

# Nuove regole per la città sostenibile

*I limiti del piano urbanistico tradizionale sono qui esaminati attraverso una attenta lettura delle motivazioni temporali, conoscitive e previsionali dei fenomeni in atto, comparati a scenari di sviluppo a medio-lungo termine, nelle città italiane*

## L'autorevolezza perduta del piano

La riflessione sul fallimento dell'urbanistica caratterizza il dibattito culturale e tecnico-professionale da un paio di decenni. Radicata, a mio parere, nella sottaciuta incapacità (o mancanza di volontà) decisionale sugli sviluppi urbani che caratterizza molte amministrazioni pubbliche in questo inizio di millennio, si è tradotta in una critica del piano urbanistico tradizionale, attribuendo ad esso i limiti che lo rendono inapplicabile.

Il piano regolatore generale, ambizioso già nel nome, viene messo sotto accusa per almeno tre ordini di motivi:

- i tempi lunghi della pianificazione, dovuti al reperimento dei dati per le indagini, alla complessa redazione, al processo di decisione, sono mal conciliabili con le esigenze dell'imprenditoria; essa non necessariamente e non sempre ha tempi brevi, ma mal sopporta vincoli temporali che si sovrappongano ai propri piani finanziari;
- il debole legame tra apparato conoscitivo (con pretesa di scientificità) e impianto progettuale, spesso percepito come orientato da "convenienze politico-amministrative" e quindi non consequenziale e oggettivo;
- la limitata capacità previsionale dei fenomeni in atto comparati a scenari di sviluppo a medio/lungo termine, soprattutto quelli macroeconomici, e la rigidità deterministica dell'impianto.

Esistono poi dei limiti che sono meno percepiti "dal grande pubblico", ma che sono di rilievo e vengono alla ribalta quando si manifestano, anche drammaticamente, gli esiti negativi nello sviluppo urbano.

In particolare, legati a temi ambientali:

- il piano urbanistico ha determinato (o non ha saputo contrastare) sviluppi abnormi e disordinati, che contraddicono il termine in uso "regolatore";
- il piano ha permesso l'edificazione 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 protegge dai "rischi ambientali", ma in alcuni casi determina nuove condizioni di rischio che si palesano solo in oc-



Piano di Lottizzazione Villaggio Violino a Brescia

\* Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica Università degli Studi di Brescia - Presidente del Centro provinciale di Studi urbanistici.

casione degli eventi rari (alluvioni, terremoti, incidenti industriali);

- il piano urbanistico ha spesso ignorato il territorio extraurbano, lasciandolo a sé stesso per gli esiti possibili.

Stilare un bilancio sull'azione urbanistica nelle città italiane è in realtà più complesso della semplificazione prima enunciata.

La verifica degli esiti della prima stagione di leggi urbanistiche, quella iniziata dopo il trasferimento alle Regioni della materia, agli inizi degli anni 70' del secolo scorso, è solo parzialmente possibile, in quanto non sono ancora del tutto esauriti gli effetti dei piani regolatori degli ultimi trent'anni.

Col passare del tempo si sedimentano gli intenti che hanno guidato amministratori e progettisti, ma gli esiti restano talvolta incerti.

Ogni giorno inoltre si ha a che fare con le trasformazioni di città dinamiche e sottoposte a nuove pressioni insediative, come lo sono le città di questo inizio secolo e – attraverso scelte piccole e grandi – si pongono le basi di una trasformazione solo parzialmente governata.

Nondimeno, non si può ignorare come il modello di sviluppo che abbiamo assunto sia per molti versi insostenibile, per le evidenze am-

bientali negative legate al traffico, alla produzione di rifiuti, al consumo energetico dell'edilizia, all'insicurezza stradale e sociale, alla perdita dei valori della memoria e del paesaggio.

### La centralità lombarda

La Lombardia, che figura tra i quattro sistemi regionali "motori" d'Europa e che spicca per ricchezza delle attività economiche, è sicuramente un laboratorio dove si misurano le potenzialità e i limiti dell'agire urbanistico, anche alla luce delle recenti evoluzioni legislative in materia.

La seconda stagione di leggi urbanistiche regionali si è aperta in Italia dopo il 1990, quando la legge per la riforma delle autonomie locali<sup>1</sup> ha ridefinito i ruoli degli Enti locali anche in tema di pianificazione del territorio.

Molte regioni hanno cercato di affrontare uno o l'altro dei nodi prima elencati, ridefinendo il quadro normativo, ripensando forme, articolazioni e tempi dei piani urbanistici comunali e provinciali (secondo il nuovo schema gerarchico introdotto appunto dalla L. 142/90 che dà competenza di approvazione dei piani comunali alle province dotate di Piano territoriale di coordinamento).

Un orientamento sovente assunto dalle norme regionali è lo sdoppiamento dei livelli di pianificazione:

- sul piano temporale, come nel caso della legge urbanistica ligure<sup>2</sup>, che prevede un Piano urbanistico comunale preliminare ed uno definitivo;
- sul piano spaziale, come nel caso della legge emiliana<sup>3</sup>, che prevede un livello strategico (il Piano Strategico comunale) ed uno operativo (il Piano Operativo comunale).

Buon'ultima tra le grandi regioni, la Lombardia porta a compimento il progetto di riforma della legislazione urbanistica, iniziato con la Legge regionale 1/2000<sup>4</sup>, solo 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".

È evidente che, al di là dei giudizi di merito che si potranno dare della norma, soprattutto dopo i primi esperimenti applicativi, la sfida che si pone per il governo del territorio è significativa, sia per la vastità della regione (1546 comuni dovranno approvare un nuovo strumento urbanistico), che per la ridotta scadenza temporale (dovranno farlo entro il 31 marzo 2009), che per la valenza paradigmatica degli strumenti, che dovranno fra l'altro essere sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi della Direttiva CE<sup>5</sup>.



Piano di Lottizzazione Vicenza



La Regione Lombardia sta fra l'altro predisponendo il Piano territoriale regionale e le province lombarde dovranno adeguare i propri Piani territoriali di coordinamento, alcuni dei quali sono assolutamente recenti.

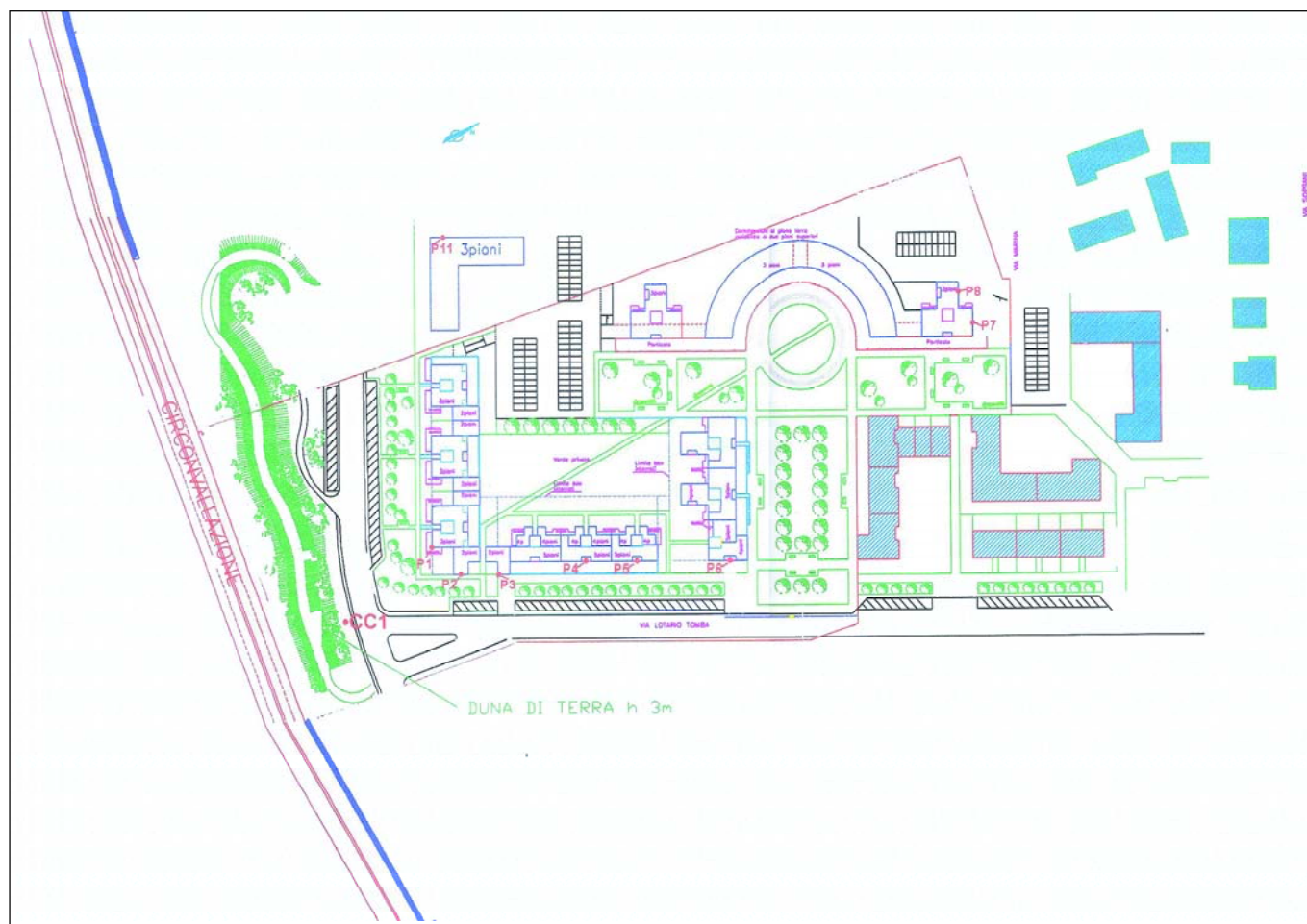
In sostanza, tutto lo scenario di sviluppo territoriale regionale muterà nei prossimi due anni e mezzo, un tempo assolutamente breve se paragonato a quello delle precedenti procedure urbanistiche, con una mobilitazione di professionalità e partecipazione pubblica assolutamente inedita.

### Il governo del territorio

La modifica terminologica operata dalla legge quadro lombarda, da "urbanistica" a "governo del territorio", non è meramente nominale: innanzitutto, il termine urbanistica è spesso usato per definire le azioni di "costruzione" della città e solo implicitamente quelle della "gestione"; inoltre, il termine urbanistica deriva dall'etimo *urbs*, una delle due radici – insieme a *civitas* –, usate per identificare la città, dunque la parte "costruita" del territorio e non specificamente la parte extraurbana.

*Governo*, nel senso che le azioni urbane sono sempre più di gestione dei processi, anche sociali, che interessano la città: si pensi alle attrezzature di servizio, anche non fisiche (i trasporti pubblici, per esempio); si pensi all'invecchiamento della popolazione, ai nuovi fenomeni migratori, alle nuove povertà, verso cui solo parzialmente si può far fronte con investimenti in opere.

*Governo*, anche nel senso di un nuovo ruolo riconosciuto ai "portatori di interesse", non di mero controllo ex-post delle scelte delle amministrazioni, ma come partecipanti al processo decisionale. Infatti la gestione ed il coordinamento di obiettivi e finalità, spesso espressione di interessi sociali differenti, complessi, frammentati e frequentemente in competizione nell'utilizzo delle risorse, non può essere più condotto con un atteggiamento autoritativo, ma attraverso un modello alternativo basato su un alto livello di collaborazione interistituzionale, una forte condivisione degli obiettivi comuni e una modalità di approccio culturalmente condivisa<sup>6</sup>. Si pensi alle esperienze già realizzate di urbanistica contrattuale, che non si possono approfondire per ragioni di brevità dello scritto, ma anche alle pratiche di pianificazione e progettazione partecipata, settoriali e generali: le e-



Piano di Lottizzazione di Piacenza



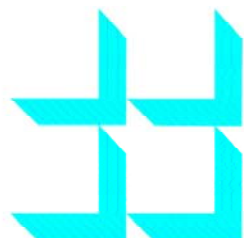
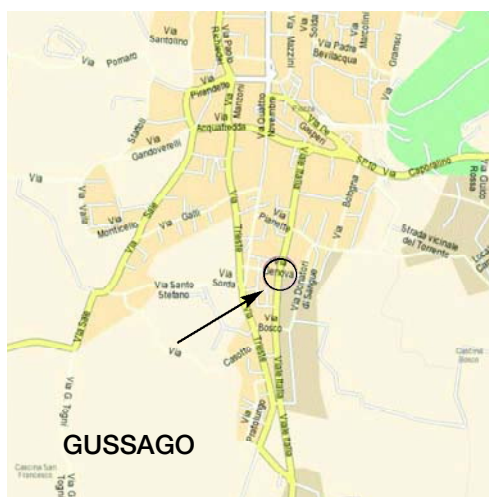
**TERMIDRA 2**

**proposte arredobagno**

**GUSSAGO (Brescia)**  
**Esp. Viale Italia ang. Via Genova**  
**Tel. 0302770895**  
**Fax: 0302771378**

**SABATO APERTO**

**ARREDAMENTO BAGNO**  
**ARREDAMENTO CUCINE**  
**IDROTERMOSANITARI**  
**RUBINETTERIE**  
**PORCELLANE**  
**IMPIANTISTICA CIVILE E INDUSTRIALE**  
**PISCINE E IRRIGAZIONE**



**Rizzi & Lussignoli**

**di Rizzi Antenore & C. s.n.c.**

---

Fornitura e posa pavimenti e rivestimenti  
 Parquet - Moquette - Cotto Fiorentino - Caminetti  
 Arredamenti bagno - Pavimenti MARAZZI  
 e Caminetti EDILKAMIN

---

Via Marsala, 6/A - Tel. 030/9636435 - Cell. 0336/917309  
 25011 CALCINATO (BS)

Filiale: Via G.A. Poli, 12 - Tel. 030/964371  
 25081 MONTICHIARI (BS)

sperienze delle “Città dei bambini e delle bambine”, i patti per la mobilità, i contratti di quartiere, ecc..

*Territorio*, perché – come già enunciato – 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.

In particolare quest’ultima contingenza, di carattere globale (perché le politiche europee influenzano pesantemente le produzioni agricole degli stati membri), indebolisce il comparto produttivo, rendendolo ancor più vulnerabile alle lusinghe delle espansioni edificatorie, che aggrediscono le campagne o per il pregio dei luoghi, o per l’esodo dalle aree urbane dense.

### **I contenuti del piano di governo del territorio (PGT)**

La legge regionale stabilisce che il Piano di Governo del Territorio (PGT) deve prendere in considerazione e definire l’assetto dell’intero territorio comunale.

Il PGT è uno strumento complesso, articolato in più atti, dotati ciascuno di propria autonomia tematica, ma concepiti all’interno di un unico e coordinato processo di pianificazione.

L’articolazione del PGT:

- il Documento di Piano, come strumento che esplicita strategie, obiettivi ed azioni attraverso cui perseguire un quadro complessivo di sviluppo socio-economico ed infrastrutturale, considerando le risorse ambientali, paesaggistiche e culturali a disposizione come elementi essenziali, da valorizzare e da salvaguardare secondo gli esiti della verifica di sostenibilità ambientale e paesaggistica delle previsioni di sviluppo (l’integrazione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica nell’ambito della formazione del Documento di Piano, rappresenta un elemento innovativo fondamentale della norma);
- il Piano delle Regole, che contiene gli aspetti regolamentativi e gli elementi di qualità della città e del territorio, soprattutto della città esistente;
- il Piano dei Servizi, cui spetta l’armonizzazione tra insediamenti funzionali ed il sistema dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.

Questi ultimi due strumenti, pur congegnati in modo da avere autonomia di elaborazione, previsione ed attuazione, devono interagire, tra loro e con il Documento di Piano, assicurando

reciproche coerenze e sinergie, ma soprattutto debbono definire le azioni per la realizzazione delle strategie e degli obiettivi prefigurati nel Documento di Piano, all’interno dell’unicità del processo di pianificazione.

Sia il Piano dei Servizi che il Piano delle Regole devono garantire coerenza con gli obiettivi strategici e quantitativi di sviluppo complessivo del PGT contenuti nel Documento di Piano e, nello stesso tempo, gli indirizzi specifici contenuti in essi trovano fondamento e si configurano come sviluppi delle direttive ed indicazioni che il Documento di Piano detta nell’ambito della definizione delle politiche funzionali (residenza, edilizia residenziale pubblica, attività produttive primarie, secondarie, terziarie, distribuzione commerciale), di qualità del territorio e di tutela dell’ambiente.

In quest’ottica le previsioni contenute nel Documento di Piano, in quanto espressioni della strategia complessiva di sviluppo delineata dal PGT, non producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli, anche se prefigurano già con chiarezza le previsioni di futuri sviluppi della città, condizionando in qualche misura le rendite fondiari attese.

La conformazione dei suoli avviene “legalmente” solo attraverso il Piano dei Servizi, il Piano delle Regole, i piani attuativi, ed i Programmi Integrati di Intervento.

Nel PGT, naturalmente, rientra il quadro conoscitivo, che ripropone quel contenuto di informazioni e sintesi interpretative (sui caratteri geografici, geomorfologici, idraulici, biologici, paesistici, storico-culturali, economici, sociali, ecc.), che da sempre caratterizza la fase preliminare di redazione dei piani urbanistici.

### **Indirizzi generali della legge riguardo la pianificazione comunale**

Alcune linee generali riguardo il nuovo quadro di pianificazione comunale nella L.R. 12/057.

- l’univocità delle strategie, attraverso l’articolazione di un piano che, nelle sue tre componenti, intende essere strumento di regia delle politiche e azioni settoriali ed avere natura strategica ed, insieme, operativa;
- il piano come processo in continua evoluzione, che deve generare un percorso continuo di perfezionamento ed arricchimento dello stesso, anche attraverso l’allestimento di un programma di monitoraggio (per la sua attuazione e gestione) che renda possibile l’adeguamento del piano al mutare delle situazioni e delle condizioni socio-economiche e territoriali;

- il piano come programma, legato ad un arco temporale stabilito ed alla definizione delle risorse necessarie alla sua attuazione;
- la sostenibilità socio-economica ed ambientale delle scelte, che deve essere perseguita attraverso un processo di interrelazione continua e trasversale tra le valutazioni paesaggistiche ed ambientali ed il percorso di definizione ed aggiornamento delle strategie di pianificazione;
- la condivisione delle conoscenze, delle strategie (attraverso la strutturazione sistematica ed organizzata di momenti partecipativi) e del processo realizzativo;
- la responsabilità, da assumersi pienamente da parte dell'amministrazione comunale, sugli scenari di sviluppo e le azioni da intraprendere;

### La città tra innovazione e regole

Il futuro delle città è certamente una delle sfide più importanti del nostro tempo. La quantità di popolazione urbana fra pochi anni sarà pari al 50% della popolazione del pianeta, un fenomeno inedito.

L'evoluzione della strumentazione urbanistica è certamente un fatto importante, ma credo che con umiltà dobbiamo riconoscere che in Italia molto si è normato (anche con qualità) e poco si è sperimentato.

La città nasce da una forma che si evolve con regole nascoste, ma vere e operanti. Alcune spingono verso geometrie euclidee, prevalentemente la linea (la ferrovia, la strada, il fiume); altre verso geometrie non-euclidee (lo sviluppo industriale, i villaggi di edilizia economico-popolare, lo sviluppo del terziario e – oggi – l'esaltazione della rendita fondiaria).

Il nodo dell'urbanistica è sempre stato questo: siamo in grado di scoprire le regole per poter capire dove evolverà la forma? Non tanto per guidarla, ma per governarla come si governa una barca a vela nel vento, sfruttando al meglio le forze della natura?

Forse c'è ancora bisogno di ricerca, il "mestiere più bello del mondo" che oggi non gode certo di grande "dignità sociale".

Il nostro paese ha un approccio spesso deduttivo e poco pragmatico, per cui la perfezione della norma talvolta esaurisce al suo interno lo sforzo del legislatore.

Anche la legge lombarda non sfugge a questa regola: essa viene emanata prima che molti aspetti concreti vengano definiti (ad esempio, sono stati emanati i criteri per lo svolgimento della Valutazione Ambientale Strategica, ma non è ancora stato definito il set di indicatori<sup>8</sup>, l'elemento più concreto della procedura che costi-

tuisce senz'altro uno degli elementi più innovativi della legge).

In ogni caso, non ci si deve illudere che un tema così variegato e complesso come quello urbano si possa risolvere solo cambiando strumento.

Non possiamo far finta di dimenticare che sono ugualmente o forse ancora più importanti:

- il quadro istituzionale che delinea le competenze degli Enti e dei privati: il nodo del regime dei suoli e la funzione sociale della proprietà privata sono problemi di elevata valenza sociale che hanno conseguenze importanti sul governo del territorio;
- la scarsità delle risorse economiche e la fiscalità locale, che tanto condiziona le scelte di sviluppo delle comunità locali, sempre più dipendenti dalla tassa locale sugli immobili;
- la deontologia professionale e la capacità di composizione degli interessi, le quali richiedono una formazione e una capacità di ascolto che si radicano in una solida formazione democratica;
- l'etica ambientale, che non si inventa in ottemperanza di una direttiva CE: la salvaguardia del territorio non si può ridurre alla istituzione delle riserve di natura (parchi e zone di tutela anche estesi, ma con vincoli labili) quando il vero problema è la invivibilità dell'ambiente urbano.

La dimensione democratica dell'agire amministrativo si nutre un tempo dell'accettazione di una "possibilità di pianificare".

Oggi l'autorevolezza perduta del piano si potrà riconquistare attraverso la condivisione degli obiettivi di sviluppo, che non potranno più prescindere dalla sostenibilità ambientale delle azioni, che significa autoregolazione nella limitazione e responsabilità verso le generazioni future.

<sup>1</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"

<sup>2</sup> L.R. 4 settembre 1997, n. 36 "Legge urbanistica regionale"

<sup>3</sup> L.R. 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"

<sup>4</sup> L.R. 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia"

<sup>5</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente

<sup>6</sup> *Modalità per la pianificazione comunale* (D.G.R. N. 8/1681 del 29/12/2005). Documento redatto dalla Direzione Generale Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia, sotto la direzione generale dell'ing. Mario Nova e la responsabilità organizzativa dell'arch. Gian Angelo Bravo

<sup>7</sup> *Modalità per la pianificazione comunale* (si veda la nota 6)

<sup>8</sup> Art. 4 c. 1 della L.R. 12/2005