

Dall'urbanistica al governo del territorio

di Alessandro Benevolo*

La Regione Lombardia, analogamente a molte altre regioni italiane sta provvedendo a riformare la propria legge urbanistica sulla scorta delle modifiche costituzionali intervenute in questo ultimo quinquennio.

La legge urbanistica attualmente vigente è quella degli anni '70, promulgata all'indomani della delega in materia concessa dallo Stato alle diverse regioni italiane. Chi scrive non ha competenze specifiche per segnalare e commentare i nuovi riferimenti costituzionali alla base di questo ridisegno legislativo. La nostra rivista ha collaboratori ben più esperti di me che possono analizzare il progetto sotto questo punto di vista.

Tuttavia credo possa essere utile in queste pagine esporre per grandi linee l'impianto di questa nuova legge e affiancarvi alcune personali rifles-

sioni maturate in campo professionale in questi ultimi anni.

La nuova legge. Innanzitutto va rimarcato il fatto che questa nuova legge raggruppa in un testo unico (modificandole) diverse disposizioni che attengono alla materia urbanistica oggi frammentate in diversi provvedimenti legislativi. Oltre alla definizione degli strumenti di governo del territorio (cioè i piani ai diversi livelli) il testo della legge definisce gli interventi edilizi e le loro procedure, emana norme in materia di prevenzione da rischi idrogeologici, per l'attività agricola, sui beni di valore ambientale, ecc. Gli elementi di novità riguardano quasi esclusivamente gli strumenti di governo del territorio. Per tutte le altre questioni la legge si propone principalmente di

*) Cari amici, la consueta rubrica sui progetti di trasformazione della nostra città riprenderà dal prossimo numero. In attesa di riprendere il filo del discorso su «Brescia che verrà» in questo numero presentiamo un'introduzione e un commento circa la nuova legge urbanistica che la Regione Lombardia si appresta a varare. Una parte degli elementi di questo articolo sono tratti da un intervento del sottoscritto ad un convegno organizzato dalla Margherita a Milano nel marzo 2004.

pervenire ad un riordino di disposizioni già esistenti.

Al centro dell'istituto della pianificazione territoriale è posto il piano urbanistico comunale, denominato piano di governo del territorio (P.G.T.). Questo resta strumento unico, al contrario di molti altri casi in cui viene separato il livello strutturale da quello operativo, pur componendosi di 3 atti distinti:

1. il documento di piano, avente durata quinquennale (in ipotesi sincronizzata sul mandato elettorale amministrativo) e privo di effetti sul regime giuridico dei suoli;
2. il piano dei servizi, già presente nell'ordinamento regionale, che stabilisce una disciplina per l'insieme delle aree d'interesse pubblico o generale (infrastrutture, aree verdi, parcheggi, scuole, ecc.);
3. il piano delle regole, costituente la disciplina della restante parte del territorio (con l'esclusione cioè delle aree per servizi).

Il piano è assoggettato ad un iter procedurale estremamente semplificato, che vede coinvolti gli enti di livello superiore solo per quanto riguarda le materie di esclusiva competenza territoriale (strade, infrastrutture speciali, insediamenti commerciali, tutela ambientale, ecc.), secondo quel principio di sussidiarietà, già introdotto a livello costituzionale, che qui, nel nostro caso, viene a sostituire il principio di dipendenza gerarchica.

Nessun riferimento prescrittivo è contenuto riguardo i metodi di compensazione ed incentivazione urba-

nistica, pur essendo menzionati e definiti come elementi di utilizzo possibile in ambito pianificatorio.

L'attuazione del PGT è demandata in via preferenziale a piani attuativi (anche loro resi estremamente più snelli nel loro iter procedurale), dipendenti o meno dal piano urbanistico generale. Gli strumenti dipendenti restano quelli tradizionali: piani particolareggiati, di recupero, di lottizzazione, ecc.; quelli indipendenti sono quelli già largamente previsti dall'ordinamento vigente e appartenenti alla categoria dei piani integrati.

I piani di livello superiore (provinciale e regionale) sono definiti in forma più tradizionale, pur rimarcando il fatto che per le materie di competenza esclusiva esiste un evidente margine di autonomia decisionale rispetto al livello di pianificazione comunale.

Alcune riflessioni. Sulle altre questioni trattate dalla legge è forse utile dedicare una trattazione specifica in un successivo intervento. Circa l'architettura degli strumenti di pianificazione e sulla strategia di fondo della legge è possibile delineare alcuni elementi di riflessione.

Prima riflessione

La discussione di un nuovo sistema di regole per la nostra Regione non è un esercizio accademico, ma una necessità per migliorare (il basso) livello della pianificazione oggi riscontrabile.

Buone regole (cioè leggi ben costruite) non producono buoni piani urbanistici, mentre è altamente probabile che una cattiva legge urbanistica vanifichi anche i migliori sforzi e le migliori volontà politiche.

Se vogliamo che nella nostra regione si possa sperare in un migliore assetto del territorio (il peggiore d'Italia) non abbiamo scelta: dobbiamo puntare ad avere la migliore legge possibile. Magari sfruttando al meglio il fatto che si arriva praticamente per ultimi e si può far tesoro delle esperienze maturate in altri contesti regionali.

Seconda riflessione

La mancanza di una legge quadro di riordino a livello nazionale e la contemporanea riforma costituzionale hanno di fatto avviato una modificazione sensibile a livello regionale del sistema di regole e riferimenti legislativi.

Le regioni a tradizionale guida amministrativa di centro-sinistra (Toscana, Umbria, Emilia-Romagna) più altre aggregate in tempi più recenti come Piemonte, Lazio, Marche, Lucania, ecc. sembrano aver imboccato la strada indicata dall'I.N.U. (Istituto Nazionale di Urbanistica) ovvero di un impianto della pianificazione basato sulla divisione in due dello strumento urbanistico generale comunale. Un livello strutturale ed uno operativo, entrambi aventi significato (su piani diversi) sul regime dei suoli.

Le regioni guidate da amministrazioni di segno politico diverso (tra cui la

Lombardia, il Veneto, la Puglia e altre) hanno invece optato per un modello diverso che conferma, con qualche distinguo, l'unicità del piano urbanistico generale di livello comunale (il vecchio PRG).

Le due famiglie di leggi, e i distinguo, a volte anche profondi, tra le leggi appartenenti alla stessa famiglia stanno dando luogo ad una sorta di incomprensibile federalismo urbanistico, di cui nessuno (nemmeno la Lega) ha mai invocato la necessità. Non si capisce come l'assetto del territorio, la tutela ambientale, la salvaguardia delle aree vulnerabili e molte altre disposizioni possano essere considerate così diversamente da una regione all'altra d'Italia.

Terza riflessione

Ci sono nella legge urbanistica proposta per la Regione Lombardia due elementi di sicuro valore.

Il primo elemento è dato dall'architettura stessa della legge. Si pone a ragione al centro dell'istituto pianificatorio il livello di pianificazione comunale, per accrescere il grado di autonomia di questo livello da quello degli altri due soggetti istituzionali (Regione e Provincia), riconoscendo per la prima volta che è solo a questo livello (il livello comunale) che esiste una vera rappresentatività politica; solo a questo livello i cittadini-elettori possono misurare concretamente quello che si va proponendo e realizzando; solo a questo livello i rappresentanti politici (i veri titolari della pianificazione urbanistica) rispondono in prima persona dei

risultati conseguiti o mancati.

È logico che a questo maggior livello di responsabilità debba necessariamente corrispondere una legge che ne accresca i margini decisionali e ne diminuisca le interferenze. La sussidiarietà ipotizzata tra il livello comunale e gli altri livelli non è congegnata però nel modo migliore; molte interferenze sono possibili dai livelli superiori verso quelli inferiori e mi sembra anche che manchi un vero strumento di coordinamento della pianificazione di livello comunale. C'è il fondato rischio che i singoli comuni tornino a pestarsi vicendevolmente i piedi (consapevolmente o inconsapevolmente) e che invece sfuggano al loro controllo alcune cruciali decisioni nel campo della mobilità e della tutela ambientale.

Il secondo elemento è costituito dal titolo stesso della legge: si parla di "governo del territorio" e non di pianificazione in genere; c'è quindi consapevolezza in ordine alla questione più rilevante. Il territorio ha bisogno di essere governato; non basta fissare delle regole ma bisogna esercitare una forma di governo (garantendo quindi un impegno concreto e attivo). Con una metafora calcistica, la legge afferma giustamente che il ruolo degli enti locali non può più limitarsi a quello dell'arbitro, ma occorre mettersi una maglietta col numero ed entrare in campo per tirare calci al pallone.

Quarta riflessione

Non possono convivere senza precise disposizioni strumenti attuativi

della pianificazione che dipendono dal PGT e strumenti di pianificazione indipendenti. I comuni già oggi sono stritolati in una morsa. Da un lato cercano faticosamente di costruire un disegno attendibile ed equilibrato del proprio territorio attraverso i piani regolatori o le loro varianti (e si suppone che la nuova legge renda questo compito meno travagliato), dall'altro sono continuamente incalzati da progetti di trasformazione che ignorano il disegno generale, per i quali viene suggerita una procedura speciale di approvazione secondo la ricca strumentazione messa a disposizione dall'ente regionale in questi ultimi dieci-quin dici anni. Anzi, in molti casi questi progetti nascono proprio per sabotare il disegno comunale, giudicato punitivo nei confronti di qualche proprietario di terreni. La forza di persuasione che questi progetti esercitano sulle amministrazioni locali è grande e sempre questi prevalgono sul "povero" strumento generale.

La legge deve essere chiara su questo punto. Se si vuole governare il territorio vanno regolamentate e fortemente limitate le possibilità di ricorso a provvedimenti in deroga.

Quinta e ultima riflessione (la più importante)

Si va affermando un concetto di territorio come risorsa (non per la prima volta, ad essere onesti: la prima Regione ad avere legiferato in questa direzione è la Toscana – quasi dieci anni fa) e quindi si chiede agli enti locali (e soprattutto ai Comuni) di ge-

stire questa risorsa secondo precise logiche economiche ed amministrative, dovendo esercitarsi in buona sostanza un ruolo non tanto diverso da quello dell'amministratore delegato di una società. La politica urbanistica diventa anche amministrazione di una risorsa; in un'ottica squisitamente economica si invitano gli amministratori locali a minimizzare i costi e a massimizzare i profitti.

Traducendo la definizione economica al livello urbanistico (e pensando alla particolare struttura insediativa della nostra regione) significa probabilmente salvaguardare il territorio da un letale consumo ulteriore, inseguendo nel contempo il migliore interesse pubblico. Ma anche a dispetto delle migliori volontà politiche e dei più lungimiranti strumenti urbanistici, per una ragione facilmente individuabile, le amministrazioni locali continuano imperterrite a consumare il territorio inseguendo risultati assai dubbi in termini di pubblica utilità.

Le amministrazioni locali non hanno il becco di un quattrino, o quasi.

Devono far fronte ad un numero impressionante e sempre crescente di bisogni senza risorse finanziarie adeguate. L'unico vero potere rimasto loro è quello di permettere (o rifiutare) l'edificabilità dei terreni e si fa leva su questa domanda (a veder riconosciuta un'edificabilità) per ottenere dei risultati apprezzabili sotto il profilo dell'interesse pubblico (un pezzo di tangenziale, un piccolo depuratore, un centro socio-sanitario, ecc.). Viene barattato in buona sostanza un diritto ad edificare per un

servizio o un'infrastruttura.

Negli ultimi anni questa sembra essere diventata la pietra filosofale. Alcuni massimi interpreti di questo sistema hanno sentenziato che attraverso la combinazione di questi (contrapposti) interessi nasce finalmente un prodotto concreto e misurato, in grado di incidere sullo sviluppo, la riqualificazione, non più un libro dei sogni, ecc.

Tutto questo però sembra ignorare due elementi fondamentali.

1. Il diritto ad edificare non può essere esteso all'infinito. In molte situazioni il livello di saturazione del territorio è tale da sconsigliare qualsiasi ulteriore compromissione dei suoli (si pensi ad esempio a certe parti della Brianza).
2. Inoltre, la crescita degli insediamenti produce a sua volta un deficit in termini di servizi e infrastrutture innescando un meccanismo senza fine in cui si è costretti all'inseguimento continuo.

Nell'ambito di queste "contrattazioni" tra pubblico e privato la circostanza per la quale le amministrazioni locali sono sprovviste di risorse economiche significative è altamente influente. Mette l'interlocutore privato in una posizione di vantaggio nei confronti dell'operatore pubblico, lo costringe ad una specie di ricatto ben sapendo che non ha altra scelta che quella di venire a patti. Alla fine si finisce per accettare *ob torto collo* quello che viene proposto, si discute un po' e alla fine viene corrisposto qualcosa che assomiglia molto ad un'elemosina.

In conclusione bisogna ribadire che una nuova legge non può ignorare questo nodo fondamentale delle risorse economiche a disposizione. Governare un territorio ha un costo e questo costo non può diventare il consumo ulteriore del territorio.

La nuova legge debba porsi seriamente il problema (e sarebbe la prima Regione in Italia). Occorre finanziare l'attività di pianificazione. Non basta più invocare fondi provenienti dallo Stato o dalle Regioni, finalizzati a specifiche realizzazioni (sportive, per l'istruzione, l'assistenza sanitaria, ecc.), per l'affidamento d'incarichi professionali o per indennizzare quei comuni gravati di vincoli che limitano l'edificabilità (la legge in discussione propone qualcosa del genere). Bisogna pensare ad un'erogazione specifica per l'attività di pianificazione urbanistica, così come viene prevista nell'ordinamento legislativo dei paesi urbanisticamente più progrediti: l'Olanda, la Germania, l'Inghilterra. Qualcosa che consenta di esercitare l'attività (non solo disegnarla).

Potrebbero essere finanziamenti a fondo perduto, ma anche finanziamenti in forma di prestito da restituire al compimento delle operazioni urbanistiche.

In questo modo si potrebbe ad esempio mandare in porto iniziative che richiedono l'acquisizione preventiva dei terreni e la loro urbanizzazione (o ri-urbanizzazione).

Si potrebbe in questo modo affrontare incisivamente tutte quelle situazioni in cui l'iniziativa privata stenta o non ci pensa nemmeno a mettersi in moto (si pensi ad esempio alle aree dismesse o ai quartieri-ghetto degli anni '50). I proventi della vendita (ai privati) dei terreni urbanizzati possono agevolmente coprire le spese sostenute.

Si potrebbe promuovere la realizzazione di quei servizi alla collettività in cui la gestione (anche privata) può diventare remunerativa e attraverso tale remuneratività restituire progressivamente il capitale anticipato.

Si potrebbe anche promuovere con efficienza la realizzazione di quei servizi che non possono vedere coinvolti operatori privati perché non c'è nessuna o scarsa remuneratività, come i parchi, le strade, il trasporto pubblico, ecc.

Si potrebbe soprattutto rilanciare il senso dell'urbanistica contrattata in forma paritaria: concedendo all'ente locale una posizione meno ricattabile.