

Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali

Metodi, tecniche e strumenti

a cura di Rocco Papa

FRANCOANGELI

Indice

Presentazione, di Rocco Papa pag. 13

Parte prima

La città come sistema: un approccio multidimensionale

1. Sistema Urbano e Complessità, di Carmela Gargiulo	»	23
1.1. Definizioni e paradigmi interpretativi della città	»	23
Le definizioni di città	»	23
I paradigmi interpretativi della città	»	24
1.2. La Teoria Generale dei Sistemi ed il paradigma della complessità	»	30
La Teoria Generale dei Sistemi	»	30
Il paradigma della complessità	»	31
Cenni sulla teoria del caos	»	33
1.3. La città come sistema spaziale, dinamico e complesso	»	37
L'articolazione del sistema urbano	»	40
Componenti, relazioni e invarianti del sistema urbano	»	44
2. Sistema Urbano e Sviluppo Sostenibile, di Adriana Galderisi	»	47
2.1. Risorse, ambiente, città	»	48
I limiti della crescita	»	48
Ambiente, risorse, sviluppo	»	50
2.2. Verso un nuovo modello per lo sviluppo dei sistemi urbani	»	54
La prima Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo	»	54
Lo sviluppo sostenibile nel Rapporto Brundtland	»	55
Le dimensioni della sostenibilità	»	59
2.3. Sviluppo sostenibile e sistema urbano	»	66
3. Sistema Urbano e Mobilità, di Enrica Papa	»	71
3.1. Il sistema integrato trasporti-città	»	71
Sistema di trasporto e sottosistema fisico	»	74

Sistema di trasporto e sottosistema funzionale	pag.	77
Sistema di trasporto e sottosistema socio-antropico	»	79
Sistema di trasporto e sottosistema delle risorse naturali:		
la mobilità sostenibile	»	80
3.2. Gli elementi dell'offerta di trasporto e la città	»	82
Trasporto collettivo e città	»	83
Trasporto privato e città	»	84
Sistema della sosta e città	»	86
Terminal di trasporto e città	»	87
4. Sistema Urbano e Vulnerabilità, di Adriana Galderisi ed Andrea Ceudech	»	89
4.1. Rischi naturali e rischi antropici	»	89
4.2. La vulnerabilità dei sistemi urbani	»	96
4.3. Prevenzione dei rischi e governo delle trasformazioni urbane: dalla settorialità all'integrazione	»	99
5. Sistema urbano e paradigma prestazionale, di Carmela Gargiulo	»	103
5.1. Le componenti e le fasi del paradigma prestazionale	»	104
5.2. La domanda e l'offerta come componenti del sistema urbano	»	106
5.3. L'equilibrio dinamico tra domanda e offerta per il governo dei sistemi urbani	»	111

Parte Seconda

Il governo delle trasformazioni urbane: metodi e tecniche

6. Il governo delle trasformazioni urbane, di Romano Fistola	»	117
6.1. Dalla pianificazione al governo delle trasformazioni urbane	»	117
6.2. Il governo delle trasformazioni urbane come processo ciclico	»	121
6.3. Le fasi del processo: la conoscenza, l'interpretazione, la decisione, l'azione	»	125
7. Tecniche per il governo delle trasformazioni: la conoscenza e l'interpretazione dei fenomeni urbani, di Andrea Ceudech ed Enrica Papa	»	129
7.1. Le fasi della conoscenza: lettura, misura, interpretazione e modellizzazione	»	130
Il ruolo della conoscenza nel processo di governo dei sistemi territoriali	»	130
La lettura e la misura	»	131
L'interpretazione	»	132
La modellizzazione	»	132
7.2. Lettura e misura: definizioni, fonti, scale, parametri e unità spaziali di riferimento	»	133

Dati qualitativi, quantitativi e scale di misura	pag. 134
Parametri ed indicatori	» 135
Caratteristiche e classificazione delle fonti	» 137
Le fonti iconografiche e fotografiche	» 137
Le foto aeree e le cartografie	» 138
Le fonti archivistiche, bibliografiche e le banche dati	» 141
Le indagini sul campo e le campionature	» 142
Le unità spaziali di riferimento	» 144
7.3. La lettura e la misura dei sottosistemi urbani	» 145
Il sottosistema socio-antropico	» 145
Il sottosistema fisico	» 149
Il sottosistema funzionale	» 155
Il sottosistema geomorfologico	» 159
7.4. Tecniche di rappresentazione dei dati	» 163
Modalità di rappresentazione dei dati	» 163
Diagrammi	» 165
Diagrammi di flusso e grafi	» 167
Cartogrammi e cartografie tematiche	» 168
7.5. Il sistema integrato trasporti-territorio: metodi e tecniche per la conoscenza	» 170
Le misure e le forme di rappresentazione della mobilità	» 170
Le misure di accessibilità	» 173
I modelli di simulazione trasporti-territorio	» 175
7.6. La conoscenza delle condizioni di rischio degli insediamenti: metodi e tecniche	» 177
La conoscenza del rischio per la redazione dei piani	» 177
La misura della vulnerabilità dei sistemi territoriali: scale, indicatori, problemi operativi	» 178
Le tecniche di scenario per la prefigurazione del rischio	» 180
Scenari di rischio sismico a scala urbana	» 182
7.7. Tecniche di interpretazione delle informazioni	» 182
Le tecniche di statistica univariata	» 183
Le tecniche di statistica multivariata	» 185
7.8. I modelli come supporto alla conoscenza e alla previsione dell'assetto del sistema urbano	» 187
Caratteristiche dei modelli territoriali	» 187
Economia spaziale classica e base economica	» 188
Le interazioni spaziali	» 190
Le gerarchie territoriali	» 193
Cicli di vita delle città	» 198
Cenni sui modelli dinamici	» 199
7.9. I modelli demografici	» 200
Generalità e classificazione dei modelli demografici	» 200
Modelli aggregati	» 202
Modelli analitici: coorte-sopravvivenza e metodi indiretti	» 203

Modelli analogici: proporzione e ripartizione	pag. 206
Modelli teorici	» 207
8. Tecniche per il governo delle trasformazioni urbane: i metodi geocomputazionali, di <i>Romano Fistola</i>	» 209
8.1. Le nuove tecnologie per il governo delle trasformazioni territoriali: i GIS	» 209
8.2. Interpretazione sistemica e GIS	» 219
8.3. Esempi di applicazioni per il territorio	» 220
9. Tecniche per il governo delle trasformazioni: le decisioni, di <i>Carmela Gargiulo</i> ed <i>Adriana Galderisi</i>	» 225
9.1. Decisione, complessità e incertezza	» 226
9.2. Dallo stato desiderato allo stato compatibile	» 228
La definizione dello stato desiderato	» 229
L'individuazione delle carenze	» 231
Le risorse disponibili e l'individuazione dello stato compatibile	» 234
9.3. Strumenti di supporto alle decisioni: la mappa della trasformabilità	» 236
Criteri e metodi per la messa a punto di uno strumento di supporto alle decisioni	» 237
La mappa della trasformabilità fisica e della compatibilità funzionale	» 241
10. Tecniche per il governo delle trasformazioni: le azioni, di <i>Adriana Galderisi</i>	» 247
10.1. Il governo delle trasformazioni urbane: elementi di metodo	» 248
10.2. Individuare, programmare e implementare le azioni di governo	» 250
10.3. L'evoluzione del sistema urbano: tecniche di controllo	» 252

Parte Terza

Le regole per il governo delle trasformazioni urbane

11. Livelli e strumenti di governo delle trasformazioni nella legislazione vigente, di <i>Giuseppe Mazzeo</i>	» 259
11.1. Principi generali e livelli di pianificazione nella Legge Urbanistica Nazionale	» 259
La Legge Urbanistica Nazionale n. 1150/1942	» 259
Il processo di riforma della LUN	» 260
Dalla gerarchia alla copianificazione	» 264
11.2. Strumenti generali e settoriali di pianificazione	» 266
11.3. Le legislazioni urbanistiche regionali: una lettura diacronica	» 269
Dalla nascita delle regioni alla fase matura	» 270
La normativa regionale recente e la sperimentazione in atto	» 273

12. I Piani per il governo delle trasformazioni territoriali,	
di Giuseppe Mazzeo	pag. 276
12.1 Gli strumenti per la pianificazione/programmazione regionale	» 276
La pianificazione territoriale nella Legge 1150/42	» 277
I criteri di indirizzo per la pianificazione territoriale del 1952	» 279
Le Regioni tra gli anni Settanta e gli anni Novanta	» 281
La pianificazione regionale dagli anni Novanta ad oggi	» 283
12.2 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale	» 285
Il PTCP tra piano di previsione, piano di strategie e piano di tutela ambientale	» 286
La pianificazione provinciale nella legislazione campana	» 289
13. I Piani settoriali a scala territoriale, di Giuseppe Mazzeo ed	
Enrica Papa	» 293
13.1. I piani sovracomunali per la tutela dell'ambiente	» 293
Il Piano di Bacino	» 293
Il Piano del Parco	» 295
Il Piano Territoriale Paesistico	» 297
Dal Piano Paesistico al Piano Paesaggistico	» 299
13.2. I piani sovracomunali per il governo della mobilità	» 304
Il Piano Generale dei Trasporti e le Direttive Europee sulla mobilità	» 305
Il Piano Regionale dei Trasporti	» 306
13.3. Verso un governo integrato delle trasformazioni territoriali	» 308
14. I piani per il governo delle trasformazioni urbane,	
di Romano Fistola	» 310
14.1. Il Piano Comunale: struttura e contenuti	» 310
14.2. L'evoluzione del Piano Comunale	» 318
14.3. I nuovi contenuti del Piano Comunale	» 323
15. I piani settoriali a scala urbana, di Adriana Galderisi ed	
Enrica Papa	» 329
15.1. I piani comunali per la tutela dell'ambiente	» 330
Dalla Zonizzazione Acustica ai Piani di Azione	» 330
L'Elaborato Tecnico RIR	» 334
I Piani Energetici Comunali	» 339
15.2. I piani comunali per il governo della mobilità	» 341
Il Piano Urbano della Mobilità	» 342
Il Piano Urbano del Traffico	» 344
Verso una pianificazione integrata trasporti-territorio	» 345
16. I Piani Urbanistici Attuativi (PUA), di Rosa Anna La Rocca	» 348
16.1. La pianificazione attuativa: una lettura diacronica	» 348
16.2. I piani urbanistici di attuazione	» 356

Piani Particolareggiati	pag. 356
Piani di Zona per l'Edilizia Economica e Popolare	» 360
Piani di Lottizzazione	» 364
Piani per gli Insediamenti Produttivi	» 367
Piani di Recupero	» 368
16.3. Attuazione del piano e Programmi Complessi	» 371
Programmi Integrati di Intervento	» 373
Programma di Recupero Urbano	» 374
Programma di Riqualificazione Urbana	» 376
Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del territorio	» 377
Contratti di Quartiere	» 378
16.4. I Piani Urbanistici Attuativi nella LUR della Campania	» 379

Parte Quarta

La redazione del piano come processo ciclico: tecniche e strumenti

17. Le tecniche per la redazione del Piano Comunale, di Giuseppe Mazzeo ed Andrea Ceudech	» 385
17.1. Il carico urbanistico	» 385
17.2. Le dotazioni urbane	» 388
17.3. Il dimensionamento delle dotazioni urbane	» 390
Gli standard urbanistici	» 390
Dalle dotazioni standard a quelle prestazionali	» 392
Il Piano dei Servizi	» 396
17.4. Il disegno di piano	» 397
Il disegno strutturale e strategico	» 401
Il disegno prescrittivo: zonizzazione e distribuzione delle funzioni sul territorio	» 404
17.5. La perequazione urbanistica	» 407
La perequazione urbanistica: definizioni di base	» 407
Utilità ed attualità delle tecniche perequative	» 408
Le tecniche perequative	» 410
Esempi di perequazione	» 411
17.6. La normativa di attuazione	» 413
18. La Valutazione delle scelte del Piano, di Giuseppe Mazzeo e Cristina Calenda	» 417
18.1. La Valutazione ambientale strategica	» 417
I riferimenti	» 417
Il ruolo della valutazione nei processi di governo delle trasformazioni urbane e territoriali	» 419
18.2. Dalla normativa europea alla normativa regionale	» 421
La valutazione ambientale strategica nella Direttiva	

Comunitaria 42/2001	pag. 422
Il Decreto Legislativo 4/2008	» 426
La VAS nel contesto normativo regionale	» 429
La VAS in Campania	» 431
La VAS e la VIA	» 433
18.3. Metodi per la valutazione dei piani	» 434
La valutazione ambientale strategica: il progetto Enplan	» 436

Parte Quinta

L'attuazione del piano: strumenti, attori, risorse e best practices

19. L'attuazione del Piano Comunale, di Rosa Anna La Rocca	» 445
19.1. Piani generali e piani attuativi	» 446
19.2. L'attuazione del Piano Comunale	» 450
19.3. Gli strumenti per il recupero della città esistente: una lettura diacronica	» 452
19.4. I procedimenti autorizzativi per gli interventi edilizi	» 456
Permesso a Costruire	» 457
Denuncia di Inizio Attività	» 459
20. Attori e risorse per l'attuazione del piano comunale, di Rosaria Battarra	» 462
20.1. I soggetti e le procedure per la realizzazione degli interventi	» 463
Gli strumenti di semplificazione e snellimento delle procedure: Conferenza dei Servizi e Accordo di Programma	» 466
Il ruolo dei privati nei processi di attuazione degli interventi	» 469
20.2. Il ruolo della collettività: modi e forme della partecipazione	» 470
Esempi di processi partecipativi: Agenda 21 locale, Contratti di quartiere, Laboratori di quartiere	» 473
20.3. Rapporto pubblico/privato e nuovi strumenti operativi	» 476
Il Project Financing	» 477
Le Società di Trasformazione Urbana	» 480

Parte Sesta

Focus e approfondimenti

21. Nuovi strumenti per il governo di sistemi urbani competitivi, di Daniela Cerrone	» 485
21.1. I processi di globalizzazione e internazionalizzazione	» 486
21.2. Strumenti di pianificazione per la competizione tra territori:	
il Piano Strategico	» 487
La SWOT Analysis	» 489
Decisione e Azione	» 491

21.3. Piano Strategico e Piano Urbanistico Comunale	pag. 494
21.4. Esempi di Piano Strategico	» 498
Torino Internazionale	» 499
Ba2015 Piano Strategico Metropoli Terra di Bari	» 502
Napoli “fuoco” del Mediterraneo	» 504
Considerazioni conclusive	» 508
22. Innovazione tecnologica e governo delle trasformazioni territoriali, di Romano Fistola	» 511
22.1. Nuove tecnologie e trasformazione dei “modi d’uso” della città	» 512
22.2. Verso nuovi sottosistemi urbani: la “virtualizzazione” funzionale	» 514
22.3. Il Piano Digitale	» 517
23. Transit Oriented Development: uno strumento di governo integrato trasporti-territorio, di Enrica Papa	» 523
23.1. Il Transit Oriented Development (TOD)	» 523
23.2. Le applicazioni del TOD	» 524
TOD negli Stati Uniti	» 524
TOD in Inghilterra: le Transport Development Areas	» 527
TOD in Olanda: la città a rete dello Stadenbaan	» 529
TOD in Francia, Germania e Italia	» 531
23.3. Una metodologia per l’applicazione del TOD	» 534
24. Evoluzione e Morfogenesi Urbana, di Romano Fistola e Giuseppe Mazzeo	» 539
24.1. La città nella storia	» 539
Il sinecismo urbano e la <i>civitas diabuli</i>	» 539
Dal villaggio alla città medievale	» 541
Dalla città rinascimentale alla città moderna	» 547
24.2. Modelli e forme della città	» 550
Modelli di struttura	» 551
Modelli evolutivi	» 556
Gli Autori	» 559

13. I Piani settoriali a scala territoriale¹

13.1. I piani sovracomunali per la tutela dell'ambiente

La pianificazione territoriale è strutturata su un sistema di piani di tipo generale (strumenti di pianificazione regionale e provinciale) e su strumenti di tipo settoriale, ossia relativi a specifici campi di pianificazione che, per la loro complessità e/o specificità, hanno necessità di un maggior dettaglio analitico e previsionale. Entrambe queste categorie di strumenti – generale e settoriale – incentrano la loro azione sul territorio, anche se con obiettivi e caratteristiche diverse.

La pianificazione settoriale contiene un numero rilevante di strumenti, classificabili in due categorie: la prima comprende la pianificazione settoriale ad indirizzo ambientale; la seconda un insieme molto ampio di strumenti e di settori interessati. Tra questi possono ricordarsi i piani che si occupano della mobilità, che saranno trattati in seguito.

I piani a carattere settoriale approfondiscono aspetti delicati di un sistema territoriale; per tale motivo devono, in linea di massima, discendere da indirizzi e prescrizioni che solo i piani di livello generale possono dare. Tale logica viene a decadere quando si ha a che fare con la pianificazione settoriale ambientale (Piani di Bacino, Piani di Parco e Piani Paesaggistici); in questo ambito, sia per specifiche indicazioni normative che per particolari pronunciamenti della Corte Costituzionale, è sancita la prevalenza della pianificazione di settore su quella generale.

Il Piano di Bacino

La Legge n. 183 del 1989, relativa alle norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, definisce come bacino idrografico il territorio «dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di

¹ Questo capitolo è stato redatto da Giuseppe Mazzeo per i §§ 13.1, 13.3 e da Enrica Papa per il § 13.2.

affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente». Nel caso in cui un territorio ricada in più bacini esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore.

Ne discende immediatamente che il bacino idrografico non ha alcuna connessione con il territorio di competenza di un ente territoriale (regione o provincia); un bacino idrografico, infatti, è un'area in cui si raccolgono le acque che confluiscono in un determinato corpo recettore (un fiume) ed è separato da un bacino contiguo da una linea detta spartiacque. Quindi un bacino può essere contenuto in un territorio regionale ma può estendersi anche al di là, diventando sovregionale ed ignorando i confini amministrativi.

Nei bacini idrografici è istituita l'Autorità di Bacino. Compito primario dell'Autorità è il mantenimento dell'unitarietà ambientale ed ecosistemica dei bacini. Tale compito viene svolto in particolare mediante la redazione del Piano di Bacino che ha valore di piano territoriale di settore ed è strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo. Esso pianifica e programma le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo, oltre alla corretta utilizzazione delle acque.

Il Piano di Bacino contiene:

- il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli relativi al bacino;
- la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico e delle relative cause;
- le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- l'indicazione delle opere necessarie ad evitare i pericoli di inondazione, a prevenire l'estensione del dissesto e a perseguire obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale;
- la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
- l'individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il bacino idrografico;
- la valutazione preventiva del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;

- l’indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell’ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- le prescrizioni contro l’inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza;
- il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi (energetici, idropotabili, irrigui od altri) e delle portate;
- il rilievo delle utilizzazioni diverse (pesca, navigazione od altre);
- il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d’impiego e per quantità;
- le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto.

I Piani di Bacino sono coordinati con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo. Le disposizioni hanno carattere immediatamente vincolante per amministrazioni locali ed enti pubblici e per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di Bacino. Gli enti territorialmente interessati sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nella predisposizione dei rispettivi strumenti urbanistici.

I Piani di Bacino idrografico possono essere redatti ed approvati anche per sotto-bacini o per stralci relativi a settori funzionali; essi, in ogni caso, devono essere coerenti rispetto al disegno complessivo di piano.

Il Piano del Parco

Nel 1991 viene emanata la legge quadro sulle aree protette (Legge 394). Essa detta principi fondamentali per l’istituzione e la gestione di aree naturali protette, al fine di garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese; fanno parte del patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale e che possono costituire aree naturali protette. Le finalità di tutela di tali aree sono:

- la conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;
- l’applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali o di altre attività tradizionali;
- la promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica,

- anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;
- la difesa e ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

Nelle aree naturali protette (parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali e aree protette marine) sono promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili.

I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi. I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali. Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche; esse possono essere statali o regionali in base alla loro rilevanza. Infine, le aree protette marine sono aree individuate ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle zone del Mediterraneo che necessitano di particolare protezione.

L'inserimento dei territori all'interno dei parchi viene incentivato prevedendo priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in relazione ad una serie di opere quali:

- il restauro dei centri storici e degli edifici di particolare valore storico e culturale;
- il recupero dei nuclei abitati rurali;
- le opere igieniche, idropotabili e di risanamento dell'acqua, dell'aria e del suolo;
- le opere di conservazione e di restauro ambientale del territorio, ivi comprese le attività agricole e forestali;
- le attività culturali nei campi di interesse del parco;
- le attività agrituristiche;
- le attività sportive compatibili;
- le strutture per la utilizzazione di fonti energetiche a basso impatto ambientale quali il metano e altri gas combustibili nonché interventi volti a favorire l'uso di energie rinnovabili.

La tutela dei valori naturali ed ambientali è affidata ad una struttura amministrativa appositamente create, chiamata Ente Parco, e viene programmata attraverso lo strumento del Piano per il Parco. Scopo di questo piano è:

- organizzare il territorio in aree caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;
- determinare vincoli, destinazioni di uso e norme di attuazione relative alle diverse aree del piano;
- individuare i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale;
- determinare i sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione so-

ziale del parco (musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche e così via);

- individuare gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Il piano suddivide il territorio del parco in base al diverso grado di protezione, prevedendo quattro tipologie di aree:

- a) le *riserve integrali* nelle quali l'ambiente naturale, per le sue caratteristiche di unicità ecosistemica, è conservato nella sua integrità;
- b) le *riserve generali orientate*, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. In esse possono essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente Parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti;
- c) le *aree di protezione* nelle quali possono continuare, secondo gli usi tradizionali e i metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali, di pesca e di raccolta di prodotti naturali ed è incoraggiata la produzione artigianale di qualità. Sono ammessi gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo degli edifici;
- d) le *aree di promozione economica e sociale*. Sono le aree che fanno parte del medesimo ecosistema ma che sono state già modificate dai processi di antropizzazione; in esse sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco, finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

Il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Accanto al Piano del Parco è previsto un altro strumento: il Piano Pluriennale Economico e Sociale, il cui obiettivo è la promozione delle attività compatibili con il territorio protetto e la individuazione dei soggetti che possono realizzare gli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma.

Il Piano Territoriale Paesistico

Il Piano Territoriale Paesistico viene introdotto nella normativa nazionale dalla L. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali e disciplinato dal Regolamento approvato con R.D. 1357/1940 (artt. 23, 24, 25, 26, 27).

Per l'art. 5 della L. 1497 il Piano Territoriale Paesistico è riferito esclusivamente alle aree incluse nell'elenco di cui ai punti 3 e 4 dell'art 1 della stessa legge. Essi riguardano la cosiddette «bellezze d'insieme ovvero i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale nonché le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze». Per tali aree, ritenute di notevole interesse pubblico, è emanato e

notificato alle proprietà interessate il decreto ministeriale di vincolo, ai sensi dell'art. 6.

Il Piano Paesistico ha il compito di tracciare i lineamenti dell'assetto territoriale impedendo che l'evoluzione del territorio rechi pregiudizio ai beni ambientali presenti e prevedendo anche operazioni di recupero e di restauro ambientale; per questo motivo è vincolante per i piani regolatori comunali e deve indicare le modalità con le quali questi ultimi adeguano i propri contenuti urbanistici.

Successivamente, nel 1972, Il D.P.R. n. 8 ha stabilito che le funzioni amministrative riguardanti la redazione e l'approvazione dei Piani Territoriali Paesistici sono trasferite alle Regioni, indicazione che è stata ribadita qualche tempo dopo dalla Legge Galasso.

La Legge 431/1985 (detta, appunto, legge Galasso) crea i presupposti per un forte rilancio della pianificazione paesistica. Secondo questa norma sono sottoposti a vincolo paesaggistico, ai sensi della Legge 1497/1939:

- i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- i territori contermini ai laghi compresi in una fascia di 200 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici (R.D. 1775/1939) e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- le montagne per la parte eccedente 1600 metri s.l.m. per la catena alpina, e 1200 metri s.l.m. per la catena appenninica e per le isole;
- i ghiacciai e i circhi glaciali;
- i parchi e le riserve nazionali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- i territori coperti da foreste e da boschi, anche se percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
- le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- le zone umide incluse nell'elenco di cui al D.P.R. 448/1976;
- i vulcani;
- le zone di interesse archeologico.

Come detto, l'emanazione di questa legge ha favorito il processo di pianificazione paesistica, in precedenza sviluppatosi in modo molto limitato. Tale legge imposta la tutela settoriale sulla base dell'azione delle Regioni e sulla successiva eventuale avocazione allo Stato. In questo senso va considerata l'azione degli organi centrali del Ministero dell'Ambiente che, di fronte all'inerzia di una serie di Regioni (ad esempio, la Campania), si sono sostituiti ad esse nella costruzione dei Piani Paesistici.

In seguito all'emanazione della legge Galasso gli ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico possono essere ricondotti a tre categorie:

- gli immobili singoli sottoposti a vincolo ai sensi della L. 1497/42;
- le bellezze d'insieme di cui ai punti 3 e 4 dell'art. 1 della L. 1497/42;
- i beni individuati come appartenenti alle categorie dalla L. n. 431/85.

Ciò non significa che la tutela ambientale, intesa nel senso più largo, debba essere relativa solo ad essi. Infatti, la necessità di tutela ambientale di beni non sottoposti a vincolo paesaggistico è implicitamente affermata dall'art. 1-bis della 431/85 che prevede la possibilità di poter scegliere tra "Piano Paesistico" e "Piano Territoriale che contenga una specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali" anche di ambiti non vincolati.

In definitiva, il Piano Territoriale Paesistico, nell'accezione più ampia, deve:

- salvaguardare le aree di più rilevante interesse naturalistico, ambientale e storico-artistico;
- assicurare la prevalenza degli interessi ambientali e paesistici rispetto ad altri interessi presenti nei piani dello stesso livello o di livello inferiore e rispetto a qualsiasi intervento che modifichi lo stato dell'ambiente, da chiunque formulato.

Tale piano, infine, può contenere indirizzi, direttive e norme immediatamente prescrittive.

Il Piano Paesistico assume il compito di strumento di definizione e specificazione di vincoli altrimenti generici. Ricordando, infatti, che i vincoli ambientali di tipo paesistico non sono assoluti, compito del piano è proprio «ridurre l'aleatorietà e l'eventuale arbitrarietà dei criteri di valutazione di compatibilità degli interventi: individuando più esattamente i beni da tutelare, le loro caratteristiche specifiche (quelle in sostanza che li rendono "meritevoli" di tutela), ed anche rendendo espliciti ex ante limiti e prescrizioni da tutelare» (Avarello 2000, 117).

Dal Piano Paesistico al Piano Paesaggistico

Il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (in parte modificato dal D.Lgs. 62/2008) rappresenta un momento di profonda innovazione nel sistema delle tutele paesaggistiche. Dal punto di vista urbanistico l'importanza della norma risiede nella trasformazione del Piano Territoriale Paesistico in Piano Paesaggistico e nella rilevante modifica delle sue caratteristiche e delle sue disposizioni.

La necessità di incidere sulla normativa di settore discende dall'evoluzione che si è venuta realizzando nel corso degli ultimi anni nel campo della tutela paesaggistica e dalle trasformazioni che l'organizzazione dello Stato ha subito in relazione alla sua lenta modificazione in senso federalista.

Tra gli atti e i documenti preliminari su cui il Codice fonda le sue basi, si ricorda:

- l'accordo del 19 aprile 2001 tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio;
- i principi contenuti nella Convenzione Europea del Paesaggio (Consiglio d'Europa 2000).

Sulla base dell'accordo del 19 aprile il Ministero individua le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale in relazione alla tutela del paesaggio, con fi-

nalità di indirizzo della pianificazione (articolo 145), mentre le Regioni assicurano l'adeguata protezione e valorizzazione del paesaggio tramite l'approvazione di Piani Paesaggistici (o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici) estesi a tutto il territorio regionale.

Novità rilevante del Codice è la previsione che Regioni e Ministero stipulino accordi per l'elaborazione d'intesa dei Piani Paesaggistici o per la verifica e l'adeguamento dei Piani Paesaggistici già approvati ai sensi dell'articolo 149 del testo unico. Le previsioni dei Piani Paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici di comuni, città metropolitane e province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati entro due anni.

La Convenzione Europea del Paesaggio, approvata dal Consiglio d'Europa il 20 ottobre 2000, pone l'accento su una serie di principi che devono guidare la tutela paesaggistica del territorio. In particolare:

- lo sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;
- le diverse funzioni del paesaggio (di interesse generale, culturale, ecologico, ambientale e sociale) e il fatto che esso costituisca una risorsa che favorisce l'attività economica e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di lavoro;
- il suo ruolo fondamentale nella formazione delle culture locali, al punto da rappresentare una componente di base del patrimonio culturale e naturale europeo e da contribuire al benessere dei cittadini e al consolidamento dell'identità continentale;
- il paesaggio come elemento importante della qualità della vita delle popolazioni in tutti gli ambienti antropizzati (aree urbane, campagne, territori degradati, territori di elevata qualità);
- la necessità di tener conto dell'accelerata trasformazione del territorio dovuta all'evoluzione delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e mineraria e alle prassi in materia di pianificazione territoriale, di reti di trasporto, di turismo, del tempo libero e, più in generale, relazionati ai cambiamenti economici mondiali.

Nel documento vengono definiti in maniera innovativa alcuni termini in uso nel linguaggio tecnico del settore. In particolare, si definisce "paesaggio" una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. Di conseguenza le politiche per il paesaggio sono la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio.

Gli obiettivi di qualità paesaggistica sono incentrati sul soddisfacimento delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita; essi vengono perseguiti mediante:

- la salvaguardia dei paesaggi, ossia mediante le azioni di conservazione e di mantenimento dei suoi aspetti significativi o caratteristici, azioni giustificate

dal valore patrimoniale derivante dalla configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;

- la gestione dei paesaggi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile che deve mirare a garantire il governo degli stessi al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni (provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali);
- la pianificazione dei paesaggi, ossia il sistema di azioni che nel tempo sono messe in atto per valorizzare, ripristinare o creare nuovi paesaggi.

Ai sensi del D.Lgs. 62/2008 (che modifica le indicazioni contenute nel precedente D.Lgs. 42/2004) la pianificazione paesaggistica (art. 135) viene realizzata dallo Stato e dalle Regioni in modo che tutto il territorio regionale sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in relazione ai valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.

A questo fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante «Piani Paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici». Questi strumenti hanno contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo.

I Piani Paesaggistici vengono elaborati «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143» ed hanno il compito di riconoscere gli aspetti e i caratteri peculiari del territorio, oltre alle sue caratteristiche paesaggistiche; esso verrà suddiviso in ambiti, all'interno dei quali devono essere predisposte specifiche normative d'uso e devono essere attribuiti adeguati obiettivi di qualità. In ciascun ambito devono essere definite prescrizioni e previsioni relative:

- alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici tutelati, tenendo conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
- alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali non sottoposti a tutela, con l'obiettivo del minor consumo del territorio;
- alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Secondo l'articolo 143 il Piano Paesaggistico comprende, "almeno":

- a) la ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131² e 135;

² L'articolo 131 (sostituito dall'articolo 2 del D.Lgs. n. 63/2008) definisce il "paesaggio" come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Il codice tutela il paesaggio per quanto concerne gli aspetti e i caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale ed espressione di valori culturali. La tutela del paesaggio ha lo scopo di «riconoscere, salva-

- b) la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136³, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;
- c) la ricognizione delle aree di cui all'articolo 142⁴, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;
- d) la eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico (art. 134);
- e) la individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;
- f) l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini della individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, anche in relazione ad altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

guardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime». «La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità».

³ L'articolo 136 individua gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, ossia: «a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

⁴ L'articolo 142 elenca le aree tutelate per legge, quali aree di interesse paesaggistico, ossia: «a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con R.D. 11/12/1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento (...); h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. 13/03/1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico».

- g) l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
- h) l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- i) l'individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, così come definiti dall'articolo 135.

Le Regioni, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei Piani Paesaggistici. Il piano è oggetto di un accordo fra le pubbliche amministrazioni in cui vengono stabiliti i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano. Resta ferma la distinzione tra i due soggetti, per cui il MIBAC ha il compito di individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione (articolo 145), mentre le Regioni approvano i Piani Paesaggistici.

Oltre a quanto già elencato, il piano può prevedere:

- a) l'individuazione di aree soggette a tutela (articolo 142) e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti; in esse la realizzazione di interventi può avvenire sulla base di un preventivo accertamento della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del Piano Paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;
- b) l'individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146.⁵

Inoltre, l'entrata in vigore delle disposizioni precedenti è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici conformi al Piano Paesaggistico (articolo 145). Il Piano Paesaggistico può individuare anche specifiche linee-guida relative ai progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure di incentivazione.

Dalla data di adozione del Piano Paesaggistico non sono consentiti sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. Dalla data di «approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

⁵ L'articolo 146 regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica. Esso prescrive che «I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione».

13.2. I piani sovracomunali per il governo della mobilità

I piani sovracomunali per il governo della mobilità sono gli strumenti per il governo delle trasformazioni del sistema di trasporto a scala nazionale, regionale e provinciale. A ciascun livello amministrativo spetta una particolare funzione cui corrispondono determinati strumenti di piano. Come le funzioni amministrative e di pianificazione per il governo delle trasformazioni territoriali, anche le funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale e di pianificazione dei trasporti sono state conferite dallo Stato alle Regioni. Allo Stato spetta soltanto definire gli indirizzi di base al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze delle singole regioni. Alle Regioni spettano le funzioni amministrative, di pianificazione e di programmazione di settore.

Tab. 1 - Strumenti per il governo dei sistemi di trasporto a scala sovracomunale

Per la suddivisione degli strumenti regionali e provinciali si fa riferimento alla L.R. della Regione Campania n. 3/2002

		Pianificazione degli investimenti		Pianificazione dei servizi	
		<i>Piani generali dei trasporti</i>	<i>Piani di settore</i>	<i>Trasporto stradale individuale</i>	<i>Trasporto pubblico</i>
Livello amministrativo	Stato	PGTL Piano Generale dei Trasporti e della Logistica	Piani Settoriali Nazionali	PNSS Piano Nazionale della Sicurezza Stradale	=
	Regione	PRT Piano Regionale dei Trasporti	Piani Settoriali Regionali	=	Linee direttive del trasporto pubblico
	Provincia	PPT Piano Provinciale dei Trasporti	Piani Settoriali Provinciali	PGTVE Piano Generale del Traffico per la Viabilità Extraurbana	Programmazione triennale dei servizi minimi (Piano di Bacinno)

Nella Tabella 1 seguente viene proposta una schematizzazione degli strumenti per il governo della mobilità in base al livello amministrativo.

I principali piani a livello nazionale e regionale per il governo della mobilità sono rispettivamente il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica ed il Piano Regionale dei Trasporti, di cui si forniscono degli approfondimenti nei seguenti sottoparagrafi. Gli altri piani per il governo della mobilità a scala sovracomunale si distinguono in strumenti per la programmazione degli investimenti e strumenti per la programmazione dei servizi, la cui redazione spetta alla Regione e alla Provincia. Mentre gli strumenti per la pianificazione degli investimenti sono orientati alla definizione di interventi infrastrutturali (sul sistema fisico dei canali, ad esempio costruzione di nuove strade o ferrovie), i piani per la programmazione dei servizi intervengono sull'offerta di trasporto in termini di servizi per la mobilità (ad esempio introduzione di nuove linee bus).

Per quanto riguarda le competenze regionali, tra gli strumenti per la pianificazione degli investimenti, la legge definisce oltre al PRT i piani Settoriali Regionali, relativi ad un particolare “settore” che, in conformità alle linee strategiche contenute nei piani generali, definiscono gli interventi relativi soltanto ad una particolare tematica (ad esempio trasporto pubblico e privato, di persone o di merci, su strada, su ferro, via mare, aereo sul territorio regionale).

Sono invece di competenza delle Province i “Piani Provinciali dei Trasporti”, che costituiscono i principali strumenti per la pianificazione degli investimenti nel settore dei trasporti delle Province. I Piani Provinciali dei Trasporti sono adottati ogni cinque anni dalle singole Province, sulla base di linee guida elaborate dalla Giunta Regionale ed in coerenza al Piano Regionale dei Trasporti. Ad integrazione dei PPT, la legge definisce i Piani Provinciali Settoriali, relativi ad un particolare settore. Un altro piano di competenza Provinciale è il Piano del Traffico per la Viabilità Extraurbana (P.T.V.E.), istituito dal decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 “Nuovo codice della strada”, che all’art. 36, comma 3, ne affida la predisposizione alle Province: «Le Province provvedono all’adozione di piani del traffico per la viabilità extraurbana d’intesa con gli altri enti proprietari delle strade interessate”. Le finalità del piano sono quelle di “ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi».

Infine la legge regionale definisce gli Studi di fattibilità, come quegli strumenti di programmazione degli investimenti che riguardano un singolo intervento o un insieme organico e coordinato di interventi e contengono le verifiche funzionali, tecniche, amministrative, economiche, commerciali, finanziarie ed ambientali necessarie alla sua realizzazione. Gli Studi di fattibilità possono avere contenuti integrativi rispetto ai Piani generali e ai Piani di settore e possono essere approvati anche in loro assenza.

Il Piano Generale dei Trasporti e le Direttive Europee sulla mobilità

Il piano nazionale che regola le strategie e gli indirizzi per il governo della mobilità è stato introdotto dalla L. 245/1984 con il nome di “Piano Generale dei Trasporti – P.G.T.” “al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l’esercizio delle competenze e l’attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano” (art. 1). Il primo P.G.T. è stato approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986, e aggiornato con D.P.R. del 29 agosto 1991. Per l’elaborazione del P.G.T. è costituito un Comitato interministeriale, integrato da cinque presidenti delle Regioni designati dalla conferenza permanente dei presidenti delle Regioni. “Il Comitato conclude i suoi lavori sulla base dei quali il Ministro dei trasporti predispone lo schema del piano generale dei trasporti. Lo schema del piano, previo esame del CIPE, è trasmesso al Parlamento per l’acquisizione del parere delle

competenti commissioni permanenti che si pronunciano nei termini fissati dai regolamenti parlamentari. Il piano generale dei trasporti è approvato dal Consiglio dei Ministri ed adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”. Il P.G.T. attualmente in vigore, Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 e adottato con D.P.R. 14 marzo 2001. Sono in fase di approvazione le Linee Guida del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica definite nel 2007.

Per quanto riguarda l’Unione Europea, fin dall’inizio, l’UE è stata incaricata di attuare una politica comune dei trasporti, come già stabilito nel trattato di Roma del 1957. Tuttavia, soltanto nel 1985, con l’impulso dato al completamento del mercato unico, gli Stati membri dell’UE hanno iniziato a prestare particolare attenzione a questo aspetto. Infine, il trattato di Maastricht del 1992 ha conferito all’UE la capacità concreta di intervenire nel settore dei trasporti, orientata in particolare all’apertura della concorrenza del trasporto stradale e aereo.

Le priorità dell’Unione europea nel settore dei trasporti sono elencate nel libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” pubblicato dalla Commissione europea nel 2001, e consistono in sintesi nel:

- rilanciare le ferrovie e modi di trasporto alternativi per sostituire il trasporto su gomma e incoraggiare l’uso del treno invece che dell’aereo per i viaggi brevi (meno di 400 km);
- spostare il traffico merci dalla strada a forme di trasporto alternative, soprattutto la ferrovia, ma anche il trasporto marittimo a corto raggio e le vie navigabili interne;
- promuovere il trasporto combinato di merci e passeggeri ricorrendo a diversi modi di trasporto;
- nel quadro dei progetti per la rete transeuropea, eliminare le principali strozzature transfrontaliere, in particolare nel settore ferroviario;
- ridurre l’inquinamento e le sue fonti, potenziare la sicurezza tecnica e delle persone.

Il Piano Regionale dei Trasporti

Il Piano Regionale dei Trasporti (P.R.T.) è stato istituito dalla Legge n. 151 del 10 aprile 1981⁶ e costituisce lo strumento per la definizione della politica regionale sul tema dei trasporti. Secondo tale legge, «le Regioni, nell’ambito delle loro competenze:

- definiscono la politica regionale dei trasporti in armonia con gli obiettivi del piano generale nazionale dei trasporti e delle sue articolazioni settoriali;
- predispongono piani regionali dei trasporti in connessione con le previsioni di

⁶ La Legge n. 151 del 10 aprile 1981 “Legge quadro per l’ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali” stabilisce i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario devono attenersi nell’esercizio delle potestà legislative e di programmazione in materia di trasporti pubblici locali (art. 1).

assetto territoriale e dello sviluppo economico, anche al fine di realizzare l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari ed evitare aspetti concorrenziali con gli stessi;

- adottano programmi poliennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali».

Le funzioni che spettano alle Regioni sul tema della pianificazione dei trasporti sono state definite dal decreto legislativo n. 422 del 19 novembre 1997 “Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale.”. Tale decreto precisa infatti che le Regioni:

- definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;
- redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle Province e, ove esistenti, dalle città metropolitane, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale”.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 ha inoltre definito le Linee guida per la redazione e la gestione dei P.R.T., «al fine di promuovere un effettivo rinnovamento nelle modalità di predisposizione dei Piani Regionali dei Trasporti (PRT), di assicurare il massimo di coordinamento con le scelte del PGT, di consentire una chiara confrontabilità tra le proposte dei vari PRT».

Il PGT, indicando obiettivi, vincoli, metodologie e strategie per la pianificazione dei trasporti a livello regionale, sottolinea la necessità che i PRT «non vengano più intesi come mera sommatoria di interventi infrastrutturali, ma si configurino come *progetti di sistema* con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale».

Il PGT del 2001 definisce i PRT come un “processo di pianificazione” e cioè una costruzione continua nel tempo del disegno di riassetto dei sistemi di trasporto regionali (tutti i modi, collettivi ed individuali, pubblici e privati) attraverso azioni che tendano a superare la tradizionale separazione fra una programmazione tipicamente settoriale, qual è quella trasportistica, e le politiche territoriali. La metodologia proposta, viene suggerita alle Regioni in nome della funzione di coordinamento che spetta allo Stato in campi di primario interesse collettivo come quello della mobilità. Per garantire l'efficacia di questa importante funzione, è necessario il contributo attivo delle Regioni nelle fasi di attuazione del PGT.

In generale gli obiettivi diretti del PRT sono:

- garantire accessibilità per le persone e le merci all'intero territorio di riferimento, anche se con livelli di servizio differenziati in relazione alla rilevanza sociale delle diverse zone;
- rendere minimo il costo generalizzato della mobilità individuale e collettiva;
- assicurare elevata affidabilità e bassa vulnerabilità al sistema, in particolare nelle aree a rischio;
- contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto;

- garantire mobilità alle persone con ridotte capacità motorie e con handicap fisici. Gli obiettivi indiretti devono essere orientati a:
 - ridurre gli attuali livelli di inquinamento;
 - proteggere il paesaggio e il patrimonio archeologico, storico e architettonico;
 - contribuire a raggiungere gli obiettivi dei piani di riassetto urbanistico e territoriale e dei piani di sviluppo economico e sociale.
- Le principali strategie da adottare sono:
- strategie istituzionali che consistono nella promozione del coordinamento e dell'integrazione di competenze, nell'introduzione di procedure moderne di pianificazione ed istituzione di Enti e uffici specifici (uffici di Piano, osservatori sulla mobilità) e nell'attivazione di procedure di controllo sull'attuazione del piano;
 - strategie gestionali che vanno adottate ai sensi del Decreto legislativo 400/99;
 - strategie infrastrutturali che consistono nel riequilibrio della ripartizione della domanda tra le diverse modalità, sia per i passeggeri sia per le merci, nell'integrazione fra le diverse componenti del sistema (intermodalità), nella utilizzazione massima delle infrastrutture esistenti con il recupero di quelle divenute obsolete o sottoutilizzate.

In Regione Campania il Piano Regionale dei Trasporti (come definito dalla L.R. della Regione Campania n. 3/2002) contiene le linee strategiche per la configurazione del sistema dei trasporti e le scelte generali per il riassetto organizzativo ed economico del settore. Il piano è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e dei trasporti di lungo periodo, alla stessa scala territoriale ed a scala territoriale maggiore. Il Piano Regionale dei Trasporti in Regione Campania è adottato ogni cinque anni su proposta della Giunta regionale e approvazione del Consiglio Regionale.

13.3. Verso un governo integrato delle trasformazioni territoriali

Le pianificazioni che si sono analizzate sono pianificazioni settoriali con livelli di autonomia dai piani generali differenziati in funzione del settore di azione. La loro incidenza sulle trasformazioni territoriali ha fatto parlare di “pianificazioni separate”, come di un fenomeno dai forti caratteri negativi.

Negli ultimi anni il sistema delle pianificazioni separate si è arricchito di nuovi strumenti, soprattutto nell'ambito dell'area vasta, con sempre maggiori sovrapposizioni con la pianificazione ordinaria e con la strumentazione amministrativa corrente. Ciò crea conflitti crescenti tra strumenti aventi diverse finalità.

Le pianificazioni separate incrementano la frammentarietà connaturata alle nuove forme del sistema decisionale (il federalismo più o meno strisciante) ed alla varietà degli obiettivi perseguiti; è da considerare con preoccupazione il numero crescente di soggetti titolari di atti di pianificazione, soggetti che non sono solo enti territoriali, nel quadro di un tendenziale rafforzamento delle autonomie locali e della moltiplicazione dei centri decisionali e delle tendenze autonomistiche. Ciò determina situazioni di conflitto tra le amministrazioni e incertezza degli operatori,

con un rallentamento dei processi decisionali e nascita di conflitti latenti o espliciti.

L'analisi sulle pianificazioni separate può essere condotta anche da un altro punto di vista. Esse sono nate sia per rispondere ad esigenze emergenti sia per la necessità di ricorrere a conoscenze e professionalità in specifici settori, diversi da quelli dell'urbanistica tradizionale; esse sono anche la conseguenza di una scarsa efficienza ed efficacia delle procedure di pianificazione tradizionali, soprattutto in relazione ai tempi e al processo di costruzione della decisione. Questo fenomeno può assumere connotati estremamente negativi: «Il rafforzarsi e l'estendersi di queste logiche di separatezza impoverisce i contenuti, ma prima ancora limita l'efficacia e la credibilità degli strumenti tradizionali e "generali" della pianificazione territoriale e anche quella delle complesse procedure di consultazione e di verifica attraverso cui esse si formano» (Regione Piemonte 2002, 10).

Il problema esiste ma la sua risoluzione può consistere o nella riduzione ad uno degli strumenti di pianificazione o nella individuazione di nuove modalità di collaborazione che salvino la peculiarità delle pianificazioni generali ma evitino la perdita e l'appiattimento dei patrimoni conoscitivi propri delle pianificazioni di settore. Ciò significa ragionare non tanto sulla tipologia degli strumenti o sui contenuti specifici dei piani, quanto sui procedimenti di costruzione delle pianificazioni (e delle decisioni in genere), sulla loro implementazione, sugli effetti che producono e sulla loro efficacia complessiva.

Bibliografia

- Avarello P. (2000), *Il Piano comunale. Evoluzione e tendenze*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Commissione Europea (2001), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001)370, Bruxelles.
- Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea del Paesaggio*, www.conventions.coe.eu, STCE 176.
- Regione Piemonte (2002), "Pianificazioni separate in Piemonte", in *Quaderni della pianificazione*, 12, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica>.