

2 SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (RAPPORTO TRA PROGRAMMA, PIANO E PROGETTO)

2.1 [QUALE RACCORDO TRA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NAZIONALE E REGIONALE? \(arch. Paolo Ventura\)](#)

2.2 [DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI LEGGE PER IL "GOVERNO TERRITORIO" DELLA REGIONE LOMBARDIA \(arch. Gianfredo Mazzotta\)](#)

Paolo Ventura

Quale raccordo tra pianificazione urbanistica nazionale e regionale?

Questo contributo tiene conto delle recenti approfondite elaborazioni svolte dalla Consulta Architetti della Regione Lombardia in occasione della elaborazione e discussione della proposta di nuova Legge Regionale ed è finalizzato a richiamare l'attenzione del legislatore su un tema per gli architetti molto importante, quello relativo al chiarimento delle relazioni tra pianificazione urbanistica nazionale e pianificazione regionale e di un rafforzamento delle componenti tecniche e compositive della disciplina.

[Inadeguatezza della legislazione esistente. 1](#)

[Alcuni punti deboli del Governo del Territorio. 2](#)

[Alcuni buoni principi. 3](#)

Inadeguatezza della legislazione esistente

La classe politica appare concorde, maggioranza e opposizione unite, nel constatare l'inadeguatezza della legislazione urbanistica nazionale vigente e la notevole disomogeneità delle nuove leggi urbanistiche regionali, approvate ed in cantiere.[\[1\]](#)

La classe politica pare pure aver rinunciato a redigere una legge complessa, optando, anche alla luce delle competenze costituzionali nell'urbanistica e nel governo del territorio, affidate alle regioni, per una legge di soli principi.

Infatti,

s Nella XIII legislatura si era pervenuti ad una proposta complessa, innovativa licenziata dalla Commissione parlamentare nel gennaio 2001 dal titolo "testo unificato per il governo del territorio", che

aveva tenuto conto di una ventina di contributi diversi.

w Nell'attuale legislatura, la presentazione alla proposta di Legge n. 153, Legge quadro per il governo del territorio, del maggio 2001, [2] iniziava riconoscendo la “vetustà dell'impianto normativo dello Stato in materia urbanistica ... e l'esigenza di una revisione complessiva del quadro normativo in materia di pianificazione territoriale verso una moderna concezione del processo di urbanizzazione e di gestione del territorio.”

w La recentissima proposta di legge Lupi e altri (Casa delle libertà) ”Principi fondamentali per il governo del territorio”[3], (aprile 2003), ritiene “assolutamente non procrastinabile un intervento legislativo volto a chiarire il significato e la portata della nuova competenza fissata in Costituzione di legislazione concorrente stato – regioni.

w Così pure d'altra parte la proposta di legge di Mantini e altri (Margherita) ”Principi fondamentali in materia di governo del territorio”, presentata poco prima, sostiene che “La riforma urbanistica è tra le più urgenti e necessarie per la modernizzazione del Paese” e che l'impianto della legislazione statale risale “ai principi della legge n. 1150 del 1942, mentre la realtà delle cose è fortemente cambiata.....”[4]

Alcuni punti deboli del Governo del Territorio[5]

Tali unanimi giudizi negativi sulla legislazione esistente della classe politica si contrappongono alla riflessione preoccupata dei tecnici, architetti, ingegneri, operanti nel settore, la cui azione è condizionata e frustrata da diversi ordini di tendenze:

s In primis agiscono le richieste degli amministratori, i quali per quanto mossi da istanze, oggettive o soggettive, di utilità pubblica, sono, a loro volta, sono sollecitati dai privati miranti a lucrare destinazioni d'uso vantaggiose per i loro terreni. Si sottolinea, sotto questo aspetto, che le recenti innovazioni relative alla trasparenza dei procedimenti amministrativi hanno incentivato le richieste dei proprietari immobiliari, mettendo in ulteriore più grande difficoltà amministratori e tecnici. Il piano urbanistico in queste condizioni è pesantemente influenzato, se non dettato dagli amministratori e dalle commissioni comunali preposte. In questa prospettiva i piani tendono ad essere sempre più sovradimensionati per accontentare le “esigenze” e i tecnici, non raramente, per zelo nei riguardi dei committenti, sono spinti ad ampliare ulteriormente le possibilità edificatorie in relazione alle leggi vigenti.

s Da parte dei tecnici appare difficile dare una chiara risposta negativa a tali domande, che spesso sono poco meditate, basandosi su oggettivi motivi scientifici. Manca in particolare il supporto di norme perentorie: anche le classificazioni geologiche sono soggette a deroghe e a articolazioni normative! Mancano linee pianificative chiare e condivise a livello sovraordinati. Nuoce la non considerazione degli aspetti di costo economico delle scelte di piano: costi pubblici di gestione della rete stradale e costi privati per una città sempre più espansa!

La parte ideativa, progettuale, compositiva del piano urbanistico appare oggettivamente sempre più costretta da queste due tendenze contrapposte. Ogni idea alternativa alle sollecitazioni economiche appare difficile da attuarsi, spesso vana, perché destinata alla non realizzazione. Donde la tendenza in certi piani alla banalizzazione delle proposte, in altri all'evasione formalistica.

Alcuni buoni principi.

Si auspica quindi che al più presto riprenda la discussione relativa alla nuova legge urbanistica nazionale, migliorando radicalmente i due testi di legge in discussione in Parlamento.

Tale legge non potrà non essere che snella e di principi, ma proprio per questo non dovrà dimenticare alcuni aspetti qualificanti, che le bozze in discussione non sembra tengano nella giusta considerazione:

1. Circa gli **scopi ed i contenuti**, si auspica che siano espressi con chiarezza positivi obiettivi di tutela del territorio e di qualità dell'ambiente urbano. Appare necessario manifestare la necessità di coordinamento con la pianificazione paesistica e la legislazione di protezione ambientale. Appare pure importante sottolineare l'aspetto progettuale compositivo e tecnico nell'urbanistica e nel governo del territorio. Le due bozze in discussione in parlamento esaltano l'aspetto di regolazione del processo edificatorio, ma sottovalutano, se non ignorano l'aspetto tecnico – progettuale di disegno della città futura. Perché, dunque, non stabilire, per legge, come già avviene nelle normative sui lavori pubblici, la necessità di ricorrere in certi casi all'istituto del concorso pubblico, già spesso adottato con successo sui temi dell'arredo urbano e del recupero di aree degradate?

2. Per quanto riguarda la **mobilità** – il termine è menzionato, in modo riduttivo, in entrambe le proposte in discussione – è opportuno che la nuova legge quadro sottolinei alcuni principi fondamentali di compatibilità ecologica, ovvero, la necessità di potenziamento delle reti di trasporto pubblico, per evidenti motivi di risparmio ecologico e di tutela ambientale, e di moderazione nell'uso dell'automobile privata. Ciò in linea con le recenti politiche sancite dall'Unione europea.

3. Circa **gli aspetti quantitativi**, è opportuno che la nuova legge quadro ancori i processi di piano alla definizione, di volta in volta, di obiettivi certi, eventualmente misurabili, correlati a precise variabili economiche, sui quali poter motivare le scelte di edificazione. Che differenza rispetto alla Legge 1150/42, come sono lontani i valori dimensionali fissati dal DM 1444/68! Adesso per pervenire a quei valori, al tempo desunti da ricerche e studi teorici, si dovrebbe predisporre un tavolo di contrattazione! Ma, se è davvero superata l'era dei piani quantitativi e ci inoltriamo in quelli qualitativi, perché dimenticare che la tecnica di redazione dei piani, con le tecniche informatiche, è profondamente migliorata e che i calcoli sono divenuti molto più facili, precisi e quasi divertenti? Ci sono giochi elettronici che simulano molto accuratamente lo sviluppo della città, i flussi di autoveicoli derivati dalla collocazione di un importante luogo pubblico, molto meglio di quanto richiesto dei piani ufficiali!

4. Circa gli aspetti di **innovazione legislativa**, pare opportuno che la nuova legge abbia a mente che modifiche profonde nel lessico e nelle normative possono avere conseguenze critiche sulla già fragile organizzazione degli uffici comunali, attualmente principali agenti di controllo delle attività edilizia. Si pensi alla difficoltà, più volte richiamata, da parte dei comuni a far fronte all'impegno della sorveglianza e alla repressione degli abusi, fino alla difficoltà di portare avanti un provvedimento di demolizione! Si pensi ai vantaggi che vengono dati ai proprietari in caso di possibili nuovi termini e, conseguentemente, nuove interpretazioni. [6] – Non vi è dubbio che i giuristi siano altrettanto se non più dotati di fantasia e capacità inventiva degli architetti! – Si auspica inoltre che la nuova legge sia cauta nella previsione di abrogazione delle vigenti normative per evitare una *vacatio legis* nelle regioni in ritardo nella promulgazione di quelle leggi, che tenga ben conto delle esperienze di legislazione regionale più mature e che promuova la redazione di un testo unico ragionato delle leggi nazionali ancora valide nel periodo transitorio e in quello a regime.

[1] Le leggi sono consultabili, oltre che nei siti ufficiali del Parlamento, anche in <http://eddyburg.it/>, che raccoglie scritti, attività didattica e studi del prof. Edoardo Salzano. Altri siti di interesse: <http://www.inu.it/> (sito ufficiale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica) <http://www.associazionepolis.it/> Sito dell'associazione Polis <http://gazzette.comune.jesi.an.it/> Sito del comune di Jesi e <http://site.voila.fr/UrbLink/> Sito di link sull'urbanistica e governo del territorio.

[2] La proposta di Legge n. 153, (d'iniziativa del deputato Bossi), Legge quadro per il governo del territorio, è stata depositata il 30 maggio 2001.

[3] Camera dei Deputati, N. 3860, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lupi, Foti, Brusco, Armani, Antonio Barbieri, Coronella, Dell'Anna, Germana', Ghiglia, Lamorte, Lenna, Anna Maria Leone, Maione, Mereu, Mondello, Osvaldo Napoli, Paroli, Pinto, Paolo Russo, Scalia, Stradella, Verro, Zaccheo, "Principi fondamentali per il governo del territorio", presentata il 3 aprile 2003.

[4] Camera dei Deputati, N. 3627, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mantini, Iannuzzi, Realacci, Reduzzi, Monaco, Maccanico, Santagata, Duilio, Fistarol, Gentiloni Silveri, Rocchi, Stradiotto, Rusconi, Ruggieri, De Franciscis, Annunziata, Lettieri, Piscitello, Ladu, Cialente, Di Gioia, "Principi

fondamentali in materia di governo del territorio” presentata il 4 febbraio 2003.

[5] Governo del territorio è definito, un po' farragginosamente, nel testo unico licenziato dalla XIII legislatura “le disposizioni e i provvedimenti per la tutela, per l'uso e per la trasformazione del territorio e degli immobili che lo compongono”. Secondo la proposta Lupi e altri il governo del territorio consiste: “nella disciplina degli usi del suolo e della mobilità, nel rispetto della tutela del suolo, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali. Quest'ultima definizione supera ampiamente quella della La legge 1150/42 e successive modificazioni, che recitava: “assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere”

[6] Il caso di Punta Perotti a Bari è emblematico. I terreni sono stati confiscati con sentenza confermata dalla Cassazione il 19.1.01. Il comune ha deliberato a maggioranza di demolire gli edifici nell'ottobre 2003, ma nello stesso tempo il TAR, su ricorso delle imprese, ha imposto al comune di verificare la conformità urbanistica degli edifici con gli strumenti urbanistici. Cfr. *Giù Punta Perotti. L'augurio di Lunardi*. In: *Gazzetta del Mezzogiorno*, quotidiano, del 31.10.03 p. 1.



**CONSULTA REGIONALE LOMBARDA
DEGLI ORDINI DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI
E CONSERVATORI**

**Bergamo
Brescia
Como
Cremona**

**Lecco
Lodi
Mantova
Milano**

**Pavia
Sondrio
Varese**

VI Congresso Nazionale - Bari '03

Documento di Osservazioni alla proposta di legge per il "Governo del Territorio" della Regione Lombardia

Prima BOZZA

Milano, 6 ottobre 2003

“Il Governo del Territorio tra principi di buon governo e pratica urbanistica”

La Consulta Regionale degli Architetti Lombardi ha già da molti anni intrapreso la strada di essere in prima linea in forma propositiva e senza preconcetti politico – disciplinari, nel dibattito sul Governo del Territorio, ricercando in questo modo un dialogo concreto con le istituzioni interessate.

Il documento prodotto come “osservazioni” alla proposta di legge sulla riforma urbanistica del luglio 2003 intende dunque dare un **contributo culturale e specialistico** all’interno del dibattito aperto nella nostra Regione sul tema, e non una semplice e pleonastica critica di parte. Il tema della riforma è ormai da anni al centro del lavoro e dell’impegno culturale degli architetti italiani e special modo di quelli lombardi, che intendono la riforma e la nascita dei testi unici (edilizia ed urbanistica) come strumenti sicuramente necessari per chi opera oggi sul territorio, ma che non devono solo “riordinare” il panorama legislativo regionale ma devono soprattutto avere il compito di **promuovere la qualità urbanistica, paesistica ed architettonica dei progetti**, ma in generale anche del modo di concepire e agire sul territorio.

La Consulta ha organizzato due convegni (e relativi documenti di osservazioni) già nel 2001 e nel 2002 (si vedano i numeri specifici di AL) sul tema, con ricadute positive sul testo di legge proposto.

La Consulta con il proprio documento dell’ottobre 2003, riafferma la necessità, sicuramente irrinunciabile, di un **aggiornamento e revisione della attuale l.r. 51/75 (legge regionale urbanistica)** alla luce dei mutati scenari sociali, economici e disciplinari.

Ma al contempo afferma anche la necessità, che questa debba essere una legge attenta alle **diversità di assetto territoriale e sociale**; alle differenti necessità urbanistiche e dei diversi caratteri paesistici, che esprime oggi il territorio lombardo. Per esportare magari a livello nazionale, un nuovo modello di governo del Territorio.

Il testo di legge Regionale in sintesi propone il superando dello zoning della città, per permettere di giungere ad una trasformazione del territorio attraverso un'equilibrata crescita "programmata e progettata", cioè ad un "piano" che si attua per "progetti urbani", all'interno di un sistema coordinato e coerente di pianificazione. L'evoluzione urbanistica per progetti si intende porsi come una proposta per ottenere un assetto organizzato del territorio ed un'elevata qualità architettonica consapevole dello stato dei luoghi. **L'attuazione del piano attraverso progetti urbani** consentirà anche un maggior controllo, nella costruzione della Città pubblica, dell'armatura urbana e dei servizi, legando in processi di pianificazione alla programmazione delle opere pubbliche, ai processi di concertazione pubblico-privato, nella logica del raggiungimento del più alto livello del pubblico interesse.

Nel nuovo testo, però a giudizio della Consulta, continua a mancare una esplicitazione chiara dei rapporti e delle **relazioni fra i vari livelli di pianificazione** (Piani Regionali, PTCP, PRG), ed **un concreto approfondimento disciplinare del metodo proposto**. Emerge infatti la "precarietà" del ruolo di ogni singolo strumento rispetto agli altri subordinati o sovraordinati. Appare necessario esplicitare in modo chiaro ed articolato cosa si intende per *<livelli territoriali pari o differenti>*. Ci si chiede, alla luce anche delle diverse leggi regionali e della legislazione nazionale tuttora vigente, se si possa superare in questo modo il rapporto gerarchico tra livelli di piano.

Nello stesso modo la "**libertà metodologica**", definita dalla legge, risulta essere infatti sia un aspetto positivo che negativo del testo legislativo. La preoccupazione è che la strumentazione urbanistica che ne deriva possa essere utilizzata in maniera non consona ai principi di "**flessibilità**" a cui si ispira la legge. Tenendo conto che la mancanza di "**invarianti strutturali**" che determina un "**controllo**" (ai vari livelli) seppur calibrato di quanto pensato sul territorio, aumenta il gradi di preoccupazione; tanto più che concetti come la tutela attiva del paesaggio e dell'ambiente (elementi

trasversali a tutte le tematiche urbanistiche e architettoniche) risultano presenti nella legge ma con toni sfumati e non strategici.

Infatti uno dei contributi che ci **si attendeva dalla nuova legge** per il Governo del territorio è **la traduzione dei principi in disposizioni e prassi urbanistica**, una migliore e più chiara definizione delle competenze e degli strumenti per la disciplina delle componenti ambientali dei processi di pianificazione; oggi caratterizzate, nel attuale quadro legislativo, dal sovrapporsi e incrociarsi un poco caotico di strumenti e spettanze, cosa che invece non è avvenuta. Ci si aspettava cioè la definizione di requisiti (regole seppur attente alle esigenze attuali del fare urbanistica in maniera flessibile) di pianificazione che tendano a ricomporre unitariamente e valutare preventivamente gli esiti delle trasformazioni insediative e infrastrutturali del territorio sotto il profilo della sostenibilità ambientale. La difficoltà sembra risiedere nel passaggio dai principi alla applicazione pratica di essi, scontrandosi con una poca chiarezza del metodologica.

Sicuramente la legge lascia spazio all'esperienza ed alla capacità propositiva dell'Architetto di produrre soluzioni consone alle singole realtà locali, consentendogli di costruire modelli flessibili da proporre alla componente politico-amministrativa. Ma questo potrebbe anche comportare una "anarchia urbanistica", al cospetto di professionisti ed amministratori poco attenti.

Quindi il ruolo delle Consulte e degli Ordini e del CNA aumenta, sotto l'aspetto dell'aggiornamento e formazione professionale.

Il rapporto Consulta – Assessorato: un paradigma nazionale ?

La Consulta intende inoltre ribadire il proprio apprezzamento sul rapporto intrapreso con l'Assessorato Regionale, durante la costruzione del nuovo testo di legge sul "Governo del Territorio". Infatti pur nel rispetto del ruolo di ciascun attore istituzionale coinvolto e con alcuni distinguo sui contenuti della legge; la possibilità di un confronto costante e dialettico tra le parti risulta essere un momento importante per costruire uno schema di lavoro efficace e culturalmente formativo.

L'esperienza e il lavoro svolto dalla Commissione Territorio della Consulta, di analisi, critica e proposta nei confronti dell'assessorato che ha prodotto specifici articoli nel testo di legge, con tutti i limiti e le problematiche che tale modalità di lavoro ha comportato in termini di tempo e ricadute pratiche; potrebbe essere **riproposta a livello di commissioni del CNA, per quanto riguarda la legge urbanistica nazionale.**

La definizione di una nuova Commissione Territorio Nazionale, che potrebbe avere diversi compiti, oltre a quello di essere un importante **referente tecnico, con ricadute concrete, con il ministero** per la stesura del nuovo testo di legge nazionale. Ad esempio:

- archivio legislativo delle normative regionali in materia di Governo del Territorio.
- archivio strumentazione urbanistica delle varie regioni, di vario livello.
- referente nazionale per una eventuale sperimentazione concreta sul territorio.
- Referente per la formazione di corsi di aggiornamento e formazione professionale
- Istituzionalizzazione del rapporto con l'INU (istituto nazionale di urbanistica)

Il documento è stato redatto dalla Commissione Territorio della Consulta con i contributi delle Commissioni Territorio e Urbanistica degli Ordini degli Architetti Lombardi.

Commissione Territorio della Consulta:

Claudio Nodali, Elio Mauri, Erminio Muzzi, Francesco Cappa, Gianfredo Mazzotta, Giovanni Vanoi, Mario Barberis, Pietro Minoli. Stefano Castiglioni.

Milano, 6 ottobre 2003

il Coordinatore della Commissione Territorio
arch. Gianfredo Mazzotta