

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Lombardia

CONVEGNO

**“LA LEGGE LOMBARDA SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (LR n. 12/05)
QUATTRO ANNI DOPO”**
Esperienze – Modifiche – Prospettive

Intervento

Fortunato Pagano

Martedì 31 marzo 2009
Sala Auditorium dell’Acquario Civico – Via Gadio 2, Milano

A) I limiti dell'iniziativa – Le ragioni per le quali è stata assunta

Abbiamo deciso di organizzare questo convegno, a quattro anni di distanza dall'entrata in vigore della l.r. 12/2005, non certo per esperire il tentativo di fare, nel breve volgere di poche ore, un bilancio (quattro anni sono pochi) ma per avviare riflessioni

a) sui primi effetti della legge, in particolare (nel corso della mattinata) per quanto riguarda la pianificazione comunale che si è ritenuto sia da assumere come oggetto di privilegiata attenzione

b) sui diversi modi di attuazione di alcune norme che in particolare meritano attenzione

c) sulle ragioni e sulle conseguenze di diverse modifiche della legge che nell'arco di quattro anni sono intervenute

d) sulle differenze tra la disciplina legislativa lombarda e la disciplina legislativa di altre Regioni, differenze che, anche in seguito alle prime applicazioni della L.r. n. 12/2005, e più chiaramente alla luce delle stesse, si configurano

e) sulle vischiosità che hanno limitato non poco la sperimentazione che con il piano di governo del territorio è stata avviata oppure (qualcuno potrebbe spingersi ad affermarlo) doveva essere avviata

f) sulle relazioni con precedenti innovazioni dell'ordinamento urbanistico regionale promosse con leggi da considerare, sì, speciali, ma che sono risultate di diffusa e, in qualche caso, intensiva applicazione

g) su quella che mi sembra di poter, anzi di dover indicare come una sostanziale ultrattività che in concreto si è configurata in forza di una potenziata applicazione di norme transitorie (potenziata applicazione cui il legislatore ha rivolto di recente la sua attenzione con la legge regionale n. 5/2009 per cercare di contenerla, ricorrendo a soluzione compromissoria non

chiarissima), ovverosia l'ultrattività della principale legge urbanistica lombarda speciale degli ultimi tempi, ovverosia la L.r. n. 9/99

h) sulla caduta di alcune propensioni all'innovazione versus la programmazione che hanno contraddistinto, nei primi anni del corrente decennio, la redazione di alcuni piani dei servizi e la definizione di alcune scelte relative alla politica dei servizi in applicazione della l.r. 1/2001 che ha anticipato la disciplina di cui all'art. 9 della legge n. 12/2005

i) sulle sottovalutazioni di alcuni ruoli che sono da riconoscere al piano delle regole

l) sulle esperienze maturate o in corso di maturazione in sede di applicazione del modello perequativo-compensativo.

Non arriveremo a tirare conclusioni.

Oggi portiamo avanti un'analisi già avviata un anno fa proprio in questa sede con la X Rassegna Urbanistica Lombarda.

Un'occasione di prosecuzione della stessa e di approfondimenti si prospetta già a breve.

Faccio riferimento alla recente offerta, da part del competente Assessorato della Regione, di un confronto con l'Osservatorio regionale di cui all'art. 5 della stessa legge.

Siamo ben lieti dell'attenzione e di accettare l'invito.

Ci confronteremo senza pregiudizi e cercheremo di dare, in modo costruttivo, gli apporti critici che risultano o risulteranno opportuni.

Molto probabilmente assumeremo poi, come INU Lombardia, altre iniziative.

Nell'introdurre il convegno di oggi, a valle del rapporto sullo stato dell'attuazione per il quale ringraziamo l'Ing. Nova, nell'evidenziare nuovamente che oggetto di privilegiata attenzione abbiano ritenuto debba essere oggi (ciò anche per non essere dispersivi) la pianificazione

comunale, indico in breve, quanto alla stessa, le questioni, e i temi che ci sembra meritino in particolare approfondimento e gli interrogativi cui principalmente si ritiene sia utile o necessario dare risposta o meglio incominciare già oggi a dare qualche risposta .

Agli stessi risulteranno relativi gli interventi programmati, che possiamo anche indicare come relazioni sia pur brevi, alle quali, come alla presente introduzione, viene attribuita la funzione di stimolo di un dibattito che oggi (lo ripeto) viene solo avviato.

B) Dal documento di inquadramento dei PII al documento di piano

In primo luogo, a mio avviso, occorre chiedersi, anche alla luce delle risultanze di analisi delle esperienze maturate e delle criticità riscontrate dal 2005 ad oggi, se la l.r. 12 sia da considerare una legge di svolta, una legge con riferimento alla quale sia consentito il ricorso al termine “riforma”, o, invece, un momento, sia pur importante di un processo legislativo, di una politica legislativa avviata in precedenza.

A tale proposito si ritiene (anche alla luce dell’analisi di alcune prime sue applicazioni) che caratterizzi la nuova disciplina la decisione di assumere al rango di disciplina ordinaria o a regime la disciplina speciale relativa alla programmazione urbanistica negoziata di cui alla l.r. n. 9/99, decisione accompagnata da altra, quella avente ad oggetto la ricognizione delle innovazioni relative al piano dei servizi che risalgono al 2001 (l.r. n. 1 di tale anno).

In particolare dall’angolo di visuale, a tal proposito, assunto occorre chiedersi se, in concreto, si sia avuta la auspicata ed auspicabile evoluzione del documento di inquadramento in un documento di piano

-realmente strategico

-avente funzione unificante della politica urbanistica comunale di breve-medio periodo

-ed avente anche componenti strutturali e, fors'anche, al contempo alcune componenti operative.

Come molteplici e anche molto diverse potevano essere e sono risultate le applicazioni date alla sommaria molto sommaria previsione di un documento di inquadramento (peraltro non vincolante) contenuta nell'art. 5 della l.r. 9/99 ed ultrattiva in forza di disposizioni transitorie della l.r. n. 12/2005 (vedi art. 25, comma 1 e 7, della stessa), molteplici ed anche molto diverse possono essere e fino ad oggi sono risultate le applicazioni della disciplina, indubbiamente molto più approfondita, del documento di piano (da considerare come il documento di inquadramento non conformativo a fini edificatori e, però, al contrario dello stesso cogente).

Occorre subito aggiungere che le modifiche apportate alla disciplina del documento di piano con la l.r. 4/2008 probabilmente hanno indotto tentazioni e non solo tentazioni.

Si fa riferimento ad un allontanamento dal documento di inquadramento non in direzione di un documento strategico approfondito e ricco, come si è detto, di componenti strutturali ed anche, in alcuni casi, al contempo, di componenti operative, ma nella direzione di un sostanziale ritorno al vecchio piano regolatore, assunto come strumento che definisce le scelte e lascia margini ristretti alle successive fasi del processo.

C) Diversità delle esperienze maturate nei primi anni di applicazione della nuova disciplina della pianificazione comunale

In breve si può osservare che le esperienze che sono state maturate e quelle che potrebbero essere maturate, potevano e possono essere, come si è già detto, eterogenee e, un po' arbitrariamente (come è inevitabile) classificate come segue.

1) Si hanno PGT che, quanto alle previsioni relative alle trasformazioni di rilievo, si configurano come strumenti, nella sostanza, promossi ancora secondo la logica di cui alla legge n. 9/99.

Non mi sembra che siano tantissimi.

2) Elevato, invece, mi sembra sia il numero dei Comuni che, nella sostanza, hanno, sì, deciso una politica urbanistica assimilabile a quella dei Comuni che hanno promosso i PGT aventi la suddetta impostazione da legge 9/99 oppure un'impostazione diversa (una di quelle di cui subito infra) e che, però

-hanno addirittura ritenuto opportuno omettere la formazione o la adozione del PGT (parecchi sono i Comuni in stand by o che trascinano...)

-e hanno considerato opportuno e più agevole andare avanti con i vecchi documenti di inquadramento ed affrontare i problemi delle trasformazioni di rilievo da promuovere, ricorrendo all'approvazione di nuovi documenti di inquadramento ai sensi del comma 7 dell'art. 25 della legge.

L'esigenza di contenere la propensione non poco diffusa ad operare in tal senso è stata (occorre riconoscerlo) avvertita di recente dalla Regione; ciò in quanto è stato constatato che, ancora a distanza di quattro anni, non risulta elevato il numero dei Comuni dotati di PGT approvati od adottati.

La Regione ha cercato, con la legge 5/2009, di correre ai ripari con una modifica dell'art. 25 sulla quale qualche perplessità occorre, però, manifestare in relazione alla sua impostazione ed al rinvio a criteri che si prevede vengano dalla Giunta approvati entro 60 giorni.

In alcuni casi poco credibile appare la giustificazione addotta dai suddetti Comuni, secondo la quale si tratterebbe di scelta non solo transitoria ma anche di breve, brevissima durata.

3) Non pochi risultano i casi di Comuni che si sono dotati o si stanno dotando di PGT che presentano, nella sostanza, le sembianze di piani regolatori contenenti, quanto alle trasformazioni di rilievo, scelte dettagliate che, sempre nella sostanza, sembra assicurino conformazioni edificatorie (se trattasi di espansioni) oppure nuove conformazioni edificatorie (se trattasi di ristrutturazioni urbanistiche), quelle solo formalmente differite al momento dell'approvazione dei piani o programmi attuativi.

4) Purtroppo non elevato, stando alle nostre conoscenze, risulta il numero dei Comuni che si sono dotati o si stanno dotando di PGT frutto di quella che io ed alcuni amici dell'INU indichiamo da tempo come una possibile ed auspicabile applicazione virtuosa della disciplina del documento di piano, quella che si ha in forza dell'attribuzione al documento stesso del ruolo di strumento

-che presenta (insieme alla parte del piano delle regole di cui infra) alcune componenti strutturali ed anche (data la sua efficacia quinquennale) alcune, solo alcune componenti operative,

-che lascia comunque ampi margini alle successive fasi del processo

-che regola le fasi stesse con criteri relativi anche alle negoziazioni;

-che non conforma la proprietà a fini edificatori,

-che contempla, se possibile, varie alternative ipotesi di sviluppo prevedendo, ove possibile (in alcuni casi tale previsione non è in concreto configurabile), il ricorso a procedure concorsuali, oltre che più approfondite verifiche di sostenibilità ambientale ed urbanistica e verifiche di fattibilità economica.

D) La conformazione edificatoria degli ambiti di trasformazione previsti dal documento di piano. Quale pianificazione operativa

Pur non manifestando attaccamento feticistico al modello INU, che, come è noto, prevede l'articolazione della pianificazione in una fase ed un piano strutturale ed in una fase operativa ed in un piano operativo, ci poniamo interrogativi, e manifestiamo anche alcune perplessità, quanto al "governo" delle trasformazioni di rilievo che viene promosso in applicazione della l.r. 12/2005.

A valle del "documento di piano" che può essere

-un vaporoso documento programmatico da overture non molto accorta di un processo di negoziazioni senza reti

-oppure (nel caso suddetto di virtuosa applicazione dell'art. 8 della l.r. 12/2005) uno strumento generale strategico con rilevanti componenti strutturali e fors'anche qualche componente operativa

-non risulta previsto un organico piano operativo avente la finalità di rendere conformative ai fini edificatori (e certo non solo a tal fine) le previsioni contemplate, rectius le ipotesi formulate con il documento stesso e assunte, in seguito alle necessarie verifiche ed a necessari approfondimenti, al rango di previsioni suscettive di attuazione.

Ci si rende conto della difficoltà di prevedere un piano operativo di durata limitata nel tempo, magari quinquennale, ai fini della proiezione operativa di previsioni fatte e di ipotesi formulate con uno strumento (il documento di piano) di efficacia temporale quinquennale.

Riconosciuto ciò, occorre, però, rilevare che, poiché il documento di piano non è per legge conformativo della proprietà a fini edificatori, si pone l'esigenza di governare il passaggio alla conformazione; ciò a meno che, dando per scontato lo snaturamento della nuova disciplina, non si ritenga di rendere, nella sostanza, la conformazione stessa automatica, operando così in

direzione del ritorno al vecchio PRG (frutto, peraltro, di una distorta applicazione della veneranda legge del 1942 e delle leggi regionali urbanistiche di c.d. prima generazione).

Incidentalmente è, però, da ricordare che, con alcune di esse (ed in primo luogo con la legge lombarda del 1975) con previsioni che, anch'esse, hanno avuto prevalentemente applicazioni distorte o comunque non esemplari applicazioni, venivano previsti, per ragioni di programmazione (certo configurabili), differimenti, nella sostanza, della conformazione edificatoria in attesa di organiche previsioni operative.

Si fa evidentemente riferimento alla previsione ed alla disciplina dei programmi poliennali di attuazione.

Tornando ad oggi, può anche riconoscersi che la previsione di un “piano operativo”, quale quelli previsti da altre leggi regionali, non è da assumere come una scelta obbligata.

Può anche sostenersi che più che il “guscio” od il “contenitore”, ovverosia lo strumento, interessano la politica, il processo, la gestione, interessa la pianificazione operativa che può risultare in vari modi disciplinata, magari non in modo approfondito, ma disciplinata, se non dalla legge dallo stesso documento di piano che ben può, forse deve contenere regole e criteri adeguati al fine di “governare” la sua attuazione.

L'attuazione stessa certo non dovrebbe risolversi in un happening.

In breve ci si chiede – da laici senza pregiudizi che non manifestano passioni feticistiche per i “modelli” che propongono, sì, e che, però, sono sempre pronti a mettere in discussione – se si possa promuovere una pianificazione operativa comunque necessaria (mi si perdoni questa asserzione) senza il piano operativo.

Alla luce delle esperienze già maturate in applicazione della l.r. 12/2005, di lavori in corso forse non esaltanti, è credibile assumere come validi strumenti della pianificazione operativa

-una disciplina con il documento di piano delle negoziazioni relative agli ambiti di trasformazione, mediante i criteri contemplati (si badi bene) dall'art. 8 secondo comma lett. e della legge 12/2005, disciplina avente la finalità di garantire che gli interventi da definire con le negoziazioni stesse siano realmente preordinati, rectius preordinati anche al perseguimento degli obiettivi strategici individuati con il documento stesso

-il ricorso ad una applicazione del principio della concorsualità strumentale al fine di una selezione delle iniziative proposte, anch'essa preordinata al suddetto perseguimento degli obiettivi strategici; ciò ovviamente sempre che alternative e, quindi, le condizioni della previsione di una selezione sussistano

-una disciplina atta a garantire non (si badi bene) interferenze delle Amministrazioni comunali, ma l'esercizio del ruolo che ad esse spetta quando trattasi di definire, sia pur per iniziativa di operatori privati, l'assetto di parti del futuro tessuto urbano (anche mediante, se non in alcuni casi principalmente, organici interventi di recupero urbanistico); ciò nella fase del passaggio dal documento di piano ai piani attuativi conformativi delle proprietà a fini edificatori.

E) Il pericolo costituito da un accoppiata – Le conseguenze di una duplice vischiosità

Io e molti amici dell'INU manteniamo comunque ferma la propensione per la scelta di un organico strumento di pianificazione operativa, il piano operativo da redigere ed approvare a valle di un organico strumento di pianificazione strutturale (il piano strutturale) ed in attuazione dello stesso.

Non amiamo, però, dogmi e tabù, ivi compresi quelli dei quali potremmo involontariamente ed erroneamente apparire responsabili.

Le suddette riserve suggerite dalla constatazione della mancata previsione di un piano operativo e le considerazioni esposte e gli interrogativi posti con riferimento all'ipotesi di alternativi modi di soddisfacimento dell'esigenza di una pianificazione operativa e conformativa a fini edificatori, in forme e con metodi diversi, non hanno ragion d'essere, o risultano palesemente inutili a fronte del ritorno, per vischiosità e (in alcuni casi) per incapacità tecnica, all'antico piano regolatore, dirigistico rigido, e (in modo un pò sommario, alle volte arbitrario) conformativo.

Il PRG travestito da PGT comporta, sotto il profilo adesso in considerazione, minori riflessioni problematiche e, però, l'esigenza di tornare a lamentare le distorsioni che faceva e fa configurare.

Anche, a causa di pochezza culturale (mi si perdoni l'uso di tali termini) alcuni amministratori e non pochi "addetti" (urbanisti e non solo) vogliono essere in primo luogo certi di ciò che in termini di edificabilità le loro scelte inducono.

Di ciò vogliono essere certi anche non pochi operatori che, però, oltre alla certezza dei diritti edificatori, vorrebbero anche che siano garantiti ampi margini di flessibilità e, infatti, hanno lamentato e lamentano le rigidità dei vecchi piani regolatori e dei nuovi non dissimili o non molto dissimili piani generali.

L'accoppiata che, a mio modesto avviso, è da paventare è quella costituita

-dalla regressione verso il vecchio PRG, che è stata resa più agevole dalle modifiche alla disciplina del documento di piano promosse con la legge regionale n. 4/2008 che hanno indotto ed inducono un approfondimento delle varie scelte relative agli ambiti di trasformazione

-e dall'abuso del ricorso a negoziazioni senza reti o con non adeguate reti a maglie larghissime, quelle che si hanno nel caso di documenti di inquadramento o di piani molto "vaporosi", abuso che sovente si determina sotto la spinta di richieste di soddisfacimento di esigenze di flessibilità (in parte sussistenti realmente) spesso affermate con insistenza da operatori che pur vogliono, come si è già detto, piani generali che garantiscano, quanto ai diritti edificatori, certezze.

La politica urbanistica di qualche Comune può forse considerarsi marchiata e macchiata dalla suddetta accoppiata.

In altri termini trattasi dell'accoppiata che si ha quando si decide

-non di partire da ipotesi che si possono inverare o meno, alla luce delle risultanze di approfondimenti relativi alla sostenibilità non solo ambientale e, non anche urbanistica e, quindi, anche quanto ai servizi e, quindi ancora, quanto alla sostenibilità finanziaria dei costi indotti per le amministrazioni e in forza degli esiti di procedure concorsuali (ove in concreto possibili) nella fase del processo di pianificazione successiva all'approvazione del documento di piano

-ma di partire da sostanziali certezze quelle create dall'attribuzione, nella sostanza, già con il documento di piano, di diritti edificatori, solo sottoposti al verificarsi della condizione della presentazione e della approvazione di piani urbanistici attuativi conformi, attribuzione accompagnata dalla previsione della possibilità di ottenere, mediante negoziazioni, modifiche di scelte nella sostanza già conformative del documento stesso, in termini di previsioni di diverse funzioni e di incrementi volumetrici.

Si vorrebbe, in molti casi si vuole, in breve, coniugare con detta "accoppiata" certezze e flessibilità.

La logica potrebbe essere quella di piani generali conformativi della proprietà a fini edificatori, non solo per quanto riguarda il tessuto urbano consolidato, ma anche per quanto riguarda le trasformazioni di rilievo (espansioni eventuali e ristrutturazioni urbanistiche) con la previsione, però, della possibilità di promuovere piani attuativi comportanti varianti anche di rilievo dei piani stessi.

Se così fosse, occorrerebbe dire, abusando del latino, “desinit in piscem”.

E se, invece, le negoziazioni promosse secondo criteri ragionevolmente definiti e l'applicazione delle regole relative alle condizioni dell'inveramento delle ipotesi di un documento di piano struttural-strategico solo parzialmente molto parzialmente operativo, fossero occasione

-da un lato, di più approfondita verifica in un aperto confronto pubblico-privato, delle condizioni di sostenibilità urbanistica e finanziaria degli ipotizzati sviluppi

-e, dall'altro, altresì, di un approfondimento della verifica della sostenibilità ambientale già in linea di massima e solo in linea di massima fatta con il documento di piano?

E' dato riscontrare scelte in tal senso?

Non è risultata e non risulta egemonica una vischiosità duplice?

Faccio riferimento alla manifestazione (per l'appunto a causa di una duplice vischiosità) di una netta propensione (avente spesso le fattezze di una propensione naturale) a tornare al vecchio e pur contestato PRG ed a prevedere anche il ricorso a negoziazioni senza reti o con reti a maglie larghe o larghissime avviate però (lo si ripete) a valle di una già intervenuta sostanziale conformazione delle proprietà a fini edificatori.

F) Limiti delle esperienze relative al piano ed alla politica dei servizi

Torno – auspicando (senza nutrire soverchie illusioni), che la portata della suddetta singolare (ma poi non tanto) vischiosità duplice risulti insussistente o di molto contenuta rilevanza - alla verifica di sostenibilità urbanistica e finanziaria delle ipotesi di sviluppo, evidenziando, per quanto superfluo, che la stessa riguarda anche i servizi, la politica dei servizi e quindi il piano dei servizi.

Quanto a detto piano occorre chiedersi, alla luce delle esperienze già maturate e in corso di maturazione, se si sia in concreto venuta accreditando o meno con i PGT che hanno già visto la luce, la tesi già diffusamente da vari addetti sostenuta dopo la legge 1/01, secondo la quale esso si doveva (e si dovrebbe) configurare come un piano programma e non come uno strumento con il quale, in modo più o meno approfondito, vengono, solo imposti vincoli e dettate regole nella prospettiva di episodici interventi relativi ai servizi e/o di successivi programmi più o meno organici.

Ricordo che la suddetta tesi veniva anche con enfasi affermata con i “criteri” approvati dopo l’entrata in vigore della l.r. 1/2001 con la delibera della Giunta Regionale del 21 dicembre 2001.

Infatti, con detti criteri veniva non solo con convinzione e con motivazione abbastanza approfondita affermata la “natura programmatica del piano dei servizi”, ma veniva anche detto, alla lettera, quanto segue:

“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 generale, tramite la quale si afferma, in termini non meramente formali, la centralità dell’amministrazione pubblica locale nelle scelte urbanistiche di programmazione del proprio territorio”.

La propensione per la prima delle suddette due ipotesi ho l'impressione che risulti attenuata.

Certo l'omissione della previsione di un organico piano operativo (del quale in base alle altre leggi regionali deve far parte il piano dei servizi) può avere contribuito alla caduta della tensione verso un piano-programma dei servizi che pur sembrava si fosse determinata dopo la suddetta legge 1/01.

Eppure (lo osservo da un angolo di visuale giuridico, ma non solo) la perdurante necessità di considerare limitata nel tempo l'efficacia temporale dei vincoli ablativi imposti con il piano dei servizi avrebbe dovuto suggerire sforzi in direzione di un piano-programma quinquennale dei servizi.

A proposito di efficacia temporale del piano stesso e degli altri strumenti costitutivi del piano di governo del territorio è da ricordare che - mentre quinquennale è l'efficacia del documento di piano (che, pur nel caso di una applicazione virtuosa della sua disciplina) può come si è detto, risultare anche caratterizzata da varie componenti strutturali (in quanto tali di non effimera efficacia temporale) - ha, invece, efficacia a tempo indeterminato il piano dei servizi che, pur risulta, per lo più, costituito (lo si afferma anche alla luce delle risultanze dell'analisi di vari PGT) prevalentemente, o in misura rilevante, da vincoli ablativi di efficacia quinquennale.

Apparente si può asserire sia da considerare, nella sostanza, la suddetta efficacia a tempo indeterminato, che comunque non sarebbe stato forse da prevedere in una ottica da piano-programma.

Quanto al piano dei servizi occorre anche chiedersi, sempre alla luce delle prime esperienze maturate o in corso di maturazione alle quali risulta possibile fare riferimento, se, in modo adeguato, sia stato e venga affrontato il tema di una disciplina degli apporti non solo della società civile (ed in particolare del mondo del volontariato, di soggetti no profit etc.) ma anche

di operatori privati al perseguimento dell'interesse generale alla promozione di un'adeguata dotazione dei servizi.

Tale disciplina, in forza di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'ultimo comma della legge 118 della Costituzione, dovrebbe risultare tale,

-da un lato, da incentivare gli apporti suddetti con disposizioni attente alla necessità di fare configurare condizioni di sostenibilità economica e, quindi, in primo luogo, da non rendere problematico per i soggetti interessati l'ottenimento di finanziamenti

-e, dall'altro, da evitare distorsioni e strumentalizzazioni, quelle che possono far configurare speculazioni o tentativi di speculazione che nulla hanno a che vedere con il sopra richiamato principio di sussidiarietà orizzontale e con gli apporti che la società civile, il mondo del volontariato ed anche gli operatori possono dare ai fini del perseguimento dell'interesse generale relativo ad una adeguata dotazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale.

Forse a causa della pochezza delle mie conoscenze, non mi sembra che tale tema, la cui rilevanza appare indubbia, e gli indicati problemi siano stati fino ad oggi oggetto di un'adeguata attenzione con le normative relative ai piani dei servizi.

G) Alcuni interrogativi relativi al piano delle regole – L'esigenza di non sottovalutare alcune funzioni ad esso attribuite

Di più contenuta rilevanza appare l'area dei dubbi e degli interrogativi che, sempre alla luce anche delle esperienze già maturate ed in corso di maturazione, si pongono per quanto riguarda il piano delle regole.

Ben si comprende che, poiché esso risulta relativo principalmente (ma non solo) al tessuto urbano consolidato (che, peraltro, è stato già oggetto di conformazioni edificatorie, spesso

consolidate e che non si può omettere di considerare), le scelte che con esso vengono fatte in applicazione dell'art. 10 della legge regionale suddetta risultino dettagliate e che venga riconosciuta la sua assimilabilità al vecchio piano regolatore, quella spesso affermata anche se principalmente, per alcuni esclusivamente, con riferimento al tessuto consolidato stesso.

L'area dei dubbi, degli interrogativi e delle considerazioni problematiche è da considerare più ristretta ma non insussistente.

Data l'economia della presente introduzione, indico solo due problemi che mi sembra meritino particolare attenzione.

La lettura di alcuni piani delle regole suggerisce di evidenziare che possono, in concreto, riscontrarsi casi di ambiti di "frontiera", ovverosia di ambiti che

-possono essere assunti tra quelli di cui all'art. 8 secondo comma, lett. e) della legge e quindi tra gli ambiti di trasformazione disciplinati dal documento di piano,

-oppure essere fatti rientrare tra le aree per le quali si riscontra solo l'esigenza o l'opportunità della formazione di piani esecutivi da prescrivere, con il piano delle regole stesso in applicazione di disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 10 della legge.

Sciogliere con riferimento a detti ambiti i dubbi in un senso o nell'altro ha implicazioni di rilievo; ciò in quanto il documento di piano non è e, anche nella sostanza, non dovrebbe risultare conformativo della proprietà a fini edificatori od a nuovi fini edificatori, mentre conformativo, pienamente conformativo è, per legge, il piano delle regole.

Spesso si dimentica che i piani attuativi di cui al secondo comma dell'art. 10 ben possono essere visti come strumenti aventi ad oggetto completamenti o recuperi prevalentemente edilizi di un certo rilievo da promuovere (si badi bene), come la norma espressamente, prescrive "nel rispetto dell'impianto urbano esistente" e non, come strumenti aventi ad oggetto

ristrutturazioni urbanistiche di rilievo non minimo, le nuove conformazioni edificatorie ad essi relative.

Sembra che in alcuni casi si ometta anche di considerare che gli ambiti di trasformazione della cui previsione e disciplina (certo non esaustiva e neppure dettagliata) si deve far carico il documento di piano sono o dovrebbero essere principalmente

- non certo ambiti destinati ad espansioni che vieppiù, in un'epoca di urbanistica del recupero e della trasformazione si vuole contenere o si dovrebbe contenere al massimo (anche per contenere, per quanto possibile, il consumo di suolo non urbanizzato),

- ma ambiti di ristrutturazione urbanistica (si pensi alle aree industriali dismesse) suscettive di nuove diverse conformazioni urbanistiche, che (si badi bene) risultano per lo più interclusi nei tessuti consolidati urbani o situati ai margini degli stessi.

La distinzione di cui sopra, che ritengo sia da operare con chiarezza in applicazione dei criteri testé indicati, è destinata a rivestire minore importanza se una distorta applicazione della legge (un po' incoraggiata ma non legittimata dalle modifiche apportate dalla l.r. n. 4/2008 alla disciplina degli ambiti del documento di piano) porta a contenere la differenza tra le previsioni del documento di piano e le previsioni del piano delle regole che, sotto il profilo adesso in esame, interessano, offuscando la diversità degli effetti, per le proprietà interessate dei due strumenti che, usando termini di cui alla legge (vedi terzo comma dell'art. 8), possono essere indicati come "effetti diretti sul regime giuridico dei suoli".

Il tempo è tiranno.

Mi limito ad aggiungere che la questione non pare sia da considerare di scarso rilievo.

Mi sono limitato a fare tale osservazione molto in breve anche perchè, da ultimo, mi preme dire, sia pur in breve, qualcosa su un tema che sembra negletto.

Sopra incidentalmente ho affermato la possibilità di attribuire alcune componenti strutturali, oltre che al documento di piano, anche al piano delle regole.

Si pensi alle disposizioni del quarto comma dell'art. 10 della legge che risultano relative alle "aree non soggette a trasformazione urbanistica" cui pochi mi sembra prestino attenzione ed alle disposizioni anch'esse contenute in detto comma relative, alla lettera, ad "ulteriori regole di salvaguardia e valorizzazione" sia delle aree di valore paesaggistico-ambientale, sia di quelle di valore ecologico, sia pur da dettare in attuazione di scelte di livello superiore.

Non mi sembra di essere troppo ardito, se affermo che una funzione da piano strutturale è da esercitare con il piano delle regole mediante la prescrizione di alcune invarianti e mediante recepimenti di vincoli ricognitivi (comunque obbligatori) accompagnati da approfondimenti ad essi relative, quelli di cui alle suddette regole ed anche da integrazioni che non mi sembra scandaloso contemplare.

Certo il combinato disposto di quanto sopra e della disciplina delle aree agricole può e deve far configurare una scelta di tipo strutturale conforme al principio del contenimento del consumo di suolo non urbanizzato oggetto di voluta, opportuna enfaticizzazione con la proposta di legge quadro di questo Istituto.

H) Consustanzialità della pianificazione e delle valutazioni di sostenibilità delle scelte che con essa vengono fatte

Tra i temi che, nel processo di analisi del quale per noi il convegno di oggi costituisce un momento di rilievo, debbono essere oggetto di attenzione certo non si può omettere di inserire il tema rapporto Pianificazione - VAS.

In particolare occorrerà interrogarsi al contempo

-sull'adeguatezza delle valutazioni che di norma mediante la VAS stessa vengono fatte

-sul grado di integrazione della VAS nel processo di pianificazione.

Mi sia consentito rilevare in primo luogo, molto in breve, che la valutazione di sostenibilità ambientale ed urbanistica delle scelte “in fieri” non dovrebbe costituire una novità degli ultimi tempi.

Essa naturalmente sarebbe stata da promuovere (ed in qualche eccezionale caso, ad opera di amministratori e o urbanisti avanzati, ciò è avvenuto) in applicazione del principio di buona amministrazione di cui all’art. 97 della Costituzione e in forza di corretta applicazione del metodo della pianificazione.

Ricordato ciò, aggiungo che condivisibile è da considerare la decisione della Regione di scegliere, tra le possibili, la soluzione più caratterizzata dall’integrazione della VAS nel processo di pianificazione e che quindi esclude l’opzione per la c.d. terzietà del soggetto chiamato a farla.

Perplessità, invece, sembra, stando alle conoscenze acquisite, siano da esprimere circa l’ampiezza delle valutazioni che in molti casi risultano valutazioni di sostenibilità ambientale strettamente intesa e non anche di valutazioni anche urbanistiche e quindi, se si vuole, ambientali in senso lato.

“Consustanziali” sono da considerare (mi si passi il ricorso ad un termine religioso che vale a rendere l’idea) i rapporti tra valutazione ambientale e valutazione urbanistica.

Consustanziali sono anche da considerare processi di pianificazione e processi di valutazione ambientale urbanistica delle scelte da fare.

Da ultimo mi sia consentito manifestare un piccolo allarme, quello suggerito dalla constatazione di tante improvvisazioni nel ruolo di valutatori che, purtroppo trovano avallo con l’attribuzione di incarichi.

I pericoli non sono sotto tale profilo da sottovalutare.

Speriamo bene.

I) Un auspicio

Alla fine, a proposito della legge quadro cui sopra si è fatto cenno – e la cui esigenza probabilmente meglio evidenzierà oggi pomeriggio il nostro Presidente nazionale Federico Oliva nell'aprire o nel concludere la tavola rotonda prevista dal programma – rilevo che

-le considerazioni problematiche che si impongono con riferimento all'attuazione della legge lombarda, ed anche quelle che suggerisce l'analisi dell'attuazione che hanno avuto altre leggi regionali, quali quella dell'Emilia Romagna (regione nella quale si è in presenza di diverse tipologie di piani strutturali e piani operativi)

-e, in particolare, le considerazioni problematiche relative ai modi della conformazione edificatoria ed alle diverse possibili discipline dei processi di pianificazione e quindi della conformazione stessa

-ed infine quelle indotte oggi dalla proposta del c.d. piano casa

portano ad affermare che, più dell'altro ieri, è da ritenere sia urgente promuovere con una legge quadro - contenente solo principi assumibili realmente come tali (ivi compresi alcuni relativi alla proprietà fondiaria) - il necessario quadro di chiarezza entro il quale rivisitare le leggi regionali dell'ultima generazione.

Mi sia consentito concludere con un auspicio che formulo anche da un angolo di visuale attento all'attuazione della l.r. 12/2005, quello dell'effettivo perseguimento da parte di tutti gli addetti di tre obiettivi da assumere nell'attuale momento storico tra i principali capisaldi di azione

-contenere il consumo di suolo non urbanizzato e farsi seriamente carico della sostenibilità degli sviluppi

-non sprecare le importanti occasioni di riqualificazione urbana e di valorizzazione di risorse territoriali-urbanistiche che offrono le trasformazioni delle molte aree di ristrutturazione urbanistica

-evitare compromissioni, ulteriori compromissioni di valori ambientali e storici tipologici e morfologici delle quali potrebbero essere foriere scelte marchiate dallo stigma di un pericoloso molto pericoloso buonismo urbanistico, che può anche essere indicato come un liberismo urbanistico sbracato, molto sbracato.

Con operoso impegno occorre piuttosto cercare di contribuire ad un salto di qualità nella direzione suggerita anche, non solo dalla considerazione dei suddetti capisaldi.