

# IL PIANO REGOLATORE DELLE CITTÀ' DEL VINO: ASPETTI URBANISTICI, ECONOMICI E TURISTICI<sup>1</sup>

STEFANO STANGHELLINI

Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

## 1. AREE INTERNE, PICCOLI COMUNI, SVILUPPO RURALE INTEGRATO

Nell'impostazione del Simposio risulta agevole riconoscere la medesima radice culturale della "dichiarazione di Cork" sullo sviluppo rurale<sup>2</sup>, alla quale hanno aderito varie associazioni culturali italiane fra cui anche l'Istituto nazionale di urbanistica.

La dichiarazione di Cork, con la quale nel novembre '96 si chiuse la Conferenza europea sullo sviluppo rurale, afferma che "la politica per lo sviluppo rurale deve essere concepita in modo multi-disciplinare e deve essere applicata in modo multi-settoriale, con una chiara dimensione territoriale... Deve essere basata su un approccio integrato: adeguamento e sviluppo agricolo, diversificazione economica, gestione delle risorse naturali, miglioramento delle funzioni ambientali, promozione di cultura, turismo e svago". L'approccio integrato per lo sviluppo rurale deve realizzare i principi di diversificazione, sostenibilità, sussidiarietà e semplificazione. Inoltre deve utilizzare il metodo della programmazione, godere di una migliore informazione, beneficiare di strumenti di finanziamento anche complessi, rafforzare le attività di monitoraggio e valutazione.

Di rilevante interesse è l'argomentazione dei principi di questo manifesto politico-culturale. La diversificazione, in particolare, riguarda la pluralità di iniziative in campo economico e sociale, di carattere sia pubblico che privato, fra cui gli investimenti, l'assistenza tecnica, le infrastrutture, le tecnologie dell'informazione. Tutto ciò nel quadro del rafforzamento delle piccole città e dello sviluppo di comunità rurali vitali.

La descrizione del principio di sostenibilità, poi, si trova in piena sintonia con lo spirito di questo simposio. "Le politiche - recita la dichiarazione di Cork - dovrebbero promuovere lo sviluppo rurale che sostiene la qualità e la bellezza dei paesaggi rurali europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale), in modo da evitare che il loro uso da parte delle generazioni attuali pregiudichi le opzioni per le generazioni future".

Insieme con il principio di sostenibilità, centrale è quello di sussidiarietà: "la politica di sviluppo rurale ... deve essere la più decentralizzata possibile e deve essere basata sull'associazione e sulla cooperazione tra tutti i livelli interessati (locali, regionali, nazionali ed europeo). Si deve porre l'accento sulla partecipazione e su un approccio di tipo *bottom up*, che accentua la creatività e la solidarietà delle comunità rurali".

In Italia alla dichiarazione di Cork si sono richiamate varie iniziative promosse dal Cnel e

dalla Consulta unitaria dei piccoli Comuni<sup>1</sup>. Tese a sensibilizzare l'opinione pubblica e gli organi di governo centrale e regionale sulle conseguenze negative dell'indebolimento demografico ed economico dei piccoli comuni nelle aree interne del Paese, queste iniziative hanno trovato importanti riferimenti nelle politiche comunitarie.

Lo studio "Europa 2000+"<sup>4</sup> prima e lo Sdec - lo schema di assetto territoriale europeo - adesso, hanno destato l'attenzione dei piccoli Comuni che in Italia sono il 92% del totale<sup>5</sup>: anche se ospitano solo il 42% della popolazione, rappresentano ben l'80% del territorio nazionale. Infatti la coesione economica e sociale, e quindi il superamento degli squilibri territoriali, è un obiettivo primario dell'Unione europea.

La Consulta dei piccoli comuni, d'altro canto, lamenta che, salvo rare eccezioni, "in Italia i fondi strutturali sono stati utilizzati in contrasto con le loro finalità di superamento degli squilibri e di rafforzamento economico e sociale dei territori in ritardo di sviluppo"<sup>6</sup> e non sono stati in grado di evitare l'ulteriore emarginazione delle aree svantaggiate nella competizione europea.

Di qui la rivendicazione di politiche coerenti con l'obiettivo della coesione economica e sociale, e quindi - per le aree rurali - l'adozione di politiche rispondenti agli indirizzi della dichiarazione di Cork. Ma questo implica una visione delle aree rurali non più residuale rispetto allo sviluppo della città e allo stile di vita urbano, e richiede che esse diventino oggetto di politiche di sviluppo economico e di assetto territoriale di tipo integrato<sup>7</sup>.

La connessione della problematica in discussione con lo scenario appena delineato è immediata. Le Città del Vino formano una parte rilevante del sistema insediativo del territorio collinare appenninico e alpino, aggregano beni ambientali e culturali di particolare pregio, insistono su paesaggi storici di strutturazione medioevale. La loro vitalità, quindi, è funzionale alla conservazione di questi particolari beni pubblici. D'altro canto, alla produzione vitivinicola di qualità che si svolge nei territori delle Città del Vino si associa la produzione di beni e servizi pubblici di tipo ambientale, quali la salvaguardia idrogeologica, la conservazione della complessità ecosistemica e della fertilità dei suoli, la tutela e la valorizzazione del paesaggio.

Il ruolo delle Città del Vino nell'ambito di strategie tese alla rivitalizzazione delle aree interne nell'ambito di politiche di sviluppo rurale integrate potrebbe risultare, dunque, molto significativo. Ma quali sono gli strumenti a disposizione dello sviluppo rurale integrato e - nel loro contesto - che ruolo può giocare il Piano regolatore?

## **2. STRUMENTI PER LO SVILUPPO RURALE INTEGRATO**

Le politiche per le zone rurali possono avvalersi di strumenti di vario genere. Fra le varie classificazioni proposte in merito a tali strumenti, di rilevante interesse appare la seguente articolazione<sup>8</sup>:

- a) strumenti giuridici, consistenti nella attribuzione di diritti sui beni immobili, quali la regolamentazione degli usi, l'imposizione di vincoli, l'indicazione delle trasformazioni desiderate;
- b) strumenti finanziari, quali l'erogazione di incentivi e l'applicazione di disincentivi, sia di natura strettamente finanziaria (contributi, indennizzi, sanzioni, etc.) che di tipo fiscale;
- c) strumenti basati sulla creazione di nuovi mercati, ove sia possibile la compravendita di beni e servizi ambientali.

In Italia gli strumenti utilizzati appartengono alle prime due categorie. Gli strumenti della

prima - i cosiddetti "strumenti giuridici" - sono espressione di una società che tende a regolare coattivamente i comportamenti dei suoi membri. Tuttavia essi risultano efficaci solo se suffragati dal consenso degli individui e accompagnati da una adeguata capacità di controllo sociale. A questa categoria di strumenti è ascrivibile, ad esempio, il Piano regolatore generale.

Gli "strumenti finanziari", invece, intendono orientare il comportamento degli individui verso le finalità sociali con incentivi o disincentivi. Con riferimento alla teoria economica, essi mirano ad internalizzare le esternalità nella funzione di costo del produttore. Tuttavia essi, nell'esperienza italiana, sono applicati in modo generalizzato: per il fatto che evitano le personalizzazioni, e quindi le discriminazioni, tendono a risolversi in una rendita oppure a risultare inefficaci.

Gli "strumenti di mercato", con i quali si vuole rendere efficiente il funzionamento del mercato oppure creare nuovi mercati di beni e servizi ambientali, godono di crescente popolarità nella letteratura economica. Fra questi figurano gli incentivi non più standardizzati, ma tali da approssimare il costo di produzione marginale che viene sostenuto per produrre il bene o il servizio ambientale.

Varie sono le modalità secondo cui tale determinazione dell'incentivo può avvenire. Alcune vengono sperimentate in altri Paesi europei, in particolare nel Nord Europa. Altre per il momento sono solo trattate in letteratura. Fra le prime, le negoziazioni fra gli amministratori pubblici e gli interessati che vanno sotto il nome di "accordi di gestione" e la differenziazione degli incentivi secondo parametri tecnici. Fra le seconde, l'asta degli incentivi, che dovrebbero essere appannaggio di soggetti disposti a produrre il bene o il servizio ambientale al contributo più basso.

Altri strumenti volti a creare nuovi mercati di beni e servizi ambientali consistono nella attribuzione del diritto di proprietà a beni genericamente considerati pubblici, nella vendita di beni e servizi complementari a quelli ambientali e attinenti soprattutto allo sviluppo del turismo, alla differenziazione del prodotto sotto il profilo qualitativo (ad esempio attraverso la creazione e l'attribuzione di marchi di qualità, come appunto - nel caso dei vini - delle denominazioni d'origine).

Le ragioni di questa rassegna degli strumenti disponibili sono più d'una.

In primo luogo si è voluto sottolineare che il Piano regolatore è solo uno degli strumenti disponibili. Da questa considerazione consegue che è sbagliato assegnargli finalità che non gli sono proprie: i vincoli ambientali non riescono a imporre coltivazioni economicamente passive e inoltre, obbligando i produttori a seguire funzioni di produzione che non garantiscono redditi adeguati, possono addirittura favorire l'abbandono dei terreni.

In secondo luogo, si è inteso segnalare che questi strumenti non si escludono l'un l'altro, ma sono suscettibili di impiego congiunto. Ai limiti propri del Piano regolatore, pertanto, superiscono gli strumenti finanziari e di mercato, che possono compensare i maggiori costi sostenuti per produrre i servizi pubblici ambientali.

In terzo luogo, si è voluto evidenziare come gli strumenti di ciascuna famiglia evolvano, e come tale evoluzione li porti a dialogare fra loro fino a dar vita a forme di integrazione più o meno marcata. In altri Paesi, ad esempio, la terza famiglia di strumenti altro non è se non l'evoluzione della seconda.

Un aspetto di una certa rilevanza, tuttavia, è che l'integrazione di più strumenti pare essere funzione del "principio di sussidiarietà". In Italia, in particolare, l'assunzione del principio che la produzione dei beni e servizi pubblici debba avvenire al livello di organizzazione

della società ove essa risulti più efficiente, porterà inevitabilmente a reimpostare le politiche pubbliche a partire dal livello della comunità locale. La conseguenza sarà che strumenti finora impiegati in modo settoriale ed autonomo verranno progressivamente collegati fra loro a partire dal livello del comune. Se tale connessione non risulterà efficiente a livello comunale, il collegamento avverrà a livello intercomunale, e così via. L'affermarsi del principio di sussidiarietà e il diffondersi di approcci integrati per il territorio, dunque, paiono destinati a procedere di pari passo.

Degli strumenti indicati, d'ora in poi questa relazione si concentrerà sul solo Piano regolatore generale.

### **3. PIANO REGOLATORE GENERALE E ZONE PRODUTTIVE AGRICOLE**

Una sintetica evoluzione del Piano regolatore generale con specifico riferimento al territorio rurale è utile per comprendere i limiti e le potenzialità che oggi questo strumento possiede sotto il profilo della capacità di sorreggere politiche di sviluppo sostenibile del territorio rurale e di integrarsi con gli altri strumenti di politica territoriale<sup>9</sup>.

E' noto come la legge urbanistica fondamentale del '42 sia stata concepita per disciplinare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e come essa indirizzasse l'attenzione del Piano regolatore verso le zone di espansione dell'aggregato urbano, l'organizzazione delle reti infrastrutturali, gli spazi urbani di uso pubblico.

Tuttavia la prescrizione che esso dovesse occuparsi della totalità del territorio comunale ha favorito importanti evoluzioni, sia sul piano delle pratiche di pianificazione che della innovazione legislativa. Così anche il territorio extraurbano (in origine ignorato) è stato preso in considerazione e le attività in esso ospitate - in particolare le attività produttive agricole e le funzioni di protezione ambientale - sono divenute oggetto di pianificazione.

Lungo questa evoluzione, un primo salto di qualità avvenne a metà degli anni '70. Nel trasferire alle Regioni "le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica" la legge precisò che esse "concernono 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"<sup>10</sup>.

Questa concezione dell'urbanistica raggiunse la piena maturità nelle successive leggi regionali, in cui l'urbanistica venne definita come disciplina di "tutela e uso del territorio". Il Piano regolatore, quindi, fu chiamato ad assolvere funzioni di conoscenza e di tutela del territorio extraurbano, e a prevederne un uso compatibile con le sue caratteristiche naturali e antropiche. Questo ha riguardato, in particolare, le zone da destinare ad uso produttivo agricolo, che in molti strumenti urbanistici cessarono di essere individuate secondo criteri di residualità e vennero identificate, invece, secondo criteri di fertilità dei terreni e di vitalità economica dell'azienda agricola insediata<sup>11</sup>.

Più recentemente, la diffusione dell'idea di sviluppo sostenibile ha posto in termini innovativi la problematica della tutela e dell'uso del territorio extraurbano, come viene testimoniato dalle leggi regionali della seconda generazione.

Al perseguimento dello sviluppo sostenibile, in particolare, è finalizzata la recente legge della Regione Toscana, che considera "sostenibile lo sviluppo volto ad assicurare uguali potenzialità di crescita del benessere dei cittadini e a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio"<sup>12</sup>. La sostenibilità ambientale dello sviluppo è accolta come principio informatore anche dalla nuova legge urbanistica della Liguria che impone alla pianificazione territoriale il "minimo consumo delle risorse territo-

riali e paesistico-ambientali disponibili, con particolare riguardo a quelle irriproducibili e a quelle riproducibili a costi elevati e a lungo termine<sup>13</sup>.

Il principio di sostenibilità ambientale dello sviluppo, più in generale, è stato proposto dall'Inu per la nuova legge urbanistica nazionale, in modo che - attraverso essa - ne siano permeati i processi di pianificazione che le Regioni attiveranno, con autonome leggi, nei loro territori<sup>14</sup>. Secondo l'Inu al processo di pianificazione dovrà essere richiesto di declinare la sostenibilità ambientale:

- in primo luogo nella forma "forte", assicurando cioè la conservazione delle risorse ambientali riconosciute uniche e non sostituibili (anche attraverso l'integrazione degli indicatori ecologici di sostenibilità con i vincoli di piano, ed esplicitando il grado di criticità delle diverse parti del territorio);
- quindi anche nella forma cosiddetta "debole", curando cioè che in ogni trasformazione fisica della città e del territorio il consumo delle risorse ambientali sostituibili sia compensato dall'incremento di altre.

Coerente con questa impostazione, è la distinzione delle componenti strutturali del Piano regolatore da quelle operative. Il Piano strutturale, in particolare, diventa anzitutto lo strumento di individuazione vincolante delle parti del territorio destinate ad essere preservate da sostanziali trasformazioni, in considerazione dei loro riconosciuti valori culturali e ambientali (in sostanza ciò che può essere definito - usando le parole della legge regionale della Toscana - lo "statuto dei luoghi").

Questo profilo evolutivo del Piano regolatore, per quanto sommario, è servito per introdurre i compiti di cui la pianificazione comunale può farsi ragionevolmente carico in riferimento alla problematica affrontata in questo Simposio. Si tratta essenzialmente delle seguenti funzioni:

- conoscenza delle caratteristiche naturali e antropiche del territorio;
- partecipazione dei cittadini alle decisioni della Pubblica amministrazione relative all'assetto del territorio;
- disciplina dell'attività edilizia nel territorio rurale;
- disciplina degli usi del territorio.

I primi due compiti sono strettamente collegati. Attraverso la produzione di conoscenza, il processo di formazione del piano dovrebbe consentire a tutti i soggetti coinvolti di prendere piena consapevolezza delle risorse ambientali e degli effetti negativi prodotti dal loro consumo, e per questa via portare a scelte di pianificazione condivise. In effetti, nella pianificazione la funzione di apprendimento è cresciuta di importanza nel corso del tempo, cioè mano a mano che la pianificazione stessa ha perso l'originaria impostazione dirigitica e si è improntata a una concezione cooperativa.

In ogni caso, l'efficacia del Piano regolatore - per natura intrinseca dello strumento - è forte soprattutto per la disciplina del patrimonio edilizio, sia per quanto riguarda le nuove costruzioni (nella fattispecie a fini vitivinicoli) che per quanto concerne la trasformazione dei manufatti esistenti. Piuttosto debole, invece, essa risulta per le trasformazioni culturali dei terreni, e più in generale per le modificazioni che non comportano opere edilizie. Per controllare le trasformazioni di questo genere occorre che la disciplina del Piano regolatore sia confermata da quella di altri strumenti di pianificazione, quali i piani paesistici, o da particolari piani o disposizioni di settore.

#### 4. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI PREGIO VITIVINICOLO E POLITICHE DI SVILUPPO RURALE INTEGRATO

Il ragionamento sin qui svolto ha preso le mosse dalla necessità di promuovere politiche di sviluppo integrato per rilanciare le aree interne e più in generale il territorio rurale. Dopo avere esaminato le tipologie di strumenti che consentono di realizzare tali politiche, è entrato nel merito delle potenzialità del Piano regolatore e anche dei suoi limiti. In conclusione, merita ora puntualizzare il ruolo che, nel solco del ragionamento seguito, può assolvere la "zonazione" con riferimento alle zone pregiate sotto il profilo vitivinicolo.

A questo riguardo, le linee metodologiche per la valorizzazione dei comprensori vitivinicoli di qualità, proposte dall'Associazione nazionale Città del Vino, offrono spunti di grande utilità per la elaborazione del Piano regolatore e in particolare della sua componente "strutturale"<sup>15</sup>. Fra i tanti, tre sembrano rivestire particolare importanza.

Il primo è che il "Piano regolatore delle Città del Vino" concretizza il principio della sostenibilità ambientale dello sviluppo. Infatti la zonazione viticola del territorio comunale, condotta con la rigorosa metodologia scientifica esposta nel Documento, permette di valutare a priori le opzioni che riguardano gli insediamenti urbani e le loro infrastrutture in ragione della loro compatibilità con l'imperativo di tutelare le risorse non riproducibili o non sostituibili, e di compensare il consumo di quelle riproducibili o sostituibili.

Il secondo è che il "Piano delle Città del Vino" è un presupposto indispensabile per l'efficacia degli strumenti di natura finanziaria ed economica. Esso fornisce le informazioni indispensabili affinché gli incentivi finanziari e gli strumenti di mercato sostengano la viticoltura nelle aree più adatte ma più vulnerabili, favoriscano le tecniche produttive più protettive dei suoli, incoraggino la coltivazione di varietà particolari minacciate di estinzione, aiutino le produzioni tipiche non abbastanza sostenute dalla domanda di mercato.

Questo piano, insomma, fa sì che ai livelli di governo del territorio ai quali diventa efficiente predisporre gli strumenti finanziari e di mercato - cosa che in Italia avviene nelle comunità montane, nelle province e nelle regioni - questi possano essere concepiti in modo mirato e risultare efficaci. Il "Piano delle Città del Vino", in altri termini, è una componente essenziale del pacchetto di strumenti che occorre utilizzare per realizzare le politiche di sviluppo rurale integrato.

Il terzo punto riguarda la modalità di costruzione di questo particolare tipo di Piano regolatore. In sintonia con l'orientamento recente teso a valorizzare la funzione di conoscenza e di apprendimento dei piani urbanistici e territoriali, il "Piano regolatore delle Città del Vino" mette a disposizione degli operatori economici le informazioni che acquisisce ed elabora, chiamandoli a collaborare alla definizione delle sue scelte e alla stesura della sue regole.

In questo modo il Piano recupera la sua vera ragione d'essere, perché diventa l'insieme delle regole che una comunità si dà per disciplinare l'uso che i suoi membri possono fare dei beni pubblici. Tant'è che - con grande efficacia - il Documento definisce il Piano non come prodotto, ma come processo di "costruzione di patti solidali fra i diversi attori (produttori agricoli, attività di trasformazione e di servizio, abitanti) su progetti di trasformazione condivisi".

## NOTE

1. L'autore ringrazia il prof. Paolo Abbozzo dell'Università di Perugia, il dott. Sebastiano Carbonara dell'Università di Bari e l'arch. Pier Carlo Tesi, dei preziosi suggerimenti ricevuti per l'impostazione del testo.
2. Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Cork, Irlanda, 7-9 novembre 1996.
3. Fra le altre iniziative meritevole di segnalazione è la Conferenza di Irsina, tenutasi nell'aprile 1997 su "Sviluppo integrato dei Comuni rurali e delle città, Mezzogiorno, Europa", i cui atti sono stati pubblicati dal Cnel.
4. Commissione europea (1994), Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo, Lussemburgo
5. Ci si riferisce ai Comuni con meno di 15.000 abitanti.
6. Dichiarazione della Consulta unitaria dei piccoli Comuni alla Conferenza di Irsina.
7. Cfr. fra gli altri Grittani Giovanni (a cura di) (1996), Un approccio metodologico alla pianificazione di area vasta, FrancoAngeli, Milano.
8. Merlo Maurizio (1995), "Dai vincoli al mercato: strumenti adottati nelle politiche agricolo-forestali-ambientali", Rivista di Politica agraria, anno XIII, n. 6.
9. Stanghellini Stefano (1983), Urbanistica per le zone agricole, Ed. Autonomie, Roma.
10. Dpr n. 616 del 1977, art. 80.
11. Stanghellini Stefano (1986), "Quali criteri di valutazione per i piani urbanistici?", Genio Rurale n. 10.
12. Regione Toscana, Lr n. 5 del 1995 "Norme per il governo del territorio, art. 1, comma 2.
13. Regione Liguria, Lr n. 36 del 1997 "Legge urbanistica regionale", art. 2, comma 3.
14. Istituto Nazionale di Urbanistica (1998), "La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio", Urbanistica Informazioni n. 157.
15. Associazione Nazionale Città del Vino, Il piano regolatore delle città del vino, a cura di Pier Carlo Tesi, Ed. Cantagalli, Siena, 1998.