

PREMESSA

Dal 2005 ad oggi alcuni eventi intervenuti hanno modificato il contesto nel quale era stata concepita la legge regionale di governo del territorio, tanto che oggi si ritiene necessario adeguarne il testo.

Considerazioni rilevanti si potranno trarre dalla valutazione della sua efficacia nella gestione territoriale complessiva a seguito dell'applicazione ai diversi livelli di pianificazione: regionale, provinciale e soprattutto comunale. Si dovrà inoltre tenere conto delle ipotesi di intervento dello Stato sul sistema degli enti territoriali con la programmata soppressione del livello provinciale e l'introduzione di un soggetto amministrativo nuovo, ancorché previsto da lungo tempo, ma a tutt'oggi non ancora attuato: la città metropolitana.

Può essere interessante verificare come questi cambiamenti di scenario riguardino il tema particolare della gestione del paesaggio e quali specifiche integrazioni alla legge possano essere proposte.

È necessario richiamare preliminarmente le principali innovazioni intervenute a partire dalla riformulazione del Titolo V della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Da quel momento le competenze di gestione del paesaggio e di governo del territorio precedentemente aggregate e assegnate negli anni '70 alle regioni con due diversi DPR (8/1972 e 616/1977), vengono disgiunte e le relative titolarità legislative sono attribuite distintamente allo Stato o alle Regioni che le esercitano rispettivamente con il D.Lgs 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*, noto anche come *Codice Urbani*) e, nel caso della Lombardia, con la *Legge per il governo del territorio* n. 12/2005.¹ I disposti di questi atti legislativi convergono nella redazione del Piano Paesaggistico Regionale (P.P.R.), componente integrante del Piano Territoriale Regionale (P.T.R.), aprendo una catena di deliberazioni volte a introdurre la componente paesaggistica ai vari livelli di pianificazione. Si configura in tal modo un sistema congruente che, a partire dalle indicazioni del piano regionale, si articola in forme di progressivo maggior dettaglio (provinciale e comunale) per una complessiva gestione paesaggistica del territorio che fissa i limiti e le opportunità entro i quali i progetti di intervento potranno confrontarsi con l'immagine consolidata dei paesaggi. La compattezza del sistema è determinata dall'architettura normativa della legge regionale, ma al suo interno anche da filiere di indirizzi che connettono le varie componenti: dal livello regionale a quello comunale (dgr n. 1681/2005) e a quello provinciale (dgr n. 6421/2007), quest'ultimo poi, mediante il proprio Piano Territoriale di Coordinamento delinea con maggior dettaglio la struttura paesaggistica dei Piani di Governo del Territorio, comunali.² È un processo complesso di ricucitura delle parti che vede coinvolti soggetti pubblici e privati, e richiede la conciliazione di valori talora in reciproco conflitto quali la tutela della proprietà privata e la salvaguardia del paesaggio come bene collettivo. Il soggetto pubblico interviene fornendo sia un quadro di individuazione dei caratteri paesaggistici identitari della comunità di appartenenza sia alcuni orientamenti per la loro tutela e valorizzazione; ma la società interviene in questo processo anche con la formazione degli operatori (progettisti e funzionari); in sintonia con la Convenzione Europea del Paesaggio, per il buon esito di una politica di valorizzazione del paesaggio, si dovrebbero promuovere campagne di sensibilizzazione dei cittadini all'apprezzamento di quei valori riconosciuti come irrinunciabili che costituiscono la base di un'alleanza per la trasmissione intergenerazionale del patrimonio culturale in quanto identità della comunità locale e della Nazione³, da far valere particolarmente quando il cittadino abbia un ruolo determinate nella filiera delle trasformazioni paesistiche del territorio come committente o progettista o amministratore pubblico o membro delle commissioni locali per il paesaggio.

PROBLEMATICHE APERTE

Lo scenario descritto propone alcune criticità che dovranno essere affrontate nell'ambito della revisione della l.r. 12/2005.

La soppressione delle province comporta una discontinuità nel sistema della pianificazione regionale che viene così a perdere quel carattere di compattezza che sembrava essere peculiare

¹ Si veda la fig. 1

² Si veda la fig. 2

³ Codice Urbani, art. 131, c.2 "Il Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità della nazione, in quanto espressione di valori culturali";

dell'architettura della legge regionale. Il salto di scala tra il PPR e il PGT risulta eccessivo senza la mediazione del Piano Territoriale di Coordinamento, strumento intermedio alle cui *previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici* la l.r. 12/2005 assegna *efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT* (art. 18). Una specifica missione volta ad un progressivo avvicinamento alla concreta realtà territoriale con una interpretazione più dettagliata del PPR e con l'individuazione di unità di paesaggio che superino la frammentazione amministrativa comunale, attuando così il ruolo di coordinamento che la legge assegna al piano provinciale. A livello di pianificazione questo vuoto dovrà essere colmato, decidendo il destino dei PTCP vigenti e individuando anche i soggetti ai quali assegnare la loro gestione. L'aspetto gestionale risulta particolarmente importante per la verifica di compatibilità dei PGT comunali che attualmente spetta alla Provincia con riferimento al proprio Piano di Coordinamento (art. 13); questa competenza non potrà essere elusa se si vorrà che il mosaico complessivo degli strumenti urbanistici abbia coerenza, per questa ragione dovrà essere comunque riassegnata. Allo stato attuale la Regione ai sensi dell'art. 13, comma 8 della l.r. 12/2005 verifica i PGT solo per comuni che il PTR abbia definito per l'attuazione di obiettivi prioritari (es. laghi e siti UNESCO). Queste considerazioni si pongono anche per l'istituenda Città Metropolitana.⁴ Il tema di gestione dell'aspetto paesaggistico del territorio propone il rapporto tra Piano e Progetto che apre alla riconsiderazione non solo della legge 12/2005, ma anche del Piano Paesaggistico Regionale secondo due modelli alternativi:

- l'identificazione di ambiti di tutela paesaggistica con divieto di trasformazioni edificatorie, o con forti e ben definite limitazioni in sintonia con forme di pianificazione conformativa o precettiva. Sono favorevoli: le associazioni ambientaliste e le Soprintendenze, è contrario in particolare l'INU (si veda il rapporto sulla proposta Realacci);
- la pianificazione performativa che prevede una modalità di gestione più flessibile basata su l'identificazione di ambiti di trasformazione orientata mediante criteri differenziati.

Questo secondo modello comporta che all'approvazione del piano segua una fase successiva di accompagnamento alla sua attuazione che potrebbe avere il seguente sviluppo:

Una componente fondamentale degli strumenti di pianificazione è il quadro conoscitivo, attraverso il quale si manifesta il rapporto tra il soggetto pianificatore e il territorio, la consapevolezza della sua dimensione paesistico/culturale. È opportuno valorizzare questo patrimonio informativo per promuovere un'azione di **Conoscenza e Partecipazione** rivolta a tutti i cittadini al fine di renderli consapevoli dei valori paesaggistici del territorio così come sono stati identificati nel quadro conoscitivo del Piano e parallelamente, avvalendosi di una rappresentazione semplificata destinata ai soggetti non tecnici, comunicare i programmi di trasformazione proposti dal piano. Il cittadino acquisisce in tal modo una capacità di giudizio da far valere nella fase di partecipazione diffusa e diventa soggetto attivo nella successiva fase di monitoraggio.

Per il buon esito di questa operazione occorre che il piano sia dotato di un quadro conoscitivo ben descritto e motivato e soprattutto sia stata predefinita e cartografata la classificazione di sensibilità paesaggistica delle diverse parti del territorio comunale. La rilevanza di questa valutazione agli effetti di un corretto e trasparente rapporto tra specifica sensibilità paesaggistica e previsioni di ambiti di trasformazione territoriale comporta che non sia solo il PPR a richiederne la redazione, ma costituisca anche una documentazione esplicitamente richiesta più autorevolmente dall'articolo 8 della l.r. n. 12/2005.

Un'azione di monitoraggio attentamente organizzata costituisce lo strumento insostituibile per governare responsabilmente l'attuazione di piani strategici, senza la quale non potrà realizzarsi la complessa architettura pianificatoria definita dalla legge di governo del territorio. Ogni livello di pianificazione dovrà essere attivato per monitorare l'intero processo e potranno conseguentemente essere promosse eventuali azioni correttive. La Regione, in attuazione dei disposti dell'art. 42 del P.P.R., si impegna a predisporre periodicamente un *“rapporto sullo stato e l'evoluzione del paesaggio e della pianificazione paesaggistica”* che dia conto dell'attività di monitoraggio anche con l'apporto degli enti locali, degli ordini professionali e delle associazioni che potranno esercitare un'azione di sollecitazione nel caso di inadempienza. È comunque opportuno che il rapporto venga reso pubblico con una cadenza almeno biennale.

⁴ Si veda la fig. 3

FIGURA 1

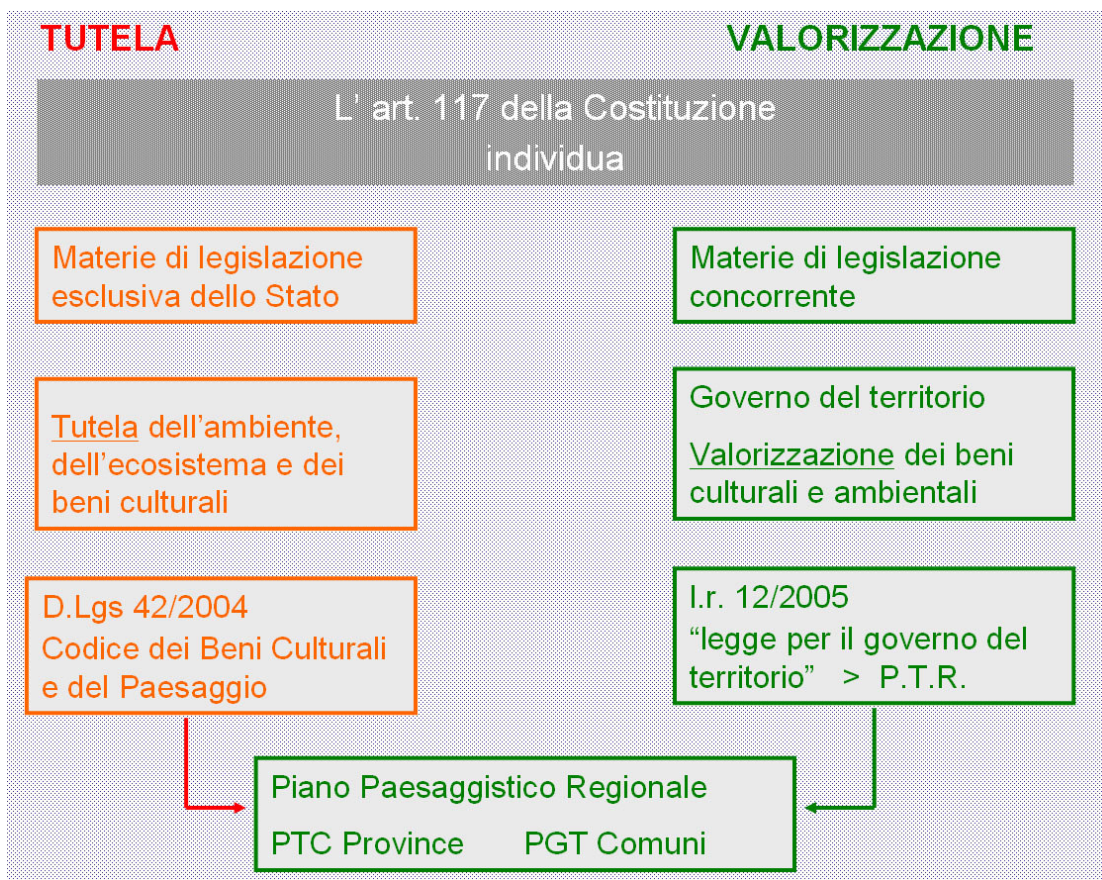


FIGURA 2

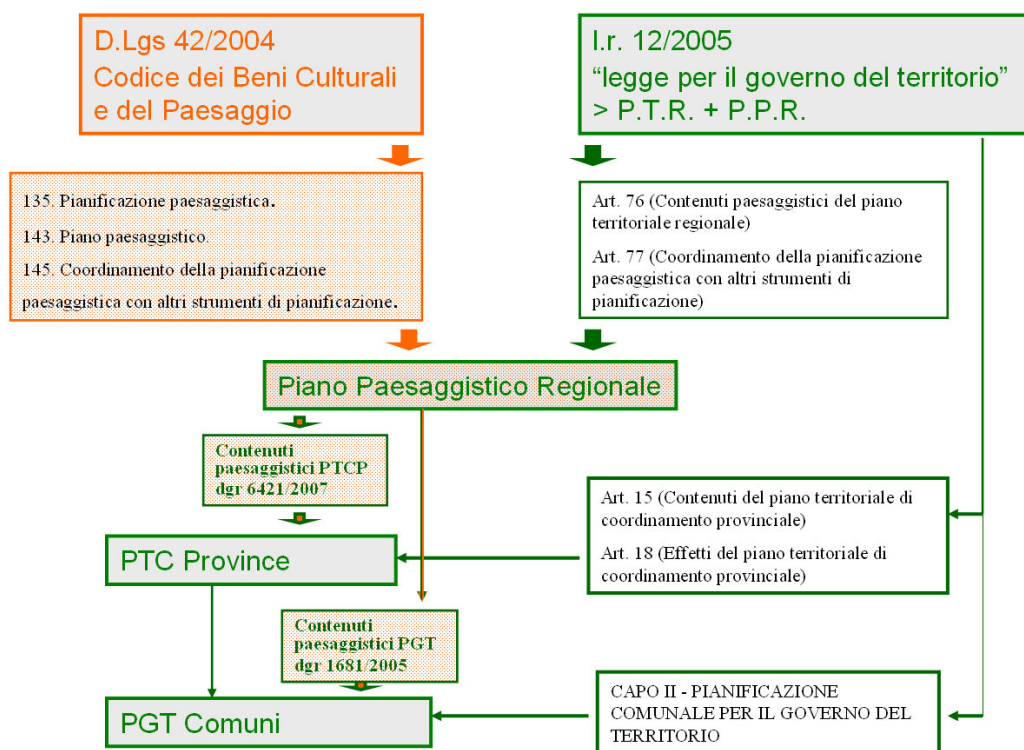


FIGURA 3

