

Alcune considerazioni sul convegno “Revisione delle legge regionale per il governo del territorio 12/05. Problemi, interrogativi, ipotesi.” promosso dall’INU Sezione Lombardia

3 dicembre 2013

Ugo Targetti

Necessità della riforma urbanistica

Quali sono i motivi che sollecitano la revisione della legislazione urbanistica in un periodo di stasi delle forze produttive e di mancanza di investimenti pubblici, condizioni che si prospettano di lungo termine? La produzione di nuova edilizia si è drasticamente ridotta mentre è cresciuto l’invenduto.

I comuni hanno i bilanci congelati dal “Patto di stabilità” (chiamarlo “patto” anziché “obbligo” è veramente un *escamotage* semantico, beffardo) e contano sugli oneri di urbanizzazione o sulla vendita del demanio per allentarne i vincoli. E’ invece cresciuto in modo rilevante negli ultimi anni il numero degli interventi di adeguamento e ristrutturazione edilizia, incentivati dalle agevolazioni fiscali; sono questi che stanno sostenendo il settore delle piccole e medie imprese di costruzione. (1) Dunque gli interventi di nuova edificazione (che comprendono il recupero di aree dismesse con demolizioni e ricostruzioni), sia pubblici che privati, e per le urbanizzazioni si sono di molto ridotti, mentre sono cresciuti gli interventi di ristrutturazione del patrimonio esistente. Una situazione che non sembra richiedere una particolare urgenza per la riforma urbanistica se non da parte degli urbanisti.

Tuttavia se la “politica” ragionasse in una prospettiva di medio termine, la riforma della legge urbanistica sarebbe oggi tanto più necessaria quanto più è difficile la ripresa dell’economia. Con una metafora si potrebbe dire che se l’organizzazione territoriale, che costituisce l’hardware del sistema Paese è obsoleta e inefficiente, i nuovi programmi non funzioneranno.

La riforma urbanistica dovrebbe dunque essere una delle (ormai mitiche) riforme strutturali necessarie per uscire dalla crisi economica e per la crescita. Il criterio portante dovrebbe essere la semplificazione del rapporto tra Stato, cittadino e imprese e l’efficienza del rapporto tra istituzioni dello Stato. La semplificazione burocratica è condizione essenziale per la ripresa economica, non solo per una questione di efficienza del sistema, ma anche per ridare fiducia ai cittadini. . La semplificazione è un’esigenza profonda e attuale (anzi atavica) della nostra società: è una prospettiva politica; è un traguardo etico e culturale.

Semplificare non significa rinunciare al ruolo pubblico; non è utile una generica e superficiale “liberalizzazione random” (tipo la recente modifica della categoria di “Ristrutturazione edilizia del decreto del fare) che si traduce inesorabilmente in futura confusione, ma significa rigorosa selezione e dichiarazione degli interessi pubblici preminenti e rinuncia all’esercizio di poteri di controllo su aspetti marginali, non strutturali dell’assetto del territorio e delle città..

Che credibilità può avere uno Stato che da una parte ha consentito di costruire nelle aree di esondazione dei fiumi e dell’altra si incaponisce a stabilire e controllare con ferrea determinazione il numero di centimetri che deve avere l’apertura tra l’angolo cottura e il soggiorno, nelle abitazioni private.

E’ dunque necessario riformare la legislazione nazionale come le leggi urbanistiche regionali, e poiché quella nazionale non sarà ancora per lungo tempo riformata, ben venga la revisione della legge urbanistica lombarda se darà un contributo alla semplificazione del rapporto tra amministrazione e amministrati, in termini di chiarezza e preminenza degli interessi pubblici e di efficacia della gestione pubblica.

Non ultima ragione che induce alla revisione della legge urbanistica regionale è l’istituzione delle città metropolitane e l’eliminazione delle province, proposte dai due ultimi governi Monti e Letta.

L’istituzione della città metropolitana è una riforma necessaria, utile soprattutto alla Lombardia, ma molto indebolita dall’impostazione del Governo (sistema elettivo di secondo livello, processo di formazione incerto, poteri indefiniti, impegno sine cura del Sindaco metropolitano e degli amministratori, ecc).

Per quanto riguarda le province il Parlamento si accinge a svuotarne i poteri in previsione di eliminarle dalla Costituzione, lasciando il governo di livello intermedio nella più totale incertezza.

E’ un grave errore. La prospettiva di riforma delle istituzioni utile alla organizzazione territoriale della nostra società dovrebbe andare esattamente nella direzione opposta, ovvero rafforzare le Province affidando ad esse tutte le funzioni e le relazioni sovra e inter - comunali che sono sempre più consistenti. L’eliminazione delle province determinerà, in particolare in una grande regione come la Lombardia, un danno grave alla gestione del territorio e ne aumenterà la confusione e i costi. Dunque le due questioni della pianificazione dell’area metropolitana e della pianificazione di livello intermedio non possono essere eluse nella riforma della legge urbanistica regionale.

In queste note manca una riflessione coerente al resto su due temi: il Paesaggio e la VAS ai quali si accenna brevemente, non perché siano di importanza secondaria ma per una personale incertezza di giudizio.

Nota (1) I permessi di costruire per nuove abitazioni, rilasciati nel 2011 rispetto al 2005 si sono ridotti del 59,6% in Italia e del 60% in Lombardia. Analogamente la volumetria dei permessi di costruire di nuovi edifici non residenziali rilasciati nel 2011 rispetto al 2005 si è ridotta del 42 % in Italia e del 41% in Lombardia. (dati annuario statistico regionale) La riduzione del costruito è ancora maggiore considerando i permessi cui non è stata data attuazione.

Le comunicazioni di inizio lavori di ristrutturazione presentate all'Agenda delle entrate per ottenere le agevolazioni fiscali nel 2013, in Italia, sono 824.000 e rispetto al 2005 sono cresciute del 140 %, in termini di numero e del 112% in termini di investimento, per un totale, al 2013, di 14.524 milioni di € (dati Agenzia delle entrate e "Sole 24 ore" del 27 novembre 2013) . In Lombardia le comunicazioni di inizio lavori di ristrutturazione nel 2009 erano pari al 23 % del totale nazionale che a parità di andamento dovrebbe corrispondere ad almeno 189.000 interventi nel 2013.

Un giudizio sulla legge urbanistica regionale

Gli esiti della legge

Le considerazioni che seguono non sono fondate su un'analisi sistematica degli esiti dell'applicazione della legge urbanistica regionale ma semplicemente sono il frutto della riflessione sull'esperienza personale.

La 12 è una legge che regola le procedure, i poteri e i diritti (concepita infatti prevalentemente da avvocati); non ha obiettivi di qualità della pianificazione come aveva la 51 del '75 (impostata da urbanisti). Gli obiettivi politici della legge 12 erano: modificare il rapporto gerarchico pubblico privato (fondato sui principi della legge urbanistica del 1942) accrescendo il ruolo dei privati; introdurre nella pianificazione urbanistica elementi di elasticità e adattabilità nel tempo e fare della pianificazione un processo in "progress". La riforma del Piano urbanistico comunale era l'oggetto centrale della nuova legge che ha abolito il PRG e introdotto il PGT, mentre agli strumenti sovraordinati è stata data una funzione di tutela (vincoli) del territorio "extraurbano" ma scarsa capacità di organizzazione territoriale.

La regione è dotata di PTR e piano paesistico, le province hanno approvato i PTCP e i due terzi dei comuni lombardi si sono dotati del nuovo strumento urbanistico, il PGT. Quali sono stati gli esiti della pianificazione fondata sulla legge 12 ?

Negli anni della crisi, in Lombardia lo sviluppo territoriale si è concentrato nel capoluogo. La pianificazione regionale e provinciale non ha (voluto governare) governato il processo di concentrazione.

Milano ha in "cantiere" una rilevante massa di nuove costruzioni e impiegherà molto tempo a smaltirla. Le aree (demaniale) dismesse possono mettere in campo altre rilevanti trasformazioni urbane; la loro attuazione sarà però condizionata dalla capacità del mercato di smaltire nei prossimi

anni la notevole quantità di interventi già programmati e in corso e dalla disponibilità di risorse pubbliche attivabili per la rimessa in funzione di tali aree; le risorse pubbliche saranno necessarie perché la parte di rendita immobiliare che potrebbe essere destinata a migliorare le infrastrutture e i servizi della città, si è molto ridotta con la crisi del mercato immobiliare.

A scala comunale un giudizio sulla qualità della pianificazione dopo l'approvazione della 12, non può che essere fondato su un'analisi delle trasformazioni avvenute in questi anni nelle città lombarde. Si può tuttavia rilevare una certa difficoltà dei comuni ad usare al meglio il principio di negoziazione introdotto dalla 12 e a gestire il nuovo strumento urbanistico.

L'altro obiettivo, quello di "semplificare" il governo del territorio non è stato raggiunto. L'INU Lombardia ha evidenziato i principali nodi problematici del PGT, il nuovo strumento urbanistico comunale. L'articolazione del Piano in tre strumenti che hanno tutti, più o meno, elementi di carattere conformativo dei diritti d'uso del suolo, ha aumentato la vischiosità del processo di pianificazione e ha introdotto frequenti contraddizioni.

La legge urbanistica lombarda è stata inoltre caricata di aspetti gestionali che si sono sovrapposti alla legislazione nazionale (DPR 380) quasi per riaffermare l'autonomia della regione nei confronti dello Stato centrale; la legge regionale ha voluto anche trattare materie che sarebbe stato meglio lasciare alla regolamentazione locale come l'uso dei sottotetti, tema a cui è stato dedicato un intero capitolo della legge.

CRITERI DI RIFORMA DELLA LEGGE URBANISTICA

Quali possono dunque essere i criteri di riforma della legge? La legge è divisa in due parti: "Pianificazione" e "Gestione del territorio". Il primo andrebbe riorganizzato, il secondo andrebbe ridotto all'essenziale e riportato al solo indispensabile complemento alla legislazione nazionale, senza ulteriori sovrapposizioni.

PIANIFICAZIONE

Pianificazione metropolitana

La Città metropolitana è prevista dalla legge nazionale dal 1990 (legge 142) e dalla Costituzione dal 2001, ma la legge regionale 12 che è del 2005, l'ha ignorata e non ha previsto alcuno strumento specifico. Oggi l'istituzione della CM ha una scadenza di legge e la legge urbanistica deve prevedere uno specifico strumento di piano, o uno speciale sistema di pianificazione dell'area metropolitana..

Il sistema di pianificazione dell'area metropolitana dovrà fondarsi sui poteri che saranno attribuiti alla nuova istituzione in materia urbanistica dalla legge regionale e dallo Statuto stesso della CM.

Qui si può solo prefigurare il sistema di pianificazione che dovrebbe avere la CM perché diventi un'istituzione utile, sistema che potrebbe essere così strutturato.

- Lo ***Schema strutturale metropolitano***

Riunisce e sostituisce gli Schemi comunali, esplicita la strategia generale di assetto del territorio con particolare riferimento al sistema ambientale delle aree naturalistiche, dei parchi, delle aree agricole strategiche e periurbane e al rapporto tra trasformazioni urbane e sistema della mobilità regionale e metropolitana. Non ha elementi conformativi dell'uso del suolo.

- Il ***Piano operativo metropolitano***

Individua gli interventi sul territorio in attuazione dello Schema strutturale per le funzioni di scala vasta: i grandi servizi come università, ospedali, stadi, ecc; le polarità in corrispondenza delle linee del ferro e del trasporto pubblico; le grandi aree dismesse da recuperare, i parchi metropolitani da realizzare o equipaggiare; l'edilizia sociale ecc..

Tali interventi sono attuati con strumenti conformativi dei diritti e degli obblighi convenzionali, approvati e gestiti dalla CM come: progetti pubblici, Accordi di programma, Piani attuativi, ecc..

- I ***Piani dei parchi metropolitani*** (interni all'AM)

Sono approvati dalla CM in coerenza con lo schema strutturale.

- ***Piani operativi comunali***

Sono approvati dai Comuni e dalle Municipalità per tutti gli interventi di scala locale,

- ***Regolamenti urbanistici – edilizi per il tessuto consolidato***

Restano naturalmente strumenti comunali, ma la CM dovrebbe promuoverne la progressiva omogeneizzazione.

L'attribuzione alla CM di poteri urbanistici di tale natura presuppone l'elezione diretta degli amministratori pubblici.

Pianificazione provinciale: i PTCP

Rispetto al tema della pianificazione di livello intermedio l'approccio alla riforma della legge può essere di due tipi. Si può pensare di non riformare il PTCP, in attesa dell'eliminazione delle province; oppure si può riaffermare la necessità della pianificazione di livello intermedio e formulare un'ipotesi di riforma del Piano d'area vasta, in attesa che il Parlamento delinea la fisionomia del futuro ente intermedio o in previsione della caduta della legislatura e del rinvio della questione.

Seguendo questa seconda ipotesi si considera quanto segue. I PTCP redatti sulla base della legge 12 hanno prevalente carattere di tutela ambientale e pertanto vincolistico e regolativo: consumo di suolo, aree agricole strategiche, corridoi ecologici, ecc. I contenuti di progetto dell'assetto

territoriale sono in genere molto deboli. La riforma potrebbe rafforzare l'aspetto strutturale affidando ai PTCP il compito di coordinare gli schemi strutturali dei piani comunali, in particolare nelle aree metropolitanizzate o per i piccoli comuni, secondo una logica attenta al rapporto tra sistema insediativo e mobilità e al sistema ambientale e di coordinare la pianificazione intercomunale, con particolare attenzione alle aree di confine e alle aree agricole periurbane.

Pianificazione dei parchi e delle aree agricole

La legge 12 non tratta la pianificazione dei Parchi. I PTC dei parchi sono stati redatti con criteri molto diversi come esito delle differenti storie istituzionali e politiche di ciascun parco. La vicenda dei parchi lombardi ha arricchito la disciplina con un'ampia sperimentazione. Tuttavia la legge urbanistica riformata, senza perdere le specificità locali, dovrebbe stabilire almeno i principi regolativi fondamentali della redazione dei PTC dei parchi, e del rapporto con gli altri livelli di pianificazione.

Secondo il principio di semplificazione e riduzione degli enti pubblici e dei costi della politica, i parchi non urbani dovrebbero essere di tre categorie: regionali, metropolitani e provinciali (chi sostiene l'eliminazione delle province vuole invece mantenere tutti gli organismi intercomunali).

Le aree agricole periurbane, che vanno distinte dalle aree agricole strategiche, devono diventare una nuova categoria urbanistica di classificazione e regolazione del suolo. Tali aree sono strategiche per i territori che hanno subito una diffusa metropolitanizzazione, ovvero di una gran parte della Lombardia e non solo dell'area metropolitana di Milano. Il ruolo di tali aree è quello di ricostruire il paesaggio nel rapporto tra la città e la residua campagna metropolitana; di dotare il territorio di spazi verdi fruibili a scala intercomunale, di facilitare e promuovere la gestione polifunzionale delle aree agricole come condizione economica essenziale per la riqualificazione e manutenzione del territorio.

La netta separazione urbanistica e giuridica tra aree urbanizzate e aree agricole con esclusiva funzione produttiva, nelle quali gli agricoltori sono i soli detentori di ruoli e diritti, non corrisponde più alla realtà del territorio e alle esigenze della società.

Pianificazione comunale

Il Piano comunale da una parte riguarda la maggioranza dei rapporti diretti tra Stato e cittadini sul territorio, dall'altra è il "terminal", il punto di verifica di coerenza della pianificazione sovraordinata. E' dunque l'ingranaggio di base del sistema e come tale deve essere il campo privilegiato di sperimentazione e riforma amministrativa per la semplificazione .

La pianificazione comunale dovrebbe essere fondata sui seguenti criteri.

- L'esplicitazione chiara delle strategie di lungo termine per il sistema ambientale, gli obiettivi pubblici preminenti e le relazioni intercomunali privilegiate (Schema strutturale).
- La programmazione e individuazione degli interventi pubblici e privati da attuare nel termine di mandato dell'amministrazione comunale. da valutare sotto il profilo della sostenibilità ambientale e della fattibilità economica. Uno strumento che prefigura ma ancora non attribuisce diritti e doveri di chi si propone di intervenire
- La riunificazione in un unico strumento urbanistico di tutti gli atti e condizioni che determinano la conformazione dei diritti d'uso del suolo e i vincoli e gli obblighi attuativi.

Secondo questi criteri l'attività di pianificazione potrebbe essere così articolata.

SIT comunale - Quadro conoscitivo

Il Quadro conoscitivo previsto dalla legge come parte integrante del Documento di piano dovrebbe essere sostituito dal Sistema informativo comunale SIT, integrato con quello provinciale e regionale. Il SIT dovrebbe essere costantemente aggiornato a cura dell'amministrazione comunale e costituire la base conoscitiva ufficiale per tutta l'attività amministrativa di programmazione e di pianificazione, ma non costituire parte formalmente integrata del Piano.

Schema strutturale

Lo Schema strutturale, esplicita la strategia generale di assetto del territorio con particolare riferimento al sistema ambientale delle aree naturalistiche, dei parchi, delle aree agricole strategiche e periurbane e al rapporto tra trasformazioni urbane e sistema della mobilità metropolitana.

Lo Schema strutturale si relaziona naturalmente al PTCP, e ai PTC dei parchi ecc. come quadro strategico di lungo periodo; dovrebbe essere intercomunale dove indicato dal PTCP. In nessuna parte deve essere conformativo dell'uso del suolo ma deve stabilire un vincolo di coerenza degli altri strumenti di piano.

Piano operativo

Dovrebbe avere valore eminentemente programmatico (limitato nel tempo) e individuare gli interventi sul territorio in attuazione dello Schema strutturale. Sulla base del Piano operativo si attivano gli strumenti attuativi: interventi di sistemazione ambientale e ricostruzione del paesaggio agrario nelle aree agricole periurbane; ambiti di trasformazione; accordi di programma, acquisizione diretta delle aree per servizi, opere pubbliche, interventi di edilizia pubblica e sociale,

ecc.. Il PO non dovrebbe avere ancora valore conformativo ma di sola salvaguardia (a termine) delle aree; indica capacità edificatorie ed obblighi convenzionali.

Piano regolatore (delle regole)

Unico strumento di pianificazione conformativo dei diritti del suolo, senza limiti di tempo in quanto oggetto di periodica revisione (facilitata). Il PR definisce le aree urbane consolidate, le aree di trasformazione (comprese nel PO) delle quali recepirà il Piano attuativo una volta approvato, le aree agricole (periurbane e strategiche) e le eventuali aree in attesa di pianificazione (trasformabili ma non incluse nel PO)

Il PR detta le regole per la città consolidata e per le aree agricole, e recepisce man mano gli strumenti attuativi approvati: i piani di sistemazione delle aree agricole periurbane; i Piani attuativi delle aree di trasformazione; le aree a servizi da acquisire, i progetti degli interventi di edilizia pubblica e sociale, i progetti preliminari delle opere pubbliche, ecc.

Per i comuni piccoli

Nei comuni piccoli (sotto i 1.500 abitanti ?) che sono numerosi in Lombardia e hanno poche risorse, lo strumento urbanistico dovrebbe essere unico. lo Schema strutturale intercomunale potrebbe essere redatto dalla Provincia (che è ente indispensabile) che dovrebbe anche organizzare il SIT e gestire la Valutazione ambientale strategica. il Piano operativo potrebbe costituire un semplice riferimento territoriale alla programmazione (bilancio pluriennale, ecc) tecnicamente non impegnativo. Il Piano regolatore dovrebbe tornare ad essere uno strumento unitario più semplice e più facilmente variabile.

Contenuti della pianificazione comunale

La riforma dovrebbe riportare nella legge il principio che il progetto dello spazio pubblico e la prefigurazione della forma urbana sono prerogative pubbliche. La legge deve stabilire il quadro entro il quale si definiscono quegli obiettivi con il contributo e le idee della società (portatori di interessi generali, associazioni, promotori economici, ecc). Ad esempio nuovi obiettivi della legge potrebbero essere: il contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo urbanizzato; il disegno riconoscibile della città pubblica; il rapporto tra urbanizzato e paesaggio (agrario) periurbano; i valori ambientali e culturali non negoziabili: il rapporto tra insediamenti e mobilità; la coerenza intercomunale delle aree di confine; l'edilizia sociale; ecc..

FORMAZIONE, GESTIONE DEL PIANO E VAS

Il processo di partecipazione alla formazione del PGT si intreccia con quello della VAS in un iter amministrativo faticosissimo. L'applicazione della VAS ha reso più complessi gli aspetti procedurali a scapito dei contenuti: i numerosi passaggi e adempimenti formali hanno reso difficile valutare seriamente nella fase preliminare di formazione del progetto di piano, soluzioni realmente alternative. Infine i contributi della partecipazione, sia delle istituzioni che dei cittadini, hanno spesso riguardato aspetti marginali.

Oltre alla legge sono anche necessari strumenti e supporti tecnici, specialmente ai piccoli e medi comuni. Per esempio Regione e Province dovrebbero mettere a disposizione dei comuni modelli di simulazione dei flussi per la mobilità, essenziali per valutare alternative strutturali, ecc.

E' del tutto evidente che un'analisi dei risultati dell'applicazione della Valutazione ambientale strategica richiede una trattazione a parte.

IL PAESAGGIO

Le competenze istituzionali per la tutela del paesaggio sono farraginose, anche per colpa della legge nazionale che ha riportato alle Soprintendenze le competenze su tutti gli interventi, anche i più minuti, in vaste parti del territorio regionale, sovrapponendosi alle commissioni per il paesaggio, locali. Anche le Soprintendenze non hanno elaborato metodi avanzati di valutazione ma operano sulla base dei convincimenti personali dei funzionari. Gli esiti sono molto contraddittori: vi sono esempi di interi edifici significativi demoliti o parchi secolari lottizzati con il beneplacito della Soprintendenza a fronte di opere minute negate.

Gli strumenti delle leggi regionali per la tutela del paesaggio non hanno registrato grandi progressi metodologici. Il metodo delle classi di sensibilità paesistica e delle schede di auto - valutazione dei progetti, istituito dal Piano regionale non pare molto efficace. La questione naturalmente merita ben altro approfondimento.

LA LEGGE PER LA GESTIONE DEL TERRITORIO

Tutta la parte II della legge ha rilevanti sovrapposizioni con la legislazione nazionale (DPR 380, ecc,) che provocano incertezza e contraddizioni.

Se la "semplificazione" è un obiettivo politico serio e credibile e non una declaratoria retorica, deve comportare cessione di potere. Dunque questa parte della legge dovrebbe essere demandata (quasi tutta) alla legislazione nazionale che a sua volta dovrebbe ridefinire i diritti e i doveri essenziali (Titoli abilitativi – oneri di urbanizzazione – ecc.) uguali in tutta la Nazione, dovrebbe definire gli interessi pubblici prioritari e rinunciare a controllare aspetti di minor rilievo.

La necessità di ridurre un corpo normativo ormai ingestibile spingerebbe a chiedere un regolamento edilizio nazionale fatto di poche essenziali articoli con limitate integrazioni per rispondere a particolari specificità locali, costruito a partire dalle esperienze regionali. E' difficile che la maggioranza che governa oggi la Lombardia possa condividere questa posizione, ma il tema va posto.