

**PROPOSTA PER UN NUOVO  
MODELLO DI GOVERNO DEL  
TERRITORIO:  
SEMPLIFICARE IL SISTEMA CON PIU' GARANZIE  
PER L'AMBIENTE ED I CITTADINI E PIU'  
EFFICACIA PER GLI OPERATORI**

Contributo del Gruppo tecnico "Ambiente e Territorio"  
del Comitato per l'Autonomia ed il Rilancio del Friuli

Prof. Sandro Fabbro  
Dott. Ing. Flavio Piva  
Dott. Arch. Vittorio Tallandini

Giugno 2008

## 1. Preambolo

La vivibilità e l'attrattività del territorio sono obiettivi primari di ogni politica regionale.

Attraverso la conservazione delle qualità esistenti e la promozione di nuove qualità ambientali, funzionali, socio-economiche ed estetiche, una regione può diventare più vivibile e più attrattiva.

In questi ultimi decenni il territorio si è modificato profondamente e non sempre in direzione di un suo miglioramento e l'urbanistica ed i suoi strumenti non sempre sono riusciti ad intervenire laddove era veramente necessario, mentre invece si sono spesso esercitati laddove i problemi, conseguenti alle trasformazioni del territorio, erano forse meno urgenti, se non meno rilevanti.

Grandi centri commerciali in piena campagna, moltiplicazione di micro zone industriali, espansioni insediative di modesta se non di bassa qualità, perdita di aree agricole e di paesaggi rurali, diffusione di una mobilità invasiva, sono solo alcune delle trasformazioni che non hanno trovato azioni e soluzioni efficaci da parte degli strumenti urbanistici.

Dall'altra parte, invece, si sono spesso complicati i meccanismi pianificatori e le procedure approvative dei piani ed autorizzative degli interventi, i quali poi non hanno sempre prodotto i risultati di qualità attesi.

Le nuove espansioni territoriali, che negli ultimi cinque anni hanno riguardato relativamente poco le destinazioni residenziali a favore invece di quelle di tipo industriale e commerciale, sono state spesso gestite urbanisticamente da strumenti non ordinari (procedure Hc, PRUSST, Accordi di programma, STU) sempre in variante ai PRGC.

Per converso, su circa 200 varianti annue ai PRGC nell'ambito dell'intera regione, solo il 10-12% rappresentano nuovi Piani, mentre il 50% si possono considerare varianti non significative.

Non sono stati nemmeno perseguiti obiettivi territorialmente innovativi: pianificazione costiera, dei parchi, piani di assetto idrogeologico, piani di gestione dei SIC, zone agricole: si può dire insomma che la pianificazione di aree non edificabili è praticamente scomparsa.

Infine, la ridotta propensione dell'ente pubblico a finanziare la pianificazione ha colpito in modo selettivo, lasciando spazio alla sola progettazione privata delle trasformazioni urbane, certamente necessaria ma non sufficiente alla gestione del territorio.

Si può ragionevolmente sostenere che nei prossimi dieci anni la pianificazione sarà centrata sul riuso urbano e sulla riqualificazione del territorio e dovrà affrontare temi prioritari come quelli delle "città da rottamare", (per tutte le parti di città degli anni '50-'60), della riqualificazione del territorio, (per rimediare ai guasti dell'urbanizzazione scoordinata), del recupero dei paesaggi, dei fiumi e delle aree montane, delle aree industriali dismesse e del riuso degli immobili pubblici come caserme, aree doganali e ferroviarie.

Altri temi saranno inoltre specifici per la nostra regione, come le grandi infrastrutture, l'urbanizzazione diffusa delle zone verso il Veneto, un moderno policentrismo, i territori di confine, l'area metropolitana di Trieste, ecc.

Temi complessi per i quali una vera riforma urbanistica oggi deve porsi, prima di tutto, queste domande: è possibile, e se sì come, migliorare veramente il territorio senza aumentare e complicare ulteriormente la strumentazione urbanistica ma, semmai, semplificandola e in primo luogo laddove si è dimostrata palesemente inefficace se non inutile? E' possibile, in altri

termini, coniugare semplificazione, garanzie ed efficacia?

Riteniamo che questa sfida sia possibile se si identificano i lineamenti di un sistema di governo del territorio che sia al contempo rispettoso di identità e valori di fondo, equo rispetto ai diritti, propositivo rispetto agli interessi in gioco.

Ciò significa che si devono:

- definire, in forma condivisa, con i cittadini e le comunità, gli obiettivi futuri di qualità e sviluppo del territorio che si intendono raggiungere;
- definire le garanzie che si intendono assicurare rispetto ai rischi ed alle qualità esistenti del territorio, agli standard di funzionalità;
- ricercare modalità più semplici, ma al contempo più efficaci, per perseguire gli obiettivi di sviluppo nel rispetto delle garanzie prefissate.

I recenti esiti (legge urbanistica regionale n.5 del 2007 e Piano Territoriale Regionale) non si sono posti questa domanda né questi obiettivi. La legge, infatti, non innova veramente né i prodotti né i processi di decisione sul territorio. Il PTR non solo non ha garantito condivisione e trasparenza ma ha costretto i Comuni e, quindi, i cittadini ad essere terminali passivi di un neocentralismo regionale.

I passi che si ritengono oggi decisivi sono:

- identificare quelle grandi trasformazioni che deve spettare alla Regione di regolare con uno specifico strumento legislativo mirato a raggiungere risultati concreti e verificabili.
- identificare un nuovo modello di pianificazione del territorio basato sull'Area Vasta.

## **2. Un regime regionale per le grandi trasformazioni**

L'esigenza di costruire un regime ad hoc per le grandi trasformazioni del territorio regionale e della futura possibile Euroregione, nasce dalla constatazione che queste sfuggono ad ogni valutazione e ad ogni regolazione urbanistica, mentre invece generano spesso il rifiuto o perlomeno una difficoltà di condivisione da parte del territorio.

Va pertanto individuato legislativamente un percorso che obblighi le parti interessate a informare, discutere e confrontare le reciproche posizioni, spiegando fin dall'inizio le ragioni di utilità generale e non ricorrendo a soluzioni "precostituite".

Serve una nuova legislazione regionale che definisca le procedure e le modalità della partecipazione di base, che affidi ad "organi terzi" il controllo della correttezza delle valutazioni di VIA e di VAS, che stabilisca che anche le Province o la Comunità delle Province si esprimano sulle grandi trasformazioni.

La strada è forse anche quella di istituire un'"authority" o un garante regionale che si pronunci sulla correttezza dei processi di partecipazione e di valutazione.

Una legge regionale sulle grandi trasformazioni dovrebbe basarsi sui seguenti punti chiave:

- definire, sulla base delle conoscenze del territorio, che si possono e si devono

- incrementare, quali sono i patrimoni territoriali che non si intende mettere in gioco;
- istituire meccanismi per la corretta valutazione, indipendente e trasparente, della compatibilità delle trasformazioni e per assicurare i processi di partecipazione;
- - identificare i passi per la elaborazione di strategie inclusive in modo che, pur stando nelle grandi reti, sia garantita un'equa ripartizione degli svantaggi come dei vantaggi delle grandi trasformazioni del territorio.

### **3. Una nuova legge urbanistica: linee guida**

#### **3.1 Le garanzie per l'ambiente ed i cittadini**

##### **La conoscenza del territorio come garanzia di fondo e come strumento per la decisione strategica**

Obiettivo: Disporre di una buona conoscenza di base su tutto il territorio regionale ed euroregionale. La conoscenza del territorio dà senso ai grandi regimi di assetto del territorio e riduce l'incertezza dell'azione.

La disponibilità di un buon quadro conoscitivo che, ormai, deve essere sempre più di scala euroregionale, sistematicamente aggiornato e condiviso, tra istituzioni ed attori del territorio, è una condizione non solo per elaborare fondate decisioni strategiche ma, ancor prima, per una corretta e sistematica informazione di tutti i cittadini sullo stato del territorio e sulle sue qualità e criticità.

Un buon quadro conoscitivo, quindi, è, prima di tutto, una garanzia per tutti rispetto alla validità ed utilità delle strategie trasformative che si possono elaborare nelle diverse sedi pubbliche e private.

Le strutture tecniche pubbliche vanno dotate delle competenze e delle risorse tecniche per costruire e gestire il quadro conoscitivo.

Pianificare nell'era digitale e dell'informazione significa perseguire la piena efficienza della georeferenziazione dei dati da affidare a "catasti integrati", mentre Internet va utilizzata come veicolo principale per massimizzare la trasparenza e la partecipazione ai processi di pianificazione, utilizzando la facilità di accesso e la comunicazione in tempo reale che le nuove tecnologie oggi offrono.

##### **I patrimoni non negoziabili del territorio e l'ambiente: verso tutele efficaci e giuste**

Obiettivo: portare a sintesi ed a maggiore integrazione i processi conoscitivi ed i procedimenti valutativi. Così si riducono anche i tempi dedicati alla conoscenza ed alla valutazione.

La conoscenza del territorio si sintetizza nella "Carta dei patrimoni non negoziabili del territorio" che deve servire a definire quelle componenti del territorio di lunga durata che devono

essere preservate e che non devono essere messe in gioco nelle trasformazioni. E' finalizzata alla definizione omogenea delle invarianti dei piani strutturali e ad alimentare i procedimenti valutativi della compatibilità territoriale e della sostenibilità ambientale.

Detta "Carta" deriva la sua forza e la sua coerenza da un "patto" tra le istituzioni o da un atto legislativo.

In una prima fase può essere costituita dalla sommatoria dei vincoli statali/regionali, di tutela, di rischio, naturali e monumentali, individuati dai Piani vigenti; successivamente sarà integrata e semplificata da processi ricognitivi ad hoc.

Sulla "Carta" si può creare ed evolvere il rapporto con la pianificazione regionale del paesaggio.

In prospettiva, recuperando le esperienze delle Regioni più avanzate, la linea da seguire è quella di integrare la pianificazione urbanistica con i temi del paesaggio - piani urbanistici con valenza paesistica – anche se nella prima fase sembra inevitabile avviare una pianificazione paesistica separata.

### **Partecipazione dei cittadini e delle categorie alle scelte strategiche**

Obiettivo: coinvolgere i cittadini nelle decisioni e nell'attuazione dei piani. Ciò aumenta il consenso e riduce l'incertezza intorno alle strategie trasformative.

Le strategie non sono efficaci senza garanzie di partecipazione alle scelte.

La partecipazione riguarda sia la fase delle scelte fondamentali (invarianti e strategie trasformative) sia la fase dell'attuazione, che è incentrata su un corretto e trasparente rapporto tra soggetti pubblici di diverso livello (sussidiarietà verticale) e tra pubblico e privato (sussidiarietà orizzontale).

Vecchi e nuovi strumenti partecipativi (Osservazioni/opposizioni ai Piani, obblighi di VAS, VIA ecc) non devono costituire altrettante procedure parallele e su livelli diversi, ma devono integrarsi il più possibile in un processo organico di pianificazione e di valutazione multilivello.

Le previsioni di piano vanno georiferite e diffuse sul web anche nelle forme non tecniche: ogni modalità di partecipazione viene amplificata se è "web oriented".

La partecipazione delle categorie economiche deve cominciare dal primo livello di formazione del piano, perchè saranno poi queste il motore dell'intervento pubblico-privato.

## **3.2 Le semplificazioni**

### **Due soli livelli di pianificazione sul territorio regionale**

Obiettivo: la pianificazione urbanistica va fatta a soli due livelli. Ciascuno di questi opera in uno spirito di leale collaborazione con l'altro. I due livelli sono differenziati per compiti.

Un principio generale di semplificazione può essere sintetizzato dichiarando che sopra il Comune ci deve essere un solo livello di pianificazione.

La Regione non fa pianificazione urbanistica, ma si occupa di regolare i grandi processi di

trasformazione territoriale attraverso gli strumenti del governo del territorio (legislativi, conoscitivi, di pianificazione settoriale, partecipativi, valutativi ecc.). L'unico piano territoriale regionale con contenuti generali è quello paesaggistico.

La pianificazione territoriale e urbanistica si sviluppa a due soli livelli: quello di area vasta e quello comunale.

L'area vasta ha carattere sovra comunale. Il soggetto di coordinamento della pianificazione di area vasta va individuato nella Provincia, nella Comunità delle Province o nella Regione, a seconda dell'architettura istituzionale che si vorrà individuare nella riforma. Come tale può concorrere alla predisposizione di strumenti di supporto ed accompagnamento (conoscitivi, di pianificazione settoriale, partecipativi, valutativi) alla pianificazione di area vasta.

Al livello di area vasta spetta la pianificazione strutturale a tempo indeterminato; a quello comunale la pianificazione urbanistica operativa.

### **La pianificazione territoriale di Area Vasta**

Obiettivo: L'Area Vasta è il primo passo verso il Comune del futuro. In quanto tale è il motore di una grande riforma istituzionale ed amministrativa che semplifica l'amministrazione pubblica locale aumentando l'efficacia e le garanzie. Tutte le istituzioni concorrono a questo obiettivo.

L'Area Vasta costituisce la base per una riarticolazione delle istituzioni territoriali (Comuni, Province). □ L'Area Vasta non è una nuova burocrazia, né un altro ente, ma un organo decisionale autorevole e costruito dai Comuni che la legge andrà a definire in modo stabile, diverso da quello dell'aggregazione volontaristica ed instabile di Comuni che si associano per interessi di breve momento. E' opportuno predisporre, col concorso delle Province e soprattutto della Comunità delle Province del Friuli, un progetto di "rete di sovracomunalità". L'Assemblea delle Province in concorso con i Comuni, potrebbe definire da subito i criteri di aggregazione per formare le AAVV.

Una pianificazione per Area Vasta ha successo se è il risultato di una cooperazione stabile e continuativa tra Comuni. E' quindi necessario rendere i Comuni partecipi di questo processo con la formulazione di "indirizzi" e di "proposte" e con la successiva "gestione" operativa del piano.

L'AV è fondata su progettualità condivise ed è sede privilegiata per l'elaborazione di conoscenze a supporto delle decisioni territoriali sovracomunali.

Il piano di Area Vasta ha contenuti strutturali atti a decidere sulle grandi destinazioni d'uso dei suoli. Come tale è prescrittivo nei confronti dei Comuni, ma non delle proprietà.

Nella nostra realtà regionale, l'elevato numero di piccoli comuni rappresenta un problema che non può essere ricondotto semplicisticamente al modello generale. Si potrà/dovrà studiare e sperimentare anche un modello semplificato di pianificazione di area vasta per aree deboli costituite in prevalenza o solo da piccoli comuni.

## **3.3 Certezza ed efficacia per gli operatori**

### **La Pianificazione urbanistica comunale**

Obiettivo: il Comune rimane l'unico soggetto titolato a conformare la proprietà. Gli atti di conformazione della proprietà si uniformano a principi di equità, di evidenza sostanziale, di legalità.

Su questo argomento fondamentale, che rappresenta ancora il centro del sistema, va fatta una seria analisi dell'opportunità di scegliere la strada del "piano a due livelli".

La scelta del "doppio piano" comunale (strutturale ed operativo), pur se ha il pregio del rigore concettuale nel separare il momento delle scelte da quello delle regole, può rappresentare uno svantaggio in termini di appesantimento procedurale e di allungamento dei tempi. Il miglior modo di coglierne i vantaggi sembra essere quello di attribuire il livello strutturale all'Area Vasta e quello operativo al Comune.

Il solo modo di unire i vantaggi del "doppio piano" all'efficienza delle procedure urbanistiche è quello di attribuire il livello strutturale all'Area Vasta e quello operativo al Comune.

Il Comune si occupa, quindi, con il Piano operativo, della gestione del proprio territorio stabilendo le regole certe delle trasformazioni alla scala locale e governando con equità le "attese" di valorizzazione delle proprietà, .

Deve per converso essere coerente con le scelte contenute nel Piano strutturale di area Vasta.

### **Perequazione**

Obiettivo: Costruire nuovi strumenti per realizzare una effettiva equità tra gli interventi previsti dai piani.

La perequazione è criterio accettato e recepito da tutte le nuove legislazioni regionali che però ha bisogno di una copertura giuridica a livello statale in quanto va ad incidere direttamente sul diritto di proprietà.

La perequazione va definita ed applicata su due livelli: territoriale di Area Vasta e comunale.

Va però anche detto che le pratiche perequative sono complesse, e richiedono la presenza di strutture pubbliche di grande capacità e professionalità: doti non frequenti nelle attuali amministrazioni locali, soprattutto nei piccoli Comuni. Come pure sono necessarie condizioni di mercato immobiliare al di sopra di una certa soglia, dove siano presenti operatori immobiliari e finanziari in grado di alimentare un adeguato interesse alle trasformazioni urbanistiche.

Alle pratiche perequative vanno affiancate nuove soluzioni da costruire sulla base degli oneri concessori, delle convenzioni urbanistiche e delle imposte locali. L'ICI, in primis, è un'imposta che andrebbe rimodulata con altri apporti che tengano conto del valore commerciale degli immobili – in linea con la riforma del Catasto – della qualità edilizia dei fabbricati, della qualità urbana ed ambientale del contesto.

Un sistema di oneri quindi rinnovato, che potrebbe essere utilizzato, oltre che per garantire condizioni di equità nel trattamento dei proprietari, anche come strumento di gestione urbanistica in mano alle amministrazioni locali per realizzare le politiche delineate nei piani.

### **Rapporto pubblico-privato**

Obiettivo: Dare una soluzione accettabile al problema fondamentale di stabilire la quota del

plusvalore generato dai programmi di intervento privato che deve essere attribuita al pubblico

A livello comunale questo significa fissare meglio standards e modi di convenzionamento dando priorità a quel “progetto della città pubblica” che va fondato su standard minimi rivisti alla luce delle nuove esigenze di sostenibilità complessiva degli interventi trasformativi.

Per i programmi complessi pubblico-privato si tratta di indicare i criteri per la determinazione dei cosiddetti oneri aggiuntivi che il privato deve corrispondere all'ente pubblico oltre a quelli di legge.

Dall'esperienza dei programmi complessi (PRU, PRUSST, Programmi integrati, ecc.) va introdotto il meccanismo della valutazione dei piani e programmi con metodiche che riguardano la fattibilità economico-finanziaria, la valutazione dell'interesse pubblico, la valutazione delle contropartite che il privato deve dare al Comune in cambio dei vantaggi conseguenti alle varianti urbanistiche.

E' anche importante che si valutino le ricadute territoriali non solo dei singoli interventi di trasformazione, ma anche della sommatoria di questi in un ambito territoriale definito, così da poter “contabilizzare” con completezza i reali costi da prendere in considerazione (servizi ed infrastrutture, tariffe, fiscalità). Queste regole e criteri sono assolutamente necessarie per garantire la governance pubblica dei progetti di Area Vasta che, per loro definizione, muovono interessi che vanno al di là della dimensione comunale.

L'autorevolezza dell'Ente Locale, meglio garantita nella dimensione di Area Vasta, in queste operazioni è presupposto fondamentale: la sua distanza dall'interesse particolare è garanzia di correttezza delle scelte.