

## Regione Lombardia

### Nuovi strumenti per il governo del territorio

L'approvazione della nuova legge di governo del territorio richiede un complesso lavoro di supporto alle Amministrazioni pubbliche e agli operatori del settore nel processo di approccio ad una nuova modalità di pianificazione che, in base al principio di sussidiarietà, rompe con la disciplina urbanistica consolidata e abbandona il sistema pianificatorio gerarchico e discendente, a favore di un processo ascendente, partecipato e consensuale.

L'attenzione alla domanda porta, come immediata conseguenza, la necessità di privilegiare l'approccio negoziale e partecipativo, fondato su pratiche argomentative, e determina la necessità di formulare scenari strategici, che si configurano come quadri di riferimento di lungo periodo, non prescrittivi, atti a guidare e dare coerenza al gioco delle interazioni tra i molteplici attori.

Proprio sulla base di questo ragionamento la legge di riforma della strumentazione urbanistica per il governo del territorio, prefigura per l'ambito comunale uno strumento, il Piano di governo del territorio, articolato in tre tipologie di atti, che configurano l'assetto dell'intero territorio comunale:

1. Documento di piano
2. Piano dei servizi
3. Piano delle regole.

*Il Documento di piano* definisce, in primo luogo, la collocazione del Comune nel contesto socio-economico e relazionale della specifica area geografica di riferimento, nonché il quadro conoscitivo del territorio comunale, delineando le opportunità e i vincoli allo sviluppo del Comune.

Su questa base stabilisce, quindi:

- a) gli indirizzi strategici di riferimento per la definizione del modello di organizzazione spaziale della città, il miglioramento della qualità urbana e ambientale, il potenziamento della competitività e l'ampliamento del mercato urbano e ne determina gli obiettivi quantitativi;
- b) le politiche e le modalità di intervento compresi gli eventuali criteri di compensazione e di incentivazione.
- c) i progetti idonei a perseguire gli obiettivi coerenti con le strategie indicate;
- d) gli strumenti atti al perseguimento degli obiettivi;
- e) gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere attraverso la programmazione integrata di intervento e la pianificazione attuativa.

Fondamentale è, inoltre, la dimostrazione della compatibilità delle scelte di piano con le risorse economiche attivabili sia in modo diretto dalla Pubblica Amministrazione, sia mediante il coinvolgimento degli operatori economici.

*Il Piano dei servizi* rappresenta lo strumento su cui si hanno maggiori conoscenze e sperimentazioni, visto che è già prefigurato dalla vigente Lr 1/2001; i Comuni elaborano tale strumento al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale a supporto delle funzioni insediate e previste ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale.

Nella legislazione urbanistica italiana la problematica dei servizi pubblici non ha mai trovato una collocazione adeguata, in quanto la medesima fa riferimento esclusivamente a generici standard urbanistici, cioè a specifiche quantità di spazi da riservare alle funzioni pubbliche nell'ambito della pianificazione locale.

La parola *standard* è stata utilizzata nell'accezione di *requisito minimo*, con riferimento a soglie individuate su base tecnica, al di sotto delle quali la funzione regolata dallo specifico parametro non è assicurata nel modo adeguato.

Gli oggetti regolati dagli standard, secondo tale impostazione, sono facilmente riconducibili, con procedimenti tecnici, ad un abitante medio teorico e sono caratterizzati da una impostazione rigorosamente quantitativa. Riferendosi, inoltre, alle condizioni minime che un insediamento deve garantire sono indipendenti dalle scelte locali e dalla capacità di spesa dell'amministrazione locale.

Fondamentalmente tale legislazione, impostando la problematica dei servizi da un punto di vista esclusivamente quantitativo, ha mancato il fondamentale obiettivo di indurre a pianificare i servizi come sistema integrato e coordinato, generando piani che, per lo più, mancano di un reale e coerente disegno di questa fondamentale rete di supporto agli insediamenti.

La Regione Lombardia è stata la prima Regione in Italia ad introdurre lo strumento del Piano dei servizi, che rappresenta lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale, col quale la Pubblica Amministrazione può proporre al cittadino un disegno coerente ed integrato di offerta di servizi, sulla cui base si fonda anche la qualificazione di un territorio e la sua competitività.

Il Piano dei servizi si pone, infatti, quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana.

Quella apportata dall'introduzione del Piano dei servizi costituisce una vera e propria rivoluzione di tipo metodologico e culturale, basata sui concetti di *amministrazione per risultati* e *pianificazione per obiettivi*, realisticamente raggiungibili nel quadro di strategie di sviluppo generali.

Attraverso l'introduzione del Piano dei servizi, la legge opera un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da mezzo di attuazione astratta del principio di eguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa *quantità* indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione, diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, dunque, alla necessità di costituire "risposte articolate a bisogni differenziati".

Ne è immediata conseguenza la necessità di individuare, analizzare ed esaltare le differenze di attesa dei destinatari, nonché di monitorare costantemente la coerenza con l'evoluzione della domanda, al fine di apportare gli eventuali correttivi al Piano, rendendolo strumento capace di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.

Fondamentale è, inoltre, la transizione da un atteggiamento di risposta burocratico/formale alla verifica di efficacia, in una visione che si sforza di cogliere le opportunità rispetto ai vincoli.

Ne consegue la necessità di applicazione di processi di marketing all'azione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini non è un elemento accidentale, ma il valore sostanziale dell'impegno economico profuso dall'istituto "Ente pubblico", che ne determina la sua stessa legittimazione.

Le Amministrazioni Locali sono, conseguentemente, chiamate oggi a svolgere nuove e più ampie funzioni rispetto al passato: non più semplici fornitrici di servizi alla cittadinanza, ma soggetti attivi dello sviluppo economico complessivo del territorio, impegnati a soddisfare anche la domanda di altri utenti, effettivi e potenziali (utenti per lavoro e/o studio, turismo, loisir....) in grado di generare ricchezza a livello locale.

*Il Piano delle regole*, non presente nelle sperimentazioni espone nella Mostra della 5 Run, rappresenta lo strumento di riferimento per la gestione dei tessuti urbani consolidati.

A partire dalla analisi delle caratteristiche fisico-morfologiche che denotano il tessuto insediativo esistente, definisce i criteri da rispettare in caso di interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento nei nuclei di antica formazione e i criteri di valorizzazione degli immobili vincolati.

Lo schema concettuale che informa il modello di pianificazione proposto, è che il governo del territorio non possa essere associato ad un'unica procedura, o ad un singolo strumento di pianificazione, univocamente determinato, ma si debba proporre come progettazione del processo per la definizione di decisioni e azioni successive e conseguenti.

Lo sforzo fatto è stato, quindi, quello di definire strumenti diversi, seppure complementari e contestuali (almeno in prima fase), ma autonomi e specificamente dedicati ad affrontare problematiche differenziate, in risposta alle esigenze plurime di una programmazione dinamica del territorio: uno strumento strategico di riferimento, sufficientemente flessibile per cogliere la pluralità dei valori e degli interessi dei soggetti presenti nell'area decisionale, un piano della rete portante del servizio a supporto della collettività locale e delle attività insediate e un piano della città esistente, finalizzato a facilitare le modalità di intervento in aree che necessitano soltanto di alcune, poche, regole chiare cui attenersi per inserirsi correttamente nell'ambito di tessuti edificati già determinati nelle loro caratteristiche sostanziali.

### **Aspetti caratterizzanti il caso: le sperimentazioni sulla pianificazione urbanistica comunale**

La positività delle sperimentazioni hanno indirizzato e supportato le scelte per la nuova pianificazione comunale, nell'ambito della nuova legge per il governo del territorio, che la Giunta regionale lombarda ha sottoposto all'approvazione del Consiglio regionale. I casi che vengono presentati della sperimentazione in atto, sul livello di pianificazione urbanistica comunale, riguardano in particolare, per il Piano dei servizi i Comuni di Abbiategrasso e Limbiate e per il Piano di governo del territorio il Comune di Pioltello.

Il lavoro di sperimentazione sul Piano dei servizi, è stato condotto in stretta collaborazione con gli uffici dei Comuni di Limbiate e Abbiategrasso, che hanno espresso la volontà di superare, con elaborazioni innovative, modelli troppo rigidi di Piano dei servizi, ancora legati alla vecchia regolamentazione degli standard urbanistici del '68. Tenuto conto delle indicazioni emerse dai criteri orientativi emanati dalla Regione Lombardia in attuazione della legge regionale 1/2001, il lavoro di predisposizione del Piano dei servizi è stato suddiviso in linea generale in tre parti: la prima di carattere più propriamente analitico in grado di restituire una 'fotografia' dello stato attuale dei comuni con riferimento alla dotazione di servizi; la seconda parte, legata alla prima, dalla quale emergono le indicazioni di sintesi e i criteri che l'Amministrazione intende adottare per garantire una corretta programmazione degli interventi ed infine la terza parte relativa ai contenuti più strettamente pianificatori e programmatori del Piano dei servizi in cui per ciascuna categoria di servizio vengono enunciati o indirizzati i futuri interventi.

Il lavoro di sperimentazione sul Piano di governo del territorio, condotto in collaborazione con il tecnico estensore del Piano regolatore generale del Comune di Pioltello di recente elaborazione, è consistita nella scomposizione del Prg vigente e nella successiva ricomposizione secondo le modalità e gli strumenti messi in campo dalla futura nuova legge per il governo del territorio. Ciò è stato possibile in quanto il Prg di Pioltello, raccogliendo ed elaborando le esperienze più avanzate sviluppate negli ultimi anni, impiega metodologie e tecniche di pianificazione che si spingono ed a volte oltrepassano i limiti della Lr 51/75, è dotato di un consistente apparato conoscitivo e inoltre gli elaborati e l'apparato regolamentare del Prg di Pioltello hanno anticipato, almeno nello spirito, alcuni contenuti del progetto di legge.

La sperimentazione in "laboratorio", nasce dalla necessità di fornire un primo contributo alla definizione dei contenuti tecnico-disciplinari e delle modalità di redazione di uno strumento senza alcun dubbio innovativo rispetto all'attuale strumentazione a disposizione dei Comuni.

**Testo a cura della Direzione generale Territorio e Urbanistica.**

#### **SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA**

Regione Lombardia  
Direzione generale Territorio e Urbanistica

#### **IL CASO**

Nuovi strumenti per il governo del territorio

#### **CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO**

Territori comunali

#### **A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE**

Piani urbanistici  
Politiche del welfare

#### **RIFERIMENTI**

<http://www.ppurb.it>