

Per un uso del territorio urbanisticamente ed ambientalmente sostenibile

Sergio Brenna  
Dipartimento di Progettazione dell'architettura, Politecnico di Milano  
sergio.brenna@polimi.it

#### ABSTRACT

Il PGT della L.R. Lombardia n. 12/05, come forma degenera (solo operativa e quinquennale) della proposta INU del 1995 di articolazione in due fasi (strutturale e operativa) della pianificazione urbanistica, rinuncia ad un assetto strategico di lungo periodo, con ciò vanificando una reale procedura di VAS imposta dalle direttive europee del 2003. La perversa convergenza tra accresciuta sensibilità ambientalista e liberismo attuativo punta sulla qualità degli edifici a scapito di quella urbana scontando un'accresciuta pressione antropica e passando da norme novecentesche (densità edificatoria e spazi pubblici) ad ottocentesche (superficie coperta e altezza), anziché integrarvi quelle sull'uso delle risorse non rinnovabili.

Nel 1995, prendendo atto della crescente problematicità del permanere della contraddizione tra durata a tempo indeterminato di tutti i vincoli del PRG prevista dalla Legge Urbanistica n. 1150/42 e durata quinquennale dei vincoli di uso pubblico preordinati all'esproprio introdotta dalla cosiddetta "legge tampone" n. 1187/68, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 55/68 che ne sanciva l'incostituzionalità, l'INU elaborò il testo di una proposta di legge in 78 articoli<sup>1</sup> basata sull'articolazione della pianificazione urbanistica comunale in una fase strutturale a tempo indeterminato senza apposizione di vincoli espropriativi alle proprietà e fasi operative quinquennali, con apposizione dei vincoli espropriativi da attuarsi in quel periodo.

I Comuni avevano tentato di sopravvivere alla contraddizione tra la pressione delle sentenze dei TAR che, su ricorso delle proprietà soggette a vincoli espropriativi decaduti, imponevano di assegnare rapidamente a quelle aree nuove destinazioni (sino a nominare commissari *ad acta* in caso di prolungata inerzia) e l'obbligo di assicurare con le nuove destinazioni le dotazioni minime di spazi pubblici prescritte dal DM n. 1444/68 (18 mq/ab.) e dalle successive legislazioni regionali intervenute dal 1975 in poi (mediamente 24-28 mq/ab.) alternandovi nuove destinazioni pubbliche più rispondenti a nuove necessità sociali o escogitando destinazioni private, non espropriative quanto più possibile a basso o pressoché nullo peso insediativo aggiuntivo (impianti sportivi privati, verde privato, ecc.), nella

misura in cui lo consentivano i margini di dotazioni pubbliche oltre quelle minime.

L'esito di questi sofferti e macchinosi espedienti fu tuttavia un assetto alquanto occasionale e tutt'altro che soddisfacente.

E', quindi, assai probabile che lo sforzo da parte dell'INU di porre su basi organicamente nuove l'impostazione normativa del rapporto tra assetto urbano generale e durata dei vincoli pubblici sia stata motivata anche dall'apparizione nella L. n. 179/92 di uno strumento attuativo (il PII) che, in vista di un non meglio precisato obiettivo di miglioramento dell'assetto urbano, consentiva anche su proposta di privati di derogare totalmente dalle previsioni del PRG (diverse destinazioni funzionali, diverse densità edificatorie, diverse quantità di dotazioni pubbliche).

Benché quella possibilità inizialmente tardasse ad essere accolta sia dalle Amministrazioni pubbliche locali (la prima Legge regionale che vi dà seguito è quella dell'Emilia nel 1995, seguita dalla Lombardia nel 1999) che dai privati, si poteva tuttavia intravedervi qualcosa di simile alle convenzioni senza PRG che si erano ampiamente diffuse come prassi extra-*legem* dal dopoguerra al clamoroso episodio della frana di Agrigento del 1966, che impose ad opinione pubblica e forze politiche di scuotersi dalla prolungata inerzia legislativa, non scalfita da inchieste e denunce giornalistiche e dibattiti disciplinari.

La proposta di legge elaborata dall'INU ebbe, quindi, un analogo scarso riscontro, mentre i PII col tempo si diffusero sino a divenire il principale strumento d'intervento soprattutto nelle trasformazioni urbane più significative e consistenti (ma spesso anche in quelle relativamente più minute e diffuse), non solo perché potevano prescindere dalle previsioni di un determinato PRG sulla base di occasionali convenienze attuative di proprietà fondiaria e operatori immobiliari e spesso di occasionali maggioranze politico-amministrative disposte ad approvarle, ma soprattutto perché si andava affermando che – trattandosi di strumenti negoziali – essi potevano prescindere anche dai limiti normativi imposti a PRG e relativi strumenti attuativi dal DM n. 1444/68.

Tale deriva interpretativa è stata facilitata dall'introduzione nelle legislazioni regionali del concetto di *standard qualitativo* che, prevedendo un'equivalenza tra la cessioni di minori aree pubbliche rispetto a quelle del PRG o addirittura rispetto a quelle minime di leggi regionali e DM nazionale e realizzazione di opere pubbliche di maggior valore rispetto a quelle degli oneri urbanizzativi di base, rendono quanto mai aleatoria e discrezionale la valutazione della effettiva convenienza pubblica.

Si tratta, nel complesso, di una tendenza – precocemente praticata dalla Lombardia (Leggi Verga e Adamoli), ma poi generalizzatasi a livello di legislazioni regionali e nazionale - che alimenta una sostanziale sfiducia negli esiti prodotti dall'applicazione delle norme sui rapporti tra densità edificatorie e spazi pubblici, faticosamente conquistate fra il 1967-'68 (Legge Ponte e DM sugli *standard*) e il 1977 (prime leggi regionali di Lombardia, Piemonte, Emilia, Liguria, Toscana e, infine, Legge Bucalossi sul regime dei suoli).

Solo recentemente, a fronte di ricorsi di cittadini che si ritengono danneggiati da tali previsioni abnormi, i TAR hanno cominciato a sentenziare circa l'inderogabilità delle norme nazionali del DM in tema di densità edificatorie, altezze massime, distanze tra edifici e dotazioni pubbliche minime da parte di normative e piani attuativi regionali e comunali in tema di PII, sopralzi e usi di sottotetti, ampliamenti in deroga normativa a scopo di rilancio economico dell'edilizia.

E' desolante, tuttavia, constatare che ciò avvenga solo come conflitto tra interessi privati contrapposti.

Certo l'urbanistica, dopo essere stata al centro di grandi aspettative e rivendicazioni sociali negli anni Sessanta-Ottanta, negli ultimi decenni non gode ormai più di buona fama e il suo posto nell'immaginario sociale collettivo dell'aspettativa di un futuro migliore è stato preso dall'ambientalismo ecologista.

Eppure il rischio è che anche questo si riveli alla fine un obiettivo illusorio e succube del neoliberismo economico, oggi prevalente, che ritiene un lusso insostenibile mantenere le regole di un progetto di territorio e città, pubblicamente individuato e condiviso, che è stato il pensiero fondante dell'urbanistica.

Accettarne la progressiva demolizione a fronte della promessa di edifici "intelligenti", "verdi", "energeticamente autosufficienti", in uno scambio ineguale tra liberismo pubblico e virtù privata, credo sarebbe la resa ad un "pensiero unico" di privatismo cui è colpevole rassegnarsi.

Vi è, in questo, una perversa convergenza tra tendenze neoliberiste nell'uso di città e territorio e accresciute sensibilità ambientaliste (risparmio di suolo, risparmio energetico, patrimonio arboreo) che propugna in materia urbanistica un ritorno alle sole norme ottocentesche di superficie coperta ed altezza (quest'ultima, tuttavia, spesso liberalizzata in nome di una preteso minor consumo di suolo e modernità funzionale e di immagine degli edifici in altezza) abbandonando come obsolete quelle novecentesche basate su indici di densità e dotazioni di spazi pubblici, a fronte dell'avvento dei criteri di sostenibilità nell'uso delle risorse non rinnovabili (risorse idriche, inquinamento da traffico e riscaldamento, smaltimento rifiuti).

Anche se è vero che, coi soli limiti di densità e di *standard* pubblici, si sarebbe potuto procedere ad un'urbanizzazione dell'intero territorio, senza alcuna valutazione di sostenibilità ambientale di lungo periodo (e il sovradimensionamento dell'estensione urbanizzativa di molti PRG ne è la testimonianza), tuttavia non è concentrando un accresciuto peso insediativo in ambiti più ristretti che si affronta correttamente il problema.

Permettetemi un paragone che di solito un uditorio non specialistico trova illuminante: certo, lo *champagne* si gusta meglio in *flutes* affusolate e il *cognac* in bicchieri panciuti, ma se a un organismo si vuol far assumere una quantità smodata di alcol, non è che faccia meno male bevendolo in bicchieri alti e stretti, anziché bassi e larghi.

Vi è, quindi, legittimità nel discutere la forma urbana più appropriata, nel ripensare il rapporto tra edifici e spazi pubblici, rimettendo in discussione alcuni canoni dell'urbanistica sul grado di concentrazione delle densità

fondiarie e degli spazi pubblici, ma questo non autorizza a desumerne che con l'inventività progettuale si possa legittimare qualunque proporzionamento si voglia praticare tra quantità edificabili e dotazioni di spazi pubblici (cioè la densità territoriale). Anzi, gli esempi più clamorosi di fallimenti nella vivibilità di alcuni nuovi quartieri, tanto da averne provocato la precoce demolizione o da invocarla per altri, è in genere il frutto di una smodata e temeraria fiducia di celebri architetti-urbanisti nella capacità delle proprie risorse progettuali a governare comunque impostazioni quantitative difettose in radice.

Infatti, se non si vuole ridurre la discussione sulla morfologia urbana che si vuol ottenere a mero pettegolezzo sulle personali preferenze estetiche di questo o quel pubblico amministratore o uomo politico per quanto volitivo, di questo o di quel progettista, per quanto di vasta fama mediatica, forse occorrerebbe rovesciare il ragionamento, partendo da un assetto insediativo con un ragionevole rapporto tra densità fondiarie e spazi ineditati<sup>2</sup>, anziché dalla predefinita percentuale del 50% tra aree pubbliche e private (come è avvenuto coi progetti più noti e discussi del cosiddetto *Rinascimento Urbano* milanese), tesa solo impressionare l'opinione pubblica con l'illusionismo di una sorta di equa spartizione mezzadrile (in realtà iniqua se non proporziona la cessione alla quantità edificatoria concessa sul residuo 50% privato) rimanendo invece assolutamente immotivata sul piano logico e razionale in relazione agli indici edificatori concessi solo in base alle attese di rendita delle proprietà fondiarie, sapientemente occultate dalla capacità di una cultura dell'immagine mediatica di conquistare con un'aura di novità, modernità ed efficienza il consenso di pubbliche amministrazioni alla ricerca della facile affermazione presso l'opinione pubblica meno avvertita e più condizionabile, cui fornirne una conformazione progettuale e di immagine che, ovviamente, nella loro visione attiene piuttosto al carattere della riconoscibilità del marchio aziendale o del logo pubblicitario, che non a quello dei caratteri insediativi o della tradizione culturale del contesto o della città in cui si colloca l'intervento. In questo, occorre dirlo, supportate dal pervasivo diffondersi di una cultura progettuale veicolata in campo urbanistico-architettonico dall'ambito mass-mediatico e più affine al mondo della novità effimera della moda e del design che non all'individuazione di tendenze stabili e durature, che meglio si confanno a fenomeni di lunga durata come sono quelli di costruzione della città e dell'ambiente. Insomma bisognerebbe riflettere se non sia giunto il momento di chiedere un'estensione delle rivendicazioni *no logo* anche al campo delle manifestazioni della creatività architettonica e urbanistica !

Infatti, se in questa frenesia di privatismo il Comune delega totalmente alla proprietà fondiaria o agli aspiranti acquirenti l'impostazione non tanto e solo di immagine dei progetti, ma al fondo insediativa e conformativa, nemmeno le idee sono più pienamente in libera disponibilità al reciproco confronto, come accade – invece – quando la pianificazione è definita su proposte dall'Ente pubblico. Infatti, esse, in quel modo, appartengono invece a qualcuno e sia il Comune sia i cittadini sono liberi di discutere solo

le impostazioni progettuali dell'acquirente con cui il proprietario dell'area abbia stretto un contratto, cioè quelle di chi – col più caro prezzo pagato alla proprietà fondiaria – si è comprato anche il diritto di essere padrone delle idee della città e suo interlocutore unico. Ciò è, ovviamente, è disastroso sia per la qualità ambientale che per quella dei caratteri insediativi e paesaggistici dell'ambito urbano, sancendo che il rapporto tra pesi insediativi, criteri localizzativi e dotazione di aree e servizi non nasce da un rapporto ragionato di proporzione tra questi fattori, ma dalla predeterminazione del fattore delle esigenze economico-finanziarie della proprietà, ancorché in connivenza con le aspettative comunali di finanziamento di esigenze proprie o di enti ed operatori immobiliari amici.

Di fronte a questa contraddittoria situazione, che come si è detto è assai simile a quella delle convenzioni senza PRG, la L.R. Lombardia n. 12/05 sembrerebbe voler ovviarvi con un nuovo strumento generale di pianificazione, il Piano di Governo del Territorio (PGT), nella cui procedura di formazione - ancor prima delle tradizionali fasi di adozione, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni, approvazione della Legge Urbanistica del '42 - sono prescritte forme di consultazione e verifica sulla sostenibilità ambientale strategica, a norma delle direttive europee del 2003 in tema di VAS.

In realtà il PGT, che si articola in tre strumenti indirizzati alle regole di trasformazione dell'esistente, al piano di dotazione dei servizi pubblici e alle previsioni di nuovi usi edificatori, non solo non prevede alcun limite alla possibilità di approvare episodicamente dei PII, con tutta la problematicità sopra descritta, ma ha come orizzonte temporale delle trasformazioni d'uso urbanizzative quello di cinque anni.

Ora, è pur vero che nell'orizzonte quinquennale si riportano a congruenza le previsioni pianificatorie con la durata sinora fissata per i vincoli pubblici preordinati all'esproprio, non solo, ma sull'orizzonte quinquennale è possibile programmare assai più realisticamente le risorse economiche necessarie alla strutturazione urbana perseguita, persino prevedendo nel piano dei servizi e delle trasformazioni urbane una definizione a livello di serio progetto preliminare degli edifici e delle attrezzature pubbliche e di assetto planivolumetrico degli interventi privati<sup>3</sup>, ricomponendo in un progetto insediativo organico l'ipertrofica ma spesso disorientata normativa sulla programmazione e progettazione delle opere pubbliche; manca, tuttavia, la previsione di quale sarà l'esito conclusivo della sommatoria del succedersi delle previsioni quinquennali.

In altri termini, il PGT della Legge Regionale lombarda, al di là della denominazione assunta, pone in campo uno solo dei due strumenti prospettati dalla proposta INU del 1995, il Piano Operativo quinquennale. Non solo sussistono molti dubbi sulla legittimità di tale previsione di un unico strumento a tempo determinato in presenza di una legge nazionale che, al di là della denominazione formale, prescrive strumenti di previsioni urbanistiche a tempo indeterminato (ed è prevedibile che presto i TAR saranno chiamati ad esprimersi in materia, non appena ci si troverà di fronte all'approvazione dei PGT di qualche comune di significativa

rilevanza territoriale), ma vi è un interrogativo di fondo su come sia possibile fare valutazioni ambientali *strategiche* su un orizzonte di trasformazioni unicamente quinquennale, cioè tipicamente *operativo*.

Non è casuale che in tutti i PGT sinora approvati (in genere in comuni di piccola e media dimensione demografico-territoriale) o in corso di elaborazione (nei comuni di più significativa dimensione, tra cui quello di Milano) nelle considerazioni di VAS vengano introdotte previsioni che vanno ben al di là del periodo quinquennale (generalmente al 2020-2030), che, tuttavia, non sono affatto vincolative né impegnative per le scelte future e al più giustificano una dilatazione quantitativa di quelle quinquennali.

In queste condizioni, la procedura di VAS, pur formalmente prescritta e adempiuta, si riduce o all'espressione di una speranza che i futuri PGT non siano troppo contraddittori o ad un adempimento burocratico addomesticato privo di effetti reali persino sulle prime previsioni operative che ne derivano.

Infine vi è da osservare che, proprio prendendo a pretesto l'introduzione di una condizione di avvenuta verifica della sostenibilità ambientale strategica delle previsioni dei PGT, la Legge regionale lombarda riporta la dotazione minima di spazi pubblici urbani alla quantità di 18 mq/ab. prescritta dal DM del 1968, mentre lascia irrisolto il problema dell'attuazione dei 17,5 mq/ab., tra cui 15 mq/ab per parchi pubblici territoriali, pure prescritti dal DM del 1968 e per decenni indicati nei PRG susseguirsi nel tempo senza che ne sia mai stato previsto un coerente strumento attuativo, e che sono spesso all'origine di problematiche e contraddittorie sperimentazioni di strumentazioni perequative che si risolvono in altrettanto contraddittori incrementi del peso insediativo, attraverso premialità virtuali.

C'è da chiedersi, innanzitutto, che senso abbia che la Lombardia, regione che, pur nella crisi economico-produttiva generale, rimane tra le più economicamente e socialmente sviluppate del Paese e d'Europa, si proponga, per ora unica, un tale arretramento, quando il quadro complessivo delle legislazioni regionali susseguite dal 1975 – con la gloriosa L.R. n. 51 della Lombardia – al 1999 con quella della Basilicata, si è non irragionevolmente attestato sui 24-28 mq/ab. Forse la Conferenza delle Regioni oltre a promuovere volenterosamente spontanei adeguamenti alle deroghe incentivatrici del rilancio economico in edilizia indotte dal volere del Governo, dovrebbe provare a dare un senso unitario e complessivo alla loro azione nel nuovo e più ampio ruolo loro attribuito dalla competenza concorrente in materia urbanistica.

Forse, partendo proprio da un'estensione della messa in carica agli strumenti attuativi ordinari di quei 17,5 mq/ab, tra cui i parchi territoriali, previsti negli strumenti urbanistici generali, inattuati negli strumenti operativi ordinari e che negli strumenti eccezionali di negoziazione, come Adp, PII, eccetera vengono attuati pagandoli ad usura con più che proporzionali incrementi degli indici edificatori, e rilanciando l'uso socio-ambientale del contributo sul costo di costruzione, anziché ridurre demagogicamente gli oneri urbanizzativi, impoverendo le città.

Così potremmo pensare ad un uso del territorio urbanisticamente e ambientalmente sostenibile, non scontando la qualità ambientale su quella urbana.

#### NOTE

<sup>1</sup> INU, Proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica, in *URBANISTICA* Quaderni, a. I, n. 6, novembre 1955, pp. 133-146.

<sup>2</sup> Cfr. L. Falco, *L'indice di edificabilità*, Utet, Torino 1999, p. 111: "*Può essere utile, a partire dall'*I<sub>ed</sub>*, e cioè da una definita immagine dell'insediamento residenziale e della sua morfologia (pur con quella approssimazione che è rappresentata dal definire l'immagine attraverso il solo *I<sub>ed</sub>*), arrivare all'*I<sub>ed</sub>* e alla quantità complessiva di aree pubbliche connesse a quell'*I<sub>ed</sub>*"*

<sup>3</sup> Si veda al sito [www.comune.bovisiomasciago.mi.it](http://www.comune.bovisiomasciago.mi.it) il PGT di Bovisio Masciago, primo ad essere approvato in Lombardia, pertinacemente voluto con questi caratteri dal Dirigente dell'Ufficio Pianificazione, Arch. Patricio Looor Enriquez, e al quale ho avuto occasione di fornire consulenza tecnico-scientifica di ricerca.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

S. Brenna, *La strana disfatta dell'urbanistica pubblica*, Maggioli Politecnica, Sant'Arcangelo di Romagna 2008.