

ISTITUTO NAZIONALE DI ARCHITETTURA  
IN/ARCH

2° Congresso Nazionale di Architettura

*“Politiche edilizie e urbanistiche in Italia”*

“La pianificazione territoriale:  
la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli”

*Prof. Franco Archibugi*  
Università della Calabria

Roma, Palazzo Taverna, 1-3-Luglio 1981



## Indice-sommario

1. A proposito del “fallimento” della pianificazione territoriale.....	4
2. Il difetto di “integrazione” della esperienza passata.....	7
3. Falsi ostacoli all'avvio di un “quadro istituzionale” ordinato .....	8
4. Progressi negli altri paesi europei.....	10
4.1. Francia .....	11
4.2. Gran Bretagna.....	12
4.3. Germania Federale.....	15
5. Le premesse per un rilancio della pianificazione territoriale in Italia .....	17
6. Le linee di una riforma del “quadro istituzionale” in Italia .....	19

## **Premessa**

L'Istituto Nazionale di Architettura ha posto all'ordine del giorno del suo 2° Congresso Nazionale di Architettura 1981, sotto il tema generale “Politiche edilizie e urbanistiche in Italia”, una discussione sulla *“funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli”*.

L'argomento non è certo nè nuovo nè facile. Anzi, direi che la continuità con la quale è stato dibattuto, nel nostro paese come altrove, nel corso delle esperienze di pianificazione territoriale succedutasi dal dopoguerra ad oggi, e la complessità dei problemi che sono connessi ad una sua efficace e non semplicistica trattazione, lo fanno un argomento “perenne” in tema di pianificazione, e il cuore stesso di ogni speranza di introdurre metodi e sistemi di pianificazione più efficienti e stabili.

Ogni momento storico, però, ha la sua fisionomia: e oggi, agli inizi di un nuovo decennio di speranze e di propositi, una riflessione sulla funzionalità del “quadro istituzionale” della pianificazione territoriale, può avere un significato particolare, tenuto conto dell'esito che il dibattito e le esperienze hanno avuto in questo paese negli ultimi tre decenni, e dell'evoluzione contemporanea che si è avuta nello stesso periodo di tempo, ma soprattutto nell'ultimo decennio, in altri paesi europei, cui l'Italia - per analogia di dimensione, sviluppo, storia e per coinvolgimento nella comunità europea - non può non fare riferimento. In altri termini, questo sembra un momento particolarmente opportuno (per le ragioni che verremo esponendo) di fare il punto sull'argomento, per l'impellenza di una iniziativa riformatoria che si fa oggi sentire, proprio sul terreno del quadro istituzionale, al fine di rilanciare un serio, e non velleitario, sistema di pianificazione territoriale.

### **1. A proposito del “fallimento” della pianificazione territoriale**

E' luogo comune oggi (ma così e ormai da molto tempo) lamentarsi sul “fallimento” della pianificazione in questo paese. Per quanto diversità vi possano essere nella interpretazione di questo fallimento e nella valutazione delle cause che lo hanno determinato, siamo di fronte ad un raro caso di unanimità di opinione circa il predetto fallimento. Non sarò certo così stravagante da mettermi fuori di questa

unanimità: il disordine e la devastazione delle nostre città, delle campagne, delle coste e delle risorse naturali ne sono una testimonianza troppo visibile. Ma il fallimento va visto come fallimento di qualcosa che non ha trovato mai in Italia una seria occasione, non solo di applicazione o di attuazione, ma semplicemente di esistenza. Insomma, dei veri e propri “piani territoriali”, degni di questo nome, in Italia non sono mai esistiti. Le formulazioni che sono giunte ad essere sancite da organi aventi la competente autorità politica di decisione e di gestione, sono minime; e quelle che vi arrivarono, si presentarono così avulse da un contesto complessivo, così sporadiche ed occasionali, da rendere poco significativa la loro stessa sanzione politica.

Diamo, in proposito, un colpo d'occhio generale.

Il “quadro istituzionale” della pianificazione territoriale è ancora fornito da quanto previsto dalla legge “urbanistica” del 1942, salvo quanto previsto (ed in materia nessuna sostanziale novità è stata introdotta) dalle leggi di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato: DPR 1972 n 8 e DPR 1976 n 616, in attuazione della legge n. 382 del 1975. Nella legge del 1942 - come noto - si prevedeva la “facoltà” del Ministero dei LL.PP. di compilare i “Piani territoriali di coordinamento”; e il Ministero attraverso alcuni ispettorati compartimentali, poi provveditorati, negli anni '50 si avvia alla redazione di tali piani, anche sotto la spinta dell'Inu e di una cultura urbanistica incipiente, che non mi sentirei affatto di rinnegare con troppa leggerezza. Di tali piani ne rimase ben poca cosa, anche se non furono - laddove prodotti, e per pura “facoltà” del Ministero, e senza alcun vincolo nè procedurale nè temporale - del tutto inutili nell'orientare almeno le scelte di alcune opere infrastrutturali governate e promosse dalla stessa amministrazione dei LL.PP. Hanno fallito questi piani? Certo, nella misura in cui ve ne erano pochissimi, e quei pochi svincolati da ogni scadenza e procedura, il fallimento era implicito nello stesso “quadro istituzionale” che li prevedeva: cioè la legge del 1942. Prima di andare a cercare ragioni più complesse per il loro “fallimento”, quelle più immediate le troviamo nel modo stesso in cui quei piani nacquero: giacchè furono un aborto.

La legge del 1942 creò inoltre un altro strumento di “disciplina dell'attività urbanistica”: il “Piano regolatore comunale”, articolato in quello “generale” (con eventuale e sporadica possibilità di un piano “intercomunale”) e in quello “particolareggiato”. Questo secondo

strumento cioè il piano comunale, sia generale che particolareggiato ha avuto una vita più consistente: molti comuni, specie i più importanti e con crescita più rapida, e certamente quelli per i quali la formazione del piano era resa obbligatoria (attraverso un elenco ricorrentemente predisposto dal Ministero dei LL.PP.) hanno provveduto alla elaborazione e alla gestione di piani nel territorio di loro competenza.

La vicenda della pianificazione comunale in Italia negli ultimi trenta anni non è certo fra le più esaltanti; essa non solo non ha saputo arrestare il processo di speculazione fondiaria ed edilizia che ha stravolto la natura e la bellezza delle nostre più importanti città e dei nostri migliori posti di vacanza, ma in molti casi si è fatta complice di quella stessa speculazione. Pur tuttavia non mi sentirei di affermare che la totale assenza dei piani regolatori comunali avrebbe dato gli stessi risultati; nè che tali piani non abbiano costituito un qualche freno e un qualche indirizzo alla crescita tumultuosa delle città. Certo si può parlare di un loro fallimento nella misura in cui non hanno conseguito gli obiettivi che si proponevano; ma un minimo di salvaguardia e di indirizzo di crescita lo hanno garantito. Tutto sta se si guarda al meglio che ci si aspettava o al peggio che avrebbe potuto capitare.

Inoltre non è da dimenticare che i piani territoriali di coordinamento avrebbero avuto la funzione appunto di “coordinare” i piani di livello inferiore, e cioè i piani comunali. Non si capisce perché il legislatore del 1942 rese facoltativi gli strumenti coordinatori e invece obbligatori gli strumenti coordinandi (almeno per un cospicuo numero di comuni). Sta di fatto che in assenza di piani coordinatori di livello superiore, i piani comunali trovarono una causa in più per essere definiti non in termini operativi - sulla base di vincoli “a monte” precisi - ma in termini solo “propositivi” generali circa la destinazione dei suoli; e ne conseguì una loro minore garanzia di fattibilità. Uno dei protagonisti più illustri della pianificazione urbanistica di questo periodo ha affermato:

*“la logica stessa di questo tipo di pianificazione indiretta e stemporalizzata porta a concepire il piano più come somma di iniziative possibili che come insieme di operazioni da compiere”* (G. Astengo, nella voce Urbanistica, dell'Enciclopedia Universale dell'Arte, Sansoni, Firenze).

La consapevolezza quindi dei limiti operativi e, perciò, applicativi della massa di piani regolatori prodotti in Italia fino ad oggi, era chiara anche alle persone più autorevolmente impegnate in questo tipo di attività.

Ed è solo in tal senso che è giusto parlare di “fallimento” di questa esperienza: perché trovava i suoi limiti in se stessa, nella natura dei piani, nella metodologia con la quale venivano elaborati, della impostazione essenzialmente architettonica visuale nella quale venivano concepiti, nella inesistenza di un loro rapporto “sistemico” con i piani di scala superiore (data l'inefficacia di un quadro istituzionale), nell'assenza di una loro valutazione “integrata” con gli aspetti socioeconomici e finanziari; prima ancora che nella loro gestione perversa e truffaldina.

## **2. Il difetto di “integrazione” della esperienza passata**

Dunque, in sintesi, il limite della natura dei piani in questa esperienza storica del nostro paese sembra essere stato l'assenza di ogni loro sistemica relazione, di tipo sia “verticale” (con piani di scala superiore e inferiore) che “orizzontale” (essenzialmente con piani economici, o meglio con gli aspetti economici del piano territoriale complessivo).

Su questo bisogno di “integrazione” con la programmazione economica, si sviluppò negli anni '60 un vasto dibattito, agli albori della esperienza nazionale di programmazione in questo paese. Ma come risultato si ebbe, paradossalmente, un ulteriore stallo di ogni forma di pianificazione territoriale. In attesa di rendere più coerenti i piani territoriali con la programmazione economica, si arrestò quel poco di iniziativa che si aveva avuto nel campo, limitato ma in qualche modo attivo, della pianificazione territoriale in senso fisico; si perse qualcosa (per quanto misera) senza guadagnarne di migliore, giacché la programmazione economica fu strozzata sul nascere e non proliferò alcun sistema di piani integrati.

Fallimento anche in questo caso? Certamente: nel senso che i piani “nuovi” e integrati non nacquero affatto.

E' vero, vi fu l'esperienza effimera dei Comitati regionali di programmazione economica (periodo 1966-70); qui si elaborarono studi di pianificazione a livello regionale di carattere abbastanza

integrato, economico-urbanistico. Non entriamo nel merito della qualità, in generale, di tali studi. Questi studi soffrirono tuttavia dell'assenza di un adeguato quadro di riferimento nazionale ovvero interregionale, che contenesse appunto una articolazione regionale sulla quale costruire i piani regionali dei Crpe (e poi delle Regioni). Essi dunque, soprattutto dal lato economico, costituirono una “somma di iniziative possibili” piuttosto che “insieme di operazioni” fattibili. Ciò nonostante non mi sentirei di affermare che dai piani dei Crpe non ne è scaturito comunque un certo orientamento per la gestione del territorio regionale e che tale orientamento non ha avuto nessuna influenza sul concreto sviluppo del territorio stesso. Fallimento sì, ma anche in questo caso per inagibilità dello strumento (il piano), e non per difficoltà applicative dello stesso.

Con gli anni '70, la palla è passata alle Regioni, “competenti” per “Costituzione nell'urbanistica” (nonchè in altre materie assai legate all'uso del territorio). I piani territoriali, con o senza integrazione orizzontale, avrebbero potuto prodursi da parte delle Regioni, utilizzando fra l'altro l'eredità del lavoro dei Crpe. Fino al 1975, le Regioni attesero il “trasferimento” dei poteri e, soprattutto, i mezzi finanziari, benchè la produzione dei piani territoriali non avesse bisogno di ciò in modo stretto, essendo sufficiente in proposito il dettato costituzionale. Ma dal 1975 ad oggi le cose sono rimaste pressappoco le stesse. La produzione di piani da parte delle Regioni è rimasta assai scarsa, con scarsa integrazione orizzontale e nessuna integrazione verticale.

Anche per gli anni '70, dunque, nel loro complesso è difficile parlare di “fallimento” per qualcosa che non ha tentato di venire alla luce e di consolidarsi in una routine.

### **3. Falsi ostacoli all'avvio di un “quadro istituzionale” ordinato**

Ad un colpo d'occhio retrospettivo generale, dunque, balza evidente che la causa più importante e più semplice nello stesso tempo di fallimento della pianificazione territoriale sia proprio l'inesistenza di un quadro istituzionale che la rendesse possibile. E quel poco di “istituzionale” esistente (derivante dalla legge del 1942!) era del tutto incoerente con le nuove realtà sia istituzionali (nuova costituzione e nuovi ruoli regionali), sia socio-economiche (urbanizzazione del



territorio, sviluppo tecnologico, problemi ambientali, metodi di organizzazione della produzione, natura e dimensione dei servizi urbani, etc.). E quando dico “inesistenza” del quadro istituzionale, non intendo “cattivo funzionamento” o “inefficienza”: intendo proprio “inesistenza”. Ecco perchè prima ancora di andare a scavare motivi complessi e profondi del fallimento, nella natura stessa della società capitalista o nei rapporti di classe, non meglio identificati, varrebbe la pena di provare se dei piani effettivamente esistenti e coordinati fra loro, e la loro gestione organicamente definita in un quadro istituzionale che fissasse Contenuti e procedure del processo decisionale, avrebbero dato dei risultati così fallimentari come si pretende.

Probabilmente sì. Sono anch'io convinto che i poteri costituiti dagli interessi dei gruppi economici più potenti hanno una grande influenza sulla cattiva “gestione” dei piani e il risultato di renderli largamente disattesi nella realtà delle cose. (Non sottovalutiamo, inoltre, in democrazia, anche l'incidenza dei gruppi economici meno potenti, come dimostra il caso dell'abusivismo piccolo e spicciolo). Sono anch'io convinto che la presenza di forti margini di possibilità speculative da parte di centri operativi più o meno privati, costituisce un incentivo notevole al sabotaggio dei piani, alla gestione corrotta di essi, e quindi alla loro “non-applicazione” □ E sono altresì convinto che l'azione dei gruppi speculativi (fondata sul diritto di proprietà assoluta dei suoli) sia stata alla base del sabotaggio perfino del quadro istituzionale qui perorato.

Ma non vedo alternative. Per modificare le condizioni operative del mercato capitalista dei suoli, che tanta influenza ha sull'uso del territorio, non vedo altro mezzo che la *proliferazione dei piani*, in un quadro istituzionale il più possibile definito, piani che siano economicamente validi, e quindi fattibili, e gestiti quanto più possibile da una amministrazione efficiente e capace.

Agli inizi il fallimento lo darei per ... assicurato! Ma ciò non toglie che è solo attraverso questa via che possiamo introdurre qualche elemento riformatorio nel processo di controllo della crescita del territorio. Non vedo altre scorciatoie. Sappiamo che l'azione di pianificazione deve superare numerosi ostacoli, che definirei organici alle società capitalistiche contemporanee: il sabotaggio degli interessi costituiti di parte, le resistenze degli stessi decisori politici (restii a limitare la loro libertà di azione); e soprattutto l'impreparazione e le

vecchie abitudini dell'apparato amministrativo. Rimuovere questi ostacoli è dunque indispensabile. Ma non vedo altro modo di rimuoverli che con la pianificazione stessa. Ripeto: non vedo scorciatoie più praticabili.

Anzi, vedo che la sfiducia nella pianificazione e la perdita di “tensione” che si realizza presso gli stessi fautori di essa, alla ricerca di palinogenesi divagatorie, è il più grosso regalo che si fa alla speculazione; il caso italiano è emblematico al riguardo: ancora prima di provare il grado di capacità dei piani di intervenire nel modificare la realtà, si è incominciato a discettare sull'incapacità di “questa” pianificazione di avere successo, si è “buttato tutto, e subito, a politica”, ci si è fasciati la testa è il caso di dirlo prima di averla rotta. Passando subito, con l'impazienza tipica del nostro carattere nazionale, all'incasso del successo prima di aver concluso l'operazione e di averla seriamente sperimentata, ci troviamo di nuovo, e in permanenza, all'anno zero di ogni esperienza seria ed effettiva, incerti come sempre, se il fallimento sia dovuto alle cose o a noi stessi. Con le nostre stesse mani” ci siamo preclusi di dare inizio ad un serio periodo sperimentale, ad una fase di preparazione (di cui con difficoltà si potrebbero predire i tempi) di adattamento e di inevitabile insuccesso. Si è perciò noi stessi ritardato il processo desiderato.

#### **4. Progressi negli altri paesi europei**

Ben altra è stata l'evoluzione delle esperienze di pianificazione territoriale negli altri paesi europei.

Partiti da posizioni non certo peggiori delle nostre, relativamente al quadro istituzionale, ma neppure assai migliori (giacché occorre riconoscere che la nostra legge del 1942, per la cultura del tempo, non era affatto male), e dopo un periodo non dissimile al nostro di dibattito e di sperimentazione un po' caotica durante gli anni '50 (in cui si sono accumulate le tensioni emerse dalla inadeguatezza dei vecchi approcci di pianificazione territoriale del passato, comuni alla cultura urbanistica europea nel periodo fra le due guerre; in ognuno dei più importanti paesi europei si è provveduto a fornire - tra gli anni '60 e l'inizio degli anni '70 - un nuovo “quadro istituzionale” operativo della pianificazione territoriale, coerente certamente con le innovazioni istituzionali intervenute certamente in questi paesi nel

frattempo, ma anche e soprattutto con le nuove esigenze di integrazione verticale e orizzontale dei piani, intervenute con l'evoluzione della cultura urbanistica e pianificatoria ed anche con l'evoluzione delle strutture stesse di uso del territorio nella fase attuale dello sviluppo economico e sociale delle società industriali.

Diamo anche a queste esperienze europee un rapido colpo d'occhio.

#### ***4.1. Francia***

In Francia, paese a noi più vicino da molti punti di vista, agli inizi degli anni '70 si è data una sistemazione generale al “quadro istituzionale” utilizzando istituti antichi, già creati da precedenti iniziative legislative, e creandone di nuovi con un certo numero di nuove iniziative legislative.

A livello nazionale, ha operato fin dal 1963 un organismo centrale la “Delegazione all'assetto del territorio e all'azione regionale” (DATAR) corredata da un certo numero di comitati di consultazione e di controllo, e che opera in stretta relazione operativa con il “Commissariato al piano” francese. (La Francia è giunta al suo 8° piano quinquennale, regolarmente prodotto a livello nazionale, come regola indicativa di crescita dell'economia e della società nazionale, con un miglioramento tecnico e politico che viene acquisito ad ogni sua edizione). La DATAR ha il ruolo di coordinamento, sia a livello di elaborazione che di attuazione, della politica territoriale. Suo compito è quello di elaborare lo “Schema generale di assetto del territorio” che è un piano a lungo termine (20 anni) che riguarda lo sviluppo “futuribile” dell'intero territorio francese; nonchè di elaborare, in integrazione con il Commissariato al piano, le parti territoriali e la disaggregazione regionale del Piano quinquennale (che è oggetto di adozione da parte del Parlamento).

A livello regionale, fin dal 1964 operavano in Francia delle “Commissioni di sviluppo economico regionale (“Coder” molto simili ai nostri Crpe, le quali sotto dei “Prefetti di regione” elaboravano dei documenti regionali di piano, che dal 1971 sono divenuti formalmente (e con maggiore respiro di contenuto e di definizione formale) dei veri e propri “Programmi regionali di sviluppo e di infrastrutturazione” (Prde). I Prde non sono sottoposti ad una approvazione formale dell'autorità centrale e non comportano alcun impegno di questa per le

spese di interesse generale. I Prde tuttavia servono di riferimento ai “pacchetti” finanziari delle regioni, e il Governo centrale deve presentare al Parlamento un rapporto annuale sull' “attuazione” dei Prde. I Prde sono dunque dei piani abbastanza integrati, verticalmente e orizzontalmente. (Ricordiamo che le “regioni” francesi sono 21).

A livello subregionale, gli strumenti della pianificazione sono:

- *gli Sdau* (“Schemi regolatori di pianificazione e di urbanistica”), elaborati sotto la responsabilità dei “Prefetti di dipartimento” e approvati dal Consiglio di stato dopo le delibere comunali e il parere dei ministeri interessati;
- *i Par* (“Piani di sistemazione rurale”) che completano il livello di pianificazione degli Sdau;
- *i Pos* (“Piani di occupazione del suolo”), che applicano per le differenti porzioni di territorio previste dagli Sdau e dai Par le regole di utilizzazione del suolo; e a differenza degli Sdau e dei Par che sono vincolanti solo per la pubblica amministrazione essi possono essere opposti anche ai privati;

#### **4.2. Gran Bretagna**

In Gran Bretagna, l'intera materia è stata regolata da una nuova legge varata nel 1971, proprio allo scopo di assicurare un *processo integrato*, verticalmente e orizzontalmente, all'insieme delle attività di pianificazione.

A livello *centrale*, l'intero processo di pianificazione territoriale è promosso e sorvegliato dal “Dipartimento per l'ambiente”. Non esiste in Gran Bretagna alcun livello “nazionale” di pianificazione territoriale, che elabori e gestisca un proprio documento di piano. Il “Consiglio nazionale per lo sviluppo economico” (*Nedc*, detto anche “Neddy”) e il suo relativo “Ufficio”, si occupano esclusivamente di programmazione macro-economica, ed anche in modo alquanto blando. Tuttavia il Dipartimento per l'ambiente ha il compito di “approvare” i “piani di struttura” (vedi in seguito), cioè i piani territoriali elaborati e gestiti a livello di “contea”.

Inoltre il territorio britannico è diviso in 10 regioni standards (senza alcuna autonomia amministrativa) da “essere usate per la pianificazione economica”, nelle quali opera un “Consiglio regionale per la pianificazione economica” (*Repc*) con relativo “Ufficio”

(*Board*). Tali organi hanno il compito di elaborare documenti e studi di pianificazione economica, che si sommano in documenti denominati “Strategie regionali” (*Regional strategies*). In questi documenti l'uso del suolo e la pianificazione territoriale sono parti integranti e importanti, e possono costituire una base di informazione e di riferimento per le autorità locali di pianificazione, soprattutto a livello di contea. Le “strategie regionali”, sono, per loro parte, il prodotto di una certa disaggregazione della pianificazione macro-economica nazionale.

Ma il vero livello di pianificazione territoriale che fornisce il “quadro istituzionale” riordinato e funzionalizzato della legge del 1971 è quello delle “Contee”, che rappresentano il livello più importante di organizzazione amministrativa locale, con larga autonomia amministrativa. Le contee in Gran Bretagna sono oltre 60: 45 in Inghilterra (di cui 6 dette “metropolitane” e 39 dette “non-metropolitane”), 8 nel Galles e 9 in Scozia (ma qui si chiamano “regioni”) più 3 “aree insulari”. Dalle autorità di queste contee (i “consigli di contea”) vengono definiti per prescrizione della legge nazionale i “Piani di struttura” (*Structure plans*); che devono essere obbligatoriamente sottoposti per approvazione all'autorità centrale (il Dipartimento per l'ambiente).

I piani di struttura sono autentici documenti di pianificazione territoriale integrata, socio-economica e fisica. Sulla metodologia di essi vi è stato in Gran Bretagna un grande dibattito tecnico-scientifico negli ultimi dieci anni, che ha approdato a certi criteri e regole abbastanza definiti, anche se ancora insoddisfacenti. Il piano di struttura è inoltre elaborato secondo una precisa procedura, fissata dalla legge, che si incentra sulla redazione preliminare di un “rapporto ricognitivo” (*survey report*) sul quale si apre un periodo ben definito di concertazione fra parti sociali e autorità locali.

Per avere un'idea del carattere “integrato” del piano di struttura inglese basti qui ricordare assai sinteticamente che fra i suoi “contenuti” fissati dalla legge devono esserci: a) la localizzazione e il livello della occupazione; b) la localizzazione e la dimensione delle residenze e dell' habitat; c) il sistema dei trasporti; d) la possibilità di salvaguardare il carattere della zona (urbana, rurale, etc.); e) le possibilità offerte per la ricreazione e il turismo; f) la localizzazione e la dimensione dei centri commerciali e dei servizi in generale; g) la

localizzazione e le dimensioni delle operazioni di risanamento ambientale.

Il secondo livello di pianificazione territoriale in Gran Bretagna, quello più impegnato nella definizione normativa della utilizzazione del suolo, è quello dei “distretti” nei quali si suddivide ciascuna contea. Le autorità di distretto sono anche qui dei “Consigli” (*District councils*), che elaborano il “Piano locale” (*Local plan*), che può essere di tre tipi:

- “Piano di distretto” (*District plan*) che formula proposte concernenti lo “sviluppo” ed ogni altra utilizzazione del suolo in una parte data della zona di competenza della autorità di distretto;
- il “Piano delle zone di intervento” (*Action area plan*) che costituisce lo strumento principale per la pianificazione del rinnovo urbano;
- il “Piano ad hoc” (*Subject plan*) che concerne in dettaglio la pianificazione di un certo tipo di “sviluppo” o di altra utilizzazione del suolo (per es. lo sfruttamento minerario di una zona).

Di conseguenza è possibile che ad un dato momento si abbiano su una stessa area più “piani locali”, che tuttavia sono gestiti, e quindi coordinati, dalla stessa autorità locale, il Consiglio di distretto.

La legge del 1971 determina in modo assai preciso le procedure per il coordinamento (verticale) dei piani locali ai piani di struttura. Innanzitutto i Consigli di contea debbono rilasciare un “certificato” di conformità (certification) dei piani locali ai piani di struttura.

Inoltre (secondo una legge amministrativa del 1972 sul “governo locale”) le autorità di contea sono incaricate di prevedere e di rivedere, in consultazione con le autorità di distretto degli “Schemi” (*Development plan schemes*), per la preparazione dei piani locali. Questi “schemi” forniscono il quadro formale per l'organizzazione della pianificazione locale, indicando in particolare: titolo, natura e contenuto di ogni piano, l'autorità e chi dovrà istituirlo, i rapporti fra i differenti piani, etc. In questa stretta correlazione fra piani locali e piani di struttura è garantita l'integrazione più importante verticale della pianificazione territoriale; e nella natura dei piani di struttura è garantita invece l'integrazione orizzontale.

Inoltre è bene richiamare la facoltà istituita dalla legge del 1971 per il Dipartimento per l'ambiente (nelle persone dei tre segretari di stato, per l'Inghilterra, per il Galles e per la Scozia) di istituire, con una ordinanza, un “Comitato misto di pianificazione” (*Joint planning*

*board*) fra due o più. Consigli di contea oppure fra due o più Consigli di distretto, tutte le volte che problemi territoriali di livello superiore lo rendano necessario o opportuno.

### 4.3. Germania Federale

In Germania federale, la pianificazione territoriale ha una importante e antica tradizione a livello di “stati” (*länder*). Tuttavia il “quadro istituzionale” complessivo, tenuto conto dell'ordinamento amministrativo vigente (a carattere fortemente “federativo”, come è noto) è stato riordinato nel 1965 da una legge federale “sulla sistemazione del territorio” (*Raumordnungsgesetz*), che fissa alcuni principi generali in materia di pianificazione fisica, che sono obbligatori per tutte le attività sia delle istituzioni federali che di quelle dei *länder*.

A livello nazionale, cioè federale, il quadro istituzionale è stato inoltre perfezionato da una legge del 1975 che ha adottato un “Programma di sistemazione territoriale generale per il territorio federale” (*Raumordnungsprogramm für die gross raumige Entwicklung des Bundesgebiet*).

Tale Programma, concepito come strumento di coordinamento a livello federale di tutti i piani e di tutte le misure nazionali suscettibili di incidere sulla struttura e lo sviluppo delle differenti regioni, serve come strumento del governo centrale di orientamento per la pianificazione fisica dei *länder*, nonché della pianificazione a livelli inferiore ai *länder*. Per quel che concerne il livello geografico, questo Programma divide il territorio federale in 38 “unità territoriali” (*Gebietseinheiten*), che corrispondono poco alle unità di governo locale, che sono, nell'ordine:

- i *länder* (che potremmo dire “Stati”) e le *staadt-staat* (“Città-stato”), che insieme sono 11 di numero;
- le *Regierungsbezirke*, (che potremmo denominare “circoscrizioni di governo”) che sono 35 di numero;
- i *Kreise* e *Kreisfreie Städte* (“Distretti” o “Città distrettuali libere”) in numero di 400;
- e, infine, un numero enorme di “Comuni” (*Gemeinden*), che numerose iniziative legislative hanno negli ultimi tempi mirato a ridurre fortemente di numero.

Nelle 38 Unità territoriali del Programma federale (che assomigliano tanto, per dimensione, concezione e funzioni ai 30 “sistemi metropolitani” del Progetto '80 italiano) sono analizzate, sulla base di una serie complessa di indicatori, la situazione socio-economica e infrastrutturale di ciascuna di esse: identificando graduatorie di bisogni, e orientando così le priorità e i criteri dell'azione pubblica, in particolare la politica della spesa federale e dei servizi pubblici.

Il “quadro istituzionale” della pianificazione territoriale è purtuttavia fortemente incentrato nelle competenze e nella elaborazione dei piani da parte dei *länder* che sono di due tipi:

- i “Piani territoriali” (*Landesraumordnungsprogramme*);
  - i “Piani di sviluppo” (*Landes Entwicklungsprogramme*);
- entrambi approvati sotto forma di legge dello “stato” (*land*) e che forniscono le direttive generali, cui si devono attenere i piani elaborati a livello inferiore.

La natura, e spesso la denominazione, di tali piani a livello di *länder* (e gli stessi organi e procedure attraverso cui si elaborano e si gestiscono) variano fortemente da *land* a *land*, in virtù appunto della forte autonomia decisionale e legislativa dei *länder* nella Costituzione tedesca. Ma proprio la varietà delle forme assunte dalla pianificazione territoriale a livello di *länder* ha fatto sorgere il bisogno di un “quadro istituzionale” un po' più definito a livello federale e la istituzione di principi e programmi generali e comuni più precisi.

Il forte impatto che i processi di pianificazione territoriale a livello di *länder* hanno sulla gestione e il controllo del territorio, e la diversificazione delle esperienze all'interno di ciascun *länder*, rendono meno importanti le esperienze, che pur esistono in diverse forme, di pianificazione territoriale a livello sub “statale” (sub-*land*). Vi sono infatti a questo livello i “Piani regionali” (*Regionalpläne*) per alcune porzioni anomale di territorio, redatti per lo più da “Associazioni regionali per la pianificazione” (*Planungsgerneinschaften*) che corrispondono ad una amministrazione “mista” che raccoglie insieme (il più delle volte) le autorità di una grande città e le autorità locali del suo circondario. Poi vi sono i piani territoriali delle “circoscrizioni di governo” elaborati e gestiti per lo più da “Comitati regionali” (*Regionalverbände*). Tutti piani, questi ultimi, che devono essere redatti e approvati sempre previo consenso e accordo preventivo dell'autorità competente dei *länder*.



Al di sotto delle “Circoscrizioni di governo” vi sono i piani dei *kreis* (distretti territoriali che raccolgono un insieme di piccoli e medi comuni: si potrebbe definirli dei “comprensori”) che sono, come si è detto, 400 nell'intero territorio federale. Tali piani si chiamano “Piani di sviluppo del territorio distrettuale” (*Landkreisentwicklungsplane*) e devono trovare approvazione presso i Comitati regionali o le Associazioni regionali operanti a livello di circoscrizioni di governo (vedi sopra).

Infine a livello di ogni singolo comune, sotto la autorità dei Consigli municipali, si sviluppano in armonia con i piani di sviluppo del territorio distrettuale, i “Piani di fabbricazione” (*Bauleitplanung*) che sono dei veri piani di regolazione dello sviluppo fisico costruttivo delle città, dei quartieri e degli agglomerati urbanizzati.

Si tratta, come si vede, di un complesso sistema di piani “a cascata”, fortemente integrati fra loro (malgrado qualche differenziazione sia di nome che di struttura dovuta all'autonomia legislativa dei *länder*, che vanno appunto dal livello del land al livello del comune, in una sequenza ordinata di specificazioni ulteriori, che li rendono particolarmente efficienti. Sotto questo profilo, un “quadro istituzionale” non potrebbe essere più operativo e quindi efficace, e ciò è visibile “ad occhio nudo”, percorrendo il paese, attraverso la percezione visiva del grande ordine e controllo che è ottenuto nello sviluppo territoriale della Germania.

Abbiamo limitato il colpo d'occhio ai soli tre paesi europei che, per dimensione e struttura, assomigliano all'Italia. Ma esperienze di un ordinato “quadro istituzionale” si hanno, in modo anche più preciso ed efficace, in altri paesi europei di dimensioni demografiche e territoriali minori, quali i Paesi Bassi, il Belgio, la Danimarca e la Svezia.

## **5. Le premesse per un rilancio della pianificazione territoriale in Italia**

Se compariamo il “quadro istituzionale” esistente nei paesi europei in materia di pianificazione territoriale e sviluppo controllato dell'ambiente e del territorio con quello italiano, misuriamo tutta la distanza che si è prodotta, soprattutto negli ultimi due decenni, fra la sia pure lenta sperimentazione avvenuta altrove e il verbalismo sterile, disinformato e cialtronesco che ha dominato questo paese. Altrove,

senza enfasi e senza appariscenza, si è introdotta una pratica di pianificazione territoriale effettiva, che mette questi paesi in condizioni permanenti di salvaguardia rispetto alle tremende trasformazioni in corso nelle strutture urbane e territoriali, e permette loro di sperimentare nuovi metodi di gestione del territorio.

Qui in Italia, intrappolati fra l' infingardia amministrativa e burocratica, l'intrallazzo speculativo, gli schematismi ideologici e, sovrana fra tutto, l'ignoranza, non siamo riusciti neppure a far funzionare quel minimo di strutture tecniche e professionali che avevano negli anni '60 messo in piedi degli studi di programmazione territoriale a livello nazionale e regionale, e avevano elaborato dei piani urbanistici a livello comunale, raccogliendo - sia pure con l'accumulo di errori - una esperienza da far progredire, ma non da "buttare alle ortiche".

Qui si è fatto sommergere tutto in una marea di fraseologie politologiche e di incapacità politica e amministrativa, "teorizzando" per di più per beffa il "pragmatismo" più vieto ed incolto.

Molti nodi sono venuti al pettine, tuttavia.

Le Regioni, stracariche di competenze, sono assolutamente incapaci ed impotenti a governare lo sviluppo di un territorio, sul quale sempre di più incidono decisioni che sono al di fuori della loro "portata". Lo Stato, che peraltro sta frantumandosi per forza di cose in una miriade di centri di potere, disorganizzati e scoordinati, approfitta della sua "incompetenza" costituzionale, per mettersi in una condizione di "latitanza". Gli enti locali (quali Comuni, Province, Comunità montane) rimpallano a Regioni e Stato la responsabilità della propria inefficienza amministrativa e operativa sul territorio e si limitano a svolgere un' opera semplicemente contestativa e ostruzionista, proprio su quelle decisioni che sarebbe giusto fossero prese senza il loro consenso, dato l'interesse nazionale o regionale in giuoco.

Tutti, insomma, si sentono limitati, impotenti, sopraffatti da poteri altrui e il risultato generale è l'assenza di ogni efficacia operativa. E il paradosso è che anche quel "potere economico" privato, o semipubblico, a vantaggio del quale si suppone dovrebbe risultarne questa totale carenza di controllo pubblico, in realtà lamenta (e in gran parte a ragione) di essere stretto da troppi "lacci e laccioli" e si rende praticamente latitante sottraendosi da iniziative impegnative e limitandosi alle aree di intervento semplici e più facili.

E' probabile che avendo toccato il fondo della disorganizzazione e dell'inefficienza, tutti i "poteri" abbiano maturato la consapevolezza della utilità e della necessità di uscire dalla facile contestazione e dalla difesa di principio di "autonomie" che, alla prova dei fatti si sono rivelate autodistruttive e sterili. Forse la esperienza dello "stallo" in cui il puro esercizio delle proprie "competenze" formali ha condotto ciascuno dei protagonisti nell' esercizio delle sue attività, favorirà il convincimento che assoggettarsi ad una procedura di valutazione di insieme (o "sistemica") delle decisioni, in altre parole ad un processo complessivo e più ordinato di pianificazione territoriale, può essere il fattore di "liberazione" positiva delle energie di ciascun protagonista, e di uscita dallo "stallo". E che - per giungere a tale processo - occorre mettere in orbita una procedura e una metodologia, unificanti, di pianificazione territoriale, fissandone innanzitutto un "quadro istituzionale" qualsiasi.

Ecco perché come dicevamo all'inizio questo degli inizi del nuovo "decennio", che corrisponde in Italia agli inizi di una nuova legislatura regionale e - almeno a parole - di una nuova fiducia governativa in una programmazione a medio termine, potrebbe essere anche un momento opportuno per rilanciare una proposta di un riordinamento innanzitutto legislativo del "quadro istituzionale", con un aggiornamento e un perfezionamento della vecchia legislatura urbanistica, per metterla al passo delle moderne situazioni.

## **6. Le linee di una riforma del "quadro istituzionale" in Italia**

Quali potrebbero essere le linee di fondo di una simile riforma?

Innanzitutto, una nuova legge sulla pianificazione territoriale dovrebbe definire le funzioni di una *autorità centrale* nel produrre, per il Parlamento (a scadenza temporale fissa, per es. quinquennale) un "*Quadro programmatico di riferimento per lo sviluppo del territorio nazionale*", avente come contenuti essenziali, la distribuzione della popolazione sul territorio, l'articolazione programmatica dell'armatura urbana alla scala dell'intero territorio, le grandi linee di una rete nazionale di infrastrutture e dei trasporti, le grandi scelte nazionali in materia di protezione ambientale, etc. Qualcosa di simile allo "*Schema di assetto*" nazionale della *Datar* francese e del "*Programma territoriale*" federale tedesco; e diciamolo pure alle "*Proiezioni*

*territoriali*” del Progetto '80, che anticipò qui in Italia, cronologicamente, le esperienze francese e tedesca, senza averne però l'effetto politico-istituzionale.

Dove e come si collocherebbe questa autorità centrale nell'ordinamento burocratico italiano è problema aperto, ovviamente, da porsi allo studio (per es.: se si debba prevedere una trasformazione del ministero dei LL.PP. in ministero del territorio o dell'ambiente, o si debba prevedere invece la creazione di una “agenzia” autonoma, emanazione del Cipe, o altra soluzione ancora). Ma sarebbe un errore sopravvalutare l'aspetto burocratico e amministrativo e sottovalutare invece la definizione dei compiti e dei contenuti della funzione: cioè la elaborazione, e successiva gestione, del documento di piano a livello nazionale.

La legge inoltre dovrebbe fissare le procedure in base a cui, entro termini e scadenze ben stabilite, il documento dovrebbe essere “formato” (cioè elaborato e “concertato”) con la partecipazione di tutti gli interessati (amministrazioni dello Stato, Regioni e forze sociali); e infine discusso e approvato dal Parlamento.

La legge dovrebbe altresì fissare quale tipo di integrazione tale documento dovrebbe realizzare con analoghi documenti nazionali di programmazione economica e sociale, sia nella fase elaborativa che in quella “gestionale”.

La legge dovrebbe prevedere in base a fissazione di procedure temporali ben definite una routine di a) specificazioni; b) di controllo; e c) di aggiornamento e rifacimento del documento; routine che rappresenti una efficace gestione o amministrazione della pianificazione territoriale nazionale, di cui il documento sarebbe il principale strumento.

Per la fase di specificazione del documento, la legge dovrebbe prevedere i tempi in base ai quali le Regioni dovrebbero dotarsi di propri “Piani territoriali” che nei vincoli del Piano nazionale specificino il dettaglio delle decisioni di competenza regionale, quanto a sviluppo e controllo del territorio di loro pertinenza; e dovrebbe prevedere modalità e tempi in base a cui tali piani regionali, prima di divenire operanti, debbano ricevere un certificato di conformità al piano nazionale e da parte dell'autorità centrale preposta alla gestione di esso.

La legge nazionale dovrebbe inoltre fissare un quadro, sia pure elastico, di riferimenti per regolare i rapporti reciproci fra i piani

regionali e il coacervo di piani sub-regionali, che una legislazione regionale (come è avvenuto in molte regioni - entro certi ragionevoli margini di autonomia - volesse regolamentare. Per esempio, la legge nazionale potrebbe statuire che una qualsiasi pianificazione sub-regionale dovrebbe ottenere anch'essa una certificazione di conformità ai piani regionali, giacché questa sarebbe l'unica garanzia che la conformità di questi ultimi al piano nazionale (fissata dalla stessa legge nazionale) sarebbe operativa anche ai livelli sub-regionali, senza creare un mortificante controllo diretto dello Stato sulla pianificazione e le decisioni sub-regionali.

La legge nazionale, inoltre, dovrebbe riordinare l'intera materia della legge urbanistica del 1942, con particolare riguardo alle norme per l'attuazione dei piani regolatori comunali, per creare, insieme a tutte le leggi successivamente intervenute, una specie di "testo unico" che disciplini l'intera materia e fissi in modo più esplicito i limiti delle competenze "legislative" con quelli delle competenze "gestionali" dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali.

La chiarezza delle competenze dovrebbe essere insieme effetto e causa anche di una maggiore speditezza delle procedure previste. La legge nazionale, così facendo, potrebbe anche fissare tempi e modalità in cui ciascuna Regione dovrebbe regolare l'attività degli enti locali, per armonizzare le esperienze a livello interregionale, secondo schemi operativi comuni, e per armonizzare l'adeguamento ad una normativa nazionale.

Una nuova legge di pianificazione territoriale, insomma, non solo porrebbe il paese al passo delle realizzazioni in materia che si sono registrate negli ultimi due decenni negli altri paesi, (che sarebbe peraltro un compito doveroso di armonizzazione nel contesto della Comunità europea); ma verrebbe a colmare un "vuoto" legislativo, e quindi operativo coperto ancora da una legge vecchia del periodo precedente alla nuova costituzione repubblicana, e causa non ultima non dell'inefficienza, ma dell' "assenza" di un quadro istituzionale adeguato.