

LOMBARDIA

2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA

FOCUS

**GOVERNO
DEL TERRITORIO TRA REGIONE
ED ENTI LOCALI**

Massimo Giuliani

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

FOCUS
**GOVERNO DEL TERRITORIO
TRA REGIONE ED ENTI LOCALI**

Massimo Giuliani

LOMBARDIA 2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

1.	Evoluzione del concetto di governo del territorio	1
1.1.	L'evoluzione degli strumenti legislativi e dei loro applicativi	1
1.2.	I nuovi strumenti	3
2.	Come cambia il ruolo degli enti	5
2.1.	Il ruolo strategico del PTR	5
2.2.	L'evoluzione dei piani provinciali	6
3.	Come cambia il ruolo del piano	7
3.1.	L'internalizzazione nel PGT degli aspetti che ne condizionano l'esito	7
3.2.	La VAS come processo integrato	12
3.3.	La partecipazione	13
4.	Criticità attuali e sviluppi futuri	15
4.1.	Le criticità emerse	16
4.2.	L'evoluzione culturale	18

1. Evoluzione del concetto di governo del territorio

1.1. L'evoluzione degli strumenti legislativi e dei loro applicativi

1.1.1. Innovazioni della l.r. 12/2005: la sfida del Piano di Governo del Territorio

La l.r. 12/2005 introduce una profonda modificazione negli obiettivi e nei contenuti del piano comunale, che da piano urbanistico diventa Piano di Governo del Territorio e ha quindi come scopo non solo definire la classificazione delle destinazioni d'uso delle aree e la regolazione dell'edificazione, ma anche di favorire lo sviluppo di politiche urbane in grado di governare complessivamente lo sviluppo e la riqualificazione di tutto il territorio.

Gli strumenti che la l.r. 12/2005 mette a disposizione per raggiungere questo risultato, riguardano sia la composizione degli strumenti in cui è articolato il Piano (Documento di piano, Piano dei servizi, Piano delle regole) sia i nuovi criteri di trattamento della rendita fondiaria.

Si tratta in particolare della non conformazione dei suoli prevista per il Documento di piano, che permette all'amministrazione di formulare un progetto complessivo, ma di attuare gli interventi progressivamente attraverso i Piani attuativi e l'introduzione delle tecniche di perequazione, compensazione e incentivazione che mettono l'amministrazione nelle condizioni di attuare in maniera equa anche complessi processi di riqualificazione urbana.

1.1.2. Specificità della legge lombarda

Non conformazione dei suoli, perequazione e compensazione sono in realtà gli strumenti comuni a tutte le leggi regionali di seconda generazione che, sulla scorta della proposta di riforma della legge urbanistica lanciata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995, hanno cercato di risolvere il problema dell'acquisizione delle aree da destinare a servizi pubblici, senza far ricorso al sistema dell'esproprio e garantendo al contempo una maggiore equità di trattamento dei proprietari di aree.

Queste tecniche assumono tuttavia nella legge lombarda una particolarità che è dovuta al rapporto che si instaura tra il Documento di piano e i piani operativi.

Infatti, a differenza di tutte le altre leggi regionali, in quella lombarda non si ha il passaggio dal piano strutturale (non conformativo) a un piano operativo (conformativo) ma direttamente ai Piani attuativi la cui approvazione determina la conformazione delle aree.

Questo passaggio, che soprattutto nel primo periodo di applicazione della legge è stato criticato, perché si riteneva che non permettesse un reale coordinamento degli interventi, si sta rivelando al contrario prezioso, perché consente una maggiore incisività del Piano e permette altresì all'amministrazione comunale di esercitare un adeguato controllo nelle varie fasi di attuazione, dosando i modi e i tempi di configurazione delle aree di trasformazione.

1.1.3. La concorsualità nella conformazione dei suoli

Differire il momento in cui avviene la conformazione dei suoli costituisce, quindi, una risorsa del piano ma ne determina anche uno dei maggiori elementi

di criticità, che la l.r. 12/2005 condivide peraltro con tutte le altre leggi di seconda generazione. La criticità deriva in particolare dal forte rischio di discrezionalità che il passaggio tra i due momenti comporta e che può portare a scelte che appaiano non sufficientemente motivate.

Per aggirare questo problema sono state messe a punto fino a ora due soluzioni. La prima consiste nell'utilizzare la durata quinquennale del Documento di piano, prevedendo aree di trasformazione che corrispondano complessivamente alla capacità insediativa che il piano prevede. In questo caso quindi il Documento di piano avrebbe una funzione di rappresentazione strategica del PGT ma riguardo alla conformazione dei suoli il suo ruolo si ridurrebbe a una pura anticipazione di contenuti e localizzazioni di fatto non modificabili. Questa soluzione quindi non si differenzia molto da quanto è avvenuto fino a ora con la l.r. 51/1975 dove alla Pubblica amministrazione competeva la formulazione del piano mentre di fatto i privati ne determinavano modi e tempi di attuazione.

La seconda soluzione prevede, in alternativa, che il Documento di piano sfrutti le potenzialità determinate dalla fase non conformativa per governare la fase attuativa, attraverso un processo concorsuale che stimoli i privati alla realizzazione degli interventi previsti nel PGT.

Il processo concorsuale, che è ormai in fase di applicazione in molti comuni emiliani, prevede di creare una concorrenzialità tra diverse possibili aree di trasformazione consentendo l'attuazione solo di quelle che meglio rispondono ai requisiti chiesti dall'amministrazione.

Per sviluppare questa soluzione il Documento di piano deve indicare le aree che, in base alle analisi condotte, sono urbanisticamente suscettibili di trasformazione, individuando al contempo la capacità insediativa che il piano stesso prevede come ottimale nel quinquennio di validità. Deve infine indicare i criteri in base ai quali effettuerà la scelta conformativa. Criteri che ovviamente devono essere determinati dall'interesse pubblico, che però non corrisponde necessariamente a un interesse diretto dell'amministrazione ma che può riguardare più in generale aspetti ed elementi qualitativi dei progetti proposti.

Concorsualità e non conformazione dei suoli diventano quindi le leve tecniche che permettono al Documento di piano di assumere un ruolo effettivamente strategico nel governare l'attuazione dei processi urbani, ma anche nel controllo della qualità degli interventi proposti.

Il tema del controllo della qualità finale degli interventi ha rappresentato almeno negli ultimi 30 anni l'obiettivo metodologico più rilevante e ha innescato negli anni Ottanta la disputa che contrapponeva Piano e Progetto, dove il piano era visto come un elemento di rigidità e di controllo puramente quantitativo, mentre il progetto veniva individuato come il momento in cui era possibile governare la qualità.

Con il passare degli anni si è avuto modo di sperimentare molti piani e molti progetti, ma si è ottenuto uno scarso aumento della qualità delle città. Si è quindi compreso che il nodo cruciale è rappresentato dal modo in cui si forma il costo del prodotto edilizio. La conformazione dei suoli prevista nei piani della l.r. 51/1975 dava infatti la certezza del diritto di costruire e quindi la quota riservata al prodotto edilizio era comprensibilmente la più bassa possibile.

Fra il 2002 e il 2007, per esempio, il valore degli immobili è aumentato di circa il 100% ma la maggior parte di questo aumento è stata incamerata dalla rendita fondiaria riservando poco o nulla al miglioramento del prodotto. Molto diverso sarebbe invece il caso in cui il piano prevedesse la conformazione dei suoli proprio in funzione della qualità del prodotto.

In questo caso, infatti, l'aumento dell'investimento sul prodotto non sarebbe considerato uno spreco ma un investimento necessario per far decollare l'operazione immobiliare nel suo complesso, sarebbe esteso a tutto il mercato e quindi non avrebbe ripercussioni sul valore finale del prodotto.

1.2. I nuovi strumenti

La strumentazione che la legge individua per la formazione del PGT si compone del Documento di piano, del Piano dei servizi e del Piano delle regole, ma anche di criteri di trattamento della rendita fondiaria (perequazione, compensazione e incentivazioni che si interrelano alla non conformazione dei suoli sopra anticipata), che permettono all'amministrazione di formulare un progetto complessivo e di differirne l'attuazione in fasi e momenti successivi, attraverso i Piani attuativi, e che pongono l'amministrazione nelle condizioni di dare corso anche a complessi processi di riqualificazione urbana.

Abbiamo detto della concorsualità e non conformazione dei suoli, ovvero delle leve tecniche che permettono al Documento di piano di assumere un ruolo effettivamente strategico nel governare l'attuazione dei processi urbani ma anche nel controllo della qualità degli interventi proposti.

Gli altri strumenti in grado di giustificare il ruolo di coordinamento che è assegnato al piano sono costituiti dalla perequazione, compensazione, e dalle incentivazioni, che possono garantire una elevata operatività per effettuare i complessi processi di riqualificazione che oggi sono necessari nelle città lombarde. Questi strumenti infatti sono in grado di dare corso a un più efficace prelievo di valore dalla rendita fondiaria aumentando la capacità della città di produrre al suo interno le risorse per la trasformazione.

L'uso combinato di perequazione, compensazione, incentivazione e concorsualità può quindi consentire vasti processi di trasformazione urbana, agevoli acquisizioni di aree per la collettività e aumentare la capacità di governare interventi urbani di maggiore qualità.

Nel linguaggio urbanistico si intende generalmente per perequazione quel principio la cui applicazione tende a ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati a usi urbani e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Si tratta, quindi, di uno strumento grazie al quale conciliare le richieste di edificazione dei privati con le necessità di reperire, con costi e oneri per l'Amministrazione pubblica assai ridotti, aree all'uso pubblico, garantendo un contesto urbano adeguatamente dotato di standard urbanistici, per quantità e qualità.

Ma è anche uno strumento attraverso il quale (in associazione alla compensazione e a un adeguato sistema di incentivi) perseguire obiettivi di riqualifica-

zione o ricomposizione paesaggistica dei tessuti urbani degradati e delle aree di frangia, di realizzazione di corridoi verdi di connessione tra città e territorio rurale, di salvaguardia di visuali significative e valorizzazione di emergenze paesaggistiche, di coerente completamento del sistema del verde e degli spazi pubblici.

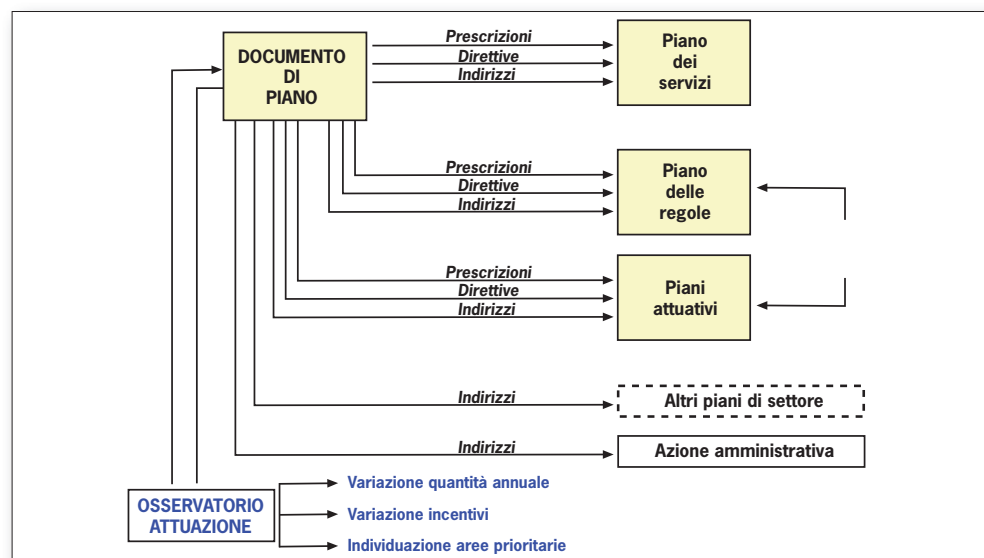
Al reperimento di aree destinate a interventi di interesse pubblico o generale è legato anche il concetto di «compensazione» e di trasferimento di diritti edificatori, tecnica questa che consente all'Amministrazione comunale di trovare un accordo con i proprietari in merito alla cessione gratuita delle aree destinate a servizi in cambio di diritti edificatori, da utilizzarsi in ambiti adeguati e destinati a tale uso; ma la compensazione può diventare una risorsa preziosa anche nei processi di riqualificazione di aree storiche, per delocalizzare volumi in aree con minori problematiche di tipo morfologico e ambientale.

Tornando al ruolo che gli strumenti del PGT operano nella costruzione del piano, vale comunque la pena ripartire dalla descrizione di Documento di piano, Piano dei servizi e Piano delle regole e comprendere la natura specifica di ognuno di essi.

Il contenuto progettuale del Documento di piano è volto a definire, partendo dalla sintesi delle criticità, potenzialità e opportunità risultanti dalle analisi, gli obiettivi e le politiche di governo del territorio e a indicare le prescrizioni e le direttive per il raggiungimento degli obiettivi.

L'esame pluridisciplinare che ripercorre il quadro delle programmazioni che descrivono e dettano indirizzi sul territorio di diverso livello e scala (PTR, PTPR, PTCB, PTC Parchi regionali ecc.), da incrociare e dettagliare con gli elementi informativi derivanti da strumenti e rilevazioni di scala locale, conduce pressoché inevitabilmente anche a un progetto strategico che considera insieme le pianificazioni settoriali e che si sostanzia man mano in strumenti di maggior dettaglio e approfondimento.

Figura 1.1 Il ruolo del Documento di piano



Facendo riferimento agli stessi obiettivi strategici e quantitativi, il Documento di piano ha inoltre il compito di dettare le regole e le direttive che devono guidare i Piani attuativi previsti nelle aree di trasformazione, il Piano dei servizi, il Piano delle regole e i vari piani di settore e specialistici previsti per una corretta gestione del sistema urbano.

Il Piano delle regole, come noto, si occupa della città costruita, delle tutele e del sistema ambientale entro il quale la città stessa è inserita, assumendo con ciò un significato rilevante soprattutto nei territori nei quali l'attenzione alla riqualificazione prevale su quella all'espansione urbana.

Il Piano delle regole ha in definitiva tre ambiti entro il quale agisce: il sistema urbano, il sistema agricolo e ambientale e il Piano paesistico, confermando con ciò il suo significato prevalente, che è quello di individuare i condizionamenti (i vincoli, gli elementi di attenzione ecc.) che devono essere rispettati nei processi di trasformazione, con una azione che pertanto agisce sul Documento di piano in direzione inversa a quella sopra indicata.

Il Piano dei servizi è infine lo strumento chiamato a regolare il funzionamento della città pubblica, individuando le aree necessarie a rispondere alle esigenze della popolazione, ma anche definendo le politiche che si intende mettere in atto per raggiungere gli obiettivi indicati in materia nel Documento di piano, e precisando le azioni necessarie per dare loro attuazione.

Fra i temi di particolare rilevanza del Piano dei Servizi è da considerare quello delle risorse economiche, con riferimento alle quali si gioca la vera partita sui servizi. Lo strumento della perequazione anche in questo caso diventa un dispositivo importante per conseguire gli obiettivi dati.

A fianco di questo il Piano può però impostare un ragionamento sugli oneri di urbanizzazione derivanti dalle trasformazioni, individuando le esigenze della città pubblica, determinandone il «prezzo» e stabilendo sulla base di quali criteri suddividerne i costi.

Importante è anche la relazione tra il Piano dei servizi e il ruolo delle aree agricole e componenti paesaggistiche del territorio, in connessione ai contenuti degli altri strumenti d'area vasta.

2. Come cambia il ruolo degli enti

2.1. Il ruolo strategico del PTR

Nella nuova dimensione definita dalla legge, diventa chiaro che il confronto fra gli Enti non può più avvenire sulla base di un generico concetto di ente sovra-ordinato, ma bensì con riferimento a una strategia, a degli obiettivi e, in definitiva, a uno strumento, del quale ogni ente deve dotarsi per poter dare seguito al confronto con gli altri soggetti che agiscono sul territorio.

Ogni Ente, cioè, deve poter concordare al proprio interno uno strumento integrato di politiche settoriali, che delinea i propri obiettivi e i propri scenari di riferimento, e che consenta a ognuno di misurare le politiche e le azioni che

agiscono ai vari livelli e nei vari settori, con riferimento a un quadro condiviso non immodificabile ma comunque certo.

In Regione Lombardia il Programma Regionale di Sviluppo ha incarnato per molto tempo questo ruolo; nelle fasi di redazione della legge e nel corso dei primi studi effettuati per la costruzione del PTR è risultato però chiaro che una più evidente territorializzazione delle strategie e previsioni diventava imprescindibile, perché è proprio sul territorio che le previsioni settoriali si incontrano, entrano in conflitto, generano sinergie.

Il PRS, strumento prioritario di programmazione regionale, doveva essere completato dal PTR, ancorché di generazione evoluta rispetto alle impostazioni dei decenni passati e alla visione delineata dalla precedente legge urbanistica regionale n. 51 del 1975.

Ed è proprio attraverso lo strumento del PTR, se pur non ancora definitivamente approvato dal Consiglio regionale, che si è potuto più facilmente individuare i comuni ai quali è richiesto un confronto con la regione nel corso del processo di definizione del proprio PGT, per dare corso a quanto previsto all'art. 20 della l.r. 12/2005, e in particolare al co. 5 e al co. 8 dell'art. 13.

Allo stesso modo può diventare più facile e trasparente per le Province, nella redazione dei PTCP, pianificare avendo chiari gli obiettivi regionali in materia, azione questa che precede la formazione del Piano e non si verifica esclusivamente a posteriori, all'atto della formazione del parere regionale.

È come se il potere e le prerogative di ognuno fossero messe in chiaro prima che esse possano esercitarsi, fornendo sempre in modo trasparente gli orizzonti entro i quali esse si esprimono.

2.2. L'evoluzione dei piani provinciali

Quanto sopra è naturalmente valido anche per le Province, anche se già in tempi che precedono la l.r. 1/2000 le Province hanno iniziato a dare corso a prime sperimentazioni di pianificazione provinciale.

La l.r. 12/2005 ha chiarito l'ambito, i temi, le modalità e le priorità dell'agire delle Province in questa materia, tracciando in maniera piuttosto netta il confine fra le competenze dei diversi soggetti, indicando in modo particolare quelle comunali e provinciali nella fase di redazione dei PGT.

È evidente che le prime esperienze di pianificazione dei comuni, nel solco tracciato dalla nuova legge regionale, hanno in qualche modo imposto alle Province di riquadrare i propri strumenti e di definire in modo più chiaro la dimensione del rapporto con i comuni.

La pianificazione comunale si esprime infatti sui tre livelli di piano sopra descritti: quello strategico del Documento di piano, quello conformativo e regolativo del Piano delle regole, quello conformativo ma che conserva in sé una forte dimensione strategica e di visione del Piano dei servizi.

La provincia si misura esplicitamente solo col Documento di piano, ed è a questo che deve prioritariamente essere in grado di rivolgersi senza trascurare di instaurare un rapporto anche con gli altri due strumenti.

In effetti i criteri regionali per la pianificazione comunale «Modalità per la

pianificazione comunale» *ex art. 7 della l.r. 12/2005*, che individuano i principali contenuti dei tre atti del PGT e delineano il percorso operativo e procedurale per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, compiono un passo in questa direzione, per certi aspetti forzando anche un po' rispetto al taglio che la legge sembrava voler affidare ai Piani di Governo del Territorio e al loro rapporto con le Province.

La DGR VIII/007649 del luglio 2008 ha successivamente disciplinato i contenuti dei PGT per i Comuni compresi fra i 2.000 e i 15.000 abitanti, introducendo semplificazioni da un punto di vista delle indagini a supporto del Piano e dell'articolazione del progetto di Piano, lasciando inalterate le modalità operative richieste per la condivisione tecnica delle informazioni del Piano e per la sua pubblicazione.

Le delibere regionali infatti, nell'indirizzare i Comuni attraverso atti e procedure concrete nella redazione dei propri PGT, codificano di fatto gli elementi che le Province sono tenute a verificare, attribuendo al PTC un ruolo più sostanzioso di quanto la l.r. 12/2005 non sembrava voler fare.

È infine da rilevare come le modifiche introdotte con la legge in materia di tutela delle aree agricole hanno imposto l'esigenza di adeguamento della prima generazione di PTCP, riaprendo processi che, in situazioni più delicate come quelle della Provincia di Milano, non sono riusciti a giungere a conclusione e continuano a vedere acceso il dibattito politico a riguardo.

3. Come cambia il ruolo del piano

3.1. L'internalizzazione nel PGT degli aspetti che ne condizionano l'esito

Dopo aver analizzato i principali elementi di innovazione contenuti nella l.r. 12/2005, rimane da valutare se l'insieme di questi strumenti consenta alle amministrazioni comunali e ai pianificatori di mettere a punto progetti che siano in grado nei fatti di produrre un piano di governo del territorio.

Si tratta, cioè, di verificare se il nuovo modello di piano sia in grado di integrarsi e di dare nuova forza alla molteplicità delle politiche urbane che nel corso degli anni sono diventate il vero motore dei processi di riqualificazione urbana.

Questa transizione appare allo stato attuale la più difficile da attuare sia perché l'autonomia delle politiche urbane rispetto al piano si è consolidata ormai da molti anni sia perché non basta una innovazione legislativa per modificare l'immagine del piano comunale che viene identificato come uno strumento finalizzato unicamente a controllare lo sviluppo edilizio.

Una spinta verso il ruolo di strumento di coordinamento di tutti i processi urbani viene certamente dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che costringe di fatto il piano a misurarsi su tematiche ambientali complesse che non è possibile fronteggiare se non confrontandosi, per esempio, con i temi dell'energia e dell'agricoltura.

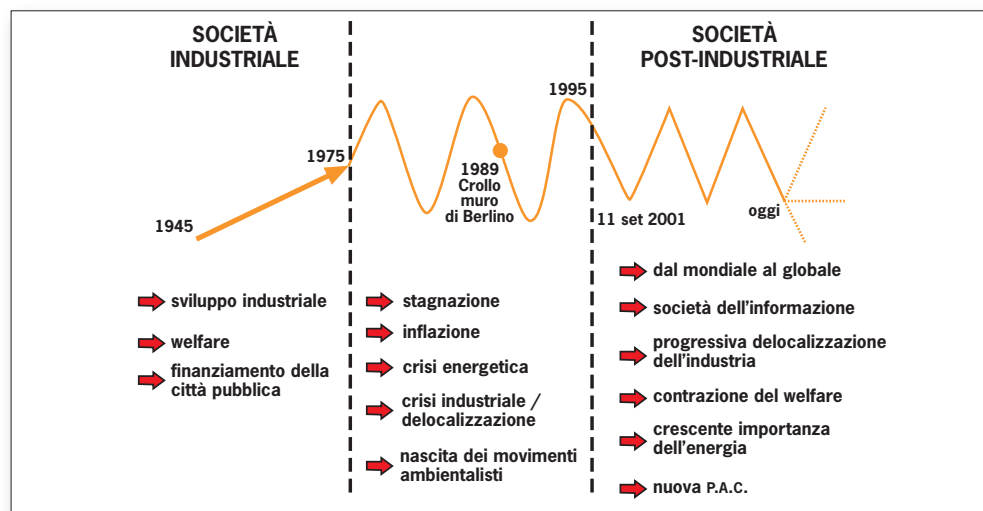
Sicuramente gli indicatori ambientali che emergono dalle analisi della VAS costringono progettisti e decisori a considerare il tema energetico, non come un problema da delegare a un piano di settore, ma come una criticità prioritaria da affrontare per contenere fenomeni altrimenti non governabili come l'inquinamento atmosferico.

Allo stesso modo la necessità di dimostrare la capacità del piano di migliorare la situazione ambientale costringerà a ripensare alle aree agricole non solo come parti del territorio da tutelare, ma come zone in cui sviluppare politiche attive di carattere ecologico, oltre che paesistiche.

Vale però la pena di soffermarsi su alcuni aspetti che guidano alla comprensione delle dinamiche di trasformazione della città, senza la quale è più difficile accertare come e perché le politiche e gli strumenti acquisiscano maggiore o minore efficacia. A tale riguardo è utile riprendere quanto già affrontato all'interno della ricerca IReR «Accompagnamento delle attività di attuazione del PTR, anche attraverso la valorizzazione delle risorse comunitarie» (2008) dove si è sviluppata una riflessione sull'espansione della città che nel secolo scorso si è trasformata, nella forma e nelle condizioni organizzative, mutando da città industriale a città post-industriale.

La mutazione ha avuto luogo nel corso del decennio 1983-1993, periodo in cui si è potuta registrare, per la prima volta dal 1945 a oggi, una forte contrazione del consumo di suolo, testimonianza del fatto che i meccanismi che avevano guidato fino ad allora l'espansione della città non potevano più avere luogo, e che le nuove leve di crescita non si erano ancora riorganizzate per dare pieno corso alla trasformazione.

Figura 3.1 Mutamento dei fenomeni dalla società industriale alla società post-industriale



Lo schema esemplifica l'andamento delle dinamiche di crescita, sviluppo e trasformazione della società, attraverso alcuni dei passaggi che hanno caratterizzato il mutare dei fenomeni economici, politici, sociali dal dopoguerra a

oggi. Possiamo parlare di un andamento lineare di crescita costante nella prima fase, di una situazione altalenante condizionata dal moltiplicarsi di eventi nazionali e internazionali nella seconda fase, e di un andamento a picchi nella fase moderna, dove alcuni eventi possono determinare repentini cambi di direzione dei processi di sviluppo o di crisi.

Si tratta ovviamente di una semplificazione, che traduce però in maniera immediata cambiamenti complessi il cui effetto si è manifestato non solo nel nuovo volto delle città, ma si è esercitato sui loro stessi meccanismi di crescita.

Vediamo quali sono le principali differenze rispetto allo sviluppo e all'espansione nelle due fasi in esame.

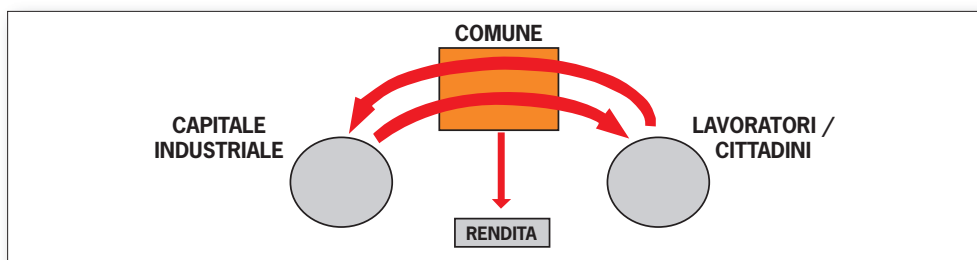
La città industriale

Nella prima fase, quella detta della città industriale, le dimensioni dell'urbano aumentavano in rapporto allo sviluppo industriale. Lo sviluppo, la ricchezza e la crescita della popolazione erano strettamente legate alla presenza o meno di fabbriche, che attiravano popolazione, generavano ricchezza e spingevano i consumi.

La città era costruita in gran parte su iniziativa dell'ente pubblico attraverso Edilizia Economica e Popolare (PEEP), Piani Produttivi (PIP) e realizzazione di servizi pubblici, ma anche l'iniziativa privata si generava e traeva profitto dai bisogni della città e dei suoi abitanti: case più grandi e più agevoli per le nuove classi medie, trasformazione o meno del centro storico, nuovi uffici etc..

Il piano si configurava pertanto come la mediazione politica tra le esigenze del capitale industriale e quelle dei lavoratori/cittadini.

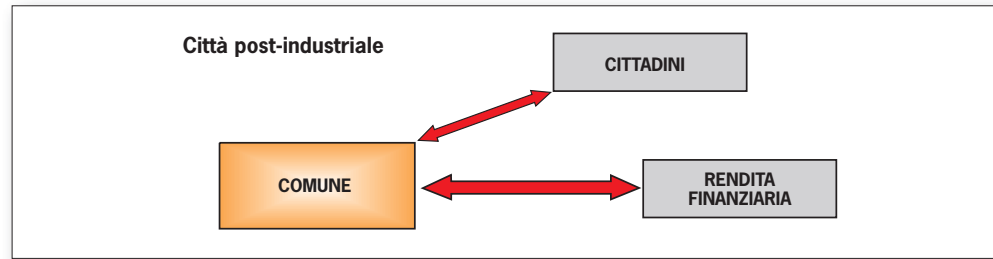
La competizione territoriale, in questa dimensione, era il frutto del dialogo e dell'accordo tra capitale industriale e lavoratori/cittadini, sancito nel piano comunale, il cui strumento principale di iniziativa pubblica era l'esproprio.



La legislazione urbanistica esistente, la l.r. 51/1975, regolava questo meccanismo e a questa dimensione si riferiva, normando i modi in cui il dialogo fra pubblica amministrazione e privato poteva avere luogo, le caratteristiche dello scambio fra interessi diversi, i requisiti che dovevano essere garantiti.

La città post-industriale

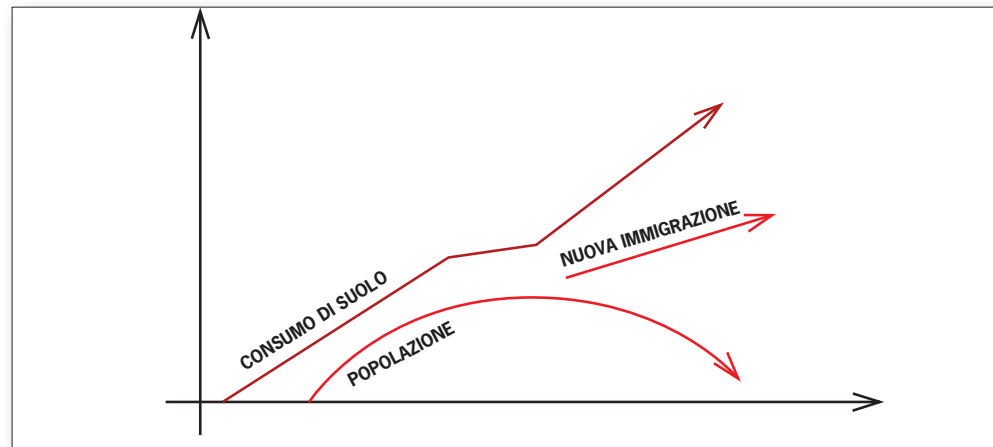
Con la crisi delle industrie e la trasformazione delle forme di produzione e del capitale è iniziata la seconda fase della città, almeno in epoca moderna, quella post industriale.



Come si vede nello schema, la città è costruita attraverso la contrattazione tra comune e rendita finanziaria, senza relazione diretta con i bisogni e le istanze dei cittadini, ed è sempre meno esito dell'azione dell'Ente pubblico. Essa diventa a tutti gli effetti un bene di investimento, è ininfluente il suo valore di bene d'uso, ed è quindi fondamentale un importante sbocco per investimenti da capitale. Non tanto e non solo la rendita immobiliare, quanto piuttosto la rendita finanziaria è il nuovo attore con cui le amministrazioni vanno a misurarsi, incrociando logiche che nulla hanno a che fare con i meccanismi di funzionamento della città, che però si autoalimenta e occupa nuovo spazio proprio in forza di questo meccanismo.

Con la rappresentazione della figura 3.2 si è voluto schematizzare (anche accentuandolo) un aspetto del meccanismo indicato, dove si vede come, in presenza di una diminuzione della popolazione, solo in parte bilanciata dall'immigrazione, il consumo di suolo aumenta, raggiungendo, in alcuni casi, livelli di quasi saturazione. Nel contempo, il problema dell'abitazione si aggrava, e sempre più quote di popolazione non riescono a trovare sbocco alla propria domanda di case.

Figura 3.2 Dinamica di crescita della città post-industriale



Le risorse provenienti dalla rendita servono però anche per il mantenimento della città esistente, in misura maggiore o minore a seconda della resa economica.

Il consumo di suolo nella città post-industriale è quindi, almeno teoricamente, illimitato e comunque non è più determinato da un contratto sociale ma dal mercato; gli interventi di riqualificazione della città esistente spesso non generano utili sufficienti e quindi rischiano di non essere appetibili per la rendita finanziaria.

In una certa fase si era pensato che l'aumento quantitativo, la «crescita», non sarebbe più stato l'elemento centrale di riferimento per lo sviluppo dei territori, e che solo una maggiore attrattività e quindi qualità ne avrebbero determinato la maggiore o minore fortuna.

In realtà così non è stato, la crescita è tornata a essere prevalentemente quantitativa e solo in parte qualitativa, e il processo di consumo è ripartito inarrestabile nella nuova era post-industriale.

In questo quadro lo strumento di governo privilegiato è diventato il Piano attuativo; le regole della l.r. 51/1975 non potevano più funzionare e le opportunità offerte dalla l.r. 12/2005 hanno iniziato a rappresentare il bagaglio strumentale necessario per affrontare la nuova dimensione con nuovi attrezzi e nuovi approcci.

3.1.1. *L'ambiente*

La nuova impostazione della legge urbanistica lombarda offre, come già detto, strumenti normativi appropriati alle nuove necessità, che però da soli non bastano a generare l'evoluzione da piano urbanistico a piano di governo del territorio.

Per rendere effettivo questo passaggio è necessario introdurre nel processo di piano, oltre alle componenti della pianificazione settoriale già menzionata, azioni e programmi che affrontino aspetti cruciali del territorio, quali per esempio l'energia e l'agricoltura, politiche queste tradizionalmente estranee ai processi di sviluppo della città, ma che invece possono trasformarsi in «soggetti» attivi, ovvero in strumenti efficaci, oltre che agire come limitazioni e condizionamenti.

Essi appartengono a quei temi dell'ambiente, che tradizionalmente non si sono mai realmente interfacciati con i processi di sviluppo.

È raro infatti vedere fra gli obiettivi di un Piano comunale, per esempio, il miglioramento della qualità dell'aria della propria città, e ancor più difficile è reperire nello stesso Piano l'individuazione delle politiche e delle azioni conseguenti. Tutt'al più si reperirà qualche zona pedonale o con limitazione di traffico.

Il mandato affidato al PGT assume invece questo livello di complessità e non è detto che i Comuni saranno davvero in grado di coglierlo.

3.1.2. *Il ruolo dell'energia*

Nella dimensione sopra esposta gli indicatori ambientali possono portare progettisti e decisori a considerare il tema energetico non come un problema da delegare a un piano di settore, ma come una criticità prioritaria da affrontare per contenere fenomeni altrimenti non governabili come l'inquinamento atmosferico.

Il Piano può in tal modo farsi promotore dello sviluppo di programmi energetici comunali a partire dalle potenzialità locali e dalle risorse attivabili dai finanziamenti regionali ed europei. L'obiettivo a medio termine potrebbe essere quello di ridurre in quota significativa i costi energetici degli edifici pubblici e stimolare la riconversione energetica anche degli edifici privati, ma un suo effetto sinergico potrebbe riguardare la riduzione di emissioni in atmosfera ma anche l'incremento dell'attività di riqualificazione degli edifici o addirittura lo sviluppo di imprese locali specializzate in tecnologie innovative.

3.1.3. Valorizzazione delle aree agricole

Lo spazio agricolo offre un'altra occasione di esercitare la possibilità di incentivazione, anche se con modalità completamente diverse e senza ricorrere alla perequazione, tecnica che, in questo caso, la legge non consente.

Una opportunità in questo senso è offerta dalla nuova Politica Agricola Comunitaria: le recenti e profonde trasformazioni delle normative comunitarie per il sostegno all'agricoltura (PAC) provocheranno sicuramente nel territorio comunale forti ripercussioni che potrebbero anche determinare effetti negativi.

È quindi molto importante intervenire con specifiche politiche di rilancio del settore agricolo che, sfruttando il sistema degli incentivi, riorientino l'attività agricola verso la riqualificazione del paesaggio, la produzione di energia, il disinquinamento delle acque.

Si tratta di elaborare quindi un insieme di politiche che individuino nuovi filoni di attività per il settore agricolo, sfruttando anche le potenzialità offerte dai contributi dell'Unione europea nel settore agro-ambientale.

Tutto ciò apre a un nuovo rapporto tra agricoltura e urbanistica, partendo proprio dal riconoscimento del valore agro-ambientale delle aree agricole, che di fatto giustifica i sussidi agli occhi dei contribuenti. In questa direzione il primo obiettivo, immediato, potrebbe essere la messa a punto di progetti di vasta portata nelle aree periurbane che permettano alle amministrazioni comunali e agli agricoltori di beneficiare reciprocamente dei contributi previsti dalle misure di sviluppo rurale.

Ma la vera scommessa è pensare a politiche integrate che riguardino le misure di mercato (il primo pilastro) della PAC che interessano circa il 90% dei fondi assegnati al settore.

3.2. La vas come processo integrato

Come già anticipato la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) agisce come spinta verso il ruolo del PGT di strumento di coordinamento di tutti i processi urbani e lo costringe a misurarsi con tematiche ambientali complesse che non è possibile fronteggiare se non confrontandosi con i temi delle tutele, ma anche delle risorse, dell'inquinamento, dei cicli integrati di acque e rifiuti etc..

Nel disegno delineato la VAS, che opera anch'essa sia in una dimensione strategica (il sistema degli obiettivi) che in una modalità operativa e concreta (il monitoraggio e le valutazioni quantitative) agisce sul quadro completo delle politiche e delle azioni, come interfaccia diretta del Documento di piano.

Si tratta cioè di un rapporto diretto e continuo, non una valutazione a conclusione del processo, che contribuisce a mettere a punto azioni di Piano attraverso la concorsualità e la condivisione delle scelte, valutando l'impatto delle trasformazioni.

Il percorso di valutazione è progettato con la finalità di garantire la sostenibilità delle scelte di piano e di integrare le considerazioni di carattere ambientale con quelle socioeconomiche e territoriali fin dalle fasi iniziali del processo di pianificazione. Per questo motivo, le attività di VAS sono impostate in collaborazione fra i soggetti responsabili della pianificazione e quelli responsabili della VAS, in accordo con lo schema metodologico-procedurale di piano/VAS predisposto dalla Regione Lombardia nel documento di indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi, deliberati dal consiglio regionale con DCR del 13 marzo 2007, n. 351.

Secondo tale percorso l'integrazione della dimensione ambientale si realizza già nelle fasi di orientamento ed elaborazione del PGT, proseguendo poi in una attività di supporto sugli aspetti più strettamente ambientali, in particolare nella definizione degli obiettivi del Documento di piano, nella scelta delle azioni e nella identificazione di opzioni alternative. Lo scopo è quello di integrare gli obiettivi ambientali significativi per il territorio comunale all'interno del sistema degli obiettivi di PGT, ricercando le modalità atte a promuovere la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali.

Nel processo valutativo sono pertanto considerati i valori, le sensibilità e le criticità dell'ambiente, nonché le identità dei luoghi coinvolti dal piano, con riferimento ai quali la VAS individua e valuta i possibili effetti significativi, definendo nel contempo le misure per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi potenzialmente indotti dall'attuazione del Piano o del Programma. Il processo valutativo costituisce, inoltre, l'occasione per un riordino dei flussi di informazioni in materia ambientale già attivi per il territorio in questione e di un loro inquadramento in una prospettiva complessiva per quanto riguarda il sistema ambientale di riferimento.

3.3. La partecipazione

La partecipazione allargata, sin dalla fase di elaborazione del Piano di Governo del Territorio, rappresenta una delle novità importanti introdotte dalla normativa urbanistica lombarda e costituisce una delle modalità essenziali per l'elaborazione del PGT.

In base all'art. 2 della l.r. 12/2005, il governo del territorio si caratterizza per:

- la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti urbanistici;
- la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni;
- l'integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati.

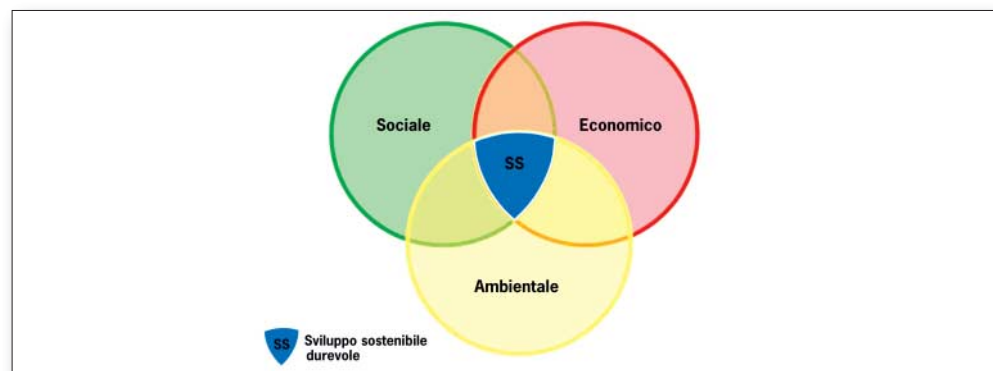
Il processo di elaborazione del PGT dovrà individuare, prima dell'adozione degli atti di Piano di Governo del Territorio, forme di presenza sul territorio strutturate,

al fine di coinvolgere tutti quei soggetti (associazioni, istituzioni, enti, privati cittadini) che siano titolari di interessi potenzialmente riconducibili alla redazione del Piano, interpellandoli attraverso i momenti consultivi calibrati e modulati in funzione del risultato che il processo di elaborazione del Piano intende raggiungere.

I nessi esistenti tra comunicazione, informazione e partecipazione sono anche i cardini del percorso di VAS, che accompagna la formazione del Documento di piano: i contributi derivanti dalla partecipazione devono divenire parte integrante della valutazione affinché la stessa produca effetti significativi.

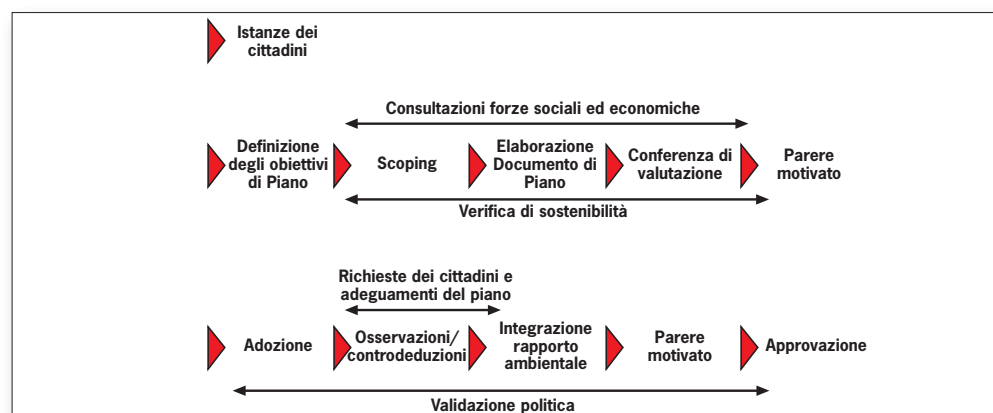
Anche nei contenuti il nesso fra sviluppo sostenibile, verso il quale la VAS spinge il Piano, e temi dell'ascolto, che guardano ai diversi interessi che permeano la società, è forte ed evidente: interessi ambientali, interessi sociali e interessi economici costituiscono infatti gli argomenti che si intrecciano nel Piano e nella società, con riferimento ai quali il Piano stesso opera le scelte e individua le mediazioni.

Figura 3.3 Contenuti e soggetti della partecipazione



Lo schema che segue rende chiara l'interconnessione formale e funzionale tra la formazione del Piano, la VAS e la partecipazione, che per entrambi gli strumenti assume un ruolo diverso e complementare.

Figura 3.4 Sintesi del processo di Piano



L'efficacia della partecipazione è racchiusa nella considerazione che la soluzione al problema, il problem solving, avviene attraverso il problem setting, cioè attraverso modalità che consentano di re-inquadrare il problema, di vederlo in modo nuovo, di ridefinirlo entro connessioni diverse.

Il coinvolgimento fin dalle fasi iniziali del processo rende inoltre espliciti i conflitti, in modo che sia possibile tenerne conto e tentare di mitigarli prima che le decisioni vengano prese e quindi diventi difficile modificarle.

4. Criticità attuali e sviluppi futuri

Il quadro fin qui delineato testimonia dell'introduzione di modifiche importanti nell'assetto pianificatorio e normativo del territorio regionale, anche se tali innovazioni non hanno ancora prodotto cambiamenti reali, sia da un punto di vista dei numeri sia da quello della prassi.

Come risulta dall'Osservatorio permanente della programmazione territoriale della DG Territorio e urbanistica, al 30 ottobre 2009 tutti i Comuni della Lombardia avevano avviato il proprio PGT; fra questi, però, solo 264 hanno adottato il piano e 184 l'hanno approvato, che corrisponde a una media del 12% di tutti i Comuni, con pesi diversi a seconda delle province di appartenenza.

Tabella 4.1 | Osservatorio permanente della programmazione territoriale

Province	Totale comuni	Avviati	Adottati	Approvati	Non avviati
Bergamo	244	173 (71%)	37 (15%)	34 (14%)	-
Brescia	206	126 (61%)	39 (19%)	41 (20%)	-
Como	162	124 (76%)	22 (14%)	16 (10%)	-
Cremona	115	60 (52%)	43 (37%)	12 (11%)	-
Lecco	90	66 (73%)	14 (16%)	10 (11%)	-
Lodi	61	45 (74%)	10 (16%)	6 (10%)	-
Mantova	70	49 (70%)	12 (17%)	9 (13%)	-
Milano	139	101 (73%)	18 (13%)	20 (14%)	-
Monza e Brianza	50	25 (50%)	9 (18%)	16 (32%)	-
Pavia	190	148 (78%)	27 (14%)	15 (8%)	-
Sondrio	78	71 (91%)	7 (9%)	-	-
Varese	141	116 (82%)	22 (16%)	3 (2%)	-
Totali	1546	1104 (71%)	260 (17%)	132 (12%)	-

Fonte: PGT nei comuni lombardi (AGGIORNATI AL 31 OTTOBRE 2009)

Il primo dato rilevabile è quindi senza dubbio quello quantitativo, che vede la gran parte dei Comuni in affanno per quanto riguarda l'adeguamento ai disposti della l.r. 12/2005, i cui termini verranno comunque nuovamente prorogati.

È però ancora più interessante soffermarsi su alcuni elementi critici che raccontano in modo non sempre così evidente della difficoltà di cogliere appieno i cambiamenti introdotti dalla legge.

Un elemento da comprendere, prima di evidenziare alcune criticità che con le prime applicazioni della legge sembrano emergere, è la situazione dell'urbanistica in Lombardia all'interno della quale la l.r. 12/2005 si è inserita, ovvero lo stato e la pratica della pianificazione da parte dei comuni lombardi nell'ultimo decennio.

L'esigenza di superare le rigidità e per certi aspetti la farraginosità del piano della l.r. 51/1975 e il desiderio di cogliere, da parte dei comuni, le molteplici opportunità offerte dalla nuova stagione di leggi «parziali»: la l.r. 23/1997 e la l.r. 18/1997, la l.r. 9/1999 ecc. che la Regione aveva prodotto, hanno spinto verso una destrutturazione del Piano tradizionale, non più in grado di cogliere le dinamiche e le velocità di cambiamento della società e della città.

Il PII è diventato lo strumento privilegiato dell'azione comunale, ma non tanto nella missione originaria affidatagli dalla legge che era quella di intervenire su specifiche situazioni complesse, ma nella nuova veste di alternativa sostanziale al PRG, con ciò determinando una rinuncia da parte di molti comuni a definire la programmazione strategica generale dei propri territori.

Le possibilità determinate dallo strumento del PII sono state usate e per certi aspetti abusate, arrivando alle soglie dell'approvazione della l.r. 12/2005 con un grosso bagaglio di PII già approvati e realizzati, e altrettanto bagaglio di strumenti in corso o ancora da prevedere. Non è raro osservare infatti Documenti di Inquadramento di recente approvazione predisposti all'unico scopo di poter dare corso velocemente a qualche PII rimasto in serbo.

Questa particolare situazione risulta oltremodo confermata dalle azioni regionali intervenute per circoscrivere il ricorso ai Piani integrati e spingere verso la redazione dei nuovi Piani di Governo del territorio.

Se il contesto di crisi della pianificazione sul quale la l.r. 12/2005 è intervenuta è quello descritto, è evidente che i suoi effetti non potranno che rendersi visibili a medio termine più che nel breve periodo, non solo per la valutazione delle ricadute concrete che i nuovi Piani andranno a produrre, ma per vedere se il nuovo approccio proposto sarà davvero interiorizzato e diverrà prassi comune.

La l.r. 12/2005 ha fatto un grosso sforzo culturale, del quale l'approvazione del PTR costituisce in qualche modo un momento conclusivo, ma ora questo sforzo deve permeare la società e le amministrazioni per produrre un effetto positivo sui piani e sul territorio.

Le criticità che vengono di seguito illustrate sono quindi da leggere in questo quadro, dove alla complessità dei nuovi contenuti introdotti si è affiancata la resistenza al cambiamento e la volontà di ricorrere a sistemi semplificati, spinti fino alla banalizzazione dell'azione programmatica su un territorio che banale non è.

4.1. Le criticità emerse

Fra gli elementi potenzialmente critici che possono essere rilevati e che sembra utile qui evidenziare vi sono:

- l'utilizzo della prerogativa offerta dalla non conformazione dei suoli;
- la capacità di incidere della VAS.

Per quanto riguarda il primo punto si tratta di valutare la capacità di comprendere e saper cogliere, soprattutto da parte delle amministrazioni, quanto di positivo è connesso con il concetto di strategicità delle previsioni che non generano diritti per i proprietari delle aree.

Si tratta, infatti, come illustrato nei precedenti capitoli, di saper tradurre queste opportunità in miglioramenti qualitativi degli interventi, là dove se ne vincola la realizzazione al rispetto di determinati requisiti, o in miglioramenti dell'assetto e dell'organizzazione del territorio, là dove si condiziona la realizzazione degli stessi interventi al verificarsi di determinati presupposti.

Si evidenzia questa criticità più sotto forma di timore che come esito concreto e rilevato, non solo per quanto appena detto, ma anche per il molto poco tempo intercorso dalla l.r. 12/2005 a oggi, che non consente ancora una lettura evidente degli effetti. È però una tendenza che si può talvolta riscontrare nel confronto con le amministrazioni dei piccoli centri, o che si può rilevare in alcune proposte di PGT, dove appare sottesa la mancata comprensione della portata innovativa della legge e del rinnovamento culturale che essa determina.

Il secondo punto potenzialmente critico riguarda la procedura di VAS, e concerne proprio quello che è identificato, giustamente, come uno dei suoi elementi di forza, e cioè l'internalizzazione della procedura di valutazione all'interno del processo di costruzione del Piano. Ciò che rappresenta una potenzialità e un vantaggio porta in sé, almeno da quanto risulterebbe a oggi, anche alcuni degli elementi di rischio.

La gestione della procedura da parte della stessa amministrazione che procede alla costruzione del Piano e, in qualche caso, l'incarico di realizzazione della VAS allo stesso gruppo di professionisti che partecipano come raggruppamento a una gara, determina infatti la possibilità che si formi una visione univoca circa le problematiche e le visioni di un territorio, con poco contraddittorio, e che l'interpretazione dei fenomeni sia per così dire uniformata in un coerente solco di pensiero.

Se è infatti vero che la valutazione di alcuni fenomeni ambientali tende a essere incontrovertibile (soglie predefinite, limiti ecc.) è allo stesso tempo inevitabile che la valutazione di alcuni elementi d'insieme, l'interpretazione dell'efficacia di alcuni obiettivi o la valutazione del rischio connesso con determinate azioni abbia alti contenuti di soggettività e sia influenzabile da condizioni di contesto.

Non si tratta di mettere in discussione la capacità professionale degli incaricati o l'onestà intellettuale delle amministrazioni, quanto piuttosto di evidenziare che la messa in luce dei problemi può rischiare di non emergere con la necessaria forza se essa si forma all'interno di un gruppo troppo omogeneo.

A supporto di quanto fin qui evidenziato si rimanda a quanto contenuto nella ricerca IReR «Accompagnamento delle attività di attuazione del PTR, anche attraverso la valorizzazione delle risorse comunitarie».

«Identificazione delle aree di trasformazione e loro carattere non conformativo

Si ha la sensazione che l'individuazione delle aree di trasformazione crei ancora qualche problema (al di là dei Piani del primo periodo dove si ritrova il termine "azionamento"). Solo pochi PGT richiamano esplicitamente il carattere non conformativo delle aree di trasformazione» (p. 16).

«Efficacia emergente della procedura VAS sui contenuti del piano (alternative, dimensionamento del piano, obiettivi e azioni, analisi di coerenza esterna, analisi di coerenza interna)

È difficile altresì evidenziare gli effetti che la procedura ha prodotto sul Documento di piano; non si registrano prese di posizione almeno rilevabili dal RA che appare come un documento formalmente corretto, impostato in modo strutturato e sufficientemente chiaro (ma che difficilmente entra nel merito delle decisioni, nel senso che appare acritico soprattutto per due motivazioni: la prima legata a quando le valutazioni sono qualitative: si tratta di elementi di elevato buon senso, ma non necessariamente da richiedere la presentazione dei dati di cui è corredato; la seconda legata a quando le valutazioni sono connesse a elementi quantitativi: indicatori quantitativi non sono facilmente estrapolabili per le singole azioni del DDP); si assiste poi a considerazioni sul dimensionamento del Piano che sono molto indulgenti nei confronti delle decisioni da prendere (per esempio quando sono riportate delle alternative, sembrano piuttosto alternative costruite a tavolino anziché rappresentare delle effettive opzioni in discussione, probabilmente perché le opzioni fanno parte del percorso informale del Piano e non vengono riportate quasi mai nel RA). Va registrato uno sforzo effettivo nell'impostazione degli obiettivi e delle azioni di Piano di muoversi su uno spettro ampio di elementi, non solo socio-economici, ma anche fisico-naturalistici; tale sforzo è rispecchiato nell'analisi di coerenza esterna del RA» (p. 15).

Le osservazioni sopra riportate, elaborate sulla base dell'esame di un numero limitato di Piani e che potrebbero essere smentite da una valutazione complessiva su un campione più vasto, colgono però una condizione per così dire trasversale e comprensibilmente diffusa sul territorio, che rivela come l'innovazione legislativa da sola non basti a modificare l'approccio nei confronti dell'uso del territorio, per indagare il quale bisogna spaziare in una quantità molto vasta di aspetti tecnici, tematici, culturali e politici.

4.2. L'evoluzione culturale

Provando ad affrontare quanto illustrato nel precedente capitolo si può iniziare a riferirsi a due condizioni note e caratteristiche:

- la necessaria evoluzione culturale che deve determinarsi quando l'approccio vincolistico e fortemente regolativo viene mutuato con l'aumento della responsabilità;

- i pesanti limiti di spesa dei Comuni, che inducono i Comuni stessi a guardare all'urbanistica e al territorio come strumenti per pareggiare i conti di bilancio.

Per entrambe le condizioni non è semplice pensare a risposte immediate e dirette, se non introducendo alcuni elementi di riflessione che possono aiutare ad arricchire il dibattito culturale e ad aumentare l'efficacia del nuovo impianto normativo.

L'individuazione di ulteriori strumenti ed elementi di supporto alla pianificazione comunale può rivelarsi utile per modificare il quadro fin qui delineato. Si preferisce però qui ricorrere ad alcune suggestioni in materia ambientale, non solo perché quello dell'ambiente è il settore in cui è più complessa la strada per comprenderne il peso e il ruolo nella selezione delle scelte, ma anche perché i temi ambientali in qualche modo trovano riscontro in entrambi gli elementi individuati come critici.

Facilmente, infatti, le problematiche poste dall'ambiente incontrano motivi di contrasto con le esigenze e le visioni a breve e medio termine e con la necessità di far fruttare economicamente quanto il territorio offre. Il problema maggiore è ovviamente di scala oltre che di punto di vista: quello che è redditizio e positivo per una comunità ristretta non lo è necessariamente per una comunità allargata o viceversa.

Il tema della realizzazione di alcune infrastrutture di grande impatto o, per contro, le grandi questioni sull'inquinamento dell'aria e sui cambiamenti climatici costituiscono un esempio chiarificatore a riguardo, dai quali è interessante trarre spunto.

4.2.1. *La forza degli obiettivi strategici*

È frequente vedere oggi piani e norme che si ispirano a principi alti, sempre inevitabilmente condivisibili, il cui riscontro ed efficacia sono però quasi sempre molto deludenti.

In materia di pianificazione ciò corrisponde all'individuazione di obiettivi strategici, che si traducono però in obiettivi operativi e/o azioni il cui nesso di causalità diventa sempre più evanescente man mano che si affonda nella concreta indicazione di agire.

La stessa VAS, come abbiamo detto, non sempre è in grado di ricondurre le scelte agli obiettivi o a riportare il Piano alla necessità di dimostrare la consistenza di quanto si è proposto e articolato.

Nell'ottica di voler mantenere il taglio strategico del Piano, l'unica strada proponibile è quella di assumere obiettivi condivisi ai vari livelli di Piano e di ricondurne l'applicazione concreta (per quanto possibile e a seconda dei casi) agli stessi livelli di Piano.

Un caso che può venirci in aiuto per esemplificare questo concetto è l'obiettivo assunto dall'Unione europea in materia di cambiamenti climatici denominato 20-20-20.

Nel dicembre del 2008 l'Unione europea ha infatti adottato una strategia integrata in materia di energia e cambiamenti climatici, che fissa obiettivi indi-

cati come ambiziosi per il 2020. Lo scopo è indirizzare l'Europa verso un futuro sostenibile sviluppando un'economia a basse emissioni di CO2 improntata all'efficienza energetica. In tale contesto sono state previste le seguenti misure:

- ridurre i gas a effetto serra del 20% (o del 30%, previo accordo internazionale);
- ridurre i consumi energetici del 20% attraverso un aumento dell'efficienza energetica;
- soddisfare il 20% del nostro fabbisogno energetico mediante l'utilizzo delle energie rinnovabili.

Certamente si tratta di un obiettivo che si misura globalmente perché i suoi effetti sono globali. Altrettanto sicuramente va detto che è che almeno al livello di una nazione che ha senso lavorare per una sua attuazione, perché il 20% della Lombardia non è paragonabile al 20% del Molise o dell'Umbria.

Non è però impensabile che in determinati contesti locali tale obiettivo possa, o addirittura debba, diventare un parametro di riferimento. Un Comune, infatti, nell'applicazione di un simile parametro, sarebbe libero di individuare la propria politica di sviluppo e di tutela ma con un obiettivo il cui raggiungimento dovrebbe essere dimostrato, perché il suo raggiungimento partecipa al raggiungimento dell'obiettivo di tutti.

Si tratta naturalmente di un esempio tutto da verificare, ma il contenuto potenziale che esso esprime si colloca a metà strada fra il vincolo di conformità e la responsabilità della compatibilità, rendendo il più possibile quest'ultima un fatto concreto e in qualche modo misurabile.

Autori

Massimo Giuliani, architetto, componente del Comitato Tecnico Scientifico “Governo della mobilità” della Regione Lombardia

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.