

PIANO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

(adottato con decreto del Presidente della Regione 31 ottobre 2012, n. 0267–Pres.)

(pubblicato sul supplemento ordinario n. 30 del 9 novembre 2012 del

Bollettino ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 45 del 7 novembre 2012)

OSSERVAZIONI

Introduzione

Un ragionamento credibile sul Piano del Governo del Territorio non può prescindere dalle vicende degli ultimi decenni e dagli aspetti negativi che le hanno contraddistinte.

Negli anni Novanta, in attuazione della legge urbanistica regionale 52 del 1991, venne elaborato il Piano Territoriale Regionale Generale, frutto di un notevole impegno economico e tecnico della struttura interna della Regione. La Giunta regionale dell'epoca non condivise il lavoro fatto e il piano non venne adottato.

Nel 2003, a ridosso della fine legislatura, venne presentato il progetto di Piano Territoriale Regionale Strategico supportato da un disegno di legge di riforma del sistema della pianificazione regionale. La legislatura si chiuse senza che il piano venisse adottato.

Nel 2007, dopo la cancellazione di ogni traccia del Ptrs e del relativo disegno di legge, venne approvata una nuova legge urbanistica regionale “di sistema”, la n. 5; pochi mesi prima della fine della legislatura venne adottato il Piano Territoriale Regionale, con caratteristiche strutturali, venne depositato e vennero presentate centinaia di “osservazioni” che furono esaminate dagli uffici. L'anticipata conclusione della legislatura non consentì l'approvazione del piano.

Nel 2009 la nuova giunta regionale revocò il Ptr adottato e devitalizzò la legge regionale 5 del 2007; con la legge regionale 22 definì le procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale, bandì una gara europea per la formazione del Piano del Governo del Territorio e poi scelse di svolgere il lavoro con la struttura tecnica regionale; pochi mesi prima della fine legislatura (ottobre 2012) adottò il Pgt, promettendo, a seguire, una legge organica di supporto al piano. La conclusione del percorso di formazione del Pgt, con la sua approvazione, è prevista per gennaio 2013, prima dell'inizio della fase elettorale.

Alla luce di queste vicende, che attraversano quasi trent'anni della nostra storia, e che nei fatti lasciano l'urbanistica regionale “al palo”, non si possono non fare alcune, amare, constatazioni:

- a) una insufficiente attenzione posta alla pianificazione, alla struttura tecnico-operativa regionale preposta, all'incentivazione di progetti e modelli sperimentali di assetto territoriale e di gestione urbana;
- b) uno spreco di competenze professionali, oltre che di risorse finanziarie, impiegate all'elaborazione di progetti di riforma che non si sono mai concretizzati;

- c) un alto costo per la società (cittadini e imprese) a causa della mancata evoluzione di un settore strategico quale è quello della pianificazione territoriale, con l'inevitabile processo involutivo che lo sta soffocando. L'attuale sistema di piani e regole urbanistico/edilizie infatti è, per molti aspetti, insostenibile (con molte incoerenze e con un alto tasso di interpretabilità) e da tutti è giudicato inadeguato alle esigenze di semplificazione, di certezze procedurali, di contenimento dei tempi;
- d) un pesante ritardo della Regione Friuli Venezia Giulia rispetto all'evoluzione della pianificazione nelle altre Regioni italiane (ormai tutte quelle del centro e nord Italia). Regioni che hanno invece intelligentemente utilizzato le proposte avanzate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica da vent'anni a questa parte, arricchendole e sviluppandole nel tempo. Il ritardo è ancora più acuto nei confronti del quadro europeo;
- e) la carenza di aggiornate disposizioni pianificatorie regionali ha avuto pesanti riflessi sull'urbanistica comunale, che ha fatto spesso scelte di scala sovracomunali sulla base delle sole esigenze locali, rispondendo talvolta a interessi di pochi o a esigenze di bilancio comunale (ad esempio per i centri commerciali).

Di questa spirale negativa la politica, di tutte le estrazioni e non dagli ultimi anni, ha la più pesante responsabilità. Ha trattato questa materia alla stregua di una questione residuale, poco utile alla sua visibilità, ma soprattutto le ha negato quella continuità e quei tempi di elaborazione che sono vitali per processi tecnico-politici così complessi.

È pur vero che, anche al di fuori della politica regionale, non sono emerse nel frattempo pressanti richieste di un cambio di velocità da parte delle amministrazioni locali: solo ultimamente, nelle sedi istituzionali e negli incontri (ad esempio, in occasione delle assemblee per il Pgt), si sono levate varie voci per segnalare come le incertezze interpretative e le competenze non definite, o assunte a livelli inadeguati, comportino grave danno per la comunità regionale.

A parere dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Friuli Venezia Giulia, questa situazione non è più sostenibile. La fase attuale di crisi che prelude a forti trasformazioni nella società, nelle istituzioni e nell'uso delle risorse anche territoriali, pretende risposte adeguate da tutti i campi e in particolare dalla nostra disciplina che deve, tra le prime, sapersi proiettare nelle incertezze del futuro con strumenti e strutture adeguate.

* * *

Le valutazioni dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Friuli Venezia Giulia

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Friuli Venezia Giulia, valuta che in generale il Piano del Governo del Territorio, recentemente adottato, si sviluppi secondo un'impostazione pienamente condivisibile (impostazione che si ricorda è da tempo promossa dall'Inu):

1. affidare centralità di ruolo all'Area Vasta in un sistema policentrico, con la Regione che mantiene compiti più strategici e che si prende cura di governare solo problemi di scala regionale e che in sostanza accetta una "cessione di sovranità" a un livello intermedio di governo;
2. individuare nello stesso tempo, come garanzia e contrappeso al maggiore spazio attribuito agli altri livelli di governo, i "valori territoriali" di scala regionale, fondanti, riconosciuti e condivisi, ritenuti non negoziabili;
3. privilegiare, nei progetti di pianificazione territoriale, il recupero del patrimonio esistente rispetto all'ulteriore consumo di suolo, le cui modalità attuative paiono però ancora poco definite;
4. utilizzare forme di compensazione e di perequazione territoriale in grado di equilibrare i rapporti economico-finanziari dei Comuni interessati, favorendo così la corretta localizzazione delle trasformazioni nell'Area Vasta. Meno convincente peraltro è l'applicazione della perequazione a livello comunale.

A fronte della corretta impostazione data, si vuole ulteriormente ribadire la necessità che si abbia piena consapevolezza che da qui in poi non è più sostenibile continuare nel consueto "moto pendolare del fai e disfa", che non approda alla conclusione dei lavori e che tende a omettere il reale confronto sul merito delle questioni in campo.

Si sottolinea inoltre che occorre anche dare risposte immediate all'esigenza di operare scelte a livello regionale (di cui si dirà in seguito) perché prioritarie. Alcune questioni di indirizzo della politica regionale hanno necessità di essere esecutive con l'approvazione del Pgt e non possono essere demandate a scenari futuri.

* * *

Senza scendere nel merito dei contenuti specifici dei documenti adottati, operazione che sarà d'uopo affrontare nell'eventuale fase d'implementazione del Pgt, si è valutato che un utile approccio valutativo di carattere generale potesse essere mutuato dalla tecnica delle analisi SWOT, utilizzata peraltro anche nella redazione del Pgt. Seguendo pertanto questo criterio, se ne propone il seguente sviluppo.

Punti di forza

- Il Piano del Governo del Territorio propone un impianto (costituito dal Documento Territoriale Strategico Regionale e dalla Carta dei Valori) sostanzialmente innovativo, che delinea un nuovo modello di governo del territorio.
- Nodale nel nuovo sistema diventa il ruolo dell'Area Vasta inteso come valorizzazione della rete policentrica che caratterizza la Regione, centrato sui poli di interesse regionale cui è affidato il compito di rigenerare il proprio ruolo territoriale.

La mancata esplicitazione delle regole (istituzionali, giuridiche, tecniche) e le procedure operative devitalizza però tale assunzione.

- Il Pgt è fornito di un apparato conoscitivo e di un corredo cartografico ampio che, pur deficitario in molti punti (a titolo esemplificativo, si veda l'incompleto elenco dei "centri storici" – art. 18 delle Norme di attuazione), è un documento che, se integrato e validato, può rappresentare l'inizio della "ripartenza" della pianificazione regionale.
- Il momento attuale che sta vivendo la società, richiede uno sforzo comune per ridisegnare il sistema del welfare, per riorganizzare l'amministrazione del territorio (più efficienza in presenza di meno risorse), per individuare nuove traiettorie di sviluppo, per attribuire il giusto peso alle questioni ambientali e paesaggistiche: tutti temi che appartengono alla storia della pianificazione territoriale e da questa adesso si chiedono risposte lucide e tempestive.

Punti di debolezza

- Manca la legge regionale di supporto al Pgt: la frettolosa illustrazione della nuova normativa (fatta a Udine, nel corso dell'assemblea del 18 dicembre) non ha consentito di conoscere né di approfondire i contenuti – almeno quelli significativi – della legge che si intende approvare. Una legge di riforma di così rilevanti innovazioni (istituzionali, amministrative, procedurali) deve essere chiara e completa e, soprattutto, deve guidare il Pgt piuttosto che dare giustificazioni del Pgt adottato.
- La formazione del Pgt non ha seguito un adeguato percorso realmente partecipativo e di condivisione delle scelte, con un serio confronto tra Regione e, da un lato, le istituzioni che hanno competenze e operano sul territorio e, dall'altro, gli operatori/fruitori della disciplina: i tecnici comunali, i professionisti, le associazioni ambientaliste, imprenditoriali e di categoria. Tutto ciò rende difficoltosa in generale la fattibilità del Pgt stesso, ma soprattutto l'avvio operativo del sistema di pianificazione per aree vaste.
- In particolare, l'applicazione al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica di un modello partecipativo limitato alle osservazioni sul progetto di Pgt, nel quale sia il pubblico a doversi autonomamente attivare, non soddisfa certamente gli orientamenti comunitari in termini di partecipazione: sembra alla fine risolversi nella riproposizione delle procedure in vigore "da sempre".
- Il ruolo della Carta dei Valori, che mantiene un significato prevalentemente descrittivo, non è ben definito e chiaro, ed è carente sotto il profilo dei suoi rapporti con le competenze statali cui sono demandate le tutele dell'ambiente e del paesaggio.
- I Sistemi Territoriali Locali sono perimetrati sulla base di analisi "scientifiche" che fotografano uno "stato di fatto": non c'è stato un confronto reale né alcuna verifica sul territorio con le amministrazioni coinvolte. Non pare nemmeno che si siano sviluppati approfondimenti sulle possibili dinamiche verso nuovi equilibri e complementarietà tra di loro. In altre parole, l'impostazione che è stata data non pare fa-

vorire la creazione di sinergie fra i poli di interesse regionale e i territori di riferimento.

- La parte relativa ai Progetti di Territorio ha ancora un carattere generale e per settori, mentre, per essere efficace, dovrebbe indicare più chiaramente i problemi “sul” territorio di cui la Regione intende prendersi la responsabilità e che ritiene di affrontare prioritariamente. Vi è inoltre un’assenza di scelte strategiche regionali almeno relativamente a:
 - politiche per l’energia (rigassificatore, infrastrutture energetiche, fonti alternative: campi fotovoltaici, biomasse...) con l’indicazione, come minimo, degli elementi idonei a supportare le scelte;
 - politiche per il risparmio energetico (mettendo in campo sia precauzioni di risparmio e sia incentivazioni urbanistiche);
 - tutela delle risorse di paesaggio e ambientali, come volano dello sviluppo;
 - scelte non affrontate dal Piano Regionale delle Infrastrutture e Trasporti quali le “porte di accesso” al territorio dai grandi corridoi europei;
 - cautele da assumere nei confronti dei rischi e della messa in sicurezza del territorio. Significative – a tale proposito – sono le assenze di importanti temi territoriali (sicurezza idraulica del bacino del Tagliamento, gestione della laguna di Grado e Marano – collocata fra l’altro in due distinte Stl; risanamento della zona industriale dell’Ausa Corno) in relazione ai condizionamenti che essi possono produrre alla pianificazione regionale e di Area Vasta;
 - coerenze del territorio con le attività di cava e di estrazione inerti;
 - disciplina efficace dell’orientamento espresso nei confronti del recupero di insediamenti e singoli manufatti come prioritario per il soddisfacimento delle nuove esigenze insediative nei progetti di pianificazione del territorio.

Opportunità

- La situazione generale (istituzionale, amministrativa e, non ultima, la crisi economica) costringe a ripensare al modello di sviluppo e di organizzazione territoriale, dando priorità a forme di copianificazione (che significa anche coordinamento delle scelte) da attuare in tempi brevi. Entro questo generale obiettivo e auspicio, risultano incoerenti alcune previsioni chiaramente fatte a tavolino quali quella di un unico Sistema Territoriale Locale per le città/province di Trieste e di Gorizia, e dei relativi hinterland, fonte più di scompensi territoriali che di coordinamento delle scelte.
- Posto che il Pgt così com’è non è “pronto” per funzionare come nuovo sistema di pianificazione, esso tuttavia costituisce una buona opportunità per affrontare seriamente la pianificazione e gestione del territorio, se accompagnato da una riforma complessiva (normativa e attuativa).
- La necessità, dopo tanti/troppi anni di “finte partenze”, di avviare processi reali, può favorire momenti di sperimentazione, ancorché parziali, soprattutto sul versante della pianificazione di Area Vasta, sostenendone l’azione sia con risorse e sia

con appropriati supporti di legge. L'impressione è che sia venuto il momento di usare dosi intelligenti di empirismo e di coraggio, nella direzione delle esperienze illustrate nel corso della citata assemblea del 18 dicembre.

Pericoli

- Al momento attuale i tempi politici paiono incompatibili con i tempi di formazione di un piano di tale importanza, a meno che non vengano compressi i confronti con le istituzioni interessate – a vari titoli e livelli – alla riforma urbanistica e al superamento del modello gerarchico e normativo in vigore.
- Se il Pgt venisse approvato così com'è stato adottato e posto all'esame degli enti e associazioni (senza quindi una serie di elementi di supporto indispensabili, come la legge di riferimento) potrebbe finire nel "cassetto", come quelli che sono stati elaborati negli ultimi vent'anni, o potrebbe aumentare la confusione fra gli operatori che si apprestassero alla sua utilizzazione.
- Il fallimento di questo ennesimo tentativo di riforma porterebbe peraltro inevitabilmente al mantenimento dell'impianto zonizzativo (e dei metodi di determinazione degli "standard") del Piano Urbanistico Regionale Generale (che risale alla fine degli anni Settanta), il cui superamento era obiettivo auspicato e assicurato da quanti hanno avviato e prodotto il nuovo Pgt.
- Non è escluso che il Pgt (così come la legge di riforma, ancora da approntare e discutere in Consiglio regionale) possa prestarsi a diventare oggetto e motivo di schermaglia politica pre-elettorale, facendo venir meno il suo ruolo di "guida" della gestione del territorio.

Udine, 7 gennaio 2013

**Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Friuli Venezia Giulia**

**Il Presidente
architetto Giorgio Dri**