

INDIRIZZI PER PARTECIPARE AD UN PGT

Cosa può fare e/o chiedere al Comune un cittadino od un Comitato? Ecco alcune possibili risposte.

1. STRATEGIE CHIARE

La dimensione strutturale e strategica dei piani, introdotta dalla l.r. 12/2005, è un elemento positivo nell'ottica di una pianificazione sostenibile ¹.

Troppo spesso si è assistito ad una pianificazione "sulla carta", cioè all'approvazione di piani che si limitano a fotografare, magari con dovizia di particolari, lo stato di fatto, lasciando aperta qualunque possibilità di trasformazione, attraverso generiche linee guida.

Così la città e il territorio si trasformano progressivamente attraverso interventi parziali dove il pubblico, per scelta o per contingenza, ha poco potere di contrattare, senza un controllo a monte.

Legambiente ritiene che la pianificazione del territorio e dello sviluppo locale debba passare attraverso l'individuazione di una serie di obiettivi e di azioni per perseguirli, un'idea di città e di territorio che si vuole realizzare.

E proprio per il carattere non prettamente tecnico di alcuni degli strumenti di cui possiamo disporre, nell'attuale panorama della pianificazione (piani strategici, valutazione ambientale strategica, processi di Agenda 21), ci sono le condizioni per un'ampia partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e per un sempre più efficace raccordo tra Enti, competenze e strumenti di programmazione e organizzazione territoriale.

In quest'ottica sarà più facile pensare e progettare uno sviluppo equilibrato e sostenibile, attento insieme alla qualità di vita e dell'ambiente, al riassetto e alla difesa del suolo, centri urbani efficienti e coesi.

Soprattutto per quanto riguarda la Vas, è importante richiedere che i tecnici preposti alla redazione non siano gli stessi del PGT e che abbiano quel margine di autonomia, indipendenza e forza per dire, in maniera netta, se quanto previsto dalle bozze di piano avrà effetti positivi o negativi sul sistema ambientale.

Su due aspetti in particolare sembra opportuno aprire una riflessione.

Il primo riguarda le aree di confine tra diversi comuni: sono ancora frequenti i casi di pianificazione assolutamente incoerenti, con zone industriali che confinano con zone ad alto valore paesistico o piani di sviluppo residenziale vicino ad aree produttive. Tavoli di confronto tra amministrazioni contigue devono essere alla base dei processi di pianificazione e occasione anche per mettere in comune quelle professionalità e quelle competenze di cui non tutte le amministrazioni possono disporre. Legambiente ritiene prioritario incentivare la comunicazione e il confronto spezzando quella sorta di competizione negativa che spesso si sviluppa nelle diverse PA.

Così come il sistema ambientale e naturale, anche il territorio non conosce i confini amministrativi; per questo è auspicabile che si sviluppino forme associative tra comuni (e in particolare per quelli di piccola dimensione) e che in tali sedi prenda forma politiche territoriali più coerenti e organiche.

Inoltre in ossequio al principio della sussidiarietà è indispensabile che tutti i livelli di pianificazione abbiano adeguate risorse economiche, organizzative e tecniche: alle deleghe regionali devono corrispondere adeguati contributi, decentramento del personale, disponibilità di competenze scientifiche diffuse sul territorio.

Possibili richieste:

- predisporre la propria proposta di sviluppo territoriale, da presentare nella fase di pre-avvio del procedimento di PGT;

- individuare una strategia condivisa e partecipata per contenere la frammentazione e il consumo di suolo associati allo sviluppo urbano;

¹ Il Piano Strategico è un piano di strategie per lo sviluppo della città ma anche e soprattutto la costruzione di un processo in cui tutti si assumono delle responsabilità per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo di un territorio.

- dare indicazioni precise e puntuali sulle azioni in termini di sostenibilità;
- monitorare i processi di Valutazione ambientale strategica dei piani e definire strumenti e procedure per verificare l'efficacia ambientale dei piani in fase attuativa.
- chiedere di istituire tavoli di confronto tra i diversi enti (soprattutto comuni confinanti) per comparare i diversi strumenti di pianificazione e le singole scelte;
- individuare aree prioritarie di raccordo degli strumenti di tutela e risanamento ambientale (ad es. corridoi ecologici, fluviali, zone para e semi naturali, parchi urbani e di cintura).

2. MENO CONSUMI E PIU' ENERGIE RINNOVABILI

I piani di governo del territorio, e soprattutto i regolamenti edilizi, possono e devono essere utilizzati come strumento per la riduzione dei consumi energetici di una città, di un paese, di una porzione di territorio.

E' necessario predisporre bilanci energetici innanzitutto a partire da quanta energia mediamente è necessaria per produrre una nuova costruzione; è importante sapere quanti anni occorrono per guadagnare in termini energetici con una nuova casa efficiente rispetto ad una esistente sprecona; parimenti serve un ragionamento sulla necessità di valutare la convenienza di interventi di miglioramento energetico rispetto all'alternativa della sostituzione edilizia. Le amministrazioni quindi, oltre a recepire quanto già previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, devono prendere provvedimenti concreti in merito alla qualità energetica degli edifici esistenti e nuovi, dando segnali di buona volontà a cominciare da una più efficace ed efficiente gestione energetica degli edifici e degli spazi pubblici.

Bisogna sottolineare che una città compatta (che quindi sa riusare le proprie aree e i propri volumi dismessi) è una città che, a parità di qualità e di prestazioni, sarà costretta a consumare meno energia rispetto ad una sfrangiata e sparpagliata.

Possibili richieste:

- rendere operative anche nei regolamenti edilizi comunali le disposizioni previste dalla normativa vigente per i consumi energetici;

- usare la leva fiscale (es.: migliore è la qualità energetica di una casa, meno oneri si pagheranno e si avranno sconti sull'Ici) anche in campo di risparmio energetico;

- individuare, attraverso un sistema normativo più rigido, le quote obbligatorie in termini di apporto energetico, derivanti da fonti rinnovabili per quanto riguarda i grandi insediamenti (produttivi o commerciali);

- sollecitare gli enti pubblici a darsi degli obiettivi in termini di apporto energetico derivante da fonti rinnovabili (quota %), per quanto riguarda edifici e funzioni pubbliche (scuole, uffici, ecc..).

3. MUOVERSI MEGLIO, INOUINARE DI MENO

Per ridurre in maniera sensibile la percentuale di spostamenti su mezzo privato è necessario che gli strumenti di pianificazione urbanistica, oltre che integrarsi con gli strumenti di pianificazione della mobilità, adottino strategie per "concentrare" i nuovi insediamenti (laddove non sia possibile il riuso o la riqualificazione) dove già esistono linee di trasporto pubblico.

La mobilità di una città, o comunque di un territorio deve essere pensata in un'ottica complessiva e organica. Il problema non dev'essere, come spesso viene fatto, "dove costruisco nuove strade" (con tutto quello che segue) ma "come si muove una città".

Per favorire e incentivare un uso più moderato dell'automobile serve limitare le possibilità di accesso ai centri, realizzare veri parcheggi di interscambio nei nodi del trasporto, progettare in accordo con società ed enti l'integrazione delle diverse modalità di trasporto, prevedendo l'adozione di sistemi tariffari integrati. Occorre inoltre avviare un'importante discussione sui temi delle fonti alternative di combustibili, a partire dalla conversione dei sistemi di alimentazione del parco dei veicoli pubblici (utilizzo di: metano, elettricità, ecc..).

La "Rete delle piste ciclabili", da considerare non in una mera dimensione quantitativa, ma come effettivo collegamento tra luoghi e funzioni principali di tutto il territorio urbano ed extraurbano, deve essere parte integrante del piano dei servizi.

Possibili richieste:

- chiedere l'utilizzo di parte degli oneri derivanti da nuove edificazioni per finanziare l'implementazione (in senso ecologico) del sistema di trasporto pubblico;

- introdurre nei piani dei servizi la rete dei percorsi della mobilità "lenta" (ciclabili e pedonali) con l'individuazione di itinerari protetti (esempio casa-scuola, parcheggio-ufficio);

- avviare un dialogo con enti e società per proporre strategie di mobility management (in enti di grandi dimensioni);
- avviare ed aumentare le isole pedonali e le zone a traffico limitato;
- ridistribuire e "rendere trasparenti" i contributi per le opere stradali e quelle per il trasporto pubblico;
- proporre l'incentivazione delle trasformazioni urbanistiche e dei nuovi insediamenti sui nodi di interscambio del trasporto pubblico.

4. LA CITTA' DI TUTTI

La "città pubblica", ovvero l'insieme degli spazi ad uso e fruizione dei cittadini è la spina dorsale del territorio. In questo senso il Piano dei servizi dovrebbe concentrarsi sulla localizzazione, accessibilità e sulla qualità di tali funzioni. Per questo il passaggio da un concetto puramente quantitativo come quello di "standard urbanistico" (che prevedeva la localizzazione di una dotazione determinata di aree e funzioni specifiche), ad uno anche qualitativo, seppur più generico, come quello di "servizio", se interpretato correttamente e non come occasione per ridurre le aree di valenza collettiva o per localizzare funzioni urbane impattanti, potrebbe essere positivo.

Inoltre il "verde urbano", deve essere considerato come servizio con una sua autonomia e altra cosa dal territorio non urbano; non deve essere quindi considerato solo per la funzione di "verde attrezzato" o di esclusivo contributo alla qualità dell'ambiente urbano, ma anche per le funzioni microclimatiche e di difesa della biodiversità anche in città.

La prospettiva deve essere quella di "utilizzare" gli spazi e gli edifici pubblici anche come elemento di coesione fisica e sociale. Per questo la partecipazione attiva dei cittadini diventa un elemento significativo: la strumentazione urbanistica deve diventare oggetto di discussione, confronto e dibattito. Non solo: è necessario che il Piano dei Servizi non si ponga obiettivi irraggiungibili e utopici, ma sia pragmatico e realizzabile. E che sia accompagnato da un crono-programma di adeguamento e implementazione delle dotazioni.

Capitolo collegato è quello delle periferie. La dimensione locale della pianificazione può contribuire in maniera determinante ad una dimensione di maggior qualità e vivibilità degli ambienti non centrali.

Le linee guida di una pianificazione meno "centripeta" devono essere: recupero di forma e coesione per le aree periferiche incentivando servizi e spazi pubblici, politiche per la mobilità, tutela e salvaguardia degli ambienti inedificati.

Possibili richieste:

- sensibilizzare gli enti locali e i cittadini sul fatto che la "città pubblica" deve essere costruita secondo un'ottica globale, di giustizia ed equilibrio, e che è necessario portare servizi, iniziative, collegamenti di trasporto e piste ciclopedonali nelle zone più discriminate (es.: periferie);

- proporre soluzioni e suggerimenti affinché gli edifici pubblici abbiano determinate qualità di contenimento del fabbisogno energetico e utilizzino materiali eco-compatibili;

- proporre l'aumento dell'accessibilità degli spazi e dei servizi pubblici, anche attraverso la riduzione di barriere
- avviare iniziative ed attività di educazione ambientale nelle aree verdi urbane;
- chiedere che le dotazioni quantitative di spazi pubblici siano esplicitate/rese trasparenti (così come le tappe per il progressivo aumento delle stesse);
- monitorare lo stato della manutenzione e la qualità degli spazi e degli edifici pubblici.
- privilegiare l'insediamento di spazi e di funzioni pubbliche nelle aree periferiche;
- limitare lo sviluppo di aree monofunzionali;
- contrastare l'insediamento di grandi complessi commerciali/terziari nelle aree periferiche e negli spazi interstiziali tra città e campagna;
- dare alla "valenza paesistica" dei PGT anche la funzione di assicurare "standard" di qualità urbana a tutto il territorio urbanizzato (produzione del paesaggio).

5. IL PAESAGGIO COME PATRIMONIO

E' del tutto evidente che la vittima prima della cementificazione che si sta abbattendo sull'Italia è il suo paesaggio.

Indistintamente, i paesaggi della qualità così come i paesaggi suburbani periferici sono interessati da rapidi processi di trasformazione che nella maggioranza dei casi significa perdita dei valori del paesaggio stesso.

Omologazione e banalizzazione del territorio laddove servirebbero tutela e valorizzazione delle identità e riqualificazione di ambiti particolarmente degradati. L'incertezza burocratico-legislativa in materia (frammentazione di competenze e moltiplicazione dei potenziali livelli di controllo con il risultato opposto, e cioè che nessuno controlla) è, insieme all'incompetenza di molti tra tecnici e amministratori e agli interessi economici, alla base di queste storture.

Per cambiare rotta, realizzando quanto previsto dalla Convenzione Europea per il Paesaggio, serve sicuramente una svolta culturale che ponga i paesaggi al centro dell'attenzione non come luoghi intangibili o immodificabili (al di là delle eccezioni, dovute alla straordinarietà) ma come luoghi dove ogni trasformazione deve essere vincolata agli obiettivi di coerenza dell'immagine, di inserimento, di tutela, di valorizzazione.

Per farlo serve uno sguardo globale che il singolo comune, la singola amministrazione locale, non può avere. Serve un sistema pianificatorio più incisivo (sono troppi i piani, dal Ptr ai Ptcp, pieni di belle parole e di buone intenzioni ma senza alcun effettivo regime vincolistico), serve un sistema di controllo, ma anche di accesso ai dati, più efficiente, moderno e armonico.

L'assetto dei poteri, in Lombardia così come nelle altre regioni italiane, è da rivedere: le attività dei singoli comuni in materia di autorizzazioni paesaggistiche devono essere controllate con efficacia da chi ha gli strumenti per farlo (non le Soprintendenze di oggi per intenderci).

E' fondamentale poi che l'approccio diverso non riguardi soltanto aree residenziali e industriali ma anche le infrastrutture. Laddove si riscontra la necessità di nuove strade o ferrovie o di nuovi impianti tecnologici o nuove cave la loro realizzazione deve essere compatibile con l'assetto paesistico. Una percentuale dei costi per le infrastrutture, tanto per fare un esempio, dovrà essere dirottata sulle opere di mitigazione e di compensazione ecologica preventiva dell'impatto; prima di aprire una cava dovranno essere stabilite tappe e modalità della bonifica.

Infine, pur nella consapevolezza che in Lombardia la distruzione dei paesaggi avviene perlopiù all'interno del quadro legislativo, è urgente un controllo più fermo rispetto ai fenomeni di piccolo, medio e grande abusivismo.

I PGT comunali, sul versante della tutela e della valorizzazione paesaggistica, naturalistica e ambientale, dovrebbero inoltre proporre misure di tutela più adeguate (più specifiche, più "restrittive") anche in virtù del fatto che la scala di analisi degli stessi, trattando il livello locale della pianificazione, può meglio individuare quali siano le priorità e le specificità da salvaguardare.

E' importante quindi che nella strumentazione urbanistica comunale – sul modello di quanto succede in altri paesi europei – venga previsto una sorta di "Piano comunale del paesaggio".

Tale strumento dovrà contenere: aree a maggiore naturalità, misure di tutela e di salvaguardia, modalità di fruizione, corridoi ecologici, coni ottici, ecc...

In tal senso è opportuno che il PGT abbia sempre una "valenza paesistica" e che il paesaggio sia considerato un vero e proprio sistema infrastrutturale con una continuità territoriale.

Possibili richieste:

- proporre l'inclusione di un piano paesistico comunale e di regolamenti del verde negli strumenti di pianificazione comunale;
- individuare azioni per la ricostituzione, o la tutela delle risorse paesistico-ambientali tese a ridurre i livelli di artificializzazione e banalizzazione del paesaggio urbano (creazione di habitat naturali e seminaturali, forestazione urbana, creazione di zone permeabili e zone umide urbane, aree di depurazione naturale e aree tampone, rinaturazione delle aree dismesse, ecc.);
- monitorare il recepimento, negli strumenti urbanistici comunali, degli indirizzi e delle disposizioni previste dagli strumenti di programmazione e pianificazione provinciale, regionale e comunitaria;
- proporre soluzioni che possano permettere la traduzione della valenza paesaggistica dei PGT in strumenti di analisi, indicatori e norme che riescano a mettere al primo posto della pianificazione comunale l'obiettivo della qualità del paesaggio.

6. CASA

E' ormai riconosciuto come il progressivo disimpegno del pubblico nell'edilizia sociale sia all'origine dello sviluppo di quella "città sparpagliata" che rappresenta la vera emergenza territoriale della nostra regione. Legambiente pensa che oggi un recupero di una seria politica pubblica della casa sia necessario, ma che tale politica abbia anche una spinta importante verso la riqualificazione e il recupero. Agendo sulla leva fiscale sarà possibile spingere verso la riduzione dei vani sfitti, limitare il peso delle seconde e terze case, riusare aree già urbanizzate (costruire sul costruito), favorire gli affitti sociali e quelli calmierati. Sarà altresì necessario pensare ad una più efficiente gestione dei patrimoni di edilizia residenziale pubblica, sia attraverso un'adeguata/costante manutenzione (in quanto la stessa non può avvenire solo all'interno di programmi statali e regionali specifici), ma anche con una più efficace gestione (organizzata in relazione alle effettive esigenze delle persone) dei rapporti tra numero/ampiezza dei vani disponibili e numero delle persone locate.

L'obiettivo di porre un freno all'attuale "emergenza casa" per le fasce più deboli non può essere l'occasione per l'urbanizzazione indiscriminata del territorio.

Possibili richieste:

- rinnovare l'impegno delle amministrazioni in materia di politiche per la casa;
- disincentivare la progettazione di complessi monofuzionali per favorire destinazioni funzionali miste (casa, servizi, spazi pubblici), orientando l'azione amministrativa verso il recupero e la rigenerazione delle aree dismesse e dei volumi disponibili;
- proporre l'adozione di norme edilizie, di polizia urbana e fiscali per gli "usi sociali", anche temporanei, del patrimonio edilizio inutilizzato o sfitto.

7. AGRICOLTURA E BIODIVERSITA'

Riteniamo che un'agricoltura di qualità, basata su un utilizzo equilibrato della capacità produttiva dei suoli e sul rispetto dell'ambiente, attraverso coltivazioni a basso impatto, possa contribuire ad un miglioramento complessivo della qualità della vita e alla conservazione della biodiversità degli ecosistemi e del paesaggio agrario. Per arrivare a questo risultato però, occorre innanzitutto preservare gli spazi agricoli esistenti, sia attraverso la verifica dello stato di salute dei terreni, che attraverso azioni di sensibilizzazione sul grado di sfruttamento/urbanizzazione degli stessi.

Il sistema rurale (sia metropolitano, che regionale) acquisisce quindi un ruolo centrale in quanto proprio sulla gestione degli spazi agricoli residuali delle nostre città e sulle aree su cui si sviluppano le grandi direttrici infrastrutturali di trasporto, si giocano le possibilità per sviluppare una certa continuità ecologica e le connessioni verdi tra le aree sottoposte a tutela ambientale.

Occorre difendere almeno il principio che l'analisi del territorio agricolo venga elaborata secondo criteri e non esclusivamente urbanistici. La discussione attualmente in corso in Consiglio regionale spinge per non assegnare alla fertilità e alla produttività agroforestale dei suoli la ricerca dei criteri di classificazione del territorio agricolo, subordinandola alla destinazione urbanistica delle aree. Cade uno dei pochi elementi di innovazione della 1.r. 12/05, confermando la "supremazia" delle esigenze di trasformazione del suolo verso lo sfruttamento a fini urbani.

Sarebbe utile trovare anche per il sistema agricolo degli indicatori per una classificazione dei territori comunali come deficitari o eccedentari rispetto alla funzione e pensare a misure di incentivazione e compensazione.

Inoltre, al fine di salvaguardare gli habitat e le specie più a rischio è necessario potenziare in maniera sostanziale la base delle conoscenze per la conservazione della biodiversità. In quest'ottica il concetto di biodiversità deve essere inteso in senso ampio e aperto, in quanto non può essere limitato alla esclusiva ed originaria concezione di "diversità biologica", né preso in esame solo nell'abito di determinate porzioni di territorio, quali ad esempio le aree protette, o di determinati strumenti di pianificazione.

La biodiversità (ecologica, paesaggistica, culturale...) è presente e va rafforzata in tutto il territorio regionale, per questo motivo deve diventare oggetto di riflessione e di considerazione da parte delle istituzioni, dei privati e dei cittadini.

La tutela e la valorizzazione della "biodiversità" devono quindi essere obiettivi prioritari da declinare all'interno delle agende strategiche di sviluppo territoriale e degli strumenti di programmazione e pianificazione locale.

Possibili richieste:

- promuovere azioni di monitoraggio dei territori agricoli, con particolare attenzione alle aree residuali e agli spazi inedificati tra città e campagna, verificando la corrispondenza tra le destinazioni funzionali individuate dallo strumento urbanistico comunale e lo stato di fatto riscontrato sul territorio;
- raccogliere dati (incremento % dell'attività edilizia, report fotografici, ecc...) sulle trasformazioni territoriali avvenute in aree agricole e organizzare incontri aperti per presentare dossier di sensibilizzazione;
- proporre iniziative per favorire un'agricoltura multifunzionale e sostenibile;
- promuovere azioni per migliorare la qualità ambientale del paesaggio rurale e per meglio articolare la multifunzionalità dell'ecomosaico ed accrescere il suo contributo alle politiche di rinaturazione e prevenzione dei rischi di dissesto;
- proporre il recupero alle funzioni collettive (di rinaturazione, difesa e riassetto del suolo, educazione ambientale) dei terreni agricoli in abbandono e abbandonati;
- promuovere iniziative ed azioni di informazione ed educazione alla biodiversità (nell'accezione ampia del termine);
- implementare e supportare gli strumenti di verifica e valutazione degli impatti sulla biodiversità (ad es. Valutazioni di incidenza, strumenti partecipativi, volontariato ecologico);

Elaborazione di rb da un documento del Gruppo Territorio e Urbanistica di Legambiente Lombardia