

Giovanni Astengo amministratore regionale e urbanista.

La conoscenza del territorio e la sua pianificazione

Mauro Giudice

Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta

Una premessa necessaria

La seconda legislatura regionale piemontese si è caratterizzata – dopo la prima focalizzata sulla fondazione della Regione (incentrata soprattutto sulla promulgazione dello Statuto e sugli atti fondamentali per il funzionamento degli apparati) – per la stesura delle leggi riguardanti le principali attività della Regione stessa. In particolare si tratta di una serie di leggi, tra di loro coordinate, che configurano l'operatività regionale: la legge di programmazione, la legge urbanistica, la legge sui trasporti.

A fianco delle leggi l'attività regionale si articola in una serie di iniziative che tendono a costruire un ente capace di intercettare e governare i problemi dell'intero territorio regionale. Si tratta da una parte di formare una serie di strumenti (cartografici, analitici, informatici etc.) capaci di conoscere e far conoscere le diverse peculiarità della regione e dall'altra di costruire una macchina tecnica giovane e inesperta verso i nuovi compiti attribuiti alle regioni attraverso una nuova e diversa organizzazione degli uffici regionali.

In questo clima generale, ricco di speranze e di ottimismo, gli assessorati che in qualche forma governavano le diverse attività riguardanti il territorio (urbanistica, pianificazione, trasporti e ambiente) sono coordinati in una struttura di quadrante (dipartimento territorio) che coordina i diversi atti e azioni finalizzando il tutto al perseguimento del programma di governo. Un momento di forte coordinamento, capace però di portare avanti, anche in forma autonoma, politiche territoriali diversificate, ma che nel loro complesso perseguivano un unico obiettivo sintetizzato dal titolo della legge regionale "Tutela ed uso del suolo", una visione che anticipa i tempi dell'attuale concezione dei piani.

Gli strumenti operativi per la tutela e la conoscenza

L'attenzione alla costruzione di un sistema coordinato di conoscenza, finalizzato alla pianificazione del territorio, determina la necessità di attivare l'acquisizione o la realizzazione di una serie di istituti tecnici interni e/o esterni alla struttura regionale per la predisposizione delle analisi di base e per la loro attuazione.

Si è trattato, in prima istanza, di regionalizzare l'IRES (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali, istituto realizzato dall'Unione delle Province piemontesi per le analisi e le ricerche finalizzate alla costruzione di quadri di riferimento per la programmazione regionale) e di costituire il CSI (Consorzio per il Sistema Informativo, realizzato in collaborazione tra Regione, Enti locali e Università per la realizzazione e gestione dei diversi sistemi informativi regionali, tra questi anche quello relativo alla cartografia).

A fianco di questi due principali strumenti la Regione acquisisce dalla società Burgo l'IPLA (Istituto per la Pianta da Legno e Ambiente, ente di ricerca specializzato nelle foreste e nella pedologia) per avviare puntuali studi in materia di suoli e delle loro relative coperture forestali e agrarie.

All'interno della struttura regionale viene costituito uno specifico settore riguardante l'assetto geologico avviando una specifica azione finalizzata all'attenzione dei fenomeni esistenti e per la prevenzione dei rischi dovuti alla presenza di aree dissestate.

Laddove la regione non ha ritenuto opportuno attivare sue specifiche strutture ha rivolto la propria attenzione a istituti esistenti (in primis il Politecnico e l'Università) per

svolgere ricerche ritenute fondamentali per lo svolgimento delle diverse azioni di pianificazione; tra le molteplici collaborazioni è importante ricordare quella con il CNR per la realizzazione della banca dati sui rischi e sui dissesti.

Un insieme di azioni durate molti anni, ma che hanno costruito e dato avvio al sistema della conoscenza regionale che, ancora oggi, è alla base della pianificazione locale e regionale.

La conoscenza del territorio

Una dei primi compiti, per avviare una concreta politica territoriale, fu quello di costruire una serie di strumenti – soprattutto di natura cartografica – finalizzati alla conoscenza delle principali caratteristiche del territorio regionale. I due assessorati direttamente competenti (urbanistica e territorio) operarono, in forma estremamente autonoma, seppure formalmente coordinati nel raggiungere gli obiettivi finali.

In una divisione dei ruoli e delle competenze (divisione non scritta, ma operante nei fatti) il discrimine tra i due assessorati divenne da una parte i rapporti istituzionali e dall'altra quella della scala delle rappresentazioni cartografiche (scelta, questa seconda, direttamente derivante dalla prima). In estrema sintesi questa situazione porta a una divisione di questa natura: l'urbanistica con le unioni dei comuni e la cartografia di grande scala (fino al 1:25.000) e la pianificazione con i comitati comprensoriali e la cartografia alla piccola scala (superiore al 1:50.000). Rimandando al successivo punto la trattazione dei temi della cartografia di base per l'urbanistica proviamo a tracciare, seppur in maniera alquanto sintetica, l'esperienza dell'avvio della strada della conoscenza delle diverse caratteristiche regionali.

In prima istanza l'azione di conoscenza del territorio parte dalla consapevolezza che alcuni elementi siano da ritenersi fondamentali per qualsiasi azione di pianificazione del territorio, a partire dalla scala regionale per poi avviare procedure definitive per approfondire le conoscenze a livello locale. A partire da questa constatazione, e a fronte della pressoché assenza di informazioni, la Regione avvia studi – che troveranno una loro completa attuazione nella stampa e pubblicazione dei risultati sia analitici, sia cartografici – riguardanti:

- la copertura forestale, introducendo un primo fattore di conoscenza ambientale alla formazione degli strumenti di pianificazione e individuando (in anticipo rispetto alle normative della legge "Galasso") una serie di attenzioni e limitazioni alle aree coperte da boschi e foreste¹;
- la capacità dei suoli, costruendo, sulla base di una specifica metodologia statunitense, una prima mappatura delle classi di capacità produttive dei suoli piemontesi²;
- le aree ambientali e i beni architettonici e urbanistici, fornendo una prima lettura omogenea sull'intero territorio regionale dei beni presenti al fine di fornire primi elementi da utilizzare per la stesura delle normative dei piani³.

¹ Regione Piemonte – IPLA, *I boschi e la carta forestale del Piemonte*, Guida editore, Napoli 1981.

² Regione Piemonte – IPLA, *La capacità d'uso dei suoli del Piemonte ai fini agricoli e forestali*, Edizioni l'équipe, Torino 1982.

³ Regione Piemonte (a cura di Giampiero Vigliano), *Carta delle aree ambientali antropizzate e dei beni architettonici e urbanistici*, Stamperia Artistica Nazionale, Torino 1991.

Un ulteriore studio, che però non si è concluso con la stampa della relativa cartografia, è stato condotto dal CNR di Torino ha riguardato i rischi naturali di natura geologica⁴.

Tutte le ricerche, e le conseguenti cartografie, delle ricerche precedentemente evidenziate sono state prodotte in scala 1:100.000 e stampate in scala 1:250.000 nella specifica intenzione di essere riferimento – da specificare e approfondire – per la pianificazione del territorio e quindi elementi da considerare e da interpretare nella redazione dei propri strumenti di governo del territorio.

La sfida cartografica

All'interno della convinzione che la conoscenza del territorio sia uno dei principali elementi per attuare una concreta azione di governo delle trasformazioni del territorio Giovanni Astengo individua nella cartografia (dalla sua realizzazione al suo costante aggiornamento) un punto centrale dal quale avviare una concreta azione di pianificazione, soprattutto alla scala locale.

L'idea di partenza è relativa al superamento dell'Istituto Geografico Militare o per lo meno al suo affiancamento con una struttura civile così come nei principali paesi europei. Il concetto di partenza di questa azione è relativa allo stato di precisione e di aggiornamento della cartografia dell'IGM non in grado di soddisfare le esigenze della pianificazione del territorio che sono determinate da un'accurata conoscenza (non mortificata dalle censure militari) e precisione in grado di determinare le diverse fasi della pianificazione (dalla conoscenza alle scelte di piano).

Il compito è estremamente arduo sia sul fronte legislativo (la materia non è trasferita alle regioni) sia su quello tecnico (gli elevati costi di attivazione del servizio, ma anche la formazione di personale specializzato al quale affidare il compito). Questi elementi però non fermano la volontà politica di attuare questa importante riforma. Astengo si allea con il suo omologo toscano⁵ e da inizio a una politica – regionale, ma indirizzata al livello nazionale – di formazione di un Istituto Cartografico in grado di soddisfare le esigenze dell'urbanistica.

Per avviare tale operazione è approvata una specifica legge regionale⁶ con la quale si intende costruire un primo nucleo del costituendo Istituto. L'Istituto Cartografico Regionale avvia la sua attività con l'acquisizione dei macchinari tecnici e la formazione del personale, ma sarà costretto a concludere la sua esperienza in tempi rapidi e avendo realizzato solo una piccola parte della cartografia regionale⁷.

La speranza di costruire un Istituto nazionale alternativo a quello militare naufraga, ma le Regioni (che nel frattempo hanno acquisito competenze nella materia della cartografia) si

⁴ Per una sintetica presentazione dei contenuti e dei risultati della ricerca: Regione Piemonte – CNR, *Banca Dati Geologica*, Artistica Savigliano, Savigliano (CN) 1990.

⁵ Si tratta dell'assessore Giacomo Maccheroni, socialista come Astengo, e incaricato dell'assessorato all'Urbanistica (dal 1975 al 1983).

⁶ Si tratta della legge regionale 12 ottobre 1977, n. 48: "Formazione della cartografia regionale di base.

⁷ Un bilancio, almeno sotto l'aspetto tecnico, è contenuto nel volume "Regione Piemonte, Rapporto sulla pianificazione e gestione urbanistica in Piemonte – Volume VI – *Il laboratorio cartografico regionale*, Tipografia Torinese Stabilimento poligrafico s.p.a., Torino 1981".

attrezzano per realizzare un momento di coordinamento che, pur nella limitatezza del compito sia in grado di costruire un preciso riferimento all'azione delle singole Regioni. Tale momento di coordinamento è il Centro Interregionale di Coordinamento e Documentazione per le Informazioni Territoriali⁸ che ha tentato di supplire al ruolo dell'Istituto riuscendo ad avviare una formazione non militare delle informazioni territoriali e realizzando strumenti importanti per la pianificazione urbanistica e territoriale e al governo del territorio.

Le origini della pianificazione territoriale in Piemonte

L'idea di pianificare il territorio regionale nasce molti anni prima che l'assemblea regionale iniziasse a redigere il proprio statuto: risale infatti ai primi anni del secondo dopoguerra la proposta di Giovanni Astengo di redigere uno strumento di piano esteso all'intero territorio regionale⁹.

Un'idea che si consolida a partire dalla fine degli anni Cinquanta con la nascita dell'IRES Piemonte e la redazione di numerosi studi e ricerche che avviano un percorso lungo e fruttuoso. Il primo atto di questa stagione - a seguito dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario - è rappresentato dalla legge istitutiva dei Comitati Comprensoriali, che hanno rappresentato, nei fatti, una sorta di sperimentazione di *governance* locale fondata sulla condivisione degli obiettivi e degli strumenti per il loro raggiungimento.

A partire da quella prima intuizione istituzionale la Regione ha predisposto le fondamentali leggi di riferimento che dettero avvio a una stagione di pianificazione fondata sulla partecipazione dei diversi soggetti competenti (Regione e Comuni), volta a definire un disegno territoriale incentrato sulla tutela delle risorse e attento, nel contempo, alle politiche di sviluppo e al complessivo disegno regionale. Quell'esperienza istituzionale (peraltro conclusasi in maniera affrettata) ha consolidato la consapevolezza dell'opportunità della cooperazione finalizzata alla costruzione di politiche territoriali, dimostrando che la capacità di costruirle deriva dalla possibilità di operare in forma unitaria e non contrapposta e conflittuale.

⁸ Il Centro è un'Associazione volontaria fra le Regioni e le Province Autonome.

Le finalità principali del centro, specificate all'art. 2 dello Statuto, consistono nel "deliberare ... una strategia unitaria e definire norme di comportamento comuni fra le regioni e le province autonome nella materia delle informazioni aventi rilevanza territoriale e con particolare riferimento alla programmazione della produzione cartografica, alla sperimentazione di nuove tecniche, alla disciplina dei lavori e dei collaudi".

Dal 1980, anno della sua fondazione, opera nel settore delle informazioni territoriali a supporto delle Regioni e Province autonome, per il coordinamento delle iniziative, la diffusione delle informazioni, l'aggiornamento culturale, il raccordo con le strutture centrali dello Stato.

Attraverso la formazione di appositi gruppi di lavoro il Centro ha svolto un ruolo significativo per la elaborazione di normative di riferimento comuni quali: capitolati per le carte tecniche regionali, per le orfotocarte e per le carte di uso del suolo.

La promozione culturale e la diffusione delle informazioni è avvenuta principalmente attraverso la pubblicazione della rivista "Documenti del Territorio" che ha contribuito alla presentazione delle realizzazioni, in materia, delle Regioni ed al dibattito scientifico attraverso i contributi di esperti.

⁹ Gli studi per il piano sono avviati nel 1946 e pubblicati sul n. 14/1947 della rivista *Metron*: G. Astengo, M. Bianco, N. Renacco, A. Rizzotti, *Piano regionale piemontese*.

L'esperienza comprensoriale visse ancora una sua breve stagione con la sperimentazione delle politiche di pianificazione del paesaggio, la quale, non più sorretta da un'istituzione di riferimento, finì per chiudere un periodo caratterizzato dalla condivisione delle azioni di governo prima ancora che sui contenuti disciplinari. Si trattò dunque di un'esperienza che ebbe un valore elevato sotto l'aspetto politico-istituzionale, ma assai poco sul piano dei contenuti e della sperimentazione tecnica: si può infatti affermare che il decennio della pianificazione comprensoriale (che convisse con quella dell'urbanistica intercomunale) abbia rappresentato un momento importante nella complessiva esperienza piemontese, avendo consentito di costruire elementi di pianificazione a partire dalle esigenze delle comunità locali, nel rispetto degli obiettivi regionali e delle risorse disponibili.

La nascita delle Regioni e la legge urbanistica

La nascita delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 offre un concreto terreno di impegno alle amministrazioni e, in alcune di queste, di sperimentazione avanzata: dal Piemonte all'Emilia Romagna, dalla Toscana alla Lombardia: pianificazione regionale, piani sovracomunali e piani urbanistici sembrano potersi raccordare in un'architettura coerente nella legge come nella prassi.

Tra le leggi urbanistiche di quegli anni, quella piemontese (lr 56/77) è una di quelle che hanno svolto un positivo ruolo per il governo del territorio. A quarant'anni dalla sua approvazione, sono ancora leggibili significative intuizioni:

- l'introduzione di piani regolatori sovracomunali, ovvero una scala di piano praticata inizialmente soprattutto dalle Comunità Montane e poi rapidamente abbandonata;
- una nuova lettura del rapporto uomo/territorio che introduce un insieme di analisi approfondite di carattere sociale, economico e ambientale interessanti sia il territorio urbano che quello rurale. Quel nuovo approccio alla "lettura del territorio" (oggi diremmo "quadro conoscitivo") in realtà non ha poi trovato specifica applicazione, dato il prevalere di una lettura di carattere quantitativo che ha portato i piani a trascurare gli aspetti qualitativi;
- l'eliminazione del concetto di "zone omogenee" introdotto dalla legge 1150/42, a favore di una ripartizione del territorio per ambiti contraddistinti da caratteristiche specifiche, ovvero prendendo atto che i luoghi (urbani) di regola non annoverano, tra i loro caratteri, quello della "omogeneità". Anche in questo caso, tuttavia, il "luogo" dell'ultima generazione di leggi regionali è stato scarsamente frequentato, dal momento che il piano ha continuato a connotarsi quale strumento per lo sviluppo quantitativo del tessuto urbano;
- l'apertura al confronto con tutti i soggetti interessati al governo del territorio mediante la predisposizione della "delibera programmatica", la quale definisce obiettivi e criteri posti alla base della elaborazione del piano. Si trattò di un'altra opzione altamente innovativa ma che, nel tempo, è andata perdendosi: la logica di piano fondata eminentemente sugli aspetti quantitativi dello sviluppo, ha "letto" la partecipazione come uno strumento burocratico consumatore di tempo e di risorse.

L'esperienza dell'intercomunalità

All'interno di questo quadro generale si deve inquadrare l'esperienza dell'intercomunalità. A partire dalla stesura del proprio Statuto, la Regione Piemonte ha individuato nell'intercomunalità il soggetto per lo svolgimento delle proprie funzioni di programmazione socio-economica-finanziaria e pianificazione territoriale.

Questa scelta, di natura politica amministrativa, si è concretizzata nella seconda legislatura con la promulgazione di alcune leggi regionali che hanno avviato questo percorso. In particolare si tratta, come già ricordato, di tre leggi fondamentali¹⁰ che hanno dato vita, in forma strettamente coordinata, al “modello Piemonte” fondato su un rapporto forte e coeso tra le istituzioni (i Comitati Comprensoriali¹¹), la programmazione (il Piano Regionale di Sviluppo e il Bilancio Pluriennale) e la pianificazione (i Piani Regolatori Intercomunali e i Piani Territoriali Comprensoriali).

L'insieme di questi fattori ha realizzato un'esperienza durata complessivamente pochi anni, ma che ha profondamente condizionato la successiva fase di pianificazione in Piemonte. Infatti dalla conclusione dell'esperienza comprensoriale¹² sino all'approvazione della legge 142/90 e la conseguente riforma regionale di adeguamento¹³ ha determinato le scelte territoriali della Regione e dei diversi enti competenti. Di fatto le ipotesi avanzate in quei primi anni di pianificazione associata, seppure non approdate a specifiche e definitive determinazioni, erano così fondate e condivise dalle comunità locali da divenire scelte concrete.

Nei primi anni di vigenza della legge regionale 56/77 oltre la metà degli allora 1209 comuni piemontesi hanno svolto la propria attività urbanistica in forma associata (attraverso i Consorzi intercomunali e le Comunità Montane). Il venir meno di una spinta propulsiva legata alle innovative istanze della legge e la complessità delle normative relative all'approvazioni delle varianti dei piani intercomunali ha fatto sì che l'esperienza intercomunale si sia pian piano conclusa.

Il senso della stagione comprensoriale

In questo generale contesto si colloca la pianificazione comprensoriale: un'esperienza vissuta sotto molteplici aspetti che, nel loro insieme, hanno costituito un forte e interessante esempio di *governance* territoriale fondata su un preciso e forte rapporto politico/istituzionale tra i diversi soggetti competenti nelle diverse azioni di governo del territorio¹⁴.

Un sistema complessivo fondato essenzialmente sul rapporto Regione/Comuni mediato e coordinato dall'azione dei Comitati Comprensoriali (nelle leggi regionali di quel periodo le Province erano del tutto assenti). Una filiera istituzionale che, forte dell'appoggio delle comunità locali, era in grado di conciliare i grandi temi della programmazione regionale –

¹⁰ Si tratta delle leggi regionali n. 41 del 1975 “Individuazione e istituzione dei comprensori”, n. 43 del 1977 “Le procedure della programmazione” e n. 56 del 1977 “Tutela ed uso del suolo”.

¹¹ Ente di secondo grado eletto dai consiglieri comunali e finalizzato allo svolgimento delle funzioni di programmazione e pianificazione.

¹² Conclusasi nel 1985 con la soppressione degli organi comprensoriali, di fatto l'attività degli stessi si era già fermata qualche anno prima.

¹³ Sotto l'aspetto delle normative della pianificazione territoriale si tratta della legge regionale n. 45 del 1994.

¹⁴ A tale riguardo è interessante sottolineare, proprio per garantire un'azione coordinata sull'intero territorio regionale, come si sia costruita una metodologia unitaria per la formazione dei Piani Comprensoriali in modo da poter realizzare una sintesi regionale dell'intera esperienza. Si veda: Regione Piemonte, *Primo schema della metodologia per la formazione dei piani territoriali di comprensorio*, Stigra, Torino 1978.

economica e finanziaria - con la quotidianità derivante dall'attuazione degli strumenti urbanistici.

Un possibile bilancio dell'esperienza

Molto complesso trarre un bilancio dell'esperienza di quel periodo¹⁵: i cambiamenti (di tutti i tipi) sono stati molti e per alcuni versi hanno profondamente modificato la situazione regionale, sul piano sia legislativo, sia rispetto alla qualità complessiva della pianificazione. In ogni caso si può certamente affermare che, al di là della breve durata dell'esperienza avviata nella seconda legislatura, un'impronta complessiva sul sistema della pianificazione in Piemonte - anche attraverso le sue diverse strutture tecniche e operative - sia restato e continui a generare frutti positivi nei riguardi del governo del territorio.

In particolare è da sottolineare come la conoscenza del territorio, attraverso i diversi studi effettuati e il loro successivo e continuo aggiornamento, rappresenti un punto di forza dell'intero sistema di pianificazione che, attraverso un efficiente Sistema Informativo, riesce a far dialogare la Regione con i diversi enti competenti per la costruzione di quadri condivisi e capaci di realizzare strumenti di piano sempre più attenti ai valori in gioco.

A fianco di questa situazione si assiste, secondo quanto indicato dalla legge Delrio, a una ripresa di politiche di governance territoriale (nella complessa articolazione tra Città metropolitane, enti di area vasta e unioni di comuni) che, in qualche forma, ricordano l'esperienza piemontese dei comitati comprensoriali. In questa logica le esperienze piemontesi, della fine degli anni Settanta del secolo scorso, potrebbero dar vita a una nuova stagione nella quale la copianificazione e la conoscenza siano in grado di rappresentare la sfida per una nuova pianificazione capace di superare gli attuali paradigmi quantitativi che la sorreggono per costruire piani qualitativi maggiormente attenti ai valori dell'ambiente e del paesaggio.

Un'eredità ancora utilizzabile

Una stagione, quella della seconda legislatura regionale, che non ha smesso di produrre effetti positivi per un periodo alquanto lungo e che, per molti aspetti, ancora oggi rappresenta un'esperienza innovativa e ricca di suggestioni per il rinnovamento delle istituzioni preposte al governo del territorio e per il ridisegno degli strumenti di pianificazione locale e territoriale.

In prima istanza è da ricordare come la legge urbanistica - al di là delle oltre trenta modifiche e integrazioni avvenute negli anni - sia tuttora vigente a dimostrazione della sua lungimirante visione delle azioni di governo del territorio sorretta da una forte situazione istituzionale. L'intero corpo legislativo non è certamente più riconducibile all'originale proposto da Giovanni Astengo, ma costituisce ancora un forte elemento in grado di comprendere l'esperienza degli anni Settanta; la legge attualmente si presenta come un mix di norme non più attuale (che forse si potrebbe utilizzare per innovare l'intera situazione legislativa regionale), ma ancora ricco di suggestioni che nascondono bene gli anni trascorsi e le mutilazioni subite.

¹⁵ Un'utile sintesi dell'intera esperienza di quella legislatura è contenuta nel n. 72-73 della rivista Urbanistica, dicembre 1981.

Partendo da questa considerazione generale si può segnalare, in forma estremamente sintetica e non volendo tracciare alcun percorso di riforma regionale, alcuni elementi che, nei loro diversi aspetti, possono rappresentare spunti per rinnovare il governo del territorio regionale; in particolare è:

- difficile sorreggere un qualsiasi processo di pianificazione senza un preciso disegno amministrativo e istituzionale di riferimento: gli strumenti di pianificazione senza i soggetti realizzatori e attuatori rappresentano disegni destinati al fallimento;
- impossibile costruire le diverse azioni di governo del territorio esclusivamente secondo un rapporto di controllo burocratico – e in quanto tale ancora gerarchico – non supportandolo con un effettivo processo partecipativo paritario tra i diversi soggetti competenti;
- necessario avere a disposizione forti apparati condivisi di conoscenza in grado di far interloquire i diversi soggetti e i diversi strumenti secondo regole certe e non discrezionali;
- importante realizzare una gestione decentrata sul territorio – la pianificazione non ha sede a Torino – delle diverse azioni di copianificazione attraverso un’attenta partecipazione dei soggetti competenti.

L’insieme di questi elementi – innovati, ma allo stesso tempo capaci di utilizzare al meglio le molte positività dell’esperienza degli anni passati – può far comprendere, partendo da un’esperienza ricca di importanti innovazioni, la necessità di affrontare una riforma complessiva – e non costruita con frammenti settoriali - per il governo del territorio dell’intera regione.