

Governo del territorio e politiche urbane: esperienze in Lombardia

Gianluigi Sartorio, Fulvia Pinto¹

Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano
gianluigi.sartorio@polimi.it; fulvia.pinto@polimi.it

1. POLITICHE URBANE E GOVERNO DEL TERRITORIO

Non esiste una definizione unanimemente condivisa dell'espressione "politiche urbane". Le definizioni reperibili in letteratura mostrano alcune similitudini, ma anche differenze sostanziali.

In molte definizioni, le politiche urbane vengono viste come scelte pubbliche per il perseguimento di obiettivi che riguardano l'intera collettività urbana, con riferimento ai ruoli delle città a livello urbano, territoriale, nazionale ed internazionale. Si tratta di una definizione ampia, che va oltre la pianificazione urbanistica.

L'approccio a cui si farà riferimento ha origine dal ruolo che rivestono le organizzazioni internazionali nel disciplinare le "politiche urbane". Le Nazioni Unite "fanno politica urbana" quando convocano i governi dei vari Paesi per definire soluzioni comuni al problema del futuro delle città.

Nel caso dell'Italia, rivestono particolare importanza le politiche urbane dell'Unione Europea. Negli ultimi decenni le città europee sono state coinvolte da cambiamenti ambientali, a partire dalla globalizzazione e dall'integrazione comunitaria, che da un lato hanno ridotto le distanze e dall'altro hanno approfondito le differenze preesistenti.

Esistono molte differenze tra le politiche urbane dei singoli Paesi: in alcuni si è raggiunto un consistente livello di decentramento di funzioni e risorse, in altri, le politiche urbane sono ancora condizionate dal controllo centrale dello Stato. Tuttavia, sono soprattutto le città che "fanno politica". Del resto il termine "politica" etimologicamente deriva dal greco "polis", definizione di "città stato".

La ricerca analizza le politiche intraprese dalle città in ambito nazionale. In generale, le città conducono una campagna politica per risolvere il divario tra il volume di ricchezza prodotta e le risorse finanziarie che ricevono dalle altre Amministrazioni. L'attenzione di questo studio è rivolta, esplicitamente, alle politiche urbane intraprese dalle singole città.

Non esiste un processo rigidamente discendente o ascendente nella formulazione delle politiche urbane, che segua in modo gerarchico il percorso politiche internazionali - nazionali - locali. Così come le prescrizioni normative di organizzazioni internazionali possono essere o meno recepite letteralmente a livello nazionale e locale, così esistono processi ascendenti, in cui modelli di politiche sorti a livello locale rientrano nei programmi delle organizzazioni internazionali. Il processo, dunque, si manifesta dinamico e non gerarchico.

Risulta necessario evidenziare che le politiche urbane non si limitano alle politiche urbanistiche. Così come la città non è solo territorio urbanizzato, ma anche una collettività economica e sociale correlata a processi di sviluppo regionali, nazionali ed internazionali, così le politiche delle città vanno oltre le scelte di pianificazione urbanistica. Tutte le decisioni di carattere economico e sociale hanno una ricaduta territoriale, ma politiche di rilievo per il governo della città, come, ad esempio, le politiche dell'occupazione o dell'ambiente possono essere in parte non territoriali. Ciò non esclude che una corretta politica urbanistica possa rappresentare una sintesi di altre politiche di settore.

Dunque, si può affermare che, nonostante il crescente interesse in materia, non esiste una definizione specifica del termine "politiche urbane", tuttavia è sicuramente dimostrabile che le politiche urbane non debbano essere confuse con gli atti normativi, né con gli strumenti urbanistici. Il ruolo delle politiche urbane è quello di individuare scelte condivise di carattere strategico, abbastanza articolate per conseguire espliciti obiettivi.

Nell'esaminare le politiche urbane locali, lo scenario viene esteso a tutte le politiche che riguardano la collettività urbana, tentando di cogliere le connessioni tra i processi di formulazione ed attuazione delle politiche "di settore" e delle politiche "urbanistiche".

Un elemento di fondamentale importanza nell'affrontare lo studio delle politiche urbane riguarda il concetto di "integrazione" inteso nella sua accezione più ampia. In un approccio di tipo "integrato", vengono individuate alcune strategie, finalizzate a valorizzare determinate risorse territoriali o a minimizzare fattori di criticità, di tipo sociale, economico e ambientale. Le politiche urbane fanno riferimento ad almeno tre livelli di integrazione: "integrazione orizzontale" (tra pubblico e privato); "integrazione verticale" (tra livelli di governo e diverse strategie di programmazione) e "integrazione progettuale e gestionale" (tra tipologie di azioni all'interno di un processo progettuale unitario).

2. IL GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA NORMATIVA LOMBARDA

La legge regionale sul Governo del Territorio n. 12 del 2005 ha rinnovato la disciplina urbanistica e realizzato una sorta di "testo unico" attraverso l'unificazione di discipline riguardanti l'assetto del territorio. La pianificazione a livello comunale si attua attraverso il Piano di Governo del Territorio (PGT), composto da tre atti programmatici:

Documento di Piano: che contiene gli elementi conoscitivi del territorio e le linee di sviluppo, le politiche e le strategie che l'Amministrazione intende perseguire;

Piano dei Servizi: che riguarda le modalità di inserimento delle attrezzature di interesse pubblico o generale nel quadro insediativo;

Piano delle Regole: che organizza e coordina gli aspetti regolamentativi e gli elementi della qualità del territorio.

Tale strumento si basa su una concezione più propositiva che prescrittiva, presenta numerose opportunità di trasformazione che rappresentano una soluzione al problema della regolazione del territorio.

Il PGT è finalizzato alla costruzione di un metodo che, a parità di diritti (Piano delle Regole) ed attraverso una conoscenza della situazione urbana (Piano dei Servizi), introduca lo spazio per la definizione delle politiche (Documento di Piano). Piuttosto che di esproprio si parla di perequazione, scambi di capacità edificatoria e di borsa dei diritti edificatori come strumenti per praticare scelte relative all'assetto urbanistico.

La Regione Lombardia ha individuato come obiettivo strategico l'organizzazione di un insieme di politiche per rendere concreto il supporto agli Enti Locali nell'attuazione delle prescrizioni della normativa.

Tra gli indirizzi di politica territoriale regionale vengono messi in evidenza: la riduzione del consumo di suolo, la compatibilità ambientale e l'adeguatezza del livello di accessibilità e di dotazione di servizi.

All'interno dei criteri attuativi della L.R. 12/2005 il PGT viene definito quale strumento di regia delle politiche e delle azioni settoriali con natura strategica ed operativa. La normativa definisce, inoltre, il percorso di individuazione degli obiettivi di qualità e di verifica paesaggistica delle previsioni di trasformazione.

Tra le politiche previste, si fa riferimento ad alcuni principi quali l'applicazione del criterio di sostenibilità, lo sviluppo della dimensione strategica, la completezza nella costruzione del quadro delle conoscenze del territorio e la partecipazione dei cittadini al processo di costruzione dei piani.

La normativa sottolinea il ruolo della Regione ed evidenzia l'importanza del Piano Territoriale Regionale, in quanto esso contiene la lettura del territorio attuata attraverso una logica sistemica e l'individuazione di obiettivi da perseguire.

La normativa riconosce, inoltre, il ruolo di supporto ai Comuni delle Province e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali. Infatti, le Province possono contribuire all'elaborazione dei PGT, fornendo il quadro della programmazione e indicando gli interventi di cui la pianificazione locale deve tener conto.

All'interno della L.R. 12/2005 viene data particolare importanza alla Programmazione Negoziata necessaria per attuare politiche di rilevanza strategica che richiedono l'intervento di Enti pubblici e soggetti privati.

Con riferimento specifico al PGT, risulta necessario ribadire che il Documento di Piano (DdP) è lo strumento che esplicita strategie, obiettivi ed azioni attraverso cui delineare uno scenario complessivo di sviluppo socio-economico ed infrastrutturale, sulla base delle risorse ambientali e culturali da tutelare e valorizzare.

Il DdP, in seguito all'attivazione di un processo di partecipazione, definisce uno scenario territoriale, determina le politiche di intervento, verifica la sostenibilità ambientale e la coerenza paesaggistica delle

previsioni di sviluppo e, infine, dimostra la compatibilità delle politiche di intervento con le risorse economiche disponibili.

La normativa regionale prevede che dei tre atti che compongono il PGT sia sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica il solo Documento di Piano, in virtù del suo valore strategico. L'introduzione dell'obbligo della VAS viene intesa come un'opportunità per sviluppare strumenti integrati di pianificazione e valutazione, che possano rafforzare il quadro degli obiettivi strategici.

Il DdP deve individuare le caratteristiche fondamentali degli "ambiti di trasformazione": limiti quantitativi massimi, vocazioni funzionali da privilegiare, impostazione generale di progetto dal punto di vista morfotipologico, eventuali esigenze di dotazioni infrastrutturali e di servizi. Il Documento deve definire i criteri di intervento in riferimento al rispetto di specifici vincoli ovvero alla tutela di aspetti ambientali, paesaggistici, storico-monumentali e idrogeologici.

Le politiche urbane, contenute all'interno del DdP trovano puntuale attuazione attraverso il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole.

L'obiettivo finale è quello di dotare il Comune di uno strumento efficace per evidenziare l'interesse pubblico di governo dello sviluppo del tessuto urbano, con attenzione alla tutela del paesaggio. La spinta verso un sistema di regole concretamente applicabile richiama la sostanza del problema e cioè la tensione verso una pianificazione che incida effettivamente sul disegno del territorio.

3. IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI TAINO (VA)

Tra le tre motivazioni espresse per attivare il PGT, l'Amministrazione locale di Taino, un Comune di oltre 2500 abitanti, riconosce valenza di bene collettivo, culturale, sociale ed economico, alla qualità ambientale e paesaggistica in quanto il "verde" è inteso come elemento culturale della memoria collettiva, elemento compositivo e non solo elemento puramente naturalistico. Infatti la realtà territoriale di Taino è caratterizzata dall'intreccio di molteplici fattori di qualità ambientale per cui il paesaggio locale costituisce una valenza primaria da perseguire, proprio per le caratteristiche del sito che Taino occupa, affacciandosi sulla porzione del Verbano/Lago Maggiore ricca di valori storici.

Il tema ambientale diviene l'elemento ordinatore ed, al contempo, il quadro di riferimento per la definizione dei contenuti del PGT.

Accanto alla valorizzazione delle risorse boschive, con possibili sviluppi nel recupero del verde urbano da gestire come risorsa economica e sociale oltre che ambientale, le peculiarità della comunità locale e del sistema territoriale indirizzano verso l'organizzazione di un insediamento caratterizzato da:

- una densità insediativa da elevare con l'obiettivo del contenimento del consumo dei suoli ed inserire la "marcatatura" della delimitazione tra

abitato ed ambito periurbano tramite una fascia di verde rurale a valenza paesaggistica;

- un incremento demografico attendibile in un arco di tempo sufficiente per mettere a regime le azioni che il PGT intende introdurre: in un arco di tempo decennale, si ipotizza un incremento di 1500 abitanti, pari ad un limite volumetrico di 265.000 mc, comprendendo anche la quota di seconde case che da tempo accompagna lo sviluppo residenziale di Taino;

- un sistema viario da potenziare all'interno dell'abitato, passando ad uno schema a "rete";

- un ambito residenziale dotato di autosufficienza in termini di servizi alla persona, colmando le carenze nelle strutture scolastiche dell'obbligo;

- la riqualificazione dei nuclei di antica formazione in termini di decongestionamento insediativo e la promozione di due polarità territoriali da promuovere: la villa Conti e la polveriera/ex area Montedison.

Quasi tutti gli "interventi di trasformazione" si concentrano nella fascia occidentale di "Taino bassa" che comprende un elevato mix di usi del suolo da ricomporre e qualificare nei quattro ambiti a prevalente attività: agricola, industriale, residenziale e terziario ricettivo-ricreativo.

Si è scelto di introdurre la "perequazione generalizzata" soprattutto per la riqualificazione delle peculiarità territoriali storiche e per ripartire equità distributiva da incentivazione, compensazione e perequazione.

In sintesi, il processo edificatorio di Taino si attua secondo tre modalità di intervento che interessano le aree residenziali esistenti: - incremento dell'edilizia residenziale esistente negli "ambiti di densificazione" entro i limiti del tessuto urbano costruito (TUC); - nuova edificazione negli ambiti di trasformazione individuati nel DdP; - edificazione/recupero in interventi predefiniti all'interno del TUC.

Per realizzare 265.000 mc di incremento massimo volumetrico previsto nel PGT, si prevede di attuare una entità superiore di volumetria equivalente, espressa in crediti (destinati ad azioni di interesse pubblico e di riqualificazione territoriale) ed in diritti edificatori (relativi alla densificazione delle aree residenziali libere) per evitare il sorgere di situazioni ad elevato rischio speculativo e per attenuare l'effetto di inerzia iniziale di adesione all'iniziativa inferiore al 25%. La ripartizione tra i crediti edificatori per incentivazione e per compensazione ed i diritti edificatori perequativi si attesta attorno al 50%, con possibilità di elevare fino al 15% la quota relativa ai crediti e riducendo rispettivamente al 35% la quota dei diritti, per favorire un maggior coinvolgimento nelle azioni di interesse della comunità.

Il proprietario di area libera edificabile in un ambito di densificazione all'interno del TUC può optare per la cessione totale della quota volumetrica (area sorgente) o per l'acquisizione di nuove quote di volumetria (ripartite in crediti e diritti edificatori) per saturare l'area con l'indice edificatorio massimo di piano (area accipiente) o utilizzare la quota volumetrica perequativa distribuita per un ampliamento del volume esistente entro un limite definito. In tal modo il privato partecipa

attivamente alla "riqualificazione" dell'abitato ed all'attuazione delle azioni di interesse generale. Nel modello predisposto anche le "premierità" risultano registrabili all'interno del bilancio globale di crediti e diritti edificatori posti in circolazione e non costituiscono un incremento incontrollato della capacità insediativa del piano. Ne è emerso un insieme di opportunità difficilmente compatibili con gli strumenti di piano tradizionali: l'incremento insediativo previsto nel PGT è realizzabile solo se sono state poste in atto le azioni di piano finalizzate alla riqualificazione ambientale del territorio da parte di chi partecipa alla nuova edificazione prevista nel piano.

Per dare coerenza all'attuazione degli obiettivi di sostenibilità e di qualità paesaggistico-ambientale nel PGT, l'Amministrazione ha scelto il ruolo di promotore e di garante della procedura che coinvolge attivamente il cittadino nelle azioni di piano. Inoltre, il monitoraggio della realizzazione dei vari contenuti di piano permette di valutare l'approssimarsi della fase di completamento del PGT in base all'entità della nuova volumetria realizzata, all'esaurimento delle "aree sorgenti" ed all'incremento demografico nel frattempo raggiunto.

4. CONCLUSIONI

La L.R. 12/05 offre alle Amministrazioni locali alcune potenzialità per ottenere un atto di programmazione territoriale in grado di attivare fattori di qualità nel territorio, in un quadro caratterizzato da flessibilità programmatica e coinvolgimento della cittadinanza nella gestione del territorio. Il PGT è un processo in continua evoluzione, legato tuttavia ad un arco temporale prestabilito e alle risorse necessarie alla sua attuazione e si basa sul principio della sostenibilità sociale, economica ed ambientale.

Tra gli obiettivi principali si fa riferimento alla condivisione delle conoscenze, delle strategie e del processo attuativo, attraverso un'informazione chiara ai cittadini.

Risulta di fondamentale importanza una collaborazione interistituzionale, ovvero la responsabilità nel concorrere alla costruzione di scenari di sviluppo territoriali e nel proporre strategie anche diverse da quelle elaborate a scala maggiore.

La L.R. 12/2005 riconosce al PTR la valenza di quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio degli Enti territoriali, in particolare di Comuni e Province; ciò implica che l'assunzione degli obiettivi di PTR all'interno delle politiche e strategie dei piani alle diverse scale deve essere esplicita e riconoscibile.

Il ricorso agli strumenti della pianificazione negoziata costituisce una soluzione alla situazione di carenza di risorse finanziarie pubbliche in cui spesso versano le Amministrazioni che non sono in grado di assumersi gli oneri per i grandi interventi. Inoltre tale pratica può essere utile alla organizzazione di interessi di soggetti diversi che, con lo sviluppo di progetti

d'ambito promossi con la cooperazione di più Enti locali, possono godere della distribuzione di benefici attraverso i meccanismi di perequazione e compensazione.

Tuttavia risulta altrettanto importante evidenziare come il DdP possa proporre modificazioni ai piani di livello sovracomunale ritenute necessarie, ovvero proporre indicazioni per l'inserimento di obiettivi di interesse comunale ma caratterizzati da ricadute territoriali di rilevanza più ampia.

In tal modo il governo del territorio contribuisce attivamente alla realizzazione di un "ambiente sostenibile" essenziale per mettere in atto anche nelle politiche pubbliche i principi di un governo etico.

In particolare, il Consiglio d'Europa sollecita a seguire il principio secondo cui "la coesione sociale nella città rappresenta per gli individui la capacità di vivere insieme in maniera soddisfacente, nel rispetto dei diritti umani e sociali reciproci", che rappresenta "l'obiettivo centrale delle politiche urbane"².

Le Amministrazioni pubbliche hanno il compito di promuovere le condizioni ottimali perché vengano rispettati quei diritti e quelle condizioni di vita: occorre individuare la convergenza tra le componenti territoriali e l'organizzazione amministrativa in modo da attivare una sinergia di azioni tese ad una struttura insediativa corrispondente alle esigenze sociali, economiche ed ambientali delle aree urbane.

NOTE

¹ Fulvia Pinto ha redatto i capitoli 1 e 2, Gianluigi Sartorio ha redatto il capitolo 3. Il capitolo 4 è un'elaborazione comune.

² Carta urbana europea 2° - Manifesto per una nuova urbanità, Risoluzione 269/2008 - Comma 66.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M. Talia, La metropoli e il piano: processi, teorie, politiche e strumenti nel governo delle grandi aree urbane, Gangemi, Roma 1990.

G. Brunetta, Giochi negoziali nelle politiche urbane, Alinea, Firenze 1997.

M. Mareggi, Le politiche temporali urbane in Italia, Alinea, Firenze 2000.

I. Vinci, Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta, Franco Angeli, Milano, 2002.

R. Camagni, Città, governance urbana e politiche urbane europee in Disp 152, 2003.

G. Pasqui, Città, popolazioni, politiche, Jaka Book, Milano 2008.

G. Sartorio, F. Pinto, L'applicazione diffusa del principio perequativo per la tutela attiva del paesaggio nel PGT, Territorio n. 49, 2009.