

Pianificazione territoriale e urbanistica tra nuove sfide ambientali ed economiche

Maurizio Tira

Ingegnere, Professore Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica nell'Università degli Studi di Brescia

Delegato del Rettore per le disabilità

Presidente del Consiglio di Coordinamento didattico dei Corsi di Laurea in Ingegneria civile e Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio

Introduzione: crisi dell'urbanistica quale crisi della progettualità

L'azione di redazione di un piano richiede una condivisione della volontà stessa di pianificare, ovvero di prefigurare uno scenario futuro possibile per una comunità insediata in un territorio dato.

- Definire “uno scenario” richiede competenze in merito ai possibili assetti: è il compito del tecnico.
- Definire “un futuro” richiede una certa dose di fiducia nella possibilità stessa che un futuro esisterà: è un compito diffuso a tutta la società e delegato alla classe politica di turno.
- Dare al piano una “possibilità” significa costruire la condivisione della popolazione insediata sullo scenario dello spazio fisico e sulle conseguenze, ambientali, sociali ed economiche.

Di alcuni punti di crisi nella definizione dello scenario si dirà più oltre. È però essenziale partire da una prima riflessione sulle trasformazioni della classe politica.

L'attuale classe politica ed amministrativa è frutto del sistema elettorale che ha eliminato i partiti politici tradizionali e li ha sostituiti con l'individuazione leader-istica del capo (elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia e indicazione dei presidenti delle regioni e del presidente del consiglio). È questo un sistema che tende sempre di più alla ricerca di personalità e di individualità a scapito del confronto diretto con cittadini e persone impegnate.

Se questo succede in generale in politica, ancora di più rischia di creare distorsioni o disastri nelle scelte urbanistiche, mezzo facile ed efficace per l'acquisizione del consenso, anziché frutto di una progettualità. Prima dell'avvento di questi sistemi elettorali, i programmi erano frutto di un dibattito interno dei singoli partiti politici e diventavano progettualità per il successo elettorale. Salvo qualche distorsione, non infrequente, era la ricerca del bene comune e l'interesse della collettività lo spirito che determinava le scelte più opportune. Ora non è più così: non è un caso che - nonostante il sistema elettorale col premio di maggioranza - non si registri la governabilità teorizzata, anzi si sia sempre più spesso in presenza di crisi amministrative causate nella maggior parte dei casi proprio dalle scelte urbanistiche. Manca la capacità progettuale che un tempo faceva le amministrazioni protagoniste del modello di città e dello sviluppo economico, nella consapevolezza che il territorio (così come lo stato) è un patrimonio comune da costruire, da migliorare, da consolidare, non da conquistare.

Non pare possibile affrontare una tale sfida, culturale prima che tecnica, senza un ampio dibattito nella società, senza una riaffermazione dell'etica dell'agire pubblico, senza una rinegoziazione delle regole e senza il faro della ricerca del bene comune.

La pianificazione territoriale e l'urbanistica stanno vivendo una stagione particolare

Se non v'è la volontà o la capacità di costruire uno scenario possibile di futuro, non si può costruire un Piano urbanistico.

Forse la lunga fase di ripensamenti, incertezze normative, sperimentazioni che interessano l'urbanistica degli ultimi quindici anni non sono che la conseguenza di una disaffezione profonda.

Sono tuttavia due i versanti su cui si gioca la partita:

- le sfide ambientali non risolte, che fanno propendere per un rallentamento dei consumi di nuovi suoli agricoli e naturali: mai come oggi la pressione sull'ambiente è divenuta insostenibile, anche se sono discordanti le opinioni circa gli effetti permanenti che essa avrà;
- le sfide di stabilità economico-finanziaria per gli Enti Locali, a fronte dei tagli da parte dello Stato, che fanno propendere per un consumo continuo di nuovi suoli agricoli e naturali: mai come oggi (salvo conferma dell'inversione di tendenza) le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione sono state indispensabili per i comuni a garantire la permanenza dell'offerta di servizi pubblici da parte delle Amministrazioni comunali.

Del resto non mancano le sfide per provvedere alle nuove domande poste dalle popolazioni insediatesi in Italia e per le nuove espressioni del bisogno della società. Ovvero non mancano le occasioni per interrogarsi sul futuro.

La risposta in termini urbanistici è complessa e non può essere confinata all'urbanistica la responsabilità di risoluzione di tutti i problemi degli Enti locali. È richiesta una capacità di trovare soglie di efficienza, forse mai prima esplorate, attraverso l'attivazione delle risorse sociali ed economiche e attraverso la costituzione di reti dedicate ai vari servizi impegnate sulla riflessione strategica sul futuro.

La pianificazione urbanistica in Lombardia

Negli ultimi anni, molte regioni italiane hanno ridefinito il quadro normativo, ripensando forme, articolazioni e tempi dei piani urbanistici comunali e dei piani di coordinamento provinciali.

La Lombardia, con un certo ritardo rispetto alle altre grandi regioni, ha portato a compimento il progetto di riforma della legislazione urbanistica nel marzo del 2005.

Con l'approvazione della Legge quadro, la Legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" (e succ. modifiche e integrazioni) ¹, si è giunti - con una notevole accelerazione finale - alla definizione di una norma che di fatto è ancora in divenire ².

La sfida che si pone per il governo del territorio è significativa, sia per la vastità della regione, che per la ridotta scadenza temporale posta dal dettato normativo: i comuni che hanno approvato o, come nella maggior parte dei casi, stanno elaborando un nuovo strumento urbanistico comunale generale sono 1546 e dovranno farlo entro il 31 marzo 2011 ³.

¹ Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" (BURL n. 11, 1° suppl. ord. del 16 Marzo 2005).

² Si registrano già quattro modifiche (tutte parziali, seppur di diversa portata) ed almeno altrettante delibere di Giunta regionale, a definizione di aspetti procedurali. Le modifiche normative sono state introdotte con le LLRR:

- 27 dicembre 2005, n. 20, "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), in materia di recupero abitativo dei sottotetti esistenti" (B.U.R.L. n. 52 del 27 dicembre 2005);
- 14 luglio 2006, n. 12, "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 'Legge per il governo del territorio'" (BURL n. 29, 1° suppl. ord. del 18 Luglio 2006);
- 14 marzo 2008 n. 4 "Ulteriori modifiche e integrazioni alla L.R. n. 12/2005 per il Governo del Territorio", (BURL n. 12, 1° suppl. ord. del 17 Marzo 2008)
- 10 marzo 2009, n. 5 "Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche - Collegato ordinamentale" (BURL n. 10, 1° suppl. ord. del 13 Marzo 2009).

³ La prima scadenza posta dalla legge era il 31 marzo 2009, ma è stata due volte prorogata e non è esclusa una nuova dilazione.

Una “stagione pianificatoria” che da tempo non si registrava, segnata dalla sostanziale modifica dell’articolazione del piano comunale e anche dalla introduzione dell’applicazione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ⁴, limitatamente alla parte “strategica” del piano.

La legge conclude un decennio di dibattito e di modifiche parziali, le più rilevanti delle quali sono state introdotte con i seguenti provvedimenti:

- la L.R. 23/97 ⁵, la quale ha introdotto la possibilità (amplissimamente sfruttata dalle Amministrazioni comunali) di apportare varianti parziali ai Piani Regolatori Generali Comunali (PRG) con procedura semplificata, seppur entro limiti spaziali e quantitativi;
- la L.R. 1/00 ⁶, di definizione delle nuove procedure di approvazione dei piani, in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112;
- la L.R. 1/01 ⁷, che ha introdotto il Piano comunale dei servizi;
- la L.R. 9/99 ⁸ che ha rilanciato la Legge 179/92 sull’applicazione dei Programmi Integrati di Intervento (PII), introducendo una nuova regolamentazione dei rapporti tra pubblico e privato in relazione alla realizzazione di opere di interesse pubblico.

L’impressione diffusa riguardo tale processo di riforma graduale era ed è quella di una progressiva liberalizzazione ed indipendenza dell’azione comunale, sia nel consentire varianti semplificate al PRG, che nell’accelerazione dell’applicazione dei PII.

Mai tuttavia si rinunciò alla pianificazione generale ed omnicomprensiva, basata sul tradizionale quadro conoscitivo (innovato nella rappresentazione e restituzione “obbligatoria” di ogni contenuto nel Sistema Informativo Territoriale della regione), ed ancorata al quadro legislativo delle Norme Tecniche d’Attuazione.

Nondimeno sono stati introdotti una serie di elementi innovativi, almeno nelle intenzioni, che si scontrano, come si commenterà più avanti, con una realtà territoriale ed amministrativa peculiare, forse non sufficientemente considerata.

I principi ispiratori della legge e le principali innovazioni

La modifica terminologica operata dalla legge quadro lombarda, da “urbanistica” a “governo del territorio”, non è meramente nominale.

Governo, nel senso che le azioni urbane sono sempre più di gestione dei processi, anche sociali, che interessano la città e nell’ottica di un nuovo ruolo riconosciuto ai “portatori di interesse”, non solo controllori ex-post delle scelte delle amministrazioni, ma parte attiva nel processo decisionale.

Territorio, perché una sfida significativa per il futuro dello sviluppo sostenibile si gioca in una migliore definizione dei modelli di sviluppo del territorio extraurbano, delle aree agricole, ancora sufficientemente vaste, ma sempre meno utilizzate ai fini della produttività primaria.

Il governo del territorio si caratterizza per:

- a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti;
- b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni;
- c) la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati.

⁴ Ai sensi della Direttiva 2001/42/CE, introdotta nell’ordinamento nazionale dal D. Lgs. 152/2006 (e s.m.i.), successivamente all’entrata in vigore della legge regionale lombarda.

⁵ L.R. 23 giugno 1997, n. 23 “Accelerazione del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e disciplina del regolamento edilizio” (BURL n. 96, 2° suppl. ord. del 27 giugno 1997).

⁶ L.R. 5 gennaio 2000, n. 1 “Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)” (BURL n. 2, 1° suppl. ord. del 10 gennaio 2000).

⁷ L.R. 19 gennaio 2001, n. 1 “Disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico” (BURL n. 3, 1° suppl. ord. del 19 gennaio 2001).

⁸ L.R. 12 aprile 1999, n. 9 “Disciplina dei programmi integrati di intervento” (BURL n. 15, 1° suppl. ord. del 16 aprile 1999).

La legge, più precisamente, *si ispira ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza.*

La Regione (...) *provvede:*

- a) *alla definizione di indirizzi di pianificazione atti a garantire processi di sviluppo sostenibili;*
- b) *alla verifica di compatibilità dei piani territoriali di coordinamento provinciali e dei piani di governo del territorio (...) con la pianificazione territoriale regionale;*
- c) *alla diffusione della cultura della sostenibilità ambientale con il sostegno agli enti locali e a quelli preposti alla ricerca e alla formazione per l'introduzione di forme di contabilità delle risorse;*
- d) *all'attività di pianificazione territoriale regionale.*

La Regione, *in collaborazione con le province e gli altri enti locali, promuove, attraverso gli strumenti di pianificazione (...), il recupero e la riqualificazione delle aree degradate o dismesse, che possono compromettere la sostenibilità e la compatibilità urbanistica, la tutela dell'ambiente e gli aspetti socioeconomici (art. 1).*

La L.R. 12/05 è però forse più nota per l'introduzione di un istituto, già empiricamente sperimentato in Lombardia e altrove, la perequazione⁹. Anzi, all'art. 8, c. 2, lett. g) la *perequazione* si declina in tre accezioni: *compensazione, perequazione (propriamente detta), incentivazione.* La L.R. 12/05, all'art. 11 cc. da 1 a 5, recita:

1. *Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3 (ovvero aree vincolate dal punto di vista ambientale, n.d.r.).*

2. *Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.*

2 bis. *I comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso.*

3. (...) *Alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.*

⁹ Con il termine "perequazione" nella letteratura specializzata (ma anche nei testi e proposte di legge) si raggruppano una serie di tematiche riguardanti in generale i criteri mediante i quali si persegue l'equità distributiva tra le proprietà fondiarie assoggettate dai piani urbanistici a trattamenti differenziati che determinano situazioni di sperequazione tra aree che si trovano sostanzialmente in situazioni analoghe; in particolare tra quelle assoggettate a vincoli (di legge e/o di piano) e le aree adiacenti, classificate come edificabili o per lo meno non soggette a vincoli (CNSU, 2004).

Dalle prime sperimentazioni (anni '90) che riguardavano essenzialmente interventi nell'ambito di comparti urbanistici ben definiti, con trasferimento dei diritti edificatori dalle zone per servizi a quelle edificabili, si è progressivamente passati ad applicazioni sempre più estensive, con il trasferimento di diritti edificatori tra zone non contigue individuate nel piano urbanistico. Tra le esperienze più significative si ricordano i PRG di Torino e Ravenna (CNSU, 2010).

4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni.
5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, (...) nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse, di cui all'articolo 1, comma 3 bis, e ai fini della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004.

In sostanza la possibilità di attivare processi perequativi, si allarga alla compensazione di interessi non sfruttabili perché le aree sono site in contesti pregiati dal punto di vista ambientale e alla possibilità di utilizzo della “leva volumetrica” quale incentivo a interventi di riqualificazione e recupero, nonché di edilizia bioclimatica e risparmio energetico.

Si noterà dalla lettura della norma che il concetto di perequazione è esteso rispetto alle esperienze prima citate (si parla appunto di perequazione *diffusa*) e che i diritti edificatori di perequazione e compensazione sono commerciabili.

La complessità (per alcuni incostituzionalità) di tale principio è tale che l'applicazione “spinta” della perequazione è praticamente nulla in Lombardia, operandosi nei PGT per lo più una “perequazione di comparto”, del tutto simile a quella già sperimentata empiricamente.

Il Piano di Governo del Territorio (PGT) in sintesi

Il testo della legge è suddiviso in due parti:

- la prima, denominata "Pianificazione del territorio", contiene la disciplina della materia;
- la parte seconda riveste carattere essenzialmente ricognitivo della normativa vigente in materia di gestione del territorio, alla quale vengono però apportati adeguamenti.

La L.R. 12/05 propone il superamento del tradizionale Piano regolatore generale (PRG), previsto dalla LUN 1150/42 e dalla L.R. 51/75 (ora abrogata).

Il nuovo modello è incentrato sullo strumento del PGT, che si articola in tre documenti:

- il Documento di piano,
- il Piano dei servizi
- il Piano delle regole.

Il Documento di piano contiene gli elementi conoscitivi del territorio e le linee di sviluppo che l'Amministrazione comunale intende perseguire, non ha effetti di conformazione della proprietà dei suoli e deve essere aggiornato con cadenza almeno quinquennale, anche senza l'aggiornamento dei successivi due strumenti, con i quali però - in sede di prima applicazione della legge – deve essere contestualmente approvato. Dal punto di vista strutturale, esso si configura come un atto con caratteri prevalentemente strategici e di regia della politica complessiva sul territorio.

L'armonizzazione tra insediamenti e città pubblica e dei servizi viene affidata al Piano dei servizi. Si tratta di uno strumento già presente nell'ordinamento urbanistico per effetto della L.R. 1/01 che lo configurava quale elaborato specifico del PRG, ma non soggetto a separata approvazione. Nel nuovo modello di pianificazione il Piano dei servizi viene confermato e ulteriormente valorizzato, in particolare con la esplicita previsione del necessario raccordo con la programmazione comunale delle opere pubbliche e delle infrastrutture. Il Piano dei servizi, le cui previsioni hanno carattere prescrittivo e vincolante, non ha termini di validità, salvo che per i vincoli espropriativi che hanno efficacia quinquennale. In prima applicazione della legge viene approvato contestualmente agli altri due documenti, ma a regime può essere modificato singolarmente.

Gli aspetti regolamentativi e gli elementi di qualità della città costruita sono affidati ad una ulteriore e autonoma articolazione del PGT, ovvero il Piano delle regole, che ha valore prescrittivo, produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli ed ha validità indeterminata. In prima applicazione della legge viene approvato contestualmente agli altri due documenti, ma a regime può essere modificato singolarmente

Il Documento di piano, infine, governa i Piani attuativi comunali, rappresentati da tutti gli strumenti previsti dalla legislazione statale e regionale previgente.

Alcuni spunti di riflessione critica sull'urbanistica

Con la L.R. 12/05 si è aperta in Lombardia una nuova stagione pianificatoria certamente stimolante, dal punto di vista delle possibilità di innovazione che introduce in una materia e in un contesto sociale ed economico in continua evoluzione, ma non priva di molti punti deboli e di evidenti elementi di criticità. Nel seguito se ne evidenzieranno soltanto alcuni, con la finalità di portare l'attenzione sull'effetto (se esiste) di una nuova norma sull'assetto territoriale, evidenziando una particolare preoccupazione per la dimensione dell'impatto ambientale delle trasformazioni del territorio.

Le istanze particolari e la mancanza di strategie

La legge pone a tutti i comuni una scadenza perentoria per la redazione del nuovo strumento urbanistico, il PGT. Tale scadenza, inizialmente posta a quattro anni dall'entrata in vigore della legge, è già stata prorogata due volte.

L'obbligo di revisione dello strumento urbanistico poteva tuttavia non implicare una scadenza temporale, in una situazione di difficoltà economica degli Enti locali (alcuni piccoli comuni non riescono a reperire le risorse necessarie per l'affidamento dell'incarico professionale) e di relativa debolezza della domanda abitativa. Anzi, poiché la storia dimostra che è assolutamente improbabile che un nuovo strumento di pianificazione determini "di per sé" un migliore governo del territorio, l'innovazione poteva attuarsi solo quando i comuni avessero ritenuto necessario rifare il piano in vigore. La scadenza temporale perentoria, al di là dell'indurre la necessità di proroghe e quindi incertezza normativa, determina soprattutto effetti inattesi.

Con la L.R. 1/00 fu introdotto l'istituto dell'istanza all'avvio del procedimento da parte di chiunque ne abbia interesse (...) ai fini della determinazione delle scelte urbanistiche (art. 14, lett. a)). L'articolo è stato ripreso dalla L.R. 12/05: *Prima del conferimento dell'incarico di redazione degli atti del PGT, il comune pubblica avviso di avvio del procedimento su almeno un quotidiano o periodico a diffusione locale e sui normali canali di comunicazione con la cittadinanza, stabilendo il termine entro il quale chiunque abbia interesse, anche per la tutela degli interessi diffusi, può presentare suggerimenti e proposte (art. 13, c. 2).*

A causa di questo meccanismo discutibilissimo (benché nobilmente motivato), si viene a sovrapporre una fase preliminare di raccolta di istanze - che sono nella quasi totalità riferibili ad interessi privati molto particolari e molto poco utili alla definizione delle scelte degli strumenti urbanistici -, con quella di definizione delle scelte strategiche del Documento di Piano del PGT.

In sostanza l'amministrazione comunale si trova a dover definire indirizzi strategici, avendo "sul tavolo" richieste minute pervenute da un numero percentualmente significativo di elettori veri o potenziali¹⁰.

La tentazione dell'esame (più facile) del particolare a scapito della definizione del quadro strategico (molto più difficile) è tale da mettere in difficoltà anche gli amministratori meglio intenzionati!

Dal punto di vista meramente concettuale, il risultato è in ogni caso lo sviamento della discussione dalle reali scelte di prospettiva ad un'analisi "accurata" di scelte minute. Ne deriva una prima generazione di Documenti di Piano che sono spesso il catalogo di piccole scelte "selezionate" dalle istanze presentate, con l'obiettivo ritenuto virtuoso di contenere l'accoglimento entro percentuali accettabili (un 10% di positivo accoglimento è considerato virtuoso, ma può tradursi in scelte comunque episodiche e in un numero - e conseguente peso insediativo - tutt'altro che trascurabile).

¹⁰ Si può rozzamente stimare in un intervallo che varia tra lo 0,5 e il 5% la percentuale di popolazione che formula istanze, con una percentuale crescente inversamente alla dimensione demografica.

La carenza di riflessione strategica inficia il significato stesso del Documento di Piano, vanificando quella che è forse l'innovazione più forte della normativa. In sostanza, se non vi fosse l'obbligo di "mettere mano" al piano¹¹, molte istanze non esisterebbero nemmeno.

È infatti diffusa la convinzione che nel rapporto tra privato e pubblico si debba tenere un atteggiamento mercantile: chiedere quando si può lecitamente farlo, perché potrebbe sfumare l'occasione e chiedere 100 per ottenere 10.

Una precisazione doverosa: non si vuole in alcun modo sminuire l'importanza della partecipazione della popolazione al processo di piano, né tantomeno ignorare possibili legittime aspettative. La partecipazione è indispensabile e proficua, ma andrebbe orientata primariamente alla condivisione delle scelte strategiche, e solo in un secondo momento alla verifica delle scelte puntuali!

Il "consumo di suolo" indotto da falsi bisogni

A corollario di quanto sopra, aver imposto a tutti i comuni la redazione di un nuovo strumento urbanistico ed adottare il sistema delle istanze sta portando la Regione ad un nuovo consumo di suolo (o meglio utilizzo di suolo per nuove urbanizzazioni) che altrimenti non sarebbe esistito.

Se tutti i comuni lombardi, pur a seguito di un processo come detto "virtuoso" che porti ad "ignorare" la maggior parte delle istanze particolari, inseriranno in media (ed in molti casi lo hanno già fatto) dieci ettari di ambiti di trasformazione (stima cautelativa), la Regione Lombardia composta da 1546 comuni vedrà un aumento della superficie urbanizzabile pari a oltre 154 chilometri quadrati (sugli attuali 2.880). Quindi un aumento di oltre il 5%, ma non definito sulla base di spinte insediative o di processi di offerta volti alla calmierazione dei prezzi o ancor meglio all'offerta di edilizia sociale. Si tratterà fra l'altro, in molti casi, di una crescita "fasulla", sia perché non motivata, sia perché - nella attuale crisi congiunturale - non immediatamente realizzata.

La non realizzazione porta poi con sé un ulteriore effetto perverso: nei bilanci comunali sempre più deficitari si introducono previsioni di entrate per oneri di urbanizzazione, anche a copertura delle spese correnti (dovremmo dire *si introducevano* se permane la recente modifica normativa che impedisce tale operazione), oneri che poi non vengono incamerati, falsando la possibilità stessa di quadratura del bilancio!

Del resto poiché è noto che le previsioni urbanistiche, anche quelle non influenti sul regime dei suoli quali sono quelle del Documento di Piano, hanno un elevato livello di irreversibilità, il destino di quei terreni naturali o agricoli sarà segnato.

Oggi la crescita urbana non è un dato scontato e la domanda sociale si sposta sempre più su livelli di qualità dei servizi e controllo del valore immobiliare, ma è paradossale introdurre uno strumento che si ispira al principio della sostenibilità, la quale - come effetto magari inatteso (!) - porta all'aumento ingiustificato del peso insediativo teorico.

La pianificazione senza il piano

Se come si è detto cresce la disaffezione verso il piano urbanistico, non vengono meno le necessità di trasformazioni urbanistiche.

Ne risulta che le operazioni più importanti si attuano con la programmazione negoziata (i Programmi Integrati di Intervento), al di fuori e prima del PGT.

Ciò potrebbe essere una strada non disdicevole, ma è contro lo spirito originario della legge che prevede che il territorio sia pianificato con uno strumento urbanistico generale e che poi, per la dovuta flessibilità e per la necessità di seguirne le evoluzioni (talvolta rapide) del mercato immobiliare, nonché le mutevoli esigenze dei servizi per la collettività locale, si attui e magari si aggiorni attraverso episodi limitati nello spazio (e più celeri, almeno nell'auspicio).

In mancanza del PGT il processo è schizofrenico, e dove molte trasformazioni si decidono prima del Piano generale (con esiti negativi sulla partecipazione, sulla coerenza delle scelte e sulla valutazione degli impatti ambientali), il PGT si svuota di significato diventando un collage di situazioni pre-definite.

11 Si tenda presente che molti comuni lombardi avevano uno strumento urbanistico comunale vigente tutt'altro che obsoleto, o meglio approvato anche da pochi mesi.

La questione ambientale

Sullo sfondo, ma in chiara evidenza per molti, la tematica ambientale.

La tematica ambientale ha assunto da tempo un ruolo rilevante nel dibattito scientifico e politico e quindi una notevole visibilità mediatica.

Molti settori d'attività antropica sono interessati dal dibattito sul risparmio energetico, sulla riduzione dei consumi, sullo smaltimento dei rifiuti e dei reflui, sul contenimento delle emissioni.

Paiono sfuggire a questa diffusa coscienza le norme e le prassi di pianificazione e gestione del territorio. Non è immediatamente evidente quale sia il ciclo delle trasformazioni territoriali: dall'utilizzo di suoli agricoli o naturali; alle infrastrutturazioni; all'uso di materiali per le costruzioni e al relativo consumo energetico; alla produzione di rifiuti; all'impatto indotto dalle attività umane che si installano nei nuovi insediamenti; ecc..

In sostanza il Piano urbanistico che tradizionalmente al livello comunale veniva chiamato "regolatore", in realtà non ha saputo regolare un armonico assetto del territorio ed è stato strumento di una effettiva de-regulation.

Per esempio il piano urbanistico spesso non ha impedito la costruzione in aree sensibili dal punto di vista ambientale, dove la prassi delle comunità locali non l'aveva mai consentito. Si pensi per tutti al fallimento della Legge 431/85, cosiddetta "Legge Galasso", che imponendo un vincolo teorico su amplissime parti del territorio e lasciandone la definizione e gestione ai comuni ne ha di fatto vanificato ogni possibile efficacia.

La recente introduzione della Valutazione Ambientale Strategica di Piani e programmi (quindi anche dei piani urbanistici) ai sensi della Direttiva CE 42/2001 ha sollevato la tematica, ma non ha certamente ancora trovato un riscontro soddisfacente, né nelle metodologie per la redazione dei Rapporti Ambientali, né nelle procedure, né tantomeno nella reale efficacia delle valutazioni ambientali rispetto alle scelte dei Piani. Infatti gli esiti dei primi anni di applicazione della VAS non sono certo entusiasmanti. Salvo casi particolari, pare che le scelte vengano fatte rispondendo a logiche "antiche" e ben consolidate e che gli effetti ambientali presunti siano di fatto sempre sostenibili.

Certamente deve ancora essere fatto un grande lavoro di codifica dei contenuti minimi, di definizione degli indicatori ambientali, di impostazione del monitoraggio e di reale effettuazione dello stesso.

Anche rispetto all'effetto più immediatamente dannoso di una cattiva gestione del territorio, le catastrofi naturali ed in particolare idrogeologiche, i piani non hanno sortito esiti significativi, anzi talvolta hanno contribuito ad innalzare le condizioni di vulnerabilità ed esposizione, aumentando di fatto il rischio.

Secondo l'Autorità di Bacino del Po, in 50 anni nelle fasce A e B del PAI di questo fiume (97.300ha ca.) si sono persi:

- 8.000ha di coperture vegetali permanenti e boschi,

- 3.000ha di aree umide,

mentre si sono avuti come incrementi:

+ 9.600ha di aree agricole,

+1.250ha di aree urbane.

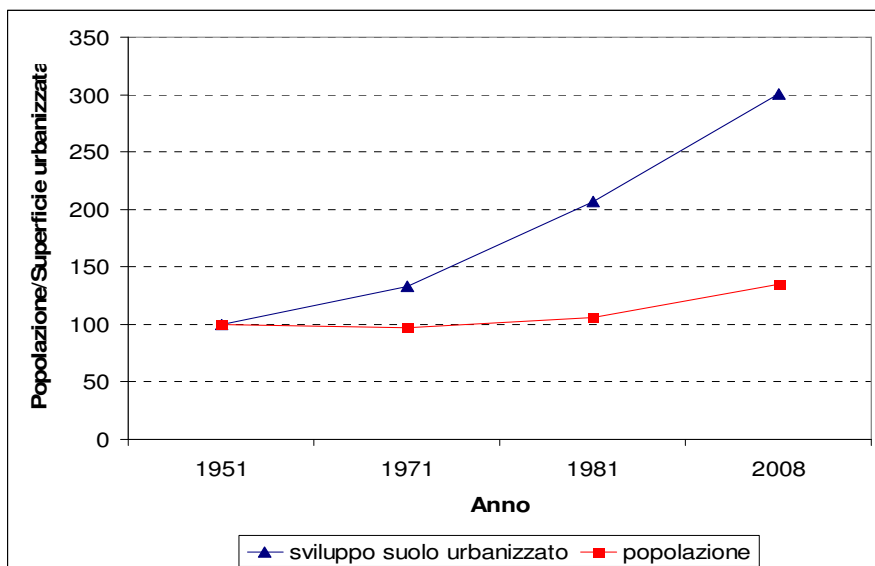
Che le superfici urbanizzate dei comuni italiani crescano ad un ritmo maggiore che in altri paesi europei è un dato consolidato ¹².

Si pensi che nel periodo 1999-2004 il tasso di crescita delle coperture urbane nella Provincia di Brescia, forse la provincia italiana che ha visto il maggior incremento tendenziale, è sempre positivo: + 4,6% in città e + 17,2% negli ambiti esterni, ovvero - 1.345ha di aree agricole.

¹²

Si veda, tra gli altri, Tira and Badiani (eds.), *Urban containment: the Italian approach*, Maggioli, 2009.

Si veda a guisa di piccolo esempio, lo scostamento tra crescita demografica e della superficie urbanizzata in un piccolo pregiato territorio della provincia di Brescia occidentale: la Franciacorta, un ambito ormai molto noto per la qualità della produzione viti-vinicola e quindi caratterizzato da altre vocazioni “pregiate” (figura 1).



Andamento di popolazione residente e superficie urbanizzata nell'ambito della Franciacorta (Provincia di Brescia) nel periodo 1951-2008

In sintesi, la “questione ambientale” che assume ogni giorno maggiore rilevanza nel comune sentire, non sempre incrocia efficacemente le pratiche di pianificazione e governo del territorio messe in atto dalle amministrazioni locali.

Più frequentemente si ragiona sugli effetti ambientali problematici del vivere collettivo (soprattutto nelle aree urbane medie e grandi) e si evita di valutare il “ciclo” che porta a tali effetti: dalle trasformazioni di destinazione dei suoli, alla necessità di infrastrutturazione, al consumo idrico ed energetico, allo smaltimento dei rifiuti, ecc..

Esistono numerosi motivi per invertire la tendenza di crescita dell'uso di terreni agricoli, non ultimo la necessità di garantire la produttività del settore.

Infatti, se la globalizzazione e il mercato mondiale dei prodotti alimentari offusca la dipendenza della popolazione dalla produzione dei prodotti alimentari, non pochi movimenti agiscono in senso opposto per risvegliare la coscienza del legame tra produzione primaria e popolazioni insediate¹³.

Nel seguito tuttavia ci si soffermerà sugli aspetti più direttamente legati al governo del territorio.

Il costo delle infrastrutture

Come accennato più sopra, ogni intervento di nuovo impianto urbanistico presenta un costo di urbanizzazione assai elevato e non necessariamente compensato dagli oneri detti appunto “di urbanizzazione”.

I costi delle reti tecnologiche non sono infatti linearmente crescenti con i metri cubi o il numero di abitanti equivalenti come diversamente stimato nelle leggi urbanistiche regionali, per diversi motivi. Fra gli altri:

- vi sono soglie di operatività e di capacità oltre le quali sono necessari interventi onerosi, non prevedibili in fase di determinazione dei costi: cabine di trasformazione per gli impianti elettrici, impianti di pressione per le reti del gas, potenziamento degli impianti depurativi esistenti per le reti fognarie, ecc.;

- costi di manutenzione delle reti che normalmente non vengono quantificati nei costi di impianto e che quindi ricadono normalmente su tutti i residenti, tramite l'aumento delle tariffe;
- costi di gestione che non sono stimati nei costi di infrastrutturazione;
- costi legati all'ottimizzazione delle reti esistenti e che si palesano nell'estensione e in occasione dei nuovi impianti: si tenga presente che in molte realtà urbane le perdite delle reti acquedottistiche sono dell'ordine del 50% dell'acqua emunta o comunque immessa in rete.

La generazione di traffico

Tra gli effetti diretti della nuova popolazione insediata si riscontra senz'altro il traffico generato.

Esistono studi di matrice anglosassone che consentono di stimare la quantità in funzione di diverse destinazioni urbanistiche e quindi si possono, e sempre più spesso si devono, prevedere nuove infrastrutture stradali per far fronte alle mutate esigenze.

Nondimeno è chiaro che quello che è un fattore di generazione dello sprawl, ovvero l'elevata disponibilità del mezzo privato motorizzato, come più sopra descritto, si traduce a sua volta in un effetto: il possesso del mezzo privato è una necessità soprattutto se si risiede nelle aree meno dense anche della "densa" Lombardia, ovvero le città di medie e piccole dimensioni ed i centri in cui praticamente non esistono servizi di trasporto pubblico locale.

Dunque ogni nuova urbanizzazione genera nuovo traffico ed induce comportamenti insostenibili che non possono essere mutati velocemente visto l'elevatissimo costo di infrastrutturazione trasportistica pubblica quando gli insediamenti sono "dispersi".

Gli effetti ambientali: l'impronta ecologica

Ogni nuovo abitante teorico insediato porta con sé la domanda di nuovi consumi energetici, consumi idrici, la produzione di rifiuti, ecc..

Introdotta da Rees (1992) and sviluppata da Rees e Wackernagel (1994), l'impronta ecologica è un indicatore sintetico usato per stimare l'impatto della popolazione sull'ambiente, dovuto al suo consumo. L'impronta quantifica l'area totale degli ecosistemi terrestri ed acquatici necessari a far fornire tutte le risorse utilizzate in modo sostenibile e per assorbire tutte le emissioni prodotte.

L'impronta ecologica serve anche a commisurare gli effetti ambientali su un territorio rispetto alla capacità biologica del territorio, assumendo che normalmente la pressione della popolazione e il territorio su cui tale popolazione vive non coincidono.

Quale prospettiva e quale possibilità per il Piano urbanistico?

La pianificazione territoriale e urbanistica, indipendentemente dalla legge regionale che l'ha inquadrata e codificata, ha determinato nel passato alcuni esiti (ambientali) negativi importanti:

- il piano urbanistico non ha saputo e non sempre riesce a contrastare sviluppi abnormi e disordinati, che contraddicono il termine stesso "regolatore" usato tradizionalmente per il piano comunale;
- il piano non ha impedito e ancora non impedisce la costruzione in aree sensibili dal punto di vista ambientale, anche dove la prassi delle comunità locali non l'aveva mai consentito;
- il piano non solo non ha sempre protetto e non protegge dai rischi ambientali, ma in alcuni casi ha determinato e determina nuove condizioni di rischio che si palesano solo in occasione degli eventi rari (alluvioni, terremoti, ecc.);
- il piano ha ignorato l'importanza del territorio extraurbano e delle produzioni agricole e spesso tuttora le ignora.

La crescita urbana non è un dato scontato in questo momento storico. La domanda sociale si sposta sempre più su livelli di qualità dei servizi e controllo del valore immobiliare. Obiettivo primario in molte realtà è l'arresto del ritmo di crescita che ha caratterizzato le città italiane del secondo dopoguerra, puntando sul solo "recupero e riqualificazione" dell'esistente.

Nel caso di trasformazioni commisurate a bisogni socio-economici, serve definire criteri che misurando il costo dell'urbanizzazione, utilizzino metodi di compensazione preventiva delle trasformazioni sullo stato di naturalità dei terreni (sullo stile della norma della Provincia autonoma di Bolzano) e per gli effetti indotti (ad esempio la mobilità generata dagli attrattori).

Provando a tracciare sinteticamente le possibilità positive e le linee di comportamento, pare rilevante evidenziarne alcune, divise tra il piano dell' "assetto fisico" e il piano dell' "assetto antropico".

L'assetto fisico

1. "prendere sul serio" la Valutazione Ambientale Strategica del Documento di Piano e renderla efficace rispetto alle scelte, definendo al più presto un set di indicatori condivisi per il monitoraggio;
2. commisurare le scelte degli ambiti di trasformazione alle reali esigenze insediative ed attivare meccanismi che incentivino il recupero degli edifici esistenti;
3. nel caso di previsione di ambiti di trasformazione, definire criteri che misurando il costo dell'urbanizzazione, utilizzino metodi di compensazione preventiva¹⁴ delle trasformazioni sullo stato di naturalità dei terreni e per gli effetti indotti (ad esempio la mobilità generata dagli attrattori);
4. recuperare la prossimità attraverso una modalità sostenibile di spostamento, la qualità dei servizi, l'uso oculato delle risorse (energia, acqua, suolo, risorse culturali e naturali...);
5. ridefinire la valenza culturale del paesaggio;
6. rivalutare le valenze del territorio extraurbano anche rispetto alle nuove esigenze di produzione agricola;
7. scrivere un patto per la difesa del suolo che mobiliti risorse per la prevenzione delle catastrofi naturali, dando alla sicurezza il posto che merita in una società cosiddetta evoluta;

L'assetto antropico

8. recuperare il senso della bellezza dell'ambiente urbano, attraverso una operazione culturale prima che normativa;
9. prendere sul serio la partecipazione e concentrarla sulle scelte strategiche;
10. internalizzare nei bilanci i costi ambientali e sociali del modello di sviluppo urbanistico: forse si scoprirà la non sostenibilità economica di alcune operazioni di trasformazione territoriale;
11. affrontare con una operazione normativa nazionale il problema giuridico-amministrativo del regime dei suoli;
12. affrontare la nuova domanda abitativa delle classi economicamente più deboli;
13. ripensare l'offerta di servizi anche in funzione delle mutate esigenze della popolazione e dell'apporto del privato e della famiglia (il sostegno alla famiglia per molte attività assistenziali sarebbe certamente più economico);
14. pensare la città multiculturale, ovvero i luoghi centrali e dell'abitare anche in funzione di diverse culture, per diminuire il senso di estraniamento.

Tentando una sintesi: la sfida della bellezza di fronte ai nuovi abitanti

La conformazione della città storica italiana, spesso ammirata per la sua armonia, è il frutto di un consolidamento della "città di pietra", così come trasformata nei secoli dagli abitanti.

Probabilmente il "bello", pur sempre relativo, è dovuto alla percezione della lunga storia e all'adattamento degli spazi e degli edifici alla comunità insediata.

Chi vive nel luogo ha la percezione di averlo conformato e quindi lo sente suo.

La bellezza urbana non è solo e primariamente dunque la bellezza dei singoli eventi architettonici (come oggi si tende spesso a credere). È la bellezza degli spazi di connessione, degli spazi pubblici, dei micro-spazi

¹⁴ Per la compensazione ecologica preventiva, si veda – tra gli altri - Pileri, 2007.

Pare oggi di trovarsi di fronte ad una perdita di valore dello spazio pubblico da parte degli abitanti tradizionali della città (forse perché rifugiati nei confortevoli spazi privati, tra cui si annovera anche l'automobile, cellula privata che consuma continuamente spazi pubblici) e di un recupero di tale valore da parte dei nuovi abitanti, i city users e soprattutto le nuove popolazioni insediate.

Dunque si pone, tra le tante, la domanda di come conformare gli elementi che determinano la bellezza (o meno) della città di fronte a nuove esigenze, a nuove popolazioni che nel tempo modelleranno e trasformeranno questo spazio come è stato fatto nel passato.

L'integrazione deve valere anche per questo. Il quartiere del Carmine di Brescia è da anni oggetto di studio anche per questi motivi.

Non avendo soluzioni preconfezionate se ne può indicare una: il recupero dello spazio pubblico, che di fatto è per grande parte parte spazio per la mobilità, attraverso una grande operazione di micro-sistemazioni urbane.

A Brescia ne sono state fatte anche nel recente passato, ma dovrebbero continuare con una linea di coerenza. Le città europee più interessanti si muovono su questa linea. I grandi progetti di architettura non restano isolati, ma spingono le micro-trasformazioni (i percorsi pedonali, le piazze e gli slarghi, le soste, le fontane ...).

Di fatto tali spazi saranno più accoglienti per chi ancora ha l'abitudine (o la necessità) di viverli con interesse e sono soprattutto le nuove popolazioni insediate.

Desenzano del Garda, 17 febbraio 2011