

### Per un ridisegno dei rapporti tra piani settoriali e piani territoriali e urbanistici

Carlo Gasparrini, Rosario Pavia

Negli ultimi decenni, la combinazione di una serie di modifiche all'ordinamento amministrativo conseguenti all'introduzione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, all'insorgere di esigenze specifiche e differenziate di pianificazione (*in primis* paesaggio, acque e rischio idrogeologico, protezione e tutela naturalistica, trasporti e reti infrastrutturali) e alle spinte connesse alla velocizzazione delle procedure attuative di opere e interventi trasformativi di rilevante interesse pubblico e strategico, hanno determinato o accelerato processi di settorializzazione a tutte le scale, meccanismi di deroga, sovrapposizioni e conflitti di competenza con la pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che tra gli stessi piani settoriali.

Queste criticità si sono acuite anche per effetto di spinte connesse alla realizzazione di opere strategiche di interesse nazionale e sovranazionale caratterizzate da ricadute conflittuali, anche laceranti, nel rapporto con le comunità locali (si pensi ad esempio alle infrastrutture dell'Alta velocità e a quelle connesse alla produzione e al trasporto di energia ad elevato impatto) e, più in generale, alla realizzazione del PNRR e della vasta gamma di programmi e opere previsti che mettono in tensione il già difficile rapporto con la pianificazione territoriale e urbanistica a tutte le scale.

Allo stesso tempo, si assiste ad una domanda di ridefinizione del profilo, del ruolo e dei contenuti caratterizzanti e qualificanti gli oggetti stessi della pianificazione, attraversando sia i piani settoriali sia quelli urbanistici e territoriali. Questa domanda produce ulteriori conflitti, sovrapposizioni e duplicazioni, in esito ad una nuova e crescente consapevolezza culturale e tecnica che conduce di fatto a mettere in crisi l'approccio settoriale di alcuni piani, programmi

e opere a favore di categorie interpretative e progettuali dotate di maggiori e crescenti livelli di complessità paesaggistica, spaziale e funzionale e di interdipendenza dimensionale, ambientale e scalare.

Tutto ciò non consente di lavorare su principi di ordinaria manutenzione degli assetti pianificatori consolidati e rende anzi necessario trarre cambiamenti sostanziali, basati su una semplificazione virtuosa e un ridisegno delle competenze. Ciò comporta un progressivo mutamento di pelle sia della pianificazione di settore e tematica sia di quella urbanistica e territoriale, capace di assumere fino in fondo la complessità delle categorie interpretative e progettuali emergenti per ripensare le interazioni verticali e orizzontali tra i piani.

È possibile sintetizzare le dinamiche sin qui descritte nelle seguenti criticità e potenzialità.

#### **Dinamiche di ricentralizzazione decisionale alla scala nazionale**

Fanno riferimento soprattutto alla pianificazione e programmazione delle grandi opere strategiche dell'infrastrutturazione trasportistica ed energetica, con particolare riferimento alle semplificazioni che sono state introdotte nel tempo e, di recente, per facilitare l'accelerazione da imprimere alla realizzazione del PNRR, in presenza di una macchina amministrativa nazionale e locale vischiosa e burocratizzata e di piani territoriali e urbanistici scarsamente flessibili e adattivi. Modifiche quindi che rispondono alla necessità dello Stato di creare condizioni di efficacia operativa nei campi dell'azione pubblica maggiormente ancorati alla dimensione nazionale e transnazionale della programmazione comunitaria. Si tratta di un'esigenza comprensibile che produce

tuttavia scorcioie procedurali legittimate dalla consapevolezza di non poter fare affidamento sugli esiti auspicati di una riforma della Pa che tarda a decollare. E che inoltre non può che confermare la prevalente settorialità degli interventi, spesso desueti e strategicamente inadeguati rispetto alle domande più o meno esplicite o latenti di integrazione e complementarietà nel tessuto relazionale delle città e dei territori. Un disallineamento questo che è ovviamente anche colpa della parallela incapacità di piani e programmi a proporre e non solo i 'resti di magazzino' e le opere compensative a fronte di procedure accelerate di variante urbanistica, ma piuttosto interventi complessi in cui la dimensione infrastrutturale si coniughi strettamente con quella ambientale, paesaggistica e sociale, in un'ottica non risarcitoria ma qualificativa, strutturante e integrata con gli obiettivi di rigenerazione urbana e territoriale.

#### **Derive del processo di ricentralizzazione**

Ricadute critiche collaterali di quel processo di ricentralizzazione sono leggibili anche nel rafforzamento dell'autonomia decisionale e operativa di alcuni attori pubblici e dei relativi piani settoriali, attraverso l'introduzione di modifiche normative di natura procedurale. Un esempio particolarmente evidente è quello della pianificazione portuale dove, con il DI 121/2021, sono ora le Autorità di Sistema portuale ad approvare i propri piani, con un corrispondente ridimensionamento del ruolo delle amministrazioni locali. In seguito al DI 169/2016, la pianificazione portuale ha assunto una dimensione decisamente territoriale con riferimento ad ambiti di livello regionale e sovragionale articolandosi su due livelli: un Documento

di pianificazione strategica di sistema (Dpss) che assumeva un valore strategico multiscale e un livello locale, direttamente connesso al territorio della città portuale. Questo iter pianificatorio coinvolgeva amministrazioni centrali, regionali e locali perché avrebbe dovuto costituire un'occasione utile per avviare un processo di co-pianificazione di area vasta. Ma il DI 121/2021, sulla spinta del PNRR, ha di fatto depotenziato questa opportunità senza però sostituirla con una visione strategica sul futuro della rete dei porti entro una più complessiva strategia infrastrutturale del trasporto di persone e merci, in un Paese la cui peculiare conformazione storico-geografica sollecita un'attenzione al ruolo di tale rete che non può più essere sottovalutata. La sostituzione, nell'acronimo Dpss, del termine "pianificazione" con quello di "programmazione" tende a configurarsi come un ripiegamento verso un adempimento burocratico senza visione di sistema e senza interazioni stringenti con le strategie dello Stato, delle Regioni e delle Città metropolitane.

### **Overplanning e conflitti di competenza tra gli attori pubblici**

Il processo pianificatorio è notoriamente caratterizzato da una condizione critica di coesistenza e sovrapposizione tra i piani di settore e tematici e tra questi e la pianificazione territoriale e urbanistica regolamentata dalle leggi nazionali e regionali. I piani di settore e tematici risentono della necessità di governare questioni fortemente connotate nella cultura e nella prassi legislativa e operativa del Paese (paesaggio, beni culturali, ambiente ed ecologia, territorio e infrastrutture) riconducibili a competenze ministeriali diverse e tradizionalmente separate. Gli ambiti tematici e settoriali hanno nel tempo modificato nei fatti il proprio campo di competenza in esito all'evoluzione dell'approccio paesaggistico e alla tendenza dei piani di distretto idrografico e infrastrutturali ad estendere il proprio campo d'azione. Con questa dinamica si è intrecciata la proliferazione di leggi e provvedimenti nazionali e regionali, contenenti la previsione di nuovi piani relativi a competenze micro-settoriali che hanno acuito la frammentazione, alimentando una prassi pianificatoria degli enti locali che tende a polverizzare in mille rivoli l'azione pubblica anche all'interno dei grandi campi tematici prima richiamati, con effetti pervasivi, di conflitto e incertezza interpretativa e gestionale, rispetto alle competenze dei piani urbanistici

comunali costretti a 'recepirlili'. Il caso della pianificazione della mobilità è emblematico in tal senso. Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), Piano generale del traffico urbano (Pgту), Piano della mobilità ciclistica, Piano per l'accessibilità urbana (Pau) e Piano della circolazione urbana (Pcu), dedicati alle persone con disabilità, Piano urbano dei parcheggi e della sosta – secondo un elenco non esaustivo a cui bisognerebbe aggiungere anche specifici piani e regolamenti che dettagliano anche le configurazioni spaziali previste – costituiscono una molteplicità pletrica di strumenti. Un analogo discorso è possibile fare per la vasta gamma di piani settoriali, previsti da leggi nazionali o regionali ma anche dagli stessi Comuni, per specifici aspetti ambientali, dall'adattamento ai cambiamenti climatici ai siti contaminati, dal verde urbano agli orti urbani e periurbani, dalle spiagge alle cave, dall'inquinamento acustico ai rifiuti, per citarne solo alcuni. Questa polverizzazione, a volte giustificata ma in molti casi competitiva o addirittura conflittuale con i piani urbanistici, rende necessaria e ineludibile una prospettiva di semplificazione e integrazione ma anche e soprattutto di coordinamento e convergenza dentro una pianificazione comunale e metropolitana in grado di valorizzare le diverse domande prestazionali di qualità nella specificità dei contesti, oggi centrali, che non hanno trovato ospitalità e risposta nei piani dell'espansione urbana.

### **Dimensione olistica del paesaggio e ricadute sul posizionamento dei piani e delle loro interazioni**

Il percorso culturale ed esperienziale che ha portato alla Convenzione europea del paesaggio del 2000 e alla successiva stagione di piani paesaggistici, ha determinato un mutamento culturale anche nelle altre pianificazioni settoriali e nella stessa pianificazione urbanistico-territoriale a tutte le scale. Il consolidamento di un approccio olistico che si basa sul riconoscimento, dinamico nel tempo, di componenti discrete della città e del territorio caratterizzate da un'interazione dinamica di fattori naturali e antropici, materiali e immateriali di natura spaziale, ambientale, socio-economica, d'uso, culturale e valoriale, ha consentito una progressiva, inarrestabile e definitiva fuoriuscita dalla lunga stagione della pianificazione funzionalista. Questa nuova consapevolezza apre scenari innovativi sia sull'evoluzione della pianificazione settoriale delle reti ambientali e infrastrutturali – con possibilità di

semplificazione in prospettiva delle diverse pianificazioni d'area vasta – sia sull'articolazione stessa delle componenti spaziali attraverso cui governare la dimensione regolativa dei piani, col superamento dello zoning funzional-quantitativo.

### **Metabolismo urbano e ripensamento dello strumentario per ridisegnarlo e governarlo**

L'irruzione del metabolismo urbano nei nuovi piani si scontra con l'inadeguatezza di una moltitudine di piani, programmi, strategie e norme a tutte le scale (da quella nazionale a quella regionale e comunale) tradizionalmente confinati entro ambiti di competenza settoriali. Flussi e cicli di vita di risorse sono oggi interessati da nuove razionalità circolari che impegnano in modo crescente gli spazi della città attraverso impianti e dispositivi tecnologici e morfologici pervasivi, profondamente diversi dal passato anche per le forme inedite di interazione che non possono essere delegate alle vecchie logiche aziendali del metabolismo dissipativo. Entrano in gioco nuovi cicli di vita e filiere sempre più centrali per la qualità urbana ed ecologico-ambientale: le acque e il loro disinquinamento; l'energia sia alla scala dei grandi impianti sia a quella locale delle "comunità energetiche"; i suoli e la loro desigillazione, bonifica e qualificazione vegetale e agro-forestale; i rifiuti, per inaugurare nuove modalità di trattamento e riciclo, porre rimedio ai danni ambientali delle vecchie discariche e integrare le modalità di gestione e raccolta dei rifiuti urbani alla pianificazione dello spazio pubblico; le attività estrattive riconducibili alle esigenze abitative, produttive e del tempo libero. Si tratta di temi che reclamano strategie rinnovate e che debbono trovare nella pianificazione urbanistica un luogo di convergenza fertile per la rigenerazione urbana e la creazione di economie circolari. Un cambio di passo insomma che garantisca un ruolo credibile e rafforzato anche a strumenti potenzialmente innovativi e multidimensionali come il Paesc, in grado di alimentare la costruzione di infrastrutture verdi e blu.

### **Mutazione genetica delle reti per valorizzare il loro protagonismo rigenerativo**

Le mutazioni che si affermano in questa lunga fase di transizione culturale e tecnica, comportano inevitabilmente un cambiamento della natura e del significato delle reti ambientali e infrastrutturali. Esse

divengono oggi protagoniste e motori di una metamorfosi resiliente delle città e dei territori, con rilevanti ricadute su qualità spaziale, capacità di adattamento ai rischi, nuovo metabolismo, produzione di servizi ecosistemici, accessibilità diffusa. Il profilo, le prestazioni e il ruolo definiti per le infrastrutture verdi e blu – secondo quanto previsto dalle strategie e dai programmi europei parzialmente recepiti in quelli nazionali – vanno ben oltre la dimensione settoriale della “rete ecologica”, delle acque e dei rischi idrogeologici e idraulici connessi. L’accezione complessa, consolidatasi in esperienze di pianificazione urbanistico-territoriale sempre più numerose a tutte le scale, delinea una nuova componente spaziale a cui contribuisce in maniera determinante anche la dimensione olistica del paesaggio e quella socio-funzionale dell’accessibilità sostenibile. Analogamente, le infrastrutture della mobilità sono da tempo uscite dalla settorialità trasportistica per caricarsi di un ruolo sempre più centrale dal punto di vista paesaggistico, ecologico-ambientale, di potenziamento della mobilità *slow* e di riorganizzazione della città pubblica e delle centralità. Il caso del progetto del passante autostradale tangenziale di Bologna in corso di realizzazione, ad esempio, mostra i connotati di un grande investimento complesso capace di coniugare l’infrastruttura *grey* con quella *green&blue*, di proporre multi e intermodalità con la mobilità sostenibile potenziata, di prevedere un cospicuo processo di forestazione raccordato ai parchi esistenti e a nuove dotazioni territoriali e di prossimità, in un quadro di compatibilità con gli obiettivi del Pug appena approvato, mostrando quanto sia centrale una buona pianificazione urbanistica nella costruzione di reti multidimensionali e multiscalari di qualità. La progressiva migrazione dalla dimensione funzionalista delle reti verso un nuovo repertorio di materiali per la rigenerazione urbana e territoriale mette dunque in discussione l’intera impalcatura della pianificazione sin qui praticata. Ciò richiede una semplificazione dell’*overplanning* stratificato della pianificazione settoriale e, contestualmente, una profonda riorganizzazione

della pianificazione urbanistica e territoriale fondata su una nuova generazione di reti. Una direzione questa che consente di creare interazioni più efficaci e fertili anche con la programmazione economica dei fondi europei, nazionali e regionali, formulando proposte programmatiche e finanziarie adeguate ai nuovi materiali urbani e territoriali della città contemporanea per ridare credibilità al ‘fare urbanistica’. Questa prospettiva mette in discussione contestualmente l’intera impalcatura della pianificazione settoriale se si intende ricercare un’adeguata sintonia della pianificazione strategica dello Stato e delle Regioni con quella comunale e metropolitana. Ciò richiede di mettersi progressivamente ma rapidamente alle spalle un’articolazione tematica dei piani settoriali sovraordinati, delle strategie e dei finanziamenti che non riesce a garantire risposte adeguate ad una domanda ineludibile di complessità, integrazione, qualità e inclusività delle città e dei territori.

#### **Crescita di peso della componente strategica nei nuovi piani**

Questa tendenza – che prende corpo nella legislazione urbanistica regionale più recente ed è esplicitamente prevista dal legislatore nazionale per le Città metropolitane – lascia intravedere condizioni fertili dell’interazione tra gli enti locali a cui fa capo la pianificazione urbanistico-territoriale e i soggetti pubblici responsabili della pianificazione settoriale. Questo cambio di paradigma, nel comprimere e snellire la componente regolativa a favore di un inserimento esplicito e integrato di indirizzi spazializzati di natura strategica, programmatica e progettuale, è in grado di favorire e rafforzare processi cooperativi verticali e orizzontali facilitando le convergenze e le sinergie degli strumenti pianificatori e programmatici e delle azioni progettuali promosse da una molteplicità di attori pubblici, di cui vengono esplicitati gli obiettivi e le interazioni anche con gli aspetti regolativi. Una prospettiva di lavoro questa che appare sempre più necessaria per sintonizzare gli strumenti di piano alle diverse scale con i programmi di sviluppo economico europei, nazionali e regionali

(Fondi strutturali, PNRR, ecc.). In questo senso la dimensione strategica diverrebbe il quadro di riferimento e coerenza per la costruzione di programmi attuativi coerenti ed efficaci. Si tratta di una chiara tendenza a compattare gli strumenti di piano a fronte di una diffusa domanda di semplificazione e flessibilità gestionale nel tempo, attraverso una triangolazione dinamica tra le dimensioni strategica, regolativa e operativa.

#### **Un rinnovato protagonismo dello Stato attraverso visioni d’insieme e quadri strategico-territoriali integrati**

L’afferinarsi del ruolo centrale delle reti ambientali e della mobilità, dei sottoservizi e del drenaggio urbano e territoriale, delle reti energetiche e digitali e della loro natura sempre più complessa e integrata, non più riconducibile alla settorialità originaria, rende ineludibile la costruzione di visioni d’insieme del territorio nazionale, della specificità dei suoi contesti e delle diverse prospettive di sviluppo, sostenibili e spazializzate. Uno sforzo questo che va sintonizzato in termini aggiornati con le sfide delle ‘transizioni’ del Green New Deal e delle ricadute sul Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e sulla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, per definire adeguati scenari nazionali e interregionali entro cui collocare le prospettive regionali, metropolitane e comunali. Quadri strategico-territoriali e scenari ad essi collegati che potrebbero integrare l’Agenda urbana nazionale dello sviluppo sostenibile recentemente approvata e di cui prevedere un aggiornamento periodico. Un mosaico dunque che richiede, per la sua formazione e gestione, forme di *governance* transcalare basate su processi di co-pianificazione multilivello, finalizzate a produrre interazioni e convergenze decisionali tra piani settoriali di nuova generazione, piani metropolitani territoriali e strategici e piani urbanistici di livello comunale, attraverso cui valutare e condividere non solo le relazioni progettuali tra reti verdi e blu e reti infrastrutturali ma anche tra queste e la dimensione paesaggistica, insediativa, sociale ed economica dei diversi contesti territoriali. ■