

La riforma urbanistica regionale quattro anni dopo

Luciano Lussignoli

Sono trascorsi oltre quattro anni dall'approvazione della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 che, sostituendo l'allora legge urbanistica regionale 51/75, aveva l'ambizione di innovare la gestione urbanistica del territorio lombardo. Già il titolo "Legge per il governo del territorio" prometteva un cambio di marcia, un nuovo approccio, una volontà di introdurre maggiore efficienza ed efficacia nelle scelte territoriali. Sull'onda di un incomprensibile, almeno per me, entusiasmo per i programmi integrati e gli atti di programmazione negoziata (dicansi accordi di programma) il legislatore volle accentuare *"la logica della programmazione rispetto a quella della pianificazione come tradizionalmente intesa"*¹. Non sono però bastati i quattro anni impiegati per portare in Consiglio Regionale la nuova legge a garantire un provvedimento ampiamente condiviso e tecnicamente adeguato se ad oggi il legislatore è dovuto intervenire ben quat-

tro volte per apportare modifiche e correzioni compresa la proroga dei termini dati ai comuni per approvare il proprio Piano di Governo del Territorio (PGT).

Oggi sul totale dei 1.546 comuni della Lombardia, quelli che hanno avviato la redazione del PGT sono poco meno della metà, mentre solo un numero esiguo (circa il 4%) è giunto all'approvazione finale e fra i capoluoghi di provincia solo Cremona ne ha concluso l'iter di approvazione. La Provincia di Brescia, con soli 43 PGT approvati su 206 comuni, non si distingue dalla situazione generale.

Cercare oggi di formulare un primo bilancio di queste esperienze e più in generale degli effetti prodotti dalla nuova legge, come mi è stato chiesto, non è cosa semplice, dato che non sono disponibili dati organizzati di quanto è stato prodotto, né tantomeno il punto di osservazione di un singolo può considerarsi esaustivo.

1) Regione Lombardia, Relazione al pdl, pag. 1, Milano

ARGOMENTI

Sono però evidenti, a mio parere, alcuni aspetti che inducono ad alcune riflessioni che tenterò di illustrare brevemente.

Lo scarso interesse dimostrato dalle Amministrazioni per la nuova strumentazione.

I dati sopra richiamati sembrano abbastanza eloquenti nel manifestare quale grado di attenzione le amministrazioni comunali, nonostante la nuova legge le ponesse al centro del governo del territorio riducendo il ruolo delle Province, abbiano riservato ai nuovi strumenti. Credo però che il ritardo registrato sia da imputare non tanto ad un generico disinteresse, quanto ad altri fattori quali:

il non aver compreso le novità e le potenzialità che la legge introduce nel quadro legislativo tradizionale, subendo i termini dati dalla stessa come adempimenti obbligatori ai quali assolvere quando ciò non fosse più evitabile;

la difficoltà nel trovare nelle pieghe dei risicati bilanci comunali le risorse economiche necessarie per avviare e portare a termine un tale lavoro; la difficoltà nel comprendere le nuove procedure sia nel significato che nei modi di affrontarle;

la reale utilità di strumenti per certi aspetti complessi rispetto alla semplicità dei bisogni di molte realtà comunali in cui le trasformazioni del territorio sono limitate o quasi inesistenti (si pensi ai numerosi comuni sparsi nelle montagne lombarde)

Probabilmente anche il rimando contenuto nel 3 comma dell'art. 7 del testo originario in base al quale la regione si impegnavano ad emanare entro un anno i criteri di applicazione della legge nel caso di comuni inferiori a 15.000 abitanti (che nella regione rappresentano ben il 94%² del totale), non ha giovato ad un rapido avvio della nuova strumentazione per il governo del territorio. Criteri che, oltretutto, hanno visto la luce solo nell'ottobre 2008. Neppure il tardivo inserimento dell'art. 10 bis «Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti»³ e gli esigui contributi per la formazione dei PGT ai piccoli comuni sembrano essere stati sufficienti a smuovere l'immobilismo degli enti locali.

Due generazioni di piani. Se si vuole fare una valutazione di merito sui nuovi strumenti, non si può non rilevare che in questi primi quattro anni si possono già distinguere due generazioni di piani. Una prima generazione, che rappresenta una parte dei piani approvati, appartiene ai piani che sono di fatto il risultato della trascrizione, secondo i nuovi format del PGT, di piani regolatori già pronti all'uso, l'approvazione dei quali era stata interrotta

2) Fonte: Censimento Istat 2001.

3) Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. o), della Lr. 14.3.2008, n. 4.

dall'entrata in vigore della legge 12. Una seconda generazione riguarda invece quei PGT il cui iter è iniziato da zero senza vincoli precedenti e che dovrebbero rappresentare i veri "campioni" dell'innovazione legislativa.

Mediamente per i nuovi PGT ci sono voluti dai due ai tre anni dall'avvio del procedimento al momento della loro approvazione definitiva, mentre fra quelli ancora in itinere non è raro trovare tempi più lunghi. Questi tempi, se per il Piano dei servizi e per il Piano delle Regole, che hanno durata illimitata potrebbero essere tollerabili, per il Documento di Piano, che ogni cinque anni deve essere sottoposto a revisione, risultano alquanto discutibili e non certo in assonanza con quanto auspicato dal legislatore regionale che motivava la necessità di una riforma anche con l'insostenibilità dei lunghi tempi impiegati per la redazione dei PRG.

Ritornando però al merito e soprattutto ai contenuti tecnici dei PGT lo scenario è un po' deludente. A parte alcune esperienze che sicuramente esisteranno, dicevo all'inizio che il punto di vista di un singolo non può essere esaustivo, in gran parte i nuovi strumenti tendono a riproporre, seppure con denominazioni nuove e disarticolate nei tre strumenti che compongono il PGT, logiche, strumenti e norme, dei vecchi Piani regolatori (PRG). Sembra infatti trasparire una difficoltà a sostituire una modalità deterministica e schematicamente semplificatoria dei fenomeni urbani e territoriali, tipica dei PRG (le zone omogenee, i parametri

quantitativi, le destinazioni d'uso ammesse) con nuove logiche e strumenti che siano realmente in grado di sviluppare impostazioni strategiche per un territorio, dotando le azioni di governo di strumenti flessibili e fondati su concreti principi di sostenibilità e condivisione.

Le cause sono certamente diverse. Dal proliferare di tecnici e amministratori improvvisati urbanisti, al ritardo politico-amministrativo e tecnico-disciplinare dei maggiori attori dei processi di trasformazione del territorio, ritardi che rendono difficile il superamento di "abitudini" legate alle vecchie prassi che per tanti anni hanno considerato i PRG meri strumenti per rendere le aree edificabili o poco più.

Quale impiego degli strumenti e dei contenuti innovativi.

I numerosi elementi di novità introdotti dalla legge come la valutazione ambientale strategica, la componente paesistica, la perequazione e compensazione, come pure l'incentivazione, non sembrano aver inciso in modo significativo sul processo di innovazione auspicato.

Spesso affrontata in modo burocratico e ripetitivo la valutazione ambientale strategica (VAS) viene troppo spesso impiegata a supporto ex post delle scelte urbanistiche, piuttosto che come strumento di valutazione degli effetti che le scelte effettuate producono sull'ambiente. L'impiego strumentale della VAS è denunciato dalla separazione fra il

A R G O M E N T I

processo di costruzione delle scelte urbanistiche e il processo di valutazione che spesso fanno capo a professionisti diversi che procedono autonomamente confrontandosi solo nei momenti canonici ed obbligatori delle conferenze di valutazione. In questo modo la VAS perde qualsiasi significato ed utilità reale e le corpose relazioni (i rapporti ambientali), sempre uguali, che accompagnano piani diversi, servono solo a far apparire approfondito e documentato un processo spesso ripetitivo e sterile che non ha fornito alcun contributo reale alle scelte urbanistiche.

A poco sono serviti al riguardo i criteri emanati dalla Regione Lombardia che auspicavano un processo integrato che portasse ad un più responsabile e condiviso sviluppo del territorio. Di contro si è assistito a scelte urbanistiche che pur producendo, ad esempio, alti livelli di congestionamento del traffico, con conseguente incremento dei livelli di inquinamento urbano, trovavano nella VAS un'avvallo per la loro attuazione o come si è appreso dalla stampa, l'avvallo di PGT che prevedevano in comuni con elevata presenza di vin-

coli ambientali, il quadruplicamento della popolazione residente piuttosto che delle presenze turistiche al solo fine di valorizzare economicamente grandi quantità di aree.

Stesso destino è toccato alla componente paesistica dei PGT. Le carte della sensibilità paesistica che dovrebbero costituire il quadro di riferimento per la valutazione dell'incidenza paesistica dei progetti, diventano grandi macchie colorate che suddividono in sommarie categorie omogenee il territorio comunale. Incapaci di cogliere e rappresentare le specificità dei luoghi, questi studi raccolti nella Carta condivisa del paesaggio e le loro sintesi, stentano a produrre indicazioni reali per una efficace tutela e valorizzazione del paesaggio. Ancora una volta a fronte di analisi spesso corpose, ma semplicemente descrittive, i risultati sono spesso trascurabili e così la "Componente paesistica" stenta a diventare una condizione delle trasformazioni territoriali. Il tema del paesaggio è un tema complesso e chi è chiamato a redigere il PGT ha la responsabilità culturale e sociale⁴ di fornire, con

4) Convenzione europea del Paesaggio; Firenze 20 Ottobre 2000.
 [...] Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;
 Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana; [...]
 [...] Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo; [...]
 Articolo 3 – Obiettivi
 La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.
 Articolo 5 – Provvedimenti generali
 Ogni Parte si impegna a:
 a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazio-

modalità semplici e non banali a tutti, amministratori, cittadini e operatori gli strumenti interpretativi e operativi per definire politiche condivise di tutela e valorizzazione degli elementi strutturali dell'immagine paesistica di un territorio.

Strumento messo a disposizione dal legislatore, ma non obbligatorio, la perequazione urbanistica sembra non avere avuto fino ad ora un ruolo significativo nei nuovi strumenti urbanistici. I casi applicativi non sono numerosi ed alcuni di questi sembrano travisare il principio che sta alla base di una tale prassi e cioè quello dell'uguale trattamento fra tutti gli attori che partecipano alla trasformazioni urbane, sia che siano proprietari di aree edificabili, sia che siano proprietari di aree destinate ai servizi pubblici. Applicare la perequazione urbanistica significa modificare radicalmente il rapporto fra area edificabile e diritto di edificazione come fino ad oggi è stato inteso, il che richiede un salto in avanti non solo degli amministratori, ma anche degli operatori del settore immobiliare, cosa non facile.

In due esperienze condotte di recente, accanto alle opportunità, sono emerse alcune criticità che hanno portato, in un caso, ad abbandonare il ricorso allo strumento perequativo.

Si tratta fondamentalmente di problemi dovuti non a specificità locali, ma di carattere generale, legati cioè all'introduzione di un principio che modifica radicalmente le logiche immobiliari su cui si è finora basata la crescita e la trasformazione delle città e che, soprattutto nei piccoli comuni, incide sulle aspettative dei cittadini riguardo ai fabbisogni personali prevalentemente espressi (ad esempio, la casa per sé o per i figli). In alcune realtà, in particolare quelle di piccole dimensioni, tali problemi possono assumere un rilievo politicamente insostenibile. Un altro elemento di difficoltà lo si incontra se ci si trova ad operare in contesti dotati di PRG abbastanza recenti e scarsamente attuati, dove le previsioni edificatorie non sono ancora completamente attuate. In queste situazioni, le previsioni hanno spesso generato compravendite dei terreni assoggettati a trasformazione. Il coinvolgimento di tali ambiti nel meccanismo perequativo avrebbe di fatto reso insostenibile economicamente l'attuazione della previsione urbanistica. Altri elementi che possono rendere difficile se non poco utile questo strumento sono rappresentati dalla modestia dei fabbisogni insediativi dei piccoli comuni e l'assenza di aree di proprietà pubblica da utilizzare come 'volano' per agevola-

ni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;

c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;

d. integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

A R G O M E N T I

re l'avvio del meccanismo di compravendita dei diritti edificatori e risolvere alcune inevitabili rigidità iniziali.

Una considerazione. Non vorrei con queste note, aver tratteggiato un orizzonte troppo fosco e senza prospettiva. Non è così. Sicuramente i primi PGT portano con sé i limiti delle "prime applicazioni" dove il "vecchio" ancora stenta a

scompare (si trovano ancora in alcuni PGT i Piani paesistici comunali, aberrazione giuridica oltre che disciplinare), probabilmente, nonostante i numerosi convegni, non vi è stato un sufficiente approfondimento ed ha prevalso così, ancora una volta, una lettura ed una interpretazione burocratica della legge. La strada però è aperta ora sta solo alla politica ed alla disciplina mostrarsi al passo con i tempi e fare il salto di qualità.

