

# Dalla centralità del piano al progetto urbanistico

## Premessa

Nel "vasto insieme di politiche e di prassi" che costituiscono l'urbanistica certamente il "piano" costituisce uno dei più importanti strumenti di azione ancorché ad esso solo non possano essere affidati gli esiti del processo di costruzione della città e del territorio. Una troppa spinta fiducia nel solo atto della pianificazione come strumento ha portato ad una sostanziale sottovalutazione degli aspetti gestionali che devono accompagnare le scelte urbanistiche. Tali aspetti non sono riconducibili ai soli "problemi normativi e attuativi" del piano, che in termini troppo semplificatori si sono fatti risalire ad una, comunque più complessa, "amministrazione" dell'urbanistica (G. Campos Venuti, 1967), ma si articolano in "politiche d'intervento" (L.S. D'Angiolini, 1963) capaci di suscitare indirizzi e orientamenti all'assetto insediativo, sia operando alla grande scala, come ad esempio attraverso la previsione di infrastrutture di trasporto, capaci di orientare la tendenza insediativa (o la localizzazione di grandi impianti), sia alla piccola scala, attraverso la messa a disposizione di aree per insediamenti residenziali, in particolare per l'edilizia di carattere sociale, e produttivi, di incentivi finanziari, di strutture organizzative e di servizi.

La prima normativa italiana, che almeno in parte è possibile definire urbanistica, è rappresentata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2859, la prima ad introdurre l'istituto dei piani urbanistici, piani regolatori e piani di ampliamento, finalizzati i primi alla disciplina della riorganizzazione dell'abitato, i secondi a regolare l'espansione del centro abitato.

La pianificazione urbanistica che si è configurata quasi ottant'anni dopo nella legge urbanistica nazionale, la legge 1150 del 17 agosto 1942, non ha avuto fino agli inizi degli anni Sessanta che applicazioni parziali.

La legge 1150/1942 disciplina l'attività urbanistica relativamente a "l'assetto e all'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico del territorio" (art. 1) e prevede che tale

disciplina si attui "a mezzo di piani regolatori territoriali, piani regolatori comunali e delle norme sull'attività edilizia" (art. 4). Allo scopo di "orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale" prevede la compilazione di piani territoriali di coordinamento in cui dovevano darsi le direttive da seguire nel territorio considerato in rapporto:

- alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli;
- alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare importanza;
- alle reti delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili.

Prevede la redazione di piani regolatori generali comunali e intercomunali che devono considerare:

- la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- le aree riservate ad edifici pubblici o di uso pubblico e ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- le norme per l'attuazione del piano.

La Legge 1150/1942 sancisce che il Prg si attui a mezzo di Piani particolareggiati di esecuzione nei quali devono essere indicate:

- le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona;
- le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali vie e piazze;

**Nelle pagine precedenti,  
veduta del centro storico  
di Milano  
(foto Stefano Topuntoli).**

- gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione o soggetti a restauro o a risanamento edilizio;
- la suddivisione degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia edilizia indicata nel Prg (ad esempio: case in linea multipiano, blocchi edilizi, torri, case a schiera, case unifamiliari, ecc.);
- gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;

– gli spazi di possibile ampliamento delle opere pubbliche così da integrarne le finalità o a garantirne possibili ampliamenti.

Per lungo tempo il piano di lottizzazione è stato (e non solo in Italia) lo strumento cui gli operatori privati hanno fatto ricorso al fine di urbanizzare ambiti destinati ad interventi di espansione residenziale e produttiva. Essi costituivano strumenti di massimizzazione della rendita resa possibile dai regolamenti edilizi e dai pochi piani regolatori vigenti.

Solo negli anni Sessanta si è determinata nelle prassi amministrative, e poi in seguito all'entrata in vigore della legge 765/1967 (la cosiddetta legge ponte), una parziale mutazione di questo strumento indotta da una maggiore attenzione da parte delle amministrazioni comunali a rappresentare interessi più generali, e non solo quelli delle proprietà immobiliari, e da misure legislative adottate al fine di contenere i costi di indotti dalle lottizzazioni, che con sommarie urbanizzazione dettate da intenti fortemente speculativi, venivano a far ricadere sulle amministrazioni comunali crescenti oneri per una adeguata infrastrutturazione di reti fognarie, reti idriche, strade, illuminazione pubblica, ecc.

Realizzati in attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, hanno avuto un ruolo di crescente rilievo, a partire dai primi anni Sessanta, i piani per l'edilizia economica e popolare, su aree sottratte al libero mercato e la cui acquisizione non ha comportato oneri insostenibili per le amministrazioni comunali. I Piani di 167, come altrimenti sono chiamati, hanno dato un contributo assai importante in relazione alla vertiginosa espansione delle città dovuto ai fenomeni di sviluppo economico che hanno esasperato il vecchio e assillante problema sociale della casa, che, con le denunce sullo stato delle abitazioni operaie nelle grandi città industriali, era stato una ragione non secondaria dell'origine dell'urbanistica moderna.

### **Le tre fasi che hanno portato alla disciplina urbanistica vigente**

La legislazione urbanistica vigente si è formata attraverso una serie di fasi, talvolta radicalmente differenziate, influenzate dai mutamenti sociali ed economici che hanno caratterizzato il nostro paese dalla formazione dello Stato unitario ad oggi.

A seguito della prima disciplina generale ed organica rappresentata dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, che ha introdotto gli strumenti urbanistici che hanno permesso lo sviluppo dell'urbanistica italiana si è assegnato, di fatto, al piano regolatore generale il ruolo fondamentale di guida dello sviluppo del territorio ponendo decisamente sotto il controllo pubblico l'espansione dell'attività edilizia, dal dopoguerra ad oggi, si possono individuare tre fasi particolarmente importanti. Nella prima fase, che arriva fino al 1962, è il processo della ricostruzione a caratterizzare lo sviluppo della normativa urbanistica. Con i "piani di ricostruzione" vengono approvate una serie di norme che riguardano l'edilizia e precisamente la ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.

La prima fase della produzione legislativa in campo urbanistico si chiude nel 1962 con la legge 167, modificata due anni dopo dalla legge 21 luglio 1965, n. 904, che ha regolato con la redazione di piani di zona, l'acquisizione delle aree destinate all'edilizia economica e popolare e che ha esteso il concetto di politica urbanistica anche al settore dell'edilizia economica e popolare.

Quando l'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) presentò nel suo congresso di Roma (16-18 dicembre 1960) la proposta di un codice dell'urbanistica che prevedeva ampi espropri delle aree da urbanizzare, si sviluppò una battaglia che impegnò l'urbanistica italiana per i seguenti sette anni e che lascerà strascichi e recriminazioni che ancora oggi traspaiono nel dibattito.

A contrastare la proposta dell'INU non fu solo la proprietà fondiaria, come era nella logica delle cose, ma anche i costruttori edili preoccupati a difendere, se non a incrementare, l'iniziativa privata in campo edilizio.

Uno dei pochi urbanisti, a dissentire da questa proposta di legge di riforma fu L.S. D'Angiolini, giudicandola una fuga in avanti in quanto incapace di scalfire il blocco, della proprietà immobiliare e dei costruttori edili, che "si muoveva nella stessa

direzione dell'insieme delle industrie manifatturiere del paese" (M. Romano, 1980) che caratterizzava in quegli anni il sistema italiano. La sua tesi era che l'ipotesi dell'esproprio generalizzato che conteneva, pur guidando un fronte ampio di intellettuali e di urbanisti, avrebbe prodotto distorsioni concettuali nella disciplina e conseguenti guasti irreparabili, creando innanzi tutto sconforto e sfiducia nella disciplina urbanistica.

La sua posizione più che confidare, come Campos Venuti suggeriva nel 1968, a battaglia ormai perduta (G. Campos Venuti, 1967), "nello sviluppo e nel progresso della disciplina e nella diffusione dei propri contenuti nell'ambito della pubblica opinione", confidava già allora nella capacità di governare le condizioni materiali per come la situazione data le poneva e, operando attraverso i meccanismi extra legem delle "convenzioni urbanistiche", consentiva alle amministrazioni locali di ottenere opere di urbanizzazione e contributi sul "costo di costruzione". Nella politica delle convenzioni urbanistiche che regolavano contrattualisticamente la realizzazione dei piani di lottizzazione di iniziativa privata, si anticipavano non solo i contenuti della legge 765/1967, detta legge ponte in quanto promulgata in attesa di una più complessiva legge urbanistica di riforma, che però non sarebbe venuta, ed il successivo decreto sugli standard urbanistici del 1968 D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 ma soprattutto i contenuti della legge 10 del 1977, che avrebbe definitivamente sancito quanto nella "prassi" si era innanzi tutto forgiato, nelle concitate fasi attuative derivanti dalla pressione insediativa nei comuni contermini a Milano del periodo delle grandi emigrazioni dal Sud al Nord industriale.

A differenza dello spiccio pragmatismo che contraddistingueva quegli anni di vorticoso espansione edilizia, l'"urbanistica della prassi", che D'Angiolini andava sostenendo, non era mai disgiunta da un approccio che proponeva una strategia complessiva di carattere macroubanistico, anche procedendo da interventi a scala comunale e di carattere locale, in supplenza di quanto avrebbe dovuto dare contenuto ai Piani territoriali che, viceversa, pur previsti dalla legge urbanistica nazionale 1140 del 1942 non venivano predisposti.

La seconda fase ha, quindi, inizio con l'approvazione della legge 6 agosto 1967 n. 765, la legge ponte, e con il successivo decreto ministeriale applicativo 2 aprile 1968, n. 1444, che ha introdotto l'obbligo di provvedere standard minimi di aree

per servizi pubblici per le varie zone del territorio e l'obbligo, per i piani di lottizzazione, di contribuire attraverso cessioni di aree o il versamento di oneri di urbanizzazione primaria per la realizzazione di strade, fognature, rete idrica, del gas, pubblica illuminazione, e di urbanizzazione secondaria, come contributo alla realizzazione di scuole, asili, parcheggi, municipi, mercati di quartiere, ecc.

Le vicende che sono seguite riguardano aspetti particolari, anche se di rilevante importanza, della disciplina urbanistica. La legge 22 ottobre 1971, n. 865, introduce l'indennizzo commisurato al valore agricolo del terreno nella espropriazione dei suoli di ogni genere, tentando in questo modo di contribuire alla soluzione del problema della casa e di agevolare la realizzazione delle opere pubbliche necessarie alla collettività.

Il contributo più significativo di quegli anni rivolto alla formulazione di questa legge e, più in generale, al dibattito urbanistico, prese forma in un Quaderno Socialista del 1968 intitolato "Urbanistica vertenza aperta", con i contributi di Michele Achilli, Achille Cutrera, Giulio Redaelli, affiancati da un centinaio fra tecnici e amministratori della Provincia di Milano. La proposta di legge ivi contenuta puntava, contando esplicitamente sull'impegno delle forze sindacali, a spostare il baricentro del potere congiunto del capitale immobiliare e dell'arretratezza che caratterizzava il settore produttivo italiano delle costruzioni, ad una legge di riforma tesa alla separazione del jus edificandi dal diritto di proprietà.

Questo obiettivo non fu tuttavia raggiunto subito in quanto comportò l'attesa della legge 10 del 1977 per essere, e solo parzialmente, approvato.

Le mobilitazioni sindacali del 1968 e del 1969, sulla rivendicazione del "Diritto alla Casa" venivano a sostegno della approvazione di quella che appunto fu detta "legge sulla casa", della quale fu relatore lo stesso Michele Achilli. Nella "legge sulla casa" del 1971 si rendeva possibile l'acquisizione e l'urbanizzazione fino al 75% delle aree di espansione residenziale previste nei Piani regolatori; la legge, all'art. 27, prevedeva la possibilità di acquisizione e urbanizzazione delle aree produttive attraverso i Piani per gli insediamenti produttivi di iniziativa pubblica; puntava, soprattutto, ad un finanziamento massiccio della casa intesa, in senso progressista, come servizio sociale e non come bene di consumo oggetto di speculazione.

In ogni caso, trascurando altri interventi normativi parziali della legislazione urbanistica degli anni Sessanta e Settanta, ciò che si rileva è il tentativo mancato di una riforma urbanistica generale, capace di far fronte alle nuove esigenze imposte dai nuovi processi di trasformazione che venivano ad investire le città e che necessitano di interventi non solo sul piano quantitativo ma soprattutto sul piano qualitativo con particolare riferimento alla tutela dei centri storici e alla salvaguardia di vaste aree da preservare ai processi conturbativi di quelle che già allora si cominciavano a definire "aree metropolitane".

Verso la fine degli anni Settanta si giunge alla terza fase con l'emanazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la legge Bucalossi, che introduce una prima separazione tra lo jus aedificandi e il diritto di proprietà, che tenta, senza peraltro riuscirci, di trasferire al potere pubblico il diritto di edificare, che si traduce nel principio generale dell'onerosità dell'atto autorizzativo connesso al rilascio delle concessioni edilizie e che tenta di risolvere il problema dell'indennizzabilità dei vincoli di piano regolatore.

Successivamente, una nuova importante legge, la legge 5 agosto 1978, n. 457, definisce le politiche di recupero o risanamento del patrimonio edilizio esistente introducendo oltre all'istituto dei piani di recupero anche le definizioni dei tipi di intervento su tale patrimonio e l'istituto dell'autorizzazione tacita.

"Conservazione", cioè la tecnica intesa a perpetuare l'esistenza di un manufatto (edificio, insieme di edifici, abitato) per mantenerlo nella sua disposizione originaria, "recupero", cioè l'intervento che mira a restituire all'uso un edificio degradato o fatiscente, "riuso", cioè la rinnovata o la migliore utilizzazione del manufatto recuperato, sono le parole chiave che vengono usate per gli interventi sui "nuclei di antica formazione", o "nuclei antichi", cioè sulle parti originarie di un insediamento.

Il concetto di "nucleo di antica formazione" estende il concetto di "centro storico", cioè di quella parte della città costruita, che riveste carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, in quanto meritevoli di conservazione non sono soltanto gli edifici di interesse storico-artistico, ma tutti gli edifici riutilizzabili del nucleo antico, ancorché singolarmente privi d'interesse. In questo passaggio l'intervento

cambia di scala, passa cioè dalla scala edilizia a quella urbanistica, ben più ampia e significativa.

In quest'ottica la conservazione coinvolge anche gli spazi pubblici e interposti tra edifici o situati al contorno, le attrezzature collettive, i servizi pubblici e, in buona sostanza, il paesaggio urbano, cioè l'insieme dei connotati ambientali del nucleo antico alla cui definizione concorrono anche le architetture minori, i fabbricati accessori, gli altri manufatti urbani (fontane, architravi, inserti lapidei intesi come veri e propri distintivi urbani).

Ma ci sono già chiari segni di un'ulteriore evoluzione del concetto di conservazione in quanto tendenzialmente rivolgibile al recupero dei tessuti urbani più recenti, dell'Ottocento o della prima metà del Novecento, dando quindi all'intervento un ben più ampio campo di applicazione (G. Colombo, 2001).

## I presupposti della pianificazione urbanistica negli ultimi venticinque anni

### I presupposti della legislazione urbanistica degli ultimi venticinque anni

La legislazione urbanistica negli ultimi venticinque anni solo in parte segue un processo di continuità con la legislazione precedente; piuttosto che contare su piani sempre più evoluti e complessi, riflette un diverso modo del fare urbanistico che, almeno negli assunti, mette al centro il progetto architettonico e urbano richiedendone gli aspetti di coerenza con le strategie di sviluppo urbano e regionale di più ampia scala.

Ad influire su questo diverso orientamento hanno concorso altri elementi:

la necessità di fare fronte non più a esigenze solo affrontabili "in negativo" apponendo dei vincoli urbanistici, ma ad esigenze poste dalla necessità di operare "in positivo" inducendo interventi capaci di attivare risorse; conseguentemente, in relazione alla scarsità di risorse pubbliche,

l'esigenza di instaurare un nuovo rapporto tra pubblico e privato nell'ambito degli strumenti di pianificazione del territorio, superando le rigidità tipiche degli strumenti di pianificazione tradizionali e, infine,

regolamentare e rendere trasparente il processo di contrattualizzazione tra potere pubblico e iniziativa privata, superando la discrezionalità di un'urbanistica "contrattata", che proprio sulla rigidità del piano aveva coltivato le proprie distorsioni. Sono quindi venuti a maturazione i limiti messi in evidenza da un apparato critico che si è andato sviluppando fin dagli anni Sessanta, che veniva ad interessare la concezione, forgiatasi entro la cornice del Movimento Moderno, che poneva in posizione centrale nell'urbanistica la produzione del "piano", sia che esso si chiamasse Piano regolatore generale, Master Plan, Plan d'Amenagement, Stadtplan a seconda del Paese, che aveva in comune le logiche dello zoning e degli standard urbanistici e confidava nella necessità di articolare le scelte territoriali tra i diversi livelli di piano: piani territoriali, piani regolatori comunali, piani attuativi.

Questa concezione si era venuta declinando attraverso diverse tendenze.

La prima tendenza è di quell'urbanistica convinta dell'ogget-

tività delle scelte tecniche e soprattutto attenta a fornire, attraverso lo strumento di piano, la certezza dei diritti edificatori alla proprietà fondiaria; in questa visione il piano si "chiama fuori" dal considerare il rapporto tra processi di trasformazione territoriale e processi produttivi e, di conseguenza, tra processi di trasformazione territoriale e processi di trasformazione socio-economica.

La seconda tendenza pone al centro della sua riflessione nella necessità di piegare la rendita fondiaria l'elemento chiave perché fosse data la condizione di effettuare scelte urbanistiche razionali e quindi privilegia le condizioni di un piano teso a garantire il massimo di aree di proprietà pubblica, per quartieri di edilizia economica e popolare e standard urbanistici, pur in assenza di risorse pubbliche necessarie a procedere all'acquisizione delle stesse.

La terza concezione vede nel piano urbanistico, più che uno strumento di pianificazione, uno strumento capace di sviluppare attraverso un processo politico e partecipativo un processo di trasformazione della società sotto il profilo economico e sociale.

### La pianificazione sistemica

I tentativi di concepire un diverso modo di intendere la pianificazione urbanistica non avevano sortito grandi effetti.

Di particolare rilievo era stato il tentativo di una forma di pianificazione detta "sistemica", nata negli Anni Sessanta negli Stati Uniti con il contributo di F. Stuart Chapin, George Chadwick e J. Brian McLoughlin o la tradizione di studi, nata in ambiente milanese (L.S. D'Angiolini, 1963), che metteva in evidenza gli aspetti di gestione che devono essere concettualmente connaturate alla formazione del piano, che con la "pianificazione sistemica" ha molti punti di contatto.

In questa posizione critica, la "gestione del piano", era qualcosa di diverso dall'"attuazione del Piano"; dopo l'approvazione del Piano regolatore generale approvato a Milano nel 1953, una delle prime significative applicazioni della legge urbanistica nazionale del 1942, alla sottovalutazione degli aspetti gestionali si attribuiscono gli effetti negativi sortiti sul valore delle aree fabbricabili a Milano e sull'espulsione della domanda più debole, quella a più modesto reddito, nei comuni a Milano contermini vanificando, o addirittura volgendo in senso con-

trario, gli originali, e pure apprezzabili, intendimenti del Piano. Fare "gestione" significava sviluppare "tempestivamente" una politica di acquisizione di aree per l'edilizia popolare, che facesse da "calmiere sul mercato delle aree", e acquisire e dotare di urbanizzazioni nuove aree industriali, affiancare alla produzione del piano una "politica degli interventi" capace di sostenerne le scelte.

L'urgenza delle scelte, anche di livello macroubanistico come quelle relative al sistema dei trasporti, non rendeva ammissibile un processo "a cascata" che prevedesse di dedurre dai piani di livello territoriale, che non c'erano, le indicazioni che apparivano non solo necessarie ma conseguenti alle scelte urbanistiche del piano comunale, così ad esempio il Piano regolatore di Milano del 1953 presupponeva per le scelte di contenimento insediativo previste entro i confini comunali, onde evitare un processo conurbativo "a macchia d'olio", i cui effetti congestivi sono oggi riscontrabili, la realizzazione di un sistema di collegamenti tale da "rendere facilmente disponibili e accessibili le nuove aree occorrenti all'espansione", sia nei Comuni provinciali circostanti a Milano sia oltre i confini provinciali.

Questa concezione, come quella espressa dalla corrente della pianificazione sistemica, nasceva quindi come critica all'insufficienza dimostrata da una visione della pianificazione convinta di poter garantire il migliore funzionamento della macchina urbana, partendo dal generale al particolare, in via discendente e gerarchica (G. Corbelli, 1991); poneva in primo piano la necessità di un ruolo attivo dell'urbanistica nell'orientare i processi di razionalizzazione dell'uso del suolo, quali quelli conseguibili con una adeguata politica dei trasporti.

Questa posizione, come quella esposta nell'Urban Land Use Planning di Stuart Chapin.

La sua pubblicazione nel 1957 destò l'entusiasmo di un ristretto gruppo di urbanisti, ma quando cominciò a diffondersi la seconda edizione del 1965 era già in atto in Gran Bretagna una piccola rivoluzione del pensiero urbanistico.

Questa posizione non si proponeva una serie di regole da applicare rigidamente, ma un approccio ai problemi nei quali l'operatore urbanistico doveva rivestire un ruolo attivo nell'ampliare le procedure analitiche e nell'adattarle al mutare delle situazioni, e dall'esposizione di alcuni concetti generali, puntava ad arrivare, passando attraverso una rassegna di studi di

carattere strumentale, alla formulazione del piano e alla possibile valutazione dei suoi effetti.

Tale approccio, in quanto tendeva a mettere in luce i collegamenti razionali fra le operazioni di piano, era profondamente diverso da quello degli urbanisti che si affidavano a demiurgiche soluzioni prodotte da sintesi e intuizioni progettuali ed alla maggiore o minore abilità di dominare la congerie degli aspetti empirici connessi ai piani; attraverso la chiarezza del metodo che consentiva la riproducibilità dei processi, dava la possibilità di verificare i presupposti del processo conoscitivo, propria di un approccio scientifico.

Questa raffinatezza metodologica è stata in parte causa della sua relativa emarginazione perché "illuministicamente" pretendeva di realizzare un processo di decisione razionale, attraverso un collegamento sequenziale tra valutazione e risultanze e metteva in una luce impietosa i meccanismi decisionali dei diversi settori del governo locale, restringendo, di fatto, il potere decisionale di chi era preposto alle scelte "politiche" per conto della collettività.

Il metodo della pianificazione sistemica poneva, in definitiva, nelle mani dei planners, magari sostenuti dal potere partecipativo dei cittadini, un "potere" troppo vasto sulle possibili trasformazioni territoriali e, non è un caso, che un elemento centrale della concezione di Chapin sia il concetto d'interesse collettivo, valutabile sia in termini di efficienza del sistema urbano, sia di condivisione da quella parte dei cittadini più propensa ad anteporre gli interessi collettivi a quelli individuali. Entrambi questi termini risultavano necessari per definire l'interesse collettivo. Privilegiandosi sempre più le logiche partecipative e quelle proprie del NIMBY (Not in my Backyard) diventa oggi difficile affermare, in termini partecipativi, le ragioni dell'interesse collettivo.

### **Rigidità e flessibilità nella pianificazione urbanistica**

Tale revisione ha prodotto i primi risultati in Gran Bretagna portando all'approvazione della nuova legge urbanistica del 1968 che, in luogo di piani rigidi e dettagliati, ha introduceva "piani di struttura" finalizzati a dare le linee di indirizzo strategico e generale alla pianificazione, affidata nell'attuazione e nel dettaglio del disegno urbano a strumenti di maggiore flessibilità e alla compartecipazione tra operatori pubblici e privati.

In Italia, in assenza di una sistematicità normativa di questa concezione innovativa dell'urbanistica, a partire dai presupposti prima richiamati, che ponevano comunque l'urgenza di un cambiamento di rotta, la pianificazione urbanistica negli ultimi venticinque anni si è andata arricchendo di nuovi strumenti operativi, in relazione a nuovi livelli di intervento individuati, a nuovi settori e a nuovi soggetti di pianificazione (G. Colombo, 2002).

Il decennio successivo all'approvazione della legge 457/1978 non ha portato ad un sistema legislativo unitario a livello nazionale, capace di anticipare le problematiche poste dalle nuove esigenze sociali ed economiche che iniziano a mostrare i loro effetti nel nostro paese negli anni Novanta costituite dalla necessità di realizzare nuove opere infrastrutturali e di operare in direzione della riqualificazione edilizia ed urbana.

La revisione ha teso a favorire un modello più flessibile e selettivo superando un sistema di pianificazione rigido, incapace di adeguarsi al mutamento dei bisogni e ai programmi degli investitori e pertanto destinato a costituire un freno e un ostacolo invece di uno stimolo e un sostegno alle trasformazioni urbane.

La "rigidità" del piano tradizionale, come quello italiano, o francese o tedesco, non è tuttavia attribuibile ai soli limiti disciplinari, ma è direttamente funzionale ad un modello giuridico che, a differenza del modello britannico, ha privilegiato la certezza dei diritti ad edificare connessi alla proprietà, a scapito di una flessibilità che presuppone una "trasparente" discrezionalità amministrativa.

Non è facile definire un sistema flessibile, capace di garantire al tempo stesso le certezze dei sistemi rigidi: il prezzo della flessibilità è l'incertezza che deriva dalla discrezionalità amministrativa. Contemperare i due modelli è possibile solo nella ricerca di un diverso equilibrio tra certezza dei diritti e flessibilità.

Nel nostro sistema di pianificazione una riduzione della rigidità del sistema non è conseguibile solo attraverso l'introduzione di innovazioni legislative, e così pure l'introduzione di elementi di flessibilità non deriva dal cambiamento delle regole, cioè le procedure per assumere le decisioni, e delle norme tecniche.

La separazione netta della proprietà dei suoli dallo jus aedifi-

candi, cioè dal diritto di edificazione, presuppone ben di più di un cambiamento della cultura urbanistica e, in assenza di questa radicale riforma, occorre passare da una valutazione di conformità alle norme urbanistiche predeterminate dal piano regolatore ad un nuovo modello nel quale le norme specifiche siano definite insieme al progetto.

Per molti giuristi questo rapporto più flessibile tra norme e progetti, da un lato costituisce un sensibile cambiamento delle pratiche tradizionali, dall'altro costituisce un ritorno allo spirito della legge urbanistica del 1942 dove il piano regolatore veniva definito generale, in quanto strumento di scelte strategiche (G. Colombo, 2001).

Fallita la possibilità di introdurre strumenti di pianificazione capaci di anteverdere le necessità e l'ordine dei problemi, e, conseguentemente, le possibili soluzioni, occorre trovare altri strumenti che permettano di trovare una sorta di tavolo di confronto tra soggetti responsabili che tuttavia sono ciascuno per sé impossibilitati a procedere nel dare risposta programmatica e progettuale a problemi urbanistici e territoriali di particolare complessità.

Ad una pianificazione preordinata, di fatto elusiva rispetto ai problemi da affrontare, occorre sostituire dei meccanismi di programmazione capaci di trovare una soluzione progettuale capace di ottimizzare la soluzione del problema, e solo in fase conclusiva del processo darne traduzione in termini di "piano" capace di legittimarla sotto il profilo giuridico, costituendosi 'in variante urbanistica' rispetto alle previsioni originarie di piano.

### L'istituto dell'Accordo di Programma

Non nella "logica del piano" ma funzionale a quella cultura urbanistica che da sempre aveva privilegiato la "politica degli interventi", la strumentazione in questione è introdotta dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che non è una legge urbanistica in quanto riguarda la riforma degli enti locali; questa legge, all'articolo 27, prevede l'istituto dell'Accordo di Programma che, sulla base di una soluzione progettuale, trovata tra le parti istituzionalmente responsabili e direttamente interessate, può determinare, se in difformità delle previsioni dei piani regolatori, la variante dello strumento urbanistico vigente.

In questo contesto si scopre non solo la positiva comparte-

cipazione alle scelte, ma anche l'inevitabile conflittualità insita nel rapporto tra Regioni e Comuni, tra Aziende statali e Società concessionarie, tra Ministeri diversi davanti alla necessità di confrontare, nella realizzazione di un'opera, obiettivi, attenzioni, e livelli di tutela diversi, soprattutto in materia ambientale.

Le analisi costi-benefici, o altre più sofisticate come le analisi multicriteria, che avrebbero dovuto, nella speranza semplificatoria degli analisti, ridurre le possibilità di potenziale divergenza proponendo soluzioni universalmente accettabili in quanto punto di razionale equilibrio, si dimostravano al fondo strumenti tendenti ad imporre scale di valori comunque controvertibili.

Per affrontare questo nuovo modo di affrontare le questioni urbanistiche occorre procedere con strumenti concettuali e conoscitivi capaci di guardare ai problemi di grande scala, in rapporto dialettico con scenari configurati o ipotizzabili di programmazione, riconoscendo il diritto di contribuire al processo decisionale a tutti i soggetti istituzionali implicati nelle scelte.

In questo orizzonte, a prevalere non è la "cultura del piano", ma la capacità di trovare, entro un quadro di riferimento socio-economico storicamente dato, soluzioni attendibili nella possibilità di ottenerne traduzione operativa ed efficaci nel proporre la "soluzione giusta" dai diversi punti di vista.

La consapevolezza della partecipazione plurima alle scelte territoriali si sta dimostrando un terreno promettente soprattutto nel portare in chiaro il peso pianificatorio legato a scelte solo all'apparenza tecniche come la realizzazione delle infrastrutture territoriali che per lunghi anni sono state assunte come un dato di fatto incontestabile se non addirittura occasioni di processi urbanizzativi non programmaticamente dichiarati.

Per certe categorie d'intervento, in particolare riguardanti le nuove infrastrutture territoriali, l'Accordo di Programma è tra organi istituzionali (Ministeri, regioni, comuni, ferrovie, società concessionarie, aziende pubbliche), mentre per rispondere alle necessità di sviluppo delle città che la rigidità dei piani urbanistici tradizionali non poteva né prevedere, né tanto meno soddisfare, tra organi istituzionali, in genere sono i Comuni, con il concorso di operatori pubblici e privati.

Pur essendo, secondo la legge 142, le sole parti pubbliche competenti a promuovere l'accordo di programma, nulla im-

pedisce che, secondo successivi orientamenti giurisprudenziali, come quello espresso dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 182, del 7 febbraio 1996, anche un soggetto privato interessato possa presentare istanza per l'approvazione di un programma.

È di qui che occorre partire per prendere in esame tutta la legislazione urbanistica degli ultimi dieci anni.

### L'apporto della teoria delle decisioni collettive

Ma per la ricerca della "soluzione giusta" trovata in termini partecipativi occorre fare un approfondimento riguardo i meccanismi decisionali complessi.

In questo ci soccorre quanto insegna la teoria delle decisioni ed in particolare la Teoria delle decisioni collettive.

Roberto D'Alimonte a proposito dello studio delle problematiche attinenti le condizioni di funzionalità e di stabilità delle forme di governo democratiche prende in esame gli aspetti fondamentali della Teoria delle decisioni collettive, che, partendo da alcuni assiomi sul comportamento di scelta individuale, fissa una serie di teoremi in merito al problema della aggregazione delle preferenze individuali in una scelta collettiva (N. Bobbio, 1983).

La nozione di decisioni collettive nasce dalla distinzione tra decisioni collettivizzate e decisioni individuali: le prime sono le decisioni sottratte alla competenza di ciascun individuo in quanto tale o quelle assunte da una persona sola (o un soggetto istituzionale) che "decide per tutti", poichè la sua decisione è vincolante nei confronti di tutta la collettività alla quale è indirizzata.

Con ciò si definiscono come decisioni collettive quelle decisioni collettivizzate in cui il soggetto decidente non è un singolo, ma un "collettivo", o meglio un "gruppo".

I gruppi possono essere organi di vaste dimensioni, come un corpo elettorale, o organi di piccole dimensioni, come una commissione parlamentare, o rappresentanti di diversi enti istituzionali. In pratica si preferisce parlare di decisioni collettive solo nei casi di gruppi in cui il rapporto tra i membri sia di tipo "faccia a faccia" e, soprattutto, sussista tra i membri del gruppo l'esistenza di un livello minimo di interdipendenza.

A differenza di quanto accade per le decisioni collettive, sia per le decisioni individuali, sia le decisioni collettivizzate che

fanno capo ad organi monocratici, si pone un problema di regole decisionali. Diventa cioè necessario stabilire quale regola debba essere utilizzata per aggregare le preferenze (opinioni o interessi) dei singoli in una scelta collettiva.

La formulazione più rigorosa di questo problema si deve a Kenneth Arrow ed alla sua *Social Choice and Individual Values* (1963), che individua le condizioni, alcune di carattere tecnico, altre di carattere etico, che qualunque regola decisionale utilizzata per prendere delle decisioni collettive debba soddisfare (N. Bobbio, 1983).

Quando le alternative di scelta di fronte al gruppo sono soltanto due, la sola regola che soddisfi queste condizioni e, allo stesso tempo, produca dei risultati stabili è la regola della maggioranza semplice.

Nel caso in cui le alternative siano più di due, tale regola non produce necessariamente un risultato stabile, cioè non consente sempre di determinare in maniera univoca qual'è la volontà del gruppo poiché le preferenze individuali potrebbero essere così diverse tra loro da non poter essere aggregate, dando così luogo a "maggioranze cicliche", o addirittura a nessuna maggioranza.

A quali condizioni la regola di maggioranza funziona e con quali esiti sulla distribuzione dei benefici o dei costi del processo decisionale? Si è osservato in primo luogo che essa funziona quando all'interno del gruppo decidente "la metà più uno" dei membri abbia la stessa preferenza su quale alternativa debba essere scelta come decisione vincolante l'intero gruppo. Alla lunga un sistema decisionale che funzioni in questo modo non può durare.

Infatti l'esistenza di una situazione decisionale di questo tipo ha delle implicazioni negative sul piano della "equità" dei risultati del processo decisionale in quanto comporta il prevalere di una parte sull'altra o, più precisamente, di una maggioranza su di una, o più minoranze: il rischio è che la maggioranza possa assicurarsi tutta la posta in gioco a spese della minoranza.

Invece di essere uno strumento di composizione pacifica dei conflitti, la regola maggioritaria finisce con l'exasperarli anche laddove i diritti formali delle minoranze siano rispettati e, alla lunga, è destinata a perdere legittimità. Infatti, al di là del riconoscimento dei diritti formali delle minoranze, esistono dei

benefici sostanziali che possono essere distribuiti con equità solo se la regola maggioritaria funziona se tutti possano guadagnare qualcosa, cioè se si possano ottenere esiti "a somma positiva". Nel caso di una maggioranza costituita dalla "metà più uno" dei membri la decisione collettiva risulta "a somma zero" nel senso che una parte vince ciò che l'altra perde. La regola di maggioranza può funzionare a condizione che, anche in assenza di una maggioranza che prevalga, gli interessi dei membri del gruppo siano sufficientemente omogenei. Allora il risultato non solo è stabile, ma è anche più equo in quanto la decisione collettiva tende a riflettere mediamente le preferenze dell'insieme di coloro che decidono.

Ciò implica l'esistenza di un accordo all'interno del gruppo decidente sul fatto che le preferenze dei singoli su un dato problema di scelta differiscono rispetto ad un solo parametro. Questo particolare rapporto tra consenso e dissenso restringe notevolmente l'area del conflitto permettendo così alla regola di maggioranza di funzionare in modo da distribuire equamente i benefici o i costi del processo decisionale.

La Teoria delle decisioni collettive si è sviluppata anche in una seconda direzione, quella dello studio dei meccanismi di compensazione.

Laddove i gruppi decidenti sono dei gruppi istituzionalizzati e di piccole dimensioni chiamati a decidere su un flusso continuo di questioni, la regola maggioritaria può funzionare facendo leva sulla disponibilità dei membri del comitato a trovare un accordo "questione per questione" scambiando il proprio consenso su una decisione oggi per ottenere soddisfazione dei propri interessi domani. In pratica si tratta di mettere in atto un sistema di compensazioni reciproche differite. Tra l'altro, questo meccanismo ha una importante caratteristica che consiste nella sua capacità di tener conto della diseguale intensità con cui vengono sentite certe questioni dai diversi componenti del gruppo. Chi "cede" o concede oggi è chi sente un determinato problema meno intensamente di chi "domanda". In base a questa logica, il meccanismo delle compensazioni reciproche differite consente alla regola di maggioranza di funzionare anche quando ciò non sarebbe possibile data la eterogeneità degli interessi e delle preferenze individuali.

La regola di maggioranza non è il solo strumento di forma-

zione delle decisioni collettive. Oltretutto essa può funzionare, come si è notato, “a somma zero”, vale a dire beneficiando esclusivamente una parte a danno dell'altra o delle altre. Per evitare questo rischio si preferisce ricorrere in determinate circostanze a maggioranze qualificate o addirittura ad altre regole che diano maggiori garanzie sostanziali alle minoranze. Tra queste la regola dell'unanimità e la regola proporzionale. L'elemento caratterizzante della regola dell'unanimità è dato dal fatto che essa attribuisce a tutti i membri del gruppo un peso decidente. Nessun voto è inutile o cancellato. Ogni voto conta in quanto è possibile decidere collettivamente solo con il consenso di tutti. In pratica, con tale regola ogni membro del gruppo viene a disporre di un potere di veto che gli consente di bloccare qualunque decisione contraria ai suoi interessi o, quanto meno, gli consente di ottenere una compensazione adeguata per decisioni che lo danneggiano o per decisioni di cui non sia in qualche modo beneficiario.

Si spiega così il ricorso all'uso di questa regola in quei contesti in cui gli interessi in gioco dei partecipanti siano talmente importanti e/o potenzialmente tanto divergenti da dover essere protetti a qualunque costo, vale a dire anche a costo della paralisi del processo decisionale e non a caso, l'unanimità è la regola decisionale adottata a livello di organismi collettivi a carattere sovranazionale.

Proprio per questi stessi motivi, l'uso di tale regola trova, a livello teorico, strenui difensori sia tra politologi che tra economisti. Ciò deriva dal fatto che essa assicura il raggiungimento di soluzioni collettive dove tutti sono portati o a guadagnare qualcosa dal suo funzionamento, o dove, comunque, nessuno è destinato a subire dei danni o a sopportare dei costi non previsti.

La regola proporzionale non trova quasi mai applicazione a livello di piccoli gruppi, ma è usata principalmente quando a decidere per tutti sono gruppi che rappresentano collettività di vaste dimensioni. Il suo funzionamento in teoria è semplice: ogni individuo o sottogruppo di individui ha il diritto di influire sulle decisioni da prendere in misura proporzionale alla importanza degli interessi che rappresenta o alla sua consistenza numerica.

Per queste ragioni la regola proporzionale funziona bene come regola per la distribuzione delle cariche o per l'elezione dei

componenti di organismi rappresentativi piuttosto che come regola per la formazione di politiche o di decisioni collettive. Mentre è facile dividere gli incarichi e assegnarli su base proporzionale, è molto più difficile dividere e disaggregare delle politiche pubbliche in modo da soddisfare gli interessi in gioco in misura proporzionale al loro peso. Nonostante questi limiti, la regola proporzionale ha trovato e trova larga applicazione in quei sistemi politici che la letteratura definisce come “democrazie consociative”. L'esistenza in tali sistemi di divisioni di carattere etnico, linguistico o religioso rende problematico o addirittura impossibile l'uso di meccanismi decisionali di tipo maggioritario. Da qui il ricorso a regole decisionali più duttili che meglio si prestano in tali circostanze ad accomodare equamente interessi divergenti.

Lo sviluppo della Teoria delle decisioni collettive costituisce oggi il nocciolo di una moderna teoria della democrazia in quanto l'uso di un linguaggio rigoroso, e di strumenti analitici di tipo logico deduttivo, ed ha contribuito a rendere più precise e più sistematiche le nostre conoscenze in tema di condizioni di funzionamento della democrazia e di partecipazione politica

## **Le modifiche concettuali introdotte nella pianificazione urbanistica dall'istituto dell'Accordo di programma**

### **Il principio di concertazione alla base dell'istituto dell'Accordo di Programma**

Come si è visto in precedenza l'accordo di programma è l'istituto mediante il quale si possono promuovere, definire ed attuare opere, interventi o programmi d'intervento che richiedono per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di due o più soggetti: Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni statali ed altri soggetti pubblici.

L'istituto dell'Accordo di Programma, introdotto dall'art. 27 della legge 142/90, è stato successivamente utilizzato nelle questioni più disparate dai programmi d'intervento nei bacini di interesse nazionale (legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 22, comma 6-bis aggiunto nel 1993 dall'art. 12, secondo comma del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493), agli itinerari ciclabili e pedonali (art. 4 della legge 28 giugno 1991, n. 208), dalle aree protette (artt. 1-bis, 14, 26 della legge 6 dicembre 1991, n. 394), all'edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 7-bis, aggiunto dalla legge 30 aprile 1999, n. 136, della legge 17 febbraio 1992, n. 179), dal recupero urbano (decreto legge n. 398/1993, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 1993, n. 493), all'edilizia agevolata, sovvenzionata e convenzionata (art. 2, comma 69 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come sostituito dall'art. 7 della legge 30 aprile 1999, n. 136), dai procedimenti di decisione e di controllo (art. 17, comma 10, della legge 15 maggio 1997, n. 127), al trasferimento di funzioni e compiti dello Stato alle Regioni e agli Enti locali (D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e, perfino, al sistema di distribuzione dei carburanti (art. 2 del D. Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32).

### **Gli strumenti di programma urbanistici che prevedono il ricorso all'art. 27 della legge 142/90 sugli A.P.**

Se la complessità dei problemi di ristrutturazione urbanistica e di riqualificazione urbana, introdotti con la legge 457/1978, che prevede anche speciali strumenti attuativi, costituiti dai Piani di recupero induce ad affrontare in termini nuovi il rapporto intercorrente tra i piani regolatori e i piani urbanistici at-

tuativi così da rendere più flessibile il processo di pianificazione, certamente di chiaro sviluppo delle modalità procedurali introdotte con l'art. 27 della legge 142/1990, è la legge 17 febbraio 1992, n. 179, che regola i Programmi Integrati di Intervento, i PII. Tale legge affida alle Regioni la disciplina puntuale di regolamentare nuovi programmi d'intervento, che possono essere proposti da soggetti pubblici o privati, e che possono riguardare sia parti del territorio comunale già, in tutto o in parte, edificate sia aree da destinare a nuova edificazione, con la finalità di riqualificarle sia sotto il profilo urbanistico, sia sotto il profilo ambientale.

Ne deriva che i PII sono strumenti urbanistici caratterizzati dalla integrazione di diverse tipologie di opere e dal possibile concorso di operatori pubblici e privati.

È interessante notare che la prima legge sui programmi integrati d'intervento sia stata approvata dalla Regione Lombardia, come legge speciale avente oggetto una disciplina tesa ad incentivare il recupero edilizio, applicabile a termine, l'anno successivo alla approvazione della legge nazionale 47/1985, sul condono edilizio, che coglieva l'occasione impropria del condono per introdurre, sia pure in misura insufficiente, l'esigenza di promuovere la necessità di modificare la disciplina dei rapporti tra strumenti urbanistici generali e strumenti urbanistici attuativi, in variante agli strumenti urbanistici generali e l'esigenza di eliminare, per quanto riguarda la pianificazione attuativa comunale, la previsione dell'esercizio di una funzione di controllo regionale.

Questi programmi d'intervento possono non avere come necessario riferimento lo stato di fatto dell'edificazione del contesto urbano nel quale sono promossi, né le densità di edificazione e neppure le altezze fuori terra degli edifici, a meno che non siano successivamente le discipline regionali a dettare apposite prescrizioni in merito.

Devono però dare dimostrazione degli aspetti della riqualificazione urbana promossa sotto tre aspetti:

- urbanistico, inerente all'integrazione delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria, puntuali e a rete), compresi gli interventi di ristrutturazione urbanistica, con eventuale ridisegno della rete viaria e della forma degli isolati e dei lotti;
- edilizio, inerente al miglioramento della "vivibilità" dell'edificato esistente, risanamento igienico, conversione d'uso, diradamento;

– ambientale, inerente al miglioramento delle qualità estetiche complessive dell'edificato, come il ripristino delle facciate, e degli spazi urbani: pedonalizzazione, verde urbano, arredo urbano, illuminazione.

Successivamente, ancora più esplicito nel riferirsi alla loro approvazione mediante il ricorso ad Accordi di Programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è il decreto legge n. 398/1993, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, che nell'ambito delle "Misure per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione" ha introdotto i Programmi di Recupero Urbano, i PRU. I PRU sono finalizzati principalmente alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente residenziale pubblico realizzato nel dopoguerra, cioè dell'edilizia sovvenzionata ed agevolata compresa nei Piani di 167 e con essi realizzata, comunale e degli Istituti autonomi delle Case Popolari (IACP), non compresi nei Piani di 167, degli edifici statali e di altri enti locali, riducendo al massimo, nell'intenzione del legislatore, l'investimento pubblico, perciò a costo zero o a costi limitati.

Tale patrimonio necessita di grandi investimenti in quanto, nell'insieme, versa in condizioni di ampio e diffuso degrado, dovuto non soltanto all'incuria degli utenti, ma anche alla carenza o all'obsolescenza dei servizi urbani e delle attrezzature, e all'assenza o allo scadimento dell'arredo urbano.

I Programmi di Recupero Urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere:

– urbanizzative, finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, e delle urbanizzazioni secondarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete (connessione alla rete di trasporto pubblico, veicolare e ciclopedonale);

– ambientali, finalizzati al miglioramento qualitativo del paesaggio urbano;

– edilizi, finalizzati alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

Il PRU prevede diverse tipologie di interventi edilizi ammessi: – il recupero degli edifici pubblici, anche realizzando volumi edilizi aggiuntivi;

– il completamento degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione, residenziale e non residenziale, da realizzare al loro interno, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici abitativi esistenti, dal potenziamento (manutenzione, ammodernamento, integrazione) delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;

– l'integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione, residenziale e non residenziale, da realizzare su aree contigue o prossime, accompagnati dal recupero contestuale dell'edilizia residenziale pubblica, dalla realizzazione di opere di urbanizzazione primarie e secondarie che siano a prevalente servizio dell'insediamento pubblico e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;

– la realizzazione, su aree esterne agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ma in funzione del loro recupero, di nuovi edifici residenziali e non residenziali, a condizione che quelli residenziali siano utilizzati come alloggi di parcheggio, nell'intesa che, a fine contratto di locazione, essi tornino nella piena disponibilità dell'operatore.

I Programmi di Recupero Urbano, rispetto ai quali i Comuni sono chiamati a definire le priorità sulla base di criteri oggettivi per l'individuazione degli interventi da realizzare, sono sulla base di una proposta unitaria, con il concorso di risorse pubbliche e private, e sono proposti al Comune da soggetti pubblici e privati, anche associati tra di loro.

Un terzo tipo di programmi è istituito con il decreto ministeriale del 21 dicembre 1994, che regola i Programmi di Riqualificazione Urbana, PRU, che destina alla loro formazione le disponibilità residue finanziarie residue sui fondi di cui alla legge 17 febbraio 1992, n. 179 che, come si è visto, regolava i Programmi Integrati di Intervento.

Il PRU introduce un meccanismo innovativo che consente di intervenire sul territorio urbano legando la programmazione degli interventi alla pianificazione urbanistica ed individuando contestualmente sia i soggetti mattatori (pubblici e privati) che le risorse finanziarie occorrenti per attuarli in tempi predeterminati e concordati. È come dire che il processo di investimento delle risorse, finalmente correlato agli obiettivi di politica urbanistica ed alla domanda degli abitanti, as-

sume concretezza operativa e certezza di attuazione.

L'accordo di programma tra enti pubblici consente infatti di apportare, all'occorrenza, varianti automatiche dello strumento urbanistico, in modo più aderente alle peculiari esigenze delle zone degradate. I finanziamenti reperiti sono riservati in primis ai Comuni con più di 300.000 abitanti, nonché ai comuni confinanti che ricadono nelle aree metropolitane previste dalla legge 142/1990. Possono inoltre beneficiarne i Comuni capoluogo di provincia e i Comuni che ricadono in ambiti sovra-comunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica, secondo le delimitazioni effettuate dalle Regioni. Tali programmi affrontano uno dei problemi più preoccupanti delle grandi città costituito dal degrado delle periferie che si accompagna al degrado edilizio, urbanistico ed ambientale. Nelle grandi aree metropolitane tale degrado riguarda non solo le aree semicentrali ma anche i comuni di corona

Tra i contenuti delle proposte unitarie di intervento si prevedono oltre che interventi di edilizia residenziale, interventi di edilizia non residenziale per il miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato e tra le tipologie di interventi attuativi la acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie e secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, ecc.

Il Comune promuove e valuta le proposte di soggetti interessati all'esecuzione del programma "con procedure autonomamente determinate (accordi diretti, invito pubblico, confronto concorrenziale, ecc).

La legge 15 maggio 1997, n. 127 ha infine introdotto (art. 17, comma 59) l'istituto dei cosiddetti Interventi di Trasformazione Urbana che devono essere effettuati su aree individuate da una apposita deliberazione del consiglio comunale e possono essere progettati e realizzati anche da società per azioni "di scopo", costituite dalle città metropolitane o dai comuni con la possibile partecipazione della provincia e della regione territorialmente interessate (l'articolo 17 è abrogato e riproposto dall'art. 120 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali").

Le Società di trasformazione urbana, normate dallo stesso decreto, provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla com-

mercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune in quanto l'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche.

I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio, PRUSST, istituiti dal decreto del Ministero dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998 sono "una specie di PRU evoluto che non si limita ad organizzare (fissandone le regole, le modalità e i tempi) le trasformazioni urbane e lo sviluppo sostenibile in un'ottica territoriale; ma tenta di rendere più competitivi gli ambiti di intervento, fornendo loro la possibilità di accedere per concorso ai finanziamenti statali" (G. Colombo 2001).

La locuzione sviluppo sostenibile sottintende l'obiettivo di fondo dei PRUSST, i cui interventi di trasformazione urbana e di infrastrutturazione territoriale debbono rilanciare l'economia locale ma nel contempo debbono essere compatibili con le caratteristiche storico-artistiche e tradizionali degli abitati, rispettandone l'identità.

Il PRUSST nasce dalla considerazione di due esigenze:

- avviare processi di riqualificazione di ambiti macrourbani e territoriali integrando le funzioni e le risorse di tutti i soggetti che vi si possono coinvolgere (operatori pubblici, imprenditori privati, proprietari di immobili);
- attivare azioni amministrative e moduli operativi semplici ed efficaci per concorrere agli appositi finanziamenti pubblici, soprattutto a quelli dell'Europa Unita, offerti dal Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

I Programmi di riabilitazione urbana, introdotti con l'art. 27 della legge del 1° agosto 2002 n. 166, sono volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane.

Questi programmi sono promossi dagli enti locali, di intesa con gli enti e le amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio, e le opere in essi comprese possono riguardare interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, finalizzati

alla riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, nel rispetto della normativa in materia di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali.

Le opere che costituiscono i programmi possono essere cofinanziate da risorse private, rese disponibili dai soggetti interessati dalle trasformazioni urbane.

Un aspetto importante della legge è costituita dal fatto che tali interventi possono essere proposti ai Comuni non dalla totalità ma dalla maggioranza assoluta dei proprietari, riuniti in consorzio, compresi nel piano attuativo (maggioranza calcolata sul valore degli immobili in base all'imponibile catastale), così che l'Amministrazione comunale, nella persona del sindaco, richiede ai proprietari che non abbiano aderito alla formazione del consorzio ad attuare le indicazioni del predetto piano attuativo. Se questi non si dicano disponibili, il consorzio consegue la piena disponibilità degli immobili ed è abilitato a promuovere l'avvio della procedura espropriativa a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti, al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti in convenzione.

Tutti questi provvedimenti normativi, con la sola eccezione degli Interventi di Trasformazione Urbana, sono caratterizzati dalla possibilità loro concessa di costituire variante al piano regolatore generale e di ammettere l'intervento anche propositivo del privato nella realizzazione di interventi riguardanti non solo le tradizionali opere pubbliche ma anche opere di interesse pubblico, prevedendo un'integrazione tra funzioni pubbliche e private per la tutela e lo sviluppo dei reciproci interessi e riducono, di fatto, il ruolo del piano regolatore generale come strumento teso a preordinare lo sviluppo e la riqualificazione del territorio urbano.

Questi "programmi" si costituiscono in forma di nuovi strumenti urbanistici e per le caratteristiche di accordo tra amministrazioni pubbliche e privati, costituiscono "modelli consensuali" di amministrazione e gestione del territorio. Il superamento degli strumenti di pianificazione urbanistica tradizionale, che i nuovi strumenti comportano, rappresenta il riconoscimento della loro inadeguatezza da parte delle stesse amministrazioni locali che li avevano adottati.

Le amministrazioni predispongono i nuovi strumenti di intervento, con la collaborazione, non solo finanziaria, dei sog-

getti privati per risolvere problemi che la pianificazione tradizionale non riesce a fronteggiare. Questa nuova forma di programmi fa del concetto di integrazione tra diverse opere (residenziali e non residenziali) e tra diverse forme di finanziamento (pubblico e privato) il proprio fulcro metodologico e funzionale.

Sotto questo profilo, essi costituiscono anche un primo tentativo di ricomposizione della tradizionale dicotomia tra "autorità" e "libertà", che si manifesta nell'attività di governo del territorio posta in essere dalla Pubblica Amministrazione.

La trasformazione normativa introdotta negli ultimi anni comporta da parte di ogni ente competente il riconoscimento che l'esercizio del potere di pianificazione del territorio non esclude, anzi implica il coinvolgimento diretto dei soggetti privati nella fase progettuale delle scelte di pianificazione, e non limita l'accordo con gli stessi alla sola fase esecutiva o attuativa.

Negli ultimi anni sono state anche le profonde trasformazioni dell'economia a indurre e sviluppare dei modelli di pianificazione alternativa, che ha assunto forme e contenuti diversi, definiti dai diversi istituti previsti dall'articolo 2 della legge 662/96: programmazione negoziata, intesa istituzionale, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma e contratto di area.

Si tratta di istituti di prevalente contenuto economico a cui però non è possibile negare una valenza urbanistica, in quanto anche in questo caso si giunge ad attribuire all'accordo valore di variante del piano regolatore generale.

Tutti gli strumenti di pianificazione sin qui citati contribuiscono a modificare la zonizzazione del piano regolatore generale. La zonizzazione viene meno dato che la localizzazione dei provvedimenti di programmazione integrata non incontra alcuna limitazione, né è soggetta ad alcuna preventiva perimetrazione.

Al di là delle affermazioni contenute nei singoli provvedimenti, i nuovi istituti introdotti dal legislatore negli anni Novanta costituiscono veri e propri strumenti di pianificazione finalizzati ad agevolare la trasformazione e la riconversione di ampie zone del territorio prescindendo dalle regole stabilite per tali zone dal piano regolatore generale.

Questo nuovo assetto urbanistico non scaturisce da un atto autoritativo, ma da un accordo con i privati che confluisce nell'accordo di programma e costituisce lo strumento fondamentale per la realizzazione dell'intervento di trasformazione urbana.

### **L'evoluzione della legislazione regionale successiva alla legge urbanistica regionale 15 aprile 1975, n. 51**

La Regione Lombardia a metà degli anni Settanta aveva individuato con la legge regionale 15 aprile 1975, n. 51, i livelli di pianificazione del territorio e delineato la sua politica generale di pianificazione territoriale. Sono seguite, negli anni successivi, una serie di leggi regionali che hanno attuato alcune fondamentali leggi nazionali:

- la legge regionale 5 dicembre 1977 n. 60 ha dato attuazione sul territorio regionale alla legge 10/77;
- la legge regionale 12 settembre 1983, n. 70, ha regolato la realizzazione delle opere pubbliche di interesse regionale;
- le leggi regionali 12 marzo 1984, n. 14 e 15, hanno regolato, rispettivamente, l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi e l'attuazione della normativa nazionale in ordine all'approvazione dei Programmi Pluriennali di Attuazione;
- la legge regionale 20 febbraio 1989 sull'eliminazione delle barriere architettoniche;
- la legge regionale 9 maggio 1992, n. 19, riguardante le disposizioni di attuazione degli articoli 7, 8, e 25 della legge 47/85.
- la legge regionale 22/86 e la legge regionale 23/90, relativa ai Programmi Integrati di Recupero, che anticipava, a livello locale, i temi della legislazione nazionale relativa alle leggi 179/92 e 493/93. In particolare, venivano affrontati con questa legge, pur con inevitabili limiti, i temi del recupero delle zone degradate attraverso interventi integrati e coordinati che potevano costituire variante al piano regolatore generale senza seguire le procedure ordinarie;
- la legge 15 maggio 1993, n. 14, che disciplina sul territorio regionale la procedura degli accordi di programma.

Più di recente la regione Lombardia ha promulgato una serie di leggi finalizzate ad introdurre nel sistema normativo regionale alcune semplificazioni rivolte ad accelerare, per quanto possibile, specifiche procedure urbanistiche.

In primo luogo, la legge 9 giugno 1997, n. 18, che, oltre a dare un nuovo ordine alle competenze in materia ambientale, semplifica le procedure per il rilascio delle autorizzazioni paesistiche conferendo, tra l'altro, agli enti locali ampie competenze in materia ambientale e la legge 23 giugno 1997, n. 23, riguardante l'accelerazione dei procedimenti di approvazione degli strumenti

urbanistici comunali e la disciplina del regolamento edilizio che prevede i casi in cui la variante al piano regolatore generale può avvenire con una procedura semplificata il cui iter si svolge esclusivamente nell'ambito comunale senza alcuna ulteriore fase di approvazione da parte della Regione Lombardia. Con questa normativa la regione ha tentato di affrontare uno dei noti problemi della pianificazione del territorio: la lentezza del procedimento è tale da impedire un efficace rapporto con le dinamiche territoriali, e le varianti degli strumenti di pianificazione richiedono tempi così lunghi da penalizzare le proposte di trasformazione meritevoli di attuazione.

### **La L. R. 12 aprile 1999, n. 9: Documento di inquadramento urbanistico e i Programmi Integrati di Intervento**

La legge regionale 23/97, se ha contribuito ad una semplificazione delle procedure, non ha tuttavia messo in discussione il ruolo del piano regolatore e la sua natura di strumento predisposto nelle sue tradizionali competenze dall'Amministrazione comunale, con o senza verifiche di merito da parte della Regione, o della Provincia su delega regionale.

Viceversa, con l'approvazione della legge 12 aprile 1999, n. 9 (pubblicata sul Burl n. 15 del 16 aprile 1999 - 1° suppl. ord.) che disciplina i Programmi Integrati di Intervento, la Regione Lombardia, dando completa attuazione dell'articolo 16 della legge nazionale 179/92, ha introdotto nella sua legislazione un "nuovo strumento di programmazione territoriale", come li definisce una sentenza della Corte Costituzionale, la sentenza n. 393 del 1992, in grado di superare, nell'ambito della riqualificazione urbanistica, il tradizionale criterio di formazione del piano regolatore generale.

Infatti i Programmi Integrati di Intervento possono essere introdotti, anche in variante dei PRG, attraverso forme che si ispirano a "modelli consensuali" su proposta di soggetti diversi dall'Amministrazione comunale, quali soggetti pubblici o privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra loro.

Pur agendo nell'ambito della riqualificazione urbanistica, la legge 9/99 consente una notevole flessibilità nella possibilità di proporre da parte dei privati nuovi Programmi Integrati di Intervento; questi possono riguardare anche aree non contigue fra loro, aree edificate in tutto o in parte ed anche aree libere intercluse. Possono interessare inoltre le aree già individuate come aree a standard

dal PRG che l'Amministrazione non ha mai acquisito facendo decadere i vincoli espropriativi.

Se il Programma presentato non è aderente alle previsioni del Piano Regolatore Generale, e quindi comporta una variante di PRG, l'Amministrazione comunale avvia una procedura di Accordo di Programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 142/90, la cui approvazione comporta gli effetti di Variante urbanistica.

La flessibilità riguarda anche gli aspetti degli standard urbanistici e la conseguente cessione delle aree: infatti, in luogo della cessione di aree, i proponenti il PII possono impegnarsi a realizzare direttamente "infrastrutture e servizi di interesse generale" di valore almeno pari a quello delle aree che dovrebbero essere cedute ed, inoltre queste infrastrutture, o questi servizi di interesse generale, possono essere gestiti a condizioni convenzionate dagli stessi proponenti il PII.

#### Requisiti e presupposti dei Programmi Integrati di Intervento

L'art. 2 della legge 9/99, e una successiva circolare esplicativa della Regione, stabiliscono che il Programma Integrato di Intervento deve essere caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi:

- pluralità di destinazioni, intesa come 'compresenza' di interventi destinati ad usi diversi, costituita dal 'complesso di usi principali, complementari ed accessori, ammesso per gli interventi previsti dal PII e di funzioni; riferita all'insieme degli obiettivi perseguiti dal PII, tra i quali sono da ricomprendere, oltre residenza, commercio, funzioni terziarie e direzionali, attività produttive, quelli legati alla realizzazione e al potenziamento delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico (infrastrutture per la mobilità, servizi scolastici, socio-sanitari, ecc.) e quelli relativi alla riqualificazione ambientale;

- integrazione di diverse tipologie, costituita dalla tradizionale varietà delle tipologie edilizie (case a schiera, costruzioni a blocchi, ecc.) e gestionali (edilizia libera, convenzionata, agevolata, ecc.), nonché delle diverse modalità d'intervento ammesse (demolizione e ricostruzione, ristrutturazione edilizia e urbanistica, fino alla nuova edificazione), e modalità d'intervento, cioè la necessità di considerare in stretto rapporto l'aspetto realizzativo con quello più marcatamente gestionale e operativo, favorendo il concorso di più soggetti operatori e di

modalità di finanziamento miste;

- incidenza sulla riorganizzazione urbana, da intendersi prioritariamente in senso qualitativo. Il PII acquista rilevanza territoriale 'non necessariamente' sulla base della sua estensione, ma soprattutto per la 'significatività degli interventi' inclusi, tali da incidere sulla riqualificazione dell'intero ambito urbano, riflettendosi oltre i limiti territoriali degli interventi individuati, oppure per il 'carattere strategico' dell'area d'intervento.

Non tutte le proposte di trasformazione debbono necessariamente essere accolte dall'Amministrazione comunale ed in questo viene a mantenersi il necessario controllo delle trasformazioni territoriali da parte dell'amministrazione, e con esso il suo ruolo di garante dell'interesse generale e della imparzialità delle scelte che deve comunque essere salvaguardato.

#### Il Documento di inquadramento urbanistico

Per indirizzare il governo delle trasformazioni territoriali la legge regionale 9/99 ha introdotto l'istituto del Documento di Inquadramento, stabilendo che il Consiglio comunale delibera, anche contestualmente all'adozione del primo PII, un Documento di Inquadramento, che definisca gli obiettivi generali e gli indirizzi dell'azione amministrativa sull'intero territorio comunale e le scelte strategiche fondamentali cui i proponenti i PII devono attenersi.

Tuttavia proprio nell'orizzonte della flessibilità dell'azione pianificatoria da parte delle Amministrazioni, queste possono operare successive verifiche ed operare eventuali integrazioni del Documento di Inquadramento contestualmente all'approvazione dei successivi programmi di intervento ed anche prendere in considerazione e eventualmente approvare, espressamente motivandone le ragioni proposte di PII che modifichino gli obiettivi strategici di sviluppo del territorio "e/o i modi per perseguirli".

Viene così definitivamente riconosciuto nell'ambito di un'attività di programmazione del territorio, che indubbiamente presenta connotati di interesse pubblico, il valore della cooperazione tra pubblico e privato, e viene consentito il superamento della tradizionale rigidità delle previsioni urbanistiche e del ruolo di soggetti formalmente passivi assegnato agli operatori dalle procedure tradizionali, all'interno di una cornice di certezza degli obiettivi strategici dell'amministrazione garantito dal Documento di Inquadramento. Il Documento di inquadramento, con cui

l'Amministrazione comunale definisce il quadro di riferimento per le trasformazioni urbanistico-territoriali che vuole promuovere attraverso la concertazione e la cooperazione con soggetti pubblici e privati, ha come presupposti conoscitivi una attenta e critica analisi del complesso della strumentazione pianificatoria: il PRG vigente, i piani attuativi in itinere (PP, PR, PL, Peep, Pip, ecc.), i programmi ed i piani settoriali (Pgtu, Pum, Pup) e la strumentazione programmatoria (PPA); inoltre il programma triennale delle opere pubbliche ed i progetti di opere e infrastrutture già preventivati, o approvati, o finanziati, o in corso di attuazione.

Questa valutazione consentirà di determinare, in particolare:

- la necessità di offerta di nuovi servizi alla residenza, al sistema produttivo, alle attività emergenti ed, in generale, alle varie funzioni che caratterizzano il territorio comunale;
- l'adeguamento delle infrastrutture per la mobilità e i trasporti;
- la necessità di interventi nel campo patrimoniale della residenza pubblica, compresa l'edilizia convenzionata.

Un momento essenziale del Documento di inquadramento è costituito dal confronto con la programmazione generale di settore degli enti sovra-comunali, sia per quanto attiene i programmi triennali di opere pubbliche, che delle risorse economiche private e pubbliche già attivate o comunque destinate alla realizzazione di interventi infrastrutturali.

Particolare rilievo potrà avere il riferimento alla possibilità di avvalersi, per le diverse iniziative, dei finanziamenti regionali disponibili in base agli specifici piani di riparto. Costituirà parte integrante della programmazione integrata, sia da parte dei privati in relazione dell'elaborazione delle proprie proposte, che da parte dell'Amministrazione, strutturare il contenuto dei PII anche in rapporto alla possibilità di attivare le diverse linee di finanziamento reperibili in via ordinaria e straordinaria presso l'Ente regionale, presso lo Stato e l'Unione Europea. In particolare il Documento di inquadramento deve assumere la funzione di coordinare in un quadro organico di programmazione strategica anche gli indirizzi concernenti il particolare aspetto dell'organizzazione delle infrastrutture pubbliche e di interesse generale.

## I Piani di settore riguardanti la mobilità

### Premessa

Muoversi è un diritto fondamentale, riconosciuto sia dall'Unione Europea che dalla Costituzione italiana: in una società sviluppata la realizzazione di questo diritto presuppone una politica di interventi rivolta alla realizzazione di un sistema di infrastrutture e servizi che ne consentano l'uso da parte di tutti i cittadini.

A questo fine è necessaria l'adozione di efficienti politiche di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali che comprendano una valutazione ambientale strategica di tutti i progetti.

Bisogna approfittare delle economie di scala per fornire trasporti pubblici ed energia in modo efficiente, mantenendo al tempo stesso una dimensione umana dello sviluppo. Sia nell'attuazione di programmi di restauro urbano nelle aree cittadine, sia nella pianificazione di nuovi quartieri occorre sviluppare molteplici funzioni in modo da ridurre il bisogno di mobilità. Il concetto di equa interdipendenza regionale dovrebbe consentire di equilibrare i flussi tra città, area metropolitana e campagna per impedire il puro sfruttamento delle risorse territoriali e ambientali delle aree circostanti.

Nelle città occorre ridurre la mobilità privata per diminuire la congestione da traffico, ma è altrettanto importante migliorare l'accessibilità e sostenere il benessere sociale e lo stile di vita urbano.

È divenuto ormai imperativo per una città sostenibile smettere di promuovere e sostenere l'uso superfluo di veicoli a motore. Nel prossimo decennio occorre dare priorità ai mezzi di trasporto ecologicamente compatibili (in particolare per quanto riguarda gli spostamenti a piedi, in bicicletta e mediante mezzi pubblici) e mettere al centro degli sforzi di pianificazione la realizzazione di una combinazione di tali mezzi.

I mezzi di trasporto individuali, come prospettiva a più lungo termine, dovrebbero avere solo una funzione ausiliaria per facilitare l'accesso ai servizi locali e mantenere le attività economiche della città.

Nella pianificazione di settore una particolare importanza rivestono tre strumenti che affrontano uno dei problemi più critici delle nostre città: la congestione da traffico e l'inqui-

namento ambientale da esso prodotto.

La mobilità delle città e la sua regolazione non riguarda soltanto i provvedimenti relativi al traffico e le politiche sullo stazionamento veicolare, ma anche la programmazione dei servizi di trasporto pubblico e deve potersi inquadrare in una ben strutturata politica di realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto e stradali.

Nella programmazione e nella gestione dei trasporti sono implicati, oltre al Comune, la Regione, lo Stato, gli Enti territoriali e anche gli Enti che hanno importanti competenze settoriali e funzionali: un efficace raccordo interistituzionale è quindi condizione essenziale per la realizzazione delle politiche riguardanti la mobilità.

### **Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica**

Ad inquadrare il problema a livello nazionale provvede il Piano Generale dei Trasporti.

Il Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica approvato nel luglio 2000 si muove a livello nazionale sulle seguenti cinque fondamentali linee di intervento:

- a) superare la condizione di squilibrio modale verso la gomma comune a tutti i paesi europei;
- b) raggiungere nel settore dei trasporti gli obiettivi di contenimento dell'inquinamento atmosferico previsto dagli accordi di Kyoto;
- c) favorire un processo di integrazione modale, oggi assolutamente inadeguata nella catena logistica;
- d) sostenere il rapido superamento delle situazioni di monopolio per quanto riguarda gli aspetti generali del trasporto pubblico;
- e) finanziare innovazione tecnologica che favorisca coordinamento ed efficienza complessiva al sistema.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, considerata l'inadeguatezza delle infrastrutture esistenti alle attuali esigenze di mobilità delle persone e delle merci una delle maggiori criticità del sistema dei trasporti nel nostro paese, individua un insieme di infrastrutture (reti e nodi) di chiaro interesse nazionale e internazionale, racchiuse all'interno di un progetto unitario (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti - SNIT) e propone alcune linee di intervento per innovare la qualità e la modalità di gestione dei servizi di trasporto, le cui esigenze di

efficienza e di economicità non possono essere soddisfatte unicamente con una maggiore quantità di infrastrutture.

In particolare per la Lombardia il PGT riconosce come strategica l'esigenza di:

- completare rapidamente ed "ottimizzare" la rete delle infrastrutture aeroportuali incentrata sul sistema milanese (hub di Malpensa, city airport di Linate) e sul ruolo complementare degli scali di Orio al Serio e di Montichiari;
- recuperare i ritardi accumulati nel corso degli ultimi anni in materia di strutture per la distribuzione delle merci (interporti, piattaforme logistiche), attivando quanto è già stato realizzato (Segrate) o si è già deciso di realizzare (Bergamo-Montello), ed accelerando le scelte in direzione delle nuove infrastrutture, indispensabili per colmare un vuoto che produce inefficienza, congestione e diseconomie per le imprese lombarde;
- realizzare in tempi brevi due infrastrutture autostradali non più rinviabili, e cioè la "Pedemontana" lombarda e la "Direttissima" Milano-Brescia per contribuire a ridare al sistema della mobilità lombardo un livello di dotazione di infrastrutture stradali primarie in grado di reggere la domanda di mobilità di un'area produttiva così dinamica.

Secondo il PGT, per quanto attiene al trasporto in sede propria e, segnatamente, al trasporto su ferro in ambito metropolitano, le linee guida di un intervento straordinario, per dimensioni e qualità, da realizzare nel prossimo decennio nell'area milanese sono costituite:

- dal completamento del Passante Ferroviario, con l'incremento di offerta trasportistica che esso sta determinando e che sempre più consentirà di sviluppare in futuro;
- dall'ampliamento della rete della metropolitana;
- dallo sviluppo e dal completamento del nodo ferroviario milanese, secondo gli indirizzi fissati da un piano congiuntamente predisposto dal Comune di Milano, dalla Provincia di Milano, dalla regione Lombardia e dai tecnici Fs Fnm e del Ministero dei Trasporti.

A livello regionale, invece, il PGT prevede che entro il 2010 saranno progressivamente e completamente realizzate la tratta Alta Capacità (AC) Torino-Milano e l'intera trasversale Milano-Verona-Venezia, nonché potenziati gli itinerari verso i valichi alpini e il porto di Genova.

Il potenziamento dei collegamenti ferroviari lombardi attraver-

so le direttrici afferenti al Gottardo e al Sempione/Löetschberg completa il quadro delle indicazioni fondamentali per fornire al sistema ferroviario lombardo e nazionale sbocchi adeguati verso l'Europa.

Per quanto attiene al comparto delle merci, il PGT propone il potenziamento del cosiddetto itinerario "medio-padano", ponendo in evidenza come nei collegamenti est-ovest sia opportuno e necessario evitare che i convogli merci vadano a congestionare il nodo di Milano, così da lasciare le infrastrutture ferroviarie del nodo stesso libere per il trasporto passeggeri metropolitano e di lunga percorrenza.

Due elementi però costituiscono un'importante e caratterizzante novità per il Piano: l'accento posto sulla necessità di sostenere e favorire i processi di integrazione modale e, per quanto riguarda gli aspetti gestionali dei trasporti pubblici, il chiaro e deciso sostegno al rapido superamento delle situazioni di monopolio, così presenti e storicamente radicate nel settore dei trasporti ferroviari, in favore del processo di liberalizzazione e privatizzazione.

In particolare per sostenere e favorire i processi di integrazione modale, ovvero costruire un'efficace ed efficiente sistema della logistica, il PGT prevede aiuti per l'innovazione tecnologica e per la formazione, ed inoltre propone veri e propri piani finalizzati di settore, al fine di favorire un coordinamento ed una maggiore efficienza complessiva del sistema.

Nel processo della mobilità delle persone e delle merci è essenziale, infatti, recuperare margini di efficienza ed economicità di gestione non solo all'interno di ogni singolo modo di trasporto, ma anche e soprattutto sostenere i processi di integrazione tra le varie modalità.

Occorre, infine, rendere efficiente nel suo insieme la catena logistica per il fatto che non essendoci, il più delle volte, un solo vettore a sostenere l'intero processo di trasporto, proprio nei passaggi tra i vari operatori si determinano e si sommano le maggiori inefficienze e i maggiori sprechi.

### Il Piano Urbano della Mobilità

Nelle aree urbane strumento di attuazione di queste politiche è il PUM, introdotto dalla Legge n.340 del 24 novembre 2000 come strumento di programmazione a medio-lungo termine, nel settore della mobilità, attraverso il quale lo Stato assegna

investimenti non più per singole opere ma per obiettivi mediante programmi integrati di realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico, parcheggi, viabilità, di applicazione di tecnologie innovative, ecc.

Il PUM si ispira ai principi più generali della sostenibilità ambientale. L'amministrazione locale si colloca ad un livello prossimo a quello in cui vengono percepiti i problemi ambientali e il più vicino ai cittadini, condivide a tutti i livelli con i governi la responsabilità del benessere dei cittadini e della conservazione della natura: la città svolge pertanto un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, di consumo e di utilizzo degli spazi urbani e metropolitani.

Il PUM avvia un processo di pianificazione integrato tra l'assetto del territorio e il sistema dei trasporti, attraverso la realizzazione di un sistema, sia individuale che collettivo, con reti intermodali e interconnesse.

Costituisce un progetto di sistema finalizzato a fornire un contributo sostanziale e incisivo al recupero della qualità urbana.

Considera il trasporto nella sua globalità: servizi collettivi e mobilità individuale e comprende un insieme di investimenti e di innovazioni organizzative-gestionali da attuarsi per fasi su un arco temporale non superiore a 10 anni.

Gli indirizzi di un piano strategico a medio-lungo termine nel campo della mobilità urbana sono costituiti ad affrontare:

- l'esigenza di una maggiore congruenza tra sviluppo urbanistico e trasporti, inquadrando le strategie insediative nell'ambito dei programmi di potenziamento della rete di trasporti pubblici;
- lo sviluppo di nuove linee a guida vincolata, valutando approfonditamente le possibili evoluzioni del sistema delle linee metropolitane, la possibilità di sviluppo delle linee metropolitane esistenti e le ipotesi di estensione della rete in sede propria sia in città che verso l'hinterland;
- l'organizzazione della rete di superficie urbana, con un riordino delle direttive di forza e una loro maggiore separazione delle correnti di traffico, per migliorare la regolarità, la velocità commerciale e la sicurezza e contenerne quindi i costi di esercizio.

Un Piano Urbano della Mobilità deve porsi come strumento di

coordinamento dello sviluppo integrato di insediamenti, trasporti pubblici e viabilità e darsi un inquadramento a scala metropolitana per affrontare i problemi di accessibilità delle nuove aree di sviluppo servite dal solo mezzo privato.

L'interazione tra politiche della mobilità e uso del territorio non consiste solo nella convergenza delle scelte ma richiede convergenza dei tempi di realizzazione degli interventi previsti.

Un Piano Urbano della Mobilità deve considerare le dinamiche insediative non solo della città, ma del sistema urbano più complessivo di cui fa parte, in quanto gli elevati investimenti nel campo dei trasporti pubblici previsti devono raccordarsi con le previsioni urbanistiche dei Comuni circostanti.

Una lettura attenta delle dinamiche insediative residenziali e occupazionali parte dai processi localizzativi che si sono andati strutturando nel corso degli ultimi decenni, e costituisce la base per una previsione insediativa non puramente estrapolativa.

La relazione fra evoluzione localizzativa e sistema di trasporto è naturalmente complessa; ma è chiaro che una previsione della domanda di mobilità deve basarsi in prima istanza sulla dinamica insediativa prevedibile.

Se muoversi, come si è detto, è un diritto fondamentale, la realizzazione di questo diritto presuppone una politica di interventi rivolta alla realizzazione di un sistema di infrastrutture e servizi che ne consentano l'uso da parte di tutti i cittadini.

Tuttavia nelle città per mantenere, ed estendere a più larghe fasce di cittadini, questo diritto, occorre diminuire la congestione da traffico riducendo la mobilità privata e garantire comunque una adeguata accessibilità alle funzioni urbane ed ai rapporti volti a sostenere il benessere sociale e lo stile di vita urbano, attraverso una ben organizzata ed efficiente rete di trasporti collettivi.

Il piano urbano della mobilità pone al centro delle proprie azioni la libertà di scelta dei cittadini valorizzando la capacità di utilizzo razionale dei diversi modi trasporto: ferroviario e stradale, collettivo e individuale.

L'incremento dell'uso del trasporto pubblico non deve dipendere dal disincentivo degli altri modi di trasporto ma dal superamento delle carenze di offerta e di qualità del servizio. Questo approccio si fonda su alcuni principi base dai quali è difficile prescindere:

Trasporti integrati: guardando al trasporto come ad un sistema e non alle singole "modalità" e considerando che un moderno uso del trasporto porta alla scelta ottimale per del più adeguato mezzo per ciascuna tratta dello spostamento.

Disegno strategico della rete: organizzando la rete di mobilità di propria competenza secondo un disegno strategico che possa trovare piena integrazione con le reti di livello provinciale e regionale ed intende avvalersi del proprio peso istituzionale per modernizzare la rete di trasporto in modi che possono essere più forti, migliori, più sicuri, più puliti e più rapidi. Regolazione del mercato: in attuazione delle Direttive dell'Unione Europea, della legislazione nazionale e regionale, il Comune di Milano, oltre che rafforzare la dotazione di infrastrutture, deve costruire mercato libero e regolamentato per la produzione dei servizi di trasporto di "area urbana".

Cooperazione tra pubblico e privato: amministrazione pubblica e privati che lavorano più strettamente insieme per far convergere gli investimenti su parcheggi, nuove linee di trasporto, infrastrutture stradali ricorrendo ad interventi diretti e in project financing.

### I Piani Urbani del Traffico

Se il PUM può essere considerato un Piano strategico d'indirizzo la cui realizzazione è prevista nell'arco temporale del decennio, le politiche a breve termine che attuino tale strategia sono affrontate attraverso un altro strumento: il Piano Urbano del Traffico.

Il quadro di riferimento normativo relativo alla regolazione del traffico e agli interventi infrastrutturali necessari per la riduzione della congestione si è venuto delineando con la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 2575 dell' 8 agosto 1986, che per la prima volta introduceva un nuovo strumento costituito dai Piani Urbani del traffico e ne forniva gli indirizzi generali, i criteri operativi e i contenuti.

I PUT sono definiti successivamente nell'art. 36 del Nuovo codice della strada, approvato con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 ed hanno avuto una successiva definizione con la Delibera CIPET (approvata il 7 aprile 1993 e pubblicata sulla G.U. il 12.5.1993, n. 109) che ha fissato i criteri-guida per la predisposizione dei piani urbani del traffico, criteri che sono stati sviluppati nelle Direttive del Ministero dei Lavori Pubblici

del 24 giugno 1995 che costituiscono l'ultimo atto normativo che li riguarda.

Secondo le Direttive Ministeriali "il Piano urbano del traffico (PUT) è costituito da un insieme coordinato di interventi per il miglioramento delle condizioni della circolazione stradale nell'area urbana, dei pedoni, dei mezzi pubblici e dei veicoli privati, realizzabili nel breve periodo – arco temporale biennale – e nell'ipotesi di dotazioni di infrastrutture e mezzi di trasporto sostanzialmente invariate.

In particolare il PUT deve essere inteso come "piano di immediata realizzabilità", con l'obiettivo di contenere al massimo – mediante interventi di modesto onere economico – le criticità della circolazione; tali criticità – specialmente nelle aree urbane di maggiori dimensioni – potranno infatti essere interamente rimosse solo attraverso adeguati potenziamenti sull'offerta di infrastrutture e di servizi del trasporto pubblico collettivo, che costituiscono l'oggetto principale del Piano dei trasporti, realizzabile nell'arco temporale decennale".

Il Piano Urbano del traffico riguarda quindi la progettazione dell'organizzazione della circolazione stradale e prevede interventi sulla gestione ottimale degli spazi stradali esistenti. Gli interventi sul sistema di trasporto pubblico su gomma, con individuazione di nuovi percorsi e nuove frequenze delle linee, ottimizzazione d'uso del relativo parco dei mezzi esistenti sono previsti dai Piani dei Trasporti e gli interventi infrastrutturali relativi a nuovi interventi sulle infrastrutture stradali e a nuove linee di trasporto in sede fissa, tranvie, metrotranvie, metropolitane, dai Piani Urbani della Mobilità.

Nel processo di pianificazione e governo del sistema dei trasporti a scala urbana, il PUT costituisce in definitiva lo strumento tecnico-amministrativo di breve periodo, che mediante successivi aggiornamenti rappresenta le fasi attuative di un disegno strategico espresso dal Piano della Mobilità.

Le direttive non parlano in realtà dei Piani della Mobilità, la cui istituzione è successiva, ma bensì del Piano dei trasporti, strumento da elaborare in genere a scala sovra comunale e con riferimento a tutte le modalità di trasporto (stradale, ferroviaria, ecc.).

I PUT, pur essendo strumenti operativi di breve periodo, sono stati nella totalità dei casi redatti nelle more della redazione del Piano dei trasporti e proprio per questo capita che preveda-

no interventi sull'offerta di infrastrutture e servizi di trasporto, per i quali devono essere effettuate accurate valutazioni economiche e finanziarie.

Il PUT deve essere elaborato in accordo con gli strumenti urbanistici e nel rispetto dei valori ambientali.

Il PUT, attraverso indagini, studi e progetti, ha come obiettivi:

- 1) il miglioramento delle condizioni di circolazione (movimento e sosta),
- 2) il miglioramento della sicurezza stradale (riduzione degli incidenti stradali),
- 3) la riduzione degli inquinamenti, atmosferico ed acustico,
- 4) il risparmio energetico.

Migliorare le condizioni della circolazione stradale, nei suoi aspetti di movimento e sosta degli utenti, significa soddisfare la domanda di mobilità al miglior livello di servizio possibile, nel rispetto dei vincoli di Piano (economici, urbanistici ed ambientali).

A questi fini il livello di servizio si identifica con il grado di fluidità dei movimenti veicolari, il cui miglioramento permette velocità più regolari e mediamente più elevate di quelle attuali. Ciò comporta, in particolare, un benefico effetto anche sulle velocità dei trasporti collettivi su strada e, quindi, la riduzione dei tempi di spostamento e del disagio di tutti gli utenti. Inoltre, l'ottenimento di maggiore velocità e regolarità dei servizi collettivi di trasporto concorre a richiamare più utenza su tale tipo di servizio, determinando così un ulteriore fondamentale elemento di decongestionamento del traffico urbano, tenuto conto della più elevata capacità di trasporto dei mezzi collettivi rispetto a quelli individuali.

Il miglioramento delle condizioni di circolazione riguarda anche l'utenza pedonale, nonché la sosta veicolare.

Una maggiore fruibilità della città da parte dei pedoni e minore perdita di tempo nella ricerca dei posti di sosta veicolare, ove consentita, sono quindi obiettivi di pari importanza rispetto a quello della fluidificazione dei movimenti veicolari.

Il PUT deve perseguire, altresì, il miglioramento della sicurezza stradale e la consistente riduzione degli incidenti stradali e delle loro conseguenze, in generale, mediante la separazione ed il controllo delle diverse componenti di traffico e, in particolare, mediante l'attuazione delle proposte derivanti da specifiche analisi tecniche sulle cause degli incidenti strada-

li, con preminente riferimento a quelle relative a carenze infrastrutturali e/o di regolazione e controllo del traffico.

La sicurezza della circolazione stradale deve in particolare modo interessare i ciclisti ed i pedoni e, fra questi ultimi, particolarmente gli scolari e le persone anziane e quelle con limitate capacità motorie (difesa delle utenze deboli).

Ai fini della protezione della salute e dell'ambiente il PUT deve concorrere a perseguire, inoltre, la riduzione degli inquinamenti atmosferico ed acustico, cui il traffico veicolare concorre in modo rilevante specialmente nei casi esistenti di marcia lenta, discontinua ed episodica e di condizioni meteorologiche particolari.

Tale riduzione, oltre che mediante gli interventi propri dei piani e dei programmi di più ampia portata, quali controlli programmati sulla qualità dei carburanti usati per la trazione veicolare, campagne di controllo delle emissioni inquinanti e della rumorosità dei veicoli in circolazione, impiego alternativo di veicoli con propulsori ad energia pulita, interventi attivi o passivi di contenimento del rumore), viene perseguita attraverso la fluidificazione del traffico ed interventi di orientamento ed il controllo della domanda di mobilità, ed, ove necessario, attraverso la limitazione della circolazione veicolare.

Per quel che riguarda l'inquinamento atmosferico tali misure dovranno riguardare, in particolare, i centri abitati compresi nelle zone esposte a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico, individuate dalle regioni ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991 riguardante i "Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria".

Specifici provvedimenti dovranno essere presi a difesa delle aree del centro abitato particolarmente vulnerabili dal punto di vista dell'esposizione ad inquinanti atmosferici ove individuate nell'ambito dei Piani di intervento operativo per la gestione degli stati di attenzione e di allarme, previsti dallo stesso decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991 e predisposti dall'autorità competente individuata dalle regioni ai sensi del D.P.R. 10 gennaio 1992 riguardante l'"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di sistemi di rilevazione dell'inquinamento urbano".

Per quanto riguarda l'inquinamento acustico i PUT devono tenere conto della classificazione in zone di cui all'articolo 2 del D.P.C.M. 1 marzo 1991.

Con il razionale uso dei mezzi di trasporto e delle sedi stradali si ottiene, insieme alla fluidificazione del traffico e alla riduzione dei tempi di viaggio, il risparmio dei consumi energetici dei veicoli pubblici e privati.

Lo stesso controllo periodico dei livelli di efficienza dei motori a combustione dei veicoli pubblici e privati consente notevoli risparmi energetici, che vanno ad aggiungersi alla diminuzione degli inquinamenti atmosferici.

### **Livelli di definizione progettuale**

Le Direttive per la redazione dei piani urbani di traffico distinguono i contenuti del Piano in funzione del grado di affinamento delle proposte di intervento, in forma più o meno dettagliata, distinguendo tre livelli di progettazione, che seguono uno specifico iter di approvazione da parte degli organi istituzionali competenti.

Il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) corrisponde al 1° livello di progettazione ed è inteso come progetto preliminare o piano quadro ed è corredato da un Regolamento viario.

Il PGTU riguarda l'intero centro abitato ed indica la politica intermodale adottata, la qualificazione funzionale dei singoli elementi della viabilità principale e gli eventuali elementi della viabilità locale destinati esclusivamente ai pedoni; prevede sia le modalità di occupazione di suolo pubblico, indicando standard geometrici e tipo di controllo per i diversi tipi di strade, il dimensionamento preliminare degli interventi previsti ed il loro programma generale di esecuzione indicando le priorità di intervento.

Il 2° livello di progettazione è dato dai Piani particolareggiati del traffico urbano, che definiscono i progetti di massima per l'attuazione del PGTU, relativi ad ambiti territoriali più ristretti di quelli dell'intero centro abitato, quali le circoscrizioni, i settori urbani, i quartieri o le singole zone urbane (anche come fascia di influenza dei singoli itinerari di viabilità principale), e da elaborare secondo l'ordine previsto nel programma generale di esecuzione del PGTU.

Il 3° livello di progettazione è dato dai Piani esecutivi del traffico urbano. La progettazione esecutiva contenuta in questo terzo livello riguarda, di volta in volta, l'intero complesso degli interventi di un singolo Piano particolareggiato, ovvero sin-

goli lotti funzionali della viabilità principale e/o dell'intera rete viaria di specifiche zone urbane facenti parte di uno stesso Piano particolareggiato.

### **Contenuti del Piano Generale del Traffico Urbano**

I contenuti fondamentali del PGTU, indicati dalle Direttive Ministeriali del 1995, individuano come contenuti progettuali:

- il piano di riorganizzazione dei movimenti dei veicoli motorizzati privati, con definizione sia dello schema generale di circolazione veicolare (per la viabilità principale), sia della viabilità tangenziale per il traffico di attraversamento del centro abitato, sia delle modalità di assegnazione delle precedenza tra i diversi tipi di strade;
- la definizione dello schema di circolazione nei suoi aspetti essenziali di divieti di transito per le diverse categorie di utenza veicolare (strade riservate), di corsie riservate, di doppi sensi o sensi unici di marcia e di manovre consentite sulle intersezioni, nonché di ordine dei diritti di precedenza sulle intersezioni dei vari itinerari stradali;
- la sistemazione delle intersezioni, in modo da rispettare il criterio progettuale di congruenza della capacità delle intersezioni stradali con i flussi di traffico previsti in quanto esse rappresentano i punti nevralgici delle reti stradali urbane, anche se sgomberate dalla sosta veicolare di intralcio;
- il piano di riorganizzazione della sosta delle autovetture, con definizione sia delle strade parcheggio, sia delle aree di sosta a raso fuori delle sedi stradali ed, eventualmente, delle possibili aree per i parcheggi multipiano, sostitutivi della sosta vietata su strada, sia del sistema di tariffazione e/o di limitazione temporale di quota parte della sosta rimanente su strada;
- il piano di miglioramento della mobilità pedonale, con definizione delle piazze, strade, itinerari od aree pedonali (AP) e delle zone a traffico limitato (ZTL) o, comunque, a traffico pedonalmente privilegiato;
- il piano di miglioramento della mobilità dei mezzi collettivi pubblici (fluidificazione dei percorsi, specialmente delle linee portanti) con definizione delle eventuali corsie e/o carreggiate stradali ad essi riservate, e dei principali nodi di interscambio, nonché dei rispettivi parcheggi di scambio con il trasporto privato e dell'eventuale piano di riorganizzazione delle linee esistenti e delle loro frequenze (PUT inteso

come Piano della mobilità);

- la definizione del regolamento viario e delle occupazioni di suolo pubblico, che determina le caratteristiche geometriche e di traffico e la disciplina d'uso di ogni tipo di strada, al fine di assolvere adeguatamente la funzione preminente che ciascun elemento viario deve svolgere all'interno della rete stradale urbana al fine di assicurare un omogeneo grado di sicurezza e di regolarità d'uso delle stesse infrastrutture stradali;
- la definizione della classificazione funzionale delle strade e degli spazi stradali: detta classifica individua la funzione preminente o l'uso più opportuno che ciascun elemento viario deve svolgere all'interno della rete stradale urbana, per risolvere i relativi problemi di congestione e sicurezza del traffico, in analogia e stretta correlazione agli strumenti urbanistici che determinano l'uso delle diverse aree esterne alle sedi stradali;
- l'individuazione delle priorità di intervento per l'attuazione del PGTU.

### **Il Programma Urbano dei Parcheggi**

La sosta su strada costituisce in molte città uno dei problemi di maggior rilievo e causa sia un serio intralcio alla circolazione dei veicoli, sia al movimento e alla sicurezza dei pedoni.

E quindi tra gli obiettivi prioritari di ogni strumento di pianificazione del settore della mobilità la sua progressiva regolamentazione contestualmente alle strutture alternative realizzate.

Soprattutto le parti di città sviluppatesi anteriormente alla legislazione che ha introdotto gli standard minimi di parcheggio per i nuovi insediamenti residenziali, produttivi e commerciali, soffre di una drammatica carenza che si riversa sulla sosta su strada con un numero crescente di auto.

L'estensione del fenomeno è cresciuta in proporzione all'aumento del tasso di motorizzazione privata e la sua vastità è tale che non può essere affrontato con provvedimenti di disciplina ma con interventi strutturali.

### **La sosta dei residenti**

In molte zone il numero dei veicoli in sosta notturna su strada delle auto dei residenti è superiore agli stessi spazi di sosta disponibili così che si parcheggia anche sui marciapiedi, sui

parterre di verde, in spazi dove il segnale di divieto è installato per esigenze di sicurezza in prossimità dei binari del tram, in strade dove la sosta non garantisce il transito dei mezzi di soccorso.

Alla sera, in alcuni punti ben individuati della città dove vi è una concentrata presenza di locali pubblici, o dove il riutilizzo di strutture industriali inserite in un edificato denso ha visto sorgere discoteche o locali di ritrovo, si creano situazioni di forte tensione di domanda di sosta conflittuale con quella residenziale che dall'area interessata si estende ad un vasto raggio d'intorno.

La sosta dei veicoli dei residenti non è solo notturna e in molti casi si estende alle ore del giorno.

La parte dei veicoli dei residenti che staziona su strada continuamente, così che la piazzola si identifica come posto auto personale, unita ai veicoli di quanti si recano al lavoro con l'auto, residenti o provenienti dall'esterno della città, sottrae disponibilità alla sosta operativa, che è legata allo stesso pulsare della città: una domanda crescente dovuta ad artigiani, riparatori e installatori, ad attività di presa e consegna di documenti, di carico e scarico merci in forte espansione non solo presso i punti vendita ma anche, con l'e-commerce, presso i privati.

#### **La sosta operativa di breve durata**

La sosta operativa è quella sosta caratterizzata dalla breve durata, dalla ricerca del posto libero nel minor tempo e alla distanza minima dal luogo di destinazione.

E' legata ad attività professionali connesse al terziario, alla residenza, agli esercizi commerciali. Questo tipo di domanda, laddove non trovi risposta nelle aree riservate al carico e scarico (la cui estensione si scontra con la domanda dei residenti) e nella disponibilità garantita dalla sosta regolamentata e a pagamento, avviene – com'è noto – in modo irregolare, occupando qualunque spazio utile, anche in sede stradale in seconda e terza fila.

#### **La sosta operativa di lunga durata**

La sosta in sede stradale di lunga durata è dovuta principalmente a motivi di lavoro e studio.

È la più complessa da affrontare per la sua estensione quan-

titativa e per la sua diffusione in ogni parte della città. Dovuta ai residenti che si spostano con mezzo privato ma soprattutto a quanti con mezzo privato giungono dall'esterno della città. Dei veicoli, che ogni mattina entrano in città, solo una minima parte lascia la propria auto in un parcheggio d'interscambio; il resto penetra in città e, mentre una piccolissima parte fa coincidere il termine del viaggio in uno spazio proprio o in un'autorimessa, gli altri parcheggiano in strada occupando lo spazio più prossimo alla destinazione del viaggio.

La finalità del Programma Urbano dei Parcheggi (PUP) è quella di indicare le localizzazioni, i dimensionamenti, le priorità d'intervento e i tempi di attuazione di parcheggi pubblici e ad uso pubblico volti a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.

Il PUP deve essere corredato delle previsioni economiche e finanziarie degli interventi che si intende programmare, ed è adottato dal comune ed è trasmesso alla regione per l'ammissione ai contributi previsti dall'art. 4 della Legge 122/89, la cosiddetta "Legge Tognoli". Per ciascuna opera che si intende realizzare il PUP specifica:

- Il regime giuridico prescelto per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio;
- I tempi previsti per la progettazione esecutiva, la eventuale concessione, la messa a disposizione delle aree necessarie, la esecuzione dei lavori;
- Il piano economico-finanziario per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio;
- I tempi e le modalità per la verifica dello stato di attuazione;
- Le misure organizzative di coordinamento previste e, in particolare, le intese, le convenzioni e gli accordi attuativi da concludersi tra i soggetti interessati;
- La misura dell'eventuale contributo richiesto.

La regione trasmette al presidente del Consiglio dei ministri, entro il 28 febbraio di ogni anno, l'elenco degli interventi comunali indicando le priorità ed il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro delegato, entro 60 giorni dall'approva-

zione del programma determina con decreto, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, le opere e gli interventi da ammettere ai contributi previsti dall'art. 4 della L. 122/89.

Il programma approvato, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi. L'atto di approvazione del programma costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indefferibilità delle opere da realizzare.

Per l'attuazione del piano il comune interessato provvede alla progettazione ed alla esecuzione dei lavori, nonché alla gestione del servizio direttamente ovvero mediante concessione di costruzione e gestione con affidamento a società, imprese di costruzione anche cooperative, loro consorzi.

Per le opere da ammettere ai contributi previsti dall'art. 4 della L. 122/89, la concessione è subordinata alla stipula della convenzione redatta secondo gli schemi-tipo approvati con Decreto Ministero per i problemi delle aree urbane il 14 febbraio 1990, modificato con Decreto Ministero per i problemi delle aree urbane il 15 novembre 1993 (G.U. 28-3-1994, n° 51).

Il programma urbano dei parcheggi assegna preminenza agli effetti della ammissione a contributo alle caratteristiche funzionali dei parcheggi che si intende realizzare, secondo l'ordine e le tipologie funzionali, finanziarie e gestionali seguenti:

- Parcheggi di interscambio;
- Parcheggi atti a favorire la fluidità veicolare;
- Parcheggi finalizzati ad agevolare la fruizione di aree a traffico limitato.

Per ciascuna di queste tipologie il PUP definisce:

- La presenza o meno di capitale integrativo di investimento;
- Il grado di utilizzo pubblico a rotazione e presenza di particolari strutture accessorie.

### **I parcheggi di interscambio**

I parcheggi d'interscambio primi sono i parcheggi della corona esterna che tendono ad offrire alle provenienze dall'esterno del Comune la possibilità di recarsi nelle destinazioni interne alla città lasciando l'auto in prossimità degli attestamenti delle principali linee del trasporto pubblico urbano (metropolitane e linee di forza).

### **I parcheggi di corrispondenza**

I parcheggi di corrispondenza sono finalizzati a favorire la fluidità veicolare e ad agevolare la fruizione di aree a traffico limitato. Essi sono costituiti da strutture, in linea di massima più interne alla corona dei parcheggi di interscambio, atte a favorire il passaggio al mezzo pubblico di utenti provenienti, in auto, da settori urbani non direttamente serviti dal sistema principale di trasporto pubblico o a consentire la sosta dei mezzi privati presso le principali stazioni ferroviarie. In qualche caso possono integrare le funzioni di interscambio per mezzi provenienti da fuori comune.

### **I parcheggi pubblici a servizio delle funzioni urbane**

A favorire la fluidità veicolare e ad agevolare la fruizione di aree a traffico limitato concorrono anche i parcheggi pubblici a servizio delle funzioni urbane. In questa categoria vengono raggruppate tutte quelle strutture chiamate a offrire possibilità di sosta a rotazione per flussi con destinazione locale e che in molti casi potrebbero anche essere utilizzati nelle ore notturne per le auto dei residenti.

Alcuni di essi sono specificamente connessi con grandi servizi cittadini, quali università, ospedali, fiera, ortomercato, ecc., altri sono più genericamente chiamati a offrire maggiori possibilità di stazionamento nelle zone di concentrazione terziario-direzionale o di offerta di funzioni di loisir (parchi, cine-teatri, ecc), altri ancora hanno lo scopo di compensare le perdite di posti auto in superficie nelle aree in cui si prevede l'introduzione della disciplina della sosta oraria a pagamento.

### **I parcheggi per i residenti**

Il PUP tende a dare attuazione alle linee di intervento del PGTU che assegna un ruolo decisivo alla realizzazione in sottosuolo di un consistente numero di parcheggi per residenti.

La realizzazione dei parcheggi per i residenti, che deve essere accompagnata da una coerente disciplina della sosta in superficie, assume carattere di interesse pubblico in quanto è anch'essa finalizzata a migliorare la circolazione dei mezzi pubblici e privati lungo le linee di forza e gli assi di scorrimento e, contemporaneamente, a migliorare la fruibilità e vivibilità della città, riqualficando le aree in superficie per restituirle prioritariamente all'uso pedonale.