

PROPOSTE DI MODIFICA DELLA L.R.12/2005

CONSUMO DI SUOLO

Il tema del consumo di suolo nella realtà italiana e in modo particolare nella regione Lombardia, evidenzia la necessità di porre un deciso limite allo sviluppo delle aree urbanizzabili.

Le città italiane, dal dopoguerra ad oggi, sono cresciute “divorando” le aree libere, principalmente agricole, con ritmi, modi e qualità del costruito, che hanno stravolto le realtà urbane e rurali ereditate da un processo armonico di crescita di lunga durata.

Oggi la crisi economica mondiale da un lato e l'accresciuta sensibilità ambientale di tutti noi, fanno ritenere necessaria una “pausa di riflessione” sulle condizioni dello sviluppo edificatorio delle nostre città.

Si sente il bisogno di apporre alla L.R. 12 /2005 alcuni correttivi atti a ridefinire le condizioni della crescita urbana, sino ad indicare la priorità di non consentire ulteriori sprechi di territorio.

In particolare si chiede di indirizzare la legge urbanistica regionale verso una progettazione a “crescita zero”, ripensando complessivamente il concetto di crescita.

Per crescita dobbiamo intendere una politica territoriale fondata sul riuso e la riqualificazione dell'esistente, tramite interventi localizzati non solo nelle aree industriali dismesse, bensì sulla città consolidata : storica e contemporanea.

Consapevoli che il territorio non è un bene infinito, è giunto il momento storico di dire basta ad interventi nuovi con uso di suolo agricolo o comunque suolo ineditato.

I nuovi P.G.T. devono definire la volumetria complessiva della città attuale e consentire interventi trasformativi che non aumentino tale valore.

La legge regionale deve inoltre promuovere, con benefici economici agli operatori e ai proprietari di aree ed edifici in disuso (recupero dei costi di demolizione e bonifica dei beni in disuso

con riduzione delle tasse sia statali che comunali) una politica di riduzione dell'edificato esistente, recuperando a verde o all'uso agricolo, parti di città in forte stato di abbandono.

I costi per i proprietari legati alle nuove leggi sui beni immobili (IMU, TRISE, TARI, TASI) possono indirizzare le amministrazioni comunali verso politiche di incentivazione degli interventi demolitivi per recuperare alla proprietà pubblica aree da destinare principalmente a verde e per riequilibrare il valore ecologico delle città.

Il tessuto consolidato delle nostre città è caratterizzato da una porzione limitata di edifici di alto valore architettonico (principalmente riferibile ai centri storici) e da una vasta porzione di tessuto edilizio anonimo, privo di qualità e di identità.

La maggior parte delle aree urbane è costituita, inoltre, da edifici con qualità energetiche molto basse; è proprio in questa direzione che Regione Lombardia deve introdurre correttivi alla legge urbanistica regionale, coniugando politiche di recupero della qualità urbana e architettonica con quella energetica, senza quindi la necessità di nuove edificazioni, garantendo un consumo di suolo pari a zero.

E' giunto il momento di cambiare rotta e di dar vita ad una “rivoluzione culturale” dell'urbanistica : la città deve modificarsi trasformando e migliorando se stessa, puntando ad elevare la qualità del costruito e degli spazi aperti recuperati, sia in termini architettonici che ambientali.

VAS

- 1) In riferimento alla Valutazione Ambientale prevista dall'articolo 4 della L.R. 12/05 si fa presente che al primo comma si rinvia a provvedimento della Giunta la definizione di un "sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT".
Ed in effetti è ormai consolidato, alla conclusione del Rapporto Ambientale della VAS, riportare una serie di indicatori ambientali che dovranno servire a verificare se l'attuazione dello strumento pianificatorio (che sia un PGT, un PTCP o un Piano Attuativo) ha avuto nel tempo effetti positivi oppure se, al contrario, è necessario rivedere alcune scelte a posteriori. Ebbene, l'argomento monitoraggi, seppur trattato nelle VAS, di fatto non risulta avere negli effetti pratici, alcuna coerenza. Le autorità preposte alla VAS (sia proponente sia procedente e per loro i professionisti incaricati) spesso non impostano il piano di monitoraggio pianificando chi, quando e come vanno monitorati gli indicatori ambientali e, quand'anche ciò venisse fatto, in sede concreta non vi è alcun meccanismo o sanzione che obblighi l'Ente deputato ad eseguire i monitoraggi con la periodicità prevista e l'ente gestore del Piano a provvedere e verificare la bontà delle scelte effettuate.
Se cioè, nella migliore delle ipotesi, si è provveduto ad un serio e significativo piano di monitoraggi, questi non sono poi di fatto svolti nel tempo e soprattutto messi a confronto con i dati precedenti con l'obiettivo di verificare le scelte urbanistiche.
Sarebbe quindi opportuno rendere cogente il Piano di Monitoraggio imponendo verifiche annuali e comunque periodiche sugli esiti dell'attuazione dei Piani. Si pensi alla possibilità di monitorare le scelte attraverso il calcolo del consumo di suolo, del trend di alcuni inquinanti ambientali, dell'evoluzione delle aree boscate o di quelle agricole, dei flussi di traffico su arterie principali, ecc...Rendere poi tutti questi dati accessibili attraverso il SIT sarebbe una rivoluzione copernicana.
E' necessario poi introdurre un meccanismo per cui l'Ente di gestione del Piano verifichi gli esiti dei monitoraggi e adotti le strategie per "correggere il tiro" della pianificazione.
- 2) Per quanto attiene alla stesura dei PGT e dei suoi elaborati, nonché alla VAS, è invalsa la tendenza di affidare ad un unico professionista l'elaborazione di detti elaborati, distinguendo al più tra estensore della VAS e del Piano. In realtà la complessità dell'ambiente comporta la necessità di affidarsi e di fondare le scelte su studi di carattere interdisciplinare. Sarebbe quindi opportuno avere gruppi di lavoro, ancorché coordinati da un unico professionista, ma che abbiano preparazioni e punti di vista riferibili a più discipline. Difficilmente si ha notizia di Piani che hanno basato le proprie scelte su studi e analisi e obiettivi pluridisciplinari, con il contributo cioè di esperti forestali, agronomi, naturalisti, paesaggisti, sociologi; al più, in quanto da qualche anno obbligo di legge, vi è la consulenza specifica del geologo.
Sarebbe opportuno prevedere l'obbligatorietà di tali contributi di professionalità specifiche.

MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E DELLE ASSOCIAZIONI

Con l'avvento della cosiddetta "pianificazione strategica" il compito della trasformazione urbana tende a concentrarsi nelle mani di pochi attori, operatori immobiliari di grande scala, spesso legati a fondi di investimento internazionali del tutto svincolati da una conoscenza diretta del territorio specifico su cui intervengono, in grado di affrontare interventi rilevanti.

Il bilancio dei primi anni di applicazione della L.R.12 ha dimostrato che chi controlla e governa il territorio deve porsi il problema di garantire un equilibrio reale tra l'interesse collettivo dei cittadini e l'interesse puntiforme dell'operatore/investitore, evitando gli sbilanciamenti che nella prassi degli ultimi anni sono apparsi evidenti e molto negativi per gli esiti che hanno prodotto.

Nella gran parte dei progetti importanti il privato decide dove e come : spesso l'Ente che dovrebbe governare e controllare rimane in attesa che l'operatore presenti il progetto per poi tentare di mediare la proposta quando essa è già formulata e definita.

L'Ente di Governo rinuncia ad un ruolo progettuale, come guida e partner della trasformazione urbana e si accolla il ruolo burocratico di verifica a sistemi di norme e di criteri spesso non chiari e non coerenti.

Il ruolo dei cittadini viene marginalizzato entro procedure formali (come le osservazioni previste dalla legge) che arrivano soprattutto in forma di protesta e di rifiuto, quando il processo è già molto avanzato.

La procedura partecipativa, (che all'art. 2 della L.R.12/05 viene assunta come pilastro fondativo del governo del territorio), una volta approvato il piano urbanistico, tende poi ad essere dimenticata e abbandonata nelle fasi successive di gestione dei singoli progetti, che sono invece determinanti per il buon esito della costruzione della città: a maggior ragione quando (come si verifica continuamente) le previsioni di PGT approvate vengono derogate e variate anche sostanzialmente, azzerando di fatto il percorso di condivisione già fatto a monte.

Si propone invece che :

- Negli ambiti urbani di trasformazione soggetti a Programmi Integrati di Intervento (Titolo IV (cioè nelle zone a cui il PGT assegna il compito più rilevante nella trasformazione della città) già dalle fasi iniziali di interlocuzione tra operatore e PA l'intero percorso del progetto debba essere impostato con criteri di partecipazione effettivi della cittadinanza: in particolare si ritiene che ogni PII debba essere accompagnato, come parte integrante e non rinunciabile, da un "programma della partecipazione", nel quale siano previste le diverse tappe (dal concepimento iniziale fino alla realizzazione) di ascolto/ interlocuzione / informazione / dei cittadini.

Il "programma della partecipazione" dovrebbe essere un **allegato obbligatorio** a cura del proponente da sottoporre alla discussione/ controllo e approvazione della PA.

Nei Programmi Integrati di Intervento e negli ambiti soggetti a Piano Attuativo e a Convenzione tra Soggetto attuatore e PA, il "programma della partecipazione" dovrebbe essere parte regolata e acquisita nella Convenzione stessa.

Il "programma della partecipazione" dovrebbe essere definito a partire dalle caratteristiche

peculiari del singolo progetto e delle sue specifiche implicazioni territoriali: non dovrà quindi essere compilato come puro adempimento burocratico, rigido e a priori, ma dovrà essere confezionato su misura per le specifiche esigenze che ogni contesto presenta. Dovrà essere progettato.

In sintesi il “programma della partecipazione” dovrà di volta in volta individuare:

- **i soggetti da coinvolgere**, perché interessati direttamente (p.e. abitanti del quartiere, comitati di residenti...) o in quanto portatori/rappresentanti di interessi territoriali diffusi (p.e. associazioni ambientaliste e di tutela) o attori di reti sociali con ruoli nel mondo dei servizi e del welfare..
- **le fasi e le tappe del processo** da inquadrare in un calendario organizzato con riferimento a quattro punti principali:
 - 1) ascolto preliminare (costruzione della mappa dei bisogni, delle percezioni e dei desideri)
 - 2) costruzione e verifica della/e proposta/e progettuale/i fino all'approvazione
 - 3) l'accompagnamento e il monitoraggio della fase esecutiva e del processo di gestione
 - 4) la verifica ex post che è fondamentale per capire se le azioni e le politiche che abbiamo attuate siano efficaci e utili.

- **le modalità operative** : come, dove organizzare le riunioni, come organizzare la comunicazione, come verbalizzare gli avanzamenti e la raccolta dei contributi, quali supporti usare per l'informazione e la consultazione adeguata da parte dei non esperti,

Tra gli obblighi dell'operatore dovrebbe essere inserito anche quello di fornire materiali e documentazioni idonee ad essere esposte e capite da un pubblico di “non specialisti” (filmati, rendering, maquettes....): l'esposizione e la comunicazione dei progetti, in tutte le fasi dal concepimento all'attuazione, dovrebbe infatti diventare abitudine corrente, seguendo criteri di facile leggibilità che rendano possibile l'effettiva comprensione da parte di tutti. In questo senso, sulla base di molti esempi funzionanti in Italia e in Europa, si potrebbero attivare Urban Centers, come luoghi aperti e non burocratici di informazione sui progetti della città e di costruzione di una cultura territoriale allargata.

- **le risorse economiche** per l'attuazione effettiva del “programma di partecipazione”.

Si ritiene che la gran parte delle risorse necessarie possano essere reperite all'interno del piano di sostenibilità finanziaria che i singoli operatori sono tenuti a presentare all'AC e che funge da base per regolare gli obblighi di standard (correnti e qualitativi), le monetizzazioni e gli oneri dovuti. In tal senso il capo IV della L.R.12/05 dedicato al Contributo di Costruzione potrebbe essere rivisto introducendo l'obbligo di destinare una percentuale del contributo stesso alla realizzazione del “programma pianificato della partecipazione”.

Oltre che per gli Ambiti di Trasformazione previsti dal PGT (e per quelli individuati successivamente in variante), l'agenda della partecipazione dovrebbe essere un allegato obbligatorio anche per i seguenti progetti:

- servizi e spazi aperti pubblici (strade, piazze, piste ciclabili...)dei quartieri
- parchi e verde urbano
- PUM (Piano Urbano della Mobilità)
- PUT (Piano Urbano del Traffico)

In altre parole si dovrebbe considerare il percorso partecipativo come parte integrante e fondativa dei progetti di interesse comune alle diverse scale, calibrando di volta in volta, in base alle specificità dei singoli progetti e attraverso il “programma pianificato della partecipazione” il metodo migliore da seguire, gli attori, le tappe, le modalità di ascolto e di raccolta/ condivisione delle proposte, le risorse necessarie per l’organizzazione e attuazione del processo partecipativo stesso.

E’ NECESSARIO CHE LA PARTECIPAZIONE VENGA PROGETTATA E NON LASCIATA AL CASO E ALL’ESTEMPORANEITA’.

E’ NECESSARIO DEFINIRE CHE LA PARTECIPAZIONE (nelle forme e nei modi adeguati e programmati) E’ PARTE INTEGRANTE E NON RINUNCIABILE DEL PROGETTO URBANO E COME TALE RIENTRA (A PARITA’ DEGLI ASPETTI PIU’ PRETTAMENTE TECNICI E URBANISTICI) NEI CRITERI DA PIANIFICARE E DA AFFRONTARE CON RISORSE ECONOMICHE E PROFESSIONALITA’ ADEGUATE.

ottobre/novembre 2013

sezione di Bergamo
sezione di Cremona
sezione di Lecco
sezione Lomellina
sezione di Mantova
sezione Valle Canonica