

UN CONTRIBUTO AL DIBATTITO SULLE QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE DA PARTE DELLE RAPPRESENTANZE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI

Queste note non intendono essere una illustrazione analitica dei caratteri della nuova famiglia di strumenti urbanistici introdotta dalla nuova legge 12/05 della Regione Lombardia sul Governo del Territorio (per la quale per altro sono attese ancora importanti messe a punto), caratteri ulteriormente precisati dalle linee guida recentemente emanate dalla Regione stessa.

Vogliono essere piuttosto un primo contributo al dibattito ed al confronto proposto unitariamente dai

rappresentanti degli Ordini professionali aventi competenza sulle questioni che sono oggetto di un Governo del territorio, contributo articolato secondo queste categorie:

- I) LE PRINCIPALI NOVITÀ
- II) ALCUNE NOTE CIRCA UN BUON GOVERNO DEL TERRITORIO
- III) ALCUNE CONCRETE PROBLEMATICHE IN AGENDA.

I) LE PRINCIPALI NOVITÀ

E' da rimarcare anzitutto che le novità su processi e strumenti della pianificazione territoriale introdotte dalla legge 12 fanno seguito a importanti innovazioni legislative ed istituzionali che hanno accresciuto ruolo e responsabilità degli Enti Locali territoriali (in particolare Province e Comuni), con l'obiettivo di avvicinare maggiormente le sedi delle decisioni ai luoghi dove le questioni urbanistiche si pongono più diffusamente.

Rimane per altro da affrontare compiutamente la questione che attiene i nessi intercomunali, in una fase che vede buona parte delle dinamiche e dei servizi territoriali sempre più integrati secondo ambiti che superano i confini comunali storici. Questo fatto non può non essere tenuto in debito conto per un buon governo del territorio e sollecita adeguate risposte in

termini sia di supporto istituzionale che di prassi efficaci e consolidate. In carenza di strumenti a scala adeguata a trasformazioni territoriali sempre più a livello sovracomunale, si rischia che i Comuni non abbiano modo di esercitare effettivamente un ruolo protagonista e responsabile su questioni di rilievo.

Intercorre quindi un rapporto stretto (con nuove problematiche e nuove opportunità) tra i nuovi strumenti di governo del territorio e l'evolversi del ruolo dei Comuni e delle forme della loro aggregazione. Per grandi linee, principali elementi di novità e le sottolineature che vorremmo sottoporre alla comune attenzione (sia da un punto di vista generale, sia per quanto riguarda più da vicino il ruolo delle figure professionali impegnate nel processo di governo del territorio) sono i seguenti :

1. In primo luogo la priorità che dai documenti regionali viene assegnata ai **connotati “qualitativi”** che devono caratterizzare il Piano di Governo del Territorio e quindi i piani/progetti in cui si articola. Qualità da sviluppare in particolare sui versanti della **sostenibilità ambientale (vale a dire del responsabile ed equilibrato uso delle risorse del territorio)** e della **qualità dei paesaggi** (temi ai quali per altro è riservata crescente attenzione anche da numerose altre fonti normative: Leggi nazionali, CEE, accordi internazionali, etc.). Nel PGT emerge quindi un ruolo di **tutela attiva** del paesaggio, non limitato a elementi vincolistici e normativi, ma in grado di promuovere anche un diverso equilibrio tra parti territoriali “ricche” e “povere”, ad esempio tramite la individuazione di “prestazioni paesaggistiche” a cui correlare gli interventi di trasformazione (si veda quanto detto di seguito, al punto 6, sui principi e le pratiche della perequazione).
2. I “paesaggi” (intesi come quell’insieme connotativo e percettivo del territorio che nasce dall’intreccio di elementi naturali, culturali e storico/culturali) necessitano di essere interpretati e valorizzati da un insieme di competenze altrettanto intrecciato. Da qui la rilevanza che assume, per una fase più matura di **conoscenza** e quindi di **governo** del territorio, **l’interagire delle competenze**. Una pratica della interdisciplinarietà (pure da progettare e gestire in modo adeguato), che partendo da letture contestuali dello stato delle cose e delle problematiche, sappia convergere poi nelle indicazioni atte a governarle. Producendo non solo “studi di settore”, ma anche una lettura e un disegno complessivi del territorio,

in cui acquistano maggior senso e compiutezza anche le valutazioni per “settori”, in quanto aperte alla considerazione dell’insieme delle problematiche. Quindi merita fare una attenta una riflessione comune sulle modalità che consentano alle competenze multidisciplinari di svolgere il loro ruolo efficacemente, in modo appunto coordinato. Emergono **nuovi ruoli e nuove tematiche per tutte le professionalità in genere** (comprese quelle “tradizionali”: ingegneri, architetti, geologi, ...). Occorre **valorizzare competenze e figure professionali non ancora sempre adeguatamente presenti** nella pianificazione territoriale ma il cui punto di vista, data l’evoluzione delle problematiche, non è oggi rinunciabile (paesaggisti, dottori agronomi e forestali, naturalisti, esperti di diritto ambientale e amministrativo, esperti di processo, ...). Occorre infine anche meglio definire i **ruoli e le responsabilità di coordinamento** che si pongono in un approccio multidisciplinare.

Si vanno via via gradualmente precisando gli indirizzi e le linee guida che individuano i contenuti delle analisi e delle valutazioni da produrre per specifici ambiti tematici (in particolare risultano oggi significativamente aggiornati quelli relativi agli aspetti forestali, idrogeologici e sismici).

Gli incontri conoscitivi organizzati dalla Amministrazione Provinciale, cui partecipiamo su sollecitazione dell’Assessore alla Urbanistica quali rappresentanti di Ordini e Categorie professionali aventi competenza sui molteplici aspetti del governo del territorio, potranno costituire in merito utili momenti di confronto e approfondimento, in

occasione dei quali ci ripromettiamo di fornire specifiche informative

C'è invece ancora indeterminatezza sulle modalità per garantire l'attivazione e la sinergia dell'**insieme delle competenze interdisciplinari** e circa quelle relative alla **individuazione della scala alla quale organizzare conoscenze e competenze**, che, pur articolandosi senz'altro anche alla scala comunale, dovrebbero, almeno per alcune tematiche, essere impostate ad una scala che comprenda un insieme di Comuni (per una contestualizzazione più ampia ed una economia di scala nei tempi e nei costi (si veda anche quanto detto al successivo punto 4).

3. Un'altra importante opportunità è quella di poter affrontare il processo di interpretazione e di definizione delle linee di governo del territorio in modo più graduato. **Documento di Piano, Piano delle Regole, Piano dei Servizi**, rappresentano una famiglia di strumenti che si prestano ad un **approccio più graduato ed articolato** a problematiche complesse. Rendendo possibile punti di vista di sintesi che si correlino (concettualmente e nelle tempistiche) a momenti più analitici, così come "bilanci urbanistici" che si mettano in relazione bilanci e programmi amministrativi.

In particolare è da sottolineare **la importante innovazione di metodo di un approccio iniziale costituito da un "Documento di Piano"** che individui e valuti i **connotati strutturali** del territorio e le dinamiche antiche e recenti che lo hanno interessato. Che produca quindi una cosiddetta "Valutazione Ambientale Strategica". Un approccio che può e deve consentire di

concentrare l'attenzione, il confronto e la partecipazione sui **valori costitutivi del territorio**, individuando scale di priorità, obiettivi e strategie da assumere in una ottica di largo respiro. Svincolandosi dalla necessità di affrontare tutta una serie di aspetti operativi e di dettaglio, che vengono demandati al cosiddetto **"Piano delle Regole"**. Con il Documento di Piano dovrebbero quindi meglio emergere le premesse, le basi, le coerenze per un buon governo del territorio. Per questo motivo si perderebbe un passaggio fondamentale se lo si volesse riduttivamente interpretare come un momento genericamente conoscitivo, per una generica fotografia dello stato del territorio.

Il Piano dei servizi a sua volta rappresenta un utile strumento anche di prassi amministrativa per un bilancio dello stato dei servizi, degli spazi e degli usi di pubblica utilità, del sistema complessivo degli spazi verdi, da correlare alle esigenze in atto ed al progetto di territorio. Già in essere prima della promulgazione della legge 12, il Piano dei Servizi, rapportandosi ai nuovi strumenti introdotti da quest'ultima, rafforza la sua valenza di strumento conoscitivo e programmatico.

4. Un altro rilevante fattore di novità (probabilmente il principale) per la costruzione degli strumenti di piano a livello comunale, è il potersi riferire **una pianificazione provinciale già in essere**. La quale, a sua volta, è chiamata a riproporsi sulla lunghezza d'onda di queste nuove modalità di governo del territorio, precisando indirizzi e quadri di riferimento, anche valorizzando e integrando gli apporti che le deriveranno dalle pianificazioni comunali ed intercomunali.

E' questo un capitolo importante, in parte già scritto ed in parte ancora da scrivere (ad esempio, per quanto riguarda le tematiche delle aree agricole). In particolare è auspicabile una ricerca comune dei criteri atti a perseguire quelle "qualità" cui si faceva riferimento al punto 1) e per quanto attiene la promozione di **sinergie positive** tra comuni vicini. Come già detto al precedente punto 2), il crescente ruolo che va assumendo l'Ente Provincia dovrebbe portare come auspicabile esito anche quello di costituire aiuto e supporto ai Comuni per organizzare e utilizzare gli strumenti di conoscenza e monitoraggio del territorio, che oggi sempre più necessitano anche di una economia di scala.

Per questo (anche in rapporto a quanto detto al punto 2) è auspicabile da parte di tutti che l'Ente Provincia possa rafforzare un ruolo di indirizzo e di supporto. Sviluppando quanto già fatto, a livello provinciale per la cartografia, la documentazione e la valutazione tematica (si veda, a titolo di significativo esempio, quanto prodotto in tema di ambiti fluviali). Ponendosi anche come catalizzatore e diffusore di un sistema delle conoscenze che integri i contributi ai vari livelli istituzionali, alle diverse scale territoriali, per aree tematiche

Fornendo con ciò una base di conoscenza del territorio e modelli di lettura che rappresentino anche un importante contributo di metodo e di merito per gli approfondimenti da sviluppare a scala comunale. Si renderebbe così meno oneroso l'impegno organizzativo e finanziario dei Comuni, promuovendo nel contempo metodi di riferimento e quadri di lettura delle singole realtà comunali che si possano integrare e condividere, e che più

agevolmente potrebbero diventare a loro volta utili elementi di specificazione del quadro provinciale generale.

5. Rilevante è pure la sottolineatura dell'importanza dei **processi partecipativi**. Da intendersi non solo come omaggio a criteri di trasparenza e comunicazione, ma anche come opportunità per arricchire di una non rinunciabile risorsa la costruzione, l'attuazione e la gestione di un "Progetto" di territorio, che è anche e soprattutto un processo di conoscenza e interpretazione delle realtà di questo territorio (passate, presenti, proiettate nel futuro),

Il fatto che chi vive queste realtà possa avere adeguate occasioni di informazione e confronto e quindi contribuire a questo processo costituisce un fattore non rinunciabile della "qualità" del progetto. Fattore che a sua volta va correttamente "progettato" e gestito.

La stessa citata compresenza, nel processo di formazione del piano, di più competenze professionali, va vista e organizzata anche come importante risorsa per l'attivazione di forme di partecipazione evolute e consapevoli.

6. Nella nuova legge si auspica anche che il processo di governo del territorio, nel determinare direttamente od indirettamente specifici regimi dei suoli, si accompagni anche a criteri e **meccanismi compensativi nella direzione di una maggiore perequazione**. E' una questione di rilievo, ancora poco definita e poco praticata, rispetto alla quale c'è ancora molto da costruire, sia sotto il profilo normativo che di quello delle "buone pratiche".

Non solo per una più trasparente ed equa ripartizione dei costi/benefici relativi agli interventi compatibili sul territorio, ma anche per la stessa operatività dell'intero processo di governo.

In questa direzione si aprono possibilità che oggi muovono i primi passi, che possono prendere avvio anche da questioni ed aspetti specifici (si pensi ad esempio alle eque compensazioni che si possono prevedere, relativamente allo spazio rurale, nel convenzionare possibili fruizioni o destinazioni di interesse pubblico che contribuiscano alla qualità ed all'equilibrio ecologico complessivo del territorio,

alla formazione di fasce di seminaturalità, di corridoi ecologici, di spazi di socializzazione, etc.). Spostando anche in questo modo una quota di risorse dai territori urbani edificabili, più "ricchi" economicamente, verso fasce più "deboli" e dando avvio a un diverso rapporto tra interventi edilizi e valorizzazione manutentiva del territorio.

Avendo ben presente che un fondamentale presupposto "perequativo", nei confronti della totalità dei cittadini (proprietari o meno) consiste nel dar vita a forme di governo del territorio evolute, sostenibili e lungimiranti. Per tutti.

II) ALCUNE NOTE CIRCA UN BUON GOVERNO DEL TERRITORIO.

Ciascuno degli aspetti sopra puntualizzati meriterebbe di essere sviluppato nelle sue implicazioni, anche per quanto riguarda specifiche considerazioni che si potrebbero sviluppare dal punto di vista degli Amministratori pubblici, delle professionalità e competenze chiamate ad interagire, dei cittadini, singoli o associati.

In questa sede vorremmo sottoporre all'attenzione dei nostri interlocutori alcune considerazioni su come si possa attivare un buon governo del territorio, intorno a cui sviluppare una riflessione comune:

a) Anzitutto una questione di metodo. C'è una notevole aspettativa mista a perplessità circa gli esiti che si potranno avere, con questi nuovi strumenti, nella direzione di un buon governo del territorio. Ci aspetta anche un periodo di inevitabile rodaggio e di "sperimentazione".

A nostro avviso , in questa prima fase, è già di grande utilità, prima ancora di pensare alle possibili "risposte", cercare di individuare quali siano le "domande" giuste e prioritarie. Essendo ovvio, si perdoni la battuta, che è difficile dare una buona risposta a domande non corrette.

b) Ancora una considerazione forse ovvia ma non inutile: è evidente che laddove si è operato con l'obiettivo di costruire un buon governo del proprio territorio, pur con i limiti derivati da "vecchi" strumenti urbanistici, i nuovi strumenti di governo potranno rappresentare un supporto più puntuale ed al tempo stesso flessibile per questi obiettivi. Laddove, per contro, si sono determinati squilibri e problematiche rispetto ad un ordinato e sostenibile uso delle risorse del territorio, i nuovi strumenti e i processi che li accompagnano potranno costituire

altrettante opportunità per ripensare obiettivi e migliorare l'uso delle risorse.

Essendo queste finite e vulnerabili (cosa di cui oggi siamo meglio consapevoli) è nella qualità del loro uso che si deve fondare il loro permanere (e migliorare) nel tempo.

c) Questa nuova fase dell'operatività urbanistica potrà quindi produrre effetti positivi se saprà utilizzare le nuove opportunità per affrontare (affinando conoscenza e intelligenza del territorio) le contraddizioni in essere, anche a livello comunale. A partire da alcuni passaggi prioritari, tra i quali vorremmo segnalare particolarmente i seguenti:

- Avviare un processo di **definizione di assetti urbanistici "compiuti" e lungimiranti**, non essendo più praticabile una ottica di utilizzo del territorio basato su una espansione degli insediamenti secondo sequenze di flussi successivi fini a se stesse.
- Rivolgere particolare attenzione alla situazione ed al disegno **dei bordi urbanistici**, vale a dire delle situazioni di incerta transizione o di netta "faglia" territoriale. Come quelle poste tra territorio "insediato" e territorio rurale, le fasce territoriali ai margini delle grandi infrastrutture, oppure quelle presenti all'interno degli stessi sistemi ad insediamento non equilibrato. Situazione di criticità diffusa in cui la posta in gioco è operare un'utile ricomposizione e ridefinizione dei contesti, anche e soprattutto laddove si intendano mettere in atto nuovi interventi ed insediamenti. Privilegiando processi che portino ad una **riduzione delle incongruenze e degli elementi di dissipazione delle risorse territoriali in atto.**

- Porre attenzione agli **elementi connettivi** (nonché di **distinzione** e/o di **filtro**). La qualità del territorio (e quindi di un suo "progetto") dipende in buona misura dalla valorizzazione della qualità delle relazioni territoriali tra le parti che lo compongono, fattore in grado di determinare valori assai più significativi di quelli dati dalla semplice sommatoria delle parti stesse. Questo vale sia all'interno di un sistema (connettività degli spazi urbani, servizi, sistema del verde pubblico, rete della mobilità, etc.; connettività degli spazi agricoli e seminaturali) ma anche naturalmente, per le interconnessioni tra questi sistemi.

- Quanto detto sopra si ripropone, ancora una volta, in modo particolare per quanto attiene il **rapporto tra gli spazi degli insediamenti e spazio agricolo/rurale**. Quest'ultimo, nelle aree di transizione, si connota di elementi contraddittori e polivalenti (residualità, seminaturalità, fruizioni e usi alternativi e/o impropri, etc) che vanno attentamente letti e interpretati. Anche perché rappresentano certamente uno dei principali e immediati banchi di prova di un buon governo del territorio. L'attenzione e le conoscenze sviluppate a livello provinciale per le aree protette (parchi regionali o di iniziativa comunale), dovrebbero costituire un valido patrimonio di idee ed esperienze cui in certo modo ricorrere anche per le aree "fuori perimetro" che però svolgono un ruolo non di seconda fila nell'assetto complessivo ed organico del nostro territorio.

d) Riprendendo quanto detto sopra al punto 4) è da ribadire l'urgenza di progettare e avviare modalità che consentano di contestualizzare le conoscenze, le

interpretazioni, e quindi le scelte urbanistiche secondo **livelli territoriali congrui**, di più comuni, a partire da quanto già fissato dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Questa modalità, lungi dal limitare l'autonomia comunale, rappresenta invece il modo aggiornato per esercitarla, oltre che costituire un elemento di garanzia per tutti i comuni, che non possono organizzare adeguatamente il proprio territorio

prescindendo da quello che può avvenire appena oltre i confini. Anche perchè questi spesso sono nelle dirette prossimità degli insediamenti in essere di altri territori comunali confinanti. L'ampio "stacco" un tempo costituito dalla "campagna agricola" tende ad essere sempre meno ampio e sempre meno "stacco" mentre, per altro verso, le reti dei servizi e delle mobilità tendono ad essere sempre più interconnesse.

III) ALCUNE CONCRETE PROBLEMATICHE IN AGENDA

A chiusura di queste note, come prima provvisoria conclusione, al fine anche di avvicinare le considerazioni di carattere generale alla casistica delle concrete problematiche e a titolo esemplificativo delle medesime, vorremmo sottoporre all'attenzione comune degli interlocutori degli incontri promossi dalla Provincia, alcuni aspetti delle problematiche urbanistiche che si pongono anche a scala locale un po' su tutto il territorio provinciale (anche se naturalmente con specifiche particolarità). Si tratta anche in buona misura di situazioni in cui la "progettazione urbanistica" si affianca alle buone pratiche amministrative e che, partendo magari anche da scale minori, producono, reiterandosi, effetti complessivi considerevoli anche a scale estese :

- La occupazione di parte delle aree spondali dei fiumi e il deterioramento anche della rete idrografica minore, abbinati spesso alla adozione di tecniche che poco si rifanno ai criteri all'ingegneria naturalistica;
- L'inserimento delle grandi infrastrutture (in particolare quelle della mobilità) nel paesaggio e nel tessuto rurale.

- Gli aspetti legati alla sicurezza e alla contestualizzazione urbanistico/ambientale delle reti della mobilità anche locali.

In merito, ad esempio, sarebbe di notevole interesse il poter individuare alcuni criteri e linee guida da adottare congiuntamente da parte di Provincia e Comuni per quanto riguarda le problematiche connesse ai numerosi tratti di strade provinciali che assumono caratteri di attraversamento degli abitati, in presenza di flussi di traffico anche intensi

- Sul versante (come detto sopra al punto c) della necessità di una nuova attenzione. al ruolo dello spazio rurale e agricolo, con tutte le sue diversificate particolarità, da considerare anche questioni specifiche quali, ad esempio:
 - la edificazione in zone agricole, anche in zone di agricoltura marginale, dove la presenza di "imprenditori agricoli" non sempre è correlata ad interventi edilizi coerenti con la destinazione agricola dell'area e la vocazione paesaggistica del luogo (e dove lo presenza rischia di perdere le funzioni di presidio del territorio per assumere quelle dell'invasione impropria;

- la introduzione in contesti agricoli tradizionali di certi tipi di colture specializzate, con la presenza anche di considerevoli strutture fisse senza un adeguato studio di compatibilità e inserimento ambientale e paesistico.
- Le carenze di permeabilità dei suoli e di copertura vegetale in aree urbanizzate (esempio macroscopico i piazzali a parcheggio per attività commerciali, produttive, sportive, ricreative etc.), che accentuano la velocità di deflusso delle acque meteoriche, mettendo a rischio la capacità di smaltimento delle reti e dei recapiti fognari e costituendo fattore di impoverimento delle falde acquifere e quindi delle risorse idriche.
- L'adozione di principi insediativi e di tecniche costruttive che si facciano carico dei contenimenti energetici e del microclima, con una serie coordinata di accorgimenti che incidano sui fattori che determinano la qualità dei tessuti urbani anche sotto il profilo della vivibilità e della salute, come, ad esempio, l'utilizzo del verde come fattore di risparmio energetico e miglioramento ambientale.
- La connotazione urbanistica e la adeguata progettazione del verde pubblico, che ne valorizzi la funzione di rete connettiva dello spazio urbano insieme agli aspetti paesaggistici, fruizionari, gestionali e di ecologia urbana.
- La casualità delle forme di impianto del verde, anche a scala ridotta, che attraverso l'uso improprio di vegetazione impropria (ad es. la moda degli olivi in pianura) creano, sommandosi, un effetto di snaturamento dei paesaggi locali.

In merito alle questioni del governo del territorio c'è un aspetto che vorremmo sottolineare a modo di conclusione: siamo oggi, ancor più di ieri, in presenza di problematiche in cui **competenze** (in campo urbanistico, paesaggistico, idrogeologico, agronomico, naturalistico, del diritto, etc) e **responsabilità** (politiche, amministrative, tecnico /gestionali, etc) sono strettamente intrecciate, e tutte chiamate a rapportarsi in modo intelligente e costruttivo con una pubblica opinione che ha un crescente interesse per conoscenza e partecipazione su questi temi.

Obiettivi presenti, ci pare di poter dire, nelle motivazioni di questi incontri, cui volentieri diamo il nostro contributo di partecipazione.

Un ringraziamento a tutti per la cortese attenzione .

Bergamo - maggio 2006