

2.5 STRUMENTI URBANISTICI DI ULTIMA GENERAZIONE: L'APPORTO DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA ALLA TEMATICA DEL CONSUMO DI SUOLO

M. Flori – ISPRA – Dipartimento Stato dell'Ambiente e Metrologia Ambientale

Lo stato di fatto in Italia

Gli strumenti pianificatori, e in particolare quelli urbanistici, governano le trasformazioni del territorio, urbane e non. I vecchi Piani Regolatori Generali Comunali⁵ (PRG o PRGC) di azzonamento, di tipo indiretto (che si realizzava attraverso piani attuativi) e vincolistico, erano strumenti di “comando” e di “controllo” del territorio, basati sulla cultura dell'espansione urbana. Questo sistema ha prodotto il disegno dello sfruttamento del territorio nelle sue modalità (destinazione d'uso dei suoli), nei suoi usi (privato e pubblico) e nelle sue misure (superfici, cubature), senza correlare l'espansione della città allo sviluppo economico, e senza considerare la perdita crescente della qualità urbana. Il PRG, con la proliferazione di molteplici varianti spesso non attuate, non è stato più in grado di controllare l'equilibrio tra la crescita effettiva della popolazione e le possibilità edificatorie, dando luogo ad un consumo incondizionato di suolo.

È emersa quindi, negli ultimi decenni, l'esigenza di un nuovo modello di strumento urbanistico fondato sulla qualità del territorio, con maggiore attenzione agli aspetti ecologico-ambientali e al patrimonio esistente nell'ottica di riuso, cercando inoltre di favorire il consenso dei portatori di interesse.

L'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica⁶ (VAS) alla pianificazione offre un apporto sostanziale a questo cambiamento strutturale della pianificazione territoriale e urbanistica, in quanto contribuisce alla definizione di piani che concorrono al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e che sono attenti agli effetti sull'ambiente, sull'uomo, sul patrimonio culturale e paesaggistico.

Nei piani di ultima generazione, improntati sulla salvaguardia della struttura del territorio, sulle strategie flessibili per gli obiettivi e sui nuovi metodi e tecniche d'uso del territorio, si punta alla valorizzazione dell'esistente, senza l'utilizzo di nuove superfici per l'edificazione, in una filosofia non di espansione, ma di recupero.

Valutazione e pianificazione crescono insieme dalla fase preparatoria del piano alla sua approvazione, dove però quest'ultima fase non rappresenta la “chiusura” del processo, ma l'inizio della fase di monitoraggio del piano, che diviene così un piano aperto, rispetto al quale verificare la coerenza di opportunità e scelte legate a istanze non definibili a priori ed espresse nel corso del tempo, valutandone le ricadute in termini complessivi sul più ampio contesto ambientale e territoriale oltre che sul tessuto socio-economico. Ed è proprio l'individuazione tempestiva e il controllo degli effetti sull'ambiente dovuti all'attuazione del piano, al fine di adottare in tempo le opportune misure correttive, che rappresenta la vera innovazione che la VAS introduce. Il nuovo piano ha il compito di dare indirizzi per la futura gestione del territorio a lungo termine, valutando le risorse esistenti, naturali ed antropiche, e indicando le soglie di criticità ed il loro sviluppo economico e sociale, con grande attenzione agli aspetti della qualità urbana ed ambientale e della sostenibilità delle scelte di piano.

Andando in crisi l'istituzione gerarchica della Legge Urbanistica 1150/42, e non essendo stata ancora promulgata una nuova legge, molte sono state le regioni che hanno legiferato in proposito, anche su indicazione di una proposta di riforma formulata negli anni '90 dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU). Nelle diverse realtà regionali il piano assume un nome diverso: Piano Strutturale Comunale (PSC), Piano Urbanistico Comunale (PUC), Piano di Assetto del Territorio (PAT), Piano di Governo del Territorio (PGT). Il presente paragrafo è così strutturato⁷:

- A. ricognizione delle tipologie di strumenti urbanistici che le leggi regionali hanno previsto in aggiornamento alla legge nazionale 1150/1942, evidenziando quelle che contengono riferimenti all'applicazione della VAS
- B. stato di fatto della pianificazione urbanistica delle 73 città oggetto di analisi del rapporto, diversificando le tipologie di piano urbanistico
- C. approfondimento relativo a due città-campione, dove sono messi a confronto i criteri e i metodi utilizzati per definire il dimensionamento dei piani, nella vecchia pianificazione, senza

⁵ Legge urbanistica n. 1150 del 17/08/1942, artt. 4, 7 e 8.

⁶ Dir. 2001/42/CE, D. Lgs. 152/06 ss.mm.ii.

⁷ I dati utilizzati per le elaborazioni effettuate nel presente capitolo fanno riferimento al primo semestre del 2014.

Valutazione Ambientale Strategica (VAS), e nella nuova supportata invece dalla VAS. L'attenzione è focalizzata in particolare modo sulle risposte del piano ad uno specifico obiettivo prefissato, tra i tanti da perseguire, che è quello della minimizzazione del consumo di suolo.

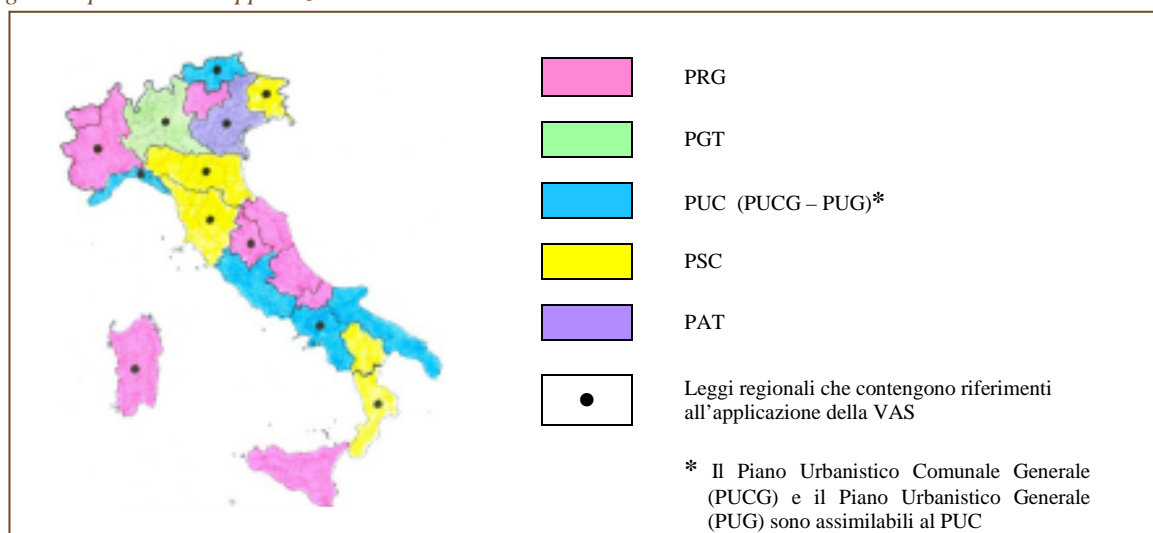
A – Su un totale di 21 regioni/province autonome italiane, tutte dotate di una legge urbanistica di governo del territorio, ad esclusione del Molise (ad oggi), solo 12 hanno legiferato in merito all'applicazione della VAS ai piani urbanistici locali. Nella seguente tabella è rappresentata sinteticamente la situazione per regione/provincia autonoma:

Tabella 2.5.1 – *Leggi urbanistiche regionali e provinciali*

| Regione/Provincia autonoma | Legge urbanistica | Tipologia di piano | Art. di riferimento per l'applicazione della VAS ai piani urbanistici locali |
|----------------------------|------------------------|--------------------|--|
| Piemonte | LR n. 3 - 25/03/2013 | PRG | Art. 4, comma 2 |
| Valle d'Aosta | LR n. 6 - 08/03/2013 | PRG | – |
| Lombardia | LR n. 12 - 11/03/2005 | PGT | Art. 4 |
| Prov. Trento | LP n. 1 - 04/03/2008 | PRG | – |
| Prov. Bolzano | LP n. 10 - 19/07/2013 | PUC | Art. 3, comma 2 |
| Veneto | LR n. 11 - 23/04/2004 | PAT | Art. 4 |
| Friuli Venezia Giulia | LR n. 5 - 23/02/2007 | PSC | Art. 15, lettera c) |
| Liguria | LR n. 36 - 04/09/1997 | PUC | Art. 27 ⁸ |
| Emilia Romagna | LR n. 6 - 06/07/2009 | PSC | Art. 13 |
| Toscana | LR n. 1 - 03/01/2005 | PSC | Art. 11 |
| Umbria | LR n. 13 - 26/06/2009 | PRG | Art. 87 |
| Marche | LR n. 34 - 05/08/1992 | PRG | – |
| Lazio | LR n. 38 - 22/12/1999 | PUGC | – |
| Abruzzo | LR n. 18 - 12/04/1983 | PRG | – |
| Molise | – | – | – |
| Campania | LR n. 16 - 22/12/2004 | PUC | Art. 47 |
| Puglia | LR n. 20 - 27/07/2001 | PUG | DRAG n. 1328 del 3/08/2007 |
| Basilicata | L.R. n. 3 - 04/01/2002 | PSC | – |
| Calabria | LR n. 19 - 16/04/2002 | PSC | Art. 10 |
| Sardegna | LR n. 21 - 21/11/2011 | PRG | Art. 49 ⁹ |
| Sicilia | LR n. 71 - 27/12/1978 | PRG | – |

Fonte: Elaborazione ISPRA su dati regionali

Mappa tematica 2.5.1 – *Stato di fatto delle tipologie di strumenti urbanistici previste dalle leggi regionali/provinciali. Applicazione della VAS*



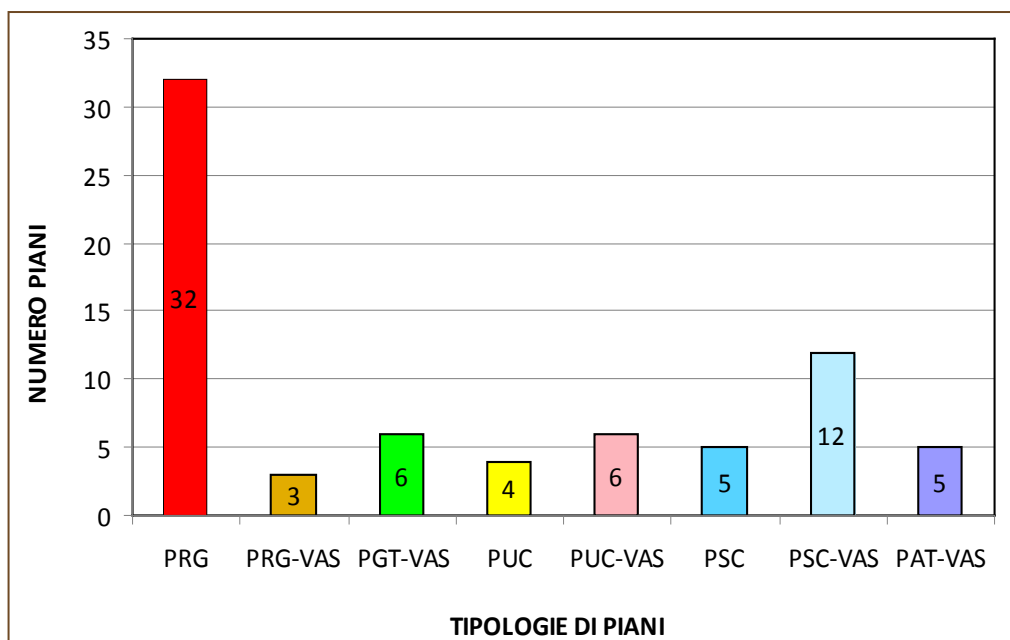
Fonte: Elaborazione ISPRA su dati regionali

⁸ La legge, antecedente alla Direttiva del 2001, non fa un esplicito riferimento alla VAS, ma definisce che il piano debba contenere “lo studio di fattibilità ambientale dell’insieme delle relative previsioni”.

⁹ Il riferimento alla VAS non è riportato nella legge urbanistica, ma nella LR n. 9 del 12/06/2006 “Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali”: “Art. 49 “Valutazione ambientale strategica, valutazione di impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale. Funzioni degli enti locali”, comma 1) “In materia di valutazione ambientale strategica spettano alle province le funzioni amministrative relative alla valutazione di piani e programmi di livello comunale (...)”.

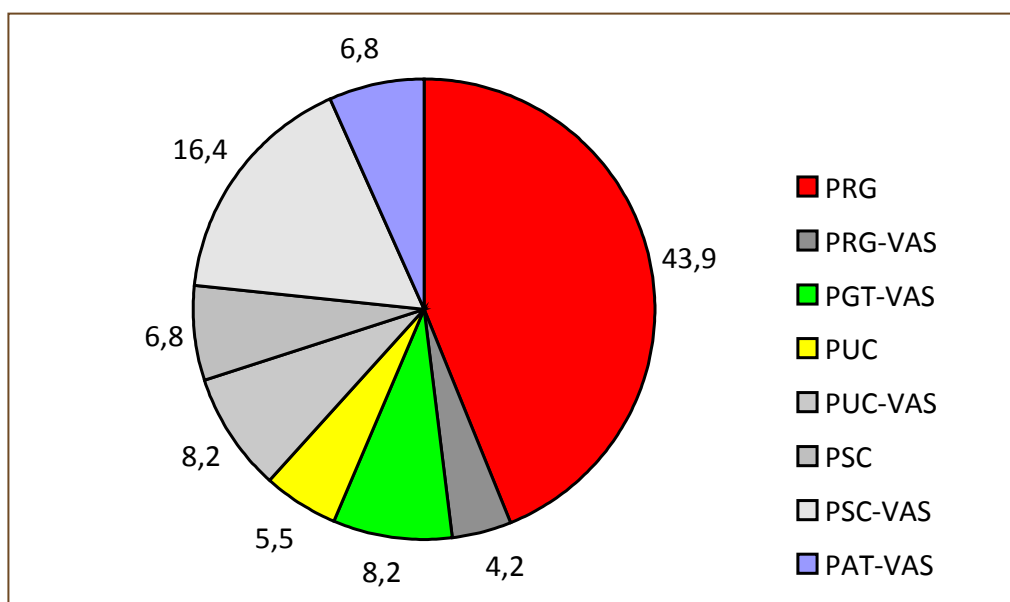
B – Lo stato di fatto degli strumenti urbanistici relativi alle 73 città analizzate è rappresentato nella figura riportata nella successiva pagina, dove sono evidenziate, per ogni regione/provincia autonoma, le tipologie di piano urbanistico (suddivise per piani con e senza VAS, terminata o in itinere¹⁰). I due grafici seguenti riassumono, il primo in valore assoluto, il secondo in percentuale, la situazione delle 73 città.

Grafico 2.5.1 – Numero di piani, per tipologia di piano, nelle 73 città oggetto del rapporto



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati comunali

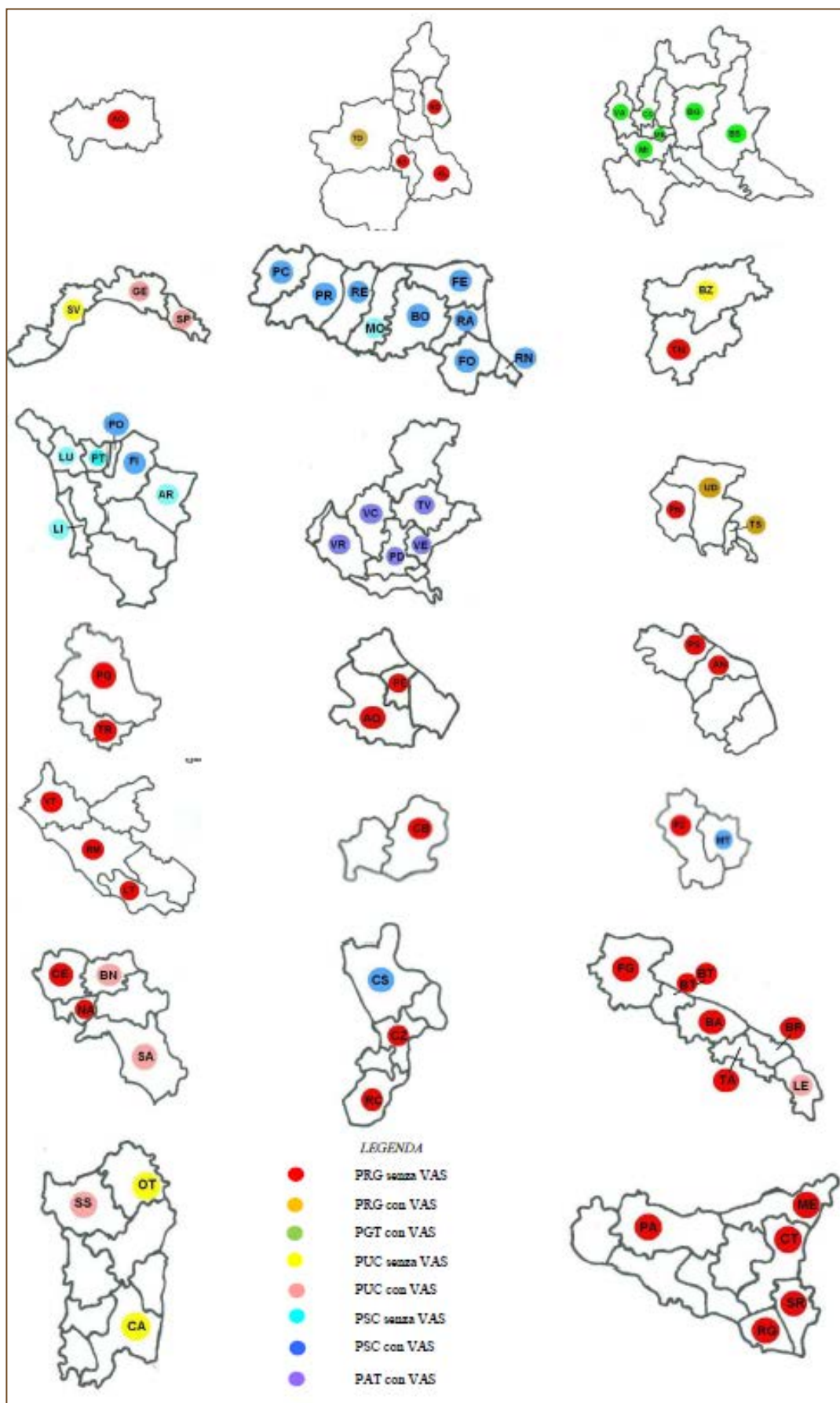
Grafico 2.5.2 – Percentuale di piani per tipologia di piano



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati comunali

¹⁰ Sono stati considerati piani con VAS anche quelli solo con una o più varianti sostanziali (non puntuali) approvate e sottoposte a VAS. Se l'iter dei nuovi piani è ancora in fase iniziale (DPP), non sono stati inseriti come piani con VAS.

Mappa tematica 2.5.2 – Stato di fatto, per regione, della pianificazione urbanistica nelle 73 città italiane oggetto di studio



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati comunali