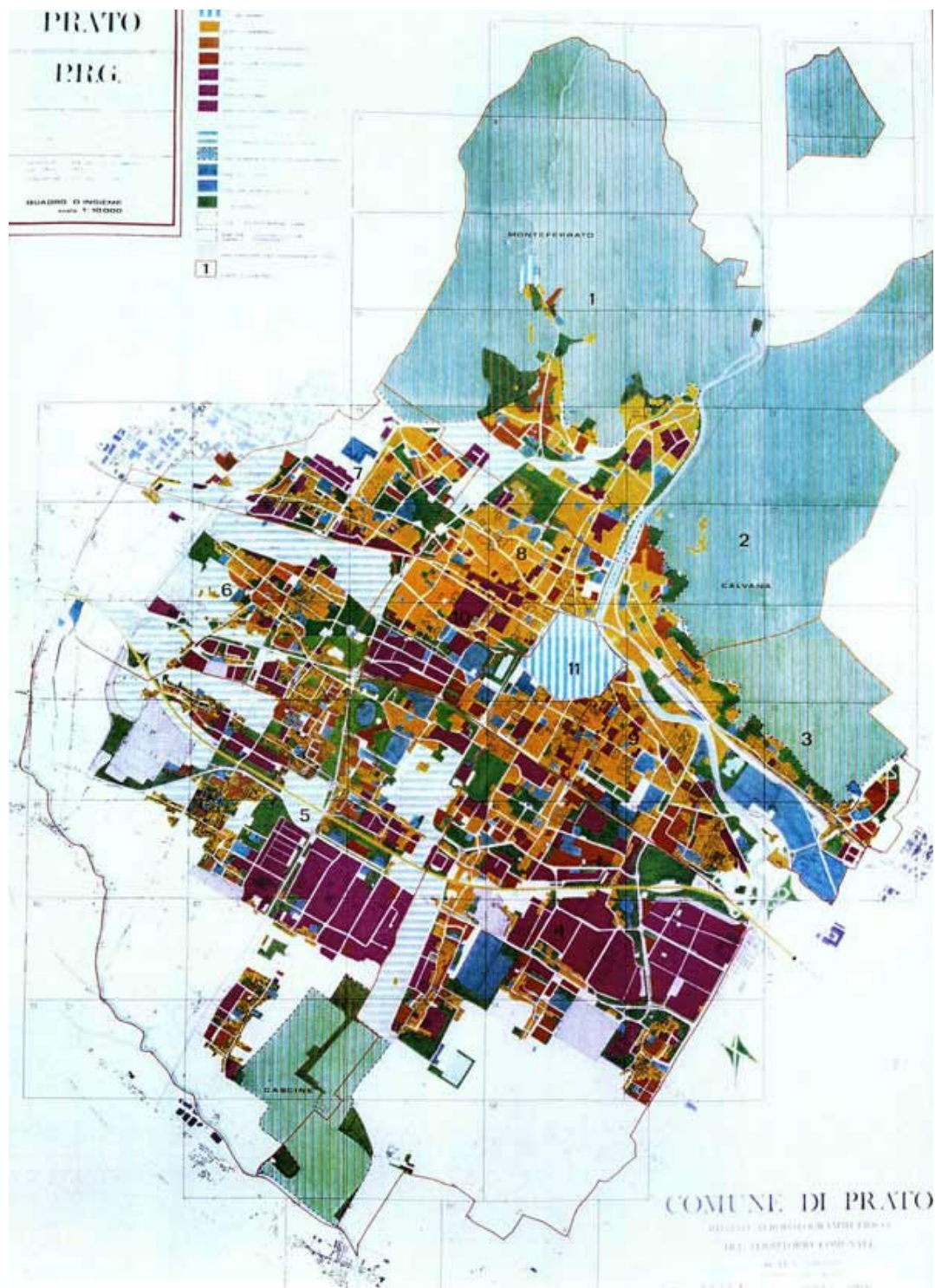
Gli anni '60 iniziano con l'approvazione di due Piani di Fabbricazione, rispettivamente del 1961 e del 1963. Il PdF del 1961, redatto dall'Ufficio Tecnico, ha fortemente caratterizzato, soprattutto nelle zone centrali, l'attuale assetto della città. Il PdF del 1963, redatto da Marconi, ha avuto invece lo scopo di fungere principalmente da supporto ai Programmi dell'Edilizia Economica e Popolare previsti dalla legge 167/62. Intanto, allo stesso Marconi viene affidato il compito di redigere un nuovo piano regolatore generale (1961-1964) che, sebbene adottato nel 1964, verrà approvato solo nel 1971, dando luogo, a partire dal 1967, ad un vuoto normativo a causa della decadenza delle norme di salvaguardia. Marconi critica fortemente e ritiene inammissibile la conformazione della città-fabbrica caratterizzante Prato ritenendo che, nonostante quella parte di città rappresenti un tipo di organizzazione congeniale a buona parte del popolo pratese, avrebbe meritato certamente diversi schemi di organizzazione urbanistica ed edilizia (Vannucchi, 2009). Secondo questa concezione, l'assetto previsto dal nuovo piano "consiste nella preventiva predisposizione di aree industriali nell'estensione necessaria, non solo per accogliere insediamenti di nuove iniziative imprenditoriali ma soprattutto per rendere possibile il trasferimento degli opifici esistenti nella zona centrale della città" (*Ibidem*, 35). È così che il piano individua grandi aree industriali, definite "Macrolotti", dotate di una propria ossatura viaria, indipendente da quella cittadina ma collegata a quella intercomunale. All'interno dei Macrolotti si sarebbe reso possibile il trasferimento delle industrie dalla zona centrale della città, favorendo e incentivando la riabilitazione urbanistica delle aree che si andavano a liberare. Si tratta di un piano fortemente sovradimensionato in cui l'iniziativa privata ha trovato soluzioni fortemente vantaggiose dal punto di vista economico, saturando le aree fondiarie residuali e ispessendo gli assetti edilizi periferici (Vannucchi, 2008).

FIG. 4.4 – PRG Marconi adottato nel 1964 (Fonte: Vannucchi, 2008)



Il Piano Sozzi Somigli (1975-1981) riprende sostanzialmente la configurazione proposta dal Piano Marconi: nonostante qualche riduzione delle previsioni insediative residenziali, resta praticamente inalterata l'ubicazione e la consistenza edilizia dei Macrolotti previsti dal piano precedente. Mentre il Piano Marconi prevedeva due grandi aree di ristrutturazione urbanistica ai bordi del centro storico, il Piano Sozzi Somigli individua 194 aree di ristrutturazione distribuite a macchia di leopardo sul territorio. Ai fini di incentivare gli interventi edilizi si prevedono elevati indici di fabbricabilità (4 mc/mq che, esteso all'intero lotto urbanistico e comprensivo di aree da destinare a standard, risulta spesso uguale o superiore a 6 mc/mq) ed autorizzazioni rilasciate mediante PUM (Progetto Unitario di Massima), con procedure più snelle rispetto ai tradizionali Piani di Recupero. Per coordinare e facilitare le varie operazioni di trasferimento delle industrie, inoltre, l'Amministrazione comunale istituisce una società mista pubblico-privata, la Cogetra. Tale scelta operativa però non riscuote successo nell'imprenditoria locale, abituata ad operare attraverso una gestione fortemente individualistica e senza interferenze esterne (Vannucchi, 2009). A questo vanno aggiunti i risultati, non sempre positivi, derivanti dalle ristrutturazioni effettuate nella città-fabbrica. "L'applicazione di parametri edilizi elevati e sostanzialmente identici a parti di città differentemente connotate produce non pochi problemi: non esistono, ad esempio, prescrizioni particolari per aree archeologiche (seppur di archeologia industriale) o per aree ubicate in luoghi eccellenti ... I diversi tessuti urbani vengono alterati pesantemente dall'introduzione di edifici che modificano radicalmente i preesistenti rapporti volumetrici e proporzionali ... Ad un sistema di spazi bassi e compatti si sostituiscono edifici sviluppati in altezza al centro del lotto; la regola insediativa esistente viene trasgredita e complessivamente modificate la morfologia, la misura e la percezione dei luoghi" (Secchi, 1996a, 133).

FIG. 4.5 – PRG Sozzi-Somigli del 1985 (Fonte: Vannucchi, 2008)



A questa lettura della città, e alle trasformazioni che ne conseguono, il Piano Secchi (1993-1996) vuole contrapporre un'immagine di città in cui sia possibile trasformare il tessuto della città-fabbrica considerandola un unico insieme, in cui le parti oggetto di interventi mantengano comunque il principio insediativo del tessuto misto che la contraddistingue – ovvero con parti edificate sul perimetro del lotto e spazi liberi all'interno dell'isolato – cercando di evitare la frammentazione dell'isolato industriale (Secchi, 1996a).

#### **4.2.2 Fase preliminare: la costruzione delle immagini pratesi**

La nuova impostazione metodologica del gruppo di progettazione si legge già dalla fase preliminare alla redazione del piano con una volontà di conoscere la città in maniera meticolosa e nella sua complessità, evitando semplificazioni e schematizzazioni. A tale scopo, la strategia cognitiva e progettuale del piano si può riassumere in quattro fondamentali operazioni che il progettista chiama "itinerari":

– *L'itinerario dell'ascolto*: "ascoltare" è qui inteso come costruzione di una rassegna di desideri, esigenze e bisogni così come vengono percepiti dai differenti soggetti sociali. In tale fase si sono incontrate persone e si è parlato con loro, attraverso la tecnica dell'intervista o mediante colloqui informali, si sono promossi seminari, colloqui, assemblee, riunioni, si è letta la stampa locale. L'obiettivo era quello di cogliere le opinioni e i giudizi che gli abitanti, attraverso la propria esperienza, hanno della propria città, di ogni singolo luogo, di ogni manufatto. "Ascoltare è entrare in contatto con la quotidianità delle pratiche sociali così come vengono vissute e raccontate dagli stessi protagonisti; annotare ciò che ai diversi soggetti sociali appare come un ostacolo al loro corretto svolgimento, un impedimento al completo dispiegarsi dei loro progetti individuali e collettivi" (Secchi, 1996b, 17);

– *L'itinerario del rilievo*: il "rilievo" costituisce uno studio dettagliato dei luoghi entro i quali si svolge la vita urbana: strade, marciapiedi, case, fabbriche, piazze, giardini, negozi, etc. con l'obiettivo di cogliere come i diversi soggetti sociali comunichino con tali luoghi e, contemporaneamente, annotandone anche i caratteri materici e tipologici, lo stato manutentivo, conservativo e di degrado;

– *L'itinerario dell'analisi*: in questa fase il progettista ha cercato di svolgere quelle che definisce "analisi tecnicamente pertinenti" in cui si è cercato di comporre i due precedenti tipi di osservazione dell' "ascolto" e del "rilievo" e capire in che modo le pratiche sociali e i piani di vita o di lavoro dei diversi soggetti si possano integrare con specifici luoghi e materiali;

– *L'itinerario dell'esplorazione progettuale*: dai tentativi di partecipazione messi in atto Secchi ritiene che i programmi emersi dai differenti soggetti sociali siano spesso indefiniti e, in alcuni casi, incoerenti o impossibili, costruiti senza tener conto dei programmi altrui. Ritiene quindi insufficienti i risultati emersi per attuare delle strategie capaci di regolare la pluralità dei soggetti. Per questo motivo decide di adottare una strategia cognitiva che esplori la città attraverso una serie di progetti da mostrare agli abitanti, così da mostrare possibili scenari futuri. Lo scopo è quello di raccogliere impressioni e osservazioni maggiormente dettagliate che possano meglio far emergere i desideri, le esigenze e i bisogni degli abitanti.

Gli "itinerari" adoperati da Secchi per la costruzione del piano rappresentano, quindi, una metodologia dettagliata di analisi del territorio utilizzata per descrivere Prato, consentendo così di individuare una serie di immagini sulle quali si fonda la città e che saranno l'elemento portante dal quale partire per la costruzione delle strategie del piano.

In particolare, la fase dell'ascolto ha consentito di far emergere problemi, richieste, rivendicazioni, idee da parte dei cittadini. Dalla lettura che il gruppo di progettazione ha fatto di questi risultati sono scaturite una serie di immagini alle quali gli abitanti sono fortemente legati e dalle quali sono stati influenzati nell'esporre le proprie opinioni; un "immaginario collettivo, qualcosa che li guida nella espressione dei loro giudizi, nella selezione delle loro aspirazioni, oltre che nel modo di esprimerli" (*ibidem*, 22).

Da queste considerazioni, insieme con quanto emerge dalla lettura dei precedenti strumenti urbanistici redatti per la città, Secchi ricava le seguenti immagini:

1. *La "piana" e la città lineare*: dalla maggior parte delle osservazioni relative alla morfologia del territorio emerge l'identità della piana, ovvero l'immagine di un territorio omogeneo, uniformemente disponibile all'insediamento. Tale immagine si inserisce in una più generale visione d'area vasta che prevede una espansione lineare nella direzione di Firenze. Le differenze territoriali sono invece evidenziate dalla struttura sociale, produttiva, politica ed economica.

2. *Un territorio stretto*: in realtà anche sotto l'aspetto morfologico la "piana" si presenta in maniera disomogenea. I coni di deiezione che partono dal versante nord, e sui quali stanno i principali centri e corsi d'acqua, infatti, determinano delle variazioni nelle altimetrie e nelle pendenze. Si viene a formare così un'immagine opposta a quella della piana: un territorio caratterizzato da trasversalità, che attraversa la piana e collega i versanti collinari opposti. A questa immagine di "territorio stretto", inteso come prevalere della dimensione trasversale rispetto a quella longitudinale, si affianca l'immagine di territorio stretto nel senso di stretto tra due città forti, ovvero l'area fiorentina e quella pistoiese.

3. *Il nord e il sud*: ai quattro punti cardinali di Prato corrispondono parti differenti di città, in particolare per la struttura sociale. È il sud però che si considera la "vera periferia", intendendo con essa la parte di città dove viene depositato tutto quello che il resto della città non vuole avere vicino. Gli abitanti del sud della città si sentono quindi come i destinatari di azioni derivanti da comportamenti di NIMBY. Da alcune considerazioni emerge, inoltre, che la netta divisione tra nord e sud della città sia colpa dei piani regolatori, che hanno localizzato nella parte meridionale le attrezzature pesanti della città e le nuove grandi aree industriali.<sup>56</sup> Tale divisione è accentuata dalla "declassata", limite socio-politico che separa il nord dal sud<sup>57</sup>. Ma il sud rappresenta anche quella parte della città che può godere di grandi spazi aperti, della bellezza dei luoghi naturali, della limpidezza delle acque sorgive. Nell'immaginario degli abitanti il sud rappresenta il futuro, il luogo delle trasformazioni, del recupero ambientale, non solo il luogo dove risiedono funzioni esterne alla città.

4. *L'identità delle frazioni e le isole*: l'immagine decentrata di Prato viene riproposta con grande forza con l'obiettivo principale di preservare l'identità delle frazioni, rivendicando la propria riconoscibilità entro la città e attraverso le circoscrizioni. La presenza di nuclei di antico impianto nel territorio pratese, l'esistenza di un nucleo centrale che l'eccesso di servizi porta alla congestione, la struttura da sempre decentrata del ciclo tessile sono i principali elementi che hanno portato alla nascita di vere e proprie "isole", parti di città distinte, con un proprio toponimo e una propria specifica identità.

5. *La città-fabbrica*: Secchi individua nella città-fabbrica l'immagine che maggiormente caratterizza Prato, il luogo dove regna la *mixité* (in particolare residenze e attività produttive), il luogo che a partire dal centro antico si dirama in tutte le direzioni, incontrando i quartieri di edilizia residenziale pubblica e privata e gli

---

<sup>56</sup> In seguito a uno studio sulla direzione dei venti, il sud è apparso come il luogo più adatto dove insediare tutto ciò che con i suoi odori e rumori poteva infastidire la città. Studi recenti effettuati da biotossicologi mostrano, invece, che il regime dei venti fa sì che sia il nord la parte maggiormente inquinata della città.

<sup>57</sup> Dal punto di vista fisico la declassata non rappresenta un vero e proprio limite, in quanto attraversata da strade e edificato, ma è considerata il confine tra due parti di città differenti.

spazi aperti che separano le frazioni dalla città. I piani precedenti hanno cercato di ridurre questa immagine, ridimensionando ed eliminando in primo luogo le aggregazioni di residenze e industrie. Secchi individua come identità forte – sulla quale basare le strategie future – quella che fino a quel momento era stata considerata una situazione inaccettabile da eliminare. “Esito della grande espansione industriale del dopoguerra, la “città-fabbrica” è certamente la parte più affascinante e problematica di Prato, quella nella quale il “mito pratese” più chiaramente si rappresenta, facendo di Prato una città unica ed interessante” (*ibidem*, 33).

6. *La macchia d’olio*: nei piani a partire dal dopoguerra l’immagine della “macchia d’olio” – caratterizzata da una particolare integrazione tra residenze, attrezzature e industrie – è sempre stata utilizzata per descrivere lo stato di fatto, cui il piano contrappone un’idea di ordine e di struttura. L’immagine della macchia d’olio coincide con gli anni di maggior sviluppo ed espansione industriale, in cui aumenta vertiginosamente la richiesta di ambienti vastissimi e senza limitazioni spaziali. Conseguentemente alla grande espansione industriale, anche l’espansione residenziale cresce ma con ritmi più lenti.

7. *Le barriere*: l’immagine che attraversa i piani degli anni cinquanta e sessanta è un’immagine di Prato limitata nella sua crescita da due grandi “barriere” – la ferrovia verso Pistoia e la vecchia autostrada prima e la nuova autostrada poi – che hanno condizionato le direttrici di crescita della città in maniera caotica e irregolare. Solo a partire dal piano di Sozzi e Somigli (1975-1981) la ferrovia inizia ad essere vista come un punto di forza, un’occasione, in particolare rispetto ad un suo uso metropolitano e alla centralità delle sue stazioni.

Dalla ricostruzione di queste immagini Secchi ricava una città divisa in “parti”, individuando in particolare tre tipi di città: la prima città è costituita dal nucleo antico che, oltrepassando le mura, si interseca con la città-fabbrica e il “regno” della *mixité*. Questa parte di città è anche denominata la “città densa” per i suoi isolati densi e compatti quasi completamente edificati. La seconda città rappresenta l’esito delle politiche pubbliche e private ed è caratterizzata dai grandi quartieri residenziali. In questa parte di città, denominata “città delle quadre” si incontrano anche i “paesi”, i “macrolotti”, le aree delle grandi attrezzature urbane. La regola insediativa più frequente vede gli edifici disposti lungo i lati di grandi isolati, con il fronte sulla strada ma con affaccio anche sul retro, su grandi spazi aperti in cui trovano luogo parchi e attrezzature sportive alla scala urbana. La terza città, infine, comprende le aree agricole percorse da “filamenti” urbani lungo le strade più antiche, le pievi ed i “paesi” più esterni, oltreché le grandi riserve naturali della Calvana e del Monferrato, del Montalbano e delle “zone umide”.

Le indagini e le interpretazioni della città scaturite dalle diverse fasi di analisi, in particolare dagli itinerari del rilievo e dell’ascolto, l’eredità più preziosa del Piano Secchi: un enorme e minuzioso apparato diagnostico del territorio che indaga ogni singolo pezzo di città evidenziando la forte eterogeneità di Prato ma anche le singole parti di città che la compongono, le diverse regole insediative che la caratterizzano e che, a loro volta, danno luogo a differenti rapporti tra lo spazio costruito e quello aperto, nonché a differenti modi di abitare la città.

#### 4.2.2.1 *La città-fabbrica e il concetto di mixité*

L’immagine di Prato basata sulla coesistenza tra città e fabbrica oggi non è più largamente condivisa. La società pratese è cambiata, è cambiata la struttura sociale, molto più diversificata, è cambiato il rapporto residenza-industria. Ciò ha portato alla

nascita di piccole intolleranze da chi non condivide il modo di vita del "modello pratese": stanzone e telaio accanto casa; rumori e odori a qualsiasi ora del giorno, etc. Un'analisi minuziosa evidenzia però comportamenti diversi che in maniera diversa devono essere trattati.

I caratteri principali della città-fabbrica sono, come già accennato nel precedente paragrafo, l'elevata *mixité*, in particolare di residenze e attività produttive (molto sovente inquinanti); l'elevato rapporto di copertura; l'utilizzo massimo dell'infrastruttura idraulica e viabilistica preesistente. Tale *mixité* rappresenta l'esito di un processo storico in cui progetti individuali e collettivi si sono succeduti nel tempo e, seppur a volte in maniera imperfetta, per lungo tempo hanno funzionato, e in alcune zone funzionano ancora, mantenendo un proprio equilibrio. La *mixité* però non caratterizza solo la città densa. Essa invade anche i "filamenti" e i "paesi" più esterni creando una frammistione tra residenza e attività produttive che si articola secondo regole insediative differenti. In particolare, Secchi individua cinque principi secondo i quali si organizza la città-fabbrica:

1. *La formazione a bassa densità.* In tale organizzazione gli edifici sono disposti in maniera isolata – il capannone artigianale e la villetta mono o bifamiliare – su di un lotto con affaccio su ampie aree coltivate e caratterizzato da spazi aperti che diventano giardino e pertinenza per il luogo di lavoro.

2. *La formazione a pettine.* Tale principio si traduce in un impianto di linee tra loro ortogonali in cui la residenza è disposta lungo la strada principale e, ortogonalmente ad essa, i capannoni allineati penetrano nel territorio agricolo formando delle "c" aperte.

3. *La formazione a fasce.* Una fascia di residenze, una fascia di spazio aperto – che svolge contemporaneamente la funzione di servizio alla produzione e di giardino alle abitazioni – e una fascia di edifici destinati alle attività produttive, tutte tra loro parallele, rappresentano gli elementi che strutturano l'isolato.

4. *Il cul-de-sac.* Questo rappresenta il principio proprio della città-fabbrica e trova luogo nella parte più densa della città: la residenza è situata ai bordi di grandi isolati all'interno dei quali trovano posto i capannoni industriali. Tali capannoni sono raggiungibili attraverso percorsi a *cul-de-sac*, appunto, che spesso terminano nelle corti interne alle fabbriche. Nonostante l'elevata densità, i numerosi slarghi e piazze interne caratterizzano il tessuto della città-fabbrica rendendolo ricco di luoghi potenzialmente tranquilli e di spazi flessibili, definendo nuove dimensioni, ritmi e scansioni nel tessuto urbano pratese.

5. *L'isolato compatto.* In questo tipo di organizzazione si raggiungono rapporti di copertura elevatissimi che complicano il rapporto tra residenza e attività produttiva. Residenze e capannoni di diversa entità sono aggregati secondo una logica additiva che sovente porta all'intasamento dell'intero isolato.

Dal punto di vista tipologico, quindi, la città-fabbrica comunemente denominata, quella che caratterizza la città densa, è articolata da stabilimenti industriali – che possono variare da uno stanzone di poche centinaia di mq fino a veri e propri capannoni industriali – e da case a schiera comunemente denominate "trenini", così come indicate nella particolare declinazione pratese. La residenza è un elemento importante della città-fabbrica. Disponendosi solitamente ai margini di grandi isolati, all'interno dei quali trovavano posto le industrie, hanno dato luogo a una forma urbana semplice e riconoscibile che per molti anni ha rappresentato il modello di vita pratese ed, in particolare, il forte rapporto che gli abitanti avevano instaurato con il luogo di lavoro. Con il tempo questa immagine è cambiata, è aumentato il benessere, sono cambiate le strutture sociali, è aumentata l'insofferenza

nei confronti di situazioni e funzioni del passato non più contrapposte, in alcuni casi, da un senso identitario da parte degli abitanti.

Contemporaneamente si è andata sempre più consolidando l'immagine, proposta anche dagli ultimi piani urbanistici, di una città nella quale industria e residenza potessero essere tra loro separate. Questo ha portato, negli ultimi anni, un insediamento sempre maggiore del settore terziario e di ulteriori residenze nella città-fabbrica a discapito delle attività produttive. Il tessuto misto, che caratterizza veri e propri pezzi di città, con strade e piazze interne, lascia posto alle espansioni lineari e alla grande lottizzazione del macrolotto che necessiterebbero di una maggiore articolazione funzionale e spaziale.

"L'esito, assai ambiguo, è quello di uno spazio urbano sempre più frammentato dal punto di vista funzionale, tipologico e morfologico; una città ove ci si orienta con difficoltà, difficile da percorrere, di scale e misure continuamente mutevoli: una città "interrotta" e poco amata. ... Se oggi la *mixité* è divenuta, nell'opinione comune e contrariamente al passato, un problema, ciò è avvenuto a causa di una eccessiva commistione e vicinanza di volumi e superfici destinati ad usi differenti e tra loro parzialmente incompatibili ed a causa di eccessivi rapporti di copertura" (*ibidem*, 37). Secchi individua la causa di questi problemi in una *mixité* parto di un processo di costruzione della città fortemente decentrato, affidato ai singoli, a una molteplicità di operatori di piccole, a volte piccolissime, dimensioni, che hanno agito entro regole urbanistiche ed edilizie minime, guidati da un processo di sviluppo produttivo molto chiaro e determinato. Tali esiti, oggi considerati negativi dalla maggior parte della cittadinanza, possono essere eliminati, secondo Secchi, solo attraverso interventi fortemente coordinati e non più decentrati.

### 4.2.3 La struttura e i contenuti del piano

Prato è stata tra le prime città in Toscana a sperimentare contenuti, forme e procedure della nuova legge urbanistica regionale in materia di governo del territorio del 1995.<sup>58</sup> Strutturare il piano in "sistemi", "unità elementari" e "luoghi", dalle cui interpretazioni costituirne uno "statuto", è stata sicuramente un'occasione importante per venire fuori da una lettura ormai troppo semplificata – quale la zonizzazione – per la complessità che caratterizza il territorio e la società attuale. In questa nuova ottica, quindi, e secondo i dettami della nuova disciplina urbanistica regionale, il Piano Secchi si articola in Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico.

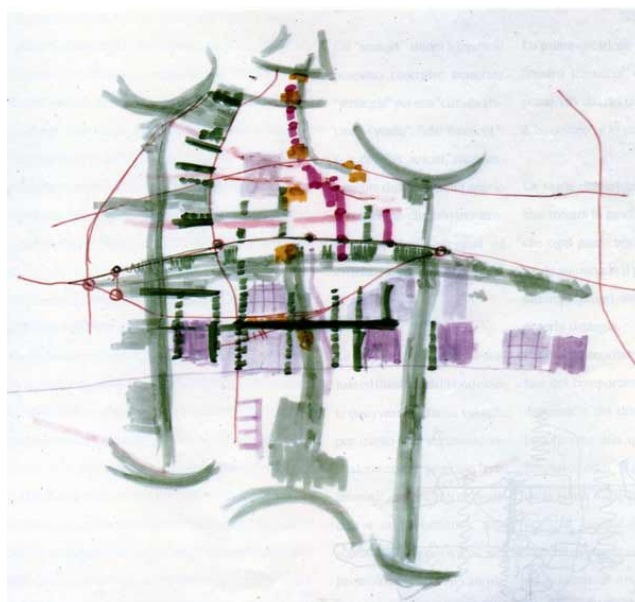


FIG. 4.6 – Struttura del piano – schizzi di elaborazione

<sup>58</sup> Ovviamente la legge urbanistica cui si fa riferimento, la n. 5/1995, è considerata "nuova" se la si colloca al periodo di redazione del piano. La stesura del nuovo piano regolatore di Prato, infatti, è stata commissionata nel 1993, quando la legge regionale ancora non era andata in vigore, ma si era già a conoscenza dei suoi contenuti. Tale legge è stata poi aggiornata nel 2005.

#### 4.2.3.1 Il Piano Strutturale

Il nuovo piano regolatore è caratterizzato da un'impostazione fortemente legata agli aspetti fisici del territorio, che emerge attraverso una minuziosa lettura dei "materiali" che compongono ogni singola parte dell'ambiente urbano. Per questo motivo, più che parlare di strategie di piano basate su sistemi e gerarchie di obiettivi, Secchi individua dei centri tematici intorno ai quali costruire il piano, integrando e componendo "i diversi 'sistemi' che danno al territorio di Prato una struttura nella quale possa da ognuno essere riconosciuta una 'città da abitare', una città 'verde' e una città che 'funzioni'" (Secchi, 1996b, 135).

Tale approccio al territorio viene sviluppato da tre diversi punti di vista, ovvero attraverso la sua organizzazione in "sistemi"; indagando e definendo lo "statuto dei luoghi"; riconoscendo "unità territoriali organiche elementari". Simili concetti, introdotti dalla nuova legge regionale, consentono sicuramente un passo avanti nella disciplina, distanziandosi dalla tradizionale distinzione delle aree per zone funzionali. La legge però, non offrendo definizioni chiare per ognuno dei concetti esposti, lascia liberi i diversi piani di fornire proprie interpretazioni. In questo senso, il piano di Prato attribuisce al concetto di sistema i significati di identità, appartenenza ed integrazione; al concetto di statuto quello di luogo, della sua biografia, ruolo e prestazione; al concetto di unità organica elementare la riconoscibilità.

In riferimento alla disciplina generale del territorio, quindi, il piano non definisce una vera e propria strategia bensì effettua un'analisi e riprogettazione puntuale di tutti gli spazi e i materiali rilevati. Una dimensione propriamente strategica, in linea con l'approccio progettuale definito, si può riscontrare invece per le aree strategiche di trasformazione, che il piano organizza in 12 "schemi direttori". Alcuni di questi schemi direttori sono a loro volta costituiti da "progetti norma", ovvero da un insieme di prescrizioni più precise da osservare riguardo i caratteri dei singoli interventi di trasformazione. Gli schemi direttori e i progetti norma – costituendo una mera funzione di indirizzo, ma definendo allo stesso tempo i temi, i luoghi, i modi, i costi e i tempi della trasformazione e dovendo risultare verificati in fase attuativa – rappresentano la vera e propria disciplina strategica del piano.

#### **Sistemi**

Il sistema rappresenta quell'insieme di spazi, luoghi ed edifici riconoscibili, dotati cioè di una propria identità e appartenenza, tra loro integrati ed interdipendenti. In una realtà complessa quale quella di Prato, il progettista semplifica il punto di osservazione individuando cinque distinti ambiti di lettura, ovvero riconoscendo cinque principali sistemi: il sistema dei luoghi centrali, il sistema della residenza, il sistema della produzione, in sistema ambientale, il sistema della mobilità. Ogni sistema a sua volta è costituito da eventuali sottoarticolazioni tematiche (corrispondenti ai sub-sistemi) e da una regola che costituisce il campo di indagine per l'approfondimento del tema.

*Il sistema dei luoghi centrali* è costituito dai grandi luoghi di incontro collettivo quali le piazze, le strade commerciali, i viali e i giardini, le sedi amministrative, culturali, del culto e dello spettacolo, etc. Essi – distinti in quattro sub-sistemi quali il centro antico, i luoghi centrali alla scala urbana, le attrezzature urbane e i centri civici – si articolano in luoghi e percorsi che attraversano l'intera città, dal centro antico alle singole frazioni, e "sono per definizione attrattori di flussi di persone da grande distanza. Essi sono luoghi dello 'stare', dei riti dell'incontrarsi, del vedere e farsi vedere, del fare compere e divertirsi" (*ibidem*, 145). Rispetto a questo tema il piano

propone una strategia di recupero ed innovazione degli spazi collettivi. Oltre a rilevare i luoghi di aggregazione esistenti, infatti, propone anche la progettazione di nuovi centri civici nei quartieri di nuovo o recente impianto con lo scopo di legare i vecchi ad i nuovi quartieri, all'interno di una rete di centralità che il piano tende a valorizzare e completare.

*Il sistema della residenza* pone come obiettivo una politica che non comporti ulteriore consumo di suolo bensì che si fondi sul recupero delle aree residenziali esistenti e messe a disposizione dal trasferimento delle attività produttive. Oggetto principale di tale politica è ovviamente la città-fabbrica. In particolare, per quanto riguarda il sistema della residenza il piano strutturale propone: il recupero dell'edilizia degradata del centro antico e di quella interessata dai primi piani di edilizia pubblica nei "paesi"; interventi di "legatura" tra i quartieri di recente formazione ed i nuclei preesistenti attraverso l'eventuale ridisegno degli spazi aperti e, a volte, l'aggiunta di nuovi elementi compositivi; una strategia di trasformazione della città-fabbrica che, tenendo conto delle domande che si presentano sul mercato e delle reali richieste di trasferimento delle industrie, utilizzi la ristrutturazione come strumento primario per conferire a Prato un nuovo disegno complessivo<sup>59</sup>. In riferimento a tali obiettivi, e attraverso una classificazione che è al tempo stesso cronologica e morfologica-funzionale, il sistema della residenza si struttura in cinque sub-sistemi: città antica, città antica residenziale, interventi residenziali unitari, città della residenza in aggiunta, residenza nelle aree della *mixité*.

*Il sistema della produzione* – suddiviso nei sub-sistemi: i capisaldi della produzione, le aree della *mixité* e i macrolotti – si fonda sul presupposto che il trasferimento dell'industria all'esterno della città sia un processo lento e graduale<sup>60</sup>. Al momento della sua elaborazione il piano è investito infatti da processi di ristrutturazione che in alcune parti della città sono già ad uno stato talmente avanzato da far intravedere una possibile conclusione in periodi ravvicinati, mentre in altre zone tale processo non è ancora iniziato o non ha ancora assunto caratteri chiari. Il piano propone perciò un atteggiamento flessibile, indicando in alcuni casi il trasferimento degli impianti produttivi, specie se inquinanti; in altri casi consentendo la possibilità del trasferimento, senza però renderlo obbligatorio; in altri casi ancora permettendo la permanenza dell'industria in loco. Tale selezione viene effettuata sulla base di considerazioni attinenti il tipo di lavorazione, il contesto edilizio di riferimento, le relazioni con le altre parti della città. All'interno di questi possibili interventi, la politica principale del piano per il sistema produttivo è quella di evitare un aumento dell'offerta di aree produttive, perlomeno fino a quando quelle esistenti non siano adeguatamente attrezzate ed infrastrutturate. In seguito al forte crollo del sistema produttivo cui è stata investita Prato alla fine degli anni '90, si può affermare che la politica di contenimento dell'attività produttiva prevista da Secchi – anche se per motivi differenti – è stata lungimirante. Nonostante questa considerazione postuma, c'è da evidenziare comunque che, durante il processo di formazione del

---

<sup>59</sup> La ristrutturazione e il ridisegno della città-fabbrica così come inteso da Secchi in realtà non si è verificato. Infatti, a causa di un crollo del settore tessile che il piano in nessun modo aveva previsto, un numero sempre maggiore di attività produttive sono state dismesse. In questo modo si è resa disponibile una quantità di volumetrie da riconvertire talmente elevata da procurare al piano non poche ripercussioni sulle strategie previste. (cfr. § 4.3.4)

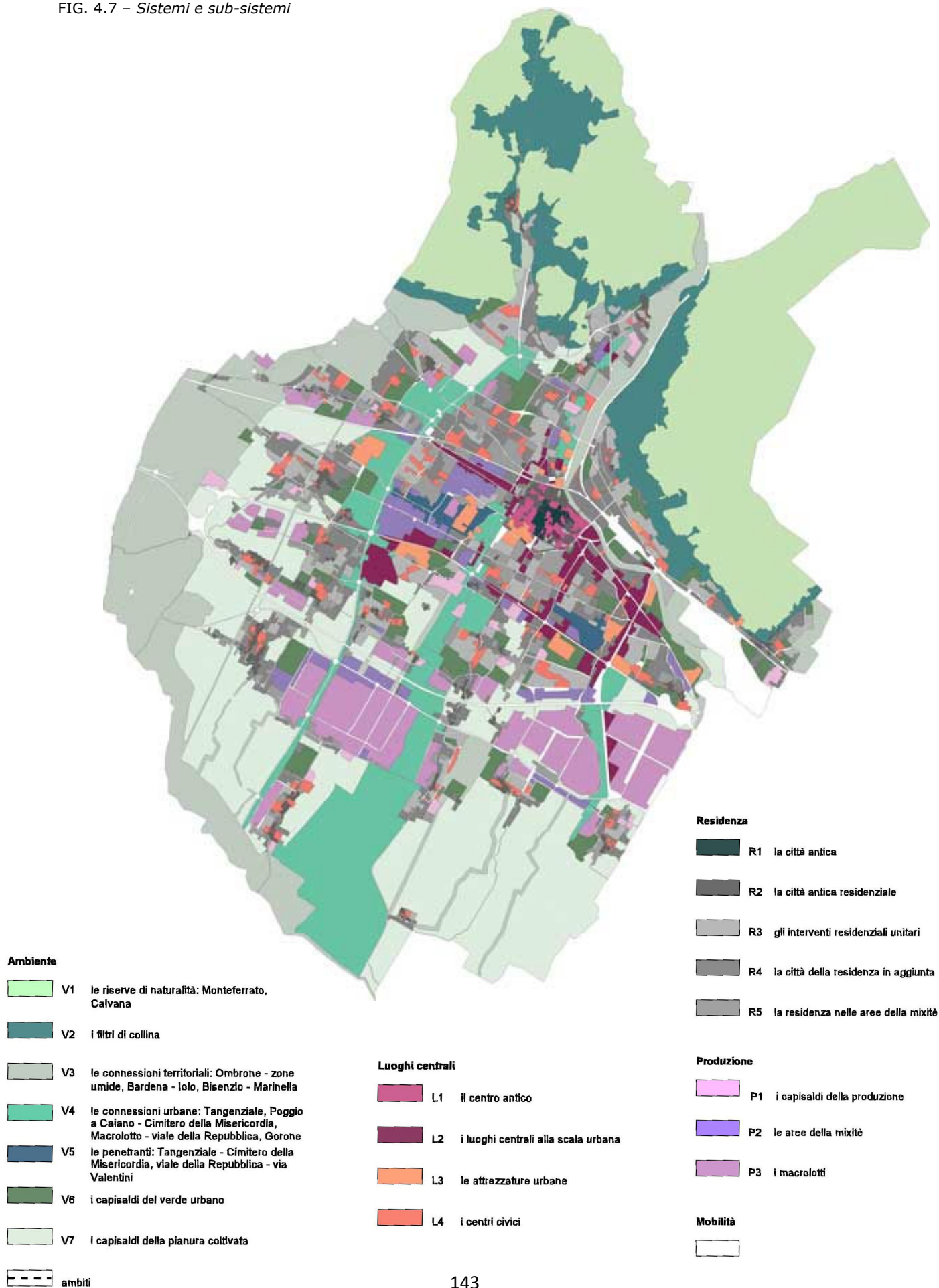
<sup>60</sup> Quello che il piano considera un processo lento e graduale in realtà è risultato essere un processo molto rapido, che nel giro di pochi anni ha riconfigurato larghe parti della città. Ulteriore esito differente rispetto alle previsioni del piano è quello di constatare che la forte ristrutturazione della città-fabbrica non è avvenuta per il trasferimento delle industrie all'esterno della città, ma per una loro dismissione in seguito alla crisi del tessile.

piano, l'intento di contenere un'ulteriore espansione industriale è stato una delle principali cause di conflitti con le associazioni di categoria (industriali, artigiani, etc.). (cfr. § 4.3.3)

*Nel sistema ambientale* la rilettura e classificazione degli spazi aperti rappresenta l'occasione di verifica e riprogettazione delle continuità ambientali tra i diversi ambiti territoriali. Già dalla denominazione dei sub-sistemi è possibile infatti cogliere l'aspetto relazionale che li caratterizza (connessioni urbane, connessioni territoriali, filtri di collina, penetranti), oppure la loro natura areale e di polmoni verdi (riserve di naturalità, capisaldi del verde urbano e della pianura coltivata). Secondo questa struttura, "il progetto del sistema del verde si articola secondo cinque grandi fasce che, percorrendo la piana, collegano, lungo la direttrice nord-sud, le riserve di naturalità del Monferrato e della Calvana con il verde urbano e con il versante pedecollinare del Montalbano. Su queste fasce si innestano delle 'penetranti verdi' trasversali che entrano in città ridefinendone gli spazi aperti o si allungano nel territorio per riallacciarsi alle aree di interesse naturalistico della piana quali l'area dell'Ombrone e l'area agricola di S. Giorgio a Colonica." (*ibidem*, 151) Obiettivo generale che si pone Secchi per il sistema ambientale è quello di rendere l'intero territorio come un unico grande spazio fruibile per il tempo libero: "una rete di percorsi ciclabili e pedonali che collega la città ai grandi parchi della collina, delle zone umide e della pianura. Tra la città e i parchi naturalistici una serie di parchi urbani sede di attrezzature per il tempo libero ... Lungo i percorsi le pievi, le ville, i nuclei di antico insediamento, la poca edilizia rurale rimasta. Più oltre le 'riserve di naturalità'. Rendere fruibile il territorio di Prato ... vuol dire in primo luogo renderlo percorribile non solo dall'automobile ... Vuol dire proteggere le parti del territorio che ancora conservano caratteri ambientali tali da poter essere considerare 'parchi di fatto' e, naturalmente, al loro interno valorizzare i segni della natura e della passata antropizzazione: le gore, i molini, le pievi, i paesi." (*ibidem*, 156) In un simile approccio appare chiaro, quindi, la volontà di perseguire l'obiettivo di qualità urbana tanto auspicato (cfr. § 2.4).

*Il sistema della mobilità* propone una funzionalizzazione e gerarchizzazione della maglia stradale – definendo per ciascuna tipologia di strada caratteri e problemi da risolvere – così strutturato: strade di scorrimento; strade di attraversamento; strade di connessione tra la maglia metropolitana e la rete urbana; strade attrezzate; strade di penetrazione e di collegamento; strade, piazze e spazi pedonali tutelati. Di particolare importanza, per la soluzione di gran parte dei problemi della circolazione a Prato e nella "piana", è la definizione del carattere dell'asse delle industrie, ovvero un percorso indipendente, che si stacca dalla viabilità ordinaria e che consente di allacciare le maggiori zone produttive alla grande rete viabilistica, liberando notevolmente larga parte delle zone residenziali dall'attraversamento di mezzi di trasporto pesante. Altra riflessione approfondita dal piano è la costruzione di una rete tranviaria. Nonostante le due proposte avanzate, una delle urgenze maggiormente sentite cui il piano deve rispondere è la realizzazione di nuovi parcheggi, soprattutto nei pressi del centro antico e dei grandi attrattori. Ciò che in sostanza il piano propone è la ristrutturazione della rete viabilistica, la definizione dei tracciati e dei caratteri dei differenti tipi di strada, l'individuazione di una rete di piste ciclopedonali, la delimitazione di alcune aree pedonali o a traffico limitato in corrispondenza dei principali luoghi centrali, la previsione di una vasta gamma di aree di sosta.

FIG. 4.7 – Sistemi e sub-sistemi



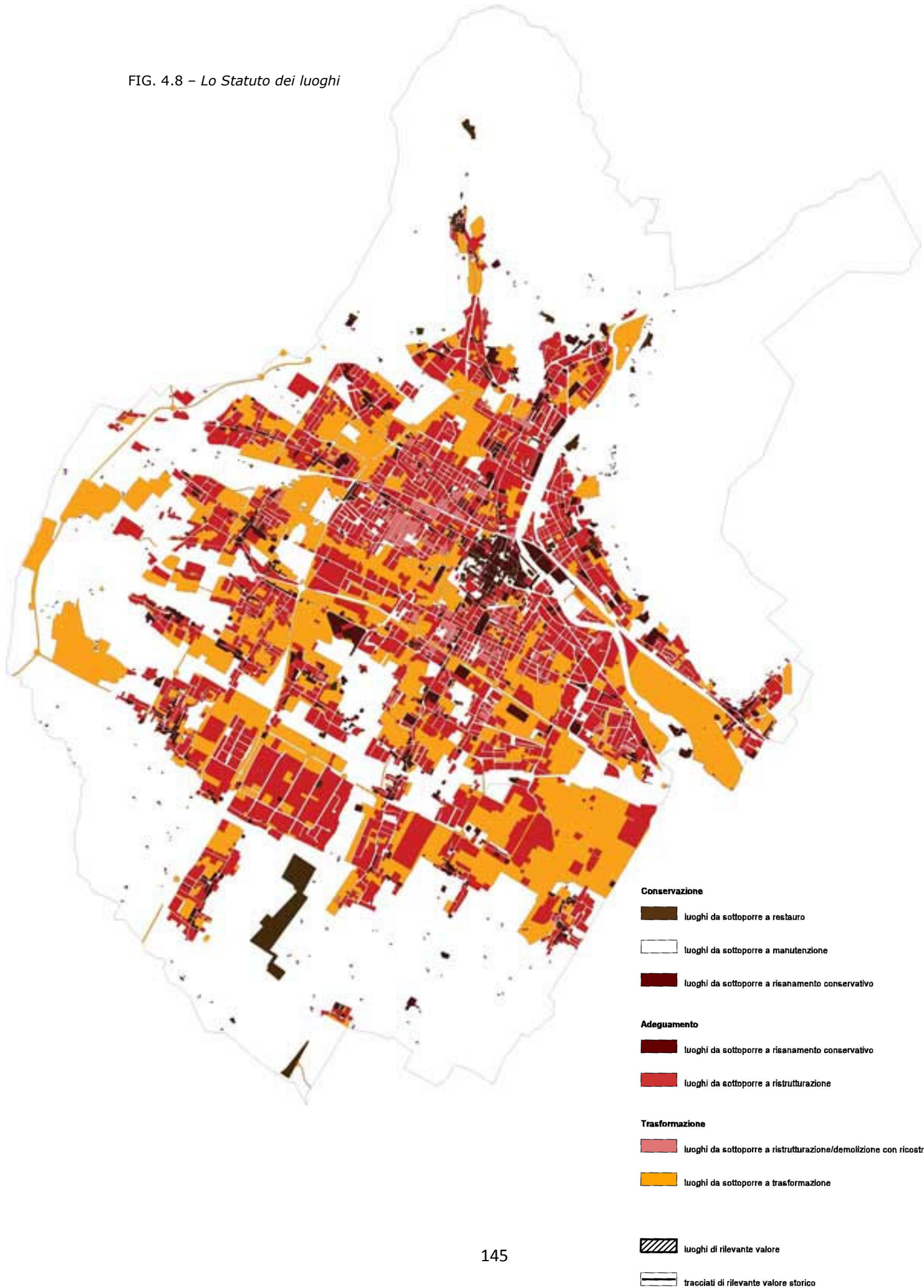
### **Statuto dei luoghi**

Lo Statuto dei luoghi viene interpretato da Secchi come una lettura della città nella sua evoluzione storica, nella sua costituzione fisica e nelle sue prestazioni<sup>61</sup>. Una lettura attraverso la quale ci si pone il problema di quali parti della città conservare, adeguare o trasformare, con riferimento sia agli edifici che agli spazi aperti ma con una logica nuova, che non si limita unicamente agli edifici e ai luoghi di riconosciuto valore storico-artistico bensì analizza l'intera città contemporanea nella sua complessità. Un approccio simile diventa particolarmente complicato in una città come Prato in cui, usciti fuori dalle mura trecentesche, la quasi totalità degli edifici e degli spazi aperti non rientra nelle tradizionali classificazioni di manufatti di elevato valore storico-artistico. È per questo che, al fine di evitare che la città diventi un'unica "grande anonima 'periferia' ... perdendo i caratteri propri, ciò che ne fa una città unica" (*ibidem*, 186), lo statuto dei luoghi effettua una meticolosa definizione dei diversi ed eventuali tipi di intervento cui ciascun "materiale" può e deve essere sottoposto. "È qui che le politiche del sistema della residenza e della produzione, la sostituzione in particolare di edifici industriali con residenze o edifici terziari ed i suoi limiti assumono concretezza e specificità" (*ibidem*, 186). Di qui l'interpretazione del piano strutturale di elaborare, attraverso lo statuto dei luoghi, una mappa dei luoghi da sottoporre rispettivamente a restauro, manutenzione, risanamento conservativo, ristrutturazione, ristrutturazione-demolizione con ricostruzione, trasformazione. Il traslare dalla scala edilizia a quella territoriale le diverse categorie di intervento è effettuato con l'intento di fondere il concetto di norma con un'idea di spazio connessa al concetto di qualità.

---

<sup>61</sup> Il concetto di prestazione, come qui inteso, è riferito in primo luogo alla prestazione dei singoli "materiali urbani" (es. quale deve essere la larghezza minima che deve avere un marciapiede per risultare sufficiente al passaggio di uno o due pedoni, con quale materiale deve essere realizzato, etc.); in secondo luogo bisogna valutare la prestazione che scaturisce dall'accostamento di diversi "materiali urbani" (es. studio della posizione della pista ciclabile rispetto la carreggiata stradale, l'area di sosta ed il marciapiede, etc.); infine bisogna stabilire i livelli che alcuni fenomeni possono raggiungere in alcune zone (es. livello di rumorosità, di inquinamento atmosferico, etc.). Cfr. Secchi B. (a cura di) (1996b), *Un progetto per Prato. Il nuovo piano regolatore*, Alinea, Firenze, p. 184.

FIG. 4.8 – *Lo Statuto dei luoghi*



### **Unità territoriali organiche elementari (Utoe)**

L'interpretazione fornita dal piano di Prato, in linea con quanto definito dalla legge regionale, concepisce le Utoe come perimetrazioni di parti organiche di città, aggregazioni riconoscibili, identificate dai cittadini attraverso toponimi entrati anticamente o recentemente nel linguaggio comune. Le Utoe rappresentano quindi principalmente i "paesi", "quartieri" o altri "luoghi" che nell'immaginario collettivo sono divenuti riferimenti spaziali importanti. Ad ogni Utoe viene associato il controllo strategico delle quantità del piano, ovvero la dimensione complessiva degli insediamenti rispetto al contesto territoriale e la verifica localizzata circa il soddisfacimento del fabbisogno di standard. Coerentemente con questa logica quantitativa, il loro margine è riportato alle suddivisioni delle rilevazioni statistiche.

Particolarmente interessante risulta la metodologia utilizzata per la dotazione degli standard sul territorio. L'analisi della dotazione degli standard da distribuire sull'intero territorio avviene infatti in tre tempi: una prima fase prevede un'osservazione globale delle dotazioni che, nel complesso, e secondo le previsioni del piano strutturale, devono essere pari ad almeno una volta e mezzo il limite minimo richiesto dalla legge; una seconda fase di analisi considera gli standard presenti nelle tre parti significative della città – la città densa, la città delle quadre, la città dei filamenti (cfr. § 4.3.1) – che consentono il raggiungimento di differenti livelli di dotazione di attrezzature; infine, si considerano gli standard entro ciascuna unità territoriale organica elementare. Da questo tipo di impostazione e di analisi emerge, prevedibilmente, che le dotazioni aggregate sono di poco inferiori nella "città densa", molto superiore ai minimi nella "città delle quadre" e superiore ai minimi, anche se in maniera minore, nella "città dei filamenti". Da questo studio emerge quindi la politica del piano strutturale che prevede di collocare le aree a standard nella parte intermedia della città, tra i "paesi" ed il centro cittadino.

### **Schemi direttori e Progetti norma (SD e PN)**

Come già accennato, gli schemi direttori e i progetti norma rappresentano la strategia di trasformazione della città.

I luoghi della trasformazione a Prato formano una mappa discontinua, fatta di punti tra loro distanti che possono però essere uniti da una rete di temi (Secchi, 1996b). Compito principale degli schemi direttori è appunto quello di costruire relazioni tematiche che uniscano luoghi e progetti appartenenti ad una stessa area problematica, come ad esempio i parchi della tangenziale, la riqualificazione del macrolotto 0, etc. Hanno quindi l'obiettivo principale di costruire relazioni funzionali e modalità d'intervento in luoghi strutturalmente rilevanti e strategici della città. Ai progetti norma, invece, spetta il compito di specificare il senso della trasformazione, come ad esempio l'Ospedale, la Stazione Centrale, il parco dei Ciliani, etc. (fig. 4.10).

Gli schemi direttori quindi dettano le "regole" che riguardano il "progetto di suolo" di un'area estesa – che potrebbe appartenere anche a sistemi e sub-sistemi

FIG. 4.9 – Le Unità territoriali organiche elementari

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. Figline               | 18. Casale            |
| 2. S.Lucia               | 19. Vergaio-Tobbiana  |
| 3. Viaccia               | 20. S.Giusto          |
| 4. Maliseti              | 21. Grignano-Cafaggio |
| 5. Strozzi               | 22. Cafaggio          |
| 6. via Bologna           | 23. Iolo              |
| 7. Il Cantiere           | 24. Tavola            |
| 8. La Pietà              | 25. Fontanelle        |
| 9. S.Ippolito            | 26. Paperino-Colonica |
| 10. Galciana-Capezzana   | 27. Interporto        |
| 11. Filzi-Pistoiese      | 28. Macrolotto 1      |
| 12. Centro antico        | 29. Macrolotto 2      |
| 13. Stazione             | 30. Monteferrato      |
| 14. Il Soccorso          | 31. Calvana           |
| 15. via Valentini        | 32. Aree umide        |
| 16. Le Macine, la Querce | 33. La "piana"        |
| 17. Mezzana-via Marconi  |                       |

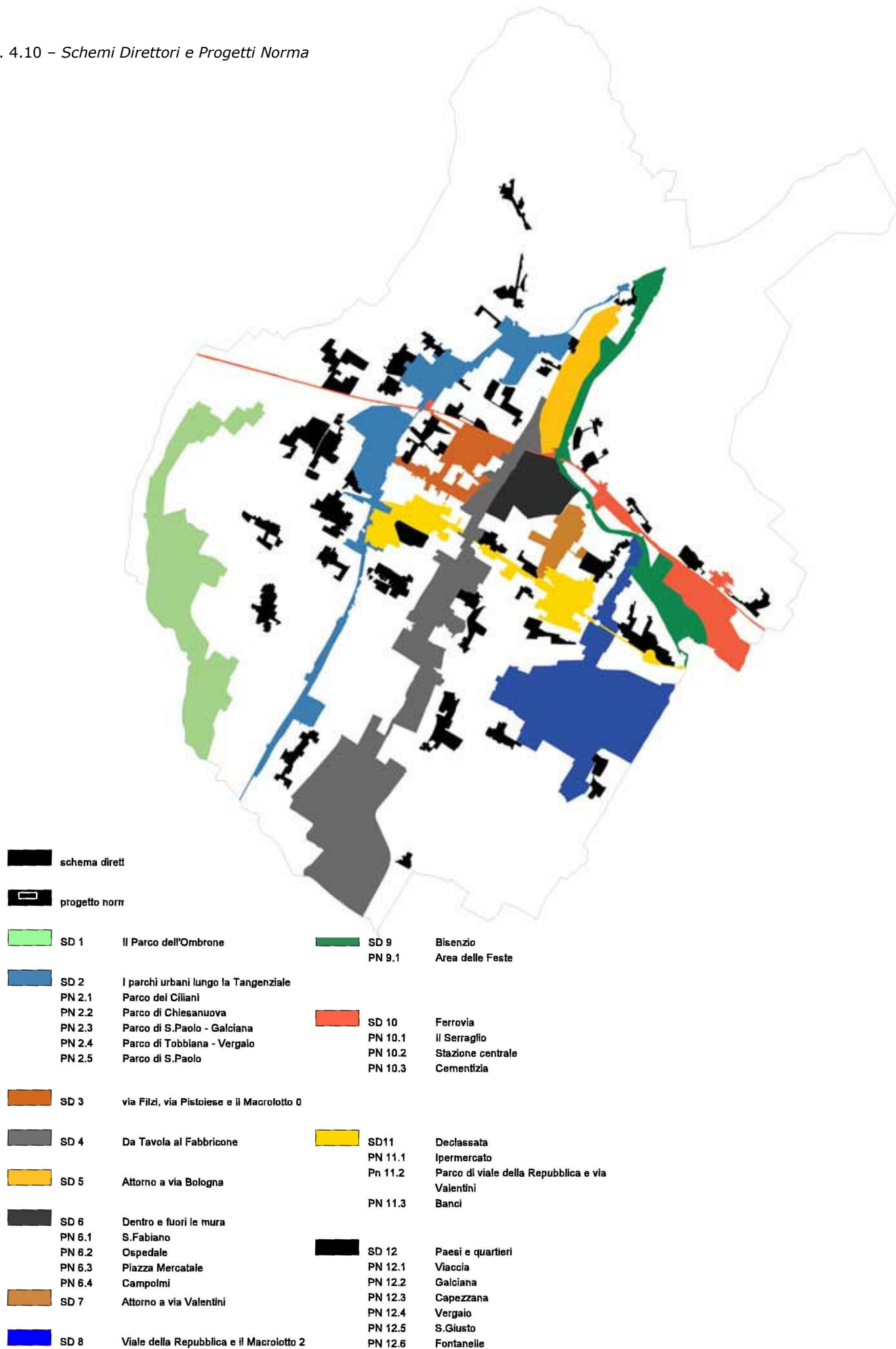


differenti ma interessata da un programma di trasformazione unitario – e quindi fornisce delle prescrizioni che possono riguardare gli allineamenti, gli accessi, le altezze, i rapporti di copertura, i fronti commerciali e specifiche destinazioni d'uso. L'esito dello schema direttore non è determinato in quanto alle prescrizioni e agli indirizzi stabiliti possono corrispondere numerose varianti progettuali.

I progetti norma dettano norme più precise indicando in maniera specifica i caratteri dei singoli interventi di trasformazione. In particolare riguardano il principio insediativo, il disegno degli spazi pubblici, i materiali cui devono essere composti, la distribuzione tra superfici libere ed edificate e le diverse destinazioni d'uso. Un simile dettaglio fa sì che il progetto norma sia corredato da uno schema prefigurato di quello che sarà il progetto definitivo.

Lo scopo di un dettaglio simile nella definizione delle strategie era quello di definire una specifica analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria per poi stabilire uno strumento attuativo grazie al quale, attraverso forme di partenariato pubblico-privato, realizzare l'intervento. Nella fase attuativa simili intenti non si sono verificati. Gli schemi direttori non sono riusciti ad assumere la valenza strategica cui erano destinati, rendendo il piano debole sotto molti aspetti (cfr. § 4.3.4).

FIG. 4.10 – Schemi Direttori e Progetti Norma



#### 4.2.3.2 Il Regolamento Urbanistico

Il Regolamento urbanistico, attraverso una serie di indicazioni specifiche, regola il disegno, la conservazione, l'adeguamento e la trasformazione del suolo urbano. Gli indirizzi, le prescrizioni e le salvaguardie – in termini di obiettivi – del Piano Strutturale vengono qui tradotte in regole che incidono sui singoli edifici o loro parti. Tali indicazioni sono completate e specificate in allegati che costituiscono degli abachi e delle guide<sup>62</sup>, rispettivamente, agli interventi sugli spazi verdi, sugli edifici, e sulle strade.

“Se nel Piano strutturale ai ‘sistemi’, agli Schemi direttori ed ai Progetti norma è demandato il compito di costruire ed illustrare una strategia di conservazione, adeguamento e trasformazione della città, nel Regolamento urbanistico agli stessi è demandato il compito di consentire ai differenti soggetti di valutare, con sufficiente precisione, le condizioni entro le quali diviene possibile costruire programmi che si estendano nel futuro e, qualora fosse il caso, mobilitarsi per realizzarsi” (*ibidem*, 326). Una simile valutazione è permessa dal Regolamento urbanistico precisando, nel rispetto della suddivisione in sistemi prevista dal Piano strutturale, le regole per gli usi e le disposizioni sui “materiali” caratteristici di ciascun sistema, in riferimento alla realizzazione degli *standards*, agli strumenti di intervento, alla fattibilità geologica. Tali riferimenti sono tanto più precisi “quanto più la parte di città, la zona o il luogo è considerato ‘strategico’ dal piano strutturale: più precise per i luoghi investiti da Progetto norma (candidate ad essere investite da piani attuativi ad essi coerenti), meno per le aree investite da Schemi direttori, meno ancora per il resto della città e del territorio” (*ibidem*, 326). Nell'impostazione originale, quindi, in base alle stime e alle analisi effettuate nella fase di redazione del piano, gli interventi di trasformazione tramite ristrutturazione sono quelli che vengono considerati meno capaci di assorbire un utilizzo insediativo. Questa impostazione è quella che si è rivelata maggiormente distorsiva nell'attuazione del piano. In seguito alla forte dismissione di edifici produttivi e alla disponibilità di nuove e numerose volumetrie sul mercato edilizio, quest'ultimo ha privilegiato infatti la ristrutturazione proprio in quelle parti di territorio in cui il piano aveva dettato norme meno precise, tralasciando l'attuazione attraverso i Progetti Norma (cfr. § 4.3.4).

#### 4.2.3.3 Le Norme Tecniche di Attuazione (NTA)

Le Norme tecniche di attuazione del Piano strutturale e del Regolamento urbanistico sono caratterizzate da un'unica impalcatura per tre specifici articolati, con norme di raccordo: si parte in entrambi i casi con le norme definitorie dello strumento; si definiscono le norme generali per il territorio; infine, si arriva alle norme territorializzate (figg. 4.11-4.12).

---

<sup>62</sup> “Gli abachi dettano in forma scritta, numerica e grafica prescrizioni relative alle caratteristiche tipologiche e tecniche degli spazi edificati e, soprattutto, degli spazi aperti. Le guide contengono descrizioni, indirizzi, obblighi e divieti atti ad orientare in modi unitari la progettazione esecutiva di edifici e, soprattutto, degli spazi aperti e dei loro elementi costruttivi” (*ibidem*, 195).

FIG. 4.11 – Schema logico delle norme del Piano Strutturale (Fonte: Secchi, 1998b)

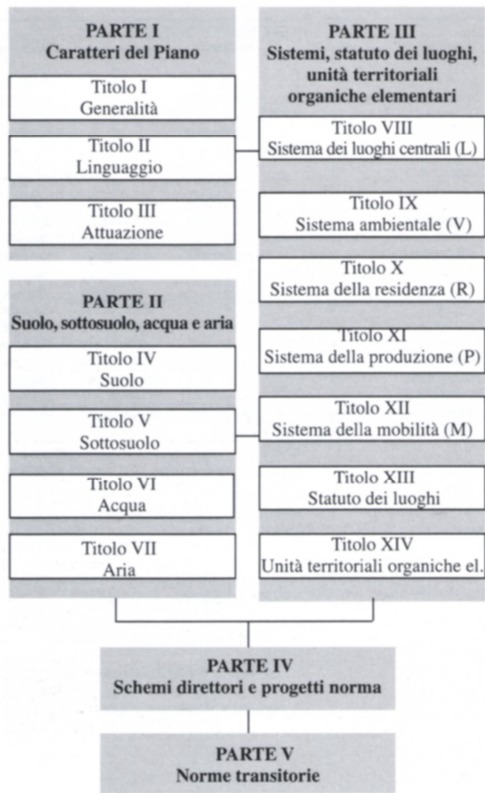


FIG. 4.12 – Schema logico delle norme del Regolamento Urbanistico (Fonte: Secchi, 1998b)



Nonostante la specularità dell’impianto normativo, vi dovrebbe essere un diverso trattamento all’interno dei singoli articoli i cui contenuti dovrebbero essere complementari nelle due componenti del Prg: nel Piano strutturale si riscontrano principi, opzioni e atteggiamenti; nel Regolamento urbanistico indicazioni operative.

Il Piano strutturale rappresenta la parte più innovativa del piano riformato, in cui sono contenuti concetti e linguaggi nuovi mediante i quali esprimere soprattutto norme di indirizzo. “Esprimersi in termini di indirizzo significa introdurre sinteticamente la descrizione, con il compito di argomentare, rendere convincente la prescrizione.” (*ibidem*, 209) In questo senso, all’interno del Piano strutturale, le norme dello Statuto dei luoghi, ad esempio, prescrivono l’atteggiamento operativo che dovrà tenere il Regolamento urbanistico nelle diverse situazioni (mantenimento delle condizioni esistenti, adeguamento alle nuove condizioni di esigenza, adeguamento con osservanza di particolari vincoli, trasformazione).

Nei punti in cui Piano strutturale e Regolamento urbanistico si occupano dei medesimi argomenti – è il caso dei Sistemi e Progetti norma – ciascuna componente rimarcherà le differenze che gli competono. Il Regolamento urbanistico, infatti,

fornisce nel dettaglio le informazioni, le regole e le prescrizioni su come operare, secondo quali modalità e con quali strumenti. Così, se prendiamo come riferimento i Sistemi, le norme del Piano strutturale indicano per ciascuno di essi le prestazioni, gli usi previsti ed esclusi, l'articolazione in sub-sistemi. Per questi ultimi, a loro volta, è fornita una descrizione morfologica e funzionale dello stato attuale, sono evidenziati i problemi, vengono enunciati gli indirizzi circa il principio insediativo, lo statuto dei luoghi e, se necessario, gli usi. Gli stessi Sistemi all'interno del Regolamento urbanistico sono disciplinati in maniera più operativa, definendo per ognuno di loro ulteriori regole relative agli usi e, laddove fosse necessario, gli strumenti di intervento.

Anche i Progetti norma sono caratterizzati da distinte discipline normative: nel Piano strutturale vengono precisati i caratteri dimensionali, funzionali e fisico-morfologici degli interventi previsti in riferimento agli obiettivi del piano; il Regolamento urbanistico, invece, definisce per ognuno di esso l'assetto morfologico e funzionale, indica gli strumenti e le procedure (intervento diretto e/o piano attuativo), le unità di intervento e le priorità, i soggetti incaricati della loro realizzazione.

La chiarezza che emerge da questa breve descrizione riguardo l'impostazione normativa definita dal progettista, non ha riportato nella fase gestionale e attuativa gli esiti sperati, probabilmente – come già accennato e come meglio definito nei successivi paragrafi – a causa di una definizione non esaustiva di una parte dell'apparato normativo, particolarmente per ciò che concerne il Regolamento urbanistico<sup>63</sup>.

#### **4.2.4 Il processo di formazione e approvazione del piano**

Lo studio per il nuovo piano regolatore ha avuto inizio nel 1993 portando alla presentazione, nel febbraio 1994, di un primo rapporto *Primi indirizzi per il nuovo Piano Regolatore* e, nel novembre 1994, del *Progetto preliminare del nuovo Piano Regolatore*, fino alla proposta definitiva nel maggio 1996.

Quando fu commissionata la stesura del nuovo piano regolatore era già in gestazione la nuova legge regionale per il governo del territorio, i cui principi ricalcavano le proposte dell'INU in merito ad una nuova legge urbanistica nazionale. I principi di tale legge, quindi, erano noti e, nonostante non si potesse dare per scontata una sua approvazione, ne fu tenuto conto al momento della stesura del progetto preliminare del piano, che in un certo senso si trasformò in una sperimentazione della nuova legge, portandosi dietro non pochi problemi interpretativi (Secchi, 1996a).

L'iter di approvazione del piano è stato caratterizzato da un percorso tortuoso. Esso infatti, per complicate vicissitudini che verranno di seguito raccontate, ha dovuto subire due adozioni distinte, con conseguenti fasi di osservazione, che hanno allungato di quasi un anno i tempi per la sua approvazione.

Agli inizi del 1997 viene adottato il piano strutturale per la prima volta. In seguito a tale adozione sono state presentate circa 800 osservazioni. Nonostante

---

<sup>63</sup> Il Piano Secchi in realtà ha un vizio d'origine in quanto redatto secondo la vecchia legge urbanistica nazionale e poi adeguato al nuovo modello. Tale adeguamento però si è verificato dal punto di vista formale ma, in alcuni casi, non dal punto di vista sostanziale. Ciò ha comportato spesso una sovrapposizione dei contenuti del piano strutturale a quelli del regolamento urbanistico generando un dialogo tra le due componenti per certi aspetti limitato e poco chiaro.

l'idea di molti che un numero così alto di osservazioni fosse un sintomo di scarso gradimento verso il Piano Secchi, in realtà, entrando nel merito delle singole osservazioni, ci si rende conto che esse rappresentano il frutto di una incomprensione generale della nuova struttura del piano. Più di 300 osservazioni infatti non risultano essere pertinenti, e quindi ritenute illegittime, in quanto relative a questioni riguardanti il regolamento urbanistico e non direttamente il piano strutturale. Una parte di queste osservazioni che, se non numerosa, appare comunque rilevante è stata presentata dall'Unione Industriali di Prato. Questa categoria rientra tra quegli attori che hanno avuto nei confronti del Piano Secchi un atteggiamento conflittuale, non condividendone cioè impostazione, scelte e strategie (tab. 4.1.). In particolare, l'Unione contesta "l'impostazione del piano Secchi, basata sull'idea di una fase involutiva del sistema tessile" (1997, 30/05, ITP), ritenendo che i dati prudenti cui fa riferimento il piano non siano attendibili – in quanto riferiti ad un periodo in cui Prato registrava flessioni occupazionali – e rivendicando un quinquennio di tenuta occupazionale i cui effetti sono riscontrabili anche sull'attività produttiva. C'è da sottolineare comunque che, in linea generale, tutte le associazioni di artigiani, industriali e commercianti hanno lamentato nei confronti del piano una sottostima delle aree da destinare alle loro attività.

In realtà, negli anni successivi all'entrata in vigore del piano, si è verificato a Prato il tracollo del settore del tessile, una crisi che né i progettisti del piano né l'Unione Industriali potevano prevedere. Per questo motivo si può ritenere una fortuna non aver accettato le osservazioni dell'Unione Industriali, che richiedevano maggiori volumetrie rispetto a quelle messe a disposizione. Nonostante la prudenza adottata a riguardo, tale crollo ha comunque pregiudicato in maniera notevole l'attuazione e la gestione del piano (cfr. § 4.3.4).

Tra le altre osservazioni e critiche sollevate dall'Unione vi sono anche dei contrasti con la previsione sulla mobilità: viene bocciata l'idea della tramvia (troppi disagi, impatto eccessivo, progetto indefinito), ritenendo migliore semmai il filobus, e viene proposta una metropolitana di superficie spostata a sud, lungo l'asse della declassata, che serva anche il polo espositivo. Vengono inoltre criticati i Progetti Norma, ritenuti troppo vincolanti per il Piano Strutturale e vengono chiesti parametri maggiormente indicativi e non prescrittivi. Ulteriori contrasti emergono per la questione riguardante indici e ristrutturazioni: «Servono indici più alti per chi deve trasferire l'azienda, per chi vuole abbattere un edificio e ricostruire. Altrimenti certe operazioni non si faranno mai, perché i valori previsti dal piano abbattano i valori patrimoniali» (1997, 30/05, ITP), in particolare per il macrolotto zero. Quest'ultimo sarà uno dei motivi principali che, nel momento di maggiore crisi per la città di Prato, ha compromesso l'attuazione delle strategie previste dal piano<sup>64</sup>. Infine, un'ulteriore discordanza pone in gioco le norme di salvaguardia che entreranno in vigore per il periodo tra l'approvazione del piano strutturale e l'approvazione del regolamento urbanistico: in questo tempo l'Unione chiede che, insieme a manutenzioni, ristrutturazioni e restauri, siano consentiti anche gli ampliamenti e le costruzioni ex novo, quando queste non contrastano con le indicazioni del vecchio e del nuovo prg.

---

<sup>64</sup> La parte strategica del piano era quella dei progetti norma e degli schemi direttori. Gli operatori immobiliari, in seguito al crollo del settore produttivo e alla conseguente dismissione di numerosi insediamenti industriali, si sono indirizzati verso la strada della ristrutturazione, agendo in maniera diversa dalle prospettive che il piano si era prefissato ma comunque nel pieno rispetto delle sue norme, in quanto attraverso la ristrutturazione potevano sfruttare indici decisamente più elevati rispetto a quelli previsti all'interno dei Progetti Norma (cfr. § 4.3.4).

Contemporaneamente al processo di adozione, il Tar sospende il piano regolatore accogliendo il ricorso presentato dall'Ordine degli Ingegneri di Prato che lamentava "l'incompletezza del materiale allegato alla cartografia del piano regolatore e la scarsa leggibilità di alcuni colori che avrebbe reso impossibile la corretta lettura delle carte" (1997, 15/10, ITP) e chiede al Comune di venire incontro alle esigenze dell'Ordine. Questo "piccolo" ostacolo lungo il percorso ha messo a dura prova l'efficienza del processo di formazione del piano, inficiando il processo di adozione portato avanti fino a quel momento oltretutto a creare scompiglio a livello politico<sup>65</sup>.

Il 17 luglio 1997 il sindaco di Prato, Fabrizio Mattei, firma con la Provincia e la Regione l'accordo di programma per il "nuovo" Piano strutturale, integrato con nuovi documenti, e per procedere a rinnovarne la pubblicazione, che verrà effettuata per la fine di agosto. In seguito alla pubblicazione, l'Ordine degli Ingegneri si ritiene soddisfatto dei nuovi elaborati e della disponibilità del Comune di Prato, decidendo così di ritirare la richiesta di sospensiva presentata qualche mese prima al Tar.

In seguito alla pubblicazione del piano sono state presentate 1117 osservazioni, valutate da una commissione urbanistica cui faceva parte anche il progettista Secchi e i presidenti delle circoscrizioni di Prato. Le questioni in sostanza erano le stesse che componevano le 800 osservazioni della prima pubblicazione. In particolare, la quasi totalità delle osservazioni prevedeva, in riferimento ai diversi settori per i quali erano state presentate – residenziale, produttivo, terziario – un incremento di volumetrie che, nel caso fossero state accettate tutte, avrebbero stravolto completamente il piano. Uno dei punti problematici del processo di piano, infatti, è stato rappresentato proprio dalla fase valutativa delle osservazioni. Una prova è il fatto che, nonostante la fase di presentazione delle osservazioni fosse stata chiusa il 25 ottobre 1997, nel mese di giugno 1998, dopo otto mesi, ancora si discuteva dei criteri per una loro valutazione. L'esito delle controdeduzioni, infatti, è stato determinato dal Consiglio Comunale con deliberazione numero 203 del 1 ottobre 1998<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> In seguito alla sospensione del Tar la giunta comunale decide di "ripubblicare il piano strutturale, compresi i suoi atti e l'intera cartografia, chiedendo al progettista anche la modifica dei colori che accompagnano le varie tavole" (1997, 11/06, ITP). Con ciò, quindi, si riparte daccapo, annullando la precedente fase di adozione e di osservazione ed allungando i tempi di adozione di almeno cinque-sei mesi. Questa strada sembrava l'unica percorribile in quanto il Tar, che ha emanato la sospensione agli inizi di giugno, non avrebbe riesaminato la questione fino al 14 ottobre. Siccome anche la redazione di una variante di salvaguardia al Piano Secchi – che sembrava la strada che inizialmente si voleva intraprendere – necessitava alcuni mesi per la sua approvazione, l'amministrazione vede nella ripubblicazione del piano la strada più fattibile e veloce per "proteggere" il piano regolatore e non svuotarlo dei suoi contenuti. Dal punto di vista politico, in seguito alla sospensione del Tar, l'assessore all'urbanistica Bianca Ballestrero viene sostituita da Alfio Pratesi. Il cambiamento è dovuto principalmente per motivi politici. L'assessore Ballestrero infatti ha una formazione tecnica e non è un politico di professione. In questo senso il sindaco di Prato, Fabrizio Mattei, ha dichiarato: "Ballestrero è un tecnico, nel suo dna non c'è la politica. E questo è un limite nel momento in cui la discussione entra nel merito del prg. La fase che si apre è fatta di incontri ed assemblee con le forze sociali. Ecco allora che serve una maggiore capacità di mediazione: il dibattito deve riguardare i contenuti del piano, non gli aspetti tecnici e formali, altrimenti la città non può appassionarsi all'argomento. ... Ha quindi «pagato» il suo scarso peso politico, che si è evidenziato nella vicenda della sospensiva del Tar: una gestione più politica avrebbe permesso di trattare diversamente con l'Ordine degli Ingegneri, evitando, forse, l'inatteso contenzioso. ... La scelta di Pratesi rafforza politicamente l'assessorato ... e testimonia inoltre la continuità del piano strutturale realizzato da Secchi. ... Pratesi conosce molto bene il prg, lo ha difeso e continuerà a farlo. Porteremo perciò avanti il piano Secchi, perché Prato ha bisogno di un salto di qualità all'insegna della pianificazione urbanistica" (1997, 18/06, ITP). Da quanto esposto emerge chiaramente il peso che assume la politica ai fini dell'efficienza del processo di piano. Nel caso di Prato, inoltre, l'amministrazione comunale fa del prg l'obiettivo principale del suo mandato, obiettivo da raggiungere mediante la sua approvazione.

<sup>66</sup> "Il 40% delle osservazioni sono state respinte perché non conformi al Piano. Il 35% sono state considerate non pertinenti (non si può rispondere col piano strutturale ma col regolamento urbanistico). Quasi il 25% sono state accolte o parzialmente accolte. Pur dando una risposta positiva ad un gran numero di richieste l'incremento di volumetrie è molto limitato: 83mila metri cubi nel residenziale, 120mila metri quadri di superficie fondiaria (60mila metri quadri di superficie coperta) nell'edilizia produttiva (più o meno 120 laboratori), contro una richiesta di un milione di metri quadri. Le aree produttive principalmente

Il Piano Strutturale è stato quindi definitivamente approvato con D.P.G.R. n. 482 il 27 novembre 1998.

Nonostante l'approvazione del Piano Strutturale, dal punto di vista formale, per far sì che il processo di formazione del piano regolatore si ritenga concluso, così da poter acquisire efficacia giuridica, è necessaria l'approvazione del Regolamento Urbanistico. Esso, già presentato nel 1996 insieme alla proposta definitiva del piano, in seguito alle osservazioni accolte del Piano strutturale viene adeguato dal Prof. Secchi, sia dal punto di vista grafico che normativo, e pubblicato per la fase delle osservazioni nel maggio del 1999. A tal proposito, artigiani e industriali hanno presentato osservazioni che ricalcano quelle già presentate due anni prima per il piano strutturale. In particolare, gli artigiani hanno lamentato l'insufficienza di aree destinate dal piano per le loro attività, mentre gli industriali richiedevano indici più elevati per i macrolotti altrimenti le ristrutturazioni sarebbero risultate poco vantaggiose e quindi non si sarebbero realizzate. C'è da sottolineare, inoltre, anche una nuova richiesta di sospensione al Tar sempre da parte dell'Ordine degli Ingegneri, questa volta però respinta.

Anche in questo caso la fase di valutazione delle osservazioni – 947 in tutto – è stata molto lunga. Solo nell'aprile del 2001 infatti si è controdedito, accogliendo il 50% delle osservazioni ed approvando definitivamente il Regolamento Urbanistico con delibera del Consiglio Comunale n. 70 del 3 maggio 2001. Con pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) n. 25 del 20 giugno 2001, il Piano Secchi è entrato ufficialmente in vigore.

L'intero processo di formazione e approvazione del piano regolatore di Prato è durato, quindi, circa otto anni.

In realtà è stimato che, con le procedure e gli strumenti previsti dalla nuova legge urbanistica regionale, l'intero iter procedurale si esaurisce nell'arco di circa sette anni, che rappresenta un arco di tempo davvero notevole, se si considerano i circa quattro anni di cui si necessitavano con il tradizionale prg (IRPET, 2009). Nel caso di Prato, quindi, considerando la sospensiva del Tar che aveva praticamente annullato tutto il lavoro svolto fino a quel momento, si può affermare che i tempi sono stati pienamente rispettati.

Volendo fare delle considerazioni di natura generale, si può sostenere che, se dal punto di vista dell'approccio al territorio e dei contenuti il piano è stato totalmente riformato in maniera positiva, dal punto di vista procedurale e della tempistica la scomposizione del piano in più strumenti da adottare singolarmente ha un po' complicato le cose. Nel caso di Prato, ad esempio, il piano si completa nel 1996 – dopo tre anni – ma viene definitivamente approvato solo nel 2001. Da questo emerge che i tempi tecnici che derivano dalla nuova disciplina della legge, e che rientrano nel merito del piano vero e proprio, sono sicuramente migliori delle vecchie procedure. Sono i tempi politici in realtà ad essere stati molto lunghi, nonostante forte sia stata la volontà politica di approvare il piano. Ma tempi così lunghi si registrano nella maggior parte dei processi di piano toscani che, come emerso anche dal caso di Prato, sono occupati per il 40% dai tempi politici: tempi che intercorrono tra l'approvazione del piano strutturale e l'avvio del regolamento urbanistico, tempi

---

interessate sono Tobbiana, Vergaio e Cafaggio. Si tratta perlopiù di lotti di completamento, molto distribuiti nel territorio. I contenuti e i principi del Prg sono comunque rimasti inalterati. Molto limitata anche l'espansione nel terziario: 90mila metri cubi. La nostra filosofia è stata quella di rispettare l'ambiente ... senza mortificare le richieste dei cittadini. Recupero degli edifici fatiscenti, prima di tutto, per preservare un bene limitato, il territorio" (1998, 02/07, ITP).

delle risposte alle osservazioni, etc. In pratica con il vecchio modello l'amministrazione decideva una sola volta, ora invece decide tre volte: all'avvio del procedimento, al completamento del piano strutturale e al completamento del regolamento urbanistico. A questo si deve aggiungere tutta una fase di sperimentazione e di messa a punto del nuovo modello, con tutti i problemi interpretativi che ne conseguono.

Nella seguente tabella (tab. 4.1.) vengono evidenziati brevemente i principali attori coinvolti nel processo di piano e il ruolo – di consenso o di opposizione – che hanno ricoperto all'interno del percorso. In particolare lo schema emerge da una valutazione di coerenza nei confronti dei valori del piano. Con questi ultimi si intendono non solo gli obiettivi che il piano intende raggiungere nel corso della sua validità, ma anche – attraverso la sua impostazione – le sinergie che può mettere in campo nei confronti di politiche e programmi territoriali e le potenziali opportunità che può generare per il territorio e la società che vi abita. Secondo questo approccio, quindi, risultano coerenti tutti quei soggetti che condividono e appoggiano i valori del piano, mentre sono conflittuali quegli attori che ne criticano l'impostazione, le scelte e le strategie. Nel corso del paragrafo sono stati già esposti i motivi che hanno generato una situazione conflittuale con industriali, artigiani e commercianti. Sono stati inoltre raccontati i problemi creati al prg dall'Ordine degli Ingegneri di Prato. Uno sforzo che sicuramente fa il Piano Secchi, invece, è quello di coinvolgere all'interno del processo di piano quegli organi più vicini ai cittadini quali le Circoscrizioni<sup>67</sup>. Infine, l'aspetto che probabilmente ha maggiormente caratterizzato il processo di piano nel caso di Prato è stato il forte impegno politico dell'Organo istituzionale in carica che, caratterizzato da una leadership carismatica, ha alimentato il dibattito, mediando con l'opposizione e cercando di tenere sempre alta l'attenzione intorno al nodo della pianificazione e all'importanza di approvare il nuovo piano per mettere in atto nuovi scenari di sviluppo della città. Questo aspetto mette in evidenza quindi l'importanza della volontà politica ai fini dell'efficacia del piano.

TABELLA 4.1. – Matrice di coerenza con i valori del piano – fase antecedente all'approvazione del piano.

			<b>Coerenza</b>	<b>Conflitto</b>
<b>Attori coinvolti</b>	Organo istituzionale in carica (Sindaco Fabrizio Mattei, Assessore all'urbanistica Bianca Ballestrero prima, Assessore all'urbanistica Alfio Pratesi poi)		<b>X</b>	
	Gruppo di progettazione coordinato da Bernardo Secchi		<b>X</b>	
	Partiti politici	An		<b>X</b>
		Ppi	<b>X</b>	

<sup>67</sup> C'è in questo senso da sottolineare che fin dall'inizio Secchi ha utilizzato un approccio che cercasse di coinvolgere il più possibile i cittadini, e che tenesse in conto il più possibile le loro esigenze (cfr. § 4.3.1). Una dimostrazione di ciò è data dalla conoscenza che, ad oggi, tutti gli abitanti hanno del Piano Secchi, condividendolo e rappresentando per loro una sorta di eredità immateriale.

	Pds	<b>X</b>	
	Ulivo		<b>X</b>
	Verdi	<b>X</b>	
	Insieme per Prato		<b>X</b>
Ordine degli Ingegneri di Prato			<b>X</b>
Presidenti delle Circoscrizioni (rappresentanti dei quartieri e portavoce della cittadinanza)		<b>X</b>	
Artigiani, Industriali e Commercianti	Unione Industriali Prato		<b>X</b>
	Cna		<b>X</b>
	Confartigianato		<b>X</b>
	Unione Commercianti		<b>X</b>
	Confesercenti		<b>X</b>
Associazioni ambientaliste		<b>X</b>	
La Consulta (organismo costituito da categorie professionali tecniche e amministrative per seguire la nascita del nuovo prg)		<b>X</b>	

#### **4.2.5. La fase gestionale e attuativa**

Ciò che maggiormente ha caratterizzato la parte attuativa del piano è stato il recupero delle aree occupate da edifici industriali e artigianali caratterizzanti la città densa e le frazioni. In questo senso, la previsione di attuazione degli interventi si sviluppava su tre livelli: il primo livello era definito dagli Schemi Direttori e dai Progetti Norma; il secondo livello prevedeva interventi di ristrutturazione edilizia-demolizione con ricostruzione "ri/dr"; il terzo livello individuava interventi di ristrutturazione edilizia "ri" (Vannucchi, 2009).

Il piano Secchi si sarebbe dovuto attuare principalmente attraverso il primo livello, ovvero con la messa in opera degli Schemi Direttori e dei Progetti Norma. Il regolamento urbanistico prevedeva per queste aree, ritenute strategicamente rilevanti per la trasformazione del territorio, norme molto dettagliate disciplinando forme e usi degli interventi, *standard*, modalità di attuazione. Nel rispetto di un disegno urbano pianificato, erano possibili interventi di sostituzione del tessuto produttivo e la realizzazione di nuovi insediamenti. Per le altre aree produttive, non rientranti negli Schemi direttori e nei Progetti Norma, la riconversione degli edifici produttivi era stata considerata dal piano un processo lento e quindi non soggetto a

specifiche disposizioni normative (rientrano in queste aree quelle caratterizzate dal secondo e dal terzo livello di attuazione).

Nella realtà il piano si è attuato prioritariamente laddove non era previsto, agendo nel pieno delle sue norme, ma abbandonando quella che era la parte strategica vera e propria di trasformazione. In particolare l'attuazione è avvenuta principalmente intorno al nodo della ristrutturazione, comportando implicazioni di non poco conto sia nella gestione del piano sia nella trasformazione della città. La ristrutturazione edilizia, infatti, si poneva l'intento di mantenere i contenitori produttivi consentendo l'introduzione delle nuove funzioni previste (residenziali e terziarie) senza l'obbligo della realizzazione di nuove aree da destinare a *standard* e spazi pubblici.

Questo tipo di attuazione, che ha visto l'accantonarsi degli Schemi Direttori e dei Progetti Norma, è avvenuto principalmente a causa del tracollo del settore tessile registrato alla fine degli anni novanta. La dismissione – lenta secondo le previsioni del prg – degli impianti produttivi presenti nella città-fabbrica si è rivelata essere invece molto rapida, con la messa a disposizione nel centro urbano di un'enorme quantità di volumetrie da poter riconvertire. È così che, anziché realizzare nuove residenze e attività terziarie nelle aree individuate da Schemi Direttori e Progetti Norma, tali interventi sono stati realizzati attraverso la riconversione degli edifici industriali situati in zone più centrali della città, con indici fondiari più elevati e costi minori.<sup>68</sup>

Si è colmata quindi la capacità insediativa che il piano prevedeva negli Schemi Direttori e nei Progetti Norma con interventi che il piano non aveva considerato. Infatti questi interventi il piano non li aveva neanche pesati, non li aveva considerati dal punto di vista del dimensionamento. Tali interventi non si potevano in nessun modo prevedere perché il piano è stato redatto e concluso in 13 mesi, 1993-94. Nel 1994 la crisi c'era ma era quella minima, endemica, non si sarebbe mai immaginato un crollo a picco come quello che in realtà si verificherà alla fine degli anni novanta. Quando nel 2001 entra in vigore il prg, quindi, la situazione è profondamente mutata.

Questo tipo di attuazione del piano ha generato un'offerta insediativa di gran lunga superiore a quella che era la domanda pratese, soprattutto in un momento di crisi come quello che stava vivendo la città tra la fine degli anni '90 e gli inizi del 2000. Da questo punto di vista, l'arrivo dei cinesi a Prato è stato un bene perché, in primo luogo, hanno riempito di contenuti queste capacità immobiliari che si proponevano, sostenendo una crescita della popolazione che si è rivelata importante. In secondo luogo hanno colmato in grandi parti una disponibilità di edifici produttivi risolvendo, anche se molte volte in maniera non regolare, l'economia della città. L'insediamento della comunità cinese a Prato comporta sicuramente dei lati negativi (manodopera clandestina, schiavismo, etc.) che vanno regolarizzati e sistemati (e ai quali l'amministrazione pratese vi dedica molte energie) ma di certo non la si può

---

<sup>68</sup> Influirà inoltre sugli esiti del piano anche l'evoluzione che il concetto di "ristrutturazione edilizia" subirà in seguito all'entrata in vigore della LR 52/99. Con la nuova legge, che prende il posto della precedente LR 59/80, la definizione di ristrutturazione edilizia cambia da "opere che comportino la ristrutturazione e la modifica anche degli elementi strutturali orizzontali dell'edificio, fino allo svuotamento dell'involucro edilizio" a "demolizioni con fedele ricostruzione degli edifici, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con identici materiali e con lo stesso ingombro planovolumetrico, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica" (cfr. Brachi M. (2009), "La gestione degli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica" in Vannucchi P.M., *Prato e il tema delle aree miste*, Lalli, Poggibonsi, pp. 15-18). Questo cambiamento normativo, nella pratica, influirà notevolmente sul carico urbanistico che, tramite l'inserimento di interpiani, comporterà un cospicuo aumento della superficie di calpestio, con ripercussioni anche sulla qualità urbana degli interventi.

ritenere esclusivamente un male in quanto il contributo apportato all'economia locale è sicuramente non trascurabile.

Quando viene redatto il Piano Secchi la comunità cinese era già presente a Prato e, anche se non nelle dimensioni odierne, rappresentava probabilmente un aspetto da considerare con più attenzione. Il piano decide, quasi volontariamente, di non considerare la comunità cinese all'interno delle sue scelte<sup>69</sup> ponendosi obiettivi di natura maggiormente fisica e soffermandosi in maniera maggiore sul disegno della città e de "l'arte di ben costruire la città" (Secchi, 1996b). Il ruolo della comunità cinese per la città di Prato ricoprirà un aspetto e un peso indubbiamente diverso all'interno del nuovo Piano Strutturale (cfr. § 4.4).

L'amministrazione comunale ha provato a porre rimedio alle conseguenze della ristrutturazione edilizia attuata a Prato mediante l'approvazione di due varianti, rispettivamente nel 2004 e nel 2007.

Con la variante del 2004 viene modificata la norma del RU riguardante la ristrutturazione edilizia. Il nuovo articolo prevede che la ristrutturazione edilizia applicata agli edifici industriali dismessi possa comportare il recupero del volume esistente, anche con la realizzazione di interpiani e la possibilità di demolire alcune porzioni degli edifici col fine di razionalizzare gli interventi, ma con l'obbligo di reperire le necessarie aree da destinare a *standard* e spazi pubblici. Questa importante modifica equipara gli interventi di ristrutturazione edilizia a quelli di ristrutturazione urbanistica e "sancisce l'importante assunto che l'intervento di ristrutturazione edilizia possiede la forza di generare trasformazioni urbanistico-edilizie di una certa consistenza, le quali sono esclusivamente riferite ad ambiti di intervento dettati più che altro dall'assetto proprietario e dalla sussistenza di determinati requisiti tecnici, che prescindono da un disegno urbano pianificato"<sup>70</sup>.

Nonostante lo sforzo della nuova variante, i risultati rivelano comunque alcune criticità dettate dalla notevole dimensione degli interventi edilizi e dalla difficoltà di reperire, in funzione dei nuovi carichi insediativi, adeguati spazi da destinare agli *standard*. Ciò porta l'Amministrazione comunale verso l'approvazione, nel 2007, di una nuova variante urbanistica al RU il cui obiettivo principale è quello di un ridimensionamento delle consistenze volumetriche. È così che, per la conversione residenziale degli edifici industriali, il parametro del volume viene sostituito con quello della superficie lorda di calpestio (Slp). Questa revisione riduce notevolmente la consistenza degli interventi edilizi, permettendo un più facile reperimento di aree da destinare a spazi aperti pubblici e/o privati e consentendo un agio progettuale di migliore qualità e complessità. Tale variante inoltre fa riferimento anche ad elementi di premialità nel caso di realizzazioni di residenze da destinare all'uso sociale. Si introducono quindi degli elementi di novità che verranno poi sviluppati in maniera più importante nel nuovo Piano Strutturale. A livello edilizio viene poi introdotto il concetto di risparmio energetico, e di conseguente qualità ambientale sulla produzione edilizia, concetto caratterizzante gli ultimi anni, che all'epoca dell'approvazione del piano Secchi ancora non veniva considerato. Quest'ultima variante, infatti, viene adottata nel periodo in cui si inizia già a ragionare sul nuovo piano. Si cerca quindi di traguardare quelle prospettive che potrebbero far parte di

---

<sup>69</sup> Secondo l'Amministrazione comunale, quando è stato redatto il Piano Secchi la quantità di cinesi presenti a Prato non aveva raggiunto livelli tali da poter essere considerata e non c'erano segni che avrebbero potuto far prevedere un cambiamento di tali dimensioni.

<sup>70</sup> Brachi M. (2009), "La gestione degli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica" in Vannucchi P.M., *Prato e il tema delle aree miste*, Lalli, Poggibonsi, p. 16

strategie future consentendo un passaggio dal vecchio al nuovo piano abbastanza fluido. Una sorta di costruzione accompagnata del nuovo piano.

Queste due varianti vanno quindi ad intervenire e a modificare quei punti e quelle modalità operative che rendevano complicata l'attuazione e la gestione del piano, lasciando i contenuti e gli obiettivi del piano inalterati.

Nonostante il contributo positivo che le suddette varianti apportano nella gestione del piano, ed in particolare per le aree industriali dismesse, tali modifiche non possono da sole risolvere i problemi attuativi del Piano Secchi, ma vanno inevitabilmente collocate all'interno di un nuovo piano, di una strategia complessiva di trasformazione delle aree industriali, in relazione ai diversi ambiti territoriali di riferimento e considerando i valori di volta in volta messi in gioco.

Parallelamente agli effetti e agli esiti della riconversione delle aree industriali dismesse, anche gli interventi strategici a maggiore contenuto pubblico non hanno riscontrato nella realtà una adeguata attuazione. In questo caso, in particolare, gli interventi soffrono della mancanza di manovre che li potessero rendere effettivamente realizzabili, soprattutto in conseguenza della crisi delle finanze pubbliche<sup>71</sup>. Quindi, da questo punto di vista, tali previsioni sono state inficiate proprio dalla mancanza di un meccanismo di coinvolgimento e di rapporto pubblico-privato finalizzato anche alla costruzione della parte pubblica del piano. Le somme di denaro necessarie per la realizzazione degli *standard*, infatti, secondo le disposizioni del piano sarebbero dovute derivare dagli oneri di urbanizzazione e da contributi sul costo di costruzione (Secchi, 1996b). Una parte di queste entrate, invece, ha dovuto far fronte ai costi di gestione del piano e dell'intero Ufficio di Piano, generando così una arretratezza – inevitabile – nella realizzazione delle attrezzature e servizi pubblici previsti. Il piano, inoltre, facendo riferimento a modalità attuative d'altri tempi, non prevede al suo interno la possibilità di azione attraverso pratiche perequative.

Siccome il Piano Secchi è un piano molto disegnato, che entra in un dettaglio progettuale notevole, ai fini dell'attuazione degli interventi pubblici (e non solo) sono state redatte, contestualmente al procedimento di approvazione dell'intervento, molte altre varianti di regolamento urbanistico. Queste, oltre a porsi l'obiettivo di rendere maggiormente flessibile il piano, cercano di coordinare i diversi proprietari dei lotti nei cui comparti si va ad intervenire. Si tratta quindi di varianti riferite ai singoli interventi la cui finalità è quella di provare a risolvere i problemi di attuazione, senza mai andare ad intaccare i contenuti ed i valori del piano<sup>72</sup>. Il disegno,

---

<sup>71</sup> Nel frattempo, infatti, un meccanismo che si è verificato, non particolarmente pratese ma di rilevanza nazionale, è il forte indebolimento della capacità di spesa dei comuni.

<sup>72</sup> Dall'entrata in vigore del Piano Secchi (2001) fino al luglio 2011 sono state approvate 96 varianti al Regolamento Urbanistico, una variante al Piano Strutturale (Variante della Declassata) e 8 varianti contestuali al Piano Strutturale e al Regolamento Urbanistico, così come è emerso dall'analisi delle delibere di Consiglio Comunale reperite dall'archivio messo a disposizione sul sito del Comune di Prato. In particolare, delle 96 varianti al RU, 57 sono contestuali all'approvazione di piani attuativi (soprattutto Piani di Recupero ma anche Piani di Lottizzazione e Piani di Zona) che necessitavano di revisioni del RU per la loro completa approvazione; 22 sono riferite alla realizzazione di infrastrutture e/o servizi pubblici o di uso pubblico; 11 sono di adeguamento e/o integrazione; 6 riguardano reiterazioni di vincoli e/o cambiamenti di destinazione d'uso. Delle 8 varianti che, invece, intervengono sia sul PS che sul RU, 4 sono state apportate per l'approvazione di piani attuativi o programmi complessi e 4 sono riferite alla realizzazione di strutture e/o servizi pubblici o di uso pubblico. Infine, la variante della Declassata rappresenta l'unica variante che riguarda unicamente il Piano Strutturale, è relativa all'assetto urbanistico del Viale Leonardo Da Vinci e rappresenta un'anticipazione della revisione generale che sta riguardando il Piano Strutturale vigente e che porterà all'adozione del Nuovo Piano Strutturale. L'elemento di maggiore novità rispetto al Piano Strutturale vigente (che già contiene lo "Schema direttore 11: Declassata", art. 123 delle NTA e il "Progetto norma 11.3 Banci-Bigagli, art. 126 delle NTA ) è la previsione di un centro polifunzionale per attività espositive e per grandi eventi nell'area dell'ex fabbrica Banci. La previsione di questo nuovo

prescrittivo, fornito dal piano non va letto come una criticità ma come un elemento fertile. Il disegno del piano va inteso come riferimento unitario per l'operatore che in questo modo ha una visione d'insieme. In questo senso la variante non vuole tradire il piano, bensì cerca di attuarlo dialogando con esso, assolvendo una funzione di accompagnamento e di perfezionamento. Questa strada è stata intrapresa dall'Amministrazione comunale con l'intento di adeguare gli strumenti in maniera flessibile al fine di rispondere in modo appropriato alle dinamiche inattese che si sono presentate.

### **4.3 Quale efficacia per il Piano Secchi**

Con riferimento all'oggetto e agli obiettivi della ricerca, il Piano Secchi rappresenta l'unico strumento urbanistico comunale analizzato in questo lavoro attraverso il quale poter effettuare delle considerazioni sugli obiettivi del piano e sui suoi esiti, oltretutto analizzare l'intero suo processo di formazione e approvazione. Nonostante il Comune di Prato stia lavorando dal 2007 al Nuovo Piano Strutturale (cfr. § 4.4), ad oggi è ancora il Piano Secchi che continua a produrre i suoi effetti per quanto riguarda il governo del territorio pratese.

Volendo fare qualche riflessione, quindi, con riferimento agli esiti e agli effetti che sono scaturiti dall'implementazione del piano, la questione fondamentale da sottolineare è che il piano si è attuato prioritariamente laddove non si prevedeva. Gli Schemi Direttori e i Progetti Norma – progetti cardine per l'attuazione delle strategie del piano – sono invece rimasti più indietro. Quello che voleva essere l'elemento qualificante del piano è l'elemento che rimane poco attuato, poco esplorato, poco considerato, rappresentando un elemento di grande debolezza. Gli esiti prodotti dall'attuazione del piano non sono quindi considerati, creando non poche difficoltà nella fase gestionale.

Si è verificato e attuato un disegno della città completamente diverso da quello che prevedeva il Piano Secchi. Un disegno dalla dubbia qualità al quale l'amministrazione comunale, con varianti e interventi successivi, ha cercato di porre rimedio. L'attuazione del piano infatti è consistita in interventi per lo più casuali, episodici, frammentari, che non rispondono alla prospettiva di ciclo unitario cui il piano si faceva portatore.

In ogni caso va attribuito al piano il merito di essere stato per molti aspetti fortemente innovativo, soprattutto in riferimento all'impalcatura metodologica sulla quale si è costruito. Esso infatti risulta essere uno dei primi piani valutato effettivamente dal punto di vista ambientale, introducendo tra i primi il discorso delle connessioni ambientali come elemento cardine per la costruzione urbanistica del territorio. È tra i primi, inoltre, a prevedere una vera e propria fase di partecipazione – anche se non istituzionalizzata – preventiva alla redazione del piano, sviluppata attraverso le fasi dell'ascolto e del rilievo e mediante la costruzione di "immagini pratesi" dalle quali si svilupperanno le strategie del piano. In particolare, alcune forme di indagine e interpretazioni della città e del territorio fornite dal Piano Secchi rappresentano forse l'eredità più preziosa per i piani successivi: una vera e propria capacità interpretativa dell'intero organismo insediativo e territoriale con grandi

---

intervento, insieme ad altri progetti, produceva un impatto tale sull'area – alquanto vasta – interessata dagli interventi che ha portato alla necessità, contestualmente alla redazione della suddetta variante, dell'avvio del procedimento per una revisione generale al PS vigente.

apparati descrittivi e interpretativi, grandi operazioni pedagogiche che hanno fertilizzato il contesto sociale e culturale in cui si sono calati.

Nonostante gli importanti passi avanti disciplinari di cui è portatore il piano, esso non può essere letto pienamente attraverso la lente della LR 5/1995 in quanto non risente in toto delle innovazioni della riforma urbanistica. Il Piano Secchi ha il vizio d'origine di essere stato redatto secondo la vecchia legge urbanistica nazionale e poi adeguato secondo il nuovo modello. Tale adeguamento è avvenuto dal punto di vista formale, ma non sempre dal punto di vista sostanziale. Il dialogo tra il Piano Strutturale e il Regolamento Urbanistico è stato un dialogo limitato. I due elaborati, dal punto di vista normativo, in un certo senso coincidono. Il Piano Strutturale, che non dovrebbe essere conformativo e prescrittivo del regime dei suoli – lasciando questo compito al Regolamento Urbanistico – si presenta invece fortemente prescrittivo e disegnato nei particolari. In realtà il Piano Secchi – in quanto uno dei primi piani ad essere redatto secondo il nuovo modello articolato in componenti – sconta purtroppo alcuni limiti concettuali. Dall'entrata in vigore, nel 1995, della legge urbanistica riformista, infatti, solo di recente appare chiaro cosa vogliano significare concetti come "invarianti strutturali" e "statuto dei luoghi". Il Piano Secchi è stato uno dei primi a confrontarsi con simili concetti scontrandosi inevitabilmente con problemi interpretativi i cui limiti si sono rivelati al momento dell'attuazione e gestione del piano.

Un altro aspetto che lega tale piano ad un'urbanistica di tipo tradizionale è rappresentato dalla mancanza di modalità attuative innovative, in particolare per ciò che riguarda la realizzazione di interventi pubblici o di uso pubblico. Non sono previste, infatti, reali strumenti di interazione pubblico-privato, la modalità operativa perequativa non è contemplata, lasciando all'espropriazione l'unica forma di attuazione della parte pubblica del piano. Vengono da sé i problemi che una tale concezione si porta dietro.

Seppur con i suoi limiti, il Piano Secchi è comunque portatore di una lettura e un'interpretazione innovative del territorio, di una metodologia tali da rappresentare un patrimonio indispensabile per i piani futuri. Tale patrimonio dovrà essere ovviamente inserito all'interno di un quadro sociale ed economico profondamente cambiato, con prospettive e strategie adeguate, per la cui realizzazione contribuiranno innovazioni urbanistiche, concettuali ed operative, maggiormente consolidate.

Nonostante la sua impostazione innovativa e originale, quindi, dal punto di vista gestionale la situazione con la quale si trova a confrontarsi il Piano Secchi è stata complicata. È una gestione che non vede una grande esaltazione del piano a causa degli effetti inattesi raccontati e ai quali solo in parte si può attribuire colpa al piano stesso. In realtà, molti di questi effetti non erano prevedibili dal prg nel momento in cui è stato stilato. Uno dei problemi maggiori, che ha inficiato il Piano Secchi in molte sue parti, è riconducibile senza dubbio ai tempi lunghissimi che hanno caratterizzato il processo di adozione e approvazione del piano (cfr. § 4.3.3).

Un ulteriore problema che ha provocato distorsioni nell'attuazione del piano è riconducibile a delle norme attuative vaghe e poco chiare prevalentemente di indirizzo, che, soprattutto nel caso della ristrutturazione edilizia, hanno lasciato spazio a interpretazioni diverse le cui conseguenze sono percepibili dal disegno della città che ne è derivato caratterizzato da "una frequente ambiguità formale, in quanto oltre a non conservare la memoria dell'edificio preesistente, non propongono neppure soluzioni architettoniche innovative" (Vannucchi, 2008, p. 91).

Dal punto di vista del processo di piano, con riferimento ai parametri e ai criteri sviluppati nella parte precedente della presente ricerca (cfr. § 2.6.2) si è sintetizzata l'efficacia del Piano Secchi attraverso lo schema di efficacia rappresentato nella tabella 4.2. Ne emerge un generale grado di efficacia nel suo complesso mediocre. Va innanzitutto sottolineato che non è il piano, nei suoi contenuti ed obiettivi ad essere mediocre, bensì il suo processo. Infatti, nonostante la qualità dei principi, l'impostazione metodologica sulla quale si fonda e le innovazioni che introduce il piano soprattutto dal punto di vista della complessità delle relazioni territoriali, ci si trova di fronte a uno strumento che purtroppo ancora risente di un'urbanistica di tipo tradizionale, inficiando l'efficacia del processo di piano nel suo insieme. Premettendo che a problemi interni alla disciplina si sono aggiunti, come già visto, fattori esogeni di tipo economico (crollo del settore tessile), politico (intoppi burocratici che hanno rallentato l'iter di approvazione) e sociale (l'enorme ascesa della comunità cinese), per quanto riguarda il fattore tempo, il processo di formazione e approvazione del piano è stato caratterizzato da un iter procedurale eccessivamente lungo (circa 8 anni) che ha portato all'approvazione di un piano il cui contesto nel quale andava a calarsi era sostanzialmente diverso da quello caratterizzato al suo punto di partenza. Va sottolineato comunque il rilevante rallentamento causato dal ricorso effettuato dall'Ordine degli Ingegneri di Prato che, in quanto accettato dal Tar, ha causato l'adeguamento degli elaborati del piano e la sua nuova ripubblicazione, facendo ripartire l'intero iter burocratico completamente da zero (cfr. § 4.2.4).

TABELLA 4.2. – Schema di efficacia per il processo del Piano Secchi

<b>Criteri per l'analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>PIANO SECCHI</b>
Fattore tempo	MEDIOCRE	
Rapporto con pubblico-privato	MEDIOCRE	
Partecipazione	MEDIOCRE	
<i>Governance</i>	MEDIOCRE	
<b>Grado generale di efficacia:</b>	<b>MEDIOCRE</b>	

Per quanto riguarda, invece, gli altri tre criteri di valutazione (processi partecipativi, rapporto pubblico-privato e *governance*), vi è una carenza generale in ognuno di essi a causa soprattutto dell'assenza di pratiche inclusive, di raccordo e confronto, ancora poco strutturate.

Con riferimento ai processi partecipativi, ad esempio, sebbene vi sia stato, da parte soprattutto del prof. Secchi, un approfondito lavoro di coinvolgimento dei cittadini che ha agito prevalentemente sull'opinione pubblica, mancano processi partecipativi realmente strutturati e trasparenti, capaci di coinvolgere strati più ampi di popolazione nelle varie fasi di redazione del piano.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto pubblico-privato, sebbene siano enunciati nel piano previsioni di coinvolgimento di soggetti privati per la realizzazione delle azioni strategiche del piano, in realtà ciò non avviene. La pratica perequativa, inoltre, è inutilizzata, lasciando la costruzione della città pubblica unicamente a modalità attuative espropriative. Nella fase di attuazione del piano, infatti, gli attori privati sono coinvolti unicamente nella realizzazione di interventi di tipo puntuale, sostanzialmente di ristrutturazione edilizia, all'interno della cosiddetta città-fabbrica, lasciando pressoché incompiute le previsioni degli Schemi Direttori e dei Progetti Norma. Non prevedendo forme maggiormente strutturate di rapporto pubblico-

privato, in cui vi siano interessi per i privati ma allo stesso tempo vi sia anche una maggiore tutela dell'interesse pubblico e del bene comune, è chiaro, ed ovvio, che gli interventi in cui il privato va ad investire riguardino azioni in cui la rendita sia fortemente avvantaggiata a discapito però di una dubbia qualità urbana ed architettonica.

Simili carenze, sia partecipative sia riferite al rapporto pubblico-privato, si ripercuotono inevitabilmente sulla *governance* anche se va certamente sottolineato il forte impegno istituzionale e politico da parte della classe dirigente<sup>73</sup>, per il completamento dell'intero iter burocratico, e la conseguente approvazione del piano nonostante i numerosi problemi procedurali incontrati lungo il percorso (cfr. § 4.2.4).

Un processo di piano, quindi, complessivamente mediocre non per la mancata qualità dei contenuti e degli obiettivi del piano, bensì per la carenza di modalità operative e gestionali innovative. Nonostante le critiche pervenute allo strumento in sé, infatti, dal punto di vista formale il piano Secchi non si può ritenere già vecchio al momento della sua approvazione, rappresentando per lungo tempo il modello di riferimento metodologico per la revisione dei piani anche per gli altri comuni della Regione Toscana. Inevitabilmente ha dovuto scontare limiti interpretativi ed operativi legati soprattutto ad una fase riformativa del piano che era ancora agli albori. La qualità dei contenuti e delle ambizioni del Piano Secchi, infatti, rappresentato tuttora il punto di partenza del Nuovo Piano Strutturale (in fase di adozione) attraverso il quale ridisegnare il nuovo assetto urbano della città facendo tesoro, allo stesso tempo, della qualità dei contenuti del piano e dei limiti operativi e gestionali che lo hanno caratterizzato.

#### **4.4 Il nuovo Piano Strutturale**

In seguito ai forti cambiamenti che hanno investito Prato all'inizio del nuovo millennio – e nonostante gli sforzi dell'Amministrazione comunale di adeguare il piano agli effetti inattesi sopraggiunti cercando di non snaturarne i contenuti – il Piano Secchi si rivela non essere adeguato per gestire i fenomeni di cui è protagonista la città.

Come già detto, il contributo positivo che le suddette varianti apportano nella gestione del piano (cfr. § 4.3.4) non possono da sole risolvere i problemi attuativi del Piano Secchi, ma vanno collocate all'interno di un nuovo piano e di una strategia complessiva di trasformazione.

È così che nel 2007, all'interno di un quadro normativo, socio-economico e territoriale profondamente modificato rispetto al precedente Piano Secchi, inizia la stesura del nuovo Piano Strutturale, coordinato dagli arch. Gianfranco Gorelli e Riccardo Pecorario.

Ci si è approcciati al nuovo lavoro avendo gran cura della pesante eredità lasciata dal Piano Secchi, sia per il nome, sia per il lavoro fatto, sia per l'impronta lasciata nella città<sup>74</sup>. Quindi si è proceduto riprendendo quelle diagnosi e quegli approcci del Piano Secchi pienamente condivisi per una verifica e un aggiornamento degli elaborati. Si è ripresa quella lettura minuziosa effettuata da Secchi a Prato

---

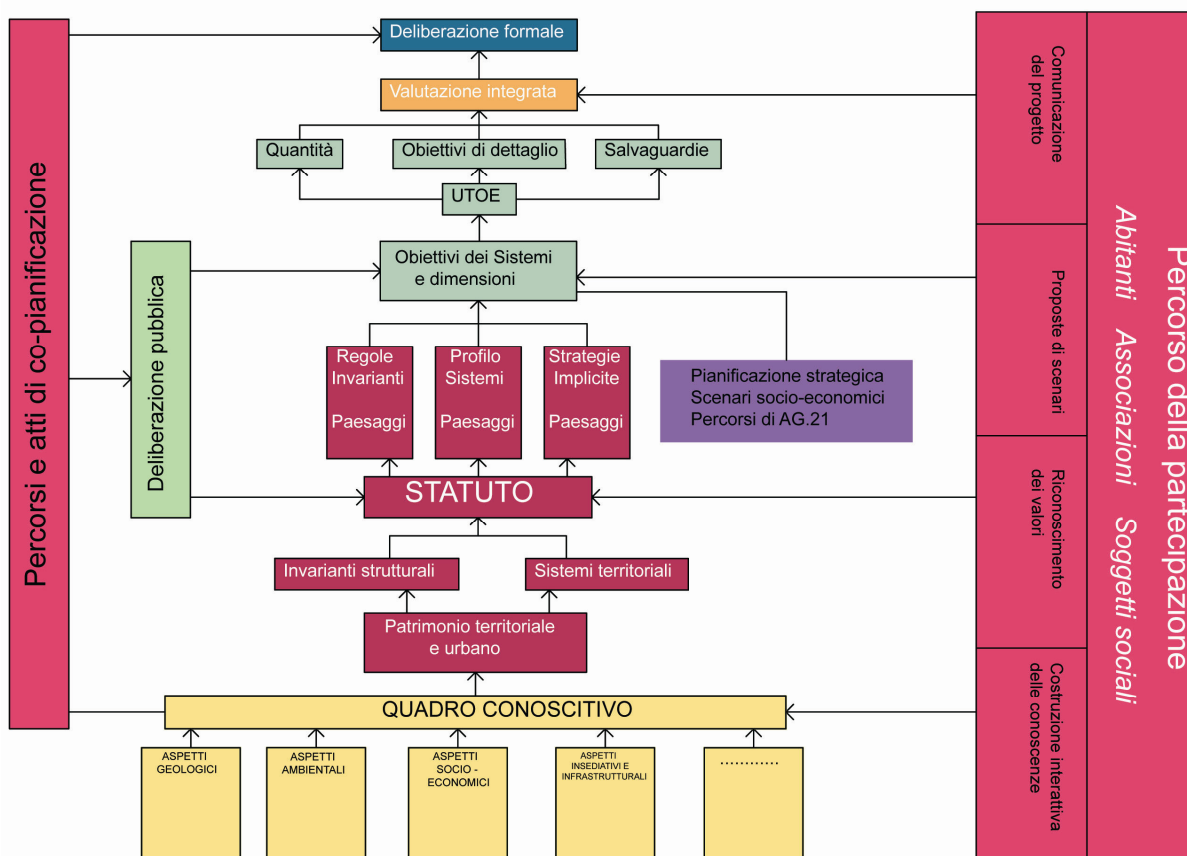
<sup>73</sup> Il sindaco Mattei e l'assessore all'urbanistica Pratesi sono state figure politiche molto solide che hanno fatto del governo del territorio il nodo centrale del proprio mandato legislativo.

<sup>74</sup> È molto forte a Prato la conoscenza che tutti gli abitanti hanno del Piano Secchi, condividendolo e rappresentando quindi una sorta di eredità immateriale.

attraverso un rilievo dettagliato, pezzetto per pezzetto, della città e disegnato completamente a mano, informatizzandolo e unificandolo nella legenda con il nuovo piano, così da creare un filo conduttore con il lavoro già svolto e, contemporaneamente, ricavarne indicatori di tendenza, indicatori di qualità delle trasformazioni e tutte le considerazioni circa le difficoltà operative del Piano Secchi.

#### 4.4.1 La struttura e i contenuti del piano

FIG. 4.13 – Schema logico della struttura del piano (Fonte: Comune di Prato, 2009)



Con l'entrata in vigore della LR 1/2005 per il governo del territorio, in sostituzione della precedente LR 5/1995, molti concetti e procedure per la redazione del piano cambiano. Con la precedente legge il Piano Strutturale rappresentava una componente del prg quindi, per acquisire efficacia, doveva attendere l'approvazione anche della componente regolamentare del piano. Con la vigente legge, invece, il Piano Strutturale rappresenta la vera e propria guida per la pianificazione territoriale comunale, acquisendo efficacia già dalla sua approvazione, indipendentemente dalle componenti regolamentari e attuative. Cambia inoltre la natura del piano, diventando meno un piano di disegno della città e più un quadro orientativo e strategico complessivo. Acquisisce un peso maggiore la "parte statutaria" del piano, ovvero l'insieme di regole durevoli attraverso le quali condurre l'utilizzazione delle risorse e dei valori di cui il territorio è portatore. Tale parte del piano strutturale comprende al suo interno:

- il *quadro conoscitivo*, ovvero l'acquisizione e il riordino delle conoscenze riguardanti gli aspetti sociali, economici, insediativi, geologici, ambientali e rurali del territorio. Molti aspetti del quadro conoscitivo, in particolare quelli riguardanti gli

aspetti sociali e culturali, rappresentano il risultato sia del sapere esperto, sia del sapere generato dalla vita e dalla percezione dei cittadini ed elaborati attraverso specifiche fasi di ascolto;

- le *carte di sintesi del patrimonio territoriale e urbano*, ovvero una sintesi descrittiva e valutativa del quadro conoscitivo, di tutti quegli elementi, aspetti e fenomeni che nel tempo hanno radicato un senso identitario nel territorio;

- le *invarianti strutturali*, comprendenti tutti quegli elementi da sottoporre a specifica tutela in base all'identità locale in essi riconosciuta. L'invariante strutturale non è da intendere come vincolo di tutela bensì come elemento territoriale assoggettato a dei limiti di utilizzazione e trasformabilità, così da garantire, in riferimento al suo ambito territoriale, la riproducibilità della prestazione di quell'elemento anche in futuro. "Stabilire che gli isolati della mixité sono invarianti strutturali si traduce ad esempio in norme che ... definiscono ... la persistenza di aspetti morfotipologici nei quali è incardinato il ruolo sociale, economico, funzionale e spaziale di quei brani di città" (Comune di Prato, 2009, 12);

- i *sistemi territoriali*, attraverso i quali suddividere il territorio secondo analoghe caratteristiche insediative, paesistiche e ambientali, e dai quali verrà definito il possibile scenario futuro;

- lo *statuto dei luoghi*, composto dall'insieme di regole per l'uso delle risorse e per la tutela degli aspetti fondativi del territorio. Lo Statuto costituisce la parte non negoziabile del piano, in funzione della quale si svilupperanno gli scenari strategici. Dal riconoscimento di alcuni dei suoi valori, tuttavia, è possibile leggere delle strategie implicite del piano. Ad esempio, al riconoscimento dei valori agroambientali della parte meridionale della pianura pratese, corrisponde una visione strategica che prende vita attraverso un parco agrario.

La formazione del piano strutturale è stata accompagnata, trasversalmente a tutte le sue fasi, da un percorso partecipativo (cfr. § 4.4.2), che ha portato ad una costruzione guidata dello statuto dei luoghi, e da una fase intermedia di valutazione integrata, riferita alla parte statutaria del piano, in cui la verifica interna degli obiettivi dei sistemi e sub-sistemi si è integrata ad una verifica di coerenza esterna con gli obiettivi e le indicazioni previste dagli strumenti di area vasta, quali il PIT regionale e il PTCP della provincia di Prato, ed altri strumenti e documenti di livello locale, quali il piano strategico comunale e studi ed indirizzi prodotti da altri enti locali. Da questa integrazione di obiettivi il Piano strutturale ha dedotto le principali strategie di sviluppo locale. La "parte strategica" del piano rappresenta, quindi, il luogo dove vengono specificati i percorsi e gli obiettivi di trasformazione dei sistemi territoriali, in coerenza con quanto dettato e previsto dallo statuto dei luoghi. In questa parte sono ricomprese anche le *unità territoriali organiche elementari (UTOE)*, attraverso le quali vengono determinati i carichi insediativi e infrastrutturali ammissibili per il territorio, unitamente all'indicazione delle azioni di tutela, recupero, riqualificazione e trasformazione del territorio che contemporaneamente è necessario attivare. Le UTOE riprendono quelle presenti nel vigente Piano strutturale e sono definite in base a specifiche strategie progettuali urbanistiche integrate ed in riferimento al carattere che assume, in ciascun ambito, la città pubblica.

#### 4.4.2 La fase partecipativa

Il processo di partecipazione ha assunto un ruolo rilevante nella costruzione del piano ed è stato caratterizzato da due "stagioni" distinte: la prima stagione, distinta in due fasi, si è posta come obiettivo la costruzione interattiva del quadro conoscitivo e dello statuto del territorio<sup>75</sup>; la seconda stagione del processo ha visto, invece, la partecipazione dei cittadini nella definizione della proposta del nuovo Piano Strutturale.

Si è cercato quindi di elaborare le carte del piano in stretta connessione con il processo partecipativo facendo in modo che gli elaborati del piano venissero arricchiti dall'esplorazione dei punti di vista dei cittadini, in particolare di quei soggetti appartenenti a gruppi sociali più marginali e trascurati (donne, bambini, anziani, diversamente abili, immigrati).

In particolare, nella prima stagione del processo partecipativo, tali obiettivi si sono dovuti confrontare con due difficoltà: la prima difficoltà ha riguardato la complessità del piano strutturale, caratterizzato da una serie di elaborati grafici che risultano da una grande quantità di studi e conoscenze difficili da capire a volte anche per persone esperte (invarianti strutturali, sistemi territoriali, statuto del territorio); l'altra grande difficoltà è derivata dal contesto difficile in cui andava ad inserirsi Prato, caratterizzato da un momento di profonda crisi economica per il declino del settore tessile, una difficile crisi sociale che ha portato alla perdita di identità, di fiducia nel futuro e provocata anche da numerosi conflitti nei confronti della comunità cinese più numerosa d'Italia, una crisi politica e amministrativa che è culminata in una erosione del consenso nei confronti dell'Amministrazione e che ha portato il sindaco a non candidarsi per un secondo mandato (Paba e Perrone, 2009).

All'interno di questo quadro generale, e con l'obiettivo di perseguire i fini sopra descritti, la prima parte del percorso partecipativo si è svolta in due tempi: una prima fase di ascolto attivo della città e di "costruzione partecipata" delle conoscenze del piano, svolta tra aprile e dicembre del 2008; una seconda fase "deliberativa", iniziata agli inizi del 2009 e conclusa il 28 marzo 2009 con un *Town meeting*.

La prima fase, attuata grazie ad una convenzione tra l'Università di Firenze e il Comune di Prato, e gestita da un gruppo di lavoro coordinato dai proff. Giancarlo Paba e Camilla Perrone, ha svolto un lavoro di ascolto critico<sup>76</sup> della città col fine di raccogliere informazioni, opinioni, desideri, proposte, proteste in modo da arricchire il quadro conoscitivo del piano. Si sono utilizzati a tal proposito, in base alla tipologia degli interlocutori e delle circostanze, strumenti differenti di coinvolgimento della popolazione, quali interviste, mini-forum, laboratori territoriali e scolastici, focus

---

<sup>75</sup> L'intero percorso, oltre ad essere interamente pubblicato sul sito web del Comune di Prato, è stato raccolto nel "Quaderno del piano strutturale" (Comune di Prato, 2009) ed in un rapporto conclusivo (Paba e Perrone, 2009), oltreché in alcune interpretazioni e racconti riguardanti la partecipazione in Toscana (Paba et al., 2009). Ulteriori riflessioni a riguardo sono scaturite da un incontro, tenuto da chi scrive nell'aprile 2010, con gli stessi proff. Giancarlo Paba e Camilla Perrone.

<sup>76</sup> L'ascolto critico nasce dalla considerazione che "indagare, o anche solo raccogliere, tutte le opinioni di tutti i cittadini di una grande città su tutti gli argomenti connessi all'elaborazione di un piano strutturale è ... un compito semplicemente impossibile, e alla fine non desiderabile (la consultazione di tutti i cittadini e la composizione delle loro opzioni politiche in un programma e in una pratica di governo essendo il compito dei meccanismi della democrazia rappresentativa). La democrazia partecipativa e deliberativa si propone infatti un obiettivo differente: non quello di raccogliere e contare le opinioni di *tutti* i cittadini, ma quello di ricavare, attraverso strumenti specializzati, *molte* (il maggior numero possibile) delle opinioni significative presenti nella città, che siano rilevanti in relazione ai problemi di cui si discute, mettendole inoltre a confronto interattivo, in modo che quelle opinioni possano maturare ed evolvere nel corso del processo" (Paba e Perrone, 2009, 4).

group, seminari e convegni, riunioni e forum tematici. Nello specifico, si sono utilizzati:

- interviste di gruppo e mini-forum per l'ascolto degli attori istituzionali e i rappresentanti delle categorie economiche e sociali. la tecnica utilizzata è quella dell'ascolto tradizionale degli *stakeholders* cercando di rendere quanto più possibile interattiva la discussione;

- mini-forum e focus group per interagire con le associazioni e le reti sociali, in particolare con riferimento alle tematiche inerenti la "città delle differenze", le cittadinanze marginali, la salvaguardia dell'agricoltura e dell'ambiente. Tali incontri sono stati preparati con molta cura e attenzione da parte degli organizzatori e sono stati svolti nelle sedi e negli orari scelti insieme alle persone coinvolti. L'importanza di questi incontri, infatti, era data dalla doppia funzione che svolgevano come momento di discussione di alcuni temi fondamentali del piano e raccolta di informazioni ed esigenze e, contemporaneamente, come preparazione delle domande e degli argomenti di discussione da sottoporre nei successivi forum tematici;

- forum tematici ("città delle differenze", "agricoltura e territorio aperto", "centro antico e città policentrica") per la discussione, attraverso tavoli di lavoro, degli aspetti più importanti del piano. Tali forum hanno rappresentato un momento di interazione molto importante per la redazione soprattutto della matrice interpretativa finale, rappresentativa dell'intero processo partecipativo, e sono stati organizzati in due parti: una prima parte costituita da brevi interventi tecnici da parte dei consulenti del piano o di settori della pubblica amministrazione; una seconda parte di elaborazione interattiva dei temi nei tavoli di lavoro;

- laboratori territoriali negli incontri con gli abitanti di alcuni paesi della piana, con la collaborazione dei circoli sociali (storicamente radicati nei rioni e nei quartieri del territorio pratese);

- laboratorio scolastico organizzato nel periodo estivo per ricostruire una "visione bambina" dei problemi della città a partire dal punto di vista dei minori immigrati. Questo tipo di laboratorio non era previsto nel programma iniziale del processo partecipativo ed è stato inserito in seguito il micro-forum sulla "città delle differenze". "Si tratta di un esempio di *reaching out*: si è ritenuto necessario raggiungere una componente fortemente marginale della popolazione di Prato (per età, per provenienza), per "contare" anche il loro punto di vista." (Papa e Perrone, 2009, 10);

- seminari e convegni per l'approfondimento tecnico-scientifico e un confronto pubblico sulle linee di lavoro con tecnici ed esperti;

- ricostruzione della struttura urbanistica, morfologica e funzionale del "macrolotto zero", nel quale è più forte la concentrazione degli immigrati cinesi e più significativa, e conflittuale, la trasformazione dello spazio urbano;

- riunioni con i rappresentanti dei comitati di cittadini, ai quali è stato proposto un coinvolgimento attivo nel processo di partecipazione. Dopo alcune esitazioni, tale proposta è stata rifiutata<sup>77</sup>.

Alle attività interattive appena descritte, si aggiungono sito web, partecipazione a eventi cittadini, attività di comunicazione e pubblicizzazione, etc.

Eccetto per i mini-forum e i focus group e per il laboratorio scolastico, tutti gli altri incontri riguardanti il processo partecipativo sono stati svolti presso il

---

<sup>77</sup> Nel Report sul processo partecipativo redatto dai proff. Papa e Perrone (2009) sono mostrate le diverse comunicazioni avute con i comitati dei cittadini e le principali motivazioni (di tipo strutturale e politico, più che legate al processo partecipativo in sé) che hanno portato al rifiuto da parte dei comitati stessi di far parte del processo.

Laboratorio per il Piano Strutturale, istituito presso l'ex-scuola Marconi di Via Mazzini e rappresentante un riferimento per il dibattito cittadino in quanto spazio aperto pubblico per la discussione del piano e diventato simbolicamente un luogo amichevole e aperto alla partecipazione dei pratesi.

I risultati di questa prima fase si sono fortemente intrecciati con il lavoro tecnico che parallelamente si svolgeva nell'Ufficio di Piano, grazie anche alla figura di Camilla Perrone<sup>78</sup> che ha avuto un ruolo di interfaccia tra il processo partecipativo e l'elaborazione tecnica del piano, per cui in modo anche automatico, parallelamente alla redazione degli elaborati grafici, sono state fornite informazioni che provenivano dagli input del processo partecipativo. Gli elaborati di sintesi, in particolare le carte del patrimonio territoriale e urbano, che hanno incorporato tali informazioni, possono quindi essere considerati il prodotto congiunto del sapere esperto dei progettisti e del diverso punto di vista dei cittadini. Anche gli elaborati di stampo più progettuale (invarianti strutturali, sistemi territoriali, statuto dei luoghi) hanno ripreso e sviluppato proposte avanzate dai cittadini. Gli elementi più significativi di questa prima fase sono raccolti e organizzati in una matrice interpretativa riprodotta nel quaderno del piano strutturale (Comune di Prato, 2009). Attraverso questa matrice emerge il tentativo di individuare possibili soluzioni condivise, capaci di mediare tra gli interessi e le aspettative, ovviamente molto spesso contrastanti, dei vari cittadini di Prato.

Nonostante molti contributi provenienti dai cittadini pratesi siano stati incorporati negli elaborati tecnici del piano, molte altre questioni sono rimaste aperte e rappresentano l'oggetto alla base delle discussioni che caratterizzeranno la seconda fase di questa prima parte del processo partecipativo e, nello specifico, il *town meeting*.

La seconda fase della prima stagione del processo – con il sostegno della Regione Toscana, in base a quanto previsto dalla legge regionale sulla partecipazione<sup>79</sup>, e la gestione da parte di una organizzazione specializzata, l'IDEAI – ha rappresentato la "deliberazione" dello statuto del territorio da parte di un campione rappresentativo di cittadini, all'interno di un *Town meeting* tenuto nel marzo del 2009.

Nel programma originario, il *Town meeting* doveva essere preceduto da cinque laboratori territoriali, da tenere nelle circoscrizioni per una prima discussione dei contenuti del Piano. Lo slittamento dell'approvazione del progetto da parte della Regione e l'incombere delle elezioni hanno portato l'Autorità della Partecipazione, l'IDEAI e il Comune di Prato a rinunciare ai laboratori, concentrando la conclusione del processo partecipativo nel *Town meeting*. I laboratori territoriali sono stati sostituiti da un processo di sensibilizzazione basato sull'invio a casa di giornalini illustrativi sui contenuti del piano, un'azione di informazione quindi più che di partecipazione, dalla quale non è stato possibile ricavare quella massa critica che rappresentava l'obiettivo principale dei laboratori territoriali. La discussione del piano all'interno del *Town meeting*, inoltre, doveva avvenire inizialmente attraverso un campione di 150 persone composte, per un terzo ciascuno, da portatori di interessi, da iscritti volontari (associazioni, comitati, etc.) e da cittadini estratti a sorte.

---

<sup>78</sup> Coordinatore tecnico e scientifico dell'Ufficio di Piano e coordinatore, con Giancarlo Paba, del processo partecipativo.

<sup>79</sup> LR 69/2007 – Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.

L'autorità della partecipazione e il comitato di garanzia hanno invece deciso per l'estrazione a sorte di tutti i partecipanti.

In sintesi, le discussioni emerse nel *Town meeting* dalla presentazione dello Statuto dei luoghi hanno rispecchiato in linea generale le questioni emerse nella prima fase del processo effettuata nei mesi precedenti.

Questa fase del percorso partecipativo è stata controllata da un comitato di garanti composto da rappresentanti delle diverse forze politiche e da personalità cittadine. A tale comitato doveva far parte anche la rete dei comitati dei cittadini che ha declinato l'invito, chiedendo invece un rinvio della parte finale del processo a dopo le elezioni<sup>80</sup>.

Un ruolo particolare, e conflittuale, all'interno dell'intero processo partecipativo lo hanno svolto infatti proprio i comitati dei cittadini, ritenendo la "gestione della partecipazione ... assolutamente insufficiente ed eccessivamente frettolosa da parte del Comune" (2009, 22/01, ITP). Come già detto, nella prima parte del processo partecipativo in realtà si è cercato di coinvolgere direttamente i comitati nel processo organizzando diverse riunioni nelle quali però i partecipanti sono restati fermi su delle posizioni che, anche se non sbagliate dal loro punto di vista, non erano riferite al piano in sé, ma antecedenti o parallele allo strumento oggetto di discussione<sup>81</sup>. Avendo già scelto quindi un terreno di contrapposizione con l'amministrazione, hanno deciso di tirarsi fuori dal processo partecipativo e lo hanno attaccato dall'esterno. Far parte del processo partecipativo, anche in maniera conflittuale, infatti, avrebbe significato in qualche modo legittimare il processo pianificatorio.

Da un bilancio di questa prima parte del processo partecipativo diversi sono i fattori positivi e negativi emersi (cfr. Paba et al., 2009). Iniziando da quelli negativi, sicuramente il mancato coinvolgimento nel processo di partecipazione dei comitati dei cittadini ha rappresentato un elemento di debolezza. A questo va aggiunta la poca fiducia che i cittadini in generale nutrivano nei confronti dell'Amministrazione, e di conseguenza nel processo partecipativo, a causa anche della mancata partecipazione in precedenti scelte urbanistiche importanti per la città (multisala, piazza Mercatale, variante Banci-declassata). Tali scelte erano, oltretutto, alla base del conflitto da parte dei comitati. Nell'ultima fase del processo, inoltre, con l'avvicinarsi delle elezioni politiche comunali, si è assistito ad un'accentuarsi degli aspetti di polarizzazione delle diverse posizioni. Anche la rinuncia dei laboratori territoriali da effettuare nella seconda fase del percorso, come già detto in precedenza, hanno privato il processo di una parte di discussione aperta sui contenuti dello Statuto, considerata inizialmente necessaria per un coinvolgimento più esteso ed efficace dei cittadini e delle associazioni.

Per quanto riguarda gli aspetti positivi, invece, il processo partecipativo, ed in particolare la fase dell'ascolto critico caratterizzata da un'iterazione sociale aperta e positiva, è riuscito comunque a ricostruire tutta una serie di opinioni, alcune anche in contraddizione tra loro, che, grazie anche al buon coordinamento tra la fase

---

<sup>80</sup> Il comitato dei cittadini in particolare chiedeva "una pausa di riflessione" prima di arrivare al *Town meeting* in quanto i suoi tempi erano troppo ristretti per svolgere un'analisi approfondita sulle tante questioni che riguardano il rapporto tra la città e suoi abitanti. Il riferimento era posto in particolare a quei "temi fondamentali [del] piano strutturale quali la crisi del distretto, l'ambiente, le frazioni, il centro storico, la mobilità sulle quali nessun confronto è mai stato aperto" (2009, 29/01, ITP).

<sup>81</sup> In particolare il loro conflitto era riferito ad alcune operazioni urbanistiche che riguardavano la riorganizzazione della piazza mercatale; la realizzazione del multisala e di un polo per le attività commerciali a Prato ovest; la variante dell'area Banci.

partecipativa e quella più propriamente tecnica del piano, hanno arricchito il quadro conoscitivo e le carte di sintesi.

Questi elementi sono stati alla base dei temi e delle domande sottoposti ai partecipanti al *Town meeting*, dalle cui risposte sono stati deliberati, seppur in forma generale, i principi dello Statuto dei luoghi. Nonostante alcuni aspetti critici di cui si è detto, il *Town meeting* tenuto a Prato rappresenta uno dei primi, se non addirittura il primo, evento partecipativo di tale genere tenuto in Toscana e si è svolto con esiti che anche qui si possono giudicare sia positivi che negativi. Gli aspetti positivi riguardano il convegno, la presentazione del quaderno, la matrice, che hanno comunque consentito di sottoporre alcune questioni critiche ai 150 cittadini, in questo senso legittimando il processo e permettendo la deliberazione di alcuni principi per lo Statuto. Nel suo insieme, dall'esterno il *Town meeting* ha colpito l'opinione pubblica, è stato vissuto come un evento ed è passato come un'esperienza positiva. Sul piano critico, la mancanza dei laboratori e il non coinvolgimento degli *stakeholders* ha reso poi le domande fatte ai cittadini retoriche e quindi i risultati un po' troppo generali per essere considerati un vero e proprio contributo partecipativo.

A questa prima e ricca stagione di interazione tra cittadinanza e nuovo piano strutturale ha fatto seguito, tra settembre e novembre 2011, dopo un periodo di stallo dovuto al cambio di amministrazione verificatosi nei mesi successivi al *Town meeting*, una terza fase partecipativa, riguardante la nuova proposta del piano strutturale e denominata "Prato Domani". Questa seconda stagione partecipativa, seppur non articolata nelle forme diversificate e notevoli che hanno caratterizzato gli inizi del processo, ha rappresentato comunque uno sforzo di trasparenza e interattività con la cittadinanza da parte dell'attuale amministrazione comunale. Quest'ultima fase del processo, quindi, si è aperta il 24 settembre 2011 con l'inaugurazione della mostra degli elaborati del Piano presso l'Urban Center (ovvero il laboratorio per il piano strutturale istituito nella prima parte del percorso partecipativo nell'ex-scuola Marconi) e con un grande workshop sulle strategie per il futuro della città ed è rimasta aperta al pubblico per tutta la durata del processo partecipativo, terminato l'11 novembre e caratterizzato da una serie di laboratori territoriali svolti nelle diverse circoscrizioni ed in particolare: 28 settembre, Laboratorio Circoscrizione Centro; 5 ottobre, Laboratorio Circoscrizione Sud; 12 ottobre, Laboratorio Circoscrizione Est; 19 ottobre, Laboratorio Circoscrizione Ovest; 26 ottobre, Laboratorio Circoscrizione Nord. I vari laboratori hanno avuto sede tutti nelle medesime circoscrizioni e sono stati coordinati dalla ditta Sociolab. Questi si sono articolati a partire dalle strategie pensate dall'Amministrazione, racchiuse nei quattro macro temi della tutela dell'identità, della rigenerazione della città, della mobilità e della valorizzazione del verde e dell'ambiente. Agli incontri hanno preso parte complessivamente circa 400 cittadini che hanno lavorato attraverso tavoli di discussione. Il prodotti di questi incontri è racchiuso in una mappa condivisa e interattiva creata proprio partendo da quanto emerso nei diversi laboratori (fig. 4.14). In particolare, sulla mappa, che riguarda l'intero territorio pratese, sono rappresentate le criticità e opportunità del territorio emerse nei laboratori, ognuna delle quali rappresentata in colori differenti in riferimento ai quattro macro temi trattati. Ogni criticità/opportunità raffigurata, inoltre, rappresenta un link attraverso il quale è possibile risalire al laboratorio nel quale è emersa la questione e a quali tipi di azioni/interventi si richiedono per il medesimo spazio di territorio<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> La mappa è disponibile al seguente link: <http://www.meipi.org/pratodomani.map.php>

FIG. 4.14 – Stralcio di mappa interattiva e condivisa scaturita dalla terza fase del processo partecipativo (Fonte: meipei.org)



Precedentemente ai laboratori è stata distribuita e messa in rete una guida alla lettura del piano le cui strategie, ed elaborati principali, sono stati messi a disposizione di tutti attraverso la mostra dell'Urban Center e il sito del Comune di Prato. Il percorso partecipativo, inoltre, è stato accompagnato da un web forum che ha alimentato le discussioni intorno al piano e che è stato chiuso nel mese di dicembre, a conclusione del percorso. Nonostante le critiche che hanno accompagnato questa ultima fase del processo partecipativo, ritenendolo sostanzialmente frettoloso e incompleto (2011, 21/12, ITP; 2011, 30/11, ITP; 2011, 22/11, ITP), c'è da sottolineare comunque le riflessioni, e le esigenze, pertinenti e interessanti che ne sono scaturite con riferimento al piano, soprattutto per quanto riguarda temi caldi quali quelli del dimensionamento del piano e il consumo di suolo<sup>83</sup>.

A valle del lavoro svolto dal Sociolab, quindi, il passaggio che appare meno chiaro, rispetto alla precedente stagione del processo partecipativo, è quello dell'interazione tra i risultati della fase del processo e i contenuti del piano, cioè in che modo le considerazioni e i bisogni emersi confluiranno negli elaborati del piano, se confluiranno. Attualmente il processo partecipativo è terminato e per gli inizi del 2012, si spera, il nuovo piano strutturale giungerà ad adozione. Saranno i cittadini a valutare a questo punto se, e in che modo, il piano rispecchi i loro valori.

Volendo fare un paragone tra il percorso partecipativo del nuovo piano strutturale e quello del piano Secchi, si può affermare innanzitutto che anche il Piano di Secchi è stato un piano costruito attraverso il coinvolgimento della città. A differenza però del nuovo piano strutturale, in cui ci si trova di fronte ad un processo partecipativo istituzionalizzato, nel caso del piano Secchi non sono stati utilizzati gruppi specializzati, mediatori facilitatori o strumenti interattivi ma era stata la stessa personalità del prof. Secchi che aveva fatto sentire alla città che c'era un evento, ovvero la redazione di un nuovo piano, forse persino più di quanto si sia riuscito con un sistema partecipativo organizzato quale quello messo in atto per il nuovo piano strutturale. Secchi ha agito su un livello di opinione pubblica mentre nel caso del

<sup>83</sup> Tutto quanto è emerso dai tavoli di partecipazione è raccolto in dei rapporti disponibili sul sito del Comune di Prato.

nuovo piano strutturale si è agito su un livello di rapporto con le persone. Il risultato è che, in alcuni casi, la gente si è sentita coinvolta in maniera maggiore nella redazione del piano Secchi rispetto al nuovo piano strutturale. Agire a livello dell'opinione pubblica ha creato, quindi, in alcuni casi la sensazione di essere stati coinvolti più dell'essere stati effettivamente interpellati.

#### **4.4.3 Strategie e modalità operative**

Il nuovo piano strutturale, come già detto, si pone in continuità con il Prg di Secchi in particolar modo con riferimento alla centralità dello spazio pubblico, preordinato a esercitare l'integrazione tra le diverse parti di città, e nel recupero dei grandi assi del verde. Lo scenario futuro della città che propone il nuovo piano si sviluppa su alcuni concetti fondamentali: la multiculturalità; la centralità di Prato nel bacino dell'area metropolitana; il riavvicinamento di ruoli con Firenze, con la rigenerazione di attività culturali qualificate a Prato che possano garantire un'identità forte scongiurando il rischio di diventare un semplice satellite della città capoluogo. Il piano si pone però anche alcuni criteri fissi tra cui, in primis, il blocco della crescita fisica, evitando aumenti di volumi e recuperando l'esistente, e una reinterpretazione del concetto di *mixité* in una forma più evoluta che consenta, nella complessità dello scenario socio-economico attuale, l'introduzione anche di altri tipi di produzioni (2007, 27/05, ITP).

Il piano assume quindi il contenimento del consumo di suolo come un valore statutario, una esigenza dalla quale non si può prescindere se si vuole evitare il collasso del territorio – in termini di suolo, acqua, aria, etc. – soprattutto in seguito alle grandi trasformazioni subite a partire dal secondo dopoguerra. In questo senso assumono un valore da preservare la persistenza dei suoli non edificati o impermeabilizzati, in grado di svolgere una molteplicità di funzioni (agroalimentari, ambientali, paesaggistiche, per il tempo libero). In linea con questi principi, una serie di studi dettagliati dei suoli non urbanizzati della corona urbana, in funzione delle prestazioni in atto o potenziali, consentono di definire quali di questi possano essere trasformabili dal punto di vista urbanistico-edilizio in termini sostenibili e quali invece sono da considerare assolutamente inedificabili ai fini di una integrazione della città attraverso spazi inedificati, liberi e fruibili. Questi dati rappresentano una invariante strutturale del piano e perciò sono considerati una parte non negoziabile in termini di trasformazione del territorio (Comune di Prato, 2009, 2010).

#### **Aspetti dimensionali**

Nel rispetto degli obiettivi che si prefigge il piano, il dimensionamento è qui definito come "il limite invalicabile di trasformabilità dei suoli non edificati, prefissato e localizzato, indirizzando l'eventuale ulteriore fabbisogno al recupero dell'esistente che ... rappresenta a Prato una risorsa consistentissima" (Comune di Prato, 2009, 59). Contemporaneamente, dagli scenari proposti dall'Ufficio Statistica del Comune di Prato è possibile ricavare un quadro demografico che manifesta una dinamica molto forte, con un incremento del 13% della popolazione nel successivo venticinquennio. Quindi, dai circa 185.000 abitanti ufficiali attuali si passerebbe a circa 210.000 abitanti nel 2035. La complessità in questo tipo di studio si presenta laddove, in conseguenza della forte componente di immigrazione che caratterizza Prato, si volessero considerare anche gli stranieri ufficiosi, non regolarizzati dal punto di vista

legale. Ulteriori fonti, quali ad esempio la Caritas e la Questura, indicano infatti una quantità di popolazione non censita che si aggira intorno alle 25.000 persone, la cui presenza è legata per lo più al comparto sommerso tessile-confezione. Ovviamente non è possibile controllare fenomeni globali di questo genere, ma il piano, quale strumento di governo del territorio di lungo periodo e destinato a disegnare scenari futuri della città, deve considerarli ed ipotizzare una possibile emersione delle attività lavorative attualmente sommerse con la conseguente stabilizzazione della popolazione che vi è legata. Con uno scenario del genere, la popolazione già in forte crescita, dai 210.000 abitanti previsti raggiungerebbe un totale di circa 235.000 abitanti (Comune di Prato, 2010). Una simile cifra, che prevede un fortissimo incremento pari a circa 50.000 abitanti, ovviamente non rappresenta un dimensionamento da perseguire ma "una simulazione plausibile necessaria per valutare le ricadute in termini di organizzazione e trasformazione territoriale e urbana e di coerenza con il principio di contenimento di consumo di suolo nei limiti prefissati" (*ibidem*, 5)<sup>84</sup>. Il reale dimensionamento, conformativo dell'uso dei suoli, sarà previsto dal Regolamento urbanistico ogni quinquennio e sulla base di un costante monitoraggio delle dinamiche socio-demografiche.

### **Strategie di riqualificazione urbana e ambientale**

Il settore produttivo, in particolare quello tessile e meccanotessile della manifattura pratese, è molto dimagrito e, secondo gli scenari del piano, dimagrirà ulteriormente. Tuttavia l'idea del piano è quella di cercare di garantire un nucleo persistente di attività manifatturiere. Dagli studi effettuati si ricava fondamentalmente che, anche se il settore manifatturiero tradizionale si riduce e si ridurrà ancora, si può pensare a una sua trasformazione verso la fascia alta della filiera tessile (le confezioni). In realtà a Prato il fronte delle confezioni è già aperto dai cinesi, che però lo vivono o come basso profilo o come alto profilo sul fronte internazionale. Quindi l'idea è quella di accompagnare la riduzione del settore manifatturiero tessile vero e proprio supportando invece uno sviluppo dei settori della fascia alta, quali ad esempio la progettazione, la commercializzazione, l'innovazione tecnologica. "L'elevazione verso l'alto del profilo tecnologico della produzione tessile e della qualità della confezione potrebbe costituire il terreno fertile per una ricomposizione dei segmenti più avanzati del tessile pratese e i segmenti più avanzati della confezione cinese (emersi e ricondotti alla legalità) in una sorta di evoluzione del distretto entro gli scenari della globalizzazione" (Comune di Prato, 2009, 59).

Quindi l'obiettivo principale del piano è quello di creare una nuova mixité, che sia in grado di rispondere meglio ai cambiamenti strutturali che hanno interessato la città. Mentre muoiono certi settori farne nascere altri. Questi altri settori non hanno più bisogno di macrolotti industriali e di grandi capannoni, bensì necessitano di atelier, di forme fisicamente diverse, che possono convivere con la città densa, rivitalizzando quella presenza mista di residenze, servizi e fabbrica di cui è fatta questa città. Trasformare quindi la città densa da città-fabbrica a città-atelier. Dal punto di vista applicativo una logica simile è possibile grazie all'enorme quantità di

---

<sup>84</sup> Questa previsione rappresenta uno dei punti di maggior preoccupazione per i cittadini che hanno partecipato al processo partecipativo, contrari ad una previsione di crescita così ampia. Essi, infatti, ritengono che numeri così elevati risulterebbero non sostenibili per la qualità della vita urbana facendo notare che, se davvero si dovessero raggiungere le previsioni massime stimate, si finirebbe per vanificare l'obiettivo di riqualificazione della città, di conservazione delle aree verdi esistenti e di restituzione di una identità di "paese" ai borghi, che rischierebbero invece la saldatura nella conurbazione pratese. Il timore principale è, in pratica, che Prato possa diventare una città dormitorio nella quale si spostano i cittadini provenienti dalle province di Firenze e Pistoia, in cerca di alloggi più accessibili.

superfici liberate dagli edifici industriali dismessi. In questa operazione però è indispensabile alleggerire gli isolati cosicché una quota di questa città esistente possa essere liberata dal punto di vista fisico e creare una rete di luoghi pubblici in grado di de-specializzare certe parti di città. Tale de-specializzazione è riferita anche alla presenza cinese, in un'ottica di integrazione, con l'idea di mantenere sempre una miscela sia sociale, che spaziale, che funzionale della città anche nella parte in cui la presenza cinese è maggiore.

L'oggetto principale di una simile riqualificazione urbana è in particolar modo la porzione di città conosciuta come Macrolotto 0 (fig. 4.15), emblema della mixité definita da Secchi, caratterizzato da un contesto particolarmente denso che vede la stretta convivenza di abitazioni, luoghi della produzione tessile e servizi accessori che, grazie anche al ruolo di "accumulatore e acceleratori di scambi e opportunità" (*ibidem*, 61) è diventato un luogo di richiamo e sedimentazione per l'immigrazione cinese a Prato.

Obiettivo principale della riqualificazione urbana in queste aree è quello di ridurre la densità edilizia presente al fine di ricavare standard edilizi e spazi pubblici adeguati, fermo restando ovviamente il mantenimento dei caratteri morfologici della mixité e degli edifici di valore storico architettonico (in particolare di archeologia industriale). La riqualificazione dovrebbe avvenire inoltre attraverso una ristrutturazione urbanistica che non preveda una sostituzione monofunzionale, bensì che sia volta all'introduzione di una molteplicità di funzioni quali, ad esempio, attività alte della filiera tessile-confezione-moda legate in particolare alla formazione, promozione, distribuzione, etc.; residenze-atelier per giovani, legate alla formazione; edilizia residenziale sociale, soprattutto in locazione, così da diversificare ed integrare le diverse componenti sociali. Secondo una suddivisione schematica, quindi, in termini di superficie utile lorda, un terzo del tessuto dovrebbe essere destinato alle residenze, un terzo ad attività produttive come sopra descritto, un terzo infine a servizi pubblici e di commercio (*ibidem*).

FIG. 4.15 – Foto aerea del Macrolotto 0 (Fonte: Comune di Prato, 2009)

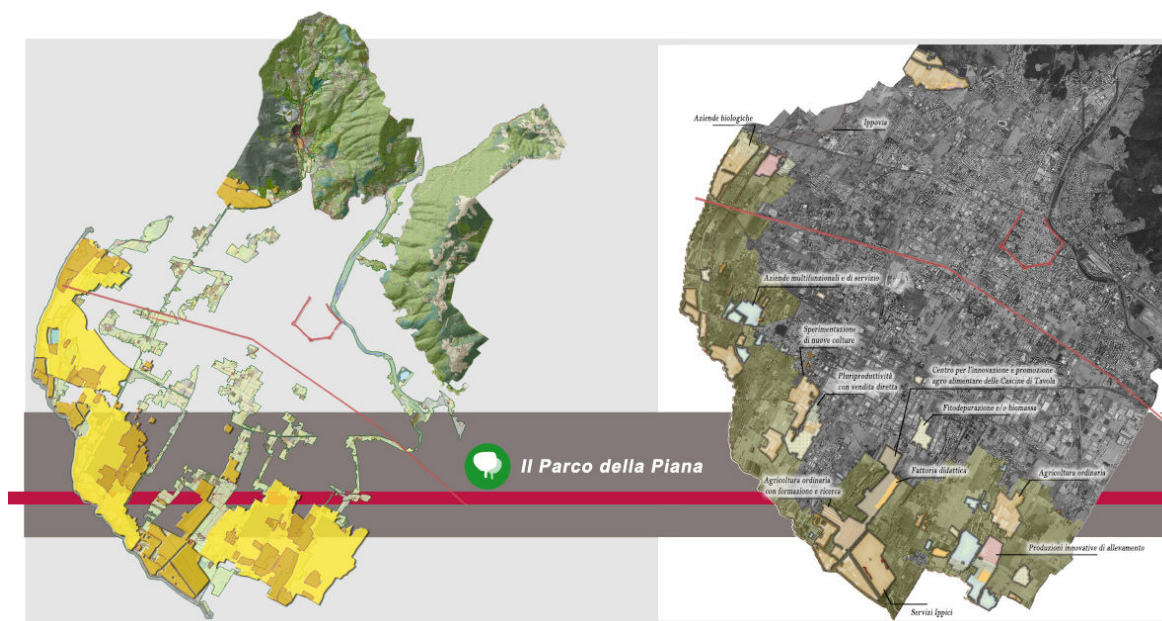


Dal punto di vista delle strategie di livello territoriale, di notevole interesse e qualità è la previsione di un parco agricolo della Piano, che il piano propone come scenario strategico per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse agroambientali e paesaggistiche presenti nel contesto periurbano (fig. 4.16). L'obiettivo è quello di creare un legame sinergico tra tali valori e la città e i suoi abitanti. In questo senso il parco agricolo non si presenta come un'area chiusa, protetta, bensì come una rete di progettualità che, attraverso una visione unitaria e integrata del territorio, prova a mettere in atto diverse politiche di settore. Tra gli interventi prioritari vi sono la rigenerazione della matrice agro ambientale e paesistica, la riqualificazione della

frangia urbana e il contenimento del consumo di suolo, la strutturazione di una rete ciclopedonale, la promozione di una agricoltura innovativa e di qualità, la realizzazione di servizi per la fruizione e per l'innovazione ambientale, la messa in valore del patrimonio culturale ed agro ambientale (Comune di Prato, 2009).

Oltre le parti collinari che risultano allo stato attuale già tutelate, il parco agricolo ha trovato una fertile combinazione con le indicazioni di livello regionale, che prevedono in quell'area un parco agricolo della piana coincidente perfettamente con quello previsto dal nuovo piano strutturale. In piena continuità con il Piano Secchi, inoltre, il parco agricolo pensato dal nuovo piano strutturale ingloba al suo interno quelle penetranti verdi previste dal piano precedente che hanno trovato però difficoltà attuative.

FIG. 4.16 – Parco della Piana (Fonte: Comune di Prato, 2011)



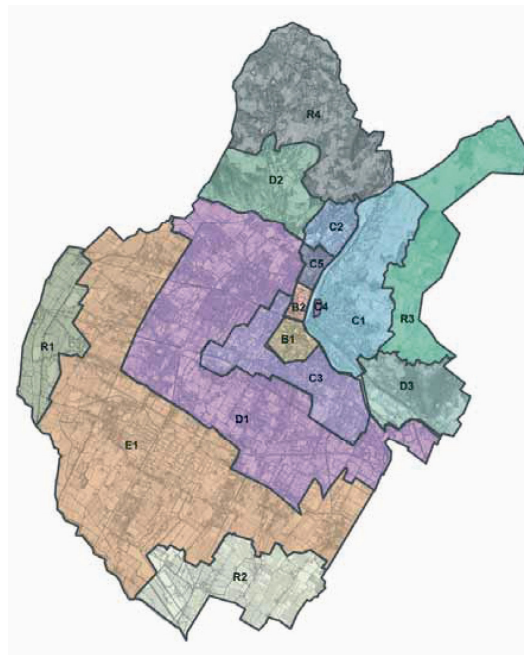
### **Disciplina della perequazione**

La modalità operativa prevista dal piano per rendere attuabile un simile scenario è rappresentata dal meccanismo della perequazione, mediante un procedimento di trasferimento di potenzialità edificatorie dalla città compatta in altre parti della città ancora densa oppure addirittura nelle parti a corona.

Sostanzialmente la grossa partita è rappresentata dalla possibilità di alleggerire la presenza di edificato nella parte compatta della città. Lo scopo è quello di riuscire ad intervenire sulla città esistente con uno strumento che stia in piedi anche nei confronti delle dinamiche di mercato e nel rispetto dei valori immobiliari correnti. La modalità espropriativa sembra non poter più raggiungere simili scopi, soprattutto per il perseguimento della realizzazione della città pubblica. Con questo gioco di compensazioni, invece, la risultante dovrebbe essere quella di una riorganizzazione urbanistica, in particolare di quelle parti critiche della città, con la realizzazione anche di una nuova rete di spazi pubblici. Lo stesso ragionamento vale per le penetranti verdi e per l'intera strutturazione ambientale. Anche per quanto riguarda l'aspetto ambientale, infatti, con un meccanismo di compensazione si riesce ad avere un ritorno, in senso perequativo, degli spazi che finora erano sulla carta ma non si riuscivano a metter fuori.

Dal punto di vista applicativo, i suoli interessati dalla perequazione e i diritti edificatori sono indicati nel Regolamento urbanistico. Sia i suoli generatori sia quelli ricettori oggetto della perequazione non devono essere necessariamente contigui ma possono interessare territori tra loro distanti, con conseguente valore di mercato differente. L'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia del Territorio suddivide il territorio comunale in zone di mercato omogeneo con valori di riferimento per le principali tipologie edilizie. Dal rapporto di tali valori è possibile ricavare dei coefficienti di conversione da utilizzare nel trasferimento a distanza dei diritti edificatori con lo scopo di omogeneizzare le quantità edificatorie tra suoli di valore differente (fig. 4.17). Spetta sempre al Regolamento urbanistico verificare in quali casi sussiste la necessità di utilizzo delle modalità perequative provvedendo a soddisfarle nel rispetto dei criteri di cui sopra (*ibidem*).

FIG. 4.17 – Schema degli ambiti e dei coefficienti della perequazione (Fonte: Comune di Prato, 2009)



Cod	Denominazione	Abitazioni civili* stato conservativo normale (€/mq)	Coefficienti di conversione																
			B1	B2	C1	C2	C3	C4	C5	D1	D2	D3	E1	E2	R1	R2	R3	R4	
			2.500	2.500	2.900	2.550	2.450	1.900	2.400	2.300	2.550	2.450	2.300	1.950					
B1	Centrale/CENTRO STORICO DELIMITATO DALLA CINTA MURARIA MAGISTRALE	2.500	1,00	1,00	0,86	0,98	1,02	1,32	1,04	1,09	0,98	1,02	1,09	1,28					
B2	Centrale/CIARDI - GALILEI - PIAZZA MERCATO NUOVO	2.500	1,00	1,00	0,86	0,98	1,02	1,32	1,04	1,09	0,98	1,02	1,09	1,28					
C1	Semicentrale/PIETA-GIULICA - CASTELLINA-FILETTELE-CARTEANOCANNETO	2.900	1,16	1,16	1,00	1,14	1,18	1,53	1,21	1,26	1,14	1,18	1,26	1,49					
C2	Semicentrale/PS. LUCIA - COIANO	2.550	1,02	1,02	0,88	1,00	1,04	1,34	1,06	1,11	1,00	1,04	1,11	1,31					
C3	Semicentrale/ZONA ADIACENTE AL CENTRO STORICO - REPUBBLICA - MONTEGRAPPA	2.450	0,98	0,98	0,84	0,96	1,00	1,29	1,02	1,07	0,96	1,00	1,07	1,26					
C4	Semicentrale/IL CANTIERE	1.900	0,76	0,76	0,76	0,75	0,78	1,00	0,79	0,83	0,75	0,78	0,83	0,97					
C5	Semicentrale/VIALE GALILEI	2.400	0,96	0,96	0,83	0,94	0,98	1,26	1,00	1,04	0,94	0,98	1,04	1,23					
D1	Periferica/CHIESANUOVA-MALISETI-S.PAULO-GALGANIA-VERGADIGRIGNANO-MEZZANA (VECCHIA)-BADIE	2.300	0,92	0,92	0,79	0,90	0,94	1,21	0,96	1,00	0,90	0,94	1,00	1,18					
D2	Periferica/GALCETI - VILLA FIORITA - FIGLINE DI PRATO - CERRETO	2.550	1,02	1,02	0,88	1,00	1,04	1,34	1,06	1,11	1,00	1,04	1,11	1,31					
D3	Periferica/LA MACINE - LA QUERCE - PIZZIDIMONTE	2.450	0,98	0,98	0,84	0,96	1,00	1,29	1,02	1,07	0,96	1,00	1,07	1,26					
E1	Suburbana/S. GIORGIO - S. MARIA - PAPERINO - FONTANELLE - TAVOLA - CAFAGGIO - IGLO - CASALE - NARNALI - VIACCIA - TOBBIANA	2.300	0,92	0,92	0,79	0,90	0,94	1,21	0,96	1,00	0,90	0,94	1,00	1,18					
E2	Suburbana/CASTELNUOVO	1.950	0,78	0,78	0,67	0,76	0,80	1,03	0,81	0,85	0,76	0,80	0,85	1,00					
R1	Rurale/ZONA PIANEGGIANTE DEL CALICE														1,00				
R2	Rurale/LE CASCINE DI TAVOLA E ZONE LIMITROFE															1,00			
R3	Rurale/ZONA COLLINARE DELLA RETAIA E DELLA GALVANA																1,00		
R4	Rurale/MONTEFERRATO																		1,00

\* valori del secondo semestre 2008

#### 4.5 Quale efficacia per il nuovo Piano Strutturale

Nel nuovo Piano Strutturale, pronto per l'adozione mentre si scrive, il nuovo modello di pianificazione è pressoché consolidato: la logica della sostenibilità e della partecipazione, già presenti nel Piano Secchi, si arricchiscono e si strutturano maggiormente; emerge inoltre un'attività di concertazione che consente di definire strategie coerentemente con gli strumenti di area vasta e nuove modalità operative che cercano di spianare la strada per una fase gestionale e attuativa concretamente più praticabile.

Un bilancio definitivo dell'efficacia del piano però non è ancora valutabile. Il piano strutturale, non avendo ancora concluso il suo iter di approvazione, non può produrre i suoi effetti per quanto riguarda le disposizioni di lungo periodo, in particolare di tutela, di salvaguardia e valorizzazione del territorio. A questo va ad aggiungersi la mancanza del Regolamento urbanistico, attraverso il quale il piano strutturale dovrebbe trovare applicazione per quanto riguarda le trasformazioni necessarie da attuare nel breve termine e la gestione del patrimonio edilizio esistente.

Con riferimento proprio alle trasformazioni ammissibili previste dal piano strutturale vanno sicuramente evidenziate le forti strategie di rigenerazione che interessano il Macrolotto 0 che, sebbene ambiziose e portatrici di un miglioramento della qualità della vita, sia in termini economici che sociali, se non accompagnate da una attenta gestione in fase attuativa potrebbero comportare uno stravolgimento totale del territorio in maniera distorsiva rispetto alle intenzioni iniziali<sup>85</sup>.

Dal punto di vista politico c'è da evidenziare lo sforzo del nuovo piano strutturale nel provare a dare una certa continuità all'intero processo pianificatorio. Il nuovo piano strutturale, infatti, è stato promosso nel 2006 da una giunta di centro-sinistra che ha accompagnato il processo fino al *Town meeting*, con la conseguente redazione della parte statutaria del piano. Nella primavera del 2009 c'è stato poi un ribaltamento politico della città, passata alla guida di una giunta di centro-destra. Come spesso accade, più che il modello di piano, ad inficiare il piano subentrano fattori esterni, in particolare politici ed economici. Il venir meno di una continuità politica ha sicuramente influito sul processo pianificatorio, che si è visto rallentato a causa di un iniziale disinteressamento della nuova componente politica. Allo stesso tempo però la flessibilità e i principi che caratterizzano il nuovo modello di piano sono portatori di temi ed obiettivi per il governo del territorio che, al di sopra di orientamenti politici, ne permettono una migliore continuità processuale. La nuova amministrazione, infatti, ha in linea generale condiviso l'impostazione del nuovo piano accettandone la logica e le strategie. Seppur con qualche remora iniziale, si è partiti dalla parte statutaria già redatta con la precedente guida politica e si sono

---

<sup>85</sup> Secondo le previsioni del piano, la rigenerazione del Macrolotto 0 prevede la riduzione di quasi la metà degli edifici coperti: dai 510.500 mq attuali ai 263.500 futuri. Tale riduzione avverrà in particolare utilizzando i volumi in altezza, realizzando edifici più bassi, al massimo di tre, quattro piani. Gli interventi del progetto inoltre andranno ad incidere profondamente sugli edifici industriali: solo il 18% della superficie permarrà e sarà destinata a nuove funzioni di attività terziaria, servizi pubblici e nuove attività produttive. Dove oggi ci sono campi domani nascerà una nuova strada (che partirà dalla tangenziale e convoglierà il traffico del Macrolotto zero), nuove residenze su via San Paolo, un parco a corridoio e l'area produttiva tra via Galcanese e la Declassata. L'82% della restante superficie, praticamente tutto l'attuale Macrolotto zero, rappresenta la nuova edificazione. Per diminuire i ritardi nella quota di edilizia popolare e anche per favorire la fruizione del nuovo macrolotto il 10% delle funzioni sarà rappresentato dall'housing sociale, con case ad affitto calmierato per nuove coppie o ad affitto a riscatto. A questo progetto intensivo di rigenerazione si aggiunge il progetto di riqualificazione della Declassata che prevede la creazione di un parco destinato all'arte contemporanea con l'obiettivo di trasformare l'arteria da autostrada a via cittadina, con servizi e verde, alleggerendo la spaccatura che provoca tra nord e sud (2010, 26/10, ITP).

definite le linee strategiche oggetto della presentazione in corso. In particolare, la ricaduta principale che ha avuto la politica della nuova amministrazione sul piano è stata quella di non volere più effettuare un intervento inerente la realizzazione di un nuovo polo espositivo all'interno della fabbrica ex Banci. Tale intervento, che più che una strategia rappresentava una componente del nuovo piano, era una delle idee forti della precedente amministrazione ed era stato il vero motore che aveva indotto alla redazione di un nuovo piano<sup>86</sup>. Adesso, con la nuova classe dirigente, viene messo da parte. Per il resto le strategie fondamentali del piano vengono mantenute e, anzi, il concetto di contenimento massimo del consumo di suolo viene rafforzato dalla nuova amministrazione. L'obiettivo sarebbe quello di una ristrutturazione e rigenerazione della città senza consumi di suolo ma, siccome realisticamente ciò è impossibile, il piano prevede un consumo massimo di suolo che si aggira intorno al 2%, tutto il resto dovrebbe avvenire riutilizzando volumi già esistenti, accompagnati da una perequazione generalizzata sul territorio che si pone l'obiettivo principale di liberare aree da destinare a spazi pubblici all'interno del macrolotto 0 e a ridosso delle mura storiche.

Condivisa è anche la logica della sostenibilità del piano, che anche in questo caso viene rafforzata, appoggiando fortemente la realizzazione del parco agricolo e le connessioni verdi. Per quanto riguarda l'apparato industriale, oltre ai discorsi di rigenerazione e ristrutturazione dei macrolotti e di slogan come già definiti dal nuovo piano, la nuova amministrazione punta ad una vera e propria *Green economy* che si lega alle strategie già definite. L'obiettivo principale dell'attuale sindaco in pratica punta ad un riutilizzo di tutto ciò che si ricava dalle attività produttive, che oltretutto è un meccanismo che fa già parte della tradizione pratese.

Il fatto che la nuova amministrazione condivida le strategie già definite dal piano con la precedente amministrazione e che, anzi, rafforzi ancora maggiormente il concetto di contenimento del consumo dei suoli e della trasformazione e rigenerazione, ad esempio, della città-fabbrica ed in particolare del macrolotto 0, probabilmente non dipende da una condivisione di obiettivi politici bensì dal fatto che la nuova amministrazione è subentrata in un momento in cui il piano strutturale era già definito, con uno statuto del territorio in un certo senso impermeabile a variazioni contingenti, con dei contenuti e delle scelte per la tutela e lo sviluppo del territorio che prescindono da logiche politiche e alle quali difficilmente è possibile opporsi (questo ovviamente se l'obiettivo generale è quello di un buon governo del territorio). Sono stati interpretati, infatti, attraverso lo Statuto del territorio dei valori durevoli sui quali incardinare delle strategie, che chiunque amministri la città non può non riconoscere. Quindi, non avrebbe avuto senso buttar via cinque anni di lavoro anche se, come inevitabile che sia quando si verificano dei cambiamenti, le stesse strategie hanno subito degli effetti cangianti. Al di là delle critiche che si possono rilevare in ambito politico<sup>87</sup>, in realtà c'è da chiedersi quanto simili cambiamenti dipendano dal cambio politico di amministrazione e quanto dalla fase critica economica, sociale, produttiva che attraversa la città. Ad esempio, con riferimento al polo espositivo (che rappresentava uno degli interventi principali del PS), probabilmente dieci anni fa aveva un senso realizzarlo, oggi forse non più tanto ma non perché è cambiata l'amministrazione bensì perché sono cambiate le condizioni di contesto in cui si va ad intervenire.

---

<sup>86</sup> Nel 2006 in realtà era stata presentata la proposta di una variante al Piano Secchi per la realizzazione del Polo espositivo. Di fatto però gli interventi erano talmente rilevanti in termini di assetto del territorio che si ritenne opportuno avviare la procedura per un nuovo piano strutturale.

<sup>87</sup> Cfr. 2011, 07/07, NDP; 2010, 12/11, NDP; 2010, 26/10, ITP.

Nonostante alcune perplessità inerenti alcune scelte specifiche del nuovo piano strutturale, che solo il tempo potrà confermare o confutare, l'impianto del nuovo modello pianificatorio è sicuramente competitivo all'interno dello scenario politico ed economico che caratterizza l'Italia del nuovo millennio. Dal punto di vista dell'efficacia del modello di piano, in rapporto agli obiettivi e ai contenuti, c'è certamente lo sforzo di dare una visione del territorio integrata, che allo stesso tempo valorizzi, sviluppi e tuteli le risorse e i beni di cui dispone. Il problema, più che altro sta proprio nella capacità di comunicare tali obiettivi e contenuti. Il PS di Prato, ma in generale un po' tutti i PS di ultima generazione, rappresentando in realtà, per quanto riguarda l'aspetto più propriamente progettuale, un documento di indirizzi strategico non conformativo dei suoli, incontra spesso problemi di comunicabilità, sia in ambito procedurale per la sua approvazione, sia in fase di divulgazione dei suoi contenuti alla cittadinanza. In questo specifico caso, la situazione è complicata dalla mancanza del RU che fornisce un assetto più definito del territorio nel breve periodo. Per cercare di superare simili ostacoli, con lo sforzo impervio di far capire che, anche se presentato come un documento scritto composto di molte pagine, in realtà il PS è un incubatore di progetti, si sono effettuate delle "suggerzioni progettuali", non conformative né prescrittive, in cui si è cercato un dialogo con le parti proponendo alcuni esempi di intervento in coerenza con gli indirizzi dettati. La differenza con gli schemi direttori e i progetti norma del Piano Secchi è che, anche se questi ultimi non si dichiaravano conformativi a livello di legge, la precisione era tale che nel momento in cui si decideva di intervenire, le predisposizioni erano talmente dettagliate da non poter agire in modo diverso rispetto al piano, avendo quindi già al proprio interno una rendita fondiaria definita. Nel caso del nuovo piano strutturale invece si tratta di configurazioni ipotetiche, di livello generale, rappresentando unicamente un esempio da poter sviluppare anche in maniera differente. Ovviamente la scelta di disegnare ipotesi progettuali con un certo grado di definizione già nel PS apportano un certo rischio di incomprensioni ma, per ridurre al minimo ogni possibile fraintendimento, si è scelto di rappresentare scenari di riqualificazione dell'esistente, dove il "nuovo" non compare mai e dove gli interventi sono prioritariamente di livello pubblico. Le prefigurazioni che comportano nuovo edificato o trasformazioni rilevanti appartengono tutte ad una variante al RU vigente e quindi vanno considerate all'interno del nuovo PS. Con quest'ultimo sforzo di dialogo e di apertura per comunicare i contenuti del piano, il PS si può ritenere completo e pronto per essere sottoposto al vaglio consiliare in ambito comunale, provinciale e regionale.

Dal punto di vista del processo di piano, con riferimento ai parametri e ai criteri sviluppati nella parte precedente della presente ricerca (cfr. § 2.6.2) si è sintetizzata l'efficacia del nuovo piano strutturale attraverso lo schema di efficacia rappresentato nella tabella 4.3. Ne emerge un generale grado di efficacia che si può ritenere buono in cui la vera criticità è rappresentata dai tempi per l'approvazione, ancora troppo lunghi.

Per quanto riguarda proprio i tempi, c'è da sottolineare il peso rilevante che ha assunto nel processo di piano il cambio di amministrazione, bloccando praticamente l'iter procedurale per oltre un anno. A questo vanno aggiunti i normali tempi tecnici che, tra studi di analisi e processi partecipativi, richiedono anch'essi circa due anni ma sono i tempi politici quelli che, nonostante lo sforzo di snellire le procedure attraverso anche forme concertative come le conferenze di pianificazione, non riescono a ridursi, rendendo l'intero processo dal punto di vista burocratico a volte davvero infinito. Nel caso proprio di Prato, ad esempio, nonostante il piano sia stato

confezionato e trasmesso in sede consiliare dall'inizio del 2011, a metà dell'anno, e dopo circa cinque anni dall'avvio del procedimento, ancora non si è giunti ad una sua formale adozione.

TABELLA 4.3. – Schema di efficacia per il processo del nuovo Piano Strutturale di Prato

<b>Criteri per l'analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>PS PRATO</b>
Fattore tempo	MEDIOCRE	
Rapporto con pubblico-privato	BUONO	
Partecipazione	BUONO	
<i>Governance</i>	BUONO	
<b>Grado generale di efficacia:</b>	<b>BUONO</b>	

Questo significa che il PS e il RU di Secchi continuano ad essere in vigore, manifestando la propria efficacia giuridica. Ciò comporta ovviamente tutta una serie di varianti da attuare in merito per cercare di meglio rispondere alle dinamiche territoriali in atto ed anche per cercare di preservare il territorio affinché il nuovo piano strutturale, al momento della sua entrata in vigore, riscontri ancora un contesto tale da permettergli di attuare le strategie previste. Se si considerano le risorse e i tempi da dedicare alla redazione e attuazione delle varianti, alcune delle quali recentissime (cfr. 2011, 23/07, NDP), viene da rammaricarsi per il fatto che il PS ancora non riesca a trovare la sua approvazione, rappresentando un notevole svantaggio in termini di efficacia.

Per quanto riguarda, invece, gli altri tre criteri di valutazione (processi partecipativi, rapporto pubblico-privato e *governance*), tutto sommato i risultati possono ritenersi più che soddisfacenti. In particolare, per quanto riguarda il processo partecipativo, nonostante alcune critiche (che neanche in casi perfetti è possibile annullare del tutto), ci si è trovati di fronte ad un processo ben strutturato, che attraverso diversi approcci alla partecipazione ha cercato di coinvolgere il più possibile le diverse categorie di popolazione, senza escluderne nessuna, e lasciando spazio anche ad altre manifestazioni pubbliche che potessero raccogliere le impressioni degli *stakeholders* "particolarmente interessati" ai risvolti del PS. Lo Statuto del territorio si può ritenere in questo senso il risultato vero e proprio di un percorso interattivo e anche adesso che il piano è pressoché completo l'obiettivo è quello di mantenere un'attenzione sempre viva sulle questioni attraverso forme di partecipazione, anche via web ma non solo, sempre in corso<sup>88</sup>. Inoltre, anche la terza fase del processo partecipativo, svolta negli ultimi mesi del 2011, ha permesso di cogliere punti di vista ed esigenze dei cittadini. In questo senso, però, c'è da chiedersi quanto se ne terrà conto all'interno di una proposta di piano strutturale già definita.

Con riferimento al rapporto pubblico-privato, si può registrare uno sforzo, da parte dell'amministrazione, di cooperazione con il privato e di un suo coinvolgimento soprattutto nelle modalità operative previste dal piano. La previsione del piano di una sua attuazione attraverso l'utilizzo di una perequazione generalizzata sul territorio

<sup>88</sup> Per una rassegna delle ultime iniziative messe a punto dall'amministrazione comunale per il coinvolgimento della popolazione, ma anche di tecnici, politici, amministratori, cfr. rassegna stampa di Prato e in particolare: 2011, 16/06, NDP; 2011, 26/05, NDP; 2011, 30/03, NDP; 2010, 13/12a, NDP; 2010, 13/12b, NDP; 2010, 12/11, PNM.

tende a coinvolgere, infatti, il privato in prima persona. Il dialogo che ne consegue, nonostante il dichiarato obiettivo di liberare spazi da destinare a luoghi, servizi e attrezzature pubbliche, prevede comunque un rischio, da non sottovalutare, di attuazione degli interventi in cui l'obiettivo di sostenibilità viene certamente dichiarato, ma dove in realtà l'intero processo viene poi guidato da una logica fortemente economica. Le basi per un buon rapporto pubblico-privato ci sono, sarà la capacità dell'Ufficio di Piano di gestire situazioni macchinose come queste che potranno fare la differenza per il territorio.

Nonostante l'iter procedurale per la sua approvazione non sia ancora giunto a conclusione, non si può non sottolineare il grande lavoro che accompagna la costruzione del nuovo piano strutturale di Prato, caratterizzato da molteplici attività di coinvolgimento della popolazione; di una concertazione con gli altri livelli istituzionali che, seppur di difficile impresa, comunque esiste e permette di redigere un documento di piano in piena coerenza con i vincoli, le tutele e gli obiettivi strategici di portata anche di livello metropolitano, provinciale e regionale; da un punto di contatto con quegli attori privati interessati ad intervenire sul territorio e che, se ben coordinati, possono rendere maggiormente attuabili le previsioni del piano. Tutto questo si può riassumere nella parola *governance* che però, con riferimento al caso specifico pratese, definirei una "*governance* in costruzione", caratterizzata da reti e rapporti esistenti, che sicuramente vanno affinati e sviluppati, ma che rappresentano sicuramente una buona base per il futuro del piano.

Quindi, una buona efficacia del piano. Almeno, fino a questo punto. C'è però da chiedersi quanto il modello di piano articolato nella doppia componente strutturale e programmatica abbia contribuito ad una simile efficacia. Il contributo è sostanziale. Il ragionare inizialmente unicamente sul PS, senza considerare le ripercussioni in termini edificatori e di rendita sui singoli lotti, almeno nella fase iniziale del processo di piano, ha permesso di rafforzare una visione integrata e meno settoriale del territorio, come è emerso anche dai processi partecipativi che, con la logica del prg tradizionale ancorato ad una rigida zonizzazione, non sarebbe potuta essere praticabile. Si supera quindi il ragionamento sui singoli spazi a favore di un approccio sistemico, che travalica confini netti lasciando campo ad una serie di sfumature che confluiscono all'interno di ambiti le cui peculiarità caratterizzano il territorio dandogli un senso fortemente identitario. Un piano costruito su certi presupposti, al momento della sua attuazione attraverso l'implementazione del Regolamento Urbanistico, troverà in teoria la strada spianata da pratiche e dialoghi già avviati, conosciuti sul territorio, condivisi e, quindi, maggiormente praticabili, fattibili e efficaci.

## **5. Il passaggio (in itinere) dal vecchio al nuovo modello: il caso di Cava de' Tirreni in Campania**

### **5.1. Il contesto legislativo regionale**

Con riferimento alle riforme regionali che stanno interessando in vario modo il governo del territorio in tutto il paese, la Regione Campania ha emanato anch'essa, alla fine del 2004, una legge riformista in merito: LR Campania del 22 dicembre 2004 n. 16 "Norme sul governo del territorio", introducendo un insieme di innovazioni per quanto riguarda la pianificazione territoriale sia in termini di strumenti urbanistici che di procedure in un'ottica di cooperazione istituzionale, partecipazione e trasparenza dei processi ai fini di una maggiore efficacia del governo del territorio.

Tale legge però è al momento (2011) oggetto di una serie di revisioni, abrogazioni e integrazioni, rendendo il quadro legislativo di riferimento molto dinamico e turbolento. Per quanto riguarda in particolare la pianificazione di livello comunale, oggetto centrale di questa ricerca, il tradizionale PRG è stato sostituito con la LR 16/04 dal Piano Urbanistico Comunale (PUC) il quale cerca di recepire, seppur con non poche difficoltà (vedi § 5.1.1), i principi innovatori che stanno caratterizzando il piano comunale a partire dalla metà degli anni '90 (cfr. cap. 3). A creare ulteriori difficoltà si sono aggiunte inoltre la delibera regionale n. 834/2007, inerente gli elaborati e i contenuti da redigere per la formazione del piano, e il Regolamento della Regione Campania n. 5 del 4 agosto 2011 "Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio", che va a modificare in particolar modo procedure di formazione e approvazione inerente il PUC (vedi § 5.1.2 e § 5.1.3).

#### **5.1.1 Il Piano Urbanistico Comunale all'interno della LR 16/04**

Mutuando un'innovazione proposta in primis dall'Inu e poi ripresa, con le proprie specificità, da diverse regioni italiane (Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, etc.), la Campania, con la LR 16/04, introduce anch'essa rilevanti cambiamenti all'interno del sistema di pianificazione territoriale regionale.

Un'impostazione che richiama il modello di piano articolato in componenti è rintracciabile, all'interno della legge, già all'art. 3 "Articolazione dei processi di pianificazione" comma 3 in cui si prevede l'attuazione della pianificazione provinciale e comunale mediante due diverse tipologie di disposizioni:

- a) Disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dall'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità;

b) Disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate.

Le prime, quindi, tese a definire, a tempo indeterminato, l'assetto strategico e di sviluppo per il territorio, individuandone le vocazioni specifiche e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, culturale, infrastrutturale, in coerenza con le previsioni e i vincoli previsti dalla pianificazione territoriale provinciale e regionale; le seconde, sviluppate su archi temporali limitati, specificano le trasformazioni da attuare in correlazione con le disponibilità messe a disposizione dalle amministrazioni per quello specifico lasso di tempo.

Una simile impostazione, chiara in termini di principi, in un certo senso si perde o, quantomeno, non è troppo chiara quando si entra nello specifico degli strumenti di pianificazione comunale, previsti dalla legge per il governo del territorio locale. In particolare, lo strumento urbanistico generale del comune, previsto dall'art. 23 e costituito dal *piano urbanistico comunale* (Puc), altro non rappresenta che l'erede del piano regolatore generale, ricalcandone integralmente i contenuti, con il limite ulteriore di risultare sostanzialmente filtrato dagli strumenti sovraordinati nell'ambito delle scelte concrete di programmazione (D'Angelo, 2005). Ciò si evince soprattutto nei commi 1 e 2 del suddetto articolo:

1. Il piano urbanistico comunale - Puc - è lo strumento urbanistico generale del Comune e disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo del diritto di proprietà.

2. Il Puc, in coerenza con le disposizioni del Ptr e del Ptcp:

a) individua gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio comunale e gli indirizzi per l'attuazione degli stessi;

b) definisce gli elementi del territorio urbano ed extraurbano raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico, ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali disponibili, nonché i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi;

c) determina i fabbisogni insediativi e le priorità relative alle opere di urbanizzazione ...;

d) stabilisce la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione;

e) indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale;

f) promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione;

- g) disciplina i sistemi di mobilità di beni e persone;
- h) tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l'utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole particolarmente produttive fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli;
- i) assicura la piena compatibilità delle previsioni in esso contenute rispetto all'assetto geologico e geomorfologico del territorio comunale, così come risultante da apposite indagini di settore preliminari alla redazione del piano.

Così come esposto, il Puc assume in sostanza il carattere di un piano strutturale, anche se più conformativo. Quello che in realtà viene meno è la componente programmatica vera e propria, che all'interno del Puc non è riscontrabile. Alcuni dei contenuti programmatici e operativi, che secondo il nuovo modello sono riscontrabili nel cosiddetto piano operativo (come nel caso ad esempio dell'Emilia-Romagna), all'interno della legge campana sono contemplati in un certo senso dagli *Atti di programmazione degli interventi*. Questi ultimi, regolati dall'art. 25, vengono approvati in conformità delle previsioni del Puc e disciplinano gli interventi di tutela, valorizzazione, trasformazione e riqualificazione del territorio comunale da realizzare nell'arco temporale di tre anni. In particolare essi prevedono:

- Le destinazioni d'uso e gli indici edilizi;
- Le forme di esecuzione e le modalità degli interventi di trasformazione e conservazione dell'assetto urbanistico;
- La determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare, nonché degli interventi di reintegrazione territoriale e paesaggistica;
- La quantificazione degli oneri finanziari a carico del comune e di altri soggetti pubblici per la realizzazione delle opere previste, indicandone le fonti di finanziamento.

Secondo la legge, gli Atti di programmazione assumono valore ed effetti del programma pluriennale di attuazione (L 10/1977) e si coordinano con il bilancio pluriennale comunale. Ai fini di una maggior fattibilità degli interventi, e in un'ottica di partenariato pubblico-privato, gli Atti di programmazione stabiliscono inoltre gli interventi da attuare tramite società di trasformazione urbana e, per le opere pubbliche o di interesse pubblico, comportano la dichiarazione di pubblica utilità.

Gli Atti di programmazione degli interventi rappresentano quindi una programmazione complessiva dello sviluppo del territorio comunale. Ciò che emerge dai suoi contenuti è la volontà di verificare, con cadenza triennale, la sostenibilità delle previsioni strutturali formulate e previste dal Puc. Alcune perplessità in merito nascono innanzitutto dal periodo di validità di tali atti. Mentre nella maggior parte dei contesti regionali il piano operativo, o le disposizioni programmatiche del piano comunale, hanno durata in genere quinquennale, in questo caso il tempo di efficacia degli Atti è della durata di tre anni. La prima considerazione che viene da fare è che, se già cinque anni risultano a volte tempi strettissimi per una programmazione urbanistica anche di breve periodo, tre anni sembrano un tempo eccessivamente ristretto soprattutto in riferimento ad eventuali interventi di trasformazione e/o riqualificazione urbanistica di ampio raggio. C'è da sottolineare inoltre che la legge non inserisce gli Atti di programmazione degli interventi all'interno degli strumenti

urbanistici comunali<sup>89</sup>, bensì li pone ad un livello intermedio tra il Puc e i Pua assumendo un ruolo soprattutto di programmazione temporale e finanziaria per l'attuazione del piano che un po' contrasta con i contenuti tecnici che lo contraddistinguono.

È invece considerato dalla legge regionale uno strumento urbanistico da affiancare al Puc il *Regolamento urbanistico edilizio comunale* (art. 28) che, in conformità alle previsioni del Puc e alle Norme Tecniche di attuazione allegate allo stesso, definisce i criteri per la quantificazione dei parametri edilizi e urbanistici e disciplina gli oneri concessori, oltreché regolare l'attività concreta di costruzione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie.

Se si considera che le norme tecniche del Puc riguardano "la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia" (art. 23, comma 8), il Ruc si pone in maniera complementare al Puc gestendo quelle attività edilizie e quegli interventi urbanistici diretti che per la loro realizzazione non necessitano di piani urbanistici attuativi. In questo senso, il Ruc si pone in maniera flessibile e innovativa solo se formulato e approvato contestualmente al Puc, all'interno di un quadro strategico d'insieme per il governo del territorio. Quello che invece si verifica in molti comuni campani è l'approvazione del Ruc indipendentemente dall'esistenza o meno di un Puc, favorendo attività ed interventi edilizi puntuali, al di fuori di ogni schema urbanistico definito.

In linea generale, le innovazioni introdotte dalla legge regionale 16/2004 per quanto riguarda la pianificazione comunale (se di innovazione si può parlare), non sono state ancora del tutto assimilate, nonostante siano trascorsi ormai circa sette anni dall'entrata in vigore della norma. Il passaggio da una logica molto rigida e minuta della pianificazione ad una maggiormente strategica e sostenibile in realtà non si è ancora effettuata e il numero esiguo di piani redatti secondo le nuove disposizioni ne è una conferma (cfr. § 3.3.2). In particolare dal punto di vista del processo di piano, a complicare le cose si sono aggiunte nuove disposizioni regionali che, dall'inizio del 2011, hanno modificato lo scenario di riferimento. Con l'emanazione, nel gennaio 2011, della legge n. 1 recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)", sono stati abrogati gli articoli della legge regionale che disciplinavano i processi di formazione e approvazione sia del Puc che del Ruc (artt. 24 e 29). Lo sconcerto maggiore si è creato in quanto la LR 1/2011 abrogava i suddetti articoli senza però definire nuove procedure, bensì rimandando il tutto ad un regolamento di attuazione che solo il 4 agosto 2011 è stato approvato in sede di Giunta Regionale (vedi § 5.1.3), creando per circa sette mesi un vuoto normativo che ha comportato una fase di stallo per la pianificazione comunale della

---

<sup>89</sup> Articolo 22 – Strumenti urbanistici comunali.

1. Il comune esercita la pianificazione del territorio di sua competenza nel rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti e in coerenza con le previsioni della pianificazione territoriale regionale e provinciale.

2. Sono strumenti di pianificazione comunale:

a) il piano urbanistico comunale - Puc;

b) i piani urbanistici attuativi - Pua;

c) il regolamento urbanistico edilizio comunale - Ruc.

regione, già di per sé lenta, oltretutto gettare ulteriore confusione sulle procedure previste per la formazione e approvazione dei Puc, ancora non del tutto assimilate.

Simili perplessità legislative inevitabilmente si ripercuotono sui contenuti e sui processi del piano in termini soprattutto di innovazione, inficiando quell'obiettivo di efficacia che è oggetto di valutazione di questo lavoro.

### **5.1.2 Elaborati ed indicatori di efficacia per il Piano Urbanistico Comunale ai sensi della delibera di Giunta Regionale n. 834 del 11/05/2007**

Tra le premesse della delibera di Giunta Regionale n. 834 del 11/05/2007 "Norme tecniche e direttive riguardanti gli elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, generale ed attuativa, come previsto dagli artt. 6 e 30 della legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul governo del territorio"" si sottolinea il ruolo centrale che il "tempo" assume all'interno del sistema di pianificazione, imponendo di evidenziare le disposizioni programmatiche all'interno di un più vasto quadro generale costituito dalle disposizioni strutturali, con l'obiettivo principale dello sviluppo sostenibile effettuato attraverso procedimenti di concertazione e partecipazione. Le scelte programmatiche della pianificazione comunale, in particolare, dovranno inevitabilmente risultare coerenti con le scelte programmatiche provinciali e regionali, salvo per le eccezionalità previste dall'art. 11 della legge in materia di flessibilità della pianificazione sovraordinata<sup>90</sup>. Con queste finalità la delibera individua una serie di elaborati che costituiranno il piano e che, per numero e per qualità, dovranno risultare idonei alla rappresentazione degli elementi fondanti di detta strategia di pianificazione territoriale ed urbanistica, la quale dovrà svolgersi appunto attraverso le seguenti direttrici:

- lo sviluppo socio-economico;
- la sostenibilità;
- la concertazione;
- la partecipazione.

Lo sviluppo di queste direttrici dovranno garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge regionale 16/04 all'art. 2<sup>91</sup> i quali, affinché non restino delle mere enunciazioni, dovranno essere "misurati" *almeno* mediante indicatori di

---

<sup>90</sup> Articolo 11 – Flessibilità della pianificazione sovraordinata.

1. Le province ed i comuni possono, nei casi e con le modalità previsti dalla presente legge, proporre modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinati.

2. Le modificazioni di cui al comma 1 sono collegate alla esistenza di comprovate esigenze degli enti territoriali, relative alla necessità di garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali.

3. L'approvazione delle modificazioni di cui al comma 1 è consentita a condizione che sia assicurata la omogeneità della complessiva pianificazione territoriale e urbanistica.

<sup>91</sup> Articolo 2 – Obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica.

1. La pianificazione territoriale e urbanistica persegue i seguenti obiettivi:

- a) promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo;
- b) salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico;
- c) tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;
- d) miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
- e) potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale;
- f) tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- g) tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

efficacia individuati dalla delibera e "capaci di descrivere le condizioni iniziali del territorio, il valore delle azioni di pianificazione ed i risultati attesi in tempi prefissati" (delibera G.R. 834/07, p. 3). Gli indicatori di efficacia individuati dalla delibera rappresentano il primo punto critico da affrontare in sede di pianificazione comunale, oggetto di forti controversie e rallentamenti. Prima di effettuare qualche considerazione, vale la pena di constatare nel dettaglio quali indicatori la delibera ha individuato per la redazione degli elaborati degli strumenti di pianificazione comunale:

## **TABELLA “B” Indicatori di efficacia della pianificazione urbanistica comunale**

### **a. POPOLAZIONE E TERRITORIO**

1. Struttura della popolazione.
2. Tasso di attività.
3. Tasso di occupazione/disoccupazione.
4. Livello locale del reddito.
5. Uso sostenibile del territorio.
6. Accrescimento e salvaguardia del contesto abitativo e funzionalità di spazi ed edifici.
7. Livello di criminalità. (micro – macro – devianza giovanile).
8. Percezione del livello di criminalità.
9. Soddisfazione dei cittadini.
10. Comunicazione ambientale.
11. Accessibilità delle aree verdi pubbliche e dei servizi locali.
12. Superamento delle barriere architettoniche.
13. Vivibilità dei diversamente abili.
14. Spostamento casa scuola dei bambini.
15. Cave ed attività estrattive.
16. Estrazione di idrocarburi.
17. Superficie occupata da discariche.
18. Uso del suolo (cambiamento da area naturale ad area edificata).
19. Superficie agro-pastorale per fascia altimetrica.
20. Area disboscata sul totale di area boschiva.
21. Superficie aree golenali occupate da insediamenti infrastrutturali.
22. Riconoscimento degli aspetti semiologico-antropologici per la percezione del sistema paesaggistico.
23. Livello di riconoscimento dell'identità locale.
24. Attrattività economico-sociale.

### **b. TUTELA E PROTEZIONE AMBIENTALE**

1. Minimo consumo di suolo.
2. Biodiversità.
3. Vulnerabilità del territorio ed eventi idrogeologici, vulcanici e sismici.
4. Inquinamento acustico.
5. Inquinamento da campi elettromagnetici.
6. Densità delle infrastrutture legate alla rete dei trasporti.
7. Area adibita ad agricoltura intensiva.
8. Zone edificate.

**c. SVILUPPO SOSTENIBILE**

1. Prodotti sostenibili.
2. Risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili.
3. Protezione, conservazione e recupero dei valori storici, culturali ed architettonici.
4. Tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse.
5. Tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.
6. Tutela e sviluppo di paesaggi lacuali o fluviali e delle attività produttive e turistiche connesse.
7. Risorse energetiche.
8. Area adibita ad agricoltura di prodotti di pregio e/o biologici.

**d. ACQUA**

1. Consumi idrici.
2. Qualità delle acque superficiali.
3. Collettamento delle acque reflue.
4. Balneabilità delle acque marine, lacuali e dei corsi d'acqua.
5. Qualità delle acque sotterranee.

**e. MOBILITÀ**

1. Mobilità locale e trasporto passeggeri.
2. Composizione del parco circolante pubblico per combustibile.
3. Composizione del parco circolante privato per combustibile.
4. Modalità di circolazione dei veicoli.

**f. ARIA**

1. Contributo locale al cambiamento climatico globale.
2. Qualità dell'aria.
3. Rete di monitoraggio della qualità dell'aria.

**g. RIFIUTI**

1. Produzione di rifiuti.
2. Raccolta differenziata.
3. Trattamento dei rifiuti.

Tralasciando un discorso sulla quantità degli indicatori richiesti dalla delibera, che a parere di chi scrive sembrano un po' eccessivi, si vuole procedere invece effettuando alcune considerazioni sul tipo di indicatori richiesti. Se si prendono come riferimento, ad esempio, gli indicatori della fascia "popolazione e territorio" si possono riscontrare alcuni indicatori – come la struttura della popolazione, il tasso di attività, il livello locale di reddito, etc. – facilmente quantificabili in maniera

scientificamente corretta e attendibile. Le perplessità aumentano quando bisogna analizzare indicatori e fornire elementi circa, ad esempio, la "percezione" del livello di criminalità, la "comunicabilità" ambientale, il "livello di riconoscimento" dell'identità locale, etc. Partendo dal presupposto che simili indicatori possono essere oggetto solo ed esclusivamente di valutazioni di tipo soggettivo, secondo quali parametri scientifici bisogna "misurare" la percezione o la comunicabilità? La delibera specifica che i valori degli indicatori di efficacia sono rapportati ai valori limite previsti dalla normativa nazionale e regionale e, ove ciò non sia possibile, per mancanza di questi ultimi, si farà riferimento ai valori di letteratura. "In ogni caso sarà necessario argomentare sulla congruità dei valori derivati dagli indicatori rispetto alla complessiva strategia del piano" (delibera G.R. 834/07, p. 6). Alle incertezze già esposte si aggiungono quindi anche problemi di reperibilità dei dati, a volte inesistenti, altre volte irrintracciabili presso strutture e/o enti inefficienti. Simili problematiche si presentano in tutte le categorie di indici (tutela e protezione dell'ambiente, sviluppo sostenibile, aria, etc.), inficiando non poco il processo di pianificazione, soprattutto in risposta al fatto che gli indicatori sopra esposti non sono solo orientativi ma devono essere tutti rintracciabili all'interno degli atti di pianificazione (relazione descrittiva ed elaborati grafici del piano).

Nello specifico, i suddetti indici devono essere misurati, descritti e sviluppati all'interno del Puc attraverso 5 gruppi di elaborati:

- *Relazione illustrativa*, contenente in particolare:
  - a) gli obiettivi e i criteri adottati dal consiglio comunale posti a base della elaborazione del piano, con le considerazioni temporali di riferimento in ordine agli scenari da tenere in conto nella formazione degli atti di programmazione degli interventi;
  - b) illustrazione degli indirizzi strategici di sviluppo e degli obiettivi di pianificazione perseguiti;
  - c) verifica della compatibilità delle previsioni del Piano con le condizioni geomorfologiche del territorio;
  - d) le analisi delle stratificazioni storiche degli insediamenti;
  - e) analisi del Rischio di Incidenti Rilevanti;
  - f) le analisi demografiche e socio-economiche retrospettive, riferite ad un periodo di almeno 10 anni, con indicazione della ipotesi di sviluppo assunte in riferimento agli obiettivi stabiliti;
  - g) i criteri per la strutturazione generale degli insediamenti previsti ed esistenti;
  - h) i criteri per il dimensionamento del Piano e dei fabbisogni insediativi;
  - i) analisi delle reti, delle infrastrutture, dei settori produttivi e dei servizi;
  - j) illustrazione dei criteri adottati per la determinazione degli standard urbanistici (e delle modalità di realizzazione degli stessi);
  - k) i dati quantitativi relativi alle previsioni di nuovi insediamenti ed al reperimento delle aree per i servizi e le attrezzature necessarie per soddisfare i fabbisogni pregressi previsti in relazione agli standard;
  - l) definizione degli indicatori di efficacia delle trasformazioni previste dal Piano;
  - m) relazione di sintesi della valutazione ambientale;

n) la volumetria di edilizia residenziale, industriale, commerciale e agricola, già realizzata che sia stata già condonata o per la quale l'Ufficio Tecnico Comunale abbia attestato la sua legittima condonabilità;

o) specificazione delle tecniche di perequazione, se adottate;

p) verifica della compatibilità delle previsioni del Piano con gli strumenti di pianificazione territoriale, generali e settoriali.

– *Allegati tecnici alla relazione*, ed in particolare:

a) le indagini e le rappresentazioni cartografiche riguardanti le caratteristiche geomorfologiche del territorio, la consistenza e i regimi di utilizzazione delle acque fluenti e di falda, lo sfruttamento esistente di cave e miniere, lo studio geologicogeotecnico, nonché i risultati delle indagini geologiche-geognostiche;

b) analisi storico-urbanistiche e storico-architettoniche relative allo stato di fatto degli insediamenti e dei relativi vincoli, con particolare riferimento ai complessi ed agli immobili di valore storico-artistico, architettonico, archeologico ed ambientale;

c) rilevazione delle condizioni abitative, delle dotazioni di attrezzature e dei servizi pubblici;

d) uso del suolo in atto ai fini agricoli e forestali.

– *Elaborati di analisi*:

a) planimetria generale per l'inquadramento territoriale del piano in scala non inferiore a 1:25.000 estesa all'intero territorio comunale e comprensiva anche delle fasce marginali dei comuni contermini;

b) stralci dei piani territoriali e settoriali vigenti;

c) carta in scala (1:10.000 - 1:5.000) comprendente l'intero territorio comunale nonché le reti e le infrastrutture esistenti ed in via di realizzazione;

d) carta delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico culturali disponibili (scala 1:10.000 - 1:5.000 - 1: 1.000);

e) carta dei vincoli (scala 1:10.000 - 1:5.000)

f) carta in scala (1:5.000 - 1:2.000) comprendente la perimetrazione e la classificazione dei territori urbanizzati e dei dintorni di pertinenza ambientale;

g) carta dell'uso agricolo-forestale, nonché delle attività colturali e silvo-pastorali in atto nelle zone non ancora urbanizzate e nelle restanti parti del territorio comunale;

h) perimetrazione del centro storico;

i) perimetrazione del centro abitato e del centro edificato;

j) perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti al 31 marzo 2003 ed oggetto di sanatoria.

– *Elaborati di progetto*:

a) quadro d'insieme (scala 1:10.000 o 1:5.000);

b) suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, aventi carattere di unitarietà funzionale, morfologica ed organizzativa con individuazione degli ambiti territoriali non suscettibili di trasformazione (scala 1:2.000);

c) individuazione delle unità di paesaggio (scala 1:5.000 - 1:1.000);

d) standard urbanistici;

e) reti, funzioni connesse alla mobilità ed infrastrutture (scala 1:5.000 - 1:2.000);

f) carta idro-geo-lito-morfologica, caratterizzazione sismica e fattibilità delle ipotesi di progetto (scala 1:5.000 - 1:2.000).

– *Norme Tecniche di Attuazione* indicante per ciascuna zona omogenea, oltre quanto già definito dalla legge 16/04, anche gli elementi da definire mediante gli atti di programmazione degli interventi, ed in particolare:

- a) delle categorie delle trasformazioni fisiche e funzionali;
- b) delle categorie delle destinazioni d'uso;
- c) dei limiti minimi e massimi degli indici edilizi.

Il quadro conoscitivo territoriale che scaturisce dal grande apparato analitico caratterizzante il piano rappresenta la base attraverso cui sviluppare scenari di sviluppo sostenibili del territorio, che verranno espressi mediante gli elaborati progettuali. Nonostante i contenuti si possano ritenere pressoché invariati rispetto al piano regolatore generale, è lo spirito di interpretazione nell'elaborazione di tali contenuti che rappresenta il fattore discriminante in senso innovativo. In particolare, non giova alla tanto richiamata flessibilità il vincolo, per alcuni elaborati, all'utilizzo di determinate scale di rappresentazione grafica, a volte non idonea per l'estensione territoriale di alcuni comuni. Inoltre, nonostante i numerosi elaborati grafici richiesti, viene dedicato pochissimo spazio alla perequazione urbanistica che, seppur prevista in maniera facoltativa dalla legge regionale (D'Angelo, 2005) rappresenta una delle modalità operative maggiormente utilizzate nei piani di ultima generazione. La delibera infatti richiede specificazioni tecniche nella relazione illustrativa qualora si utilizzi questa modalità operativa, ma non fornisce disposizioni né indicazioni di alcun tipo in merito.

Un'ultima considerazione è da dedicare al ruolo prioritario che, secondo quanto disciplinato dalla delibera, devono assumere la partecipazione e la cooperazione istituzionale. Ma in che modo? Per quanto riguarda la partecipazione in particolare, infatti, all'interno della legge 16/04 il principio partecipativo viene enunciato dall'art. 5, che assicura "idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione", ma non è possibile cogliere in nessun modo alcun indirizzo maggiore a riguardo, né all'interno della legge né all'interno della delibera. L'unico richiamo ad una sorta di processo partecipativo che preveda il coinvolgimento delle diverse categorie di cittadini alla costruzione del piano era stato previsto nel processo di formazione del Puc all'art. 24, abrogato dalla LR 1/11.

### ***5.1.3 Regolamento n. 5 del 4 agosto 2011 "Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio": quali implicazioni***

Con riferimento particolare alla pianificazione urbanistica comunale, l'importanza dei contenuti del Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio, approvato dalla Giunta Regionale con il regolamento n. 5 del 4/08/2011, risiede innanzitutto nella nuova disciplina delle procedure di formazione e approvazione del piano, precedentemente abrogate dalla LR 1/2011. A questo si affiancano nuove precisazioni in merito all'impostazione e ai contenuti del Puc, sottolineando e rafforzando la distinzione tra componente strutturale e componente programmatica all'interno del piano e integrando, ancora più di quanto faceva la LR 16/04, la procedura di Vas con quella del piano urbanistico comunale. Ma andiamo per gradi, affrontando questi punti uno alla volta.

L'art. 9 del citato regolamento disciplina l'attuazione dell'art. 3 della LR 16/04, specificando in che modo sia il Ptcp sia il Puc debbano essere composti dal piano strutturale e dal piano programmatico. In particolare, il piano strutturale del Puc, qualora le componenti siano condivise in sede di copianificazione, coincide con il piano strutturale del Ptcp<sup>92</sup>. In quest'ultimo caso, in sintesi, il piano strutturale del Puc fa riferimento agli elementi di cui al comma 3 dell'articolo in questione (vedi nota 92), precisandoli ove necessario. I criteri di scelta ed i limiti di individuazione dei comuni che utilizzeranno la parte strutturale dei Ptcp come piano strutturale del rispettivo territorio comunale verranno stabiliti con delibera di giunta regionale.

Per quanto riguarda invece la componente programmatica del Puc, essa, per la sua natura operativa, contiene, oltre a quanto già definito dall'articolo 3 della LR 16/04 (cfr. § 5.1.1), ulteriori specificazioni, indicando:

- a) Destinazione d'uso;
- b) Indici fondiari e territoriali;
- c) Parametri edilizi e urbanistici;
- d) Standard urbanistici;
- e) Attrezzature e servizi.

Inoltre, secondo le indicazioni del regolamento, il piano programmatico/operativo del Puc deve prevedere al suo interno anche gli Atti di programmazione degli interventi, così come previsti e disciplinati dall'art. 25 della LR 16/04. Si tratta di una forte innovazione per quanto riguarda la pianificazione comunale in Campania. Secondo la LR 16/04, infatti, il Puc rappresenta sostanzialmente la componente strutturale del piano contenendo al suo interno, per quanto riguarda la componente programmatica, solo delle direttive e degli indirizzi strategici cui gli Atti di programmazione degli interventi, successivamente al piano, dovranno attenersi nella definizione del proprio programma operativo e progettuale per il territorio comunale. Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento di attuazione della legge, invece, gli Atti di programmazione degli interventi diventano parte integrante del Puc, arricchendolo della componente programmatico/operativa già dalla fase di redazione. Ciò consente, ovviamente, una maggior efficacia in quanto al momento dell'entrata in vigore del Puc già saranno definiti i primi interventi da realizzare nel breve periodo (fase attualmente demandata a dopo l'entrata in vigore del Puc).

In una simile disciplina ciò che però può sfuggire, non essendo esplicitati in maniera chiara, sono i tempi del piano: se il piano strutturale è valido a tempo indeterminato così come previsto dall'art. 3 della LR 16/2004, quale validità temporale limitata ha invece il piano programmatico? In merito, l'articolo 3 della LR 16/04 fa riferimento, infatti, ad "archi temporali limitati" senza però fornire indicazioni specifiche. Nelle altre leggi regionali per il governo del territorio in genere il periodo di validità della componente programmatica o del piano operativo è della durata di cinque anni, o comunque coincidente con il mandato amministrativo. In

---

<sup>92</sup> Lo stesso art. 9 del regolamento in questione, al comma 3, prevede che il Ptcp, oltre a definire gli elementi strutturali a scala provinciale, approfondisca anche i seguenti elementi strutturali in scala 1:10.000, fornendo in questo modo una lettura idonea anche alla scala comunale:

- a) L'assetto idrogeologico e della difesa del suolo;
- b) La perimetrazione dei centri storici;
- c) La perimetrazione indicativa delle aree di trasformabilità urbana;
- d) La perimetrazione delle aree produttive (aree e nuclei ASI e aree destinate ad insediamenti produttivi) e destinate al terziario e quelle relative alla media e grande distribuzione commerciale;
- e) Individuazione aree a vocazione agricola e gli ambiti agricoli e forestali di interesse strategico;
- f) Ricognizione ed individuazione aree vincolate;
- g) Infrastrutture e attrezzature puntuali e a rete esistenti.

Campania, diversamente da altri territori, questo arco temporale non è specificato e, anzi, il prevedere gli Atti di programmazione degli interventi, della durata triennale, all'interno del piano programmatico del Puc, così come indicato dal regolamento di attuazione campano, fa pensare, in un'ottica di coerenza ed omogeneità, ad una validità triennale del piano programmatico. Ovviamente queste sono supposizioni che, seppur le più plausibili, non vengono definite in maniera chiara dal regolamento, come invece dovrebbe essere all'interno di un documento normativo.

Per quanto riguarda invece i processi e le procedure, il regolamento va a riempire il buco normativo creato dalla LR 1/2011. Sostanzialmente il processo di formazione e approvazione del piano, rispetto a quanto era previsto dalla LR 16/04, resta invariato ma, anche in questo caso, il regolamento complica la comprensione dell'intero processo distribuendo in vari articoli le procedure e le indicazioni che all'interno della LR 16/04 sono contenute in maniera maggiormente chiara nell'art. 24, ora abrogato. In sintesi, l'amministrazione comunale avvia, contestualmente al procedimento di pianificazione territoriale anche il procedimento di valutazione ambientale strategica. Predispose così il preliminare di piano, composto dalle indicazioni strutturali e strategiche del piano, e dal rapporto preliminare della Vas. Tali documenti dovranno essere inviati ai soggetti competenti in materia ambientale, che dovranno esprimersi in termini di sostenibilità del piano entro 30 giorni, decorsi i quali i pareri necessari si riterranno conseguiti. Per quanto concerne particolarmente il procedimento di Vas, il regolamento d'attuazione fornisce indicazioni generali, rimandando a quanto definito precisamente dal decreto legislativo n. 152/2006 in merito a contenuti e forme per la redazione e l'approvazione del rapporto ambientale (art. 2).

L'amministrazione comunale, sulla base del preliminare, redige il piano ed accerta la conformità alle leggi e regolamenti e agli eventuali strumenti urbanistici e territoriali sovraordinati e di settore. In sede di Giunta si procede quindi all'adozione, a partire dalla quale si attiveranno le misure di salvaguardia (art. 3). Quest'ultima è una differenza importante rispetto a quanto previsto dalla LR 16/04. Secondo la legge, infatti, le misure di salvaguardia scattavano al momento dell'adozione in Consiglio, dopo anche la fase delle controdeduzioni alle osservazioni. Con quanto previsto dal Regolamento di attuazione, invece, le misure di salvaguardia scattano adesso subito dopo l'adozione in Giunta, in uno *step* precedente quindi rispetto alla LR 16/04, esattamente al momento dell'apertura della fase delle osservazioni. È chiaro come una simile modifica è una maggior garanzia di preservazione del territorio in attesa dell'approvazione definitiva del piano.

Per quanto riguarda i processi partecipativi, ai fini di una loro incentivazione sono previste una serie di consultazioni prima dell'adozione del piano, in modo da ottenere una condivisione maggiore del preliminare di piano (art. 7, comma 2). Ulteriori garanzie di partecipazione sono date dalla fase di pubblicazione del piano che si apre immediatamente dopo l'adozione. Infatti, entro 60 giorni dalla pubblicazione del piano è consentito a soggetti pubblici e privati, anche costituiti in associazioni e comitati, proporre osservazioni contenenti modifiche ed integrazioni alla proposta di piano o variante (art. 7, comma 3). L'amministrazione comunale, per approfondire la valutazione delle osservazioni formulate ed elaborare le relative modifiche ed integrazioni al piano, entro e non oltre il termine di cui sopra, può invitare a partecipare tutti i soggetti pubblici e privati interessati ad una conferenza di pianificazione, per una ulteriore fase di confronto. L'amministrazione precedente

può invitare a partecipare a una conferenza di pianificazione, sottoforma di conferenza di servizi, anche tutti gli enti che esprimono i pareri, i nulla osta, e le autorizzazioni necessarie. La fase di confronto si conclude entro il termine perentorio di 30 giorni dalla prima riunione con un verbale conclusivo che costituisce parte integrante della proposta di piano. La Giunta municipale entro novanta giorni dalla pubblicazione del piano, per i comuni al di sotto dei quindicimila abitanti, o entro centoventi giorni per quelli al di sopra di detta soglia, a pena di decadenza, valuta e recepisce le osservazioni di cui sopra (art. 3, comma 3). L'amministrazione provinciale, al fine di coordinare l'attività pianificatoria nel proprio territorio di competenza, dichiara, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano completo di tutti gli elaborati, la coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale anche in riferimento al proprio piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) vigente. Il piano approvato è pubblicato contestualmente sul BURC e sul sito web dell'amministrazione comunale ed entra in vigore il giorno successivo la pubblicazione sul BURC.

In una simile procedura, è rilevabile lo sforzo verso uno spirito di integrazione e innovazione, soprattutto in termini di sostenibilità e collaborazione istituzionale, che cerca di coniugare esigenze di tutela, riqualificazione e valorizzazione ambientale e territoriale attraverso lo stretto rapporto che si cerca di porre tra procedura di Vas e procedura di piano, in una comunione di intenti verso obiettivi di sostenibilità territoriale. Ancora una volta le preoccupazioni nascono dalle procedure, che il regolamento non chiarisce in maniera univoca ma lascia spazio a possibili diverse interpretazioni, nonostante si sia cercato in questa sede di fornire un quadro del processo pianificatorio il più chiaro possibile. Un punto critico, a parere di chi scrive, continua a ricoprire la assenza pressoché totale di processi partecipativi, che rendono il piano urbanistico comunale uno strumento ancora avulso alla popolazione. Infatti, quando il regolamento "prevede consultazioni" preliminarmente all'adozione del piano, in realtà si tratta di una sorta di partecipazione fittizia che ad oggi non ha rappresentato altro che un'operazione strumentale per ottenere consensi da alcune associazioni di categoria, restando comunque la popolazione al di fuori delle scelte di piano. Il campanello di allarme di una situazione simile diventa ancora più acuto se si considera che, nel momento in cui si opera un lavoro di revisione e integrazione ad una legge risalente al 2004 (la LR 16 appunto), tale revisione non fa tesoro dei passi avanti che si registrano in materia di governo del territorio in altre regioni d'Italia (è il caso della Toscana, ma anche dell'Emilia-Romagna, dell'Umbria, etc.) ma continua ad operare all'interno di un quadro confusionario, seguitando nella perdita di opportunità per una vera innovazione della pianificazione. Si ha in pratica la sensazione di far parte di un processo in cui invece di progredire si continua solo a regredire.

## **5.2. Il nuovo Puc di Cava dei Tirreni**

L'esigenza di un nuovo Puc per Cava dei Tirreni nasce con l'intento di individuare nuove strategie per il territorio capaci di risollevare la città da una perdurante crisi, e cerca di rispondere ad una domanda di nuova qualità della vita per la città.

Lo sviluppo di Cava, infatti, in passato ha fatto leva su attività commerciali, grazie alla collocazione sulla via di transito nord-sud (tra il Golfo di Napoli e quello di Salerno); attività agricole, grazie alla fertilità del suolo ed alla coltivazione del

tabacco; il turismo, per la posizione geografica a ridosso della costiera amalfitana (fino alla metà del secolo scorso la città fu stazione di soggiorno e turismo e luogo di villeggiatura da cui si partiva per escursioni in costiera). Tali fattori, alla base dell'economia del luogo, a seguito dello sviluppo dei sistemi di comunicazione su strada e su ferro dell'area Caserta-Mercato San Severino, alla crisi della produzione del tabacco ed al miglioramento delle modalità di accesso alla Costiera Amalfitana, hanno penalizzato Cava e posto in crisi la competitività generale del sistema economico. In seguito a tale crisi, che si registra a partire dagli inizi degli anni '90, l'occupazione si spinge verso il settore dei servizi che è supportato dal ruolo della produzione manifatturiera, in particolare della ceramica che funge da traino per il settore produttivo.

Da tutto ciò devono discendere strategie per lo sviluppo futuro capaci di basare il rilancio dell'economia di Cava sulla dimensione culturale e sul complesso sistema dei servizi di eccellenza e delle filiere produttive che gravitano sul territorio.

All'interno di uno scenario simile, il nuovo Puc per Cava dei Tirreni rappresenta il nuovo strumento, messo a disposizione dalla LR 16/2004, per il governo del territorio comunale. In un contesto in cui la pianificazione territoriale d'area vasta si trova coinvolta in un processo dinamico di modernizzazione non giunto ancora a conclusione, e dove la pianificazione comunale in senso innovativo non è ancora fortemente radicata nel territorio regionale, la redazione del nuovo Puc per Cava costituisce una sperimentazione della nuova forma di piano comunale articolata nelle duplici disposizioni strutturali e programmatiche, che mira a conciliare vincoli e strategie degli strumenti della pianificazione sovraordinata (Comune di Cava dei Tirreni, 2010).

Uno degli obiettivi principali che, quindi, ha spinto alla redazione di un nuovo Puc è stata la necessità di superare una visione prevista per il territorio cavese dal Piano Urbanistico Territoriale della Penisola Sorrentino-Amalfitana (Put) ormai datata ad oltre 20 anni, che non risponde più – e forse non rispondeva già all'epoca della sua redazione – alle domande e alle necessità della città di Cava<sup>93</sup>. Ciò può avvenire soprattutto attraverso l'integrazione con il nuovo PTR della Campania (approvato con LR n. 13 del 13/10/2008) e il PCTP di Salerno (adottato con Dgp n. 16 del 26.01.2009), i cui obiettivi sono più aderenti alle problematiche territoriali attuali<sup>94</sup>.

Dopo aver iniziato il suo percorso nella metà del 2008, il Puc di Cava vede l'approvazione della sua proposta preliminare verso la fine del 2009, con delibera di Giunta Comunale n. 359 del 18/11/2009, cui è seguita una fase di consultazione in cui tutti i cittadini potevano presentare proprie osservazioni. Una volta chiusa questa fase però, al momento delle controdeduzioni, è avvenuto un cambiamento politico con il passaggio da un'amministrazione di centro-sinistra ad una di centro-destra provocando un generale blocco dell'attività pianificatoria, che tuttora perdura (cfr. § 5.2.5).

---

<sup>93</sup> Il Piano Urbanistico Territoriale della Penisola Sorrentino Amalfitana, pur riconoscendo il giusto obiettivo di tutelare le valenze ambientali e paesaggistiche del territorio, rappresenta ancora un quadro delle dinamiche di sviluppo datate alla metà degli anni '70 che prevedevano una forte presenza industriale connessa ad un agglomerato ASI con importanti prospettive di sviluppo, che si è radicalmente modificato nel corso del tempo.

<sup>94</sup> In sede di Conferenza di Pianificazione, istituita in occasione delle osservazioni al Piano Territoriale Regionale, da parte della Provincia di Salerno, la città di Cava avanzò con forza, motivatamente, la richiesta che al proprio territorio fosse riconosciuto uno specifico Sistema Territoriale di Sviluppo dedicato ai territori cerniera o che fosse inserito nel STS F7 Penisola Amalfitana. Quest'ultima richiesta è stata accolta. Inoltre, il PCTP di Salerno prevede per il territorio cavese la funzione di "territorio cerniera" tra il sistema dell'area urbana salernitana, dell'agro-nocerino-sarnese e della penisola sorrentina, confermando il ruolo di centralità per presenza di funzioni e di servizi di livelli superiori.

### **5.2.1 L'eredità urbanistica del nuovo PUC**

Gli aspetti peculiari di Cava dei Tirreni sono caratterizzati da una stretta relazione tra le forme del suolo e quelle della sua antropizzazione, relazione che contraddistingue gli aspetti identitari del luogo, alla base anche delle analisi e delle strategie del nuovo Puc. In particolare, nelle diverse fasi storiche, lo sviluppo dei vari nuclei abitati sono stati fortemente condizionati dalla conformazione ambientale del territorio, costituita da un'area di fondovalle racchiusa tra le due catene montuose dei monti Lattari e Picentini, e dalla posizione geografica di cerniera tra l'agro nocerino e la costa salernitana. In questo senso, le prime presenze insediative sono collocabili al periodo etrusco attraverso piccoli nuclei abitativi localizzati in diversi punti delle pendici dei Monti Lattari e Picentini, che saranno alla base del futuro sviluppo urbano policentrico della città (Strabone, 1988). A ogni modo, i primi segni di tipo fisco sul territorio sono riscontrabili a partire dall'epoca romana e sono strettamente collegati ai tracciati viari di connessione tra Capua, Nuceria e Regium. In seguito allo sviluppo del nucleo romano di Salernum, infatti, fu realizzato un ulteriore tronco stradale, la Nuceria-Salernum, con lo scopo di collegare in maniera diretta i due centri attraverso il territorio di Cava dei Tirreni. Nell'alto medioevo il territorio cavese fu scelto come località insediativa da un cospicuo numero di monaci basiliani di rito greco-ortodosso, in fuga dall'espansionismo islamico del Medio Oriente, che localizzarono nuovi monasteri in prossimità dei nuclei esistenti sui colli, rafforzando la struttura dell'originario impianto urbano (Gravagnuolo, 1994). Tale struttura insediativa policentrica si confermò e rafforzò nel tempo, anche se "la vera svolta nella storia urbanistica di Cava dei Tirreni durante i primi due secoli dell'anno mille ... fu caratterizzata in modo determinante dalla fondazione del monastero benedettino della SS. Trinità nel 1011, durante gli ultimi anni del dominio Longobardo. La costruzione dell'abbazia diede un impulso straordinario al nucleo urbano di Corpo di Cava per affermare la propria egemonia nel Mediterraneo dal punto di vista religioso, politico ed economico" (Comune di Cava dei Tirreni, 2009, 99).

Il ruolo economico di Cava crebbe negli anni seguenti. In particolare, molte attività artigianali, come quella della ceramica, divennero trainanti per l'economia locale. Agli inizi del XIII secolo, in epoca angioina, l'area dell'attuale borgo Scacciaventi, ridottosi di estensione dopo l'epoca romana, riacquistò nuovo vigore diventando il nuovo centro commerciale di Cava, grazie anche alla sempre crescente frequentazione da parte dei viandanti diretti a Salerno. Tale ruolo si rafforzò nel tempo, in epoca aragonese, anche dal punto di vista politico, sociale e religioso, facendo perdere all'insediamento urbano cavese quell'assetto policentrico che lo aveva contraddistinto nei secoli (Gravagnuolo, 1994).

Nel Seicento e Settecento la città fu interessata da un'ulteriore fase di crescita.

Nel borgo Scacciaventi, così come nei piccoli borghi pedemontani, furono costruiti numerosi palazzi con un'architettura di pregevole qualità che tuttora connota l'immagine della città. Le campagne di scavo alle falde del Vesuvio, avviate da Carlo di Borbone, inserirono la città di Napoli negli itinerari del Grand Tour e, dentro questi, il percorso Ercolano-Pompei- Paestum costituiva un itinerario quasi obbligato per i colti viaggiatori d'oltralpe. In questo senso, la posizione mediana di Cava, in posizione amena e a ridosso peraltro della penisola amalfitana, costituiva

un'occasione importante di sosta e di villeggiatura temporanea (Comune di Cava dei Tirreni, 2009, 102).

FIG. 5.1 – Il versante orientale di Cava illustrato nel 1703 nel volume del Pacichelli. In primo piano i portici del borgo Scacciaventi (Fonte: Gravagnuolo, 1994)



Nonostante l'impianto urbano che contraddistingue Cava da più di mille anni, il più consistente fenomeno di urbanizzazione si è avuto comunque durante tutto il '900 attraverso la progressiva saldatura tra il borgo Scacciaventi e gli altri nuclei storici pedemontani limitrofi.

Tra il 1936 ed il 1957 si è avuta una espansione verso nord ed verso est del borgo Scacciaventi, sono stati costruiti i primi insediamenti industriali, nell'area attualmente disciplinata dal piano ASI, si è verificata una crescita diffusa di alloggi mono e bifamiliari sui versanti terrazzati dei monti Lattari e Picentini. Nella seconda metà del secolo, sotto il peso del forte incremento demografico, l'espansione edilizia è stata ancora maggiore ed ha interessato sia l'area di fondovalle, con la costruzione di nuovi quartieri di edilizia pubblica e privata e di insediamenti produttivi, sia le aree pedemontane con un'ulteriore diffusione urbana sui versanti terrazzati (*ibidem*, 104).

Dal punto di vista della strumentazione urbanistica, il territorio di Cava dei Tirreni è stato fortemente condizionato dalle disposizioni, ancora vigenti, del Piano Urbanistico Territoriale della Costiera Amalfitana-Sorrentina, approvato con legge regionale n. 35 del 26 giugno 1987 ed avente efficacia di Piano Territoriale di Coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, cui il piano regolatore si è dovuto costantemente adeguare nel tempo.

Contemporaneamente, a livello comunale, il comune di Cava dei Tirreni è attualmente dotato di un Piano Regolatore Generale, in vigore dal 2005 a seguito di un lungo iter procedurale. Il PRG ha conseguito la sua approvazione dal consiglio Provinciale di Salerno con Del. n. 35 del 07/05/1999 e con visto del P.G.R.C. con decreto n. 4523 del 13/04/2000, di conformità al PUT così come variato con le procedure di cui all'art. 34 del D. Lgs. 267/2000 nell'ambito dell'accordo di programma sottoscritto dalla Regione Campania, la Provincia di Salerno e il Comune di Cava de' Tirreni in data 06/07/2004 divenuta esecutiva con D.P.G.R. n. 92 del 10/02/2005 pubblicato sul BURC n. 19 del 04/04/2005 (rif. Sito del Comune di Cava dei Tirreni).

È sicuramente grazie alla disciplina rigorosa del PUT, cui si è adeguato anche il territorio cavese con il suo piano regolatore generale, che è stato possibile negli anni tutelare e preservare il paesaggio storico, insediativo ed agricolo, conservando inalterati i suoi principali connotati. Allo stesso tempo, però, il PUT prevedeva delle aree ASI assecondando, per alcune parti del territorio, lo sviluppo del settore industriale, trainante in quegli anni. Il problema è che, in seguito al declino dello stesso nei decenni successivi, che ha interessato anche Cava dei Tirreni, non c'è stato un adeguamento e/o una revisione da parte del PUT in riferimento alle dinamiche territoriali, economiche, sociali, insediative recenti. A partire dagli anni '90, ciò ha iniziato a rappresentare, con riferimento particolare al territorio cavese, un forte limite per lo sviluppo del territorio.

È in questo contesto che va ad inserirsi il nuovo PUC di Cava dei Tirreni, con l'obiettivo principale di ridare nuovo vigore alla città, puntando su quei caratteri identitari che lo hanno contraddistinto nei secoli e sulle vocazioni, nuove e tradizionali, che lo rappresentano.

### ***5.2.2 La struttura e i contenuti del piano***

Dal punto di vista della struttura e dei contenuti, il PUC di Cava, il cui avvio è avvenuto nel 2008, rappresenta una delle migliori (e delle poche) sperimentazioni in atto in Campania della nuova forma di piano comunale articolata in disposizioni strutturali e programmatiche, in attuazione di quanto disciplinato dalla LR 16/04 in materia di governo del territorio.

Il primo grande sforzo che il piano effettua è quello di conciliare vincoli e strategie di pianificazione sovraordinata, con riferimento principale agli indirizzi dettati dal Piano Territoriale Regionale e dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Salerno, cercando di superare le grandi difficoltà poste in particolare dalle direttive del PUT della Penisola Sorrentino-Amalfitana, datate e riferite a dinamiche territoriali che, almeno per il territorio di Cava, risultano profondamente mutate.

Il Puc si struttura intorno a due "principi fondanti", tra loro strettamente connessi, che stanno alla base nella definizione degli obiettivi, delle strategie e delle modalità operative da mettere in campo:

- quello dell'eguaglianza dei diritti, con riferimento cioè alla necessità di garantire una sostanziale indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione, con le conseguenze che questo principio comporta in termini

di equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista e degli oneri che gli interventi comportano soprattutto dal punto di vista della cessione di suoli per attrezzature pubbliche;

- quelli di sostenibilità, precauzione e prevenzione, con riferimento cioè alla necessità di tutelare i valori ecologici e paesaggistici, per salvaguardare le risorse energetiche e naturali non rinnovabili e per evitare che nuovi usi del territorio compromettano quelli delle future generazioni, con le conseguenze che questo comporta in termini di contropartite prestazionali per la città e la collettività degli interventi trasformativi dal punto di vista dell'offerta ecologica compensativa, di servizi e infrastrutture, di qualità architettonica e ambientale e delle destinazioni d'uso preferenziali (Comune di Cava dei Tirreni, 2010, 10).

Emerge già dalla definizione dei principi fondanti il piano il ruolo prioritario che assume il meccanismo perequativo per l'attuazione del piano (e che viene ben esposto nel § 5.2.4). Il raggiungimento degli obiettivi del piano che, partendo anche da quanto emerso dalle Assemblee partecipative (cfr. § 5.2.3), sono sintetizzabili in *Cava Città bella ed identitaria, Città concreta e produttiva, Città rigenerata e ospitale, Città ecologica, Città cerniera territoriale*, viene perseguito dal Puc attraverso una strategia fondata sull'interazione di tre diverse famiglie di elaborati:

1. *i Sistemi e le Reti*, che rappresentano le principali componenti connesse alla struttura insediativa, ambientale e infrastrutturale del territorio. Per esse il Puc fornisce disposizioni normative, con valenza di direttive e indirizzi, connesse ai loro caratteri strutturanti, caratterizzanti e qualificanti e alle specifiche scelte progettuali che definiscono la disciplina del territorio comunale. Per ciascuno di essi il Puc fornisce "gli obiettivi generali che ne hanno orientato le scelte e che costituiscono *indirizzi* per gli interventi; i requisiti attesi, i criteri degli interventi e/o le azioni da mettere in campo al fine del perseguimento degli obiettivi, con valore di *direttive* per gli interventi" (art. 47 comma 3 NTA).

2. *gli Ambiti di Paesaggio*, che costituiscono ambiti di dimensione discreta del territorio comunale dotati di una specifica e riconoscibile identità, riconducibile alla peculiare compresenza di una o più componenti strutturali. Con gli Ambiti di Paesaggio non si fa più riferimento alla rigida zonizzazione prevista dal D.l. n. 1444/1968 attraverso le zone omogenee; si supera una regolamentazione di tipo puntuale che considera solo alcune eccellenze di tipo storico-ambientale, allargando lo sguardo fino a comprendere il territorio nella sua integrità, in senso sia conservativo sia trasformativo. Connotato soprattutto da un'immagine ed un'identità distinte e riconoscibili conferitegli dalla presenza di specifici sistemi di relazioni ecologiche, percettive, storiche, culturali e funzionali fra tali componenti eterogenee, l'Ambito di Paesaggio è caratterizzato dalla convergenza e sintesi dei molteplici profili descrittivi e interpretativi in una prospettiva progettuale, all'interno di una visione tendenzialmente unitaria e integrata. In questo senso, gli Ambiti di Paesaggio rappresentano il risultato di un processo di interazione e confronto fra diversi profili di valutazione:

- il *profilo fisico* (aspetti geologici, geomorfologici, climatici, idrogeologici, pedologici) e quello *biologico* (flora e vegetazione, fauna, ecologia, attività agroforestali) che si esprimono in unità fisiografiche del territorio intese come luoghi che influenzano le dinamiche morfo-pedologiche come anche la distribuzione ed evoluzione dinamica degli ecosistemi naturali, semi-naturali ed agricoli;
- il *profilo antropico* (storia e cultura del territorio, sistemi insediativi e infrastrutturali, caratteri prevalenti e caratterizzanti degli usi e delle attività economiche) e quello *paesistico-percettivo* (sistemi segnici e di relazioni visive) che si esprimono in unità morfologico-insediative fortemente ancorate ai modi storici di costruzione del palinsesto culturale, abitativo e produttivo;
- a questi profili si aggiunge quello relativo agli *aspetti pianificatori*, soprattutto per quel che riguarda la sovrapposizione tra pianificazione comunale e sovraordinata, che consente di valutare, caso per caso, la compatibilità delle prescrizioni ecologiche, paesistiche e funzionali definite da questi strumenti con gli obiettivi di tutela e di gestione dei processi di trasformazione.<sup>95</sup>

In ragione del ruolo prevalente di indirizzo e di integrazioni che svolge tra le diverse vocazioni e peculiarità del territorio, difficilmente possono definirsi confini netti, presentandosi invece assai spesso transizioni sfumate o vere e proprie sovrapposizioni tra ambiti contigui.

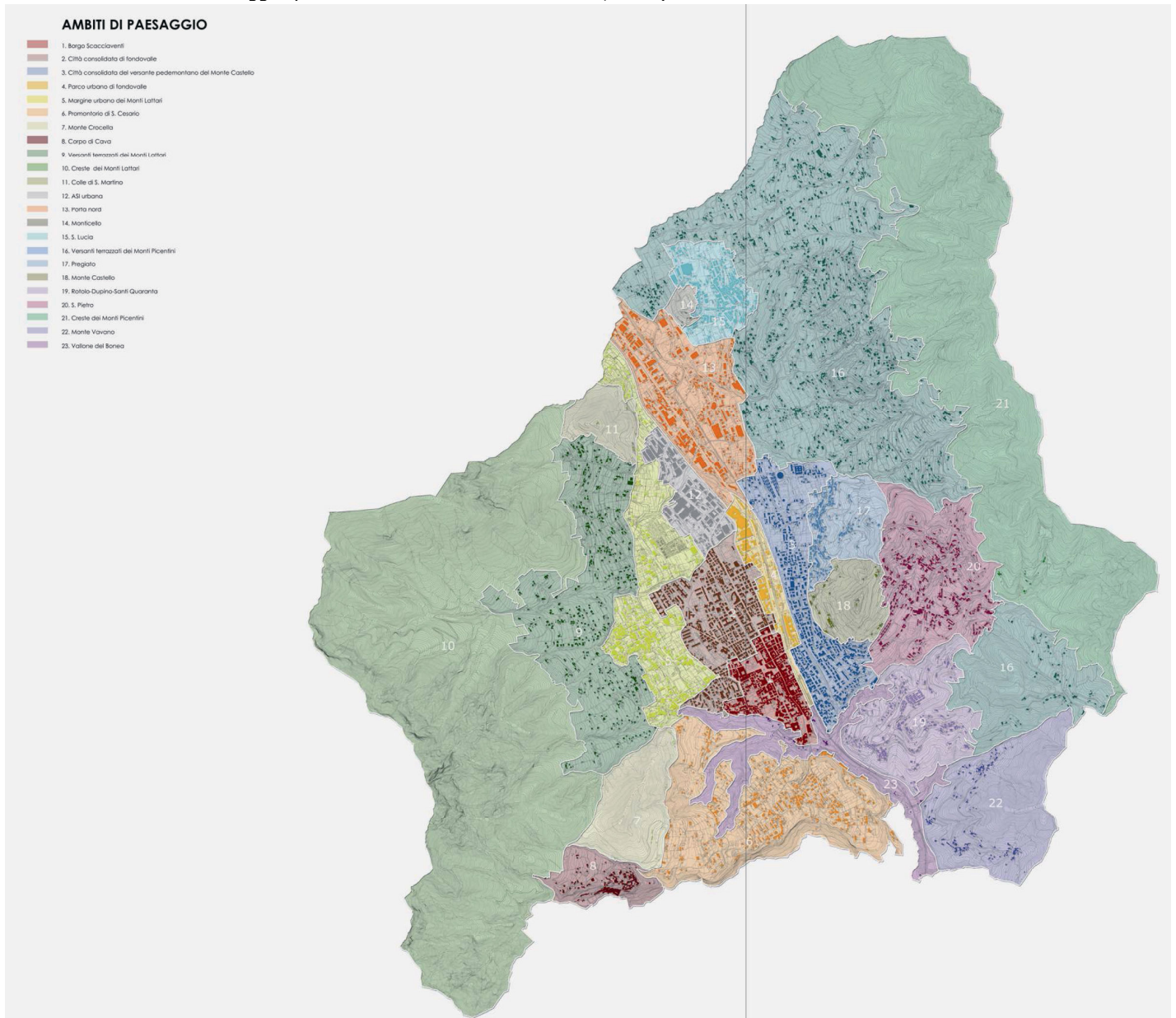
Gli Ambiti di Paesaggio svolgono un ruolo prioritario con riferimento sia alle disposizioni strutturali del piano, sia alle disposizioni programmatiche. In particolare, per quanto riguarda le disposizioni strutturali, definiscono i criteri-guida degli interventi di conservazione e trasformazione, introducendo norme di tipo prestazionale in coerenza con le previsioni infrastrutturali, ambientali e insediative. In attinenza alle disposizioni programmatiche, invece, definiscono il dimensionamento quantitativo e qualitativo delle risposte da dare alle trasformazioni necessarie per soddisfare il fabbisogno decennale di nuovi interventi residenziali/terziari/produttivi e di attrezzature complessivo del Comune all'interno di ciascuna area di riferimento.

In ogni Ambito di Paesaggio sono definiti, insieme con le norme dei sistemi ambientale, infrastrutturale e insediativo, i riferimenti obbligati per gli interventi diretti e indiretti, pubblici e privati, che vi ricadono e che nello specifico riguardano: descrizione dell'ambito, ruolo e obiettivi da perseguire, dominante funzionale, massima capacità insediativa potenziale, dotazione minima di attrezzature, strumenti e modalità di attuazione, requisiti progettuali e linee-guida degli interventi.

---

<sup>95</sup> Relazione Generale, Proposta di Puc Cava dei Tirreni, 2009, p. 85.

FIG. 5.2 – *Ambiti di Paesaggio* (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)



3. i *Progetti-guida*, interessanti alcuni pezzi di città per i quali, anche per la presenza di condizioni di criticità urbanistica e ambientale, si prevedono interventi di conservazione-trasformazione di particolare rilevanza. Su di essi dovranno concentrarsi gli sforzi del Comune attraverso gli Atti di programmazione e le altre azioni capaci di dare concretezza agli obiettivi e ai lineamenti strategici del Puc. Per la rilevanza che assumono in un ottica di riqualificazione e sviluppo del territorio, vengono approfonditi nel paragrafo 5.2.4.

In generale, il Puc di Cava non assegna diritti edificatori, applicando le sue disposizioni secondo tre livelli di efficacia (art. 3 comma 1 NTA):

- *Prescrizioni*, immediatamente vincolanti e a contenuto conformativo del diritto di proprietà in quanto traducono vincoli e tutele di leggi e piani sovraordinati e di piani attuativi comunali; oppure subordinano gli interventi, negli Ambiti di Trasformazione, alla contestuale realizzazione di dotazioni urbanistiche e ambientali e

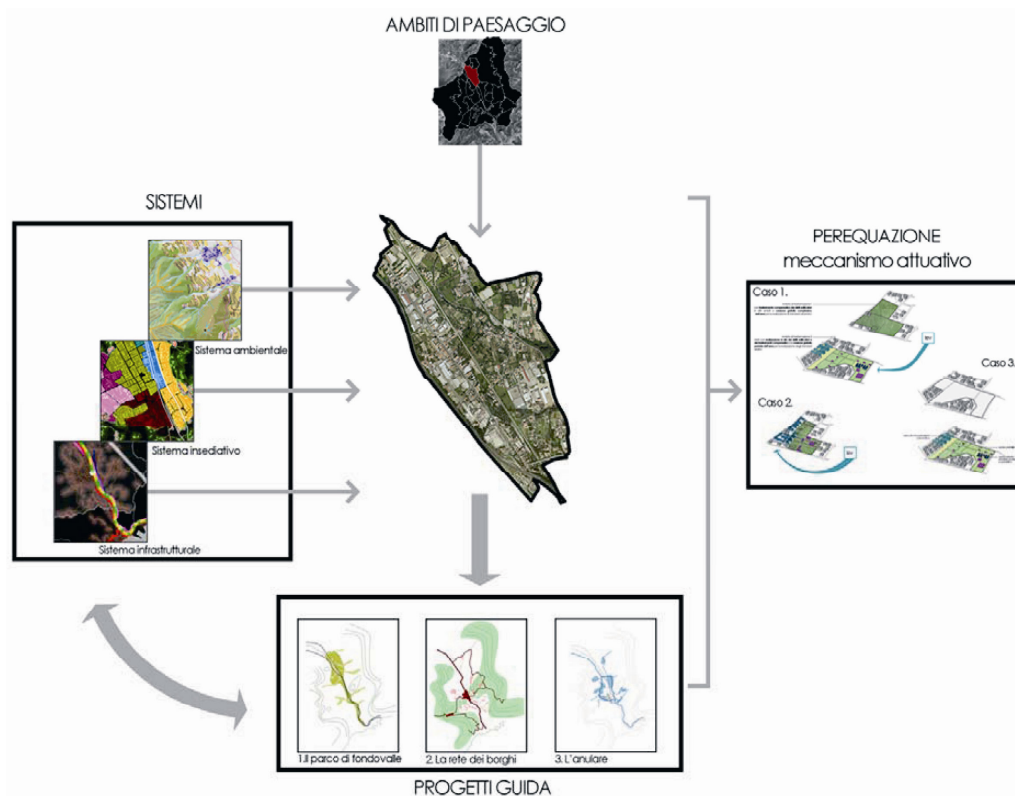
all'esistenza di condizioni infrastrutturali e ambientali che garantiscano la sostenibilità delle trasformazioni previste. La loro modifica costituisce variante al Puc.

- *Direttive*, prive di contenuto conformativo anche se cogenti per gli strumenti di attuazione del PUC quando individuano, per gli Ambiti di paesaggio, il carattere funzionale prevalente, la massima capacità edificatoria, l'entità minima delle dotazioni per attrezzature, i principali requisiti progettuali degli interventi di conservazione e trasformazione previsti; oppure quando forniscono, con riferimento ai Sistemi, requisiti attesi dagli interventi, criteri per la loro attuazione o azioni da mettere in campo al fine del perseguimento degli obiettivi del Piano. La loro modifica costituisce variante al Puc.

- *Indirizzi*, finalizzati ad orientare gli strumenti di attuazione verso gli obiettivi del PUC, contenuti nelle Strategie, nei Progetti-guida, negli Ambiti e nei Sistemi. Gli indirizzi rappresentano riferimento per gli altri strumenti urbanistici e debbono trovare in essi esplicito riscontro e motivato riferimento.

Inoltre, in coerenza con la non conformatività del piano per quanto riguarda i diritti edificatori, i perimetri e le localizzazioni individuate all'interno degli elaborati progettuali del Puc non hanno valore prescrittivo, eccetto per i vincoli e le tutele di livello sovraordinato. In questo senso, rispondendo appieno ai principi propri del modello di piano comunale sdoppiato, tali prescrizioni saranno definite all'interno degli Atti di programmazione degli interventi e negli altri strumenti attuativi del Puc.

FIG. 5.3 – Uso e interazione degli elaborati del Puc (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)



### **5.2.3 La fase partecipativa**

La fase partecipativa che ha interessato il PUC di Cava dei Tirreni si è attuata contestualmente alla procedura di VAS del piano medesimo. Nello specifico, sono state organizzate due Assemblee aperte al pubblico, rispettivamente in data 06/03/2008 e 23/09/2009, con l'intento creare un confronto con la cittadinanza e di raccogliere le osservazioni ed i suggerimenti utili per migliorare le azioni di Piano. Inoltre, sono state organizzate due specifiche Assemblee, rispettivamente nei giorni 12/05/2008 e 27/05/2008, alle quali sono state invitate le associazioni e le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali. Allo scopo di favorire la più ampia partecipazione, le suddette Assemblee erano liberamente aperte anche ai cittadini non necessariamente appartenenti ad associazioni ed organizzazioni.

Questi incontri si ponevano l'obiettivo principale di coinvolgere la comunità locale ed instaurare un dialogo diretto con i cittadini e con i diversi portatori di interesse col fine di costruire un piano che rispecchiasse i bisogni della comunità che vive quotidianamente il territorio ma, contemporaneamente, rispondesse alla necessità di tutelare le risorse ambientali esistenti. Dagli incontri, quindi, ci si poneva lo scopo di tirar fuori le informazioni necessarie per arricchire il quadro conoscitivo del territorio di Cava dei Tirreni, con attenzione specifica alle questioni ritenute maggiormente significative per le future trasformazioni urbanistiche, sociali, economiche e culturali del territorio, e di far emergere le istanze della collettività. In questo senso, sono state approfondite questioni specifiche partendo da tematiche di tipo generale, col fine di costruire un quadro conoscitivo il più possibile ampio e ricco.

"Si è, quindi, tentato di attuare un processo di interazione continua tra 'sapere comune' (i cittadini, le associazioni, i rappresentanti della società civile, ecc.) e 'sapere esperto' (i tecnici e gli amministratori), riconoscendo alla VAS il ruolo di 'cerniera' tra gli 'attori' in campo per una migliore individuazione e selezione delle scelte, nella ricerca di un rapporto di equilibrio tra le dimensioni ambientale, sociale ed economica in una prospettiva di sviluppo territoriale sostenibile" (Parrella, 2009, 24). In particolare, in un'ottica di sviluppo futuro con attenzione al lungo periodo, nell'ambito delle Assemblee sono state affrontate tre questioni principali relative allo sviluppo territoriale del comune di Cava dei Tirreni:

1. *Quale visione di futuro?*
2. *Quali strategie?*
3. *Quali azioni?*

Le Assemblee si sono presentate quindi come un organismo consultivo dove si è cercato di tradurre in termini operativi all'interno del PUC, attraverso l'individuazione di strategie sostenibili e sottoforma di raccomandazione per i tecnici e l'amministrazione comunale, i bisogni e i desideri della società locale.

Dal punto di vista metodologico, ai partecipanti alle Assemblee – sia ai cittadini che alle associazioni – è stato somministrato un questionario dove veniva richiesto di esplicitare il proprio punto di vista rispetto a due questioni principali:

1. *Il presente della città. Cava dei Tirreni oggi*, in cui ciascun intervistato, attraverso differenti caratteristiche, poteva esprimere il proprio livello di soddisfazione con riferimento alle condizioni di vivibilità del comune, tenendo conto delle risorse, delle potenzialità e delle criticità del territorio (fig. 5.4).

2. *Il futuro della città. Cava dei Tirreni domani*, in cui ciascun intervistato prospettava il proprio scenario di futuro su un arco temporale di dieci anni,

evidenziando quali azioni ritenesse necessarie da realizzare e quali da non attuare (fig. 5.5).

Con questo approccio, quindi, si è cercato di capire il punto di vista della popolazione di Cava in merito allo sviluppo futuro del territorio, facendone emergere possibili visioni, strategie e azioni. In particolare, con riferimento alla visione di futuro, si è cercato di far emergere che tipo di territorio i cittadini desiderano nei dieci anni successivi e, in questo senso, su chi e cosa puntare. Con riferimento, invece, alle strategie e alle azioni da mettere in campo, si è cercato di evidenziare in che modo è possibile raggiungere tali idee di futuro, attraverso quali trasformazioni fisiche, culturali, sociali, economiche e ambientali.

Dal lavoro effettuato nella prima Assemblea sono emerse le seguenti 10 visioni di città:

1. *Cava città viva*, in cui la vivacità culturale, economica e sociale costituisca l'elemento trainante;

2. *Cava città bella*, che riconosca la rilevanza e la significatività delle risorse ambientali, culturali ed architettoniche presenti in modo evidente sul territorio;

3. *Cava città visibile*, che persegua l'obiettivo di rafforzare il proprio ruolo in un contesto ampio, che superi i vincoli territoriali della Provincia di Salerno o della Regione Campania, diventando attrattiva di nuovi sviluppi;

4. *Cava città rigenerata*, che abbia la capacità di guardare al proprio patrimonio di risorse (umane, sociali, culturali, ambientali, economiche, ecc.) con uno sguardo nuovo, in modo creativo ed innovativo;

5. *Cava città concreta*, che si ponga come priorità l'esigenza di risolvere in termini operativi i problemi dello sviluppo e dell'occupazione, con attenzione specifica al settore produttivo;

6. *Cava città del mondo*, che abbia la capacità di superare i limiti ed in confini geografici e culturali, avvalendosi dei benefici della globalizzazione;

7. *Cava città ospitale*, che sia in grado di valorizzare il tema dell'accoglienza, facendo del turismo (culturale, religioso, ambientale, ecc.) uno degli obiettivi principali;

8. *Cava città eco-compatibile*, che riconosca la necessità di implementare strategie di sostenibilità, con attenzione a questioni critiche che riguardano l'energia, i rifiuti, la qualità dell'abitare;

9. *Cava città dei cittadini*, con attenzione prioritaria alle persone e al capitale umano, per rispondere alle loro esigenze e per valorizzare le loro potenzialità;

10. *Cava città aperta*, in cui riconoscere le molteplici dimensioni del territorio e la possibilità di interagire con i comuni e le realtà circostanti, in una diversa, più ricca ed articolata prospettiva culturale, disposta al dialogo.

FIG. 5.4 – Questionario presentato alle Assemblee partecipative 1 (Fonte: Parrella, 2009)

## Il presente della città Cava de' Tirreni oggi

### 1. Quanto è soddisfatto di ciascuno dei seguenti aspetti della città?

Quanto è soddisfatto di	MOLTO SODDISFATTO	SODDISFATTO	ABBASTANZA SODDISFATTO	ABBASTANZA INSODDISFATTO	INSODDISFATTO	MOLTO INSODDISFATTO
qualità delle abitazioni						
disponibilità delle abitazioni						
possibilità economica di accedere all'abitazione						
opportunità di lavoro presenti						
qualità e quantità dell'ambiente naturale (aree verdi, fiumi, ecc.)						
qualità dell'ambiente costruito (edifici, strade, piazze, ecc.)						
qualità degli spazi verdi attrezzati (ville comunali, aree gioco per bambini, ecc.)						
qualità dei percorsi pedonali e ciclabili						
qualità dell'arredo urbano e del sistema di illuminazione pubblica						
manutenzione dei luoghi pubblici (marciapiedi, strade, giardini, illuminazione, ecc.)						
servizi sociali						
servizi sanitari						
servizi culturali, ricreativi e per il tempo libero						
qualità delle scuole						
qualità dei servizi di trasporto pubblico						
gestione dei rifiuti urbani						
gestione del traffico urbano						
disponibilità dei parcheggi						
opportunità di partecipare ai processi di pianificazione						

scuola	
età alunno	
distanza casa scuola (min)	
distanza casa scuola (min)	

### 5. In che modo si reca a scuola suo figlio/a di solito? (per almeno il 50% dei giorni scolastici)

con la bella stagione	
a piedi	
in bicicletta	
autobus, minibus o scuolabus	
auto privata che trasporta 1 o 2 alunni	
auto privata che trasporta più di 2 alunni	

In genere è	
accompagnato	
non accompagnato	

### 6. Se suo figlio/a è accompagnato in auto, per quale motivo ha deciso di utilizzare l'auto privata?

con la bella stagione	
mancanza di mezzi di trasporto alternativi	
eccessiva distanza dalla scuola	
scarsità di tempo a disposizione	
condizioni climatiche avverse	
maggiore sicurezza	
maggiore comodità	
abitudine	

con la brutta stagione	
a piedi	
in bicicletta	
autobus, minibus o scuolabus	
auto privata che trasporta 1 o 2 alunni	
auto privata che trasporta più di 2 alunni	

In genere è	
accompagnato	
non accompagnato	

con la brutta stagione	
mancanza di mezzi di trasporto alternativi	
eccessiva distanza dalla scuola	
scarsità di tempo a disposizione	
condizioni climatiche avverse	
maggiore sicurezza	
maggiore comodità	
abitudine	

### 2. Quali sono le risorse della città?

risorse	
presenza di un sistema universitario	
diffusione e qualità del sistema commerciale	
consistenza e qualità del sistema produttivo	
presenza di servizi di rango superiore	
presenza di risorse ambientali (Parco Diocimare, Parco dei Monti Lattari, ecc.)	
presenza di tradizioni culturali e religiose	
presenza di un ricco patrimonio culturale	
qualità estetica	
qualità della vita	
qualità delle relazioni sociali	
altro (specificare)	

### 3. Come giudica la vivibilità della città?

vivibilità	
molto piacevole	
abbastanza piacevole	
vorrei vivere altrove	
non so	

### 4. Quali sono le criticità della città?

criticità	
accessibilità e viabilità	
carenze di servizi	
scarsa ricettività turistica	
scarsa sicurezza	
scarsa tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale	
scarsa offerta abitativa	
altro	

### secondo lei, negli ultimi anni, le attività criminali sono:

molto aumentate	
aumentate	
rimaste inalterate	
diminuite	
molto diminuite	

### secondo lei, quali categorie di persone sono una minaccia per la sicurezza?

criminalità organizzata	
delinquenti comuni	
giovani teppisti	
immigrati	
nomadi, zingari	
spacciatori di droga	
tossicodipendenti	

### 7. Esprima un giudizio sul livello di sicurezza e di percezione dei fenomeni di criminalità.

quanto si sente sicuro/insicuro rispetto al fenomeno della criminalità?	
molto sicuro	
non ho notizie di attività criminali	
abbastanza sicuro	
le attività criminali sono piuttosto rare	
insicuro	
vi sono attività criminali di vario tipo	
molto insicuro	
le attività criminali sono molto diffuse	

### secondo lei, negli ultimi anni, la presenza delle Forze dell'ordine è:

molto aumentata	
aumentata	
rimasta inalterata	
diminuita	
molto diminuita	

### secondo lei, quali sono i maggiori problemi presenti nel Comune in cui abita? \*

alcolismo	
delinquenza minorile	
immigrazione clandestina	
prostituzione	
microcriminalità	
racket	
tossicodipendenza	
usura	

\*è possibile dare più di una risposta

### secondo lei, quali sono i reati maggiormente frequenti nel Comune in cui abita? \*

omicidi volontari, colposi e tentati omicidi	
lesioni, percosse e violenze sessuali	
minacce e ingiurie	
furti, ricettazione, rapine ed estorsioni	
sequestri di persona	
truffe, frodi e delitti informatici, violazione della proprietà intellettuale	
incendi e danneggiamenti	
reati relativi agli stupefacenti	

\*è possibile dare più di una risposta

FIG. 5.5 – Questionario presentato alle Assemblee partecipative 2 (Fonte: Parrella, 2009)

## Il futuro della città Cava de' Tirreni tra dieci anni



### 8. Quali potrebbero essere i nuovi scenari della città?

Vengono indicati alcuni scenari ad esclusivo titolo di esempio:  
*la città di Cava de' Tirreni dovrebbe diventare un polo turistico*  
*la città di Cava de' Tirreni dovrebbe diventare un polo culturale*  
*la città di Cava de' Tirreni dovrebbe aumentare l'offerta abitativa per le giovani coppie e per gli studenti*


### 9. Quali sono le azioni che vorrebbe fossero realizzate?

Vengono indicate alcune azioni ad esclusivo titolo di esempio:  
*riqualificazione del centro storico*  
*realizzazione di un centro commerciale*  
*realizzazione di una pista ciclabile*


### 10. Quali sono le azioni che NON vorrebbe fossero realizzate?


### 11. Riflessioni finali: idee, sogni, ricordi, messaggi, slogan per Cava de' Tirreni

--

Nelle Assemblee successive si è partiti quindi dalle questioni emerse nella prima Assemblea e, sulla base di queste, si è centrata la discussione intorno a cinque temi ritenuti più rilevanti dai partecipanti:

1. *Cava città bella*, con una specifica attenzione al ruolo ed alla valorizzazione delle risorse culturali;

2. *Cava città rigenerata e sicura*, garantendo un alto livello di qualità della vita attraverso un utilizzo in senso innovativo delle risorse e delle potenzialità del territorio;

3. *Cava città concreta e produttiva*, orientata alla riconfigurazione delle attività economiche in una prospettiva di promozione del territorio e di incremento della capacità attrattiva;

4. *Cava città ospitale*, sia nei confronti dei cittadini sia dei turisti, attraverso un'importante strategia di accoglienza;

5. *Cava città sostenibile*, in grado di promuovere i principi della sostenibilità attraverso strumenti e pratiche adeguati, che tengano conto dell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, del problema dei rifiuti, dell'attenzione a standard di qualità e di vivibilità urbana.

Col fine di capire in che modo perseguire tali visioni di città, le discussioni che hanno caratterizzato le Assemblee hanno permesso di evidenziare le potenzialità e le criticità caratterizzanti il territorio, riconducibili ognuna di loro alle cinque visioni individuate e rappresentate nella figura 5.6. Tali criticità e potenzialità hanno lo scopo di fungere da guida per il Piano, il quale deve tener conto inevitabilmente degli eventuali problemi e/o ostacoli evidenziati.

FIG. 5.6 – *Potenzialità e criticità emerse dalle Assemblee partecipative (Fonte: Parrella, 2009)*

Potenzialità	Criticità
1. Risorse culturali e architettoniche	1. Abusivismo
2. Risorse ambientali	2. Disagio abitativo
3. Turismo religioso	3. Decadenza generale
4. Turismo culturale	4. Trasporti, viabilità e traffico
5. Artigianato locale (ceramica)	5. Contenitori vuoti diffusi sul territorio
6. Piccole medie imprese	6. Crisi industriale e commerciale
7. Ruolo di "cerniera" territoriale	7. Vocazione futura non chiara
	8. Infrastrutture (fogne)
	9. Disoccupazione giovanile
	10. Carenza di strutture culturali di qualità

Le visioni emerse nel corso delle consultazioni sono state esaminate adottando la metodologia *Strategic Options Development and Analysis* (SODA), un sistema di supporto alla decisione ed alla costruzione di visioni di futuro, che consente di affrontare problemi complessi, caratterizzati da dati qualitativi e non strutturati a partire dall'elaborazione di "mappe cognitive".

Il software utilizzato per l'applicazione dell'approccio è stato il *Decision Explorer 3.1.0*, uno strumento in grado di gestire informazioni di natura qualitativa, proprie di contesti decisionali complessi, che ha consentito di elaborare delle mappe cognitive a partire da protocolli verbali, strutturando i contenuti dal punto di vista formale e metodologico, e permettendo di analizzare i dati in modo adeguato. La mappa cognitiva esprime i concetti e le relazioni che sussistono tra di essi, così da rendere espliciti i legami (rappresentati, in genere, da frecce).

Attraverso una struttura di legami differenziati, che identificano i collegamenti che connettono i concetti tra di loro, è stato possibile mettere in relazione le principali questioni, distinguendo tra: "visioni", "potenzialità" e "criticità"<sup>96</sup>.

Nonostante l'impegno profuso nello strutturare le Assemblee consultive, c'è comunque da sottolineare che tali Assemblee in teoria avrebbero dovuto rappresentare una componente del processo partecipativo che, purtroppo, nel caso del Puc di Cava è mancato. Non sono stati realizzati, infatti, workshop tematici, *focus group* o eventi pubblici di maggior rilievo tali da interessare un maggior raggio di cittadini. In realtà, il numero dei partecipanti alle Assemblee non è mai stato cospicuo, rappresentando queste il più delle volte un oggetto strumentale per alcune categorie di cittadini "particolarmente interessati" al piano da un punto di vista prettamente economico e/o politico. Non è stata organizzata nessuna attività che abbia potuto coinvolgere bambini, anziani, immigrati, etc., lasciando quindi le categorie deboli di cittadini praticamente escluse dalle scelte di piano.

C'è certamente da sottolineare la generale assenza in Campania di una cultura partecipativa all'interno dei processi pianificatori. Cultura che, nonostante le mutazioni che stanno interessando le norme regionali in materia di governo del territorio, non viene incentivata dal punto di vista legislativo. In questo senso, lo sforzo messo in campo dal gruppo di lavoro che si è occupato della Vas per il Puc di Cava è sicuramente da considerare in maniera positiva ma, allo stesso tempo, con l'obiettivo di incentivare in futuro meccanismi partecipativi maggiormente efficaci, deve rappresentare il punto di partenza per un processo di coinvolgimento della popolazione più ampio, che cerchi di superare innanzitutto il clima di sfiducia generale che caratterizza i processi di piano in questi territori<sup>97</sup>.

#### **5.2.4 Strategie e modalità operative**

Le disposizioni strutturali e programmatiche del piano sono state definite in riferimento al quadro strategico delineato dal Documento di Orientamento Strategico (DOS) stilato nel 2007 e finalizzato alla redazione del Programma Integrato Urbano (PIU) secondo quanto previsto dall'Asse 6 (rafforzamento delle reti e nodi di servizio) del Piano Operativo Regionale<sup>98</sup>. PIU Europa e DOS si pongono come obiettivo principale il rafforzamento della competitività territoriale e dell'armatura urbana, andando ad agire in quegli ambiti che rappresentano anche l'ossatura del Puc, ponendo prioritaria attenzione alla rivitalizzazione socioeconomica, alla qualità urbana, energetica ed ambientale. In questo senso, in coerenza con gli obiettivi del DOS e con quanto emerso dalle Assemblee tenute con gli attori locali e con i cittadini, la strategia generale del Puc è quella di restituire alla città di Cava il ruolo di "territorio-cerniera tra Salerno, l'agro nocerino-sarnese e la penisola amalfitana che, negli ultimi decenni, è andato affievolendosi sotto l'impulso di una dinamica industriale estranea alle tradizioni produttive cavesi, rivelatasi effimera e senza

---

<sup>96</sup> Per un racconto dettagliato dei software utilizzati per sintetizzare i dati raccolti durante le Assemblee, cfr. Parrella, 2009.

<sup>97</sup> Per una rassegna delle critiche che hanno interessato il Puc di Cava dei Tirreni in termini di scelta degli obiettivi e di individuazione delle strategie, si rimanda agli articoli segnalati in Appendice con riferimento allo specifico caso di studio.

<sup>98</sup> Il 19 gennaio 2010 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma che ha dato il via all'attribuzione dei fondi e alla relativa gestione alla città di Cava dei Tirreni. (2010, 20/01, IP)

ricadute virtuose sul tessuto economico e sociale” (Comune di Cava dei Tirreni, 2009, 45). Per ovviare a questa situazione, già il DOS individua degli obiettivi strategici prioritari:

- Tutelare il sistema ambientale, in particolare i grandi parchi regionali e le aree verdi urbani al fine di costruire una rete di connessioni ecologiche trasversali e longitudinali che rammaglino il territorio urbano e connettano quest’ultimo con i comuni contermini all’interno di un unico generale obiettivo di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio;

- Salvaguardare e riqualificare i tessuti storici, coniugando la conservazione dei caratteri morfologici, tipologici e architettonici con una rivitalizzazione multifunzionale che garantisca la convivenza di residenze, attività turistiche e commerciali;

- Recuperare e valorizzare i tessuti edilizi degradati e i contenitori industriali dismessi dell’espansione urbana degli ultimi decenni, individuando nuove centralità che possano rispondere al contempo alle esigenze odierne dei cittadini ed innescare un processo di rigenerazione economica;

- Rafforzare l’identità di Cava quale città della qualità e della cultura, partendo soprattutto dal settore della ceramica, rafforzando quel ruolo propulsore e innovatore che storicamente ha sempre avuto;

- Migliorare e razionalizzare la rete infrastrutturale, in particolare quella stradale, con l’obiettivo di farla diventare da elemento di frattura territoriale a motore di nuove relazioni urbane, funzionali e spaziali.

A questi obiettivi si ricollegano, come già accennato, alcune visioni di città emerse anche dalle Assemblee partecipative (cfr. § 5.2.3):

- Cava città bella ed identitaria
- Cava città concreta e produttiva
- Cava città rigenerata e ospitale
- Cava città ecologica
- Cava città cerniera territoriale.

Tali visioni vengono riassunte graficamente nella figura 5.7 e vengono articolate nel dettaglio attraverso relativi obiettivi strategici, sviluppati mediante ulteriori lineamenti strategici e messi in pratica grazie a specifiche azioni strategiche, come rappresentato nella tabella 5.1.

FIG. 5.7 – Quadro strategico d'insieme (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)

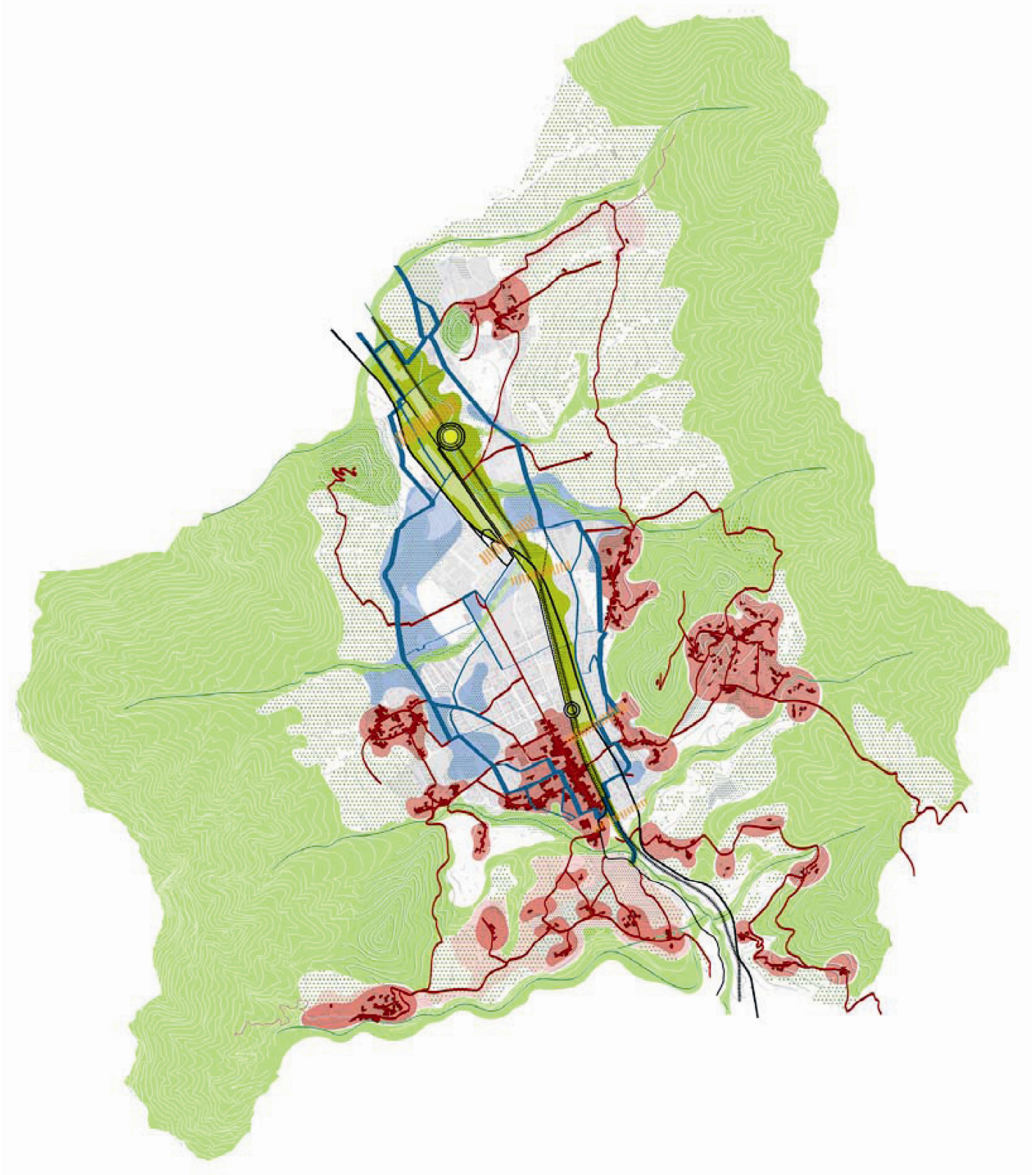


TABELLA 5.1 – *Articolazione delle strategie del piano (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)*

<b>VISIONI</b>	<b>OBIETTIVI STRATEGICI</b>	<b>LINEAMENTI STRATEGICI</b>	<b>AZIONI STRATEGICHE</b>	
<b>Visione 1 Cava città bella e identitaria</b>	<b>OG1</b> Consolidare l'immagine "simbolica" della città attraverso la valorizzazione delle risorse culturali, intervenendo anche con il restauro dei siti di particolare pregio storico-architettonico	L.1 Valorizzare gli edifici e i siti con alto valore simbolico, storico, ambientale e paesaggistico (Abazia di Corpo di Cava, Castello di S. Auditore, ecc.) anche attraverso gli eventi culturali e folkloristici della tradizione cavese in grado di attrarre significativi flussi turistici	<b>AS1</b> Valorizzazione e messa in rete del centro e dei borghi storici finalizzate anche all'introduzione di funzioni centrali ed all'implementazione di quella turistica	
		L.2 Salvaguardare i caratteri morfogenetici, architettonici e tipologici dei tessuti storici, anche attraverso la predisposizione di guide per gli interventi di manutenzione e restauro		
	<b>OG2</b> Promuovere lo sviluppo turistico del territorio attraverso il miglioramento della ricettività turistica e l'introduzione del "prodotto Cava" all'interno dei circuiti turistici nazionali ed internazionali	L.3 Promuovere il turismo attraverso azioni di marketing territoriale		
		L.4 Creare nuove strutture ricettive anche attraverso modalità innovative (albergo diffuso)		
		L.5 Riqualificare e ammodernare le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere esistenti		
	<b>OG3</b> Valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche anche con finalità fruibili	L.6 Valorizzare la presenza dei Parchi esistenti (dei Monti Lattari e Diecimare) e costituendi (delle Torri Longobarde) anche con iniziative che ne incentivino la fruizione di tipo turistico		<b>AS2</b> Realizzazione di un nuovo parco lineare di fondovalle per la costruzione di un sistema di spazi pubblici ed attrezzature, di riqualificazione e di riconnessione delle aree lungo il fascio infrastrutturale
		L.7 Salvaguardare le risorse e i paesaggi boschivi e agricoli dei versanti medio-alti del Monti Lattari e Picentini, con particolare riferimento alle aree terrazzate		
		L.8 Riqualificare e potenziare il sistema dei percorsi naturalistici, anche con finalità fruibili e turistiche		
	<b>OG4</b> Favorire la riqualificazione urbana del territorio attraverso interventi organici di miglioramento della viabilità e di incremento degli spazi di aggregazione	L.9 Riqualificare le aree pubbliche (spazi aperti, verde pubblico, ecc.)		

	OG5 Valorizzare il sistema dei borghi e dei nuclei storici sotto il profilo fisico-morfologico e funzionale	L.10 Migliorare la complessità funzionale dei borghi sia mantenendo la residenzialità attraverso il miglioramento della qualità abitativa degli edifici e l'incremento dei servizi pubblici, sia incentivando nuove destinazioni d'uso, anche di tipo turistico e terziario, compatibili con i caratteri tipologici e architettonici degli edifici	
		L.11 Sviluppare una strategia di rete capace di esaltare, assieme alle identità degli specifici nuclei, quella più ricca e plurale del palinsesto bi-millenario	
Visione 2 <b>Cava città concreta e produttiva</b>	OG6 Incentivare la ricerca e l'innovazione nella produzione agricola, razionalizzando le risorse esistenti	L.12 Individuare colture alternative a quella del tabacco ove questa sia in via di dismissione	
	OG7 Incentivare la qualità e l'innovazione delle attività produttive tradizionali anche attraverso la riconversione delle produzioni industriali in via di dismissione	L.13 Creare un polo di sperimentazione ed innovazione nel settore della ceramica, con l'obiettivo sia di innalzare il livello qualitativo e la specializzazione dei prodotti, sia di creare nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali	
	OG8 Valorizzare le attività produttive e commerciali esistenti e promuovere interventi in grado di creare nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali	L.14 Incrementare la qualità e la caratterizzazione dell'offerta commerciale anche attraverso la creazione di "centri commerciali naturali" connessi a luoghi e strade specifiche (ad es. il Centro storico Commerciale del Borgo)	
Visione 3 <b>Cava città rigenerata e ospitale</b>	OG9 Sviluppare la qualità della vita dei cittadini attraverso azioni tese al miglioramento della percezione del senso di sicurezza	L.15 Favorire la realizzazione di interventi volti al rafforzamento dei sistemi di controllo e videosorveglianza delle strade del territorio cittadino	
	OG10 Sviluppare la qualità della vita dei cittadini attraverso lo sviluppo di interventi materiali e immateriali tesi a favorire le politiche di	L.16 Dare risposta alle esigenze delle fasce sociali più deboli, come quella degli anziani, dei ragazzi e dei diversamente abili, attraverso sia la realizzazione di servizi e spazi	

	welfare e l'inclusione sociale	dedicati (la città dei ragazzi, case famiglia per disabili psichici, ecc.), sia il miglioramento della fruizione, della sicurezza e della accessibilità degli spazi urbani	
		L.17 Riqualificar ed adeguare i centri di rilevante valore nel campo dell'inclusione sociale	AS5 Creazione di una rete di servizi ed attrezzature pubbliche e di uso pubblico
	OG11 Dare risposta alle esigenze abitative di single e giovani coppie	L.18 Incentivare la realizzazione di alloggi di piccole dimensioni, anche facilitando il frazionamento degli alloggi esistenti in maniera diffusa e all'interno delle azioni di riqualificazione urbana	
OG12 Potenziare la dotazione e la qualità dei servizi e delle attrezzature	L.19 Migliorare la qualità urbana delle aree residenziali periferiche (con particolare riferimento a quelle dei nuclei sparsi e dei quartieri di edilizia pubblica) e delle aree industriali dismesse o sottoutilizzate lungo la statale n. 18, attraverso il ridisegno degli spazi pubblici (anche con progetti di alta qualità architettonica), la creazione di nuove aree di centralità a scala urbana e l'incremento della dotazione delle attrezzature di quartiere		
Visione 4 <b>Cava città ecologica</b>	OG12 Migliorare la qualità dell'ambiente e delle condizioni di vivibilità del tessuto socioeconomico del territorio	L.20 Prevedere specifici incentivi e premialità, anche attraverso bandi prestazionali, per incrementare i parametri di sostenibilità ambientale	AS6 Salvaguardia e potenziamento delle connessioni ecologiche lungo le direttrici longitudinali e trasversali (a partire dai grandi parchi regionali, Monti Lattari e Decimare, anche intercettando le aree verdi urbane);
		L.21 Coinvolgere i soggetti rappresentativi della cittadinanza e delle categorie sociali, predisporre "sportelli" o "uffici", in grado di offrire informazioni e indicazioni su aziende, tecniche, per creare una cultura condivisa orientata alla sostenibilità, alla qualità dello spazio urbano e del costruito	
		L.22 Favorire lo sviluppo di imprese in possesso della certificazione EMAS.	
	OG12 Potenziare la rete ecologica e ridurre il consumo di suolo e la sua impermeabilizzazione	L.23 Rinaturare i siti compromessi e recuperare le aree dismesse o sottoutilizzate, con particolare riferimento a quelle lungo la statale n. 18	AS7 Salvaguardia e valorizzazione delle emergenze paesaggistico-ambientali (colli e creste), anche mediante la valorizzazione della

		L.24 Promuovere processi di ripermeabilizzazione dei suoli urbani e di salvaguardia delle aree agricole interstiziali	produzione agricola
		L.25 Prevedere regole di compensazione ecologica per riequilibrare l'impatto delle trasformazioni urbane sulle risorse ambientali rafforzando la rete ecologica	
		L.26 Realizzare interventi di messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico	
	OG12 Rinnovare il patrimonio insediativo ed edilizio secondo principi di eco sostenibilità	L.27 Puntare ad interventi di recupero/trasformazione del patrimonio edilizio esistente che riducano il consumo di suolo e salvaguardino le risorse ambientali	AS8 Messa in sicurezza delle aree a forte rischio idrogeomorfologico
		L.28 Innalzare le prestazioni energetiche e microclimatiche degli edifici garantendone un comportamento energetico prevalentemente passivo (anche ricercando soluzioni efficaci di soleggiamento/ombreggiamento e ventilazione naturale) integrato dall'uso di fonti energetiche da risorse rinnovabili	
		L.29 Garantire la rigenerazione delle risorse, sia utilizzando soluzioni e tecnologie in grado di mitigare gli impatti sulle componenti ambientali fondamentali (acqua, aria e suolo), sia utilizzando materiali da costruzione riciclabili o riciclati e durevoli nel tempo	
		L.30 Promuovere interventi volti a favorire la riduzione dell'inquinamento acustico, ambientale, ecc.	
	OG12 Favorire il trasporto pubblico	L.31 Favorire scelte localizzative che ottimizzino le opportunità offerte dalla prevista riconversione della linea ferroviaria esistente in rete metropolitana regionale	AS9 Potenziamento della viabilità di gronda come occasione per riqualificare le aree urbane periferiche
		L.32 Disincentivare il trasporto privato su gomma in aree sensibili e prevedere nuove aree di pedonalizzazione	

		L.33 Creare adeguate connessioni di scambio modale per garantire l'uso del ferro e del trasporto pubblico su gomma e incentivare la pedonalità	AS10 Valorizzazione del ruolo complesso della linea di trasporto su ferro (Metropolitana regionale, Circumsalemitana, Metropolitana di Salerno), con l'introduzione di una nuova stazione
Visione 5 <b>Cava città cerniera territoriale</b>	OG13 Ridefinire l'impianto strutturale della città (viabilità stradale, ferroviaria, servizi di trasporto, ecc.) ed individuare nuove strategie di collegamento con i comprensori e comuni confinanti	L.34 Completare le grandi opere (sottovia veicolare)	
		L.35 Migliorare l'accessibilità dei tessuti produttivi, anche in copianificazione con il Consorzio ASI, superando i limiti di uno sviluppo non pianificato	
	OG14 Eliminare la cesura infrastrutturale di fondovalle riducendo il traffico di attraversamento della città in direzione nord-sud e ricucendo i tessuti urbani est-ovest	L.36 Incentivare la riconversione della linea ferroviaria in metropolitana regionale e promuovere la realizzazione di una nuova stazione in corrispondenza dell'area industriale	AS11 Costruzione di un sistema di connessioni trasversali al fascio infrastrutturale di fondovalle
		L.37 Completare l'interramento della linea ferroviaria e della SS. 18 ridisegnandone la copertura come nuovo spazio pubblico di cerniera fra le due parti urbane	
	L.38 Realizzare un sistema di visibilità che faciliti il collegamento tra le frazioni e tra queste ed il centro urbano con effetti di riduzione del traffico di attraversamento		
	L.39 Incentivare il trasporto pubblico soprattutto fra i tessuti di fondovalle e i nuclei collinari	AS12 Creazione di un sistema di nodi intermodali di scala territoriale (Porta Nord) e locale	
	OG15 Caratterizzare l'ingresso nord di Cava come "porta" di accesso alla Costiera Amalfitana	L.40 Realizzare un nodo di scambio in prossimità dell'ingresso autostradale dove i grandi pullman turistici diretti alla Costiera possano scambiare con piccoli autobus più adeguati ai livelli di sicurezza della strada costiera	

### ***Progetti-guida per la riqualificazione urbana e ambientale***

Le visioni e gli obiettivi strategici del Puc appena delineati, con riferimento agli Ambiti di Paesaggio e ai Sistemi rappresentanti l'ossatura strutturale del piano, producono ricadute rilevanti per quanto concerne l'aspetto programmatico, trovando applicazione e assumendo carattere regolativo e progettuale mediante gli Atti di programmazione degli interventi. Coerentemente con le visioni e gli obiettivi strategici definiti, e col fine di orientare gli Atti di programmazione futuri attraverso i quali intervenire sul territorio, il Puc individua dei progetti-guida relativi a specifiche parti di città, "definite prevalentemente da componenti naturali e paesaggistiche e da tessuti e tracciati storici o di nuova formazione, nelle quali, anche per la presenza di condizioni di criticità urbanistica e ambientale, si prevedono interventi di conservazione-trasformazione di particolare rilevanza" (Comune di Cava dei Tirreni,

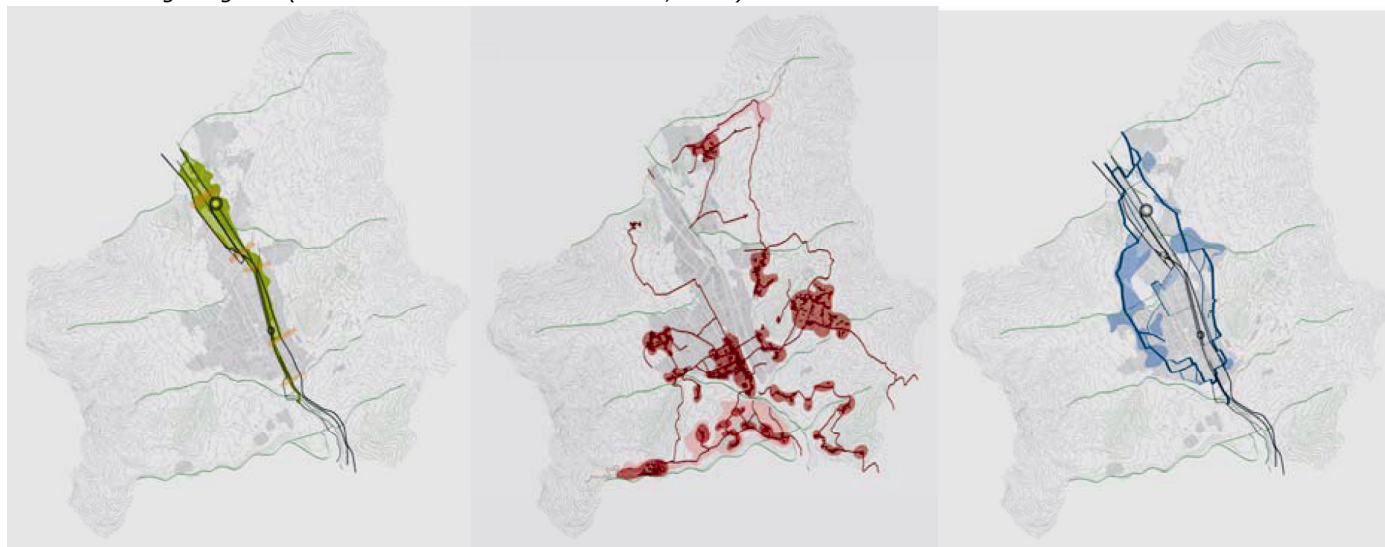
2010, 3). In particolare, l'assetto strategico del piano si sviluppa mediante tre progetti-guida fondamentali (fig. 5.8):

1. *Il parco urbano delle nuove centralità lungo le infrastrutture di fondovalle*, caratterizzato da un insieme di interventi fisici e funzionali che, a partire dall'interramento della S.S. n. 18, creano le condizioni per la realizzazione di un parco urbano lineare, riconnettendo le parti urbane oggi separate dalla barriera infrastrutturale e permettendo la riconversione di edifici dismessi e la creazione di nuove centralità.

2. *La rete della valorizzazione storico-ambientale e delle identità locali*, che punta alla valorizzazione e alla messa in rete dell'intero e complesso sistema di risorse del territorio e del paesaggio collinare e montano, ritenuto il motore principale per il rilancio del settore turistico in senso ambientale, culturale, architettonico e religioso.

3. *L'anulare della rigenerazione urbana della città contemporanea*, incentrato sulla realizzazione di un tracciato stradale anulare in grado di contribuire ad uno snellimento del traffico lungo i margini esterni della città densa. Il duplice obiettivo è quello di razionalizzare il sistema degli attraversamenti urbani contestualmente alla riqualificazione dei tessuti della città contemporanea più periferica, cresciuta soprattutto lungo i versanti pedecollinari.

FIG. 5.8 – Progetti-guida (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)



In sintesi, attraverso l'implementazione dei progetti-guida, il Puc si propone di attuare una generale riqualificazione urbana del territorio, ed in particolare (Comune di Cava dei Tirreni, 2009):

- costruire una nuova generazione di parchi;
- disegnare i margini degli spazi residuali;
- valorizzare i paesaggi infrastrutturali;
- qualificare la campagna urbana;
- ridefinire le gerarchie urbane;
- rigenerare i tessuti deboli;
- qualificare il patrimonio edilizio obsoleto;
- ripensare l'accessibilità alle aree sensibili.

Simili obiettivi vengono resi perseguibili dal piano attraverso un'attuazione generale sul territorio della modalità operativa perequativa, il cui fine dichiarato è

quello di rendere realizzabili gli interventi previsti "in una fase di scarsità delle risorse pubbliche e di sostanziale scarto con le esigenze di trasformazione urbana" (*ibidem*, 55). Inoltre, ai fini del raggiungimento di adeguati livelli di qualità architettonica e urbana, è previsto il ricorso alla procedura concorsuale nazionale ed internazionale per la realizzazione di tipologie di progetti particolarmente complessi.

Per ciascuno dei progetti-guida il Puc individua le risorse peculiari da valorizzare per ogni parte di territorio interessata; gli obiettivi da raggiungere, sia testualmente che graficamente; l'ambito territoriale di riferimento. Ognuno dei progetti implementati, infatti, dovrà rappresentare il frutto di una cooperazione tra i diversi soggetti pubblici interessati alla attuazione e gestione dei progetti; dell'integrazione di risorse pubbliche e private con il fine di massimizzare la capacità di investimento; dell'integrazione dei contenuti ecologici, paesistici, infrastrutturali e funzionali delle azioni da intraprendere che tengano conto anche delle ricadute sul territorio di simili progetti; della previsione degli effetti ambientali, socio-economici e culturali.

I progetti-guida rappresentano quindi la parte programmatica del piano in cui, nel tempo e per parti, si concretizzano i grandi interventi di trasformazione del territorio, in risposta anche alle istanze emerse dai momenti di confronto con la città. Guidano gli Atti di programmazione indirizzandoli attraverso l'individuazione dei contesti urbani in cui intervenire e delle azioni urbane da mettere in campo, nelle quali si andranno a concentrare gli sforzi e le risorse.

### ***Disciplina della perequazione***

Come già accennato, all'interno di una politica prioritaria di riduzione del consumo di suolo, l'amministrazione comunale sceglie di utilizzare il meccanismo perequativo come modalità operativa principale per l'implementazione del piano ritenendola la più adeguata per dare risposte positive alla necessità di realizzazione di attrezzature pubbliche, sia con riferimento a quelle non colmate dal precedente PRG, sia con riferimento alle seppur ridotte previsioni di crescita. In questo senso, le previsioni di dimensionamento del Puc e le relative potenzialità edificatorie ad esse connesse – quantificate sia in termini di residenze, sia di terziario e attività produttive – vengono distribuite sul territorio attraverso lo strumento della perequazione urbanistica. Per rendere un simile approccio realmente praticabile, il territorio viene suddiviso in Ambiti di Equivalenza (AdE) costituiti da suoli ai quali viene attribuito lo stesso Diritto edificatorio virtuale (Dev) e cui corrisponde un Indice di edificazione virtuale (Iev) che verrà attribuito ai singoli proprietari attraverso gli Atti di Programmazione. Tali Diritto edificatorio virtuale (Dev) e Indice di edificazione virtuale (Iev)<sup>99</sup>, cui corrisponderanno i relativi Atti di programmazione, potranno ricadere unicamente negli ambiti di trasformazione individuati dal Puc. Inoltre, in coerenza con le disposizioni dettate la PTCP di Salerno, il Diritto edificatorio virtuale è connaturato alla natura dei suoli trasformabili, tenendo conto dello stato di fatto e di diritto, e prescindendo dalla specifica disciplina dei suoli prevista dal Puc. In riferimento allo stato di fatto e di diritto, quindi, vengono individuati i differenti Ambiti di Equivalenza (AdE), in cui lo stato di diritto sintetizza sia le previsioni del piano previgente sia le aspettative urbane riconducibili alle dinamiche in atto; lo stato di fatto sintetizza invece le caratteristiche strutturali dei luoghi incidenti sulla definizione dello stato di diritto.

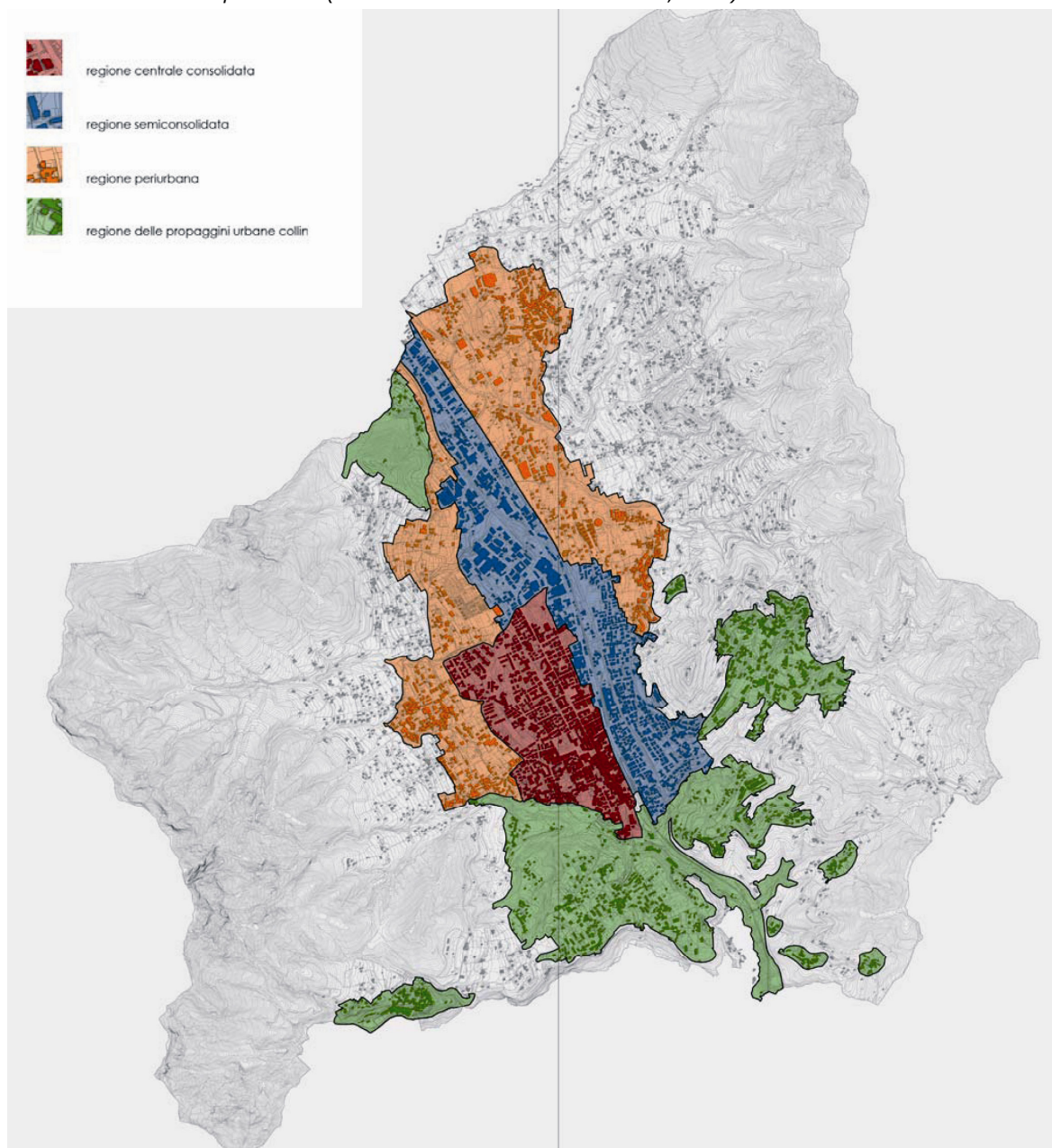
---

<sup>99</sup> L'Indice di edificazione virtuale (Iev) è espresso in mq di Superficie Utile Lorda (SUL) per mq di Superficie territoriale (St). All'interno degli Ambiti di Equivalenza (AdE), il Diritto edificatorio virtuale (Dev) è ottenuto dal prodotto tra l'Indice di edificazione virtuale e la Superficie territoriale del suolo posseduto, è quantificato in Superficie Utile Lorda totale edificabile ed è espresso in mq.

Secondo questi criteri sono state individuate in particolare quattro AdE (fig. 5.9):

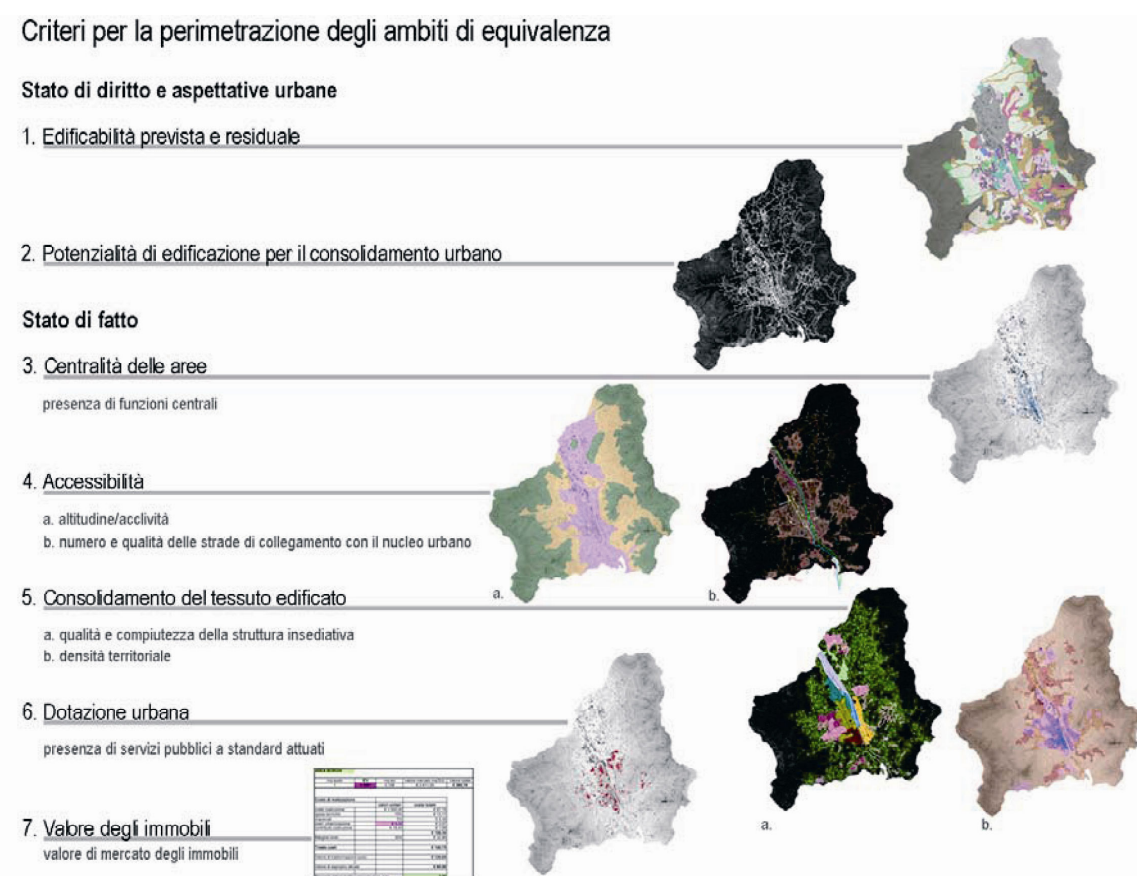
1. *la regione urbana centrata consolidata*, riconducibile sostanzialmente al centro edificato (Borgo Scacciaventi e espansioni consolidate novecentesche);
2. *la regione urbana semiconsolidata*, in contiguità con la prima e coincidente con l'espansione degli ultimi decenni, non ancora definitivamente consolidate;
3. *la regione periurbana*, coincidente con i nuclei urbani e le aree edificate contigue di alcune frazioni maggiormente integrate col centro urbano;
4. *la regione delle propaggini urbane collinari*, coincidente con i nuclei urbani più esterni e le aree agricole urbanizzate ad essi connesse.

FIG. 5.9 – *Ambiti di Equivalenza* (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)



I parametri prestazionali per individuare i diversi Ambiti di Equivalenza vengono definiti in riferimento allo stato di diritto e alle aspettative urbane ed in riferimento allo stato di fatto (fig. 5.10). Per quanto riguarda lo stato di diritto e le aspettative urbane, sono presi in considerazione la potenzialità di edificazione per il consolidamento urbano in rapporto ai tessuti già edificati e l'edificabilità predefinita e residuale del PRG previgente. Per quanto riguarda, invece, lo stato di fatto, i parametri principali di riferimento sono inerenti la centralità delle aree rispetto alle funzioni centrali della città; l'accessibilità in termini di collegamenti con il nucleo urbano; la qualità, la compiutezza e la densità dei tessuti edificati; la dotazione urbana in termini di standard urbanistici e servizi pubblici; il valore immobiliare secondo l'articolazione del mercato immobiliare per le aree interessate.

FIG. 5.10 – Criteri per la perimetrazione degli *Ambiti di Equivalenza* (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)

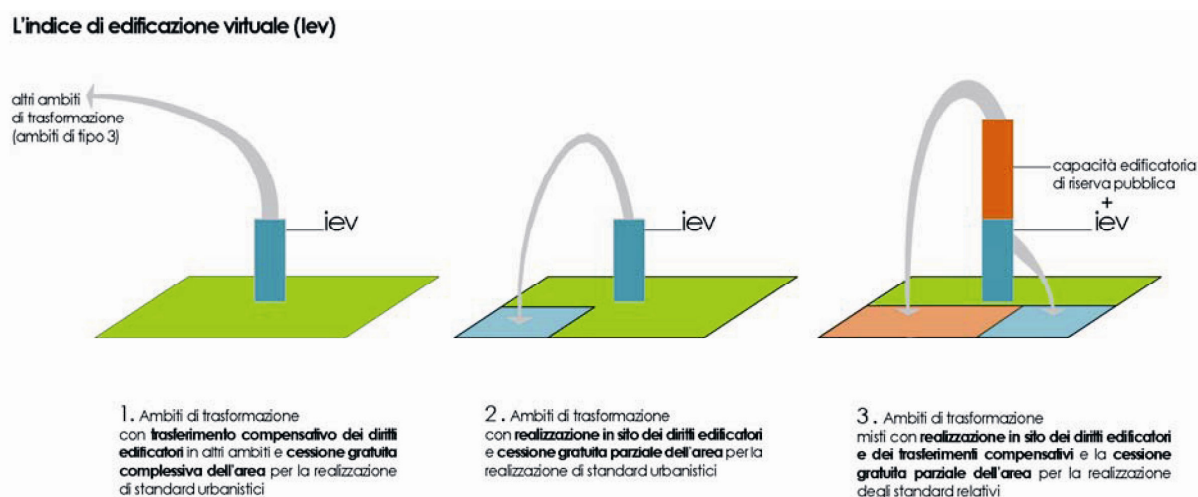


Le procedure perequative così come appena descritte vengono applicate all'interno degli Ambiti di trasformazione definiti dal Puc che individuano sostanzialmente le aree libere interessabili per la realizzazione di standard urbanistici e le aree degradate da riqualificare in maniera integrata, sia dal punto di vista urbano che edilizio. In questo senso, il piano articola gli Ambiti di Trasformazione in due famiglie: Ambiti di trasformazione per standard urbanistici (ATsu) – destinati prioritariamente all'acquisizione pubblica dei suoli e alla realizzazione di nuovi standard urbanistici, compresi parchi urbani e aree verdi – e Ambiti di trasformazione per insediamenti integrati (ATi) – destinati alla rigenerazione dei tessuti degradati,

attraverso la riqualificazione urbana di parti incomplete della città e alla realizzazione di nuove centralità urbane nei nodi intermodali.

In particolare, la distribuzione degli indici di edificabilità virtuale possono essere distribuiti all'interno degli ambiti di trasformazione in tre modi distinti (fig. 5.11): la prima tipologia di ambito prevede il trasferimento totale dei diritti edificatori compensativi in altri ambiti e la cessione totale e gratuita dell'area nell'ambito di riferimento per la realizzazione degli standard urbanistici; la seconda tipologia di ambito, sempre con riferimento particolare alla realizzazione di standard urbanistici, prevede la realizzazione in sito dei diritti edificatori e la cessione gratuita di parte dell'area; la terza tipologia di ambito, infine, attuabile soprattutto per gli ambiti di trasformazione per insediamenti integrati, consiste in un ambito misto in cui avviene la realizzazione in sito dei diritti edificatori e dei trasferimenti provenienti dalla prima tipologia di ambiti, oltre alla cessione parziale e gratuita dell'area per la realizzazione dei relativi standard urbanistici.

FIG. 5.11 – Distribuzione e realizzazione degli indici edificatori (Fonte: Comune di Cava dei Tirreni, 2009)



### 5.2.5 Il processo di formazione del piano

Il Puc di Cava dei Tirreni inizia il suo percorso formalmente nel 2007, promosso dall'amministrazione del sindaco Luigi Gravagnuolo. In particolare, con delibera di Giunta Municipale n. 214 del 2007 ad oggetto "Linee Guida di indirizzo per predisposizione PUC" viene disposto di far redigere il piano all'interno dell'amministrazione comunale, con la costituzione del gruppo interno e dei professionisti addetti alla redazione del PUC, e con l'individuazione di consulenti esterni scelti dall'amministrazione stessa. Successivamente, con delibera n. 274, sempre del 2007, si è provveduto ad individuare detti consulenti esterni, impersonati dal Prof. Arch. Carlo Gasparrini e dal suo gruppo di progettazione<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Consulenti per la redazione del Puc: Coordinatore Scientifico Carlo Gasparrini con Cinzia Panneri, Daniela Mello, Paola D'Onofrio, Mirella Fiore, Vincenzo Rizzi, Luigi Innamorato, Alessia Sannolo, Anna Terracciano, Pasquale Inglese, Daniele Cannatella. Aspetti paesaggistici e ambientali Vito Cappelletto con Anna Aragosa. Aspetti della mobilità sostenibile e delle infrastrutture di trasporto Giulio Valfré con Vincenzo Cerreta. Valutazione di fattibilità economico-finanziaria Ettore Cinque con Andrea Mazzella. Valutazione ambientale Saverio Parrella con Maria Cerreta e Pasquale De Toro.

Il processo di piano è stato caratterizzato da una serie di incontri e assemblee (cfr. § 5.2.3) e da una mostra/convegno dal titolo "Il Piano I Progetti", tenuta il 6 e 7 marzo 2008 e svoltasi presso la sede di Santa Maria del Rifugio, come momento di confronto con i cittadini, le associazioni e gli altri Enti territoriali competenti.

Di particolare complessità ai fini del processo di piano è stato il confronto con gli strumenti urbanistici sovraordinati. Tra i vari strumenti sovraordinati in vigore e vincolanti per Cava, tre in particolare sono gli strumenti cui il piano ha dovuto far riferimento nella fase di stesura delle strategie: il Piano Urbanistico Territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana, ed in particolare della Sub-area 6: Cava dei Tirreni e Vietri sul Mare, disciplinato con Legge Regionale 27 giugno 1987 n. 35, che sottopone a normativa d'uso l'intero territorio dell'Area Sorrentino-Amalfitana con specifica considerazione dei vincoli paesistici e ambientali; il Piano Territoriale Regionale della Campania, approvato con Legge Regionale n. 13 del 2008, mediante il quale sono entrate in vigore le Linee guida per il paesaggio; il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Salerno, adottato con delibera di Giunta Provinciale n. 16 del 26/01/2009. Il Puc si presenta pienamente in linea con quanto disciplinato e previsto dal PTR e dal PTCP, condividendone la logica e gli obiettivi. Con riferimento al PUT, invece, la situazione si complica. Il territorio cavese, infatti, attraverso il previgente PRG, è sottoposto alle norme scaturite dal PUT, ormai in vigore da oltre 20 anni, con modalità e criteri per la pianificazione comunale che ad oggi sembrano non in linea con gli obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica definiti dalla LR 16/04 all'art. 2 e ripresi dai piani territoriali regionale e provinciale (cfr. delibera G.C. 359/2009)<sup>101</sup>. Infatti, secondo quanto disciplinato dal PUT per la redazione dei piani urbanistici di livello comunale, sarebbe difficile raggiungere gli obiettivi di recupero dei siti compromessi, potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale, salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico e sismico, in quanto non sono consentiti trasformazioni del territorio tramite riqualificazione e ristrutturazione urbanistica, impedendo trasformazioni fisico-funzionali degli edifici e dei quartieri degradati. Per questi motivi principali, supportati dal coordinamento scientifico del Prof. Arch. Carlo Gasparini, si è reso evidente nel corso della redazione del Puc che, per poter attuare interventi tesi alla valorizzazione sostenibile del territorio, bisognasse dare nuove interpretazioni alle previsioni del PUT. Si sono avviate così due incontri di coopianificazione in data 11/12/2008 e 13/01/2009, e la trasmissione di varie note (Prot. n. 65637/p del 18/11/2008 e Prot. n. 68179/p del 28/11/2008), dai quali è emerso un sostanziale accordo circa l'esigenza di dare nuova interpretazione ai metodi previsti dalla LR 35/87 ma che, allo stesso tempo, tali interpretazioni costituiscono comunque una modifica rispetto a quanto disciplinato dal PUT e che, perciò, tali modifiche sarebbero dovute essere proposte, nell'ambito del principio di sussidiarietà compreso agli artt. 1

---

<sup>101</sup> L.R. Campania 16/2004. Art. 2 - Obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica.

1. La pianificazione territoriale e urbanistica persegue i seguenti obiettivi:
  - a) promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo;
  - b) salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico;
  - c) tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;
  - d) miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
  - e) potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale;
  - f) tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
  - g) tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

e 11 della LR 16/04, dall'amministrazione comunale e pertanto valutate in tutte le sedi competenti in materia di pianificazione ed ambiente, compresa quindi la Regione Campania con i suoi organi deputati ed il Ministero dei Beni e le attività Culturali. Pertanto, con delibera di Giunta Comunale n. 57 dell'11/02/2009 "Indirizzi e Criteri per la redazione del PUC ai sensi della LR 16/2004", l'amministrazione comunale ha dettato gli indirizzi e le regole per le modalità di redazione del Piano, che verrà redatto secondo i principi e i criteri individuati nell'elaborato del 12/11/2008 stilato dal coordinatore scientifico Prof. Arch. Carlo Gasparrini ove emerge, col fine di raggiungere gli obiettivi sopraesposti, l'esigenza di andare in variante al PUT per quanto concerne in particolare gli artt. 9 (Proporzionamento del Piano Regolatore Generale: vani residenziali) e 10 (Proporzionamento del Piano Regolatore Generale: superfici utili terziarie)<sup>102</sup>. Il nuovo piano, infatti, prevedrebbe la realizzazione di nuove unità residenziali unicamente per quanto concerne l'edilizia residenziale sociale o l'*housing* sociale, calcolando il fabbisogno abitativo secondo i criteri previsti dal PTCP di Salerno (matrice di affollamento); l'incremento di superfici per attrezzature e servizi di uso pubblico (equiparandole alle attrezzature pubbliche); nuove attività commerciali (equiparando le attività commerciali di vicinato ad attrezzature a standard). Simili previsioni necessitano ovviamente della condivisione degli Enti territoriali competenti.

All'interno di simili questioni e procedure, e grazie a un forte impegno di studio e di *governance* da parte dell'amministrazione comunale e del gruppo tecnico scientifico, si giunge all'approvazione della proposta preliminare del piano che avviene mediante delibera di Giunta Comunale n. 359 del 18/11/2009. Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania il 20/12/2009, la proposta di piano è stata resa disponibile per le osservazioni nei 60 giorni consecutivi alla pubblicazione sul BURC, precisamente dal 21 dicembre 2009 al 18 febbraio 2010 (2010, 07/01, IP).

Chiusa la fase delle osservazioni, al momento delle controdeduzioni si è verificato anche a Cava dei Tirreni, come nel caso di studio pratese, un cambio di amministrazione passando da una coalizione di centro sinistra ad una di centro destra. Da un primo incontro con gli esponenti della nuova amministrazione (tempisticamente ci troviamo alla metà del 2010) è emersa la condivisione generale dell'impostazione del piano anche se sono state avanzate delle proposte di modifica di alcuni interventi specifici, alcune compatibili altre un po' meno. In particolare alcune modifiche sono state avanzate sulle modalità della perequazione, facendo emergere l'intenzionalità di voler effettuare una perequazione intercomunale che, di per sé, sarebbe anche fattibile ma significherebbe coinvolgere i comuni contermini e stravolgere completamente la struttura attuale del piano.

Formalmente, quindi, non c'era stata una rottura nei confronti del piano anche se, a distanza di più di un anno, tutto pare si sia arenato. Il problema di questa fase di stallo non dipende in nessun modo dal piano in sé. Con il cambiamento politico avvenuto si è in realtà in una fase di transizione. Inoltre, nel 2010 la Provincia di

---

<sup>102</sup> Il Put rappresenta un grande limite per il Puc per il semplice fatto che non è un piano attuale. Si deve sicuramente al Put la tutela di tutta una serie di aree ad elevato valore ambientale che il Puc a sua volta tutela, in conformità al Put stesso e condividendone gli obiettivi. L'esigenza di apporre modifiche al piano territoriale è dovuta in particolare ai grandi limiti che vengono posti al settore terziario mentre, per le aree periferiche, non vi sono limiti di nessun tipo con riferimento al settore produttivo. Una simile interpretazione è dovuta in quanto, al momento della redazione del Put, il settore produttivo rappresentava il settore trainante dell'epoca. Oggi, che il settore trainante è rappresentato dal terziario, è chiaro che, anche in un'ottica di tutela del territorio, il Put si presenta obsoleto e non al passo con le dinamiche del territorio.

Salerno ha emanato una delibera in cui si incentiva fortemente l'intercomunalità ai fini di un migliore e più efficace governo del territorio. In seguito a tale deliberazione, il nuovo Sindaco cavese ha congelato il Puc col fine di proporsi come capofila per un'unione con i comuni limitrofi. Se ciò avvenisse il Puc di Cava dovrebbe assumere una logica intercomunale. In realtà tutto è fermo.

Alla fine del 2009 è stata approvata la proposta di piano, nei primi mesi del 2010 si è chiusa anche la fase delle osservazioni ma ad oggi (dicembre 2011) ancora non si è contro dedotto. In teoria, quindi, o si riparte dalle controdeduzioni o il Puc, così come si presenta adesso, viene trasformato in un piano intercomunale. Siccome si è fermi da più di un anno, e non c'è alcun cenno di ripresa, non si esclude la possibilità che tutto vada ad arenarsi con un nulla di fatto.

### **5.3. Quale efficacia per il nuovo Puc**

Non è possibile in questo momento effettuare una vera analisi di efficacia del nuovo Puc di Cava dei Tirreni in quanto, non essendo ancora concluso il suo iter di approvazione, non ha ancora iniziato a produrre i suoi primi effetti. Si possono però certamente effettuare delle prime considerazioni sui contenuti esposti nei paragrafi precedenti.

La prima grande innovazione riscontrabile all'interno del Puc di Cava dei Tirreni, come nel caso di studio di Prato, è data dalla procedura metodologica complessiva del piano, caratterizzata da una lettura complessa e maggiormente adeguata del territorio, articolata in *sistemi, reti, ambiti di paesaggio*, superando la rigida zonizzazione prevista dal tradizionale prg. Un approccio di tipo prestazionale più che conformativo (eccetto per i vincoli di tipo ricognitivo), che lascia spazio a giusti margini di discrezionalità dal punto di vista della progettazione urbanistica per le aree trasformabili (successivamente disciplinate in maniera maggiormente dettagliata nella fase operativa) ma che, al contempo, ponga come obiettivo prioritario quello della sostenibilità, attraverso adeguate contropartite per la città e la collettività in termini di offerta ecologica compensativa e di servizi e luoghi pubblici, oltretutto la tutela e la salvaguardia dei valori ecologici e paesaggistici del territorio.

È un piano che punta sui valori identitari della popolazione locale, utilizzando quelle risorse – economiche, sociali, culturali – presenti e radicate sul territorio come motore per lo sviluppo futuro, e la salvaguardia, del territorio stesso.

Nonostante lo sforzo da parte del piano di individuare delle strategie prioritarie per lo sviluppo e la rigenerazione del territorio, non è distinguibile al suo interno una netta distinzione tra la componente strutturale e la componente programmatica del piano, limite questo dovuto soprattutto ad una normativa di riferimento poco chiara<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Va innanzitutto ricordato che il presente Puc è stato redatto nel biennio 2007-2009 mentre solo nell'agosto del 2011 è stato approvato il regolamento di attuazione per il governo del territorio, nel quale vengono chiaramente precisati i contenuti e le procedure da redigere per la componente strutturale e quella programmatica del piano. Al momento della stesura del Puc di Cava, quindi, gli unici riferimenti erano la LR 16/2004 e la Deliberazione Regionale 834/2007. Nella prima si fa tuttora riferimento, nell'art. 3, all'articolazione del piano nelle due componenti strutturale e programmatica ma poi, agli articoli specifici inerenti la disciplina del piano urbanistico comunale, tale distinzione scompare facendo riferimento a contenuti e procedure che sostanzialmente ricalcano il tradizionale prg. Allo stesso modo, nella Deliberazione Regionale 834/2007, in cui vengono elencati dettagliatamente gli indici e gli elaborati da redigere per la formazione del Puc, non viene in alcun modo effettuata (e neanche considerata) una distinzione tra gli elaborati di tipo strutturale e quelli di tipo programmatico.

Dal punto di vista politico, anche qui come nel caso di studio di Prato, in un momento piuttosto avanzato del processo di piano (si era alla fase delle controdeduzioni, dopo l'approvazione in giunta della proposta di piano e la conseguente fase per la presentazione delle osservazioni) è scaduto il mandato amministrativo e si sono verificati i cambiamenti politici di cui già detto nel precedente paragrafo. Dopo una prima apparente condivisione da parte della nuova amministrazione dei contenuti del piano, con il passare dei giorni, diventati mesi, il processo di piano si è praticamente bloccato e ad oggi (dicembre 2011) si è ancora in attesa delle controdeduzioni alla fase di osservazione chiusa nel marzo 2010.

Mentre si scrive il presente rapporto di ricerca, il Sindaco di Cava dei Tirreni sta mostrando una nuova volontà di riprendere il Puc. Non sono ancora chiare le vere intenzioni del Sindaco nei confronti del Puc già redatto ma, ad ogni modo, va evidenziato che, nell'intervallo di tempo in cui il processo di piano è stato fermo, notevoli condizioni si sono modificate nell'ambito della pianificazione urbanistica sovraordinata. In particolare, il Ptcp della Provincia di Salerno ha subito delle modifiche (in negativo?) rispetto alla proposta di piano, adottata con delibera di Giunta Provinciale n. 16 del 26/01/2009, cui il Puc aveva fatto riferimento<sup>104</sup>. Ciò comporta inevitabilmente un nuovo adeguamento del piano agli strumenti sovraordinati, con conseguente nuova adozione della proposta e nuova fase delle

---

<sup>104</sup> A questo punto vale la pena effettuare un piccolo approfondimento sulle dinamiche che hanno interessato, e che stanno interessando, la pianificazione territoriale della Provincia di Salerno in quanto simili dinamiche inevitabilmente avranno ripercussioni sulla pianificazione comunale, ancora in itinere, di Cava dei Tirreni. "L'Amministrazione provinciale insediata a giugno 2009, nell'intento di non disperdere l'insieme delle analisi, delle interpretazioni e delle proposte già elaborate, ha avviato un'articolata attività di rielaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento adottato a gennaio 2009, per apporvi le necessarie modifiche ed integrazioni utili a renderlo coerente con le "Linee Programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso della consiliatura", approvate con delibera di C.P. n. 27 del 20/07/2009 e, a tal fine, con Decreto n. 192 del 30/10/2009 il Presidente ha nominato una "Commissione di verifica", coordinata dal prof. Alberto Cuomo, con il compito di verificare la corrispondenza delle scelte del Ptcp con le linee programmatiche del mandato elettorale e proporre eventuali integrazioni. La richiamata *Commissione di verifica* ha espletato il proprio mandato ed ha predisposto una relazione di sintesi contenente indicazioni e suggerimenti per il lavoro di modifica ed integrazione della proposta di Ptcp adottata a gennaio 2009" (Cit. Relazione della Proposta di PTCP della Provincia di Salerno p. 5, adottata con deliberazione di G.P. n. 479 del 27/12/2010). In altri termini, con il cambiamento di amministrazione a livello provinciale, è stata sostanzialmente effettuata una specie di manovra politica sostituendo all'ottimo lavoro portato avanti fino a quel momento dal gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Alessandro Dal Piaz, e giunto ad adozione con deliberazione di GP n. 16 del 26/01/2009, un nuovo piano che ricalca in gran parte i contenuti di quello precedente. La nuova proposta di PTCP, come già detto, è stata adottata con deliberazione di G.P. n. 479 del 27/12/2010 ed inoltrata alla Regione, in data 22 febbraio 2011, a firma del Presidente e dell'Assessore al ramo della Provincia di Salerno, richiesta di attivazione della Conferenza Permanente di Pianificazione, ex art. 5 della LR Campania 13/2008, finalizzata al raggiungimento dell'intesa istituzionale sulla Proposta di Piano territoriale di Coordinamento adottata. In data 28 febbraio 2011 la proposta di PTCP è stata presentata alla stampa ed a tutta la comunità territoriale. Contestualmente, in ossequio a quanto disposto dalla norma regionale, della adozione della Proposta di Ptcp è stata data notizia sulla GURI n. 26 del 05/03/2011, sul BURC n. 17 del 14/03/2011, nonché sulle edizioni nazionale e regionale (del 07/03/2011) del quotidiano La Repubblica e nella stessa data, sulla edizione locale del quotidiano La Città. La proposta di piano è stata trasmessa poi ai soggetti di cui all'art. 20, comma 5, della richiamata LR Campania 16/2004, per consentire agli stessi di assolvere agli adempimenti consequenziali. La Proposta di Ptcp, unitamente al Rapporto Ambientale, è stata depositata per 30 giorni presso la Segreteria Generale dell'Ente, nonché per 60 giorni presso il Settore 02 dell'AGC05 della Regione Campania (quale Autorità competente nel procedimento di Valutazione Ambientale Strategica), in libera consultazione per chiunque fosse interessato a visionarla per formulare eventuali osservazioni. Il termine per la presentazione delle osservazioni è stato fissato, ai sensi dell'art. 20 della LR Campania 16/2004 (osservazioni al Ptcp) per il 13 aprile 2011 mentre ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 152/2006 (osservazioni al Rapporto Ambientale) per il 4 maggio 2011. Da aprile 2011 è stato avviato il lavoro di confronto, ancora in corso, del tavolo tecnico nell'ambito della Conferenza regionale permanente di pianificazione, indetta ex LR Campania 13/2008, ai fini del raggiungimento dell'Intesa Regione-Provincia in merito alla verifica di compatibilità del Ptcp. La Giunta provinciale a maggio 2011 ha indetto la Conferenza ex comma 6 dell'art. 20 della LR Campania 16/2004, per approfondire la valutazione delle osservazioni pervenute ed elaborare le relative proposte di modifica alla Proposta di Ptcp. Ad oggi non è stato ancora controdedotto.

osservazioni prima di poter essere realmente approvato. In altri termini, il processo di piano portato avanti fino alla prima metà del 2010 si è sostanzialmente annullato. Emerge, quindi, come la crisi della pianificazione comunale di Cava dei Tirreni sia figlia di una generale crisi politica e amministrativa che ha interessato il Comune ed anche la Provincia. Si è in questo senso parte di un contesto poco stabile in cui i cambiamenti in corso non riescono a garantire continuità nei processi, soprattutto in ambito pianificatorio. Tutto è labile, caratterizzato da un generale stato di incertezza e confusione, che inevitabilmente si ripercuote sugli aspetti economici e sociali della vita dei cittadini.

Quali possano essere gli scenari futuri per Cava dei Tirreni è difficile dirlo anche se, con le condizioni di contesto attuali, tutto presuppone un ripartire da zero.

Dal punto di vista del processo di piano, con riferimento ai parametri e ai criteri sviluppati nella parte precedente della presente ricerca (cfr. § 2.6.2) si è sintetizzata l'efficacia del Puc di Cava dei Tirreni attraverso lo schema di efficacia rappresentato nella tabella 5.2. Ne emerge un generale grado di efficacia che non si può ritenere proprio ottimale in cui, nonostante lo sforzo messo in campo dal gruppo di lavoro del Puc, le generali condizioni di contesto critiche, associate alla mancanza di una vera e propria cultura urbanistica e di governo del territorio, portano ad un processo di piano dagli effetti piuttosto negativi.

TABELLA 5.2. – Schema di efficacia per il processo del nuovo Puc di Cava dei Tirreni

<b>Criteri per l'analisi</b>	<b>Grado di efficacia</b>	<b>PUC CAVA DEI TIRRENI</b>
Fattore tempo	MEDIOCRE	
Rapporto con pubblico-privato	MEDIOCRE	
Partecipazione	MEDIOCRE	
<i>Governance</i>	MEDIOCRE	
<b>Grado generale di efficacia:</b>	<b>MEDIOCRE</b>	

Per quanto riguarda i tempi, c'è da sottolineare il peso rilevante che ha assunto nel processo di piano il cambio di amministrazione, bloccando praticamente l'iter procedurale. Infatti, dopo una fase iniziale dinamica ed efficiente (commissionato nel 2007, prima della fine del 2009 il progetto preliminare del piano è stato adottato in Giunta comunale), il processo di approvazione del piano si è praticamente arenato (fermo ormai dal marzo 2010, data ultima per la presentazione delle osservazioni). Ciò significa che continua a produrre i suoi effetti sul territorio il Prg previgente, senza tenere conto in nessun modo della nuova visione strategica prevista dal Puc<sup>105</sup>.

Anche per quanto riguarda gli altri tre criteri di valutazione (processi partecipativi, rapporto pubblico-privato e *governance*) i risultati non possono ritenersi

<sup>105</sup> Il Puc di Cava dei Tirreni, avviato nel 2008, è stato portato avanti così come disciplinato secondo la LR 16/2004 la quale, all'art. 10, prevedeva l'applicazione delle norme di salvaguardia solo dopo l'adozione in Consiglio Comunale (dopo la fase delle controdeduzioni), che a Cava non è riuscita ad attuarsi. Se il presente Puc, adottato in Giunta Comunale nel dicembre 2009, fosse stato invece adottato dopo l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione per il governo del territorio del 4 agosto 2011, avrebbe potuto avvantaggiarsi delle misure di salvaguardia subito dopo l'adozione in Giunta, garantendo una maggior tutela del territorio nell'attesa che il procedimento si sbloccasse e, probabilmente, avendo l'amministrazione in un certo qual modo le mani legate proprio dalle misure di salvaguardia in vigore, il processo di piano avrebbe avuto più chance di proseguire nonostante il cambio di amministrazione.

soddisfacenti. In particolare, non si può parlare di vero e proprio processo partecipativo. Nonostante lo sforzo da parte del gruppo di studio di Vas – che si è occupato appunto anche dell'organizzazione delle Assemblee partecipative e delle analisi e interpretazioni delle informazioni e considerazioni emerse – le diverse parti e categorie di abitanti non si sono sentite effettivamente coinvolte, considerando tali eventi unicamente uno strumento per favorire alcune "categorie privilegiate di attori". Un simile atteggiamento è dovuto sicuramente ad una generale sfiducia da parte degli abitanti nei confronti, in generale, della amministrazione pubblica e, nello specifico, di pratiche pianificatorie troppo spesso messe in campo in maniera eccessivamente strumentale e poco trasparente. Va certamente ribadita comunque l'assenza, al di là delle Assemblee (quattro in tutto) e di una mostra iniziale (prima dell'avvio del vero e proprio processo di piano), di un processo partecipativo strutturato in modo tale da poter garantire il coinvolgimento di tutte le categorie di cittadini (anche quelle più deboli). Anche se un processo partecipativo maggiormente strutturato non è certamente garanzia generale di consenso, permette comunque di recepire in maniera più chiara e trasparente i reali problemi e opportunità della città, così come percepiti dalla popolazione, consentendo la redazione di uno strumento urbanistico che possa essere effettivamente portatore dei valori insiti nella società. Basta guardare il processo partecipativo del caso di studio pratese (cfr. § 4.4.2) per capire che effettivamente la popolazione può essere parte attiva nella formazione del piano. Un reale paragone, in questo senso, tra Cava dei Tirreni e Prato non può certamente farsi, vista la cultura tradizionalmente molto più avanzata in ambito partecipativo, ma certamente anche nel caso cavese si sarebbero potuti implementare dei workshop con le scuole, per cercare di cogliere le esigenze della fetta più giovane della popolazione, e/o anche delle assemblee di quartiere, capaci di calarsi meglio sul territorio.

Con riferimento al rapporto pubblico-privato, si può registrare uno sforzo, da parte del gruppo di progettazione, di cooperazione con il privato e di un suo coinvolgimento soprattutto nelle modalità operative previste dal piano. La previsione del piano di una sua attuazione attraverso l'utilizzo di una perequazione generalizzata sul territorio tende a coinvolgere, infatti, il privato in prima persona. Il dialogo che ne consegue, nonostante il dichiarato obiettivo di liberare spazi da destinare a luoghi, servizi e attrezzature pubbliche, prevede comunque un rischio, da non sottovalutare, di attuazione degli interventi in cui l'obiettivo di sostenibilità viene certamente dichiarato, ma dove in realtà l'intero processo viene poi guidato da una logica fortemente economica. In questo senso la difficoltà maggiore è data proprio dalla capacità dell'Ufficio di Piano di riuscire a gestire situazioni macchinose come queste, in un contesto in cui la speculazione riesce sempre a farsi strada.

Nonostante l'iter procedurale per la sua approvazione si sia al momento fermato, non si può non sottolineare lo sforzo di comunicazione, relazione e concertazione che attraverso il Puc di Cava dei Tirreni si è cercato di instaurare con gli altri livelli istituzionali. La stessa esigenza, come già detto nei paragrafi precedenti, di cercare di dare un nuovo volto alla città di Cava superando alcune disposizioni del Put, oggi eccessivamente limitanti per alcuni aspetti del territorio mentre per altri aspetti troppo permissive (come la previsione di ampie zone ASI), ha messo in moto un iter concertativo e burocratico complesso ma che aveva comunque portato all'adozione del piano. Ciò che è venuto a mancare, nel momento del cambiamento amministrativo e politico, è stata una continuità pianificatoria. Infatti, a differenza dell'analogo episodio avvenuto nel caso pratese in cui, seppur con non pochi rallentamenti, il processo ha avuto una sua continuità, nel caso cavese il processo si

è bloccato, inficiando anche il lavoro portato avanti fino a quel momento. Allo stesso tempo, l'incertezza amministrativa e il processo partecipativo piuttosto debole, unito alle modalità operative previste dal piano, fa temere, in caso di ripresa e compimento dell'approvazione dello strumento urbanistico comunale, l'intervento nel piano di determinati *stakeholders* privati che potrebbero farsi carico della sua attuazione in maniera poco trasparente e socialmente danneggiante. Tutto questo si dovrebbe poter riassumere all'interno di un unico processo di *governance*; processo che, all'inizio del suo iter, pareva stesse gettando le giuste basi per una sua costruzione efficace ma che, poi, si è sgretolato come un castello di sabbia.

Riassumendo in una sola parola, con riferimento allo schema di efficacia attraverso il quale si è effettuata l'analisi, si può parlare di una complessiva efficacia mediocre del processo di piano. Almeno, fino a questo punto. Mediocre perché, nonostante gli sforzi, i risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti; mediocre perché l'intero processo non ha saputo tenere ai cambiamenti e ai fattori esterni inattesi subentrati in itinere e, forse, nel periodo di crisi che contraddistingue il nostro paese in questo preciso momento storico, la tenuta del piano a simili incertezze, seppur con qualche rallentamento nei tempi, è necessaria ai fini della sua efficacia. C'è però da chiedersi quanto il modello di piano articolato nella doppia componente strutturale e programmatica abbia contribuito ad una simile (in)efficacia. In realtà non credo che il modello di piano abbia contribuito al blocco dell'intero processo anche se, probabilmente, una distinzione più chiara tra la componente strutturale e quella programmatica avrebbe contribuito ad una maggior chiarezza degli intenti dell'amministrazione procedente. Ad ogni modo, il ragionare con un approccio sistemico, superando la logica dei singoli spazi, ha permesso di rafforzare una visione integrata e meno settoriale del territorio, che travalica confini netti lasciando campo ad una serie di sfumature che confluiscono all'interno di ambiti le cui peculiarità caratterizzano il territorio dandogli un senso fortemente identitario.

Se effettivamente il processo di approvazione del Puc sarà ripreso dall'attuale Sindaco di Cava dei Tirreni, importante sarà cercare di costruire una cultura urbanistica sul territorio attraverso processi partecipativi maggiormente trasparenti e articolati, sia di quegli *stakeholders* particolarmente interessati – senza i quali difficilmente potranno realizzarsi gli interventi di maggior rilievo strategico – sia di tutte le altre categorie di cittadini senza le quali Cava dei Tirreni non avrebbe vita.



## ***IV Parte – Conclusioni***



## 6. Alcune riflessioni partendo dai casi di studio

I piani di Prato e Cava dei Tirreni, anche se partiti da un modello e da principi comuni, si sono mostrati tra loro molto differenti, come visto nei due capitoli precedenti. Nonostante ciò, è possibile mettere in evidenza delle caratteristiche comuni, oltreché alcune criticità simili che, seppur generate da cause e fattori differenti, forniscono una base molto ricca dalla quale partire per effettuare delle considerazioni di ordine generale. Le considerazioni che seguono fanno riferimento principalmente al nuovo Piano Strutturale di Prato e al Piano Urbanistico Comunale di Cava dei Tirreni, più facilmente e attendibilmente comparabili in quanto riferibili a dei processi di piano che, seppur appartenenti a due binari separati, camminano in maniera parallela. Il Piano Secchi, in vigore attualmente a Prato e dettagliatamente analizzato, appartiene infatti ad una generazione di piani che, seppur di natura innovativa, è riferibile ad una stagione pianificatoria precedente, quando in Campania ed in quasi l'intero territorio nazionale ancora non erano state introdotte nuove leggi regionali per il governo del territorio.

Partendo dal processo di piano, c'è da sottolineare innanzitutto i tempi eccessivamente lunghi che hanno caratterizzato, e che tuttora stanno caratterizzando, i processi dei piani sia di Prato sia di Cava dei Tirreni. Altro punto che li accomuna è il contesto politico-amministrativo poco stabile che in entrambi i casi ha rallentato di molto l'iter procedurale per l'approvazione del piano e, nel caso specifico di Cava dei Tirreni, ha fatto sì che il processo si arenasse completamente. Già con riferimento a questa questione specifica entra in gioco il ruolo importante che assumono le condizioni di contesto in processi simili. Infatti, sebbene entrambi i casi siano caratterizzati da un fattore esterno destabilizzante quale la mancata continuità di una linea politico-amministrativa, nel caso di Prato, anche se con forti rallentamenti, il processo di piano è proseguito, cercando di mantenere quanto più possibile una certa continuità al suo interno. Ciò è potuto avvenire innanzitutto per la maggiore coscienza e tradizione urbanistica che contraddistingue il territorio ma, credo, anche per l'enorme percorso che era stato fatto nella redazione del piano fino al momento del cambio di amministrazione. Nonostante le inevitabili critiche, infatti, il processo di piano fino a quel momento svolto era stato un processo piuttosto trasparente, sviluppato attraverso un esteso processo di partecipazione che ha cercato di coinvolgere quanto più possibile l'opinione pubblica e l'intera cittadinanza nelle sue svariate sfaccettature. Lo stesso mandato politico, infatti, si è concluso, più o meno in termini temporali, con un evento pubblico quale il *Town meeting*, che riguardava proprio il nuovo piano strutturale. Dal punto di vista politico, sarebbe stato saggio arenare un processo così articolato ed in cui vi era stato investito molto? Probabilmente no, vista anche la perdurante difficoltà di spesa a carico oggi delle amministrazioni comunali. A questo ovviamente si aggiunge la natura e lo stato di avanzamento del piano stesso che, pur accennando quali strategie perseguire per il futuro, aveva effettuato fino a quel momento un ricco lavoro interpretativo inerente soprattutto i bisogni e le necessità del territorio e definendo dettagliatamente il Patrimonio territoriale e lo Statuto del Territorio. Il lavoro che trova la nuova amministrazione, quindi, è un lavoro di indubbia qualità sul quale poter modellare e, secondo il proprio punto di vista, migliorare le strategie del piano già più o meno definite ma non ancora sviluppate nel dettaglio, così come confermato anche dall'arch. Gorelli, progettista del nuovo PS di Prato. È così che, dopo una prima fase di amalgamazione, il piano riprende il suo percorso (cfr. § 4.4.3). Nel caso di Cava

dei Tirreni, invece, la prima azione effettuata dalla nuova amministrazione in carica è stata quella di accantonare il piano nonostante, paradossalmente, il processo di piano fosse in uno stato più avanzato rispetto a quello del nuovo piano strutturale di Prato<sup>106</sup>. Ciò è attribuibile, a differenza del caso pratese, sicuramente alla mancanza di una tradizione urbanistica generalizzata (non solo di Cava dei Tirreni ma della maggior parte dei territori campani) e di una visione contorta del governo del territorio, visto non come opportunità di tutela e sviluppo ma come azione giuridica e vincolistica rivolta a limitare opportunità di cambiamenti positivi per i territori interessati. Con riferimento specifico al caso di Cava dei Tirreni, inoltre, c'è da sottolineare il continuo dissenso dell'opinione pubblica nei confronti del nuovo Puc – visto come un elaborato tecnico redatto da un gruppo di specialisti senza prendere minimamente in considerazione i bisogni degli abitanti e, quindi, operando senza una vera cognizione di quelle che fossero le necessità di Cava per un suo sviluppo reale e duraturo nel tempo – oltretutto i continui attacchi da parte dell'opposizione politica<sup>107</sup>. A prescindere dalla veridicità dei contenuti di simili polemiche (in molte occasioni eccessive ed enfatiche, se non addirittura false), emerge comunque l'insoddisfazione verso un processo partecipativo poco strutturato in cui l'interazione tra professionisti e cittadini è stata piuttosto limitata (cfr. § 5.2.3). Il problema di una partecipazione carente all'interno del processo di piano caratterizza, in linea generale, un po' tutti i territori dell'Italia meridionale. Ciò è dovuto soprattutto alla carenza di risorse finanziarie messe a disposizione per l'implementazione di simili processi, che finiscono per risultare assenti o, se presenti, vengono boicottati o strumentalizzati, come affermato anche dall'arch. Antonio Oliviero, architetto e urbanista con esperienze di piani urbanistici comunali redatti tra la Campania e la Calabria.

Per quanto riguarda, invece, i fattori interni che hanno rallentato di molto i tempi, c'è da sottolineare, per quanto riguarda il caso del nuovo piano strutturale di Prato, il complesso e strutturato processo di partecipazione avviato. In un discorso di lungo periodo, però, le reti e le relazioni create durante tali processi inclusivi hanno consentito la tenuta del piano laddove sono subentrati fattori esogeni destabilizzanti. Tutto questo è esattamente quello che non è avvenuto a Cava dei Tirreni. Infatti, come già detto, nonostante dal punto di vista burocratico l'iter di approvazione del Puc fosse in uno stato più avanzato rispetto al nuovo PS di Prato, in realtà, nel momento in cui sono subentrati fattori destabilizzanti esterni al piano, l'intero processo si è sgretolato non avendo alle spalle quella rete solida di relazioni che per certi versi lo avrebbero potuto aiutare in termini di continuità, come accaduto a Prato.

Si è parlato fin qui, quindi, dei tempi del piano e di quanto abbiano influito in merito il processo partecipativo ed altri fattori di contesto politico-amministrativi. C'è da chiedersi a questo punto quale sia la relazione tra tali elementi e il modello di piano sdoppiato e quanto esso abbia influito per la sua efficacia o meno. Per quanto riguarda il nuovo PS di Prato, la suddivisione netta del piano in uno strumento di tipo strategico-strutturale (Piano Strutturale) ed uno di tipo programmatico-operativo – e nel caso specifico toscano anche regolativo per quanto riguarda l'esistente

---

<sup>106</sup> Tuttora a Prato il nuovo piano strutturale non è stato ancora adottato mentre, nel caso di Cava dei Tirreni, nel momento del cambio di amministrazione il puc era stato già adottato in Giunta e pubblicato per le osservazioni. In particolare, a Cava dei Tirreni si sarebbe dovuto controdedurre in quanto anche la fase di apertura delle osservazioni si era conclusa.

<sup>107</sup> Un simile dibattito è ricostruibile attraverso un excursus della rassegna stampa, raccolta nel relativo allegato a margine della ricerca. In particolare, cfr. 2008, 24/02, IMCC; 2008, 08/03, IMCC; 2008, 09/03, CR; IMCC; 2008, 12/03, LC; 2008, 18/03, IMCC; 2008, 15/04, IMCC; 2009, 15/01, IP.

(Regolamento Urbanistico) – è stato di grandissimo aiuto ai fini della qualità del piano. Suddividendo i due strumenti tecnici, infatti, è stato possibile sviluppare un discorso inerente soprattutto i beni comuni fondamentali e i luoghi da tutelare e valorizzare per uno sviluppo sostenibile del territorio (in particolare Patrimonio Territoriale e Statuto del Territorio). Si ragiona in pratica pensando ai beni fondamentali, intoccabili (nel senso di “non sciupabili”), senza entrare in merito a discorsi particolaristici e legati al singolo lotto, bensì effettuando un ragionamento in una logica sistemica e d’insieme, di vantaggi non per il singolo cittadino ma per la società. Dal punto di vista dei tempi del processo di piano, invece, non può dirsi lo stesso: sdoppiando le due componenti in due strumenti, infatti, l’intero iter procedurale si è quasi raddoppiato impiegando, con riferimento al contesto toscano, in media circa 7 anni e mezzo per l’approvazione ed entrata in vigore dei nuovi strumenti di pianificazione comunale rispetto alle previsioni di riduzione dei tempi a circa 4 anni (IRPET, 2009). Il processo di piano quindi si è allungato molto nei tempi e, di conseguenza, nei costi, come confermato dall’Arch. Brachi (Servizio pianificazione e attuazione urbanistica del Comune di Prato) con riferimento specifico al caso di Prato. Ad ogni modo c’è da sottolineare, come evidenziato anche dall’arch. Gorelli (consulente generale e coordinatore del progetto del nuovo piano strutturale di Prato) che, in linea teorica, i tempi tecnici derivanti dalla nuova disciplina potrebbero risultare anche buoni se non fosse per i cosiddetti tempi politici e burocratici. Questi ultimi, infatti, occupano circa il 40% dei tempi del processo di piano: tempi per l’avvio del procedimento, tempi che intercorrono tra l’approvazione del Piano Strutturale e l’avvio del Regolamento Urbanistico, tempi delle controdeduzioni alle osservazioni, etc.

Per quanto riguarda, invece, il modello di piano utilizzato a Cava dei Tirreni, e quindi il modello campano costituito da un unico piano articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, dal punto di vista dell’iter burocratico, effettivamente i tempi si sono ridotti di molto rispetto ai tradizionali prg, grazie soprattutto ad un sistema di *governance* Regione-Provincia-Comune che ha provato a snellire l’intero iter di approvazione del piano da parte delle amministrazioni comunali. Non avendo sviluppato però, a Cava come in quasi tutto il territorio campano, un adeguato senso di responsabilità nei confronti del governo del territorio, tale processo si blocca al minimo intoppo (come successo proprio nel suddetto caso campano) operando all’interno di un contesto territoriale non ancora maturo, ed in casi estremi neanche aperto, a simili tematiche. Oltre ad un problema specificatamente culturale, c’è comunque da sottolineare che, nonostante in Campania la legge di governo del territorio che ha introdotto il nuovo modello sia in vigore dal 2004, ad oggi si sta effettuando ancora la redazione dei primi piani urbanistici comunali di nuova generazione. Si è in pratica ancora agli inizi di una nuova stagione pianificatoria e, come nel caso della prima legge regionale toscana (LR 5/95) e, nello specifico, del Piano Secchi, i nuovi piani risentono ancora molto spesso di procedure ancorate ai vecchi piani regolatori generali.

Per quanto riguarda, invece, prettamente il modello che contraddistingue i tre piani comunali (includendo in questo caso anche il Piano Secchi), la loro qualità è di livello sicuramente superiore rispetto ai tradizionali prg, sia in termini di contenuti che di forma del piano. I principi di sostenibilità da perseguire innanzitutto attraverso il contenimento dell’uso del suolo e mediante una più considerevole integrazione tra pianificazione territoriale e paesaggistica, attribuendo un valore sicuramente maggiore rispetto al passato alle risorse e ai valori ambientali, rappresenta una

grandissima innovazione all'interno dei piani urbanistici di livello comunale, che necessita oltretutto di una forte integrazione anche con gli altri strumenti urbanistici vigenti ed in particolare con i piani di coordinamento provinciale e i piani paesaggistici. Già il Piano Secchi prevedeva innovazioni simili all'interno del piano che, nei piani più recenti, tra cui appunto il nuovo PS di Prato e il Puc di Cava dei Tirreni, diventano più radicate e meglio articolate. La suddivisione del piano in due distinte componenti consente inoltre di poter definire in maniera integrata, in riferimento ai diversi sistemi – ambientale, insediativo e infrastrutturale su tutti, articolati poi in eventuali sub-sistemi – delle strategie di intervento che solo successivamente, con la componente operativa verranno sviluppate. Questa logica, presente (o quantomeno enunciata) in tutti e tre i piani, un po' si perde nel Piano Secchi, a causa di un passaggio di paradigma non avvenuto realmente (cfr. § 4.3), ma è ben più articolata all'interno del nuovo PS di Prato. Il PS, infatti, definisce delle linee strategiche ed individua delle modalità operative che solo in una seconda fase programmatico-operativa potranno ulteriormente svilupparsi, in base anche alle esigenze del momento. Il Puc di Cava dei Tirreni, invece, essendo caratterizzato da un unico strumento, articola al suo interno le diverse disposizioni articolandole in strutturali e programmatiche. Definisce cioè degli scenari strategici intorno ai quali sviluppare i futuri interventi per Cava ma rimanda le specifiche previsioni programmatiche agli Atti di programmazione degli interventi. In questo senso, a differenza del caso pratese, non è chiarissima la distinzione tra la parte strutturale e quella programmatica del piano, nonostante lo sforzo da parte del piano di presentare i contenuti e i concetti nella forma più semplice possibile. Ciò comporta problemi di confusione tra ciò che è conformativo per i suoli e cosa non lo sia, vanificando in un certo senso la volontà del modello di piano di eliminare la rendita fondiaria nella fase di definizione di azioni e strategie del piano indirizzate alla tutela, riqualificazione, valorizzazione e trasformazione in un'ottica di lungo periodo. Tale punto è anche quello maggiormente dibattuto in merito all'efficacia o meno del modello di piano sdoppiato e, quindi, ripreso nel capitolo 8. A ogni modo, dal punto di vista della forma del piano, separare le due componenti strutturali e programmatiche (se non in due strumenti distinti quanto meno in due parti ben distinte dello stesso strumento) aiuta certamente in termini di chiarezza, anche con riferimento al problema della conformatività dei suoli. Inoltre, separare la componente strutturale da quella programmatica in modo chiaro permette di gestire meglio anche il problema dei vincoli espropriativi in quanto presenti nella sola componente programmatica, valida anch'essa cinque anni come i vincoli stessi. Nel caso del nuovo PS di Prato questa distinzione è chiara, anche se di fatto la parte programmatico-operativa ancora non è stata redatta in quanto il PS ancora non è stato portato a compimento. Nel caso di Cava dei Tirreni, invece, questa distinzione non è così netta, perdendo in un certo senso quelle innovazioni, dal punto di vista della forma del piano, che contraddistinguono il nuovo modello. C'è da sottolineare certamente che separare nettamente, in due strumenti distinti con procedure proprie, le due componenti del piano strutturale e programmatiche comporta un aumento dei tempi il più delle volte eccessivo a causa della doppia procedura da percorrere. È un po' quello che sta succedendo a Prato con il nuovo piano, ma è anche quello che è successo in pratica in passato con il Piano Secchi. Una giusta formula, quindi, da poter adottare sarebbe quella di un unico piano articolato in una parte strutturale ed in una parte programmatica ben distinti. Ciò consentirebbe di evitare di perdere quello snellimento nelle procedure (che era uno degli obiettivi principali della riforma urbanistica) evitando due iter di formazione e approvazione distinti ma, allo stesso

tempo, le due componenti del piano verrebbero trattate in maniera separata cercando di ridurre al massimo i problemi di ordine conformativo. È un po' il caso questo della Puglia e dell'Umbria, ad esempio, ed ora anche della Campania stessa che, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento di attuazione della legge in materia di governo del territorio, chiarisce meglio come il Puc debba articolarsi in due parti ben distinte, il piano strutturale e il piano programmatico. Di tali chiarimenti, introdotti solo di recente, non ne ha potuto beneficiare il Puc di Cava, prodotto con riferimento ad una legge regionale in materia piuttosto ambigua (cfr. cap. 5). Inoltre, per ridurre ulteriormente i tempi di formazione e approvazione del piano senza perdere in qualità di contenuti, alcune leggi regionali, tra cui anche la Campania in seguito all'entrata in vigore del Regolamento d'attuazione, hanno introdotto la possibilità, per quei territori caratterizzati da un contesto non eccessivamente complicato, di ridurre il numero di elaborati soprattutto di tipo analitico, facendoli coincidere con quelli dei rispettivi Ptcp. Questa linea di azione credo sia piuttosto efficace, sgravando piccole realtà locali di oneri (soprattutto economici) ma potendo garantire una loro continuità territoriale secondo una logica d'integrazione grazie alle indicazioni dei piani provinciali che non costituiscono atti d'indirizzo bensì delle vere e proprie prescrizioni.

Nonostante le loro peculiarità, i piani analizzati racchiudono al loro interno tutte le qualità e le criticità del modello di piano indagato. È da simili approfondimenti che sono scaturite delle riflessioni di ordine generale raccolte nei seguenti due capitoli.



## 7. Considerazioni economico-politico-sociali

Ribadendo che il presente lavoro vuole essere una ricerca empirica in ambito disciplinare e per niente un lavoro di tipo politico, prima di soffermarmi sugli aspetti propriamente tecnici riguardanti il nuovo piano e la sua efficacia, mi sembra doveroso effettuare alcune considerazioni di ordine generale in quanto, con riferimento anche a quanto emerso dai due casi di studio, non si può discernere l'efficacia del piano dal contesto territoriale, economico, politico e culturale in cui va a calarsi, tanto più in un momento storico come quello attuale che sta investendo l'intero Paese.

Per fornire un quadro riassuntivo, ma allo stesso tempo il più chiaro possibile, della situazione italiana che stiamo vivendo prenderò spunto da uno degli scenari proposti da Arturo Lanzani e Gabriele Pasqui in una delle loro ultime pubblicazioni (Lanzani e Pasqui, 2011)<sup>108</sup> che credo rispecchi in molti punti la fase critica che stiamo attraversando. Tale scenario descrive una crisi permanente del Paese, conseguenza innanzitutto di un debito pubblico diventato ormai insostenibile (se paragonato ad altri Paesi sviluppati) che ha generato una generale crisi di fiducia degli operatori interni e internazionali. Si arresta nella società italiana il consumismo generalizzato che ha caratterizzato gli anni '90 e 2000 lasciando posto ad elementi di chiusura quali la paura nel futuro e nel cambiamento: oltre che gli investimenti delle imprese, infatti, anche i consumi delle famiglie tendono a crescere in maniera ridotta a causa di una crescita ridotta del reddito rispetto agli altri paesi europei. Ed è forse proprio il ridimensionamento del ruolo economico forte della famiglia allargata, caposaldo di stabilità da sempre per l'economia italiana, che rende ancora più pesante questa crisi, rendendo il quadro sociale più instabile. Ci troviamo di fronte, quindi, ad una fase di stagnazione in cui non vi è rinnovamento né innovazione e dove la società è sempre più sperequata: "una società nella quale ai pochi gruppi e ceti privilegiati si contrappone una maggioranza di cittadini impoverita e impaurita, che si trova ad affrontare, per la prima volta da almeno mezzo secolo, una condizione materiale largamente peggiore a quella dei propri genitori" (*ibidem*, 142-143). Una simile crisi economica e sociale investe anche la politica, sempre più frammentata e caratterizzata da un quadro ancora più instabile in cui "nessuna coalizione sembra in grado di far uscire da una crisi che ormai chiaramente in Italia come in una buona parte dell'Europa presenta un carattere strutturale e non congiunturale. Nessuna coalizione sembra tuttavia in grado di costruire un futuro differente, distinguendosi semmai nei modi di gestione di questo lento declino" (*ibidem*, 152). Il governo tecnico che in questi ultimi mesi del 2011 si è posto alla guida dell'Italia è una conferma della frammentazione e dell'incapacità della politica di governare il Paese.

In un contesto simile la partecipazione democratica si riduce ulteriormente e, dal punto di vista territoriale, la polarizzazione sociale diventa reclusione spaziale: sempre più ampie parti di città e territorio, abitate da abitanti ogni giorno più impoveriti, sono investite da un crescente degrado a fronte di poche aree ben

---

<sup>108</sup> Nel loro testo *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società* Arturo Lanzani e Gabriele Pasqui ipotizzano quattro scenari futuri per l'Italia: "L'Italia piattaforma produttiva: ripresa economica con segni di declassamento, perdurante consumo di suolo e degrado ambientale"; "L'Italia in declino: stagnazione economica, sregolazione sociale, abbandono e degrado urbanistico e paesistico"; "L'Italia delle qualità: due vie nel difficile equilibrio tra esigenze dell'abitare e della competitività, tra innovazione e rendite di posizioni"; "L'Italia scomposta: tra consolidamento delle specializzazioni territoriali e conflitti tra modelli di sviluppo" (cfr. Lanzani e Pasqui, 2011). Lo scenario più drammatico è rappresentato dall'Italia in declino che, ahimè, rappresenta il punto di partenza per le seguenti considerazioni.

separate e protette, abitate da piccoli gruppi di privilegiati. La crisi economica, che a livello locale diventa crisi fiscale dei comuni a causa dell'enorme indebitamento pubblico, impedisce di finanziare e garantire la manutenzione ordinaria dell'esistente. Ciò rende assolutamente impossibile finanziare nuove opere pubbliche e/o occuparsi della manutenzione straordinaria delle opere pubbliche esistenti. In questo senso, le uniche azioni possibili per l'amministrazione pubblica appaiono essere, da un lato, la privatizzazione e/o la dismissione di servizi e/o edifici pubblici e, dall'altro, una disconnessione di alcuni tratti di rete urbana e territoriale a favore di una gestione e manutenzione a livello condominiale o comunque di quartiere.

A questo punto c'è da chiedersi innanzitutto quale sia il ruolo del piano urbanistico comunale all'interno di una simile crisi (crisi dell'occupazione, dei redditi, dei consumi, del risparmio, della propensione all'indebitamento, dell'investimento delle famiglie e delle imprese), ed in che modo esso possa rivelarsi uno strumento efficace per il territorio. Carlo Alberto Barbieri nel suo documento programmatico della Commissione nazionale INU "sviluppo operativo del piano e risorse della Città" afferma che il nuovo piano di livello locale dovrebbe "saper interpretare e sostenere con la pianificazione, sia il governo ed il progetto di un nuovo modello sociale e urbano, sia l'esigenza di un cambio di passo nell'elaborazione di un progetto di Città. Un progetto che sappia coniugare in modo convincente la fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che sia orientato a politiche e progettualità volte al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla efficienza ed efficacia del sistema della mobilità, all'equilibrio ecologico ed al *comfort* ambientale, all'attribuzione di valori condivisi alle qualità delle Città e dei territori, alla cura della città pubblica esistente ed all'uso rigoroso, responsabile ed efficace delle aree e delle risorse private (messe a disposizione dalla perequazione urbanistica) per quella futura e per la sua dotazione ecologica" (Barbieri, 2011, 2). Ma come farlo? I primi esiti della riforma del piano iniziata alla metà degli anni '90 sono deludenti, eccetto pochi casi isolati. Laddove utilizzato, il piano rischia sempre più spesso di acquisire una funzione strumentale, in cui prevale la logica degli interessi dominanti o, in caso contrario, diventa strumento retorico e illusorio, carico di buoni propositi che difficilmente riusciranno a trovare concreta applicazione.

"Fare oggi un piano urbanistico è un'impresa quasi disperata: di scarsa immagine e visibilità (e quindi al di fuori delle agende politiche), lunga e faticosa, spesso gravida di crisi amministrative, normalmente inefficace. Forse per questo i sindaci di molte città italiane, fortunatamente non tutti, hanno deciso di rinunciarvi" (Oliva et al., 2002, 53).

La verità è che al Paese – chi ci governa e chi ci ha governato negli ultimi anni – non importa del governo del territorio, tanto più della pianificazione a livello comunale, indipendentemente da quello che possa essere il modello di piano adottato. Alla classe politica questo non interessa, perché semplicemente non interessa il concetto di bene comune ma quello particolaristico e speculativo. In molti territori si parla di superamento del piano e di una logica di pianificazione per progetti non perché effettivamente questa si presenti strategicamente più efficace e flessibile, assecondando meglio l'esigenza collettiva del momento, ma semplicemente perché in questo modo è più facile favorire gli interessi di quegli attori più forti (il contesto lombardo è in questo senso eclatante). La crisi economica e il debito pubblico di cui si sente parlare negli ultimi giorni, mesi, altro non è che la conseguenza di anni e anni di cattiva gestione anche, se non soprattutto, di livello territoriale ma mai, nonostante questo, si sente parlare di governo del territorio, non fa parte assolutamente dell'agenda politica di nessuno, a nessun livello, eccetto forse in

ambienti sensibili da sempre a questa tematica, come la Toscana e l'Emilia Romagna per esempio. Purtroppo è noto, e si è visto anche da entrambi i casi di studio della presente ricerca, come la politica sia un fattore determinante per l'efficacia del piano, o quantomeno per il suo processo.

Il piano riformato ha sicuramente delle criticità dal punto di vista tecnico (vedi cap. 8), ma sarebbe certamente uno strumento competitivo per lo sviluppo complessivo del territorio locale. Non si può pianificare per singoli progetti al di fuori di una strategia complessiva di governo e di sviluppo, non si può governare solo in risposta a grandi eventi o nell'ottica dell'emergenza in casi di catastrofi naturali, oggi sempre più frequenti. È la prevenzione che tutela il territorio, sono le visioni d'insieme che possono generare scenari futuri competitivi. Non si può governare il territorio solo in risposta a poche ma forti categorie di popolazione ed escludendo la cittadinanza nel suo insieme dalle scelte di piano. Sono i loro valori, i loro bisogni che si devono tutelare e garantire, oltre che la tutela del patrimonio naturale, culturale e storico-artistico del territorio. È per il bene comune che si dovrebbe operare, per la preminenza dei diritti della cittadinanza rispetto ai diritti proprietari. Ma tutto questo in Italia non viene considerato, si è fuori da ogni ideologia, si vive trainati dall'interesse economico, in una società che diventa sempre più sperequata, divisa in due: si distinguono ormai due classi sociali, chi ha tutto e chi non ha niente, chi può tutto e chi non avrà mai nessuna possibilità, non per ora almeno.

Quindi, concludendo, questo modello di piano non funziona, ma non perché tecnicamente inefficace, bensì perché è il contesto in cui si va a calare che è inadeguato. Il debito pubblico a livelli esponenziali e i vincoli europei al pareggio di bilancio, infatti, non solo non consentono di attuare politiche strutturali a sostegno dell'occupazione e della crescita, ma hanno portato anche a fortissimi tagli della spesa pubblica nei settori della cultura e dei beni culturali, dell'università e della ricerca, della scuola, del *welfare*, delle infrastrutture, delle risorse dei Comuni delle Province e delle Regioni. All'interno di un simile quadro diventa quasi impossibile pianificare, il governo del territorio non viene preso assolutamente in considerazione, a nessun livello e, di conseguenza, il piano urbanistico comunale non ha margini di successo. Laddove, invece, ancora si pianifica le ricadute di una simile instabilità politica, economica e sociale si ripercuotono inevitabilmente sui tempi del piano, dilatando il processo di formazione in maniera estenuante e/o rallentando e complicando di molto l'attuazione, inficiando così alcuni obiettivi del piano che, col passare del tempo, diventano sempre meno perseguibili, creando non pochi contraccolpi all'efficacia del piano nel suo insieme.

Quindi? Nessuna via d'uscita? Ovviamente sì, anche se per il momento è alquanto lontana. In una situazione disastrosa quale quella attuale i Comuni non possiedono le risorse per governare il loro territorio, tanto più per redigere un piano urbanistico comunale. In questo senso solo un'adeguata riforma fiscale potrebbe consentire nuove entrate a livello municipale che darebbero una possibilità per un'inversione di tendenza. La prossima reintroduzione dell'ICI sulla prima casa potrebbe essere un primo passo in questo senso, ma lascio riflessioni e approfondimenti su questo tema ad un'altra possibile ricerca.



## 8. Considerazioni tecnico-operative

Il presente capitolo rappresenta il capolinea di un lavoro di ricerca durato tre anni, un lavoro appassionato che, seppur con qualche probabile lacuna, è stato portato avanti con tenacia e deontologia professionale. Quanto più materiale possibile riguardo la pianificazione urbanistica comunale, con particolare attenzione ai due casi di studio esposti nei capp. 4 e 5, è stato raccolto (articoli di legge, rassegne stampa, pubblicazioni di volumi, pubblicazioni su riviste, indagini sul campo), analizzato e interpretato con l'obiettivo, dichiarato all'inizio del lavoro, di effettuare un bilancio dello stato e dell'efficacia della pianificazione urbanistica a livello comunale e applicata mediante il modello di piano a "doppia gittata". Per questo motivo il riferimento temporale è inerente, in generale, circa l'ultimo quindicennio (in particolare si fa riferimento al XXI Convegno Inu di Bologna del 1995 come data di inizio della fase riformativa del piano comunale) anche se specifiche riflessioni emergono, con riferimenti temporali differenti, in base ai diversi contesti regionali e i rispettivi stati di avanzamento di riforma per quanto concerne il governo del territorio (vedi cap. 3).

Quindi, partendo dall'eterogeneità regionale caratterizzante il territorio italiano in merito all'oggetto della ricerca, e avendo come base più approfondita i due casi di studio della Toscana e della Campania, il fine che si propone tale capitolo è quello di estrapolare delle considerazioni di tipo generale ed empiriche, con riferimento al modello di piano urbanistico comunale articolato in componenti strategico-strutturali e programmatico-operative.

In particolare, l'intento iniziale della presente ricerca era quello di analizzare i risultati derivanti dall'applicazione del nuovo modello di piano ma, purtroppo, non è possibile effettuare delle considerazioni sui risultati del nuovo piano in quanto, in realtà, dei risultati veri e propri non sono stati raggiunti (in particolare nei due casi di studio approfonditi) soprattutto a causa di un processo di piano che nella pratica si è rivelato essere non così efficace come lo era invece nei principi definitori. Le considerazioni che seguono, e che rispecchiano sostanzialmente il lavoro effettuato, riguardano, quindi, di fatto il processo del nuovo piano. Innanzitutto, da quanto approfondito emerge che, dopo una fase iniziale per così dire di "euforia riformatrice" in cui si è visto sull'intero territorio nazionale un proliferare di leggi regionali per il governo del territorio ed una nuova stagione di piani urbanistici comunali redatti secondo il nuovo modello, negli ultimi anni si è ripiombati in una fase di recessione pianificatoria dove, al di là della qualità o meno dei piani in corso di redazione e/o in recente fase di attuazione, i nuovi piani redatti sono in diminuzione. Questa situazione è attribuibile sicuramente a fattori economici, politici e sociali che ci stanno accompagnando, e che sono stati già esposti nel precedente capitolo, ma ritengo che, a ogni modo, molte risposte a questo rallentamento sono ascrivibili a ragioni di tipo più tecnico, interne alla disciplina, e che riguardano prettamente il piano nella sua forma e nei suoi contenuti. Con questo non intendo dire che il modello di piano sdoppiato sia inefficace, ma semplicemente che è caratterizzato da alcuni elementi che, in parte, lo rendono uno strumento in alcuni contesti non adatto ad assecondare le dinamiche del territorio e, in parte, ne rendono complicato il processo di approvazione e attuazione. Allo stesso tempo, a tali limiti si affiancano una serie di qualità che lo rendono uno strumento assolutamente competitivo per lo sviluppo del territorio. Alla luce di quanto detto, quindi, si esporranno in questo capitolo finale le

qualità e i limiti del nuovo piano comunale sdoppiato, ma soprattutto si evidenzierà in che modo esso debba evolversi (in alcuni contesti più fertili si sta già evolvendo) per risultare uno strumento realmente efficace per il territorio locale, alla luce dei cambiamenti che stanno caratterizzando il nostro territorio nazionale e, di riflesso, la società che lo vive.

Per centrare subito la questione, effettuerò un discorso a ritroso, elencando i punti che ritengo più importanti ai fini dell'efficacia del nuovo piano, attraverso i quali evidenziare i punti di forza già caratterizzanti il nuovo modello, quindi da mantenere e valorizzare, e quali innovazioni invece introdurre per superare quelle criticità, già accennate (vedi cap. 3), che attualmente ne limitano l'attuazione e l'efficacia.

*Superare i confini amministrativi comunali, almeno per quanto riguarda la fase strutturale del piano.* Pianificare a livello locale non deve più significare restare ancorati a confini amministrativi comunali. Le principali città italiane (si pensi a Napoli, Roma, Milano, ma anche Firenze, Torino, etc.), infatti, assumono ormai un aspetto metropolitano, in cui la conurbazione insediativa, ma anche i flussi di persone e di servizi, sconfinano dal territorio comunale per invadere i comuni limitrofi (in alcuni territori i confini comunali addirittura si confondono). Nel territorio metropolitanizzato è chiaro che il piano strutturale non può limitarsi rigidamente al confine comunale ma deve comprendere anche tutti quei territori strategicamente rilevanti per lo sviluppo e la tutela del territorio, soprattutto in riferimento a tematiche delicate, strettamente materia della componente strutturale e rappresentate mediante i tre fondamentali sistemi ambientale, insediativo e della mobilità. Allo stesso modo, ma per motivi differenti, diventa eccessivamente oneroso e ridondante per piccole realtà comunali contermini realizzare tanti piani strutturali separati in quanto, associati, possono acquisire un equilibrio ed una competitività territoriale sicuramente maggiore. Oltretutto alcuni territori sono caratterizzati da una tale interdipendenza in termini economici e produttivi e/o ambientale e insediativo che trattarli separatamente per quanto concerne le tematiche di tipo strutturale potrebbe risultare addirittura controproducente in quanto si potrebbero venire a creare ipotesi di tutela e di sviluppo tra loro disomogenee che, seppur coerenti con le prescrizioni sovralocali, darebbero vita ad un insieme territoriale discontinuo e poco equilibrato. In realtà sono dell'opinione che, esclusi i grandi e complessi contesti metropolitani che caratterizzano il nostro paese, la componente strutturale del piano potrebbe coincidere con la dimensione provinciale. In questo modo i piccoli comuni si vedrebbero sgravati tecnicamente dalla redazione di un corposo blocco di elaborati che impegnerebbe un elevato livello di competenze e risorse economiche. Inoltre, siccome la pianificazione territoriale di livello provinciale ha il compito di recepire al suo interno, tra l'altro, anche tutto quanto concerne le tutele parallele e la pianificazione di settore (vincoli paesaggistici, idrogeologici, etc.), rappresenterebbe questa una guida più omogenea per una conoscenza preliminare del territorio, eventualmente approfondita a livello strettamente comunale in caso di specificità locali di rilevante interesse. L'esigenza di "sconfinare" a livello comunale è emersa anche nei due casi di studio approfonditi: a Prato, ad esempio, non ha senso mantenersi nei rigidi confini comunali in quanto è caratterizzata da una continuità insediativa che la unisce praticamente a Firenze. In realtà inizialmente si parlava di redigere un piano congiunto tra Firenze e Prato, però l'accordo non ha avuto seguito e le due città hanno proseguito in maniera autonoma. Il caso di Prato, che ho avuto l'opportunità di approfondire maggiormente, propone delle visioni strategiche che,

per quanto riguarda ad esempio il sistema della mobilità su ferro, travalicano il confine comunale. Sono chiare però le difficoltà che si incontrano in termini soprattutto di competenze giuridico-amministrative. In questo senso, il piano cerca di superare tali limiti raccordandosi il più possibile con la pianificazione di livello provinciale. Allora perché, come già detto, non gestire le componenti strutturali ad un livello territoriale di area vasta, sicuramente più adeguato? Una simile logica, anche se non estesa all'intero territorio provinciale, può valere anche per il caso di Cava dei Tirreni. Qui, infatti, nel momento in cui è avvenuto il cambio di amministrazione (vedi cap. 5) il piano comunale ha avuto una battuta d'arresto soprattutto quando – in seguito ad una deliberazione della Provincia di Salerno che incentivava i comuni che decidevano di associarsi in termini pianificatori – ha pensato di intraprendere una pianificazione di livello intercomunale con i Comuni contermini in cui Cava avrebbe rappresentato il Comune capofila.

Quindi, un piano in cui il locale si rapporti strettamente con l'area vasta in una logica di sistema, in cui la componente strutturale non si limiti esclusivamente ai confini comunali ma interessi il territorio in base alle sue caratteristiche ed in una logica sistemica. Soprattutto per questo motivo credo sia più efficace che certe scelte e certi indirizzi siano dettati già a livello provinciale. Inoltre, laddove possibile, una pianificazione strutturale di livello provinciale consentirebbe di evitare una serie di complicazioni gestionali che deriverebbero da una pianificazione intercomunale tra due o più comuni. In quest'ultimo caso, infatti, potrebbero venire a crearsi dei problemi in termini di reciprocità derivanti da nuove localizzazioni di funzioni in parti di territorio vantaggiose o svantaggiose per certi comuni rispetto ad altri. Situazioni queste che si pongono alla base per la rottura del processo in fasi, a volte, anche decisamente avanzate dell'iter di approvazione. Il far coincidere invece il tutto con la pianificazione provinciale eviterebbe contenziosi tra comuni e garantirebbe una visione d'insieme del territorio all'interno della quale le diverse località potrebbero operare valorizzando le proprie specificità e cercando di soddisfare i propri bisogni.

*Rendere il Piano Strutturale conformativo per quanto riguarda unicamente i vincoli di tipo ricognitivo e/o oggetto di copianificazione, demandando quindi ai successivi piani operativi tutto quanto concerne i diritti edificatori e/o i vincoli preordinati all'esproprio con riferimento alle aree possibilmente soggette a trasformazione territoriale e a quelle interessate da disposizioni di tipo programmatico, e lasciando al Regolamento Urbanistico la definizione stretta delle regole per la gestione dell'esistente. Uno dei maggiori fattori di confusione che hanno accompagnato, e continuano ad accompagnare, il nuovo modello di piano in riferimento al livello di definizione delle regole della componente strutturale risiede proprio nella redazione, approvazione e, quindi, entrata in vigore in spazi temporali differenti del Piano Strutturale e del Regolamento Urbanistico. A livello comunale, il Piano Strutturale in assenza del Regolamento Urbanistico detta praticamente delle indicazioni all'interno delle quali, senza una giusta regolazione, il singolo può muoversi secondo i criteri che ritiene più opportuni e che, nella quasi totalità dei casi, si oppongono al principio di bene comune. In particolare, per gli ambiti territoriali soggetti a trasformazione che non hanno specifiche discipline ricognitive, il piano strutturale detta indirizzi previsionali e parametri ambientali e insediativi da rispettare. Può specificare casomai quali territori particolari destinati alla trasformazione siano soggetti obbligatoriamente alla redazione di un piano operativo anche se ritengo sia più opportuno che simili precisazioni vengano lasciate al Regolamento Urbanistico il cui compito sarà quello di gestire in quali territori si potrà*

operare in maniera diretta, ed in che modo, ed in quali altri sarà possibile intervenire solo in seguito alla redazione del PO. Sotto questo punto di vista, ritengo che si presenti maggiormente efficace la declinazione del modello di piano utilizzata dalla Toscana. Come già visto, secondo la LR 01/2005, il piano operativo non è più rappresentato da uno strumento indipendente – come lo era il Programma Integrato di Intervento previsto dalla precedente LR 05/1995 – ma è incorporato all'interno del Regolamento Urbanistico: in pratica il Regolamento Urbanistico gestisce e regola l'intero territorio comunale esistente ed in più, per quanto riguarda gli ambiti di trasformazione, prevede gli interventi programmatici da realizzare nel primo quinquennio di validità. Scaduto in quinquennio il Regolamento Urbanistico verrà aggiornato e revisionato in riferimento alla nuova programmazione territoriale di breve periodo, mantenendo quella flessibilità che è alla base del nuovo modello di piano ma snellendo di molto l'intero processo di pianificazione in quanto in esso vengono accorpati i contenuti e gli iter procedurali che, ad esempio in Emilia-Romagna, sono suddivisi in due distinti strumenti (PSC e RUE). I contenuti e gli obiettivi restano, la forma è leggermente diversa ma certamente più efficace.

*Rafforzare il rapporto tra pianificazione e paesaggio.* Il presente punto si lega molto con i due precedenti. È infatti superando la logica strettamente comunale che la componente strutturale del piano può meglio relazionarsi con le visioni e i vincoli paesaggistici oggetto della pianificazione di settore, e non incorrere in incomprensioni e/o contraddizioni circa la tutela e la valorizzazione del paesaggio. Una simile accezione nasce dal presupposto e dall'importanza di una trattazione della questione paesaggistica in un'ottica sistemica, ragionando sull'unitarietà tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale in quanto "paesaggio e territorio non possono essere scissi e interpretati come due entità autonome, ma reciprocamente si rispecchiano in un tutt'uno" (De Luca, 2009, 20).

Dal punto di vista della trattazione del paesaggio all'interno della dimensione strategico-strutturale del nuovo piano, un ruolo fondamentale è giocato dalle cosiddette invarianti territoriali, la cui definizione dovrebbe fondarsi "su una costante interazione tra analisi e progetto ed un confronto aperto all'interazione della comunità tecnico-scientifica coinvolta nel processo di piano" (Budoni, 2011, 53). Questo processo, inoltre, dovrebbe essere aperto anche all'interazione con la società locale col fine di percepire appieno quali siano i valori e le identità radicate nel territorio, cercando di coniugare quelli che sono i valori sanciti – il cui interesse pubblico è sancito con un atto amministrativo, ad esempio vincoli ambientali e paesistici, fasce di rispetto, beni culturali, etc. – con i cosiddetti valori riconosciuti – a partire da diverse fonti della cultura locale e non, ad esempio con visuali, percorsi turistici locali, luoghi di fama storica e dell'identità locale, etc. (Peano, 2012). Infatti, con un simile approccio, di forte interdipendenza tra pianificazione territoriale e paesaggio, il piano dovrebbe "trovare delle soluzioni di assetto in cui l'invariante non si limita ai beni in se ma è in primo luogo la struttura del sistema di relazioni che tali beni formano nel territorio e che si modifica nel tempo soprattutto attraverso l'apporto antropico. Tale apporto deve essere considerato sia per le azioni di trasformazione fisica sia per le modalità di percezione dell'ambiente nella dimensione legata all'abitare del paesaggio percepito" (Budoni, 2011, 53). Un simile approccio emerge sia dal Puc di Cava dei Tirreni sia dal nuovo PS di Prato, anche se in quest'ultimo tali concetti emergono con maggior chiarezza ed articolazione.

Di pari passo alla definizione dei contenuti paesaggisti, dei suoi obiettivi e strategie definiti nella componente strategico-strutturale del piano, è importante

saper definire in che modo progettare nel dettaglio e realizzare tali visioni di paesaggio alla scala operativa. Affinché ciò avvenga è necessario innanzitutto saper rappresentare e comunicare i valori paesaggistici con l'intento di riuscire a coinvolgere gli attori operativi sul territorio. In questo senso, possono risultare utili degli approfondimenti locali e di dettaglio capaci di fornire delle interpretazioni paesaggistiche sulla base principalmente di alcuni elementi quali la morfologia, l'aspetto ecologico, l'aspetto storico, l'aspetto scenico-percettivo (molto rilevante ma in genere poco considerato) e la forma urbana (Peano, 2011). In questo modo, sulla base dei valori paesaggistici e degli obiettivi di qualità già definiti nella componente strategico-strutturale, è possibile fornire degli scenari progettuali concreti attraverso i quali ottenere dei buoni risultati a volte anche con il minimo sforzo.

*Contenere al massimo il consumo di suolo nelle previsioni del piano.* In realtà, per il grado di urbanizzazione delle nostre città, più che di contenimento del consumo di suolo si dovrebbe parlare di nessun consumo di suolo. Una simile linea pianificatoria non si presenta né utopistica né economicamente sfavorevole. Le nostre città, infatti, sono caratterizzate da una quantità di aree degradate e/o dismesse (nella maggior parte dei casi si tratta di ex magazzini o grandi complessi industriali – i due casi di studio raccontati ne sono un chiaro esempio) tali che, in teoria, attraverso il recupero e la trasformazione dei volumi già esistenti si riuscirebbe a soddisfare la richiesta di fabbisogno abitativo e di servizi e attrezzature pubbliche con la realizzazione di nuove volumetrie pari a zero. Su questa linea hanno definito le proprie strategie e sono intenzionate ad operare i nuovi piani sia di Cava dei Tirreni che di Prato. Quest'ultimo in particolare è avvantaggiato dalla forte quantità di edifici industriali dismessi situati in quella parte di città che Secchi denominò nel suo piano città-fabbrica.

Una simile logica, e necessità, di operare nasce dagli ultimi *trend* molto sostenuti inerenti il consumo di suolo (Properzi, 2011) che prospettano una visione assolutamente insostenibile per il territorio che non può continuare a perseguirsi. In questo senso, laddove non sia possibile agire attraverso la riqualificazione e ristrutturazione dell'esistente, è indispensabile agire attraverso la logica della densificazione, che può fornire soluzioni sicuramente più vantaggiose a favore di un minor spreco di suolo (Galuzzi, 2009; Moccia e Coppola, 2009). Inoltre, un'ulteriore opportunità di riduzione del consumo di suolo è data da un "riciclo di eventuali vecchie previsioni del piano precedente, sovradimensionate e non utilizzate" (Galuzzi, 2009, 25). Infatti, nel passaggio dal tradizionale prg ai nuovi modelli di piano sdoppiato, in cui si abbandona lo strumento regolativo a favore di un altro non conformativo per quanto riguarda le trasformazioni, risulta importante riuscire a superare vecchie logiche di intervento, rivedendo e ricalibrando alcune "scomode" previsioni residue (tale criticità è frequente ed è emersa anche nel § 3.4).

*Rafforzare i contenuti del piano strutturale soprattutto per quanto concerne le problematiche energetiche e la social housing.* Ovviamente si dà per scontato e acquisita l'importanza di contenuti sostenibili per il piano, che ne garantiscano contemporaneamente la tutela e lo sviluppo, privilegiando temi quali la rete della mobilità, la rete ecologica, il contenimento dell'uso del suolo, la costruzione di mix funzionali, etc. rilevabile già all'interno dei piani redatti secondo il nuovo modello. Stentano invece a trovare forme strutturate all'interno del piano questioni quali l'esigenza abitativa a basso costo e quella legata all'efficienza energetica urbana, solo accennata e debolmente proposta nei piani più sofisticati. Inoltre, c'è in Italia la

cultura di trattare temi definiti "trasversali" (la questione delle periferie, la questione abitativa, etc.) per il territorio in maniera indipendente dal piano, con proprie politiche e/o strumenti. Credo che il fattore di debolezza risieda proprio nel trattare questi strumenti e politiche in maniera staccata e indipendente dallo strumento di governo generale. Nonostante si tratti in effetti di politiche che richiedono una propria autonomia sociale, finanziaria, funzionale (Campos Venuti, 2007), è anche vero che il piano di livello generale possa (o debba) fare da guida per una gestione coordinata e omogenea sul territorio di queste molteplici e delicate tematiche. In particolare, vista la natura fortemente programmatica e operativa di tali questioni emergenti, è soprattutto alla scala operativa, all'interno quindi dei cosiddetti piani operativi, che simili questioni hanno la possibilità di essere meglio e più strutturate, in linea con indirizzi e aree già definite dalla componente strategico-strutturale. Soprattutto per quanto riguarda le questioni energetiche, è all'interno della dimensione programmatico-operativa, quindi, che si può incidere sugli sprechi prodotti da un patrimonio edilizio inadeguato, attraverso una buona regolamentazione urbanistica ed edilizia che incentivi il risparmio energetico e l'utilizzazione di forme di energia alternativa non inquinanti (Galuzzi, 2009). In questo senso, la realtà pratese si presenta sensibile a simili questioni, approvando delle varianti al regolamento urbanistico che introducono incentivi a favore di un'edilizia qualitativamente più sostenibile (cfr. § 4.2.5) che vengono riprese e maggiormente articolate nel nuovo piano strutturale. Allo stesso modo, anche il Puc di Cava dei Tirreni prevede specifici incentivi e premialità, anche attraverso appositi bandi prestazionali, per incrementare i parametri di sostenibilità ambientale. In particolare, oltre a puntare ad interventi che mirino alla riduzione minima del consumo di suolo, ci si pone l'obiettivo di innalzare le prestazioni energetiche e microclimatiche degli edifici garantendone un comportamento energetico prevalentemente passivo, mediante l'utilizzo di soluzioni di soleggiamento/ombreggiamento e ventilazione naturale, insieme con l'uso di fonti energetiche rinnovabili.

Ovviamente, simili questioni energetiche non vanno trattate unicamente dal punto di vista delle tecniche edilizie ma anche, e soprattutto, dal punto di vista del progetto urbano, in quanto una più adatta forma urbana, con i suoi spazi aperti e verdi, sia pubblici che privati, contribuisce positivamente nell'ottenere migliori *performance* climatiche.

Per quanto riguarda, invece, la politica delle abitazioni sociali, il ruolo del piano in merito è fortemente accentuato soprattutto in seguito al riconoscimento da parte della legislazione urbanistica nazionale delle abitazioni sociali come vere e proprie dotazioni territoriali e, quindi, assimilabili agli standard per i servizi pubblici.

*Rafforzare i rapporti inclusivi per la costruzione del piano.* È ovvio che un buon processo partecipativo non può essere garanzia di efficacia per il piano, ma ne è sicuramente un presupposto importantissimo. Ritengo, infatti, che la costruzione del consenso attraverso l'individuazione di scenari e visioni condivise, con il coinvolgimento di fette sempre più ampie di popolazione, sia alla base per una migliore riuscita del processo di piano, politicamente più solido. Se per quanto riguarda gli enti pubblici e le principali associazioni di categoria tale consenso è creato soprattutto attraverso forme concertative come le conferenze di pianificazione e/o procedure negoziali, per quanto riguarda invece la popolazione nel suo insieme, questo può essere costruito solo mediante un articolato processo partecipativo. È ovvio che in nessun caso si riuscirà a costruire un consenso generale, senza conflitti,

sul piano. È certo però che solo attraverso processi inclusivi sarà possibile realizzare un piano i cui contenuti siano portavoce dei valori e dei bisogni della popolazione. In questo senso bisogna innanzitutto lavorare sul superamento di un senso di sfiducia generalizzato che c'è nei confronti di simili pratiche, effettivamente troppe volte strumentalizzate e manipolate per generare consenso intorno a scelte politiche già prese. Tale senso di sfiducia è emerso particolarmente nel caso di studio di Cava dei Tirreni, rappresentando una delle cause principali della scarsa efficacia del processo, ma elementi di insofferenza e sfiducia sono stati rilevati anche nel caso di Prato, nonostante il contesto in cui è andato a calarsi fosse caratterizzato da una cultura partecipativa molto più avanzata. Più degli altri punti, tengo a sottolineare l'importanza dell'inclusività nel processo di pianificazione comunale in quanto, a differenza dei punti elencati precedentemente, esso trova meno spazio all'interno del dibattito disciplinare sul nuovo piano, se non con riferimento specifico alla negoziazione pubblico-privato e alla concertazione tra gli enti territoriali ai differenti livelli, mentre il peso che ricopre è assolutamente maggiore. In questo senso, il caso del nuovo piano strutturale di Prato rappresenta in Italia uno dei pochi esempi (forse l'unico) di processi partecipativi ben articolati e strutturati per la progettazione interattiva di un piano urbanistico. Le esperienze di maggior interesse relative alla partecipazione riguarda, infatti, progetti urbanistici legati ad una scala territoriale più minuta, in genere a livello di quartiere o al singolo progetto urbano (piazza, giardino pubblico, etc.).

I problemi principali inerenti il nuovo piano, cui si ricollegano tutte le altre criticità, nascono, quindi, soprattutto da un problema di confini amministrativi (che in molti contesti diventa anche difficile rilevare), da un lato, e da una continua contraddizione tra quali contenuti siano di tipo conformativo e quali non lo siano, dall'altro lato. In generale, molta confusione sulla questione della conformatività del Piano Strutturale deriva soprattutto da un problema di tipo culturale in cui, nonostante si utilizzi il nuovo modello di piano sdoppiato da un quindicennio, non si riescono a superare vecchie abitudini e vecchie logiche di pratica urbanistica legate all'approccio rigido e normativo del tradizionale prg. Quindi, l'obiettivo principale da conseguire è quello di riuscire a progettare "piani veramente strutturali" (Oliva, 2008a) che affrontino i grandi temi e le grandi questioni inerenti il territorio circa l'ambiente, la mobilità, le trasformazioni insediative strategiche, e lasciando prescrizioni e conformazioni territoriali circa gli interventi sul territorio alla pianificazione operativa, di durata quinquennale così da equiparare i vincoli ai diritti edificatori.

In questo senso, una possibile via d'uscita potrebbe far riferimento ad una visione più "performativa" del piano (Faludi, 2000; Mastop e Faludi, 1997) che cerchi di uscire da una legittimazione strettamente conformativa, in cui i risultati non dovrebbero essere valutati con riferimento alla piena rispondenza di regole rigidamente normate, bensì debba rispondere a delle visioni e/o degli obiettivi esplicitamente dichiarati. In questo senso, Luigi Mazza (2004, 1995) e Andreas Faludi (2000) propongono un'immagine del piano in cui distinguere il processo ordinativo da quello strategico, affidando ciascun processo a strumenti, procedure ed ambiti territoriali differenti. Andreas Faludi (2000) propone una pianificazione di tipo più strategico a livello nazionale o regionale con lo scopo principale di guida al processo decisionale e alla costruzione delle scelte e delle azioni da operare poi a livello locale. In altri termini, il piano si pone come strumento di riferimento e di guida per attori istituzionali, ma anche altri attori pubblici e privati, nella scelta delle azioni da

operare, singolarmente o collettivamente, a livello locale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In questo senso, le azioni da intraprendere a livello locale verranno valutate in termini di prestazione per il raggiungimento di determinati obiettivi e non in termini di piena corrispondenza normativa. La prestazione sarà quindi tanto più elevata quanto più il piano sia capace di accompagnare le scelte successive da attuare sul territorio.

In particolare, Luigi Mazza (2004) propone un modello di sistema di pianificazione in cui si riconoscono tre funzioni: la prima, di programmazione e strutturazione, esercitata formalmente e/o informalmente da attori istituzionali di livello regionale, sub-regionale e locale e da altri attori pubblici e privati, che si esprime in documenti formali di piano a livello regionale o sub-regionale; la seconda, di progettazione, esercitata formalmente e/o informalmente da tutti gli attori istituzionali di piano e da altri attori pubblici e privati, che si esprime in documenti formali se rivolti alla trasformazione di regole e variazione di strategie; la terza, di regolazione, esercitata in modo formale a livello locale, così da evitare il sovrapporsi di funzioni regolatrici esercitate da più livelli che possano creare confusione normativa aumentando la possibilità di discrezionalità nell'applicazione delle regole. L'ipotesi è quella di cancellare le incertezze prodotte dal piano separando le regole dalle strategie in due diversi documenti formali di pianificazione. "Al sistema di pianificazione possiamo chiedere regole certe per l'esistente che, con la forza della legge, garantiscano i diritti riconosciuti, e strategie indicative per il futuro che si configurino come programmi politici sorretti su un consenso formale" (Mazza, 2004, 122). Ad un livello superiore l'approccio è di tipo sostanzialmente strategico ma differisce dai tipici piani strategici in quanto stabilisce ed esplicita con certezza i diritti esistenti (invarianti strutturali del territorio). In questo modo si cerca di sostituire alla discrezionalità e alla negoziazione una valutazione trasparente delle azioni, da attuare a livello locale in riferimento al sistema dei diritti esistenti e all'insieme degli scopi delle strategie.

Quindi, in linea con questa visione, ritengo che, con riferimento alla pianificazione di livello comunale, e con l'obiettivo di una maggiore efficacia del governo del territorio a livello locale, il piano debba puntare ad una dimensione maggiormente performativa che interessi però, diversamente da quanto ipotizzato da Mazza e Faludi, una dimensione d'area vasta più contenuta, appunto intercomunale e, laddove possibile, coincidente con la dimensione provinciale, lasciando quindi a livello strettamente locale quella flessibilità e libertà di agire all'interno di un sistema di valori già definito. Questa idea di piano si porta dietro due dubbi, o perplessità, o pericoli, che riguardano, da un lato, la proposta di abolizione delle province (avanzata nel disegno di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre 2011, avente ad oggetto la "Soppressione di enti intermedi") e, dall'altro lato, il forte pericolo che possano prendere il sopravvento pratiche negoziali a livello locale che possano sfociare nella deregolamentazione. Con riferimento a quest'ultimo punto, però, credo che proprio qui risieda la sfida, e che il ruolo dei Regolamenti Urbanistici e dei Piani Operativi (ma anche solo Regolamenti Urbanistici, se strutturati secondo il modello toscano) sia proprio quello di evitare che la deregolamentazione si verifichi. In sostanza, lo schema concettuale e operativo non deve essere piano strategico ad un livello e progetti sull'altro, ma piano strategico-strutturale ad un livello e Regolamenti Urbanistici e Piani Operativi sull'altro. Quindi, ritornando alla questione del "nuovo piano sdoppiato", la struttura resta, cambiano i riferimenti spaziali cercando di incentivarne l'approccio sistemico.

In un simile approccio ritengo che anche i tempi dovrebbero tendere a ridursi e i rapporti di *governance* orizzontale e verticale a rafforzarsi, rendendo il processo di piano nel suo insieme sicuramente più efficace.

Ad ogni modo, a prescindere dal modello di piano cui si fa riferimento, un processo di piano efficace può verificarsi solo in quei contesti in cui vi sia un'amministrazione sana, seria e competente, ovvero efficiente. In assenza di un simile presupposto qualsiasi piano, anche il più nobile in termini di forma, contenuti ed obiettivi è destinato all'inefficacia.

Resta il rammarico di non essere riuscita ad effettuare un'analisi dei risultati del piano con riferimento in particolare agli esiti prodotti dalla sua attuazione. Un lavoro simile, infatti, si è provato a farlo nel caso del Piano Secchi per la città di Prato anche se, come già detto, gli esiti che ne sono derivati sono ascrivibili soprattutto ad un'attuazione del piano di tipo fortemente tradizionale che non permette un'analisi degli esiti con riferimento al nuovo modello di piano sdoppiato (cfr. § 4.3). Nel caso di studio di Cava dei Tirreni e nel caso del Nuovo Piano Strutturale di Prato, invece, gli esiti del piano in seguito alla sua approvazione non sono verificabili in quanto ad una fase di risultati non ci si è ancora giunti. In generale comunque, a prescindere dagli specifici casi di studio analizzati, c'è da sottolineare che la fase di stallo che soprattutto nell'ultimo periodo sta vivendo la pianificazione comunale – per motivi economici, politici e sociali, come già detto del capitolo precedente, ma anche per le criticità processuali emerse – non consente in realtà un'adeguata analisi e valutazione dei risultati. Probabilmente, vista la complessità del tema, un'analisi dei risultati rappresentava un obiettivo troppo ambizioso, dettato dall'entusiasmo di una giovane dottoranda che con la sua ricerca credeva di migliorare il mondo o, meglio, il suo Paese. Il presente lavoro lascia quindi in questo senso molte questioni aperte ma anche, credo e spero, nuove (e vecchie) consapevolezza inerenti l'importanza del piano per la tutela, riqualificazione, valorizzazione e sviluppo del territorio locale. In questo senso il piano non dovrebbe essere considerato un mero strumento tecnico bensì un vero e proprio bene comune. Il lavoro, soprattutto di tipo culturale, da fare in questo senso ritengo sia, purtroppo, ancora piuttosto lungo.



## Bibliografia<sup>109</sup>

### Parte I

#### Metodologia di ricerca

- Creswell J.W. (1994), *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi;
- Eco U. (1985), *Come si fa una tesi di laurea*, Bompiani, Milano;
- Fioromonte D. (2008), "Come scrivere un articolo scientifico", in Bini G., Giampino A., Gueci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (a cura di), *Fare ricerca. Atti del VII Convegno Nazionale Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale*, Vol. 1, Alinea, Firenze, pp. 61-64;
- Marshall C., Rossman G.B. (1995), *Designing qualitative research. Second edition*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi;
- Sayer A. (1992), *Method in social science. 2nd Edition*, Routledge, London and New York;
- Silverman D. (2000), *Doing Qualitative Research. A Practical Guide*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi (ed. it. *Come fare ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 2002);
- Yin R. (1994), *Case study research. Design and Methods. Second Edition*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi;
- Yin R. (1993), *Applications of case study research*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.

### Parte II e IV

#### L'efficacia del piano e il "nuovo" piano

- AA.VV. (1974), *Dizionario Garzanti della Lingua Italiana. XIII edizione*, Aldo Garzanti Editore, Milano;
- Apreda I. (2010), "Temi emergenti e questioni metodologiche nella predisposizione dei piani di area vasta e dei piani comunali", in Dal Piaz A., Apreda I., *I tempi della pianificazione Urbanistico-Territoriale*, Loffredo, Napoli, pp. 81-139;
- Avarello P. (2007a), "Se il piano ...", in *Urbanistica* n. 133, pp. 4-6;
- Avarello P. (2007b), "A che serve ...", in *Urbanistica* n. 132, pp. 4-6;
- Avarello P. (2000), *Il Piano comunale*, Il Sole 24 Ore, Milano;
- Avarello P., Properzi P. (a cura di) (1997), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Voll. 1 e 2, Inu Edizioni, Roma;
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna;
- Barbieri C.A. (2011), *Documento programmatico della Commissione nazionale INU "sviluppo operativo del piano e risorse della Città"*, Torino;
- Bentivegna V. (1999), "Valutazione e pianificazione strutturale", in Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano, pp. 41-53;
- Budoni A. (2011), "Piani Strutturali, un'opportunità per i parchi", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 236, pp. 52-54;

---

<sup>109</sup> Lo studio degli argomenti trattati, con particolare riferimento ai casi di studio, ha necessitato della consultazione di numerosi siti web i cui indirizzi non sono riportati nella presente bibliografia.

- Calace F. (1999), "I contesti del piano: relazioni tra forma piano, specificità territoriali, radici culturali nella pianificazione urbanistica locale", in Nigro G. (a cura di), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi, Roma, pp. 17-27;
- Calvaresi C., Caudo G. (a cura di) (1998), "Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca. Introduzione", in *Urbanistica* n. 110, p. 6;
- Campos Venuti G. (2009), "Il contenuto strutturale del nuovo piano", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 111, pp. 9-14;
- Campos Venuti G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile, con regole", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 101, pp. 5-9;
- Campos Venuti G. (2007), "Un Piano tutto nuovo", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 216, pp. 67-70;
- Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari;
- Cavalcoli P. (1997), "Tre lezioni dal piano di area vasta", in Avarello P., Properzi P. (a cura di), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Volume 1 - La proposta e il dibattito*, Inu Edizioni, Roma, pp. 29-36;
- Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2008), *Manuale di Urbanistica*, Il Sole 24 Ore, Milano;
- Corsico F. (2008), "Efficacia del piano e condizioni di qualità del progetto urbano", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 101, pp. 21-24;
- Dal Piaz A. (2010), "Introduzione" e "L'efficacia della pianificazione urbana e territoriale", in Dal Piaz A., Apreda I., *I tempi della pianificazione Urbanistico-Territoriale*, Loffredo, Napoli, pp. 11-77;
- Dal Piaz A. (2009), "Considerazioni sulla negoziazione in urbanistica", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, anno XL, n. 95, pp. 121-132;
- Dal Piaz A. (2004), *Questioni di urbanistica*, Graffiti, Napoli;
- Dal Piaz A. (1999), *Ragionando di urbanistica*, Graffiti, Napoli;
- De Luca G. (2009), "È la pratica che distingue una professione o una norma che ne delinea i confini?", in *Ri-Vista*, n. 12, pp. 19-22;
- De Lucia V. (2006), *Se questa è una città*, Donzelli editore, Roma (I ed. 1989, Editori riuniti, Roma);
- Fallaci R., Guaragno G. (2008), "Esperienze di pianificazione operativa in Emilia-Romagna", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 101, pp. 36-39;
- Faludi A. (2000), "The Performance of Spatial Planning", in *Planning Practice & Research*, vol. 15, n. 4, pp. 299-318;
- Faludi A. (1995), "I principi dottrinari della pianificazione: implicazioni per la ricerca sulla valutazione", in Lombardo S. (a cura di), *La valutazione nel processo di piano. Contributi alla teoria e al metodo*, FrancoAngeli, Milano, pp. 57-78;
- Ferraro G. (1998), "Efficacia dei piani, efficacia delle teorie", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 7-13;
- Ferraro G. (1991), *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, FrancoAngeli, Milano;
- Forte F. (2000), *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli;
- Gabrielli B. (1986), "I modelli di piano" in Tutino A. (a cura di), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma;

- Gambino R. (1997), "Riarticolare i contenuti dei piani", in Avarello P., Properzi P. (a cura di), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Volume 1 – La proposta e il dibattito*, Inu Edizioni, Roma, pp. 189-192;
- Galuzzi P. (2011), "Il Masterplan Verona Sud. I criteri di valutazione", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 237, pp. 12-13;
- Galuzzi P. (2009), "Innovazione e strategie del piano urbanistico", in *Territorio*, n. 49, pp. 21-26;
- Gelli F. (2006), "Dirigere e redigere", in Indovina F. (a cura di), *Nuovo lessico urbano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 72-81;
- Gerundo R., Fasolino I., Eboli C. (2007), "Rapporto Sessanta. La pianificazione urbanistica comunale in Campania 1942-2002", *Schede di area vasta* n. 4, Università di Salerno, Dipartimento di Ingegneria Civile;
- Gibelli M. C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e «visionario»", in Curti F. e Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze;
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano*, FrancoAngeli, Milano;
- Gualini E. (2001), *Planning and the Intelligence of Institutions. Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution-building*, Ashgate, Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney;
- Indovina F. (2003), "Postfazione. Del governo del territorio", in Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, FrancoAngeli, Milano;
- Karrer F. (2004), *Nuove strategie di pianificazione a vari livelli*, contributo al III Rapporto sullo stato delle Autonomie Locali, Roma, pp. 8-26, disponibile online [http://www.provincia.padova.it/urbanistica/convegno24-11-2004/francesco\\_karrer.pdf](http://www.provincia.padova.it/urbanistica/convegno24-11-2004/francesco_karrer.pdf)
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, FrancoAngeli, Milano;
- Lombardi P., Micelli E. (a cura di) (1999), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano;
- Lombardo S. (a cura di) (1995), *La valutazione nel processo di piano. Contributi alla teoria e al metodo*, FrancoAngeli, Milano;
- Marchi G., Lenti L. (a cura di) (2003), *La valutazione nei processi di piano*, FrancoAngeli, Milano;
- Mariani M. (1999), "Le diverse 'nature' del PRG: aspetti normativi e campi tematici", in Nigro G. (a cura di), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi, Roma, pp. 41-52;
- Mastop H., Faludi A. (1997), "Evaluation of strategic planning: the performance principle", in *Environment and Planning B: Planning and Design*, n. 24, pp. 815-832;
- Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano;
- Mazza L. (1998), "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 48-50;
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano;
- Mazza L. (1995), "Piani ordinativi e piani strategici", in *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, n. 3, pp. 36-41;
- Mello D. (2007), *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Alinea, Firenze;

- Micelli E. (2009), "Modelli di perequazione tra piano strutturale e operativo", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, anno XL, n. 96, pp. 113-132;
- Moccia F. D., Coppola E. (a cura di) (2009), "Densità e densificazione", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 226, pp. 29-43;
- Musco F. (2006), "Fatica di partecipare", in Indovina F. (a cura di), *Nuovo lessico urbano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 139-148;
- Nigro G., Bianchi G. (a cura di) (2003), *Politiche, programmi e piani nel governo della città. Integrazione e percorsi strategici alla ricerca dell'efficacia*, Gangemi, Roma;
- Nigro G. (a cura di) (1999), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi, Roma;
- Oliva F. (2009), "Relazione introduttiva", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 111, pp. 3-8;
- Oliva F. (2008a), "Il Nuovo piano", in *Urbanistica*, n. 135, pp. 4-7;
- Oliva F. (2008b), "Il piano e la rendita", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 101, pp. 30-31;
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn);
- Ombuen S. (2011), "La pianificazione dei comuni", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma, pp. 171-238;
- Ombuen S. (2007), "I piani dei comuni", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma, pp. 263-294;
- Ombuen S. (2000), "Il piano locale nelle leggi regionali", in Avarello P., *Il Piano comunale*, Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 489-553;
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano;
- Paba G., Pecoriello A. L., Perrone C., Rispoli F. (2008), *Partecipazione in Toscana. Interpretazione e racconti*, Firenze University Press, Firenze;
- Palermo P. C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli editore, Roma;
- Palermo P. C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, FrancoAngeli, Milano;
- Palladini M., Mariotti S., Properzi P. (1997), "Contributo della sezione regionale INU Abruzzo-Molise", in Avarello P., Properzi P. (a cura di), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Volume 1 - La proposta e il dibattito*, Inu Edizioni, Roma, pp. 135-141;
- Pavia R. (2009), "Zoning, Zooning", in *Urbanistica*, n. 138, pp. 118-123;
- Peano A. (2012), "Il Paesaggio nel progetto del territorio", *Ciclo di seminari "La progettazione del territorio in una nuova visione ecologico-ambientale"*, Università degli Studi di Palermo, Dottorato di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale;
- Peano A. (a cura di) (2011), *Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale*, Alinea, Firenze;
- Piroddi E. (2010), "Efficienza ed efficacia dei piani a confronto con lo stato delle cose", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 231, pp. 52-55;
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi*, Hoepli, Milano;
- Pontrandolfi P., Rotondo F. (2008), "Sviluppo operativo della pianificazione nelle regioni meridionali", in *Urbanistica DOSSIER*, n. 101, pp. 40-45;

- Properzi P. (a cura di) (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, Inu Edizioni, Roma;
- Rovigatti P. (2000), "Piano strutturale per Monte Argentario", in *Urbanistica*, n. 115, p. 88;
- Saccomani S. (2003), "Governare pubblico delle trasformazioni urbane e interesse generale: alcuni punti di partenza", in Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-36;
- Salzano E. (2008), "Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti", pp. 5-14, disponibile online <http://www.eddyburg.it/index.php/article/articleview/11014/0/95>;
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari;
- Salzano E. (1995), "Il dibattito sul piano. Dal piano alla pianificazione, dalla quantità alla qualità", in *CRU - Critica della razionalità urbanistica*, n. 3, pp. 28-35;
- Savino M. (a cura di) (2003), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, FrancoAngeli, Milano;
- Sbeti F. (2008), "Gli urbanisti e il nuovo piano", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 217, p. 3;
- Scano L. (1993), "Le ragioni e i contenuti di una proposta di legge", in Salzano E. (a cura di), *Cinquant'anni dopo la legge urbanistica italiana - 1942-1992*, Editori Riuniti, Roma;
- Stanghellini S. (1997), "La riforma urbanistica", in Avarello P., Properzi P. (a cura di), *INU Atti XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. Volume 1 - La proposta e il dibattito*, Inu Edizioni, Roma, pp. 7-14;
- Treu M. C. (2012), "L'approccio ambientale alla pianificazione. Esperienze e limiti", *Ciclo di seminari "La progettazione del territorio in una nuova visione ecologico-ambientale"*, Università degli Studi di Palermo, Dottorato di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale;
- Tutino A. (a cura di) (1986), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma;
- Urbani P. (2008), "La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà", disponibile online <http://www.pausania.it/content/blogsection/2/49>
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino;
- Vitillo P. (2011), "Il Masterplan Verona Sud. I Bandi di evidenza pubblica", in *Urbanistica INFORMAZIONI*, n. 237, pp. 10-11;
- Vittorini M. (1998), "L'efficacia delle norme e dei modelli nel processo di pianificazione", in *Urbanistica*, n. 110, pp. 41-43;
- Vittorini M. A. (1999), "Luogo, segni e memorie nella costruzione del progetto urbanistico", in Nigro G. (a cura di), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi, Roma, pp. 29-40.

#### **Riferimenti legislativi**

- INU (2008), Principi fondamentali del Governo del Territorio, *Proposta di legge*;
- Legge Costituzionale 18/10/2001 n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

### **Parte III**

#### **Il caso di studio di Prato**

- Comune di Prato, Settore Governo del Territorio (2010), "La costruzione del Piano strutturale di Prato" in Fabietti V., Giaino C., Mininni M. (a cura di), *I Casi in Rassegna. Catalogo della Mostra*, VI RUN INU, Inu Edizioni, Roma;
- Comune di Prato (2009), *Quaderno del piano strutturale di Prato. Conoscenze, strategie, partecipazione*, Prato;
- Gamberini M. (1996), "Lo strumento del piano regolatore generale nella nuova legge urbanistica regionale", in Secchi B. (a cura di) *Laboratorio Prato PRG*, Alinea, Firenze, pp. 334-343;
- Giovannoni G. (a cura di) (2001), "Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio di casi", *Urbanistica QUADERNI n. 34*;
- IRPET (2009), *Elementi per la Conoscenza del Territorio Toscano: Rapporto 2009*, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana;
- Paba G., Perrone C. (2009), *Progettare insieme la città di Prato - Report conclusivo*, Università di Firenze, Dipartimento di urbanistica e pianificazione territoriale, disponibile online  
[http://dl.dropbox.com/u/11885480/Prato\\_report\\_giugno2009\\_relazione%2Ballegati.pdf](http://dl.dropbox.com/u/11885480/Prato_report_giugno2009_relazione%2Ballegati.pdf)
- Paba G., Pecoriello A. L., Perrone C., Rispoli F. (2008), *Partecipazione in Toscana. Interpretazione e racconti*, Firenze University Press, Firenze;
- Secchi B. (a cura di) (1996a), *Laboratorio Prato PRG*, Alinea, Firenze;
- Secchi B. (a cura di) (1996b), *Un progetto per Prato. Il nuovo piano regolatore*, Alinea, Firenze;
- Vannucchi P. M. (2009), *Prato e il tema delle aree miste*, Lalli, Poggibonsi;
- Vannucchi P. M. (2008), *Le fasi della pianificazione urbanistica a Prato*, Lalli, Poggibonsi;
- Vittorini M. A. (1999), "Il PRG del Comune di Prato", in Nigro G. (a cura di), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi, Roma, pp. 219-229.

#### **Riferimenti legislativi**

- Legge Regionale Toscana 27/12/2007 n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali";
- Legge Regionale Toscana 03/03/2005 n. 1 "Norme per il governo del territorio";
- Legge Regionale Toscana 16/01/1995 n. 5 "Norme per il governo del territorio".

#### **Il caso di studio di Cava dei Tirreni**

- Comune di Cava dei Tirreni, Settore Pianificazione e Tutela del Territorio e dell'Ambiente (2010), "Il nuovo Piano comunale di Cava dei Tirreni" in Fabietti V., Giaino C., Mininni M. (a cura di), *I Casi in Rassegna. Catalogo della Mostra*, VI RUN INU, Inu Edizioni, Roma;
- Comune di Cava dei Tirreni (2009), *Proposta di PUC - Relazione Generale*;
- D'Angelo G. (a cura di) (2005), *Il governo del territorio nella Regione Campania. Commento sistematico della Legge Regionale 22 dicembre 2004, n. 16*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli;
- Gravagnuolo P. (1994), *Civiltà di un borgo: storia e sviluppo urbano di Cava dei Tirreni*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli;

- Parrella S. (a cura di) (2009), *PUC Cava dei Tirreni. Valutazione Ambientale Strategica. Rapporto Ambientale*, Comune di Cava dei Tirreni;
- Provincia di Salerno (2011), *Proposta di piano. Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Salerno – Relazione*;
- Strabone (1988), *Geografia. L'Italia (Libri V-VI)*, Rizzoli, Milano.

**Riferimenti legislativi**

- Regolamento Regionale Campania 04/08/2011 n. 5 "Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio";
- Legge Regionale Campania 07/01/2011 n. 1 "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)";
- Delibera di Giunta Comunale 18/11/2009 n. 359 Approvazione della "Proposta di Piano Urbanistico Comunale ai sensi dell'art. 24 comma 1 della L.R. 16/2004" con allegata proposta di deliberazione n. 3246 del 18/11/2009;
- Delibera di Giunta Regionale 11/05/2007 n. 834 "Norme tecniche e direttive riguardanti gli elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, generale ed attuativa, come previsto dagli artt. 6 e 30 della legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul governo del territorio"";
- Legge Regionale Campania 24/12/2004 n. 16 "Norme sul governo del territorio" e s.m.i..



## Appendice

### Rassegna stampa relativa al caso di studio di Prato

Portavoce del dibattito politico e culturale, nonché strumento fondamentale di informazione per i cittadini e di partecipazione per il pubblico, la stampa locale rappresenta un adeguato strumento di analisi per la ricostruzione delle vicende urbanistiche pratesi. Avvalendosi dello strumento digitale come canale di informazione privilegiato, la seguente rassegna riporta i titoli degli articoli dei quotidiani locali disponibili anche online e dei principali blog inerenti gli avvenimenti e i processi che hanno interessato la formazione dei piani pratesi, in particolare del Piano Secchi e del nuovo Piano Strutturale.

Si riportano nell'ordine: data, testata con sezione di riferimento [ITP = Il Tirreno - sezione Prato; NDP = Notizie di Prato; PNM = Prato nel mondo], pagina [laddove disponibile]; *Titolo*. (Autore)

1997

20/05, ITP, 1; *Una valanga inaspettata. Settecento osservazioni al prg di Secchi*. (Alessandro Guarducci)

23/05, ITP, 1; *Sì alle varianti al prg. Approvati due campi nomadi*. (Alessandro Guarducci)

30/05, ITP, 1; *Indici, norme, aree produttive: Prg da cambiare. Ecco le richieste degli industriali*. (Alessandro Guarducci)

05/06, ITP, 1; *Ottocento osservazioni al piano regolatore. Solo 500 sono pertinenti. A metà luglio la discussione in consiglio*. (Alessandro Guarducci)

06/06, ITP, 1; *Dopo che il Tar ha sospeso il piano la giunta pensa alla variante per salvare il prg Secchi*. (Alessandro Guarducci)

11/06, ITP, 1; *Assessore voleva lasciare Prg, giunta in allarme*. (p.t.)

13/06, ITP, 1; *Summit tra l'assessore all'urbanistica e il professor Secchi dopo la sospensiva del Tar. Ballestrero: «In un mese pronto il nuovo piano»*. (a.gu.)

14/06a, ITP, 1; *Bianca Ballestrero difende l'Ufficio tecnico e le sue scelte «Non ho mai pensato a dimettermi»*. (Alessandro Guarducci)

14/06b, ITP, 1; *Il sindaco ha preso tempo fino a lunedì, ma ormai tutto è deciso «Assessore, è licenziata»*. (a.gu.)

17/06a, ITP, 1; *Assessore all'urbanistica: oggi l'annuncio ufficiale, soddisfazione nel Pds. Il sindaco ha deciso Ballestrero estromessa la delega va a Pratesi*. (Alessandro Guarducci)

17/06b, ITP, 1; *Bernocchi: «Il sindaco parli in consiglio comunale»*. (a.gu.)

18/06, ITP, 1; *Mattei spiega la scelta di Pratesi: Un assessore più politico*. (Alessandro Guarducci)

19/06, ITP, 1; *Superate le polemiche sui Gigli e le vicende di giunta, ecco il piano di Mattei «Prato, ti cambierò così». Un pacchetto di iniziative per rilanciare lo sviluppo*. (Alessandro Guarducci)

20/06a, ITP, 1; *Commissione urbanistica Il Pds vuole la presidenza*. (Alessandro Guarducci)

20/06b, ITP, 1; *Il nuovo assessore comunale all'urbanistica, Alfio Pratesi, si presenta: «Difenderò il prg». Subito aperto il dialogo con ingegneri e categorie*. (Alessandro Guarducci)

24/06, ITP, 1; *Formata la nuova commissione edilizia*. (Alessandro Guarducci)

05/07, ITP, 1; *Sindaco e giunta in imbarazzo per la conferenza stampa a sorpresa del deputato. I «sassolini» dell'onorevole Vannoni attacca Lucchesi «Non è l'unico imprenditore».*(p.n.)

15/07, ITP, 1; *Gli abitanti contro l'insediamento di una tessitura. Ma la fabbrica no. Le Fonti, 50 firme al sindaco.* (p.n.)

19/07a, ITP, 1; *Dopo la sospensiva del Tar Prg, i tempi sono rispettati. Il piano strutturale, con i documenti sarà ripubblicato alla fine di agosto.* (p.n.)

19/07b, ITP, 1; *Prg e via delle Fonti.* (p.n.)

30/07, ITP, 1; *Rimpallo di dubbi Comune-Ferrovie. Il prg prevede case e uffici Scalo merci a rischio. C'è chi vuole chiuderlo, ora che parte l'interporto.* (p.n.)

02/08a, ITP, 1; *Il parco ex Banci.* (p.n.)

02/08b, ITP, 1; *Interporto, l'ambiente ne soffre.* (p.n.)

05/09, ITP, 1; *Il progettista incaricato di esaminare le osservazioni al Prg. Onorario di 352 milioni per Secchi.* (a.g.)

27/09a, ITP, 1; *Sarti difende la Gida e chiede che non sparisca. Prg da rivedere «Premesse errate, lo dicono i fatti».* (a.g.)

27/09b, ITP, 1; *Il marciapiede di via Firenze.* (a.g.)

14/10, ITP, 1; *Il 25 scadono i termini, parla l'assessore. Così saranno esaminate le osservazioni al prg. Novità per gli artigiani.* (a.g.)

15/10, ITP, 1; *L'amministrazione ha ripubblicato il piano, soddisfatto l'Ordine. Pace tra ingegneri e Comune. Chiusa al Tar la disputa sul prg.* (a.g.)

17/10, ITP, 1; *Quegli edifici saranno abbattuti?* (a.g.)

26/10, ITP, 1; *Presenti e assenti* (a.g.)

31/10, ITP, 1; *Il Ppi attacca Lucchesi Svolta sul prg «Verifichiamolo tra cinque anni»*(a.g.)

01/11, ITP, 1; *Il sindaco: «Si può fare» Prg, la proposta dei popolari piace all'Unione.*(a.g.)

04/11, ITP, 1; *Chiarugi attacca il vicesindaco Lucchesi «Chiarezza sul Prg».* (a.g.)

15/11, ITP, 1; *Aree edificabili. Il Prg è «largo»* (a.g.)

16/11, ITP, 1; *Il Ppi risponde a Lucchesi «Restiamo preoccupati».* (a.g.)

03/12, ITP, 1; *Votato: è già polemica. Osservatorio del prg Ecco come funzionerà.* (p.t.)

23/12, ITP, 1; *Il consigliere di Insieme per Prato parla di «incompetenza» e «atti illegittimi». Urbanistica, regna l'arbitrio. Barni mette sotto accusa tutta la commissione.* (p.t.)

24/12a, ITP, 1; *Il presidente della Commissione urbanistica si scaglia contro Barni «Fuori le prove o si dimetta». Fragapane respinge l'attacco «strumentale» e difende il proprio operato sulla Cap e sul Prg.* (Alessandra Piersantini)

24/12b, ITP, 1; *Il presidente della Commissione urbanistica si scaglia contro Barni «Fuori le prove o si dimetta». Fragapane respinge l'attacco «strumentale» e difende il proprio operato sulla Cap e sul Prg.* (Alessandra Piersantini)

1998

10/01, ITP, 1; *Ginanni chiede spiegazioni sui ritardi del nuovo piano Prg, a che gioco gioca la giunta?* (Alessandra Piersantini)

11/01, ITP, 1; *Presentate 1140 osservazioni, le esamineranno anche i Quartieri Pratesi: «Il piano regolatore sarà approvato a primavera»* (Alessandra Piersantini)

25/01, ITP, 1; *A Paperino ruspe nei campi. Decine di concessioni rilasciate nonostante le previsioni contrarie. Tradito il piano regolatore Secchi. Si costruisce nei terreni rimessi a verde dal nuovo prg.* (Cristiano Meoni)

27/01, ITP, 1; *Il 40% delle osservazioni chiede un incremento del residenziale «Il Prg non si tocca» Pratesi è contrario alle nuove espansioni.* (Giovanni Ciattini)

30/01, ITP, 1; *Lettera di Mattei ai quartieri «Il piano Secchi non sarà svuotato» Parola del sindaco.* (Giovanni Ciattini)

14/02, ITP, 1; *Industriali e artigiani preoccupati dal silenzio sulle osservazioni al piano Comune, lasciati costruire. Le categorie si alleano su Prg e macrolotto 2.* (c.m.)

15/02, ITP, 1; *Dopo la presa di posizione delle categorie economiche Industriali in ritardo Prg: l'assessore Pratesi replica alle critiche.* (c.m.)

03/03, ITP, 1; *Un'area di 35mila metri quadri: ma Secchi prevede una diversa destinazione La Cap vuole lo scalo merci. Un progetto per portarci capolinea e deposito.* (c.m.)

21/03, ITP, 1; *Il Prg va approvato il prima possibile.* (lettera firmata)

26/03, ITP, 1; *«Per non snaturare il progetto elaborato dal prof. Secchi» Altolà sul Macrolotto 2. Monzali vuole chiarezza nella maggioranza.* (c.m.)

28/03, ITP, 1; *Monzali fa arrabbiare Biagi, la Quercia chiede un chiarimento. Giovedì l'incontro Prg, aria di crisi tra Verdi e Pds Torna il fantasma del «piano Magnolfi» a dividere la maggioranza di governo.* (p.t.)

29/03, ITP, 1; *Resta il rischio della crisi. I verdi uniti: sul piano Secchi si può rompere.* (p.t.)

02/04, ITP, 1; *Ribadito il rispetto degli standard, verdi soddisfatti, l'incontro di verifica slitta. Maggioranza, torna il sereno Documento comune sul prg.* (p.t.)

03/04, ITP, 1; *Osservazioni al piano regolatore, saranno adottati criteri severi di giudizio. Slitta il voto sul prg Secchi. Ma la maggioranza si presenta di nuovo unita.* (p.t.)

09/04, ITP, 1; *Ecco i criteri per l'esame delle osservazioni. Il consiglio approva il documento sul prg.* (p.t.)

26/04, ITP, 1; *Vent'anni fa c'erano solo fabbriche: adesso solo uffici e negozi. Una strada trasformata. E ora, in via Valentini, apre anche un pub.* (c.m.)

05/06, ITP, 1; *Il piano Secchi e Chinatown.* (lettera firmata)

14/06a, ITP, 1; *Le opposizioni chiedono che la commissione urbanistica esamini le 1800 osservazioni. Percorso a ostacoli per il Prg. Pratesi: «Perché allora non partecipano alle riunioni?».* (Giovanni Ciattini)

14/06b, ITP, 1; *A settembre prevista la ratifica. Tutte le tappe.* (g.c.)

25/06, ITP, 1; *Osservazioni al prg An sale sull'Aventino.* (g.c.)

26/06, ITP, 1; *La giunta: Prg corretto.* (g.c.)

01/07, ITP, 1; *Il sindaco replica ai partiti e interviene sulla nomina del direttore di CariPrato. Mattei: «E' il prg che volevo» E alle accuse di An risponde: «Non conoscono la legge».* (p.t.)

02/07a, ITP, 1; *Il Prg vicino al capolinea. L'assessore all'urbanistica Pratesi commenta l'esame delle osservazioni «Cemento? Il meno possibile». Molto limitati gli incrementi di volume. A settembre ci sarà la ratifica in consiglio.* (g.c.)

02/07b, ITP, 1; *Il progetto «Macrolotto zero».* (g.c.)

01/09, ITP, 1; *L'assessore Pratesi: «A febbraio il regolamento urbanistico». Sì al Prg di Secchi. Firmato a Firenze l'accordo con la Regione.* (g.c.)

27/10, ITP, 1; *Seicento milioni per l'adeguamento del regolamento urbanistico. Nuovo incarico al professor Secchi.* (g.c.)

15/11, ITP, 1; *Il progetto riunirebbe l'eredità del terzo piano e nuovi interventi nelle frazioni Pratesi: un quarto Peep per 700 nuovi alloggi.* (Tommaso Santi)

18/11, ITP, 1; *Il progetto è già previsto dal piano Secchi. I pratesi si appellano alla Regione. La guerra della multisala. Prato blocca Campi: c'eravamo prima noi.* (Tommaso Santi)

19/12, ITP, 1; *Secchi torna a Prato e spiega la sua provocatoria teoria. Macrolotto zero? Lo fanno i cinesi.* (f.b.)

1999

03/01, ITP, 1; *Le osservazioni al prg.* (f.b.)

06/02a, ITP, 1; *Presto un ordine degli architetti pratesi Una serie di proposte per il piano regolatore e un invito ad accelerarne l'iter.* (f.a.)

06/02b, ITP, 1; *Bernardo Secchi: il paesaggio sonoro va ridisegnato.* (f.a.)

17/02, ITP, 1; *Gli industriali chiedono attenzione sul Regolamento urbanistico. Il Prg vuole dei ritocchi «Più garanzie per gli edifici esistenti».* (Pasquale Petrella)

23/02, ITP, 1; *L'Uip ha riaperto il dibattito sul nuovo Piano regolatore. Quale Prato nel futuro?* (p.p.)

07/04, ITP, 1; *Domani in consiglio comunale la presentazione del regolamento urbanistico. Sul Prg l'Unione industriale si sente esclusa Pratesi: «Richiesta tardiva e inopportuna».* (g.c.)

28/07, ITP, 1; *Prg, gli artigiani contro il regolamento «Sono poche le aree destinate alla produzione».* (g.c.)

08/09, ITP, 1; *I ricorsi sui regolamenti urbanistico ed edilizio. Gli ingegneri al Comune «Nessuna guerra sul Prg chiediamo solo chiarezza».* (g.c.)

2000

31/07, ITP, 1; *Il piano Secchi sarà aggiornato ogni anno. L'assessore Pratesi lo proporrà alla giunta «La multisala, una grande occasione per la città».* (Cristiano Meoni)

03/09, ITP, 1; *Una valanga di nuove case. Centinaia di appartamenti al posto delle fabbriche.* (Fabio Barni)

16/09, ITP, 1; *Così rinasce il Macrolotto zero. Previsti 63 miliardi di interventi per riqualificare l'area.* (g.c.)

30/12, ITP, 1; *L'ASSESSORE PRATESI «Abbiamo seguito Secchi e soprintendenza».* (n.t.)

2001

28/04, ITP, 1; *Passa in commissione: accolte il 50% delle osservazioni. Regolamento urbanistico verso il varo definitivo.* (n.t.)

04/05, ITP, 1; *Prg, approvato il regolamento. Con il voto di ieri si conclude l'iter: sbloccate le ristrutturazioni.* (n.t.)

26/07, ITP, 1; *Nella zona sud della piana nascerà un parco agricolo.* (n.t.)

2002

29/01a, ITP, 1-2; *Svolta: il Prg sarà modificato.* (f.a.)

29/01b, ITP, 1; *Gli «stati generali» della città Un progetto unico per Prato. «E il prg si può ritoccare».* (Francesco Albonetti)

30/01, ITP, 1; *L'ASSESSORE ALL'URBANISTICA «Ecco quali sono i tre temi su cui ritoccheremo il prg».* (n.t.)

17/02, ITP, 1; *Il consiglio comunale ha approvato una variante al Prg per migliorare la viabilità Uno svincolo ed un parcheggio al Rosi.* (n.t.)

26/02, ITP, 1; *Pratesi: bisogna rilanciare il progetto Urban II e portare avanti un intervento che faccia da apripista.* (Cristiano Meoni e Nadia Tarantino)

28/02, ITP, 1; *Il Prg «osservato speciale». Osservatorio e laboratorio per seguirne la realizzazione.* (Nadia Tarantino)

15/08, ITP, 1; *Prato corre, il prg la seguirà». Pratesi: «Il piano Secchi regge, con qualche adeguamento».* (Fabio Barni)

29/09, ITP, 1; *«Il Prg non è il toccasana». I problemi della città cinese: parla l'assessore Pratesi.* (g.c.)

2003

25/01, ITP, 2; *Norme tecniche. Sì al nuovo regolamento.* (g.c.)

2006

26/02a, ITP, 0; *Un piano regolatore per due.* (Cristina Orsini)

26/02b, ITP, 1; *Secchi addio, si fa un nuovo piano regolatore.* (Cristina Orsini)

28/02, ITP, 3; *Un nuovo prg, architetti d'accordo.* (C.O.)

05/03, ITP, 4; *«Un piano senza confini».* (C.O.)

11/03, ITP, 3; *La falsa partenza del nuovo Prg.* (Cristina Orsini)

12/03, ITP, 1; *Svolta urbanistica. Ma che idea di città ci aspetta dopo Secchi?*  
(p.t.)

15/03, ITP, 3; *Nuovo prg, avanti ma con cautela.* (C.O.)

18/03, ITP, 3; *«E solo un mediocre accordo».* (C.O.)

2007

27/05, ITP, 3; *«Una Prato multiculturale, verde e con grandi spazi pubblici».*  
(C.O.)

31/05, ITP, 2; *«Secchi è superato».* (Cri.Or.)

08/07, ITP, 3; *Urbanistica, la rivoluzione democratica.* (C.O.)

11/07, ITP, 2; *Più verde e parcheggi, la città cambia.* (C.O.)

15/11, ITP, 1; *Meno case, più verde e la tramvia.* (C.O.)

2009

22/01, ITP, 2; *Un comitato di garanti per il Prg.* (Cri.Or.)

29/01, ITP, 4; *Partecipazione: così proprio non va.* (Cri.Or.)

30/01, ITP, 4; *Prg, si allarga il comitato.* (Cri.Or.)

09/02, ITP, 1; *Sul Prg il garante ha deciso: niente stop.* (Cri.Or.)

2010

28/05, ITP, 1; *Nuovo piano strutturale la giunta Cenni ci prova.* (M.L.)

26/10, ITP, 1; *Rivoluzione al Macrolotto zero parte il nuovo Piano strutturale.* (Cristina Orsini)

26/10, ITP, 1; *Ciuoffo: «Si rischia di snaturare un pezzo di città»* (C.O.)

30/10, ITP, 1; *Undici serate per parlare della città col sindaco* (C.O.)

12/11, NDP; *Il Pd boccia su tutta la linea il Piano strutturale: "La città farà un passo indietro. Premiati solo gli speculatori".* (Carlandrea Adam Poli)

12/11, PNM; *"Prato Incontra", le linee strategiche del piano strutturale.* (Maurizio Ciampolini)

13/12a, NDP; *Il Pdl chiama tecnici, amministratori e politici a confrontarsi sul nuovo volto di Prato, in Provincia si parla di piano strutturale.* (La Redazione)

13/12b, NDP; *Piano strutturale, il Pd dà via ad un percorso di partecipazione: domani convegno al Pin.* (Carlandrea Adam Poli)

2011

14/02, NDP; *Piano strutturale, le categorie economiche chiedono di essere coinvolte: "Serve un progetto forte per il futuro di Prato".* (Carlandrea Adam Poli)

30/03, NDP; *Il Piano strutturale ora sbarca sul web, via alla terza fase con la partecipazione dei cittadini.* (La Redazione)

26/05, NDP; *Partecipazione, il Comune mette in campo i mezzi: una saletta a palazzo Pacchiani, un sito web e una pagina su Facebook per Prato Partecipa.* (Carlandrea Adam Poli)

16/06, NDP; *A Palazzo Pacchiani la "prima" di Prato Partecipa: Comune, cittadini e associazioni a confronto sul tema delle aree verdi.* (La Redazione)

23/06, NDP; *Via libera del consiglio comunale alla variante Declassata e al progetto Nuova Pratalia.* (Carlandrea Adam Poli)

07/07, NDP; *Urbanistica, il Pd boccia senza appello il piano strutturale del Comune: "La città viene data in mano ai privati".* (La Redazione)

15/07, ITP, *Rete imprese all'attacco, critiche al Comune. «Che fine ha fatto il Piano Strutturale?».* Dubbi anche sull'aeroporto. (Maria Lardara)

17/07, ITP, *C'è una svolta, forse decisiva, nella discussione che dovrebbe ...* (Barbara Burzi)

27/07, ITP; *Piano Strutturale senza segreti. Dal 24 settembre gli incontri per presentare il nuovo sviluppo urbanistico.* (Carlo Andrea Poli)

29/07, ITP; *Lo sviluppo deve passare attraverso il riuso e la rigenerazione dell'edificato.* (Alessio Beltrame)

28/08, ITP; *Piano strutturale: domani sera la prima assemblea dell'arena partecipativa sul verde.* (La Redazione)

01/09, ITP; *Parliamo di verde e Palla Grossa. Le richieste al Comune di nuovi tavoli di partecipazione.* (La Redazione)

02/09, ITP; *Il Piano si discute coi cittadini. Ecco il calendario degli incontri.* (La Redazione)

25/09, ITP; *Laboratori di design al Macrolotto zero. Il recupero parte dall'ex area industriale. Piazzette al posto dei capannoni.* (La Redazione)

20/10, ITP; *Dal Piano strutturale una colata di cemento soprattutto alla Ovest.* (Giovanni Mosca)

08/11, ITP; *«Il Piano Strutturale? Un'astrazione dalla realtà». Simulata anche l'edificazione di parte del parco ex Ippodromo.* (C.O.)

18/11, ITP; *«Piano Strutturale troppo poco ambizioso». (I.R.)*

22/11, ITP; *«Partecipazione: poca e superficiale». Per Carlesi e Biffoni non affrontati nodi della città. Convegno il 14. (C.O)*

30/11, ITP; *Stop allo sviluppo urbanistico. Il tavolo di partecipazione vuole i numeri degli alloggi sfitti in città. (Maria Lardara)*

21/12, ITP; *Piano strutturale, così non va. Il Pd si confronta con gli imprenditori pratesi. (Maria Lardara)*

## Rassegna stampa relativa al caso di studio di Cava dei tirreni

I criteri che hanno interessato la ricognizione della rassegna giornalistica inerente il dibattito sul Puc di Cava dei Tirreni è la medesima utilizzata per il caso di studio di Prato e si pone gli identici obiettivi. Ovviamente va sottolineato l'arco temporale di riferimento diverso tra i due casi di studio che per Prato, interessando due Piani, va dal 1997 al 2011 mentre nel caso di Cava dei Tirreni, facendo riferimento unicamente al nuovo Puc, va dal 2007 al 2011.

Si ribadiscono i criteri di citazione della rassegna, che sono uguali a quelli riportati nella rassegna per Prato e, precisamente, nell'ordine: data, testata con sezione di riferimento [CE = cavaexplorer.it; CM = Corriere del Mezzogiorno; CR = Cronache; IMCC = Il Mattino Cava/Costiera; IP = Il Portico; IS = Il Salernitano; LC = La Città; SO = Il Sole 24 Ore], pagina [laddove disponibile]; *Titolo*. (Autore)

2007

08/12, CR; *COMUNE BOCCIATO. Puc, illegittima la nomina di Gasparrini*. (red.cro.)

08/12, IMCC, 44; «*Puc, illegittimi gli incarichi esterni*» *E la Calvanese polemizza sul parco progetti*. (Salvatore Muoio)

08/12, LC; «*Nomina per il Puc illegittima*». *L'ordine degli architetti: «No alla scelta ad personam»* (La Redazione)

09/12, CR; *IL CASO PUC. Barbuti: «Numerose irregolarità»*. (Andrea Pellegrino)

09/12, IMCC; «*Legittimi gli incarichi per il Puc*». (giu.muo.)

09/12, LC; «*Puc, non sforata la soglia comunitaria*». (La Redazione)

13/12, CR; *IL CASO PUC. An all'amministrazione: «Annullate le delibere del Piano Urbanistico»*. (Marina Santoriello)

14/12, CR; *IL CASO PUC. Nomina Gasparrini, ora si esprime il Consiglio*. (Marina Santoriello)

14/12, IMCC; *Il Puc ritorna in consiglio comunale*. (Giuseppe Muoio)

19/12, CR; *Dopo le polemiche, il Puc arriva in Consiglio*. (Marina Santoriello)

20/12, IMCC; *Puc all'esame del consiglio comunale*. (Salvatore Muoio)

20/12, LC; *Dossier di An sul piano urbanistico. Domani la discussione in consiglio sulla nomina di Gasparrini*. (La Redazione)

21/12, SO; *Puc, stop ai revisori. Bloccata la convenzione con Gasparrini*. (La Redazione)

2008

01/02, CR; *Puc: «No a pacchetti urbanistici, la nuova città disegnata da tutti»*. (Rita Cardone)

01/02, CR; *L'amministrazione riconferma l'incarico a Gasparrini*. (l.a.)

01/02, IMCC; *Puc, riconfermato Gasparrini* (sa.mu.)

01/02, LC; «*Puc, l'incarico è legittimo*». *Relazione del legale milanese incaricato dal Comune*. (La Redazione)

02/02, CR; *Gravagnuolo tranquillizza le forze politiche: «Massima partecipazione per la redazione del piano urbanistico»*. *La nuova Di Mauro sarà disegnata dall'architetto Kengo Kuma*. (Lara Adinolfi)

02/02, IMCC; *Via al Puc Gravagnuolo firma le convenzioni* (sa.mu.)

02/02, IS; *Nasce l'associazione "City-Line" che vuol dare il proprio contributo per la redazione del Puc. Il sodalizio formato da diversi professionisti intende coinvolgere i cittadini intorno ai contenuti delle scelte di pianificazione della città.* (Antonio De Caro)

03/02, IMCC, 43; *Il sindaco ad An: Puc, pronti a raccogliere suggerimenti* (Giuseppe Muoio)

22/02, IMCC; *Confcoop: le dieci proposte per il nuovo Puc. Dibattito sul Piano Regolatore* (Salvatore Muoio)

24/02, IMCC; *Puc, nasce l'associazione City Line. «Nel nuovo Puc manca un disegno strategico».* (fr.ro.)

26/02, IS; *Puc, ecco le dieci proposte della confcooperative Campana. Uno strumento importante per lo sviluppo della città.* (Anna De Rosa)

28/02, IS; *PUC Oggi in Comune la presentazione.* (La Redazione)

29/02, CR; *Gravagnuolo: «Il nuovo Puc pianificato con i cittadini».* (Lara Adinolfi)

29/02, IMCC; *«Il nostro Puc nasce dalla partecipazione». Il sindaco: «Confronto con i cittadini sulle scelte». In mostra a S. Maria del Rifugio i progetti di ridisegno urbano.* (Giuseppe Muoio)

29/02, IS; *Una mostra convegno per il piano urbanistico comunale ed i progetti per la città* (La Redazione)

29/02, LC; *Puc, due stranieri a Cava. Sono il giapponese Kengo Kuma e lo spagnolo Siza.* (Alfonsina Caputano)

29/02, LC; *Convegno e mostra per illustrare i progetti.* (a.c.)

05/03, CR; *L'OPINIONE. Il Puc e la buona politica.* (Pasquale Petrillo)

05/03, IMCC, 37; *Costruire la nuova città il Puc in mostra. Gli incontri da domani.* (Giuseppe Muoio)

06/03, CM; *Il sindaco Gravagnuolo e la mostra-convegno che si inaugura oggi. «Idee per il Puc, i cittadini devono partecipare».* (U.A.)

06/03, IS, 13; *A S. Maria del Rifugio. Oggi e domani viene illustrato il piano urbanistico comunale di Cava.* (La Redazione)

06/03, LC; *«Cambieremo il volto della città con il contributo di tutti i cavesi». La "due giorni" sul Puc. Tecnici e politici a confronto con la gente.* (Alfonsina Caputano)

07/03, CM; *Case e negozi, così cambierà Cava. Anche un giapponese tra gli architetti chiamati a ridisegnare la città* (Ugo Di Pace)

07/03, CM; *I progetti illustrati da Casamonte e Dal Piaz* (U.D.P.)

07/03, CR, 10; *"Il piano, i progetti, un futuro per Cava", oggi si apre il convegno* (l.a.)

07/03, CR; *PUC DAY. Gravagnuolo presenta la nuova Cava de' Tirreni.* (La Redazione)

07/03, CR; *De Luca: «Da tempo non si faceva programmazione».* (La Redazione)

07/03, CR; *IL COMMENTO. La filosofia del Puc.* (Pasquale Petrillo)

07/03, IMCC; *Trenta milioni in arrivo per il decollo del Puc. Risorse dai Fondi Fesr per il ridisegno urbanistico. Gravagnuolo: «Una sfida per la competitività del territorio». Tra progetti e opere avanza il piano urbanistico. L'assessore Lamberti: necessario rivedere il Put.* (Giuseppe Muoio)

07/03, IMCC; *A S. Maria del rifugio La mostra aperta sui segni del futuro.* (La Redazione)

07/03, LC; *«Occorre creare nuove abitazioni ma senza snaturare il territorio». Le richieste dei cittadini.* (Alfonsina Caputano)

07/03, LC; «*Vogliamo uno sviluppo sostenibile*». (La Redazione)

08/03, CE; *Nuovo Puc, c'è il sì dei tecnici*. (La Redazione)

08/03, IMCC, 46; *Nuovo Puc, c'è il sì dei tecnici. Benedetto Gravagnuolo: con la memoria costruiamo il futuro. Architetti e ingegneri: gli ordini plaudono al Piano. Il sindaco: pronti nel 2011 grazie all'intesa con i privati*. (Giuseppe Muoio)

08/03, IMCC; *Ambientalisti contro il Puc*. (U.D.P.)

09/03, CR; *IL PUC DI CAVA. Italia Nostra: «No ad altri Auditorium di Ravello»*. (Lara Adinolfi)

09/03, CR; *IL COMMENTO. La città mummificata*. (Pasquale Petrillo)

09/03, IMCC, 49; *Puc, bilancio positivo ma Italia Nostra ribatte: premia gli imprenditori*. (Giuseppe Muoio)

12/03, CR; *Puc, scoppia il caso politico: scontro a sinistra. La Sinistra Arcobaleno contesta: «No a mega supermarket», l'assessore Lamberti: «Hanno partecipato a tutti i vertici»*. (Andrea Pellegrino)

12/03, IMCC; *Il nuovo Puc divide la sinistra. È scontro tra Lupi e Sorrentino il primo lo bocchia, l'altro lo difende. Sott'accusa i megastore e le volumetrie abitative. Lamberti rilancia: concordati anche con Rifondazione*. (Giuseppe Muoio)

12/03, IS; *Sinistra Arcobaleno osservazioni sul Puc*. (La Redazione)

12/03, LC; «*Italia Nostra*» se la prende col sindaco. Sott'accusa il Puc del Comune «*Il Piano nasce già vecchio*». (Alfonsina Caputano)

12/03, LC; *La Sinistra Arcobaleno si spacca sul Puc. Lupi: «No a centri commerciali e case di lusso». Ma Sorrentino prende le distanze dal portavoce*. (Alfonsina Caputano)

12/03, LC; *La replica dell'assessore. «Atteggiamento inopportuno». Per Lamberti le critiche bisognava farle prima*. (Alfonsina Caputano)

13/03, IS; *Divergenze anche in Rc. Il capogruppo Sorrentino: «Sono critiche solo della segreteria». Sul Puc è ora scontro nella maggioranza. Botta e risposta tra Giunta e Rifondazione. Dopo le osservazioni del partito di Giordano sul piano urbanistico comunale la replica dell'assessore Rossana Lamberti: «Sul progetto abbiamo coinvolto tutti»*. (La Redazione)

13/03, LC; *La Sinistra Arcobaleno divisa sul Puc. Il capogruppo di Rifondazione «La nostra critica al Piano è tardiva»*. (Alfonsina Caputano)

14/03, IS; *Richiesta la realizzazione di strutture alberghiere. L'Assoutenti bocchia il piano urbanistico comunale*. (Maria Alfonsina Accarino)

15/03, CR; *Il puc, la scommessa del sindaco*. (La Redazione)

15/03, IMCC; *La città si rifà il look. I fondi pubblici destinati al recupero del Borgo. Critica Sinistra-Arcobaleno: standard da rivedere. Nuovo Puc, una firma per 30 milioni*. (Giuseppe Muoio)

18/03, IMCC; *City Line avanza dubbi. «Nel nuovo Puc manca un disegno strategico»*. (fr.ro.)

18/03, IS; *Puc, strategia o tattica?* (A.D.)

19/03, IMCC; *Lambiase: Puc? Solo un compromesso*. (sa.mu.)

19/03, IS; *I tecnici di City Line muovono rilievi sul piano urbanistico comunale della città*. (La Redazione)

21/03, CR; «*Il Puc? Non siamo abituati a dire sempre di sì*». *L'ex assessore: «La dialettica è importante. Come Rifondazione abbiamo esposto il problema abitativo»*. (Lara Adinolfi)

21/03, IMCC; *Dopo le obiezioni al preliminare del Piano Urbanistico Comunale «Per il Puc seguiamo le direttive europee». L'assessore: è prevista la partecipazione dei privati*. (Giuseppe Muoio)

21/03, LC; *«Così Cava cambierà per il Millennio». Il sindaco Gravagnuolo illustra il piano «Trasformazione come dopo l'Unità».* (Alfonsina Caputano)

22/03, CR; *Puc, si chiude la mostra a S. Maria. Al via le opere con le idee dei cittadini.* (Lara Adinolfi)

22/03, IMCC; *Federabitazione plaude al Puc: è il presupposto del patto sociale.* (La Redazione)

23/03, CR; *PARLA SERVALLI. «Il Puc porterà gallerie commerciali».* (Lara Adinolfi)

25/03, IS; *Cava, urbanistica partecipata: tautologia o innovazione vera?* (a.d.)

29/03, CR; *Valutazione ambientale e Puc, incontro con i cittadini.* (l.a.)

15/04, IMCC, 49; *Manifattura Messina bocchia il progetto Puc.* (Giuseppe Muoio)

10/05, IMCC; *Puc, arriva l'adesione dei tecnici di City Line.* (Salvatore Muoio)

11/05, CR; *Ora occhi puntati al Puc e al futuro della Manifattura.* (l.a.)

13/05, LC; *Al Comune Incontro sul Puc.* (La Redazione)

14/05, CR; *Puc partecipato, l'assessore Lamberti chiede il sostegno delle associazioni.* (Giada Guida)

14/05, IS; *Puc e riqualificazione urbana: bandi o bende?* (Antonio Dura)

14/05, IS; *I professionisti illustreranno i loro progetti nel corso di un convegno previsto per il 29 maggio. Puc, ecco tutte le risposte dei tecnici. L'associazione metelliana "City-Line" propone la suddivisione del territorio in macroaree.* (La Redazione)

16/05, IS; *Al via gli incontri della city-line sul nuovo Puc.* (La Redazione)

07/07, CR; *Puc: «Per le chiacchiere non ho tempo». Il sindaco Gravagnuolo risponde alle accuse della sinistra «Dietro battaglie ecologiste ci sono interessi privati».* (Lucia Petrillo)

2009

28/01, CR; *Palumbo: «Sul Puc poca operatività degli assessori».* (Lara Adinolfi)

26/07, CR; *Il sindaco: «Il Puc? Eccellente e ricco».* (Lara Adinolfi)

26/07, CR; *Salsano: «Il piano urbanistico comunale deve coinvolgere tutta la cittadina».* (La Redazione)

05/03, CR; *Puc, incarichi d'oro arriva la Corte dei Conti* (Andrea Pellegrino)

05/03, LC; *Puc, consulenze nel mirino. Indaga la Corte dei Conti. Lamberti: tutto trasparente. Nel mirino gli incarichi affidati a Carlo Gasparrini* (Vincenzo Lamberti)

06/03, LC; *L'opposizione chiede di fermare il Puc. «Ci facciano vedere gli atti inviati alla Corte dei Conti».* (Vincenzo Lamberti)

07/03, IMCC; *Gravagnuolo: «Consulenti e Puc casi montati da un Pdl inetto».* (Muoio Giuseppe)

07/03, LC; *Puc, Gravagnuolo al contrattacco. «L'opposizione dice bugie, fa chiasso perché fra un po' si vota».* (Vincenzo Lamberti)

07/09, CR; *Palumbo: «Il Puc? Cambierà la città».* (Lara Adinolfi)

19/09, IMCC, 35; *Puc, oggi la presentazione ed è già polemica.* (Salvatore Muoio)

19/09, LC; *Il Comune presenta il Puc alla cittadinanza. L'assessore Lamberti: un piano innovativo che salvaguardia l'ambiente.* (Alfonsina Caputano)

20/09, CR; *Gravagnuolo presenta il nuovo Puc e attacca l'opposizione: «Che comici».* (Lara Adinolfi)

20/09, CR; *Mercoledì prossimo il convegno sul Piano urbanistico comunale.* (La Redazione)

20/09, IMCC, 35; *Puc al vaglio dei cittadini poi l'esame in Consiglio.* (Salvatore Muoio)

20/09, IS; *«Sul Puc nessuna imposizione ma un confronto con la città». Ieri in Comune il sindaco Luigi Gravagnuolo con l'assessore Lamberti ha illustrato le linee guida del piano urbanistico comunale polemizzando con l'opposizione. Previsto per mercoledì prossimo un 'dialogo' aperto a tutte le associazioni e gli enti locali.* (Claudio Ricevitore)

20/09, LC, 15; *«Sul Puc le solite comiche». Il sindaco replica alle accuse di Barbuti e Messina. Ieri presentazione del piano alla stampa. Gravagnuolo: «Ignorano che il percorso non è finito».* (Alfonsina Caputano)

22/09, LC; *Incontro pubblico sul nuovo Puc.* (La Redazione)

24/09, IP; *Il nuovo PUC per il rilancio cittadino.* (La Redazione)

25/09, IMCC; *Puc, la nuova sfida parte dall'ambiente. Prima dell'iter amministrativo il piano viene presentato ai cittadini.* (gi.mu.)

25/09, LC; *Impossibile costruire, il Puc punta sulla riqualificazione. La scelta dello strumento urbanistico per il futuro della città.* (Alfonsina Caputano)

22/11, CR; *«Il nuovo Puc cambierà la città di Cava».* (l.a.)

2010

07/01, IP; *Il PUC all'esame dei cittadini.* (Mariella Sportiello)

15/01, IP; *"Il PUC ennesimo fallimento e sperpero di Gravagnuolo".* (Ufficio Stampa Consigliere Napoli)

16/01, CR; Napoli: *«Puc, ennesimo fallimento e sperpero di Gravagnuolo».* (La Redazione)

16/01, IMCC; *Verso il voto al Comune. Urbanistica la sfida politica è tutta sul Puc. Gravagnuolo: strumento per lo sviluppo economico. Napoli: sperpero di danaro.* (Salvatore Muoio)

16/01, IS; E Napoli contesta il sindaco Gravagnuolo sul Piano urbanistico comunale. Il consigliere del Pdl: *«Il Puc è destinato a naufragare segnando l'ennesimo fallimento della sua gestione».* (La Redazione)

19/01, IP; *Puc, illustrati gli obiettivi.* (La Redazione)

20/01, IP; *PIU Europa, Accordo di Programma con la Regione.* (Mariella Sportiello)

27/03, CR; Messina a Gravagnuolo: *«Sul Puc tante bugie».* (La Redazione)

27/03, IMCC, 36; *La sfida elettorale si gioca sul Puc. Gravagnuolo. Il ridisegno urbano di Cava al centro del dibattito politico. Candidati sindaco a confronto.* (Salvatore Muoio)

03/04, LC; *Da Gravagnuolo massima attenzione su Millennio e approvazione del Puc.* (La Redazione)