

ROBERTO BERNARDI

**GLI «STRUMENTI URBANISTICI» NELL'ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO:  
L'ESEMPIO DELL'EMILIA-ROMAGNA (\*)**

*Leggi e disposizioni generali italiane.* — Il geografo che intenda dedicarsi allo studio degli aspetti delle strutture insediative di una regione ha oggi la necessità, prima ancora di addentrarsi nelle tematiche proprie della sua disciplina, di conoscere e capire non solo le numerose disposizioni che regolano l'uso e la gestione del territorio, ma anche dei delicati equilibri esistenti fra i vari organismi preposti a tale attività. E ormai noto infatti che dette disposizioni ed organismi da cui dipende la regolamentazione della distribuzione e tipologia degli insediamenti contribuiscono fattivamente al formarsi e all'evolversi del paesaggio.

L'esame su quanto di legislativo è maturato in Italia intorno all'argomento può iniziare dalle brevi e scarse norme contenute nella legge sugli espropri del 1865 (legge n. 2359 del 25-6), dalla legge urbanistica del 1942 (legge n. 1150 del 17-8) e dalla legge sui piani per l'acquisizione delle aree per l'edilizia economico-popolare del 1962 (legge n. 167 del 18-4) per arrivare poi alla legge sull'edificabilità dei suoli del 1977 (legge n. 10 del 28-1). Occorre però sottolineare che il cammino legislativo è stato lento e faticoso, rispetto all'evolversi della realtà italiana, indice questo di un tardivo formarsi di vera « coscienza territoriale ».

L'ordinato sviluppo delle città e l'organico assetto del territorio rappresentano ancora qualcosa di poco tangibile ed immediatamente apprezzabile, specie da parte di chi vede sacrificati i propri interessi privati senza o quasi contropartite; anche gran parte della collettività non sempre riesce tuttavia a comprendere i grandi temi in base ai quali vengono effettuate le scelte da parte della pubblica amministrazione che purtroppo sovente ancora non sa valutare i reali bisogni del territorio e della comunità.

La competenza in materia urbanistica delle Regioni a statuto ordinario è sancita dall'art. 117 della Costituzione, ma l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative si è avuto con la legge 865 del 22-10-1971 art. 7 (1) con il quale si stabilisce che alle Regioni compete la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente. Restano allo Stato quindi le sole funzioni di indirizzo e di coordinamento delle linee fondamentali dell'assetto del territorio.

---

(\*) Il presente contributo, letto in forma riassuntiva, viene inserito per intero negli « Atti », pur non essendo compreso fra i temi originariamente programmati per la Tavola Rotonda (n.d.c.).

(1) Perfezionato dall'art. 1 del D.P.R. n. 8 del gennaio 1972, ritoccato ancora dall'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977.

In tema poi di pianificazione, anche se la legge urbanistica del 1942 (n. 1150) non dà una specifica disciplina, il D.P.R. n. 616 del 24-7-1977 concede allo Stato il potere di formulare un piano di assetto territoriale su scala nazionale con vincoli per i successivi livelli di pianificazione. In realtà è nell'ambito comunale e comprensoriale che la pianificazione ha avuto una sua effettiva e concreta attuazione con un valore perciò più immediato ed incisivo sul territorio.

A livello comunale esistono due gradi di pianificazione: il piano regolatore generale (P.R.G.) ed il piano regolatore particolareggiato (P.R.P.), così come li definisce la citata legge urbanistica (n. 1150). I due strumenti si differenziano non solo quanto al territorio considerato (la totalità del territorio comunale nel P.R.G., parte di esso nel P.R.P.), ma soprattutto per quanto riguarda gli effetti, perché il primo ha vigore a tempo indeterminato, può imporre vincoli e dare indicazioni sulle zone destinate ai vari insediamenti, mentre il secondo ha durata limitata, comporta la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso comprese e consente quindi all'autorità amministrativa di espropriare le aree e gli edifici occorrenti per dette opere.

All'approvazione degli strumenti urbanistici comunali si perviene, secondo quanto stabilito dalla legge, attraverso apposita procedura (2). Nel caso di comprensori, al consiglio comunale è sostituita l'assemblea consortile.

Va poi precisato che, come tutti gli atti amministrativi, anche gli strumenti urbanistici possono essere variati con la stessa procedura prevista per l'approvazione.

I piani acquistano il loro pieno vigore con l'approvazione della Regione, ma all'adozione da parte dei comuni (o dei comprensori) è attribuita una particolare efficacia in quanto da essa deriva il potere del sindaco di sospendere ogni determinazione in ordine alle richieste di licenza di costruzione che risultino in contrasto con le previsioni del piano adottato.

Accanto a questi fondamentali strumenti di pianificazione urbanistica, altri se ne rinvengono nella legislazione, quali ad es.: i piani di ricostruzione degli abitati distrutti dagli eventi bellici, i piani regolatori intercomunali, i piani regolatori delle aree di sviluppo industriale; ma a questo punto è interessante accennare ai programmi di fabbricazione, ai piani di lottizzazione di iniziativa privata e soprattutto ai piani di zona introdotti per la prima volta dalla legge n. 167 del 18-4-1962.

La legge urbanistica prevede per i comuni minori, in alternativa al P.R.G., il programma di fabbricazione, nel quale dovranno essere indicati i limiti di ciascuna zona, i tipi edilizi in essa realizzabili e le eventuali direttrici di espansione.

Questo strumento, concesso ai comuni piccoli onde evitare il costoso P.R.G., ha creato grossi problemi di natura giuridica. E' stato infatti più volte dichiarato che il programma di fabbricazione è illegittimo, in quanto vincolo alla proprietà privata.

Pertanto, fino al 1967, anno in cui entrò in vigore la legge 765, la giurisprudenza aveva ritenuto che si potesse procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio anche in assenza di P.R.G. o di programma di fabbricazione. Ciò ha consentito, attraverso semplici autorizzazioni comunali, il protrarsi dell'espansione a macchia d'olio delle città, che si ampliarono disordinatamente senza alcun programma definito di insediamento e di infrastrutture.

---

(2) Tale procedura è così sintetizzabile: adozione del progetto di piano regolatore (generale o particolareggiato) da parte del consiglio comunale; pubblicazione del piano adottato, con possibilità per i cittadini di formulare osservazioni, come apporto collaborativo al perfezionamento del progetto, nel caso del piano generale, nonché opposizione a tutela delle singole proprietà, nel caso del piano particolareggiato; nuova deliberazione del consiglio comunale che si pronuncia su tali osservazioni ed opposizioni; approvazione del piano da parte della Regione.

Nonostante la legge, a causa della loro manifesta illegittimità, il destino dei programmi di fabbricazione era segnato; in genere le Regioni, nella loro legislazione stanno abbandonando questo strumento, con l'estensione a tutti i comuni dell'obbligo di formare il P.R.G.

Quanto al piano di lottizzazione, esso può considerarsi come uno strumento di iniziativa privata alternativo al piano particolareggiato di iniziativa pubblica (3).

Lo strumento di pianificazione urbanistica che più interessa ai fini dell'edilizia residenziale pubblica è certamente il piano di zona (introdotta dalla legge n. 167 del 18-4-1962), recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Si tratta di un vero e proprio piano particolareggiato, che mira a fornire agli enti costruttori aree a basso costo, soggette ad espropriazione per il periodo di validità del piano.

Con l'introduzione di questo strumento si afferma esplicitamente il principio che l'esproprio può non avere come fine immediato la realizzazione di un'opera di pubblico interesse, ma essere finalizzato alla costituzione di aree per garantire interventi di edilizia popolare.

Molto importante è sottolineare che il piano di zona, che ha una validità di 10 anni, è strettamente collegato al P.R.G. al fine di garantire che gli interventi di edilizia residenziale pubblica non risultino avulsi dal contesto urbanistico generale. Il piano di zona poi, deve essere dimensionato al fabbisogno complessivo di edilizia abitativa evidenziato dalle previsioni del P.R.G. e non potrà quindi attuare meno del 40 o più del 70% del totale delle costruzioni.

Le aree comprese nel piano di zona devono essere obbligatoriamente espropriate e cedute dai comuni ai soggetti realizzatori tramite le concessioni (4).

In alternativa al piano di zona i comuni provvisti di P.R.G. hanno la possibilità di indicare le aree occorrenti per la realizzazione dei programmi costruttivi, con semplice delibera del consiglio comunale. Questo strumento è però visto dalle amministrazioni regionali con un certo sfavore in quanto incoraggia i comuni a non far ricorso al piano di zona che certamente ha un iter burocratico più complesso e meglio controllabile dalla Regione.

Esaminati i diversi piani grazie ai quali le Regioni, i comprensori ed i comuni gestiscono il loro potere sul territorio, non si può evitare di accennare agli standard, dall'applicazione dei quali ancor più dipende l'evoluzione del paesaggio.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 765, le leggi urbanistiche non fornivano alcun parametro obiettivo cui ancorare la progettazione dei piani, ma lasciavano in concreto ogni soluzione all'inventiva e alla sapienza dei progettisti o alle scelte degli amministratori.

Le nuove disposizioni, volute per porre fine agli evidenti danni arrecati alle città e all'ambiente dalla cattiva speculazione, hanno invertito bruscamente la precedente prassi, secondo la quale era possibile in assenza di pianificazione costruire ovunque o comunque, ancorando a criteri rigorosi (standard) gli strumenti urbanistici.

---

(3) L'iter che conduce all'autorizzazione a lottizzare è contraddistinto da due momenti: l'organo regionale verifica che gli elementi urbanistico-compositivi della lottizzazione rispondano alla legge e al pubblico interesse; l'organo comunale definisce il rapporto patrimoniale con particolare riguardo agli oneri per l'urbanizzazione, fino alla stipula di una convenzione. Esaurite positivamente queste due fasi, la lottizzazione viene autorizzata.

(4) La concessione dell'area può avvenire sia in proprietà, in misura variabile tra il 20 e 40% del volume totale di abitazioni realizzabili nel piano, sia, per la rimanente parte, in diritto di superficie, con durata variabile da 60 a 99 anni, e in ambedue i casi deve essere disciplinata da apposita convenzione.

Questi criteri, regolati dal Decreto del Ministro LL.PP. n. 1444 del 2-4-1968, riguardano in sostanza i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.

Contemporaneamente vengono determinate le caratteristiche fondamentali che distinguono le varie zone del territorio comunale, caratteristiche in relazione alle quali gli standard sono fissati.

Da quanto detto ben si comprende che se i « piani » costituiscono lo strumento più efficace per la *destinazione d'uso* del territorio, gli standard divengono il mezzo dal quale maggiormente dipende l'*articolazione tipologica* delle singole plaghe e quindi, in definitiva, del paesaggio.

Restano ancora da esaminare i tre strumenti fondamentali introdotti dalla legge n. 10 (del 28-1-1977) e cioè i programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici, la concessione ad edificare ed il sistema della convenzione.

Soltanto con un preciso programma temporale le amministrazioni possono garantire l'attuazione dei piani e quindi l'ordinato sviluppo degli abitati, predisponendo servizi ed infrastrutture.

Il programma ha una durata compresa tra i tre e i cinque anni, in esso va mantenuta la proporzione tra aree destinate alle residenze in genere e aree riservate all'edilizia residenziale pubblica ed agevolata. I comuni obbligati a dotarsi di programma non possono rilasciare concessioni fuori dalle aree in esso previste.

Per quanto attiene alla concessione ad edificare essa è rilasciata dal sindaco, che deve provvedere entro 60 giorni dalla richiesta. Purtroppo sono rari i casi in cui il termine viene rispettato dall'autorità.

Una volta ottenuta la concessione, previo pagamento di un contributo commisurato ai costi di urbanizzazione e della costruzione, è necessario iniziare i lavori entro un anno e terminarli entro tre.

Il consiglio comunale infine determina le tabelle parametriche secondo le quali si ripartiscono poi gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (5).

E' importante sottolineare la scelta operata dal legislatore, soprattutto con la legge 10 con la quale ha smantellato il concetto che il diritto ad edificare sia connesso al diritto di proprietà, come per il passato, mentre esso rientra fra i poteri della pubblica amministrazione (che, in presenza di certe condizioni, può trasferirlo, appunto in concessione, a chi abbia la disponibilità del suolo).

Da quanto detto appare evidente come l'evoluzione spontanea del territorio non

(5)

## OPERE DI URBANIZZAZIONE

TAB. 1

primaria	secondaria
strade residenziali spazi di sosta e parcheggio fognatura rete idrica rete ENEL e gas pubblica illuminazione verde attrezzato	asili nido scuole materne scuole d'obbligo mercati di quartiere delegazioni comunali chiese ed edifici religiosi impianti sportivi di quartiere centri sociali attrezzature culturali e sanitarie

sia più che un ricordo e come quindi è necessario che il geografo ben conosca le normative e gli enti dai quali oggi dipende la programmazione e la pianificazione.

Il terzo istituto giuridico introdotto dalla legge del 1977 è la convenzione. Sostanzialmente, con la stipula di detto contratto, il concessionario si impegna ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione prestabiliti col comune, evitando di pagare a questo il contributo relativo al costo di costruzione. La convenzione ha svolto un'importante funzione di calmiera del mercato degli immobili, pur creando situazioni di monopolio e favorendo le cooperative edilizie (6).

L'elencazione cronologica delle diverse leggi e dei conseguenti piani e programmi di cui le amministrazioni dispongono per gestire l'organizzazione del territorio ha chiaramente evidenziato come attualmente ben poco margine sia lasciato alla crescita spontanea ed alla iniziativa privata.

E' del resto palese che le Regioni, le province, i comprensori ed i comuni, grazie alle disposizioni dello Stato e a quelle che loro stessi possono emanare, non solo sono preposti a fare le scelte di «destinazione d'uso» del territorio (zonizzazione), individuando ad esempio le aree da adibirsi all'edilizia abitativa pubblica e privata, le aree industriali, quelle per i servizi ed il verde pubblico, ecc., bensì anche sono chiamati a decidere quali aree non possono essere in alcun modo edificate (aree agricole) e, sulla base degli standard, a decidere la tipologia, la dimensione e la distribuzione degli spazi e delle componenti edilizie delle singole zone.

La realtà odierna fa sì che il geografo che non desideri unicamente effettuare studi conoscitivi sullo «stato di fatto» dovrebbe operare nei «comitati di studio» chiamati a redigere i piani, onde apportare nelle sedi e al momento opportuno, quando cioè si fanno le scelte ubicazionali della destinazione del territorio, il contributo delle sue conoscenze.

Ben pochi geografi sono stati chiamati nelle commissioni di esperti, ma egualmente essi potranno apportare un contributo alla gestione del territorio se sapranno redigere i loro studi nell'ottica della «geografia operativa» che dovrebbero usare qualora veramente facessero parte dei gruppi di lavoro con potere decisionale.

Sino ad ora si è fatto cenno alla crescente importanza che le amministrazioni hanno assunto nella organizzazione e gestione del territorio, grazie alle leggi ed all'applicazione dei piani e dei programmi da esse redatti, evidenziando come ben poco spazio resti all'iniziativa privata ed alla «crescita spontanea».

Non è nostra intenzione esprimere in questa sede giudizi su quale tipologia e metodo di sviluppo del territorio e dell'economia sia il migliore. E' certo del resto che in una nazione come l'Italia, di ridotte dimensioni, densamente popolata e con spazi utilizzati simultaneamente dai vari settori dell'economia sovente tra loro antitetici, non si può pensare ad uno sviluppo futuro se non «guidato» da una programmazione ed una pianificazione oculata. E' vero di contro che l'aver affidato l'attuazione e la gestione dei programmi a minoranze (gli amministratori) sovente impreparate e così politicizzate da operare unicamente nell'ottica della più stretta osservanza partitica ha tolto la possibilità al territorio, e quindi anche all'intera collettività, di esprimere, seppur con gli innegabili errori dello spontaneismo, la

---

(6) Le Regioni approntano una convenzione tipo, alla quale i comuni debbono uniformarsi nella stipula delle singole convenzioni, come segue: Indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi; determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi sulla base del costo delle aree, della costruzione, degli oneri di urbanizzazione e delle spese generali, comprese quelle per la progettazione; determinazione dei canoni di locazione; durata della convenzione variabile tra i 20 ed i 30 anni.

N° abitazioni  
(migliaia)

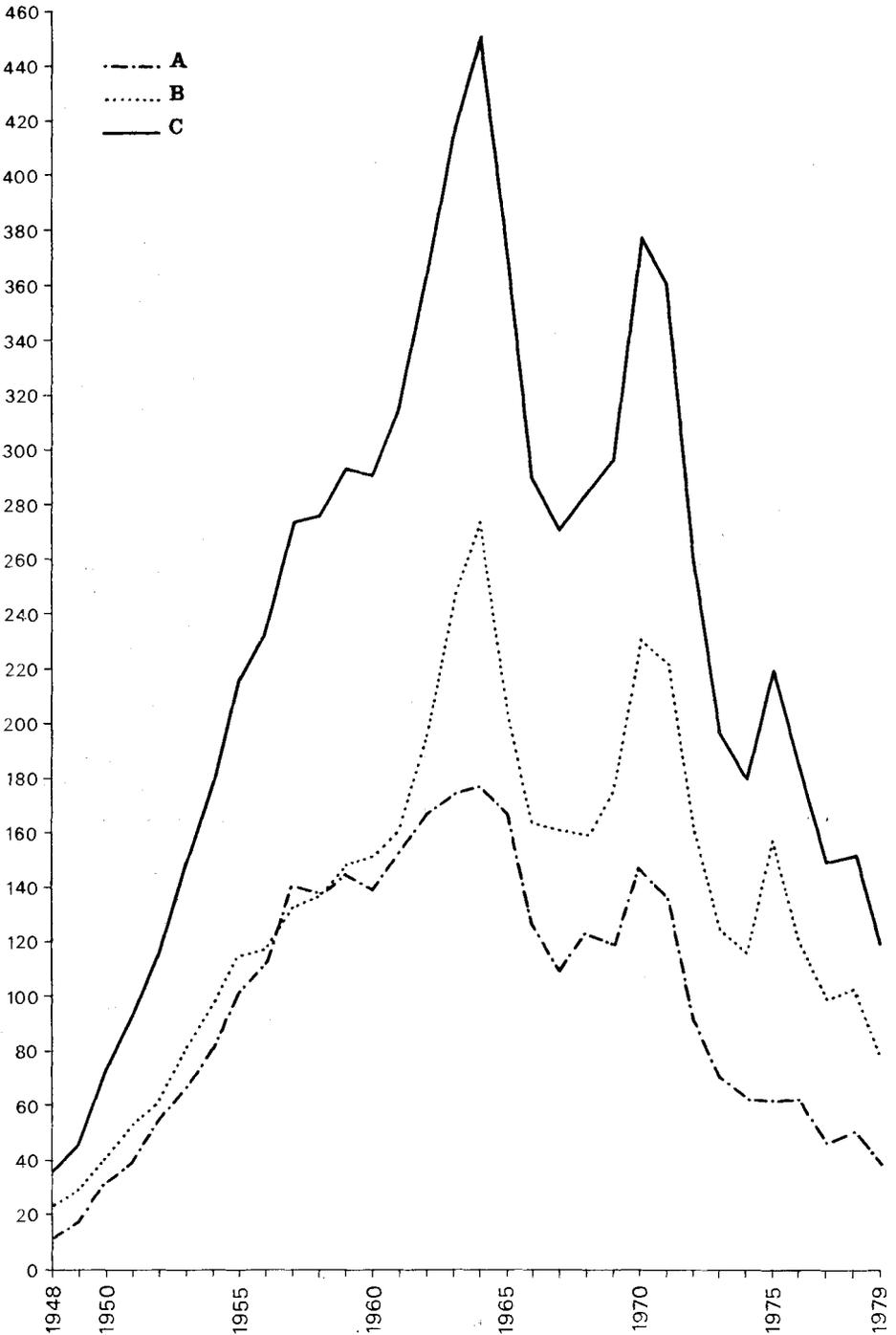


FIG. 1 — ABITAZIONI ULTIME IN ITALIA, DAL 1948 AL 1979.  
A, comuni capoluoghi; B, altri comuni; C, totale.

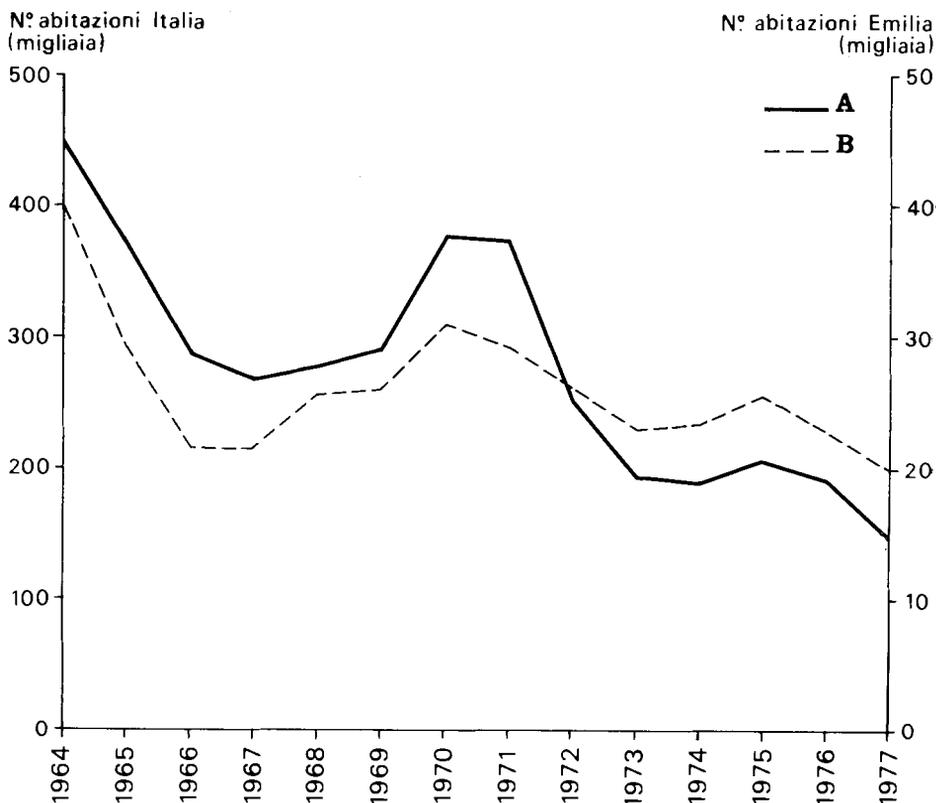


FIG. 2 — ABITAZIONI ULTIME IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA, DAL 1964 AL 1977.  
A, Italia; B, Emilia-Romagna.

propria potenzialità creativa, che si manifesta con un attivismo ed un dinamismo ben diverso da quello dei piani e degli enti pubblici.

Va qui ricordato che oltre alle leggi che hanno regolato l'attuazione dei piani inerenti il territorio sono state emanate dallo Stato altre disposizioni, quali il «blocco dei fitti» ed il recente «equo canone», che hanno coinvolto in particolare le abitazioni esistenti e nel complesso l'intera edilizia che, per le sue particolari caratteristiche, è uno dei settori trainanti dell'economia.

Le conseguenze dell'applicazione dei piani e dei programmi previsti dalle leggi citate hanno portato a nostro avviso non solo ad una nuova realtà geografica dovuta a scelte ubicazionali e qualitative ben diverse da quelle di un tempo, ma soprattutto hanno rallentato il settore dell'edilizia con gravissime ripercussioni sull'economia generale della nazione e dei singoli privati, costretti alla ricerca di immobili sempre più costosi e poco numerosi rispetto alla richiesta.

Se si osserva il diagramma del numero delle costruzioni ultimate in Italia dal 1948 ad oggi (fig. 1), si nota innanzitutto una costante crescita sino al 1964. Dopo tale anno il numero delle costruzioni ultimate decresce sensibilmente, con flessioni

TAB. 2

## ABITAZIONI ULTIME NELLE PROVINCE DELL'EMILIA-ROMAGNA, DAL 1964 AL 1977

anno	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FO	Emilia-Romagna	Italia
1964	2.707	4.698	3.200	7.670	8.895	4.911	3.519	6.023	41.623	450.006
1965	2.452	3.204	2.436	3.879	9.022	2.629	2.495	4.663	30.780	375.255
1966	1.736	1.752	1.964	2.996	5.342	2.212	2.288	3.799	22.089	289.290
1967	1.734	1.526	2.046	4.395	4.716	1.972	2.069	3.784	22.242	270.618
1968	2.069	1.981	2.411	3.894	6.439	2.245	2.612	4.480	26.131	281.813
1969	1.474	2.158	3.027	4.135	6.410	2.404	2.631	4.830	27.069	294.627
1970	2.089	3.542	3.078	4.559	7.581	2.776	2.681	5.064	31.370	377.243
1971	1.934	3.184	2.974	4.813	6.288	2.197	3.048	5.191	29.629	360.596
1972	1.516	2.413	2.698	4.118	6.660	2.238	2.663	4.156	26.463	259.004
1973	1.185	2.075	2.168	3.948	5.392	2.888	2.415	2.033	23.004	196.640
1974	776	2.131	2.356	3.820	4.960	3.325	2.426	3.570	23.344	180.698
1975	1.325	2.595	2.696	5.479	4.422	2.765	2.754	4.459	26.495	219.647
1976	1.588	1.960	1.950	3.678	4.714	2.554	2.590	4.380	23.414	184.276
1977	1.249	2.007	2.546	3.058	2.886	3.156	2.007	3.536	20.445	149.413

massime corrispondenti agli anni immediatamente antecedenti o susseguenti l'emissione delle leggi e l'attuazione dei piani urbanistici e di edificabilità.

Appare forse semplicistico attribuire il calo del numero delle costruzioni ultimate all'entrata in vigore delle disposizioni regionali e comunali; è pur tuttavia un dato di fatto che nel 1979 siamo ritornati a livelli edificatori del lontano 1952.

Conferma della nostra ipotesi la si ha osservando il numero delle abitazioni ultimate nei comuni capoluoghi e negli altri comuni. Dal diagramma ben si coglie come soprattutto i capoluoghi, ove le leggi urbanistiche sono state applicate più sollecitamente e rigidamente, siano quelli ove l'edilizia è ormai stagnante. Nei comuni non capoluoghi soprattutto turistici, grazie al fenomeno della «seconda casa» si nota ancora un certo fervore che, tuttavia, ormai tende ad esaurirsi.

Non tutte le regioni hanno ovviamente avuto identico comportamento né nella sollecitudine dell'applicazione degli strumenti urbanistici né nell'andamento edificatorio.

Si ricorda qui, prima di trattare specificatamente la situazione degli strumenti urbanistici dell'Emilia-Romagna, come questa regione (7,34% del territorio e 6,97% della popolazione nazionale), grazie al suo ben noto dinamismo e sviluppo economico, sia riuscita a contenere la débâcle dell'edilizia, avendo nel 1977 ultimato 20.445 abitazioni, pari al 13,68% di quelle costruite nello stesso anno in Italia (fig. 2 e tab. 2) e ponendosi al secondo posto, dopo la Lombardia (32.451 abitazioni), tra le regioni italiane.

*Gli strumenti urbanistici in Emilia-Romagna.* — In Emilia-Romagna, come del resto in buona parte delle Regioni italiane, le amministrazioni pubbliche ormai da anni hanno sentito la necessità di intervenire nel quadro di una più generale pianificazione dell'uso del territorio, al fine di arginare gli squilibri verificatisi nelle città, nei centri storici e nelle zone turistiche.

Un forte risveglio in tema di strumenti urbanistici si ebbe in Emilia-Romagna verso la fine degli anni '60. Fino ad allora erano stati pochi (solo 17) i comuni che, nel rispetto della legge urbanistica 1150, e successiva 765 del 1967, avevano predisposto un P.R.G.; parecchi altri comuni, seppure obbligati dalla legge, non avevano ancora redatto il piano (7).

(7) EVOLUZIONE DELLA SITUAZIONE PIANIFICATORIA TAB. 3  
NELLE SINGOLE PROVINCE DELL'EMILIA-ROMAGNA, DAL 1972 AL 1977

province	n. comuni	P.R.G. vigenti al 31-3-72	P.R.G. vigenti al 31-3-77	P. di F. vigenti al 31-3-72	P. di F. vigenti al 31-3-77	P.E.E.P. vigenti al 31-3-77
Bologna . . . .	60	4	44	17	15	37
Ferrara . . . .	26	3	4	10	22	21
Forlì . . . . .	50	4	18	11	28	30
Modena . . . .	47	5	8	7	37	29
Parma . . . . .	47	2	7	22	33	13
Piacenza . . . .	48	2	9	24	31	14
Ravenna . . . .	18	2	12	15	6	16
Reggio Emilia .	45	3	13	14	31	31
	341	25	115	120	203	191

Nonostante le difficoltà che i comuni incontrarono nel predisporre il P.R.G. anche a causa del lungo iter che il Piano stesso doveva seguire per l'approvazione da parte del governo, i comuni non restarono senza strumenti, infatti buona parte dei territori vennero interessati ai Piani di zona e ai Piani di fabbricazione.

In mancanza di un P.R.G., la cui realizzazione incontrava grossi ostacoli, i comuni potenziarono l'attuazione dei P.E.E.P. (piani per l'edilizia economica popolare) in numero ben superiore di quanto prevedesse la stessa legge istitutiva n. 167 del 1962, a testimonianza di un loro accresciuto interesse alla gestione della cosa pubblica.

Naturalmente non è che sin da allora sia stata completamente arginata la forse eccessiva libertà edificatoria che portava alla speculazione fondiaria: infatti molti comuni, privi di P.R.G., rilasciavano autorizzazioni a lottizzare terreni, senza peraltro definire organicamente in un qualsiasi piano la destinazione delle aree, permettendo così, anche in anni non lontani, una crescita urbana irrazionale, i cui risultati appaiono ben evidenti soprattutto nelle località turistiche costiere e montane.

Nel 1971, con la legge 865, fu trasferita alla Regione ogni competenza amministrativa. Nel 1976 fu votata la legge 765; tale legge stabiliva che in assenza di un piano non si poteva lottizzare nessuna area; inoltre, in caso di regolare lottizzazione, il lottizzante doveva pagare gli oneri di urbanizzazione.

Da allora si è sviluppato sempre più l'intervento diretto della Regione nella complessa tematica pianificatoria del territorio e dei suoli che ha portato alla stesura delle leggi regionali n. 12 (1975), n. 18 (1975), n. 2 (1978), n. 13 (1978), n. 26 (1978), n. 47 (1978), n. 7 (1979), sulla tutela e uso del territorio.

Con questi provvedimenti la Regione intende assicurare l'equilibrato sviluppo del proprio territorio e garantire che lo sfruttamento delle risorse naturali e la utilizzazione dei suoli avvengano in funzione degli interessi generali. Le leggi inerenti lo sviluppo del territorio hanno così regolamentato non solo gli insediamenti abitativi, ma anche la programmazione di quelli produttivi, dei trasporti, della rete infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi, in un quadro di rigoroso e coordinato impiego delle risorse.

Gli strumenti che il legislatore si è dato per pianificare sono sostanzialmente tre (piano territoriale regionale, comprensoriale e P.R.G.), ma è essenzialmente il P.R.G. che riveste una peculiare importanza in quanto, come si è visto, è attraverso tale strumento che viene disciplinata la destinazione d'uso dell'intero territorio comunale in rapporto alle esigenze locali sia pubbliche che private, residenziali e produttive.

Le amministrazioni comunali, con l'ausilio di tecnici specializzati nelle scienze del territorio quali geologi, agronomi, ingegneri e architetti, economisti e sociologi, ma mai geografi purtroppo, sono preposte a suddividere il territorio in zone omogenee da destinarsi ai diversi impieghi previsti; esse inoltre hanno il compito di individuare e determinare i fabbisogni di residenze e servizi e indicare le scelte urbanistiche fondamentali.

Il P.R.G. è perciò lo strumento principale di tutta l'attività pianificatoria, ma esso, per essere attuato, ha bisogno di uno strumento realizzativo che è il piano particolareggiato di attuazione.

E' detto piano, sulla base della valutazione delle quote di fabbisogno già soddisfatte, a stabilire per quali zone destinate dal piano regolatore a nuovi insediamenti si dovrà procedere mediante piani di attuazione di iniziativa pubblica o privata.

In tema poi di standard urbanistici la legge regionale stabilisce che ogni P.R.G. deve assicurare una dotazione minima ed inderogabile di aree per servizi pubblici di quartiere o di complesso insediativo da calcolare sugli abitanti teorici, ottenuti moltiplicando la capacità insediativa teorica (intendendo il numero delle stanze realizzabili sia recuperando quelle esistenti, sia costruendo nuovi insediamenti) per l'indice di affollamento di progetto calcolato in abitanti per stanza.

Ma vediamo più in dettaglio cosa significa tutto ciò. Per gli insediamenti residenziali, relativamente ai comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, la misura minima di area disponibile per servizi pubblici è di m<sup>2</sup> 25 per abitante teorico e di m<sup>2</sup> 25 ogni due posti letto negli insediamenti residenziali a carattere turistico-residenziale; questi 25 m<sup>2</sup> vengono così ripartiti:

- m<sup>2</sup> 6 di aree per l'istruzione dell'obbligo, asili nido, scuole materne;
- m<sup>2</sup> 4 di aree per attrezzature di interesse comune di cui m<sup>2</sup> 1,2 per servizi religiosi;
- m<sup>2</sup> 12 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, escluse le zone di rispetto stradale, ferroviario, aeroportuale, demaniale marittimo e cimiteriale;
- m<sup>2</sup> 3 di aree per parcheggi pubblici.

Relativamente a tutti gli altri comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti la misura minima sale a m<sup>2</sup> 30 (6 + 4 + 16 + 4).

Per i nuovi insediamenti alberghieri, direzionali e commerciali, a m<sup>2</sup> 100 di superficie lorda di pavimento deve corrispondere la quantità minima di m<sup>2</sup> 100 di spazio pubblico, escluse le sedi viarie, di cui m<sup>2</sup> 40 destinati a parcheggio pubblico e m<sup>2</sup> 60 a verde pubblico alberato e attrezzato.

Al 31-3-1977 lo stato della pianificazione relativo alla strumentazione urbanistica sui 341 comuni della regione era il seguente:

- Piani regolatori generali: adottati n. 121; vigenti n. 115;
- Piani di fabbricazione: adottati n. 223; vigenti n. 203;
- Piani per l'edilizia economica e popolare: n. 191;
- Piani per gli insediamenti produttivi: vigenti n. 13; autorizzati n. 58.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La situazione della casa in Italia*, Milano, Angeli, 1979.
- BALBO M. e PELLEGRINI F., *L'organizzazione del territorio tra piano e interventi: il caso dell'Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, 1979.
- BERNARDI R., *Il sistema urbano modenese-reggiano-parmense*, in *Città, sistemi metropolitani, sviluppo regionale*, Roma, C.N.R., 1973.
- BONASERA F., *Per una geografia del domani: i fondamenti geografici della programmazione economica delle regioni italiane*, Bologna, Pàtron, 1974.
- CERI P., *Industrializzazione e sviluppo urbano*, Torino, Loescher, 1978.

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Annuario statistico dell'attività edilizia e delle opere pubbliche, anni 1964-1977.*

MERLINI G., *L'economia emiliano-romagnola nell'ambito della Comunità Europea,* Milano, Giuffrè, 1962.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (DIPARTIMENTO AMBIENTE-TERRITORIO-TRASPORTI), *Primi elementi per lo stato della pianificazione in Emilia-Romagna,* Bologna, 1977.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (SERVIZI STATISTICI), *Popolazione e abitazioni in Emilia-Romagna (censimenti 1951, 1961, 1971),* Bologna, 1973.

VLORA N.R., *Città e territorio,* Bologna, Pàtron, 1979.