

Convegno: Revisione della legge regionale per il governo del territorio 12/05. Problemi, interrogativi, ipotesi.
Triennale di Milano, 3 dicembre 2013

Criticità e ipotesi di riforma per la legge lombarda sul governo del territorio

Andrea Arcidiacono

In questi ultimi mesi il nuovo governo della Lombardia ha dato avvio, parallelamente ad un percorso di aggiornamento del ruolo e dei contenuti strategici del Piano Territoriale Regionale (PTR), ad un processo di revisione organica della legge urbanistica regionale¹ (che potrebbe portare ad una modificazione almeno parziale del testo legislativo), con l'obiettivo di provare a risolvere alcune delle criticità più evidenti emerse nel sistema di pianificazione lombardo.

Durante questi otto anni di applicazione della legge di governo del territorio (n. 12/2005) **1.245 comuni** (pari a circa l'80% dei 1546 comuni lombardi) hanno completato il percorso di approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT). Ben 301 comuni non hanno ancora approvato il PGT (137 comuni devono tuttora adottarlo), nonostante le numerose proroghe ai termini inizialmente fissati per l'approvazione definitiva dello strumento.

I contenuti dei PGT vigenti e alcuni esiti attuativi, in parte già valutabili, mostrano elementi di forte problematicità nei caratteri e nelle forme degli atti stessi di pianificazione alla scala comunale.

Al fine di mettere a fuoco alcuni dei temi e dei nodi più critici nell'impianto legislativo, l'INU Lombardia ha organizzato, nello scorso mese di luglio, tre seminari di lavoro cui sono stati invitati a partecipare tecnici, politici e *stakeholders* con specifiche competenze e interessi nel campo territoriale, urbanistico e ambientale.

Gli esiti dei seminari, arricchiti e integrati in questi mesi con contributi e riflessioni maturate sia nell'ambito del Direttivo regionale dell'Istituto, sia come apporto specifico di soci e di membri del direttivo stesso, hanno costituito materiali istruttori sostanziali nella preparazione del convegno di oggi.

Le questioni che meriterebbero di essere trattate, al fine di stimolare una più organica discussione su prospettive e obiettivi di riforma nella pianificazione alla scala locale, sono evidentemente assai numerose. Ma è altrettanto evidente che il percorso di revisione della legge regionale non può che essere parziale e selettivo; presentare, in questo momento, una proposta di riforma radicale del corpo legislativo sul governo del territorio è, infatti, per varie ragioni, impraticabile e nemmeno forse utile.

Quello che sembra però oggi necessario e urgente è provare ad individuare alcuni dei nodi più critici emersi nell'applicazione della legge, che potrebbero essere affrontati in una revisione anche puntuale della legge regionale, ma che possono essere determinanti nel contribuire, sulla base di alcune possibili ipotesi di modifica, a restituire una nuova efficacia al modello di pianificazione lombardo.

¹ DGR 338 del 27/06/2013

Il principale campo di questioni riguarda contenuti e forme degli strumenti di pianificazione. Il PGT lombardo è articolato in tre atti pianificatori autonomi ma complementari: il Documento di Piano (DP), che definisce gli indirizzi strategici di sviluppo in riferimento ai sistemi strutturali dell'assetto territoriale; il Piano delle Regole (PR), preposto alla disciplina della città esistente e dei sistemi agricoli e ambientali; il Piano dei Servizi (PS), dispositivo di pianificazione e programmazione della città pubblica, con l'obiettivo di combinare una valutazione qualitativa dei bisogni locali ad un'effettiva disponibilità delle risorse pubbliche e private attivabili nell'implementazione delle dotazioni del welfare urbano e territoriale.

Il DP non ha valore conformativo del regime giuridico dei suoli, che viene invece disciplinato attraverso le disposizioni normative del PS e del PR e all'interno delle procedure operative dei Piani Attuativi ordinari e dei Programmi Integrati di Intervento negoziali. Alla composizione del sistema di pianificazione locale partecipa, con una funzione non subordinata, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), quale processo di valutazione della sostenibilità delle scelte del piano e di verifica comparativa di ipotesi alternative di sviluppo, precipuamente in relazione agli impatti e alla compatibilità ambientale delle previsioni insediative e infrastrutturali del Documento di Piano.

Di seguito si provano ad individuare **5 nodi problematici (+ 1 tema)**.

Le criticità più rilevanti riguardano i caratteri del **DOCUMENTO DI PIANO**: il **ruolo**, la **validità temporale**, la **scala**.

La legge lombarda attribuisce al DP il compito di definire la struttura e le strategie territoriali; tuttavia prevede che il documento assuma anche esplicite incombenze regolative: individuare gli ambiti di trasformazione da assoggettare a pianificazione attuativa; stabilirne gli indici urbanistici e le vocazioni funzionali; definire gli indirizzi normativi per le procedure negoziali, disciplinando modalità e campi di applicazione per i criteri di perequazione, compensazione e incentivazione.

1. La sovrapposizione tra carattere strategico e operativo rappresenta uno dei limiti più problematici nella impostazione e nella efficacia del documento. La **validità temporale** limitata (5 anni) assegnata al DP non consente evidentemente la definizione di assetti territoriali e di strategie di tutela e di sviluppo di lungo periodo. Al tempo stesso la regolazione (e l'individuazione puntuale) degli ambiti di trasformazione indebolisce la natura "non conformativa" delle previsioni insediative del DP, laddove il regime giuridico dei suoli si dovrebbe sostanziare solamente nel momento della pianificazione attuativa, a valle della fase negoziale. In realtà l'aspettativa edificatoria che si genera negli ambiti di trasformazione è sempre più radicata, come confermato anche dalla tassazione (IMU) sovente applicata alle "potenziali" espansioni insediative del DP. In mancanza di una legislazione nazionale che preveda la decadenza temporale dei diritti edificatori privati (la cancellazione dei "residui" di piano rimane un'operazione problematica), è quanto mai necessario che nella configurazione del DP si separi con chiarezza la funzione di quadro condiviso degli assetti spaziali, basato su una conoscenza ampia e stabile del territorio, cui riferire selettivamente azioni strategiche settoriali di lungo periodo, da una dimensione programmatica e operativa. In questo modo la componente strutturale/strategica, che delinea le condizioni durature di assetto, sviluppo e tutela del territorio assumerebbe senza equivoci un carattere non conformativo dei diritti d'uso dei suoli, mentre la **componente operativa** (che potrebbe darsi anche in modo autonomo ma coordinato con il DP) dovrebbe assumere il compito di valutare e selezionare le trasformazioni urbanistiche realizzabili in un periodo di tempo limitato (in altre regioni il piano operativo ha valenza quinquennale) e di attribuirne le potenzialità edificatorie: definendo condizioni e regole dello sviluppo; condizionando la progettualità privata alla

sostenibilità dei carichi urbanistici, infrastrutturali e ambientali; integrando la programmazione delle trasformazioni urbanistiche alla realizzazione delle dotazioni territoriali necessarie al miglioramento delle prestazioni urbane complessive; prevedendo **procedure di competizione concorsuale** come condizione per stimolare la qualità progettuale delle proposte di trasformazione.

Un dispositivo di programmazione e selezione delle occasioni di sviluppo coerente con il quadro territoriale strategico e strutturale, essenziale per garantire efficacia attuativa e scansione temporale all'azione di governo del territorio. Con qualche forzatura, in alcuni PGT si è già provato a sperimentare una separazione tra componente strutturale e operativa quale articolazione del DP, introducendo modalità di selezione e programmazione degli interventi privati nel breve periodo, in diretta integrazione con il disegno e la previsione delle dotazioni pubbliche definite dal PS. La mancanza, tuttavia, di un supporto legislativo ha di fatto ridotto l'efficacia di queste esperienze, soprattutto rispetto alle possibilità di graduare i carichi insediativi previsti, condizionandoli alla realizzazione preliminare delle opere pubbliche strategiche e alla messa in competizione tra proposte alternative, valutate sulla base della qualità delle prestazioni garantite e delle ricadute pubbliche prodotte.

2. Un secondo elemento di forte criticità riguarda la **SCALA di applicazione del Documento di Piano**. Fino ad oggi il DP è stato applicato quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione comunale; una dimensione che risulta sempre più inadatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea (e in prospettiva per affrontare il governo della città metropolitana). La componente strategica del DP può avere coerenza e efficacia territoriale solo se riferita ad una scala sovralocale, che annulli le ridotte e frammentate geografie amministrative comunali; non solo per l'oggettiva irrilevanza dimensionale di molti comuni lombardi (più del 70% hanno dimensioni demografiche inferiori ai 5 mila abitanti e il 22% inferiori ai 1000 abitanti) e per l'ovvia impossibilità tecnica e politica di affrontare questioni strategiche di livello sovralocale, ma soprattutto per il ruolo e gli effetti che previsioni infrastrutturali e ambientali (ma anche alcune scelte insediative) determinano ben oltre i confini amministrativi comunali. In tal senso l'assunzione di una scala vasta nella definizione condivisa di quadri ricognitivi e conoscitivi (in particolare per quei sistemi territoriali riferiti ad alcune grandi infrastrutture, quali aste viarie, ferroviarie, poli commerciali, etc.), e nella costruzione delle scelte strategiche, da sottoporre alla verifica di ipotesi localizzative alternative e alla sostenibilità delle previsioni assunte (VAS), può garantire maggiore efficacia ed equità nel governo delle ricadute ambientali prodotte (perequazione territoriale) e nelle politiche di contenimento del consumo di suolo.

3. L'eventuale ridefinizione del ruolo del DP, con l'introduzione esplicita di una componente operativa, **può finalmente garantire una applicazione della VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS) più efficace e meglio mirata a verificare la sostenibilità delle trasformazioni territoriali selezionate e programmate nell'arco temporale di validità del piano**. Fino ad oggi la marginalità della dimensione programmatoria del DP nel definire le priorità attuative e dimensionare i carichi cumulati delle trasformazioni urbane (e la debole integrazione con il PS come supporto nel condizionamento delle ammissibilità trasformativa e nell'orientamento delle procedure negoziali alla realizzazione di rilevanti obiettivi pubblici), è stata di fatto una delle cause principali delle difficoltà della VAS di verificare *ex ante*, non solo eventuali alternative di sviluppo, ma soprattutto la sostenibilità complessiva delle previsioni del DP, laddove queste posseggono ancora ampi margini di discrezionalità e di indeterminatezza operativa (densità, destinazioni, risorse e tempi attuativi). L'introduzione di una dimensione operativa del piano dovrebbe invece permettere una maggiore e non formale

integrazione tra sostenibilità ambientale e ammissibilità delle trasformazioni urbane.

In tal senso la VAS può avere un ruolo sostanziale non solo come dispositivo di verifica delle strategie generali di sviluppo delineate dal DP ad una scala territoriale adeguata (in tal senso anche la VAS assume una dimensione sovracomunale) ma soprattutto come strumento di valutazione della sostenibilità e della ammissibilità delle trasformazioni programmate e conformate nel piano operativo (alla scala comunale), in relazione agli obiettivi di **contenimento del consumo di suolo** e di verifica della compatibilità con i valori ambientali, ecologici e paesaggistici del territorio.

4. L'eventuale riarticolazione del DP (con l'introduzione di un'autonoma componente operativa) e il ruolo sempre meno incisivo svolto in questi anni dal **PIANO DEI SERVIZI**, sempre più ridotto ad una verifica ricognitiva delle dotazioni esistenti e della loro capacità prestazionale, rendono auspicabile una diversa connotazione delle strategie e del progetto della "città pubblica". La dimensione programmatica e progettuale del PS prevista nella legge lombarda (ma più evidente nella impostazione originaria della legge 1/2001, istitutiva del PS) è diventata sempre più marginale. In tal senso sembra opportuno: riportare **all'interno del DP la definizione degli obiettivi strategici di interesse generale**, in particolare rispetto ai sistemi infrastrutturali e ambientali, e in riferimento alle politiche di scala sovra comunale per l'Edilizia residenziale pubblica (ERS); mettere in coerenza a livello locale **nella fase operativa la definizione delle priorità pubbliche e degli obiettivi prestazionali da utilizzare come elemento di valutazione e selezione degli interventi ammissibili**. Una diretta integrazione tra lo strumento di progettazione e programmazione della "città pubblica" e le procedure di selezione e valutazione delle trasformazioni negoziali è, infatti, opportuna con l'obiettivo di individuare le dotazioni richieste negli interventi di trasformazione strategica finalizzandoli alla realizzazione di un progetto pubblico condiviso e organico. Un progetto commisurato alle risorse disponibili, capace di valorizzare il contributo e il ruolo dei privati, che sia il risultato di una regia e di una responsabilità amministrativa orientata a (pre)definire le condizioni e gli obiettivi di interesse pubblico per le trasformazioni private.

5. Un ultimo nodo critico riguarda più in generale l'efficacia delle **PROCEDURE NEGOZIALI**, da tempo centrali nel sistema lombardo di governo del territorio ma spesso insoddisfacenti negli esiti prodotti. L'utilizzo di procedure negoziali nell'attuazione delle trasformazioni strategiche del DP appare ancora incerto. Sia per la mancanza di qualunque supporto legislativo nella definizione di indirizzi e criteri per le procedure di gestione e **VALUTAZIONE delle proposte private in ambito negoziale**; sia per una difficoltà tecnico politica ad operare in una dimensione non più meramente autoritativa nella definizione delle regole urbanistiche dell'intervento ma di costruzione di rapporti di cooperazione con gli altri attori coinvolti nella trasformazione, laddove questa rende opportuna la definizione preliminare di obiettivi e di priorità pubbliche. La selezione e programmazione degli interventi attivabili, ancora di più in un'eventuale articolazione operativa del piano, richiede alla pubblica amministrazione e agli uffici competenti un cambiamento di ruolo legato ad una specifica responsabilità politica e capacità tecnica nell'istruire e valutare le proposte private, al fine di scegliere quelle capaci di rispondere meglio alle strategie del piano e di garantire i più rilevanti benefici collettivi, in termini di dotazioni territoriali e qualità urbana. Per questi motivi appare sempre più necessario prevedere che a corredo dei piani e dei programmi di trasformazione urbana siano predisposti strumenti di valutazione e **comparazione dei costi / benefici, privati e pubblici** connessi a tali trasformazioni, da misurare nel medio e lungo periodo.

Le strutture comunali non sempre sono adeguatamente attrezzate (sia in termini tecnici che

finanziari), e questo limite è forse una delle cause principali che ha spinto molte amministrazioni a preferire già nel DP una più rigida definizione regolativa delle trasformazioni private (non solo obiettivi e priorità pubbliche, ma anche indici e parametri urbanistici), piuttosto che affrontare procedure negoziali più flessibili e senza dubbio faticose. Di fatto la presenza di un impianto regolativo preciso, che circoscrive i contenuti stessi della proposta privata e appiattisce le potenzialità dello scambio (sia per il pubblico che per il privato) è spesso gradita agli stessi operatori privati, che si trovano a maggior agio con routine procedurali tradizionali più rassicuranti. Le difficoltà delle pubbliche amministrazioni nella gestione dei processi concertativi sono evidenziate da molti risultati ancora inadeguati nell'ottenimento di dotazioni di interesse pubblico effettivamente aggiuntive rispetto ad una prassi tradizionale dello standard di legge e degli oneri urbanizzativi.

D'altro canto, alla richiesta degli operatori privati di assicurare una maggiore agilità delle procedure di attuazione, la revisione della disciplina potrebbe rispondere con un migliore inquadramento del dispositivo "permesso di costruire convenzionato", di cui definire senso e profili giuridici per incentivarne la diffusione.

+1

L'ultimo punto che si vuole affrontare riguarda il tema della **FISCALITA' LOCALE** che, per quanto materia di competenza statale (che pertanto non può trovare una specifica soluzione nelle ipotesi di modifica del corpo normativo della legge 12 oggi in discussione), assume tuttavia un ruolo assai rilevante nell'obiettivo di garantire una nuova efficacia e sostenibilità alle politiche urbanistiche locali, in particolare con riferimento a due questioni centrali, e tra loro correlate, che riguardano la **limitazione del consumo di suolo** e il sostegno alla **rigenerazione urbana**.

Le numerose proposte di legge nazionali e lombarde sul consumo di suolo (che in gran parte pongono in diretta connessione la limitazione alla nuova urbanizzazione dei suoli con la rigenerazione urbana) introducono, pur con forme diverse, lo strumento della fiscalità come dispositivo per penalizzare in termini economici le urbanizzazioni dei suoli liberi e al tempo stesso ridurre i costi negli interventi di rigenerazione urbana. Le esperienze straniere stanno dimostrando, infatti, come una strada efficace per contrastare i processi di crescita urbanizzativa sia quella di rendere sempre meno conveniente la trasformazione dei suoli liberi ("greenfield"), applicando misure di tassazione incrementale direttamente connesse alla quantità di suolo urbanizzato e ai costi collettivi e ambientali prodotti. Una politica fiscale che può dare forza alle tradizionali forme di regolazione degli usi del suolo (quanto mai necessarie) e che al tempo stesso può **garantire ai comuni le risorse economiche necessarie**, sia per avviare politiche di compensazione e rinaturalizzazione ecologica che per sostenere strategie concrete di riqualificazione e recupero delle aree dismesse e sottoutilizzate ("brownfield"). In Lombardia è stato fatto un tentativo importante in questa direzione (forse poco incisivo negli effetti pratici ma simbolico sulle ricadute politiche e culturali) con l'introduzione nella legge di governo del territorio (12/2005) di una disposizione (art. 43, comma 2bis)² che obbliga i comuni ad applicare un incremento del costo di costruzione (fino ad un massimo del 5%) per tutti gli interventi che vadano ad interessare suoli agricoli.

Il successo delle azioni di contenimento del consumo di suolo non può evidentemente prescindere da politiche di **sostegno ai processi di rigenerazione urbana**, la cui sostenibilità sarà il vero nodo strategico da affrontare nei prossimi anni. La possibilità di

² art. 43, comma 2bis: "Gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinata dai comuni entro un minimo dell'1,5 ed un massimo del 5 per cento, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità".

rendere economicamente praticabili gli interventi di riuso delle aree dismesse o sottoutilizzate costituisce la condizione necessaria per rendere praticabile un'effettiva strategia di limitazione al consumo dei suoli liberi. In alcuni PGT si rintracciano tentativi importanti di subordinare l'attuazione di nuove urbanizzazioni al recupero completo (o in quote rilevanti) delle aree dismesse esistenti. Un dispositivo normativo che senza alcun supporto giuridico non solo (spesso) si scontra con le urgenze insediative dei comuni (non sempre reali) ma soprattutto attribuisce alle poche proprietà fondiarie interessate dalle previsioni di riuso, un elevato potere contrattuale con le pubbliche amministrazioni nelle procedure negoziali (con il rischio di vere e proprie condizioni di oligopolio immobiliare).

Un'applicazione più ampia della fiscalità locale è ormai condizione necessaria come strumento al fine di garantire le risorse necessarie al sostegno delle politiche pubbliche locali (welfare, ambiente, mobilità). L'uso delle **tassazioni di scopo** (cioè l'utilizzo di oneri aggiuntivi rispetto a quelli ordinari) è stato già praticato con successi parziali in diversi PGT lombardi.

Uno strumento che deve non solo assicurare un recupero adeguato delle rendite immobiliari (oggi ancora modesto nel nostro paese) nei processi di trasformazione urbana ma che possa essere utilizzato come contributo aggiuntivo (rispetto agli oneri tradizionali) per garantire la sostenibilità delle politiche urbane relative ai servizi, all'ambiente o alla mobilità.

Per raggiungere questi obiettivi è ovviamente fondamentale l'introduzione di integrazioni e modifiche rilevanti al quadro legislativo nazionale. Alcuni passi tuttavia posso essere sostenuti già in ambito regionale. Sia in termini di condizionamento sulle azioni legislative del governo centrale in materia di governo del territorio, sia da subito con una revisione dei contributi urbanizzativi (in prima istanza si appunterà sull'adeguamento degli oneri), da realizzare sulla base di studi che considerino la parametrizzazione dei costi generici e la verifica dei costi reali. Tra i fattori rilevanti per definire tale rimodulazione potranno essere considerati: una differenziazione degli oneri in ragione di politiche intercomunali di cooperazione e sviluppo, anche in relazione all'adozione di tipologie insediative meno consumatrici di suolo; la loro finalizzazione alla riqualificazione e sostenibilità urbana così da favorire progetti "virtuosi" che rispondano all'interesse collettivo.

Milano, 3 dicembre 2013