

DISEGNO DI LEGGE 19/2014 MODIFICAZIONI DELLA LEGGE URBANISTICA PROVINCIALE E DI DISPOSIZIONI CONNESSE

OSSERVAZIONI D'ITALIA NOSTRA, SEZIONE TRENINA

GENERALITÀ

Stabilità delle norme

La frequenza con cui le norme urbanistiche provinciali sono modificate è un sintomo che dovrebbe indurre a qualche riflessione. Si possono fare alcune ipotesi sulle cause di questo fenomeno, che certo non contribuisce all'ordinata gestione del territorio.

Una prima ipotesi è che l'impianto normativo non sia coerentemente strutturato, incorporando parti legislative di origine statale e parti ereditate dalle leggi provinciali precedenti in un assemblaggio non sempre appropriato, dando così luogo a conseguenze impreviste e indesiderate che richiedono frequenti aggiustamenti.

Una seconda ipotesi è che le norme urbanistiche abbiano un'eccessiva prolissità casistica, moltiplicando quindi anche la possibilità che il loro minuzioso dettato entri in conflitto con qualche aspetto, magari secondario, che determina tuttavia la necessità di continue riscritture.

Una terza ipotesi è che siano le stesse frequenti modifiche (non sempre sufficientemente meditate) a richiedere ulteriori modifiche, originando un circuito vizioso. Non sembra un caso che molti articoli di questo disegno di legge si proponano di cancellare le precedenti modifiche, trasformando la legge urbanistica in un palinsesto che spesso ritorna, paradossalmente, alla versione originale.

Infine vi è la tendenza – più volte dichiarata – a considerare le norme urbanistiche modificabili in base alle condizioni contingenti. Questo atteggiamento non tiene conto della profonda diversità dei cicli economici rispetto a quelli delle trasformazioni territoriali. Politiche di stimolo al settore edilizio, giustamente considerato uno dei volani dell'economia, andrebbero fatte con provvedimenti specifici che agiscano su aspetti finanziari e con politiche di settore volte al suo aggiornamento, adeguando le capacità tecniche e imprenditoriali alle finalità di un corretto uso del territorio e del patrimonio edilizio e non, viceversa, abbassando gli obiettivi urbanistici per dare un'improvvida "spinta" al settore, rischiando di produrre danni maggiori dei benefici attesi.

In questo quadro, l'annuncio di una prossima riforma complessiva del settore costituisce allo stesso tempo motivo di speranza e d'apprensione. Non v'è dubbio che la materia richieda un radicale ripensamento, ma visto l'esito delle precedenti riforme – l'ultima delle quali, del 2008, si può dire entrata in vigore ieri, dopo una lunga, problematica coesistenza con la riforma del 1991 – alla speranza di un vero riordino del settore si affianca la preoccupazione che anche questa, come le precedenti, finisca per produrre un testo nato già vecchio, orientato a rattoppare le norme precedenti, anziché intento a costruire gli strumenti tecnico-normativi necessari ad affrontare i problemi di oggi e di domani.

In previsione di tale riforma, con spirito meramente collaborativo, senza avere la pretesa di costituirsi come soggetto disciplinare e ancor meno di contendere alle Istituzioni le loro competenze, la sezione trentina d'Italia Nostra offre la propria esperienza come attenta osservatrice delle norme, degli strumenti e degli eventi urbanistici che hanno interessato la Provincia di Trento negli ultimi cinquant'anni.

Efficacia dei piani

Il disegno di legge si pone opportunamente l'obiettivo di migliorare "l'inefficacia delle previsioni pianificatorie", ma la scarsa implementazione dei piani ha poco a che fare con le "problematiche procedurali", e ancor meno con i tempi necessari per la loro approvazione.

Il tema dell'inefficacia dei piani è noto da tempo e certamente non è di facile soluzione. Si è creduto in passato che le decisioni pianificatorie rimanessero sulla carta perché le norme non erano abbastanza cogenti, per difetto di strumenti e di poteri coercitivi. Così le norme sono state potenziate e l'arsenale urbanistico si è via via riempito di armi sempre più potenti, a disposizione del pubblico e del privato – ormai legittimato a sostituirsi al pubblico anche negli espropri – fino al "programma integrato d'intervento" che paradossalmente non serve per l'implementazione dei piani, ma per l'esatto contrario, cioè per il loro annullamento; e alla perequazione, che solleva l'amministrazione pubblica da pesanti fardelli finanziari. I risultati sono stati indubbiamente deludenti: nonostante ciò, i piani regolatori rimangono disegni sulla carta, a cominciare dagli ultimi PRG di Trento. Certo non a causa di "problematiche procedurali".

Sarebbe quindi ingenuo ritenere che tempi ridotti e procedure più snelle possano rendere più efficaci le previsioni pianificatorie. Al massimo, rendono più agevole l'annullamento delle previsioni urbanistiche e la loro sostituzione con progetti occasionali; questi sì, facilmente implementabili. Ma, a tal punto, viene da chiedersi a cosa servano i piani regolatori generali.

La domanda non è retorica. Forse è proprio il carattere minuziosamente dettagliato dei piani regolatori, il ricorso a tecniche obsolete come le "zone omogenee", la pretesa di sostituirsi ai piani attuativi e l'incompetenza del pianificatore a rendere difficilmente implementabili i piani regolatori. O forse, come taluno sospetta, la loro reale funzione si limita a fornire una parvenza di razionalità all'azione amministrativa.

OSSERVAZIONI SUGLI ARTICOLI

Articolo 7 (adozione del PRG)

Ciò detto, la riscrittura dell'articolo 31 della legge urbanistica provinciale è sicuramente un provvedimento opportuno per almeno tre motivi.

In primo luogo, perché prevede che il momento del confronto e della partecipazione avvenga prima dell'adozione del piano, quando è più utile a migliorare il piano, anche con riferimento alla sua futura implementabilità: l'efficacia dei piani è tanto maggiore quanto anticipato è l'incontro con i potenziali attori e oppositori. Sarebbe opportuno però prevedere esplicitamente, in questa fase iniziale, la pubblicazione di un documento preliminare piuttosto che la generica indicazione degli obiettivi.

In secondo luogo, perché prevedere dopo il deposito delle osservazioni un periodo (forse eccessivamente breve) di contro-osservazioni consente ai cittadini una maggiore interazione e risolve il dilemma burocratico delle osservazioni alle modifiche successivamente introdotte, evitando la ripetizione del ciclo pubblicazione-osservazioni-modifiche.

Infine perché i tempi di redazione e approvazione di un piano regolatore – sostanzialmente irrilevanti per la sua efficacia – devono comunque essere contenuti entro limiti ragionevoli.

La riscrittura dell'articolo 31 non può quindi che essere accolta con favore. Peccato sia accompagnata dall'ennesima degradazione lessicale: dopo la sostituzione di "tipo" con "tipologia" e di "modo" con "modalità", siamo adesso giunti a rimpiazzare "tempo" con "tempistica". Si suggerisce quindi vivamente di sostituire l'aberrante espressione "con le modalità e le tempistiche previste dal comma 1", con la più corretta e concisa "nei modi e nei tempi previsti dal comma 1".

Articolo 9 (varianti al PRG)

Il problema della scarsa implementazione dei PRG ha il suo rovescio nelle varianti che risultano continuamente necessarie per aggiustare, accordare, modificare i piani regolatori. La nuova disciplina toglie il limite delle tre varianti al biennio, aprendo la strada a un PRG in variazione continua. Non è una bella prospettiva.

Si dovrebbe partire dalla constatazione che il più delle volte le varianti si rendono necessarie non per "ragioni sopravvenute" – come prevede la norma – ma, più banalmente, perché le scelte del PRG si rivelano sbagliate (troppo specifiche, scarsamente realistiche, mancanti di risorse, prive di consenso, tecnicamente inadeguate). In ogni caso, non si può fare a meno di variare un piano ogni volta che si dimostra inadatto. Tuttavia, accorpate le varie modifiche in tre varianti cumulative nel biennio sembrerebbe un limite ragionevole alla volubilità dei piani.

Vista la riduzione dei tempi per la formazione dei piani regolatori, la nuova disciplina elimina opportunamente il dimezzamento dei tempi per le varianti, tranne che per ragioni d'urgenza o per varianti non sostanziali e opere pubbliche, eliminando in tali casi anche le forme di pubblicità previste prima dell'adozione.

L'eccezione è comprensibile se riferita a modifiche urgenti o non sostanziali, ma appare immotivata e inaccettabile per le opere pubbliche. Per quale ragione le varianti che riguardano la parte pubblica della città dovrebbero tentare di sottrarsi al confronto con i diretti interessati (i cittadini) abolendo il momento d'informazione iniziale, la raccolta di proposte, e dimezzando i tempi d'osservazione?

Al contrario, per le varianti relative a opere pubbliche, nella fase iniziale andrebbero rese obbligatorie le "ulteriori forme di pubblicità e partecipazione" previste al primo comma del nuovo articolo 31.

Inoltre questo "taglio lineare" del 50 % pare difficilmente applicabile a fasi poco comprimibili: riuscirà il Comune a pubblicare le osservazioni sul sito internet in cinque giorni? E i cittadini a contro-osservare nei cinque giorni successivi?

Si chiede quindi di trattare le varianti per le opere pubbliche allo stesso modo delle comuni varianti.

Articoli 12, 14 e 15 (piani attuativi d'iniziativa privata e pubblica)

Si sperava che l'occasione di queste modifiche alla legge urbanistica fosse colta per mettere un po' d'ordine nella confusa disciplina della pianificazione attuativa. Purtroppo, non è stato così.

In primo luogo rimane irrisolto il problema del doppio regime tra piano attuativo pubblico e privato. I due piani sono di fatto equiparati da molti anni nella legislazione urbanistica, ma le norme provinciali si spingono oltre, accordano al piano attuativo d'iniziativa privata incomprensibili privilegi.

Attualmente, il piano attuativo pubblico dev'essere adottato ed esposto per trenta giorni durante i quali chiunque può presentare osservazioni. Solo dopo l'esame delle osservazioni, e le eventuali modifiche dovute al loro accoglimento, il piano può essere approvato. Nel caso di piano privato, invece, per rilevante che sia, il Comune procede direttamente all'approvazione, senza esposizione, osservazioni e quindi eventuali modifiche.

Ci si aspetterebbe l'opposto: il trasferimento di poteri pianificatori in mano a un soggetto privato dovrebbe imporre un sovrappiù di trasparenza e di partecipazione dei cittadini, rispetto a un equivalente piano d'iniziativa pubblica. Si pretenderebbe, quantomeno, lo stesso iter per entrambi i piani attuativi.

Le modifiche previste dagli articoli 12 e 14 vanno in direzione opposta: nel caso del piano attuativo privato, l'approvazione spetta adesso alla Giunta anche per i piani che superano un ettaro di estensione. Non solo sono esclusi i cittadini, privati di ogni informazione e della possibilità di esprimere le loro osservazioni, ma persino i loro rappresentanti in Consiglio comunale, che non possono neppure chiedere il dibattito consiliare, com'è attualmente. Il piano attuativo privato diventa quindi una faccenda decisa "privatamente" tra proponente e Giunta. Un arretramento nella democrazia urbana persino rispetto alla legislazione fascista.

Inoltre, i criptici rimandi dei rinnovati articoli 44 e 46 ai "casi previsti dall'articolo 38, comma 5, e dall'articolo 43, comma 3" inducono a chiedersi che iter abbiano piani che non possono essere né approvati, né adottati dalle Giunte. Bisogna risalire ai relativi articoli per scoprire che, per la prima fattispecie "si applica la procedura di approvazione delle varianti al piano regolatore" – che inizia, presumibilmente, con un'adozione – come pure per la seconda, analoga, che però inizia con un'approvazione.

Ci si chiede perché le indicazioni sulla formazione dei piani attuativi che prevedono modifiche al PRG non siano organicamente inserite negli articoli che disciplinano gli aspetti procedurali e perché non si compia uno sforzo per rendere più coerente la materia.

Articolo 23 (Presentazione della domanda di concessione)

L'articolo è un esempio dei circuiti viziosi innescati dalle modifiche alle norme urbanistiche: con la legge finanziaria del 2012 è stata introdotta una scriteriata ridefinizione delle categorie d'intervento,

che ha equiparato la ristrutturazione alla sostituzione, con effetti potenzialmente devastanti sul patrimonio edilizio storico. Grazie a quella improvvida ridefinizione, i piani regolatori della Provincia di Trento sono stati stravolti, e interi centri storici possono oggi essere demoliti *ope legis*.

Del problema si è interessato anche l'Osservatorio del paesaggio della PAT, che ha recentemente approvato un documento in cui si dimostrano le possibili conseguenze di quella norma, chiedendone la sospensione sinché i piani regolatori non siano stati adeguati alle nuove definizioni delle categorie d'intervento o almeno sinché non si sia compiuta una ricognizione del patrimonio edilizio storico per valutare in quali casi la ristrutturazione possa effettivamente estendersi alla sostituzione.

Il ddl 19 cerca di rimediare ai guasti delle precedenti modifiche demandando alla Commissione per il paesaggio della Comunità – anziché alla Commissione edilizia comunale - la valutazione sulla "coerenza del progetto di ristrutturazione anche rispetto alle previsioni tipologiche e architettoniche stabilite dal piano regolatore generale, con particolare riferimento alla valenza urbana dell'edificio, ai caratteri dei fronti principali e alla presenza di particolari elementi di pregio".

Il nuovo comma è però inserito in un articolo (Presentazione della domanda) che tratta la concessione da un punto di vista meramente procedurale. Andrebbe semmai incluso nell'articolo 99 che definisce le categorie d'intervento. O meglio, in un articolo che descriva i criteri per l'approvazione dei progetti. Criteri che paiono necessari almeno quanto le procedure.

In ogni caso, non sembra congruo ridurre a valutazioni episodiche un problema di natura generale che investe una parte rilevantissima del nostro patrimonio storico e culturale, la cui compromissione, già ampiamente attuata, rischia ora di aggravarsi e accelerarsi.

S'invita quindi il legislatore a tenere nella dovuta considerazione le osservazioni e le proposte avanzate dall'Osservatorio del paesaggio.

Note sulla redazione del testo

Si rinnova infine l'ormai abituale esortazione: l'uso di riferimenti espliciti, di un lessico meno involuto e di una sintassi più ordinata – evitando, ad esempio, di anteporre sistematicamente le eccezioni alle regole – renderebbe i testi legislativi più comprensibili, non solo ai cittadini, ma anche ai funzionari che vi si dovranno attenere.

Trento, 15 aprile 2014