

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PREVENZIONE DEI FENOMENI ALLUVIONALI IN TOSCANA

Tito Barbini

Assessore all'Urbanistica, Trasporti, Viabilità e Casa della Regione Toscana

La pianificazione urbanistica del dopoguerra è stata caratterizzata, per diversi decenni, dalla mancanza di un'analisi preventiva delle conseguenze ambientali, che ha comportato gravissime ripercussioni sulle risorse naturali con conseguente perdita di equilibrio tra l'uso del territorio e le future indispensabili esigenze dell'umanità stessa.

Tra le principali cause dello sconvolgimento dell'equilibrio idrogeologico del territorio assumono particolare rilevanza:

- l'espansione degli insediamenti con conseguente impermeabilizzazione superficiale e occupazione di grandi aree sottoposte a rischio di inondazione o ristagno, spesso soggette all'espansione naturale dei corsi d'acqua;
- la conseguente riduzione delle superfici occupate dai corsi d'acqua attraverso opere che hanno portato a velocizzare il passaggio delle acque ed ad aggravare le conseguenze alluvionali nei tratti più a valle;
- l'intensificarsi delle realizzazioni di grandi infrastrutture, spesso di notevole impatto ambientale, senza tenere conto del reticolo idraulico esistente e con attraversamenti dei corsi d'acqua spesso sottodimensionati rispetto alle portate degli stessi;
- lo sfruttamento intensivo delle grandi coltivazioni agricole e il conseguente abbandono della rete di piccole opere diffuse sul territorio rurale che avevano la funzione di trattenere le acque di pioggia a monte dei corsi d'acqua.

Le competenze in materia urbanistica sono state trasferite dallo Stato alla Regione nel 1972, mentre quelle sulle opere idrauliche sono state trasferite, per la quasi totalità, nel 1977.

Al momento del trasferimento delle competenze il quadro delle previsioni urbanistiche toscane era già stato definito dai piani urbanistici comunali predisposti prima del 1972 ed è in tali piani che si trovano già previsti quasi tutti gli interventi urbanistici che maggiormente investono aree che dovevano essere riservate alle pertinenze fluviali.

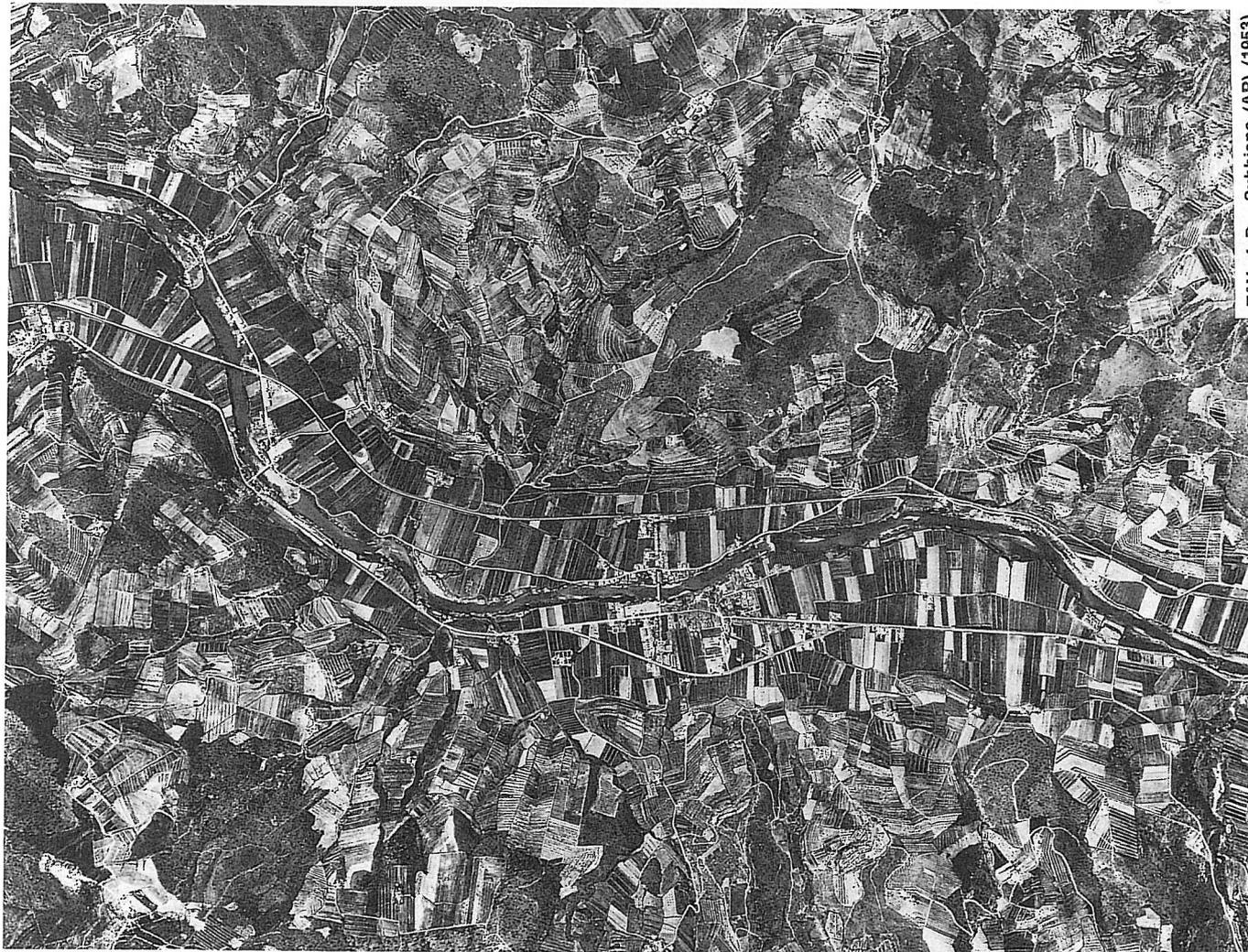
La Regione Toscana ha affrontato negli anni passati le problematiche del rischio idrogeologico con numerosi atti generali, quali la legge regionale 52/82 sulle aree protette, la deliberazione del Consiglio Regionale n. 94 del 1985 contenente "direttive sulle indagini geologico-tecniche di supporto alla pianificazione urbanistica", la deliberazione del Consiglio Regionale n. 296 del 1988 sulla disciplina del sistema regionale delle aree protette, nonché atti specifici come il piano dell'Area Protetta Arno nella Provincia di Arezzo approvato dal Consiglio Regionale nel 1993 e il coordinamento di numerosi interventi di regimazione idraulica.

In questi ultimi anni la Regione si è posta l'obiettivo particolarmente ambizioso di individuare i principi dello "sviluppo sostenibile" quali cardini delle scelte della pianificazione territoriale, tendendo a preservare le risorse territoriali anche per le generazioni future.

La legge regionale n. 5 del 1995 "Norme per il governo del territorio" rappresenta la struttura normativa di riferimento per il raggiungimento di tale obiettivo.

Tramite questa legge le risorse essenziali del territorio assumono un ruolo fondamentale nel quadro conoscitivo necessario per l'avvio di tutti i processi di programmazione e pianificazione che abbiano implicazioni territoriali.

I contenuti della L.R. 5/95 e gli strumenti di governo del territorio previsti nella legge saranno oggetto di uno specifico approfondimento tecnico del Dipartimento delle Politiche Territoriali ed Ambientali,



TAV. 4 D - Subbiano (AR) (1953)

Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso Subbiano (AR) - La scomparsa del reticolo idraulico minore agrario e lo sviluppo edilizio nelle aree di pertinenza fluviale nel confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).



TAV. 4 D - Subbiano (AR) (1993)

inserito nella presente pubblicazione.

La Regione Toscana ha affrontato nel dettaglio il rapporto tra la pianificazione urbanistica ed il rischio idraulico con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 230 del 1994.

Con questa normativa la Regione ha voluto definire le modalità da seguire nella pianificazione urbanistica e, di conseguenza, nella progettazione edilizia ed infrastrutturale, per garantire il rispetto dei seguenti obiettivi:

- 1) realizzazione dei nuovi interventi esclusivamente in condizioni di sicurezza rispetto al rischio di alluvioni o in termini di rischio così limitati da essere considerati compatibili con l'intervento e comunque tali da non rappresentare pericoli per gli utenti e per la collettività in genere;
- 2) riduzione per quanto possibile della ulteriore impermeabilizzazione dei suoli, ricorrendo a specifiche tecniche per evitare che le nuove impermeabilizzazioni comportino un aumento di afflusso d'acqua di pioggia ai corsi d'acqua nei momenti di piena;
- 3) individuazione negli strumenti urbanistici, contestualmente alle eventuali nuove previsioni urbanistiche di carattere insediativo, di aree da destinare alla dinamica fluviale in grado di mettere in sicurezza i nuovi insediamenti ed i centri abitati vicini.

La deliberazione C.R. 230/94 consente di applicare da subito alcune prime norme di tutela nella realizzazione delle costruzioni e delle trasformazioni territoriali in genere nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e in seguito norme più approfondite, basate su specifici studi idrologico-idraulici per le nuove previsioni degli strumenti urbanistici.

La deliberazione C.R. 230/94 prevede inoltre che le Province mettano in atto azioni per la delimitazione dei centri abitati a rischio e per l'individuazione del territorio da destinare alla prevenzione del rischio idraulico.

Per consentire alle Province di disporre di strumenti scientifici omogenei in questo settore la Regione Toscana ha individuato un proprio strumento di coordinamento per lo studio delle portate di piena in funzione della pianificazione urbanistica, attraverso una convenzione con il Centro Studi di Ingegneria dell'Università di Firenze.

La L.R. n. 64/85 "Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola" da poco modificata con la L.R. 25/97, ha introdotto nella pianificazione urbanistica delle aree agricole criteri di intervento connessi alla difesa del suolo.

Con questa legge vengono attuati i principi dello "sviluppo sostenibile" alla pianificazione del territorio a prevalente funzione agricola.

A titolo esemplificativo si evidenziano due contenuti innovativi di questa normativa:

- 1) la sostituzione del piano di utilizzazione aziendale della precedente legge con un "programma aziendale di miglioramento agricolo-ambientale" che mette in evidenza sia le esigenze imprenditoriali, sia gli interventi previsti per la tutela e valorizzazione ambientale;
- 2) l'introduzione dei cosiddetti "oneri verdi", connessi al miglioramento ambientale del sistema insediativo, da versare per gli interventi che comportino mutamento della destinazione d'uso delle costruzioni rurali, ove non venga stipulata una convenzione tra richiedenti e Comune che individui pertinenze dell'edificio superiori all'ettaro e che impegni i proprietari alla realizzazione degli interventi di sistemazione ambientale a manutenzione.

L'altro ambito normativo di particolare rilievo per la pianificazione territoriale in rapporto al rischio idraulico è rappresentato dai compiti regionali in attuazione della legge 18 maggio 1989 n. 183 sul "Riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo".

La Regione Toscana sta per approvare la propria legge sulla Difesa del Suolo che si pone tra gli obiettivi prioritari l'integrazione tra gli atti della pianificazione territoriale definiti dalla L.R. 5/95 e la pianificazione dei bacini idrografici di rilievo regionale, tenendo conto anche del sistema delle autonomie locali definito dalla L.R. 77/95.

Per quanto riguarda il bacino dell'Arno, è attualmente in corso la formulazione del parere regionale sul "Progetto di Piano di Bacino per la riduzione del Rischio Idraulico", adottato dal Comitato Istituzionale; sulle osservazioni presentate al progetto sono state svolte specifiche istruttorie in relazione agli aspetti urbanistici che andranno a far parte del parere regionale.

Anche per quanto riguarda il "Progetto di Piano Stralcio del Bacino dell'Arno relativo alle attività estrattive", la Regione Toscana ha dato un proprio contributo anche tramite il lavoro di un apposito Gruppo Tecnico costituito tra Autorità di Bacino e Regione Toscana che aveva il compito di esaminare congiuntamente il Piano Regionale delle Attività Estrattive e il Progetto di Piano Stralcio per le Attività Estrattive dell'Arno e del Serchio; l'ipotesi di normativa del Piano Stralcio, elaborata dal gruppo, individua un chiaro rapporto tra i due atti di programmazione e criteri per i futuri aggiornamenti che individuano le priorità in relazione ad un corretto uso delle risorse.

L'insieme degli atti e dei processi regionali descritti in precedenza ha già portato ad una serie di risultati di particolare rilievo nella pianificazione urbanistica in rapporto alla prevenzione delle alluvioni, riscontrabili nei contenuti degli strumenti urbanistici e dei progetti edilizi ed infrastrutturali elaborati negli ultimi anni.

Ritengo tuttavia che la innovazione più profonda sia costituita dall'interesse "culturale" che ha coinvolto amministratori e tecnici che operano nei settori della pianificazione urbanistica e che ha portato ad acquisire quella attenzione alle conseguenze ambientali delle scelte pianificatorie che potrà costituire l'elemento principale per il raggiungimento di quello "sviluppo sostenibile" a cui miriamo.

LEGISLAZIONE URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO: RIFLESSIONI SU OLTRE 50 ANNI DI GESTIONE URBANISTICA IN ITALIA

Maria Pia Casini
Membro del Consiglio Direttivo della Sezione Toscana
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

La necessità di regolamentare la libera attività dei singoli cittadini richiede necessariamente la determinazione di norme obbligatorie per tutta la collettività; se questo è vero in quasi tutti i campi dell'attività umana, lo è particolarmente per ciò che attiene alla città ed al territorio.

L'Urbanistica, come disciplina, nasce proprio con l'obiettivo di portare a soluzione i conflitti che inevitabilmente si aprono nella città e nel territorio, a seguito dell'avvento delle società industriali; si tratta fondamentalmente di una disciplina che deve di continuo mediare tra posizioni antitetiche: da una parte il pubblico interesse, dall'altra le esigenze del privato cittadino. Questa difficile condizione ne è, a tutt'oggi, il principale elemento connotante.

Per individuare i contenuti della legislazione urbanistica italiana si può procedere sostanzialmente in due modi: affrontando organicamente le problematiche per argomenti, oppure prendendo in esame le singole leggi, secondo un criterio essenzialmente cronologico ed individuandone gli elementi più significativi. Il secondo metodo è il più adatto per mettere a fuoco lo scenario che fa da sfondo alla crescita urbana in tre momenti specifici: la metà degli anni '50 e '70 e i nostri giorni; inoltre risulta avvalorato anche dal modo con cui si è legiferato in materia, visto che assai raramente una legge tratta di uno specifico argomento, ma al contrario ciascuna affronta diverse problematiche, configurandosi come approfondimento dei vari temi urbanistici.

Il quadro di riferimento in materia urbanistica è costituito, a tutt'oggi, dalla legge 17 agosto 1942, n° 1150 (legge fondamentale), modificata ed integrata da una serie di atti legislativi, tra cui i principali sono: la L. 765/1967 (la cosiddetta "legge ponte"), la L. 1187/1968, la L. 865/1971, la L. 10/1977 ("legge Bucalossi").

Le competenze in materia urbanistica, originariamente attribuite al Ministero dei Lavori Pubblici, sono state delegate e trasferite alle Regioni, a seguito della istituzione delle Regioni a statuto ordinario (cui l'art. 117 della Costituzione affida la competenza a legiferare in materia urbanistica), con il D.P.R. 8/1972 e soprattutto con il D.P.R. 616/1977. Lo Stato continua a riservare a sé le "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale e alla tutela ambientale ed ecologica del territorio, nonché alla difesa del suolo".

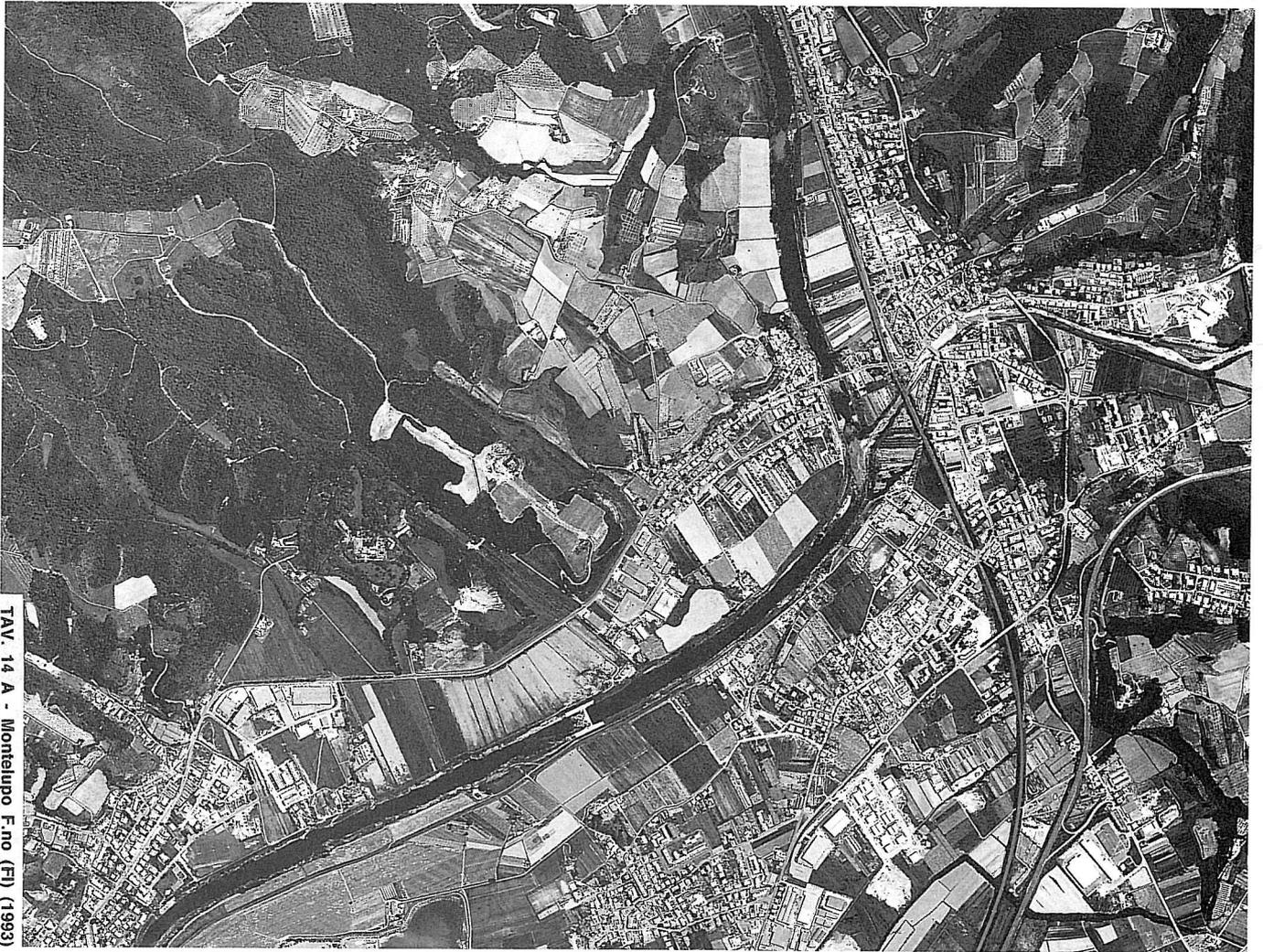
La "legge urbanistica"

La "legge urbanistica" 1150/1942, approvata dopo quasi venti anni di dibattito culturale, giuridico e politico, costituisce la prima disciplina urbanistica generale italiana. Essa si configura essenzialmente come una legge di procedure. Gli atti fondamentali di governo del territorio sono determinati da piani a "cascata", gerarchicamente ordinati: i Piani Territoriali di Coordinamento, di ambito sovracomunale (ma non chiaramente definito), i Piani Regolatori Generali Comunali (e i Programmi di Fabbricazione), i Piani Particolareggiati e i Piani di Lottizzazione. Per ogni livello di piano, essa ne regola il procedimento di formazione, la competenza all'adozione ed all'approvazione. Il territorio comunale viene ad essere governato attraverso due tipi di strumenti: il Piano Regolatore Generale, che pianifica il territorio comunale nella sua interezza, ed il Piano Particolareggiato, deputato ad una più minuta progettazione urbanistica. La



TAV. 14 A - Montelupo F.no (FI) (1954)

Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso Montelupo Fiorentino - La scomparsa del reticolo idraulico minore e agrario e lo sviluppo edilizio nelle aree di pertinenza fluviale nel confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).



TAV. 14 A - Montelupo F.no (FI) (1993)

legge individua inoltre gli strumenti per il controllo del rispetto dei piani e le sanzioni per le violazioni. Ma dal punto di vista del contenuto dei piani urbanistici risulta piuttosto carente, non stabilendo alcun criterio per il bilanciamento degli interessi relativi all'utilizzo del territorio.

Ogni Comune ha la facoltà di dotarsi di Piano Regolatore, ma solo quelli inclusi in uno specifico elenco ne sono obbligati.

Per quanto riguarda il problema dell'esproprio, per l'acquisizione di aree da destinare ad opere pubbliche, rimanda alla L. 2359 del 1865, che individua nel valore di mercato il criterio di determinazione dell'indennità.

Viene introdotta la licenza edilizia, che deve essere richiesta da "chiunque intenda eseguire nuove costruzioni od ampliare quelle esistenti nei centri abitati o dove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione"; si tratta di un istituto gratuito, rilasciato dopo che sia avvenuto il controllo, da parte del Sindaco, che l'opera non contrasti con i dettami di legge.

L'articolato inoltre definisce i contenuti del regolamento edilizio comunale.

Di fondamentale importanza è poi l'introduzione dei cosiddetti vincoli di zona, particolarmente gravosi per la proprietà: a seguito dell'approvazione del Piano Regolatore "il Comune ha la facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona...". Si viene così a suddividere il territorio in zone in cui si può costruire ed altre in cui devono sorgere opere di pubblica utilità. Nessuna indennità è dovuta per i vincoli di zona: fino a che non si realizza l'opera pubblica in questione, non viene corrisposto alcunchè ai proprietari.

La legge 1150/1942, tutto sommato piuttosto avanzata per il tempo, ha ben presto mostrato grossi limiti, non riuscendo a stare al passo con lo sviluppo tumultuoso del Paese.

Le maggiori carenze della legge si possono individuare nelle seguenti:

- la scarsa efficacia della licenza edilizia, obbligatoria solo nei centri abitati, così che tutto il resto del territorio comunale risultava non controllato riguardo alle costruzioni;

- una notevole indefinitezza del Piano Regolatore;

- il grande ritardo con cui si arriva alla definizione del primo elenco di Comuni (100) obbligati a dotarsi di Piano Regolatore, pubblicato nel 1954; fino a questa data solo una trentina se ne erano dotati spontaneamente;

- l'inesistenza delle norme di salvaguardia per il piano regolatore (nelle more di approvazione del piano potevano essere effettuate delle operazioni immobiliari che andavano ad inficiare le scelte strategiche);

- il problema ingenerato dall'apposizione dei vincoli di zona, per i quali non era dovuta alcuna indennità, creando conseguentemente una disparità di trattamento tra i cittadini, a seconda che le proprietà fossero gravate da tale vincolo o meno; ne seguirà una lunga stagione di sentenze della Corte Costituzionale che si esprimerà sempre nel senso della dichiarazione di incostituzionalità della norma;

- le lottizzazioni potevano essere autorizzate dal Comune finchè non fossero approvati i Piani Particolareggiati (ovvero gli strumenti attuativi con cui avrebbe dovuto prendere corpo il piano regolatore), e, visto che quest'ultimi sono stati assai rari, si è ottenuto che gran parte delle costruzioni fossero fatte senza una programmazione pubblica;

- la non definizione di una congrua indennità di esproprio, ma al contrario il fare riferimento alla legge n° 2359 del 1865, per la quale il criterio di individuazione è il valore di mercato.

Già nella prima fase di applicazione della legge, nel periodo della ricostruzione e del boom economico, scoppia il conflitto tra la posizione essenzialmente dirigistica della legge stessa e, viceversa, il regime liberista della proprietà privata dei suoli, in larga misura garantito dalla legislazione italiana. Si può affermare con relativa sicurezza che dalla "lotta" esce vincitrice la proprietà. La pubblica amministrazione, a fronte di una legge urbanistica che le concede ampio potere di controllo sulla trasformazione del territorio (si pensi ai già citati vincoli di zona), non ha però le armi per agire efficacemente (essendo inoltre sprovvista di adeguati staff tecnici al proprio interno). Si assiste perciò ad una situazione per certi versi paradossale: da una parte l'ente pubblico, se vuole intervenire direttamente nella trasformazione urbanistica della città e del territorio, lo deve fare attraverso l'istituto dell'esproprio, corrispondendo cifre molto elevate alla proprietà, mentre dall'altra è permesso operare lottizzazioni nelle parti più diverse del territorio comunale, cui poi segue l'onere da parte del Comune di portarvi le opere di urbanizzazione, a spese della collettività.

Come conseguenza di tale situazione, tra l'altro, si è avuto che gli interventi edilizi pubblici andavano inevitabilmente a situarsi su terreni meno costosi, per lo più lontani dal centro urbano, piuttosto che nei siti urbanisticamente più adatti.

Il disagio avvertito per questa situazione ha portato ben presto alla necessità di una riforma della legge. Negli anni sessanta si avverte l'esigenza di tradurre in atti concreti i principi generali della legge, i quali, comunemente accettati nella forma, risultano negati nella sostanza di una crescita avvenuta essenzialmente in modo spontaneo. Purtroppo non si arriverà a definire una nuova legge quadro, bensì si andrà operando con una serie di provvedimenti di "emergenza" che si pongono come risposte alle varie questioni aperte. Parallelamente vedono la luce alcune leggi per così dire settoriali; tra queste la L. 167 del 1962, istituendo i Piani di Zona, ovvero i Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, di cui i Comuni capoluogo di provincia e quelli con oltre 50.000 abitanti sono obbligati a dotarsi, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto porre le basi per una programmazione per parti dello sviluppo urbano. Questa legge ammette l'esproprio per le aree destinate ad edilizia economica e popolare e calcola l'indennità ai sensi della legge di Napoli del 1885 (legge per il risanamento del centro storico), che equivale circa alla metà del valore di mercato. Fino al 1962 le aree per gli interventi di pubblica utilità, come già detto, venivano scelte per motivi economici tra i terreni periferici alla città, determinando forti aumenti di rendita nelle aree intermedie, così da ingenerare conseguenze notevolissime sullo sviluppo della città.

La "legge ponte": prime modifiche in attesa della riforma

Alla logica dell'emergenza può essere ricondotta la legge 765 del 1967, la cosiddetta "legge ponte" (proprio perchè fatta in attesa di una riforma generale), la prima che porta sostanziali integrazioni alla legge 1150 del 1942. Essa viene approvata sotto la spinta emotiva dei tragici avvenimenti di Agrigento, allorchè un'intera zona della città crolla sotto il peso delle costruzioni speculative abusive. Le contraddizioni indotte dallo sviluppo incontrollato del territorio inducono il governo a varare una legge che cerca di muoversi in senso antispeculativo, attraverso alcuni elementi di controllo, che però non risolvono alla radice i problemi.

E' da sottolineare l'evoluzione culturale avvenuta su molti argomenti interessati dalla legge, ma purtroppo anche il verificarsi di uno dei più clamorosi scandali urbanistici italiani, poichè, indicando che le disposizioni di maggior peso (tra cui l'estensione dell'obbligo della licenza edilizia per ogni tipo di intervento edilizio e su tutto il territorio comunale) sarebbero entrate in vigore l'anno successivo, si permise nell'anno di moratoria la costruzione di oltre 7.000.000 di vani, che non si sarebbero potuti realizzare altrimenti, ponendo così una seria ipoteca sullo sviluppo urbano, oltre ad addebitare l'onere relevantissimo alle Amministrazioni Comunali di provvedere alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Le innovazioni sostanziali apportate dalla legge sono le seguenti:

- le lottizzazioni di terreni sono rese possibili solo nei Comuni provvisti di Piano Regolatore, previa

stipula di convenzione con l'Amministrazione Comunale, in cui il privato si assume gli oneri dell'urbanizzazione primaria e secondaria dell'area, in proporzione all'entità dell'intervento;

- viene definita una forte limitazione alle edificazioni in assenza di strumento urbanistico generale, rendendolo di fatto indispensabile per poter fare interventi di una certa consistenza;

- sono introdotti gli standards urbanistici speciali, ovvero un complesso di limiti miranti a ridurre la discrezionalità dei Comuni in fase di formazione degli strumenti urbanistici, imponendo il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati oltre a rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi; il tutto sarebbe stato definito da due successivi importanti decreti: il D.M. 1404/1968 ed il D.M. 1444/1968.

Rimane però ancora una volta irrisolto il nodo del regime dei suoli e della definizione della congrua indennità di esproprio da corrispondere ai proprietari.

Il regime dei suoli: i pronunciamenti della Corte Costituzionale e le risposte legislative. Dalle "leggi tampone" alla "legge Bucalossi"

Parallelamente al difficoltoso cammino della legislazione si hanno i pronunciamenti della Corte Costituzionale; la famosa sentenza n° 55 del 1968 dichiara l'illegittimità costituzionale degli art. 7 e 40 della L. 1150/1942 "nella parte in cui non prevede un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo". La Corte ha inteso così impedire la formazione di disequaglianze tra diversi proprietari, a seconda che le loro proprietà risultassero gravate da vincolo o meno: il diritto a costruire è considerato prevalente rispetto alle esigenze del pubblico interesse.

Le conseguenze di questo pronunciamento sono catastrofiche per la pianificazione, che viene di fatto bloccata impedendone ogni scelta di tipo strategico.

Per fare fronte alla difficoltà in cui versano i Comuni, ancora una volta, piuttosto che fare ricorso ad una disciplina organica e complessiva, si procede secondo la logica dell'emergenza con un provvedimento che "tampona" la situazione: viene promulgata la L. 1187 del 1968, che sostanzialmente riporta a legalità costituzionale la L. 1150/1942, limitando nel tempo gli effetti dei vincoli di zona che perdono efficacia se entro cinque anni dall'approvazione del piano non si procede all'approvazione dei relativi Piani Particolareggiati.

E' evidente che un lasso di tempo così esiguo di fatto impedisce la pianificazione, ed infatti allo scadere dei 5 anni (senza che fossero stati predisposti i Piani Particolareggiati), ci si trova da capo nella stessa difficile situazione, la cui soluzione viene demandata alla riforma complessiva della legge urbanistica; questa puntualmente non arriva, ma al suo posto si fanno una serie di leggi che iterano fino al 1977 la validità dei vincoli di zona (scaduti dopo 5 anni, ovvero nel 1973): si tratta della L. 756 del 1973 che consente un'ulteriore proroga di due anni dei suddetti vincoli, sempre in attesa di una legge quadro, ed infine di altre due leggi che spostano la scadenza al gennaio 1977.

Nel frattempo viene emanata la L. 865 del 1971 (legge di riforma sulla casa), che, tra l'altro, limita l'indennità di esproprio dei suoli al prezzo del valore agricolo opportunamente modificato da alcuni parametri nell'ambito dei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, con l'obiettivo di ridurre l'onerosità per gli enti pubblici.

Come si vede si arriva addirittura al 1977 senza ancora avere certezza del diritto in materia urbanistica, quando ormai gran parte del territorio nazionale aveva subito enormi trasformazioni, anche strutturali.



TAV. 15 B - Empoli (FI) (1954)

Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso Empoli (FI) - La scomparsa del reticolo idraulico minore e agrario e lo sviluppo edilizio nelle aree di pertinenza fluviale nel confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).



TAV. 15 B - Empoli (FI) (1993)

Con il 1977 si perviene alla promulgazione di una legge assai importante, con la quale il legislatore riteneva di avere sciolto molti nodi problematici, tra cui quello sul regime dei suoli: si tratta della L. 10/1977, la cosiddetta "legge Bucalossi", destinata a porre forti modifiche al diritto ad edificare del proprietario, con l'introduzione del concetto di onerosità della costruzione ed anche di limitazione del diritto ad edificare non solo all'interno delle possibilità definite dal Piano Regolatore ma anche da quelle definite dal nuovo istituto del Programma Pluriennale di Attuazione, che doveva introdurre il parametro temporale nelle trasformazioni del territorio.

La licenza edilizia viene sostituita dalla concessione ad edificare, che è onerosa. In questo modo si riteneva di avere scisso il diritto ad edificare dal diritto di proprietà, baipassando il problema di incostituzionalità posto dalla Corte Costituzionale. Mentre la licenza edilizia si configurava come un mero nulla osta alla volontà di edificare del privato, la concessione presuppone che l'attività edificatoria sia esclusiva prerogativa della collettività, e quindi solo delegata al privato, che di conseguenza non può vantare alcun diritto aggiuntivo. Per quanto riguarda l'indennità di esproprio, conferma quanto definito dalla L. 865/1971, con una modifica a favore del proprietario.

Le ultime sentenze della Corte Costituzionale in materia di regime dei suoli

Il problema del regime dei suoli pare a molti risolto, se non che viene pronunciata la sentenza n° 5 del 1980 della Corte Costituzionale che riafferma l'indissolubilità tra proprietà e diritto a costruire e di conseguenza dichiara non valido il criterio di indennizzo determinato dalla legge 865/1971. L'ente pubblico si trova nuovamente a dovere espropriare a valore di mercato.

Una successiva ulteriore sentenza della Corte Costituzionale, la n° 92 del 1983, torna a definire la validità dei vincoli di zona nei 5 anni, come dettato dalla L. 1187 del 1968. Una validità così breve risulta inconciliabile con la durata a tempo indeterminato degli strumenti urbanistici generali.

A tutt'oggi la questione non ha trovato una congrua soluzione; questo può bastare per capire la difficoltà in cui versa la pianificazione in Italia e quanto mai sia debole il suo ruolo strategico.

Il tema del recupero edilizio

Con il passaggio delle competenze legislative alle Regioni, con i D.P.R. 8/1972 e 616/1977, vengono promulgate una serie di leggi molto significative per il governo del territorio.

Parallelamente ad una prima battuta di arresto della tumultuosa crescita urbana e all'inizio della deindustrializzazione, alla fine degli anni '70 e nei primi anni '80 l'interesse culturale ed anche del legislatore in materia urbanistica si sposta verso il problema del recupero dei centri storici e di conseguenza del riutilizzo del patrimonio edilizio esistente. Vengono così promulgate leggi che, accantonando il problema del regime dei suoli, si occupano della gestione dell'esistente, andando a diminuire le limitazioni, fino ad allora molto gravose, per gli interventi.

Alla fine degli anni '70, la L. 457 del 1978 (Norme per l'edilizia residenziale), determina un quadro organico dei poteri delegati alle Regioni per la programmazione dell'edilizia, sia nuova che di recupero, contemplando anche l'erogazione di finanziamenti sulla base di programmi decennali espressi dalle Regioni stesse; al titolo IV definisce norme generali per il recupero del patrimonio edilizio esistente: "i Comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone (zone di recupero) ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso". Nell'ambito di queste zone possono essere individuati gli immobili e le aree per le

quali il rilascio della concessione edilizia sia subordinata alla formazione dei Piani di Recupero, nuovo strumento introdotto dalla legge.

Successivamente viene emanata la L. 47 del 1985, la cosiddetta "legge sul condono edilizio", che oltre a definire le modalità di sanatoria per le opere eseguite abusivamente fino ad una certa data (che verrà puntualmente posticipata con successivo intervento legislativo), introduce una nuova semplificazione per gli interventi di recupero attraverso la categoria delle "opere interne" ed anche delle procedure relative all'approvazione di strumenti urbanistici, sempre rimandando a specifiche leggi regionali; si occupa inoltre della regolamentazione delle destinazioni d'uso in determinati ambiti del territorio comunale, con uno specifico strumento.

Le leggi collegate alle tematiche ambientali

Tra gli anni '80 e l'inizio del decennio in corso aumenta la consapevolezza dell'interrelazione tra i progetti di crescita urbana e l'impatto ambientale: qualsiasi intervento di trasformazione fisica deve essere in sinergia con lo sviluppo delle risorse ambientali. Si comincia a mettere in relazione la cultura pianificatoria con la valutazione dei suoi effetti sul campo, recependo finalmente anche direttive comunitarie in proposito. Il tradizionale dualismo tra ambiente e sviluppo, che ha pervaso di sé la storia economica italiana del dopoguerra, sembra lentamente venire superato, così che anche l'ambiente comincia ad essere visto come una risorsa in grado di generare nuovo sviluppo.

Il decreto e la successiva legge cosiddetta "Galasso" (dal nome del sottosegretario ai Beni Culturali che firmò il decreto), ovvero la L. 431 del 1985, contribuirono a connotare in modo organico l'idea di tutela del territorio e dell'ambiente. Il territorio nazionale viene sottoposto ad un vincolo immediato e permanente così da tutelare i litorali di mari, laghi e fiumi, boschi e foreste, le montagne al di sopra dei 1200 metri, i parchi nazionali e regionali, le zone umide, le aree archeologiche, i vulcani.

Si tratta di un grande progresso rispetto alla legislazione precedente, che risaliva addirittura al 1939 con la L. 1497 sulle "bellezze naturali": vengono vincolate intere categorie di beni, secondo un criterio oggettivo e non più in modo casuale e puramente discrezionale operando su aree limitate. La legge inoltre obbliga le Regioni a sottoporre a specifica normativa d'uso e valorizzazione ambientale il loro territorio mediante la redazione di Piani Paesistici.

La legge 431/1985 rappresenta una buona legge che arriva però ormai tardi: se fosse stata promulgata (ed ovviamente attuata!) qualche decennio prima, probabilmente il territorio avrebbe subito assai meno deturpazioni.

Sempre in ambito ambientale va a collocarsi la L. 183/1989 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", che "ha per scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi". Essa introduce lo strumento del "Piano di bacino idrografico", di cui sono definiti contenuti e procedure. Il Piano di bacino individua nel bacino idrografico l'ambito fisico di riferimento per gli interventi di pianificazione territoriale, così da superare i problemi di frammentazione e le difficoltà di coordinamento dovuti all'adozione di ambiti territoriali delimitati da confini puramente amministrativi. L'obiettivo del piano è la pianificazione e la programmazione di interventi e la definizione di regole gestionali per la difesa e la valorizzazione del suolo e della qualità delle acque. Il perseguimento di tali obiettivi richiede la definizione di un quadro conoscitivo complesso, articolato intorno a componenti di natura ambientale, economica e sociale, dalla cui analisi emergono i problemi prioritari del bacino nei diversi settori di intervento. Il Piano si configura come uno strumento sintetico di programmazione, in continuo aggiornamento; si viene così a definire come punto di riferimento avanzato cui devono essere commisurati gli altri strumenti di programmazione e pianificazione territoriale,

nell'ambito delle specifiche competenze e tenuto conto dei diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, Autorità di Bacino, Province). In estrema sintesi esso può essere inteso come un piano di utilizzazione e rispetto del territorio in funzione della sua vocazione naturale, al quale si associa un programma di riduzione dei rischi.

Essendo uno strumento sovraordinato agli altri strumenti urbanistici e a molti altri di settore, è auspicabile che siano previsti adeguati raccordi con le molte autorità che a vario titolo agiscono sul territorio, così da poter tratteggiare una strategia coordinata ed in particolare che le Regioni si esprimano con apposito provvedimento legislativo.

In particolare risulta di grande importanza il rapporto con i Piani Territoriali di Coordinamento provinciali che, trattando di tematiche in larga misura simili, dovrebbero rappresentare una prima organizzazione ambientale delle necessità locali, da confrontare in un'ottica di area più vasta e di programmazione unitaria nel piano di bacino.

La riforma delle autonomie locali e il piano territoriale di coordinamento delle province

La più recente legge nazionale che ha implicazioni anche in campo urbanistico è la L. 142 del 1990, la legge sulle autonomie locali, che modifica in modo sostanziale le competenze e le funzioni di Comuni e Province. All' art. 14 definisce le funzioni della Provincia, che diviene l'Ente intermedio tra Comune e Regione, e al successivo individua, tra i suoi compiti di programmazione, anche la stesura ed adozione del Piano Territoriale di Coordinamento, che così dal lontano 1942, (allorché fu introdotto dalla legge 1150), trova finalmente l'ente cui ne compete la redazione. Finalmente la pianificazione di "area vasta" sembra trovare una definizione, sia per quanto riguarda i contenuti che le competenze.

Il piano deve essenzialmente indicare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle principali infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idro-geologica ed idraulico-forestale, oltre alle aree in cui istituire parchi o riserve naturali. Grosse speranze sono riposte nell'attuazione di questo strumento da parte della cultura urbanistica che ne riconosce la potenzialità di elemento ordinatore sovracomunale. Sarebbe inoltre auspicabile che quella configurata dal Piano Territoriale fosse l'occasione per porre fine al regime di separazione tra la pianificazione paesistica e quella urbanistica, perdurato fino ad oggi.

La legislazione regionale: il caso della Toscana

Come già accennato, tornando ai primi anni '70, con il D.P.R. n. 8 del 1972 la maggior parte delle competenze urbanistiche è passata alla Regione; si trattava di competenze limitate e con funzioni prevalentemente amministrative, come l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali o la facoltà di esproprio per pubblica utilità, ma certamente configuravano la possibilità di una nuova stagione di governo del territorio. I criteri con cui le varie Regioni hanno legiferato in materia si possono sostanzialmente ricondurre a due: un primo (peraltro adottato da molte, tra cui l'Emilia Romagna) prevede la pianificazione cosiddetta a cascata, ottenuta con strumenti urbanistici gerarchicamente definiti, come previsto dalla L. 1150/1942; un secondo, al contrario, contempla una pianificazione territoriale sovracomunale, mediante l'individuazione di un Quadro Regionale di Coordinamento Territoriale, pensato per essere costruito secondo una formazione progressiva. Questo secondo criterio, certamente più interessante ma anche assai più complesso, è stato adottato dalla Regione Toscana.

Anche in Toscana le grandi trasformazioni territoriali del dopoguerra sono avvenute sostanzialmente in assenza di controllo: basti pensare che nel 1963, cioè in pieno boom economico, degli 86 comuni

obbligati per decreto ministeriale a redigere il Piano Regolatore, solo 9 ne erano dotati. Sin dal suo insediamento il governo regionale afferma la volontà di pervenire a una nuova legge urbanistica che aggiornasse la L. 1150. Le prime normative si configurano come "transitorie", perchè adottate in attesa di una riforma nazionale; quelle relative alla seconda legislatura si concentrano invece sulla definizione di una legge urbanistica regionale, che arrivò a definizione però solo nel 1984 con la L.R. 74/1984: "Norme urbanistiche integrative".

Parallelamente la Regione Toscana emana provvedimenti legislativi che precisano i contenuti regionali di leggi nazionali importanti, come la L.R. 59/1980 "Norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente", in attuazione della legge 457/1978, che tende appunto ad incentivare la conoscenza ed il recupero del patrimonio edilizio esistente, introducendo la necessità di operare una preventiva analisi sul territorio, oppure con leggi settoriali che ne interessano solo alcune parti, come la L.R. 52/1982 sulle aree protette "Norme per la formazione delle aree protette, dei parchi e delle risorse naturali in Toscana". Quest'ultima legge anticipa la L. 431/1985, o "legge Galasso", così che dopo l'introduzione di quest'ultima verrà modificata e riformulata.

Di notevole interesse anche la L.R. 10/1979 sulle aree agricole, che segna un grosso cambiamento normativo in proposito, poichè subordina le nuove costruzioni in tali aree non tanto ad un indice territoriale, bensì alla conduzione della azienda, cercando di far fronte ai notevoli fenomeni speculativi di trasformazione, cui il patrimonio edilizio rurale veniva sottoposto, soprattutto in zone di particolare valore paesistico - ambientale.

La L.R. 74/1984 "Norme Urbanistiche Integrative", ha come obiettivo l'integrazione della legislazione transitoria e di settore già emanata con un provvedimento essenzialmente procedurale e gestionale. Finalità della legge è "il miglioramento qualitativo degli atti della pianificazione territoriale e il loro organico collegamento con gli obiettivi dello sviluppo economico e sociale".

Infine la recente L.R. 5/1995: "Norme per il governo del territorio" configura il nuovo assetto della pianificazione e programmazione territoriale ed urbanistica del territorio regionale; essa costituisce l'attuazione della riforma delle autonomie locali, ex legge 142 del 1990.

La legge indica tra le finalità la volontà di indirizzare le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile, garantendo trasparenza e partecipazione (art.1). Si assiste ad un cambiamento di impostazione culturale: le trasformazioni territoriali si devono porre sia come punto di partenza che come obiettivo ineludibile per la salvaguardia, conservazione e potenziamento delle risorse del territorio, che dovranno essere tramandate alle generazioni future. In questa ottica il territorio non è più visto come un mero supporto per le trasformazioni urbanistiche, più o meno controllate, ma come valore in sè, con tutte le sue componenti.

Vengono individuati tre livelli istituzionali sub-statali, cui compete la costruzione del processo di pianificazione, ognuno con un proprio specifico campo di operatività e di responsabilità nel governo del territorio, ovvero quello regionale, provinciale e comunale. Così alla Regione spetta il coordinamento generale e la programmazione delle azioni per il governo del territorio; alle Province il coordinamento degli strumenti urbanistici comunali e la pianificazione territoriale relativa all'area vasta provinciale. Infine ai Comuni compete la pianificazione urbanistica e la gestione diretta del territorio.

Tre sono gli strumenti di piano che competono ai livelli istituzionali:

- il Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.), a livello regionale;
- il Piano Territoriale di Coordinamento (P.T.C.), a livello provinciale;

- il Piano Regolatore Generale (P.R.G.), a livello comunale.

Si tratta di strumenti strettamente correlati: infatti i diversi soggetti istituzionali sono coinvolti sin dalle prime fasi nel processo di formazione degli atti di pianificazione. La legge ha introdotto un meccanismo per cui ogni soggetto approva l'atto di pianificazione che ha adottato, ovviamente nei limiti delle proprie competenze, mentre gli altri soggetti da un lato partecipano alla formazione dell'atto stesso e dall'altro ne verificano la compatibilità con i propri atti di pianificazione. Certamente un elemento di novità è il superamento dell'approccio settoriale ai problemi del territorio con l'affermazione che il "governo del territorio" ha carattere unitario e deve rispondere al concetto di "sviluppo sostenibile".

Il Piano Regolatore Comunale cambia sostanzialmente fisionomia, visto che viene ad articolarsi in due parti: una contenente le indicazioni a carattere strategico e le regole invariabili da rispettare nelle trasformazioni territoriali e un'altra, prettamente gestionale e di dettaglio, che individua le regole per l'utilizzazione della proprietà immobiliare (si tratta del Piano Strutturale e del Regolamento Urbanistico). E' previsto anche un nuovo strumento, il Programma Integrato d'Intervento, relazionato al quadro amministrativo conseguente alla nuova legge elettorale per gli enti locali: esso si potrebbe configurare come il "piano del Sindaco", col quale è possibile attuare quella parte di programma che si ritiene realizzabile con le relative risorse finanziarie a ciò destinate nel periodo del mandato amministrativo.

Come si può intuire, si va a delineare una nuova stagione pianificatoria che necessiterà di chiarimenti soprattutto per gli aspetti più specificatamente operativi, che possono vedere delle difficoltà soprattutto nella collaborazione tra gli Enti.

Conclusioni

In estrema sintesi il governo del territorio in Italia, come si evince dalla trattazione fatta, ha visto una serie di nodi insoluti, che tra l'altro possono costituire una chiave di lettura dei vari filoni della legislazione in materia, che proprio perchè non si è strutturata organicamente, con una successione cronologica coerente, risulta di assai arduo studio.

I nodi fondamentali sono i seguenti:

- l'estremo ritardo (fine degli anni '60) con cui si arriva a leggi che obblighino i Comuni a dotarsi di strumenti urbanistici generali rispetto a molti paesi europei;

- lo scarsissimo interesse verso i problemi di ordine ambientale e loro totale sottovalutazione, in onore di uno sviluppo che sembrava inarrestabile e assolutamente strategico per il Paese (solo a metà degli anni '80 si comincia ad affrontare il problema con interventi legislativi e l'istituzione del Ministero dell'Ambiente);

- l'irrisolto problema del "regime dei suoli" e delle modalità di esproprio, vero "tallone di Achille" di tutto l'impalcato disciplinare; a tutt'oggi manca una soluzione che sia equa sia per i proprietari che per gli enti pubblici, che permetta realmente di pianificare;

- una proliferazione enorme di leggi e leggine, con la conseguente confusione di competenze che deriva, tra l'altro, da una continua altalenante tendenza dal centralismo al decentramento;

- il ritardo notevolissimo con cui si dà corpo al dettato costituzionale sulla istituzione delle Regioni a statuto ordinario: bisogna infatti attendere il 1977 per ottenere una compiuta delega della materia urbanistica;

- l'assoluta assenza della pianificazione di area vasta pressoché fino ad oggi (nonostante già la L. 1150/1942 individuasse i piani territoriali di coordinamento, anche se in modo poco chiaro per quanto riguardava l'ambito territoriale di riferimento e l'ente cui ne competesse la redazione, rarissimi sono stati i

casi di piani approvati). La L. 142/1990 fa chiarezza in tal senso, individuando nella Provincia l'ente cui spetta la redazione del piano. Alcune Regioni hanno legiferato a questo proposito, tra cui la Regione Toscana, che con la nuova legge urbanistica, la L.R. 5/1995, conferma la titolarità provinciale del piano territoriale di coordinamento e ne tratteggia i contenuti;

- il ruolo potenziale della pubblica amministrazione non ha trovato modo di esplicitarsi, ma al contrario gli enti territoriali si sono dimostrati molto carenti nella gestione del governo del territorio.

Da questo coacervo di problematiche deriva la questione della disponibilità dei suoli e del loro prezzo di acquisizione per la localizzazione degli interventi pubblici, della loro integrazione con il contesto urbano, dell'equilibrio tra residenza, lavoro, servizi, come pure della tutela del territorio, prevedendone adeguati atti per il rispetto dell'equilibrio idraulico ed idrogeologico.