

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Lombardia

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

Le ragioni di una revisione della Lr 12/2005

Luca Imberti

Fattori diversi e concomitanti, esogeni ed endogeni, motivano la necessità di una revisione della legge regionale lombarda per il governo del territorio.

Vi sono da un lato ragioni di stampo istituzionale, per la prospettata abolizione delle Province e la formazione ormai certa della Città metropolitana, che hanno implicazioni sulla pianificazione e sui rapporti verticali tra i piani.

La natura dei Piani Territoriali di Coordinamento, strumento intermedio le cui funzioni - in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici, di dettaglio rispetto al Piano Paesistico Regionale e prevalenti sui Pgt, e le verifiche di compatibilità degli stessi Pgt - oggi in capo alle Province, andranno ridefinite e riassegnate, decidendo anche il destino dei Piani vigenti. Andrà introdotto nell'ordinamento regionale il Piano territoriale dell'area metropolitana, i cui contenuti sono attualmente in discussione, aggiornando così l'assetto complessivo dei piani di vario livello e scala, le loro relative competenze, coerenze e relazioni con i piani comunali.

Per quanto attiene al ruolo del Piano territoriale metropolitano, esso dovrà assumere le funzioni di coordinamento di competenza delle province, ma sarebbe un'occasione persa non vedere in esso un'opportunità, di particolare rilievo in Lombardia, per un avanzamento metodologico e culturale nella direzione di una pianificazione strutturata per problemi e tematismi, capace di articolarsi in piani e programmi anche trasversali ai limiti amministrativi. Una prospettiva che nel Dl 95/12, trova indicazioni per il riordino amministrativo che vanno colte e sviluppate individuando in concreto forme compatibili con le competenze delle autonomie locali sancite dal dettato costituzionale¹.

D'altra parte il divenire stesso delle città e dei territori, con le mutazioni cui abbiamo assistito negli ultimi anni, nelle conurbazioni diffuse e nelle aree marginali, sollecita l'individuazione di nuove prospettive di sviluppo e un cambio radicale di impostazione.

In un'urbanistica post-crisi che sarà più riflessiva e vedrà una drastica limitazione dell'espansione su suoli liberi, assumeranno carattere preminente gli interventi sull'esistente. La stessa conformazione

¹ Sebbene la Corte Costituzionale con sentenza 220/13 abbia cassato gli articoli relativi al riordino amministrativo si suppone che gli orientamenti del provvedimento troveranno conferma. Alla città metropolitana, ferme restando le funzioni di programmazione e coordinamento spettanti alle regioni, sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e le seguenti funzioni: □1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; □2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; □3) mobilità e viabilità; □4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, □

In particolare lo statuto della città metropolitana disciplina i rapporti fra i comuni e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, con le quali "la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche di forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni....regola le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima..... e può regolare le modalità in base alle quali i comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana". □

dei diritti edificatori ne uscirà in parte diversa se, almeno per le aree esterne, sarà meno inerente a una classificazione dei suoli come nei vecchi piani, e sempre più da attribuirsi e localizzarsi selettivamente in relazione a preminenti interessi collettivi.

Accanto a ciò, poiché non sarà più possibile orientare risparmio e finanza pubblica verso le politiche urbane nelle quantità del passato, l'efficienza gestionale e prestazionale dei sistemi urbani (un vasto campo che include piani d'azione a diverso livello per energia, messa in sicurezza, infrastrutture e reti "Smart", servizi materiali e immateriali) saranno fattori decisivi per un recupero di risorse sia pubbliche che private e per la loro attrattività e competitività.

Prospettive che caricano di significato anche le considerazioni 'endogene' sull'efficacia della legge rispetto ai suoi stessi principi e obiettivi, tra cui in primo luogo la sussidiarietà con i problemi di adeguatezza che pone una realtà amministrativa frammentata come la nostra.

Sono pochi i casi che hanno visto svilupparsi capacità di autoorganizzazione in reti aggregate e processi convergenti di partecipazione, collaborazione e partenariato tra gli attori della pianificazione, palesando nel governo territoriale una persistente difficoltà a operare scelte strategiche in grado di valorizzare i punti di forza di un territorio articolato per i valori intrinseci che possiede, per le sue diverse economie e composizioni sociali.

In molti casi i Pgt sono rimasti piani prevalentemente tradizionali, volti soprattutto classificare il territorio e i regimi edificatori. Scelte rilevanti sono spesso ancora soggette a proposizioni e decisioni di parte imprenditoriale o politica, avulse da considerazioni fondate su condivisi indirizzi di sviluppo.

L'esperienza ci indica quindi che il procedere per interventi circoscritti, in base ai principi di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, deve confrontarsi e corrispondere a scenari di lungo o medio periodo che interpretino le domande sociali, economiche, ambientali e culturali nei loro continui sviluppi e così dar loro attuazione, sia pure per parti ed entro margini di flessibilità. Assumono perciò maggior rilievo, rispetto al passato, le linee di indirizzo per un futuro possibile e non interamente governabile a priori (poiché leggi e piani nascono imperfetti, rivolti a un domani che non si può prestabilire, ma si deve cercare di anticipare, ordinandolo). La pianificazione appare sempre più come un processo aperto, articolato in fasi, scale, livelli, interventi dall'alto e dal basso, in cui tutto deve concorrere ai risultati, superando schematismi e nostalgie di pianificazioni rigide e gerarchiche, e tuttavia proprio il bilancio della L12 ci sta mostrando che non basta affidarsi alla partecipazione volontaria e sussidiaria di tutti gli attori alla costruzione di piani e programmi, sebbene a questo dobbiamo tendere con una crescita civile e culturale che la pianificazione stessa può aiutare.

E' perciò necessaria anche una migliore definizione degli strumenti di cui disponiamo e degli atti di programmazione e di governo di cui ci siamo dotati, sia per stabilire e favorire quelle forme di coordinamento, integrazione e cooperazione strategica divenute oggi indispensabili - tra l'altro anche per superare il continuo affanno nell'inseguire programmi e piani di ampia scala e parteciparvi in modi ragionati e tempestivi - sia per articolare gli stessi strumenti in relazione ai contesti territoriali, alle problematiche che li caratterizzano, alle dimensioni comunali.

In sostanza per attribuire in modo più chiaro le funzioni di pianificazione strutturale-strategica agli atti e alle componenti di governo del territorio e per semplificare e ordinare le procedure in modo da conseguire nell'attuazione risposte adeguate e coerenti.

Sono questi i nodi su cui si è principalmente appuntata la critica, non solo nostra, alla Lr 12 e che ci portano a ribadire che in termini generali sono ancora attuali i termini generali della proposizione Inu: l'idea di stabilire dei principi fondativi e stabili nel tempo, di considerare visioni a lungo termine, capaci di incrementi e sviluppi, e di stabilire a valle procedure conformative e di attuazione che per essere efficaci devono avere margini di flessibilità.

L'articolazione di questi principi può assumere però diverse forme in relazione ai contesti regionali e locali di riferimento, all'evoluzione degli stessi principi di sviluppo sostenibile, ambientale, economico e sociale, agli avanzamenti tecnologici e di conoscenza intervenuti in questi anni. Tra questi non secondariamente le agende digitali e i sistemi informativi che hanno potenzialità incomparabili rispetto al passato e ancor più ne avranno in prospettiva, che possono essere di supporto agli enti locali nella gestione, nella formazione dei piani, e portare a parziali riconsiderazioni di ruolo e contenuti degli stessi atti di governo, in particolare per quanto riguarda le invarianti e le componenti strutturali, che in certa misura gli stessi strumenti possono contribuire a semplificare, almeno in parte riattribuire in ambiti sovracomunali, nel solco di quanto avviene anche in altre regioni con accordi e conferenze di pianificazione estesi a più comuni, ricordando che in Lombardia i comuni minori non lo sono affatto per territorio amministrato e complessità paesaggistica, ambientale e agroforestale.

Ridefinire il quadro legislativo non è quindi, a maggior ragione oggi, un esercizio formale, ma si colloca entro il duplice binario della cultura urbanistica e dei suoi avanzamenti e del diritto e della sua parallela evoluzione disciplinare.

Un aspetto quest'ultimo di non secondario rilievo per il sopravvenire di un corpus legis internazionale e comunitario che per la sua impostazione non è di facile assimilazione nel quadro della nostra tradizione.

Anche di questo si deve tenere conto per la difficoltà che procedimenti che potremmo definire incrementali, generalmente di matrice nord europea, come quelli valutativi, trovano nel trasferirsi nel nostro sistema giuridico che è più definitorio e con minor propensione alla flessibilità.

Per cui procedimenti pensati aperti vengono fossilizzati in adempimenti formali, tabellari, che appesantiscono invece di servire le procedure e finiscono per sminuirne il significato. E' questo il caso della Vas e più in generale di tutte le valutazioni e negoziazioni, la cui introduzione, se non per l'attenzione a fenomeni prima declinati volontaristicamente, è risultata sinora deludente, poco influente nei processi decisionali, svuotata da eccessi formalistici, poco capace di incidere nelle trasformazioni.

Ciò chiama in causa i criteri e binari in cui svilupparli e in primo luogo la Vas, per la possibilità di definirne meglio le componenti di rilievo strategico in relazione agli ambiti di pertinenza e di articolarne l'applicazione semplificandola in fase di attuazione. In questo ordine di problemi rientrano anche i processi negoziali, i criteri e i binari in cui svilupparli.

Vi è infine una domanda di maggiore stabilità della legge urbanistica nel tempo, poiché per raccordarsi con le politiche nazionali, frammentarie e tuttora incapaci di definire un quadro di riferimento certo per il governo territoriale, e anche regionali, si sono susseguite modifiche e integrazioni al testo di legge che è risultato in continua evoluzione.

La pluralità di leggi e piani d'azione aventi effetti sui territori, dalle politiche agricole a quelle sul consumo di suolo, ai provvedimenti in materia di clima, rende difficile immaginare la legge come un testo unico non soggetto a integrazioni e aggiornamenti.

Tuttavia è possibile oggi consolidarne alcune parti - pur nella consapevolezza che l'evolversi dei problemi rende la pianificazione in continua evoluzione - in particolare per quanto riguarda i piani di governo e la loro articolazione, così come è possibile un riordino dei meccanismi normativi e di incentivazione per semplificarli e dare loro maggior coerenza per il raggiungimento dei risultati a cui sono finalizzati.