

**Convegno: Revisione della legge regionale per il governo del territorio 12/05. Problemi, interrogativi, ipotesi.**  
Triennale di Milano, 3 dicembre 2013

**Alcune considerazioni che si auspica risultino utili al fine di dare un contributo al dibattito  
sulla revisione della legge regionale n. 12/2005, in particolare per quanto riguarda la  
disciplina della pianificazione urbanistica generale dei Comuni**

*Fortunato Pagano*

**A) Premessa**

Nella prospettiva di una revisione della L.r. n. 12/2005 - che probabilmente interesserà, in particolare, la disciplina della pianificazione urbanistica generale dei Comuni - conviene, in primo luogo,

-chiedersi quali siano oggi da considerare le componenti necessarie della pianificazione stessa,  
-per poi valutare se detta disciplina soddisfi, allo stato, l'esigenza di garantire le componenti stesse

-ed al contempo valutare se condivisibili siano da considerare le scelte relative al loro coordinamento ed alla valorizzazione di alcune e non anche di altre che sono state fatte con la disciplina regionale stessa ed in applicazione di essa (in alcuni casi con distorsioni)

-per indicare, infine, varie ipotesi di revisione che allo stato, alla luce delle risultanze del dibattito che fino ad oggi ha trovato svolgimento, possono essere formulate (senza esprimere inopportune certezze).

**B) Le componenti della pianificazione urbanistica generale dei Comuni**

Anche alla luce delle risultanze del dibattito sulla revisione della L. 12 che sino ad oggi ha trovato svolgimento, sembra si possa sostenere che la pianificazione urbanistica generale è bene risulti di norma costituita da cinque componenti, la cui disciplina può in vari modi risultare articolata e che di seguito vengono indicate con una breve evidenziazione delle loro funzioni.

a) Una componente strutturale, nel senso stretto del termine, con efficacia a tempo indeterminato, viene, non da pochi, da tempo indicata - ricorrendo ad una formulazione che risulta un po' forzata e però, al contempo efficace - come lo "statuto del territorio" avente ad oggetto

-principi non solo ricognitivi di principi comunque affermati dalla vigente disciplina legislativa (che, in sede di pianificazione urbanistica comunale, è comunque opportuno vengano al contempo recepiti e riferiti per quanto possibile alla realtà del territorio oggetto della pianificazione stessa), principi che, tutti, debbono trovare applicazione nelle fasi del processo relativo alla pianificazione stessa che fanno seguito all'approvazione del piano generale comprensivo di detto statuto.

-ed anche l'individuazione di alcune regole di tipo statutario, quali ad esempio quelli finalizzati al rispetto ed alla valorizzazione del paesaggio, e l'affermazione di obiettivi di particolare rilevanza (comunque da perseguire anche a lungo termine) cui riconoscere un'importanza maggiore di quella attribuita agli obiettivi (mutevoli) individuati con il documento strategico di cui infra e da considerare quindi suscettivi di elevazione ad un rango statutario.

In quest'ultima parte la componente strutturale in considerazione costituisce il quadro di necessario riferimento del documento strategico stesso.<sup>1</sup>

b) Altra componente strutturale, che deve risultare coordinata con la precedente, è costituita

-dalle invarianti aventi ad oggetto il patrimonio territoriale identitario del Comune, la sua tutela e la sua valorizzazione, i vari vincoli ricognitivi oggetto di recepimento dai livelli superiori di pianificazione e da discipline di settore (ad esempio quella relativa ai beni culturali e paesaggistici) ed altri vincoli ricognitivi la cui esigenza viene individuata in sede comunale, in particolare proprio in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione generale alla luce delle necessarie approfondite analisi del territorio oggetto di pianificazione

-nonché da alcuni elementi strutturali di assetto del territorio che condizionano le scelte strategiche e quelle operative (vedi nota 1 relativa anche al punto a).

c) Tra le componenti in considerazione sicuramente rientra la componente strategica, necessariamente non valevole a tempo indeterminato, ma di medio periodo, tutt'al più di medio-lungo periodo (sicuramente suscettiva di verifiche scorrevoli e di modifiche suggerite dai

---

<sup>1</sup> Detta componente e quella di cui infra sub b), sotto alcuni profili, sono sicuramente suscettive di considerazione distinta, sotto altri, sono da assumere come componenti la cui considerazione e la cui redazione debbono risultare unitarie. Ambedue dette due componenti dovrebbero valere a tempo indeterminato e sicuramente condizionano la componente strategica, quella operativa ed anche quella solo regolativa di cui infra.

mutamenti dei quadri di riferimento economico-sociali e di altri quadri di riferimento), avente principalmente ad oggetto l'individuazione degli obiettivi di sviluppo urbanistico della comunità locale e di linee d'azione e di strumenti cui ricorrere per il perseguimento degli obiettivi stessi.

Neanche detta componente può certo, data la sua natura, risultare conformativa, delle proprietà a fini edificatori, ma, in quanto costituita anche da ipotesi di sviluppo (che possono risultare più o meno approfondite), può essere assunta come il presupposto di future conformazioni.

Forse non risulta arbitrario fare già nella presente sede, ricorso alla locuzione "conformazione edificatoria progressiva" che viene avviata, solo avviata con scelte di rilevanza strategica nel quadro delle suddette scelte strutturali (conformative solo del territorio).

Essa, data la sua principale funzione, ovverosia quella dell'individuazione degli obiettivi di rilevanza strategica e date anche la prefigurazione con essa di possibili ipotesi di sviluppo e la coordinata individuazione di ambiti suscettivi all'uso di trasformazione, costituisce il quadro di necessario riferimento della componente operativa.

d) La componente operativa, è quella che si deve configurare come uno strumento

-non solo di individuazione degli interventi di trasformazione urbanistica che risultano ambientalmente sostenibili ed anche, alla luce di prime verifiche di fattibilità economica, in concreto possibili, nell'arco temporale di riferimento

-ma anche, ovviamente, di coordinamento degli interventi relativi ai servizi, alla "città pubblica" in genere con gli interventi aventi ad oggetto gli insediamenti privati.

Essa deve, a nostro avviso, essere assunta, per ovvie ragioni, come uno strumento non solo conformativo, ma anche ed anzi in primo luogo, programmatico.

In breve essa deve o dovrebbe valere ai fini della proiezione operativa, nel breve e medio periodo, delle scelte di medio, fors'anche lungo periodo del documento strategico.

Il piano operativo e programma urbanistico adesso in considerazione è conformativo non solo degli ambiti che non sono stati già oggetto di conformazione edificatoria, ma anche degli ambiti che sono stati già oggetto della conformazione stessa e dei quali, a fini prevalentemente di rigenerazione urbana, viene prevista una diversa nuova conformazione (ovverosia dei c.d. ambiti di ristrutturazione urbanistica).

Esso dovrebbe essere anche lo strumento programmatico con il quale vengono imposti i vincoli ablativi e fatte anche le scelte occorrenti in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione, gli uni e le altre al fine di perseguire gli obiettivi della politica dei servizi individuati, anch'essi, con riferimento ad un arco temporale di norma quinquennale.

e) La componente regolativa è, come è ben noto, quella che risulta relativa sia al tessuto urbano consolidato (comprendente, per lo più, ambiti che sono stati già oggetto di conformazione edificatoria che viene confermata), sia alle zone agricole o comunque non suscettive di trasformazione a fini extragricoli.

Essa ha ad oggetto, se non quasi esclusivamente, prevalentemente interventi edilizi di recupero e di completamento.

La sua natura non è certo programmatica, ma solo regolativa.

La sua efficacia, data anche la sua natura, può non essere quinquennale, ma di lungo termine.

### **C) La disciplina della legge 12 relativa alle suddette componenti e sue distorte applicazioni**

Premesso quanto sub B e partendo, almeno per il momento, dal presupposto che tutte le suddette componenti siano da considerare necessarie, occorre chiedersi (come già sopra si è anticipato)

-non solo se e come esse risultano contemplate, composte e disciplinate dalla vigente disciplina legislativa regionale

-ma anche perché, in concreto, nella prassi, spesso in forza di distorte applicazioni della disciplina legislativa, non sono state soddisfatte le esigenze di governo del territorio la cui considerazione ha suggerito la loro previsione.

1) Nella legge n. 12 certo non risultano oggetto di soddisfacente attenzione le prime due componenti sopra indicate che, come si è visto, sono quelle cui occorre riconoscere natura "strutturale".

E, però, il primo comma dell'art. 8 prevede (e non poteva che essere così) quadri conoscitivi, la cui predisposizione si può ritenere (con un po' di buona volontà) possa, in concreto, valere anche a soddisfare alcune, solo alcune delle suddette esigenze.

Si pensi, ad esempio, ad alcuni degli obiettivi di tutela del patrimonio territoriale identitario (o meno) da perseguire con l'individuazione delle c.d. "invarianti".

Certo non sembra comunque che, nel disciplinare lo strumento urbanistico generale - in parte non trascurabile in termini di messa a regime ed approfondimento del modello di cui alla legge speciale sulla c.d. programmazione negoziata n. 9/99 - sia stata avvertita l'esigenza di garantire una componente di tipo statutario.

Sempre con un po' di buona volontà si possono assumere come previsioni in qualche modo atte a soddisfare anche alcune, solo alcune, esigenze da componente statutaria quelle relative, prevalentemente, alla componente strategica avente ad oggetto gli "obiettivi di sviluppo miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale ..." di cui al secondo comma, lett. a) e b) dell'art. 8.

Si possono anche far rientrare in parte, in modo forse un po' forzato, tra gli elementi di tipo statutario non solo "i criteri di negoziazione" ma anche "i criteri di intervento preordinati alla tutela ambientale etc.", gli uni e gli altri previsti dal secondo comma sub e), che hanno, peraltro, ad oggetto, in primo luogo, la parte del documento di piano che più può essere assunta come componente anche operativa, rectius (vedi infra) semioperativa, ovverosia quella relativa all'individuazione ed alla disciplina degli ambiti di trasformazione.

2) Minori difficoltà si riscontrano nel dare risposta all'interrogativo da porsi quanto all'assumibilità del documento di piano come un documento strategico.

Con la legge 12 si è avuta, in breve, un'evoluzione dal vago "documento di inquadramento" della già richiamata legge sui programmi integrati del 99 ad un documento strategico, quello che, in qualche modo, si configura alla luce principalmente del secondo comma dell'art. 8 suddetto.

Basti considerare che, come già si è ricordato, il documento di piano deve individuare gli obiettivi di sviluppo aventi valore strategico.

Esso, inoltre, deve valere in base a detto secondo comma, al fine di determinare "politiche di intervento" per la residenza etc.

Comunque il legislatore regionale ha indubbiamente prestato attenzione all'esigenza di scelte strategiche, più che all'esigenza di scelte strutturali strettamente intese (statuto del territorio ed invarianti).

In breve ha principalmente pensato

-ad un ordinario quadro conoscitivo (analogo a quello dei vecchi PRG) – nel quale, come già si è detto, solo un po' forzatamente si può sostenere possano rientrare elementi da componenti strutturali della pianificazione generale (riconducibili anche alle previsioni del secondo comma dello stesso articolo)

- e ad un documento strategico da assumere come quadro di riferimento del ricorso, come in passato, a programmazioni negoziate conformative delle proprietà.

3) Certo il legislatore regionale non ha in modo chiaro attribuito al "documento di piano" un ruolo di strumento, oltre che strategico, operativo o programmatico, ma il ruolo stesso era - e molto meno, a causa delle distorte applicazioni di cui infra, oggi è - configurabile - in quanto, comunque, il documento stesso individua gli ambiti di trasformazione con riferimento (si può sostenere) ad un arco temporale corrispondente a quella della sua efficacia.

Disattenzione è stata lamentata ed ancora occorre lamentare per l'esigenza di garantire un attento governo del passaggio dal documento stesso (non conformativo) ai piani attuativi (essi, sì, conformativi).

In merito si rileva che sono state considerate sufficienti le previsioni dei "criteri di negoziazione" e dei "criteri di intervento" cui già è stato fatto riferimento.

Anche a causa di detta disattenzione, ma certo non solo a causa di essa, non agevole era ed è, come è noto, dare risposta alla domanda di una adeguata gestione urbanistica della fase del processo di pianificazione dal documento di piano alla conformazione edificatoria mediante l'approvazione di piani attuativi relativi agli ambiti di trasformazione.

E' subito, a tal proposito, da aggiungere che, come è noto, nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge, rilievo ha acquisito la voglia manifestata da amministratori ed operatori di evitare le incertezze di una gestione urbanistica non agevole per le amministrazioni (spesso all'uopo non adeguatamente attrezzate) ed anche, a causa della suddetta disattenzione, le incertezze relative al possibile esito di di negoziazioni conformative o parzialmente conformative.

Detta voglia è stata oggetto di considerazione da parte del legislatore che, in modo compromissorio, ha modificato, dopo alcuni anni dalla data di entrata in vigore della legge, le disposizioni relative agli ambiti di trasformazione in un senso che possiamo indicare come semi-conformativo.

Amministratori ed urbanisti, incoraggiati anche dalle modifiche apportate alle suddette disposizioni, contenute nel secondo comma, lett. e) dell'art. 8, hanno dato luogo ad una forzata assimilazione del documento di piano al tradizionale piano regolatore, ed in particolare hanno disciplinato gli ambiti di trasformazione stessi in modo approfondito, con schede alle volte dettagliate contenenti alle volte anticipazioni di progetti generosamente ottriate dall'urbanista, riducendo così, in misura notevole, gli spazi riservati alle negoziazioni (cui spesso è stato fatto ricorso solo per la concessione di premialità) nonché (si badi bene) ad approfonditi confronti pubblico-privati relativi alla definizione dei progetti dei piani attuativi.

Si può forse affermare che, in varie realtà, il documento di piano, avente vieppiù (insieme al piano delle regole ed al piano dei servizi) diversi connotati da piano regolatore, può, se si vuole, essere considerato - in particolare in quanto seminconformativo degli ambiti di trasformazione - come un singolare piano operativo, singolare in quanto, da un lato, per l'appunto, semi conformativo e non conformativo tout court e, dall'altro, privo, però, dei connotati anche programmatici che un piano operativo ordinario, degno di tale nome, dovrebbe sempre avere.

4) Prevalenti risultano, per lo più, a mio modesto avviso ed ad avviso di non pochi, i connotati da vecchio PRG da riconoscere al frutto di quelle che, almeno in parte, sembra siano da indicare come distorte applicazioni della disciplina del documento di piano incoraggiate, come si è detto, dalle suddette modifiche della disciplina del documento di piano suggerite dai fautori, nella sostanza del ritorno alle vecchie certezze conformative, che giustamente Luigi Mazza, ricorrendo ad un ossimoro, indicava come "certezze ipotetiche".

Le distorte applicazioni fanno configurare una regressione verso un modello di pianificazione generale frutto di un'altra distorta applicazione della disciplina legislativa, quella del vecchio modello della pianificazione generale stessa, ovverosia del PRG di cui alla legge urbanistica nazionale e di cui alle leggi regionali di prima generazione.

Regressione questa che potrebbe risultare accompagnata da spinte derogatorie e quindi, in forza di un contraccolpo, da un'altra regressione verso iperpragmatiche conformazioni edificatorie, ad esempio quelle "a la carte" frutto di singolari e non auspicabili accordi di pianificazione senza la rete di finalizzazioni strategiche, accordi di pianificazione che in casi rari (ma non troppo) possono anche costituire manifestazioni di simonia urbanistica.

Ci si chiede se ci si debba considerare dannati a rimanere vittime di un vecchio vizio ovvero se ci si debba considerare dannati

-a limitare l'attenzione ai problemi di pianificazione strettamente e riduttivamente intesa

-a trascurare od addirittura ignorare i problemi della gestione urbanistica (magari confidando nella buona sorte urbanistica)

-a farsi carico, troppo carico, dei piani senza porsi i necessari interrogativi sui processi dei quali i piani stessi dovrebbero essere solo momenti di focalizzazione.

Espellere certezze è facile (e purtroppo le certezze urbanistiche si rivelano non raramente sicumere urbanistiche).

A quanto pare, gestire in modo laico i processi, senza perdere di vista gli obiettivi strategici individuati (ovviamente da considerare suscettivi di revisione oculata) pare non sia agevole.

Sempre a portata di mano, a portata di copertura è l'alibi "non siamo attrezzati" oppure l'alibi "il Comune non è attrezzato ai fini di detta gestione del processo", alibi invocato per tornare all'opzione dell'immediata definizione delle certezze che, come già si ricordava sono state opportunamente indicate come "certezze ipotetiche", senza eliminare del tutto spazi da riservare alle concertazioni e negoziazioni ma svilendo gli stessi, ovvero utilizzando solo ai fini di accordi relativi nella sostanza, come si è detto, alla concessione di premi da aggiungere al frutto delle c.d. certezze.

Mi chiedo se si sia dannati a rinunciare ad un "approccio laico", ad un esercizio della funzione di conformazione non in modo strozzato, ma attento all'esigenza di considerarla, quanto alle trasformazioni di rilievo, necessariamente progressiva, ovvero frutto di un processo

-che inizia con l'individuazione di obiettivi strategici e con essi di ipotesi di intervento che possano valere al loro perseguimento e quindi solo con la prefigurazione di possibili conformazioni

-che si sviluppa anche mediante confronti pubblico-privato, concertazioni anche con altre pubbliche amministrazioni e negoziazioni che (si badi bene) non si possono considerare previste dalla legge della quale trattasi solo per un incidente e solo ai fini della concessione dei suddetti premi.

Invece pare che in molti casi abbia operato

-la voglia dei c.d. decisori, degli amministratori e alle volte anche degli urbanisti di dare certezze quanto ai “diritti edificatori”, rectius alla loro futura concessione mediante l’approvazione dei piani attuativi

-voglia cui corrisponde l’aspirazione di proprietari ed operatori di poter fare affidamento subito, spesso a fini finanziari prima e più che a fini operativi, su conformazioni immediate o prospettive certe di conformazione, poco importa se oggetto di sommarie espulsioni.

Si hanno, infatti, previsioni e norme relative agli ambiti di trasformazione che tutto definiscono e che degradano il ricorso alle negoziazioni al rango di strumento che serve soltanto, come si è detto, per concedere premi.

Forse, un po’ esagerando, si può asserire che sembrerebbe si sia avuto un singolare percorso

-dal vituperato piano dirigitico

-a forti spinte alla deregulation

-al ricorso ad accordi derogatori promossi, non sempre, ma non solo in pochi casi, in assenza della individuazione di obiettivi di rilevanza strategica cui finalizzarli

-a un documento di inquadramento che, a seconda della utilizzazione degli ampi spazi concessi ai Comuni dall’art. 5 della L. 9/2009 si è, configurato con un vaporoso documento teso a dare copertura a qualsiasi accordo oppure come un documento strategico, degno di tale denominazione, teso a dare finalizzazioni agli accordi stessi, quelle occorrenti in relazione agli obiettivi di rilevanza strategica

-a un documento di piano strategico (ed avente anche qualche componente di tipo strutturale) ed in parte operativo, rectius semi-operativo

-ad un ritorno, nella sostanza, ad un piano regolatore carico di previsioni dettagliate e di cd “certezze” spesso generosamente ottriate, come già si è ricordato, mediante schede - progetto et similia.

#### **D) Necessità o meno delle suddette varie componenti della pianificazione generale**

1) Sicuramente è da considerare necessaria la suddetta parte strutturale della pianificazione generale articolata nelle due componenti sopra indicate (statuto del territorio ed invarianti); ciò per le seguenti ragioni

a) Non si può negare la necessità o quanto meno la forte opportunità di una ricognizione di principi relativi ad un corretto governo del territorio, per calarli nella realtà territoriale della quale trattasi, per riferirli ad essa

b) La componente statutaria in considerazione è, a maggior ragione, da considerare importante se si ha, come, a nostro avviso, è necessario, una visione processuale della pianificazione generale.

In tal caso sono infatti, da considerare importanti le regole, a maggior ragione se si ritiene sia necessaria una fase di pianificazione operativa o di programmazione urbanistica e se non si omette di prestare attenzione alle esigenze di gestione urbanistica.

c) E' inoltre da considerare che alcune regole relative al processo possono derivare da quello che, ricorrendo ad un termine teologico, possiamo indicare come il rapporto di necessaria consustanzialità tra pianificazione urbanistica generale e VAS ad essa relativa.

Certo le verifiche di sostenibilità ambientale, rectius ambientale urbanistica, possono essere fonte, oltre che di esclusioni e verifiche positive, di prescrizioni di condizioni e di raccomandazioni delle quali quelle più importanti possono essere fatte assurgere al rango di regole di tipo statutario.

Incidentalmente si rileva che, peraltro, anche delle verifiche di sostenibilità occorre avere una visione processuale

d) Alla fine ma non infine, in particolare ma non solo da un angolo di visuale giuridico, a maggior ragione regole di tipo statutario deve ritenersi occorrono, se il documento di piano non è conformativo e se la conformazione stessa deve intervenire nelle fasi del processo che fanno seguito alla sua approvazione.

e) Infine come si fa, in ogni caso, a dubitare della necessità o quanto meno della forte opportunità di regole di tipo statutario, dato l'ampio rinvio, sovente disatteso, che dalla legge 12 viene fatto a negoziazioni che dovrebbero essere gestite nel rispetto di criteri predeterminati e se si avverte (e la legge 12 già afferma) l'esigenza di criteri di intervento a tutela di valori paesaggistici, ambientali in genere etc.

f) Il termine "statuto", al cui uso fa già ricorso in qualche caso la legislazione regionale sul governo del territorio, è preferibile usare per evidenziare le suddette esigenze.

Il ricorso ad esso non è certo pero, da considerare essenziale.

Il nomen, come spesso accade, non rileva.

L'importante è garantire la suddetta componente strutturale, insieme all'altra costituita dalle "invarianti" frutto delle varie ricognizioni suddette.

2) Certo non si può dubitare della necessità della componente strategica.

Può sostenersi che essa è stata oggetto di privilegiata attenzione da parte del legislatore regionale (vedi secondo comma dell'art. 8 della L.r. n. 12/2005).

Spesso essa non lo è, però, in sede di progettazione urbanistica e non solo nei piccoli Comuni che, per lo più, hanno prevalentemente o solo (vedi infra) problemi da affrontare con la componente regolativa.

Detta componente strategica deve ovviamente valere a finalizzare la gestione urbanistica, la conformazione edificatoria e, in parte, la politica dei servizi.

Anch'essa è da considerare essenziale se si ha una visione processuale della pianificazione.

Il "processo", che, con le scelte di pianificazione urbanistica generale, viene avviato, deve trovare svolgimento - ovviamente nel rispetto dello "statuto del territorio" (contenente tra le sue regole, come si è visto, quelle relative alle negoziazioni, quelle dettate in relazione alle ulteriori verifiche di sostenibilità considerate necessarie, etc.) - al fine di perseguire, in primo luogo, gli obiettivi di sviluppo considerati strategici.

3) Necessita una componente operativa costituita da una programmazione urbanistica conformativa?

Da lungo tempo consideriamo la programmazione urbanistica essenziale, anche se vari tentativi di promuoverla (anche, anzi in primo luogo in un passato non più recente, in Lombardia) non hanno avuto esito positivo, a causa di limitate molto limitate capacità di gestione urbanistica e della scarsa propensione di molti addetti a fare un salto di qualità in termini di valorizzazione del processo etc.

Anche in tal caso il "nomen" non rileva più di tanto (piano operativo o programma poliennale o componente operativa del documento di piano).

Il documento di piano lombardo ha già una componente operativa e come la stessa si viene a configurare?

In base all'art. 8 della legge 12 si hanno (o si possono avere) scelte operative contestuali alle scelte strategiche?

Forse sì, (come già sopra si è anticipato), ma trattasi di scelte operative dimezzate, in quanto la conformazione edificatoria non si ha con le stesse (ed è bene che così sia) oppure con esse viene già prefigurata (ed in molti casi a causa delle già lamentate distorte, ma forse non troppo, applicazioni della disciplina vigente, nella sostanza assicurata) ma comunque non ancora attribuita (ed è bene che così sia).

Si può forse parlare di scelte semi operative.

Certamente si può, con ragionevolezza affermare, che il problema andrebbe affrontato in modo organico.

Infatti, a valle dell'approvazione del documento di piano, la conformazione edificatoria (per quanto riguarda gli ambiti di trasformazione) ed ancor più le scelte di programmazione urbanistica, ovviamente relative non solo agli insediamenti privati ma anche al coordinamento degli stessi con i servizi (certo non solo di quelli endocomparto), non possono essere rimesse alla progettazione dei piani attuativi da parte degli operatori interessati e dei professionisti di loro fiducia.

Cercando di concludere sul punto, si può forse affermare che, alla luce della disciplina vigente, può anche essere esperito il tentativo di adombrare la tesi secondo cui, nella sostanza, il documento di piano cui viene attribuita valenza quinquennale è da assumere come un documento strategico

-che al contempo è non operativo, ma semioperativo

-e che rinvia la definizione di scelte pienamente operative ad un confronto pubblico privato che deve intervenire nel passaggio dall'approvazione del documento di piano stesso alla definizione dei progetti dei piani attuativi.

Non sembra, però, che sovente sia stata data all'art. 8 della legge n. 12 una tale lettura che, con un po' di buona volontà, potrebbe essere considerata rassicurante per chi avverte l'esigenza di scelte operative o programmatorie.

Comunque sia, a nostro avviso una componente operativa necessita.

4) Infine, si aggiunge, per quanto superfluo, che nessun dubbio può porsi, con riferimento a qualsiasi Comune, quanto alla necessità della componente regolativa che è quella cui nel caso di molti Comuni piccoli, come già si è detto, principalmente occorre.

## **E) Brevi indicazioni relative ad ipotesi di revisione della disciplina della pianificazione generale dei Comuni contenuta nella legge 12**

Sembra opportuno premettere che certo, a conclusione del lento processo che ha portato all'approvazione di un PGT da parte molto rilevante dei Comuni, non pare, per diverse ragioni, ragionevole prospettare la prescrizione di una revisione in tempi brevi degli strumenti urbanistici generali redatti in applicazione della L.r. n. 12.

Certamente, comunque, l'esigenza di una revisione della disciplina della pianificazione urbanistica generale dei Comuni viene riconosciuta ed è, a nostro avviso, da affermare.

Oltretutto è già venuta meno (ad esempio nel caso di Monza) e verrà, quest'anno e nei prossimi anni, meno in molti Comuni l'efficacia quinquennale del principale dei tre strumenti costitutivi del PGT, ovverosia del documento di piano.

In ogni caso è da affrontare, ad avviso di alcuni con urgenza, il nodo della disciplina della fase del processo di pianificazione che va dall'approvazione del documento di piano (non conformativo a fini edificatori) alla conformazione degli ambiti di trasformazione mediante l'approvazione dei piani attuativi.

D'altra parte l'analisi delle esperienze maturate in applicazione della l.r. 12 risulta ormai sufficiente al fine di dare non poche indicazioni relative alle finalità da perseguire con la revisione della quale trattasi.

Ne consegue che sembra possa già essere esperito, in modo aperto, il tentativo di individuare alcune ipotesi.

Nel formulare in breve le tre ipotesi di revisione della disciplina della pianificazione urbanistica generale dei Comuni che seguono (e cui risultano aggiunti alcuni brevi cenni a possibile ipotesi di soluzione del problema del rapporto tra pianificazione territoriale urbanistica della città metropolitana e pianificazione dei Comuni facenti parte della stessa e del problema dell'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica da parte di piccoli Comuni) e nella prospettiva della formulazione di altre ipotesi (che si potrebbero, almeno in parte, configurare come sottoipotesi) conviene, in primo luogo, indicare alcuni auspici che, alla luce delle risultanze del dibattito fin qui svolto, sembra siano allo stato da esprimere.

Trattasi di

- 1) evitare (o comunque fortemente contenere) le rigidità da inopportune presunzioni urbanistiche del vecchio modello di piano (vecchio PRG ed altri strumenti urbanistici generali ad esso assimilabili)
- 2) riconoscere l'esigenza soltanto di rigidità da scelte e regole di natura statutaria derivanti dalla applicazione di principi (ivi ovviamente compresi quelli di sostenibilità ambientale ed urbanistica, quali quello sul contenimento dell'uso del suolo agricolo) e, a seconda dei casi, dalla ricognizione od individuazione di necessarie invarianti
- 3) fare, nel caso non di tutte ma di alcune realtà territoriali, scelte strategiche, credibili ma non rigide e da assumere come scelte necessitanti di verifiche scorrevoli e suscettive di modifiche, con ricadute ovviamente sulle scelte operative occorrenti per perseguire gli obiettivi con le prime individuati
- 4) non limitare certo l'attenzione ai piani e di valorizzare, con approccio laico, i processi di pianificazione evitando sommarie espulsioni con i piani, che (si badi bene) dei processi stessi debbono essere visti come momenti di focalizzazione
- 5) non eludere l'esigenza comunque di una fase del processo di programmazione urbanistica o di scelte operative organiche con le quali completare – per quanto riguarda gli ambiti di trasformazione (e non gli interventi disciplinati con la componente regolativa - i processi di una conformazione edificatoria progressiva, nel rispetto di scelte strutturali e di regole di tipo statutario e realmente finalizzata al perseguimento degli obiettivi di documenti strategici o strumenti analoghi da sottoporre, per ragioni di necessaria flessibilità, alle suddette verifiche scorrevoli
- 6) promuovere, preferibilmente mediante il ricorso ad un unico strumento di programmazione (comportante sia conformazioni sia vincoli anche ablativi) il necessario coordinamento tra interventi relativi ai servizi latamente intesi ed interventi aventi ad oggetto i vari insediamenti privati
- 7) disciplinare il processo di conformazione edificatoria suddetta, avente inizio con la formulazione di ipotesi di sviluppo, in modo da garantire, al contempo, aperti confronti pubblico-privato, approfondimenti delle verifiche di sostenibilità ambientale ed urbanistica e di fattibilità economica, una corretta integrazione di nuovi insediamenti nei contesti nei quali debbono essere realizzati, tale anche da evitare la formazione di diseconomie urbanistiche per la collettività e l'utilizzazione parziale del frutto della conformazione a fini pubblici e o di interesse pubblico.

8) promuovere flessibilità non derogatorie ma da approccio laico ai problemi della pianificazione, facendo decadere le vecchie “certezze” al rango di ipotesi che possono risultare o meno suscettive di proiezione operativa.

### **E1) Ipotesi A**

In forza di una revisione della 12 il documento di piano (il nomen può non essere modificato) potrebbe avere (come i c.d. piani strutturali di altre regioni)

-una componente statutaria

-e con essa la componente strutturale avente ad oggetto le c.d. “invarianti”

-ed una componente strategica

-la prima di efficacia a tempo indeterminato (ma suscettiva comunque, eccezionalmente, di modifiche) e la seconda efficacia a medio-lungo termine 5-10 anni (non meno di cinque non più di 10).

Esso dovrebbe essere uno strumento con il quale - in relazione, principalmente, agli obiettivi individuati con la componente strategica - si formulano anche ipotesi di sviluppo (che in linea di massima già risultano sostenibili e assistite da requisiti di fattibilità) nel rispetto delle regole statutarie e delle invarianti e che ad un successivo strumento di gestione dello sviluppo rinvia, per quanto riguarda l'inveramento o meno delle ipotesi stesse, per le nuove conformazioni edificatorie e per le necessarie correlate o coordinate imposizioni di vincoli.

Quest'ultimo strumento di gestione dello sviluppo del territorio, può essere indicato non come un piano operativo, ma come uno strumento di programmazione urbanistica ed ovviamente, in quanto tale, come uno strumento di coordinamento di interventi pubblici e privati, strumento avente anche efficacia conformativa a fini edificatori ed avente ad oggetto anche le suddette imposizioni di vincoli la cui esigenza viene riscontrata in sede di politica dei servizi.

Per quanto superfluo, si aggiunge che, se, come si ritiene sia necessario, lo strumento di programmazione od operativo testé indicato avesse anche le suddette funzioni relative ai servizi ed al coordinamento degli interventi aventi ad oggetto gli stessi con gli altri interventi, non potrebbe che essere previsto come strumento che assorbe le funzioni oggi attribuite al piano dei servizi (che, in concreto, sempre meno presenta i connotati da piano-programma di cui alla vecchia legge n. 1/2001).

Lo strumento di programmazione ipotizzato, che non dovrebbe interessare, eccezion fatta per quanto riguarda alcuni interventi relativi a servizi, le parti di territorio disciplinate dalla componente regolativa (tessuto urbano consolidato ed annessi e connessi e zone agricole o comunque non suscettive di trasformazione) si dovrebbe configurare come lo strumento con il quale viene principalmente data proiezione alle scelte dello strumento strategico ed alle ipotesi con esso formulate.

L'efficacia temporale dovrebbe essere poliennale, sicuramente, quinquennale, preferibilmente.

La componente regolativa, avente anch'essa, come le componenti strutturali, efficacia a tempo indeterminato, e la cui disciplina potrebbe, con poche modifiche, rimanere quella attuale del piano delle regole, si ritiene possa essere adottata ed approvata contestualmente al documento di piano, che, date le modifiche sopra ipotizzate, potrebbe (ma non dovrebbe), come già si è detto, mutare denominazione.

Pare opportuno evidenziare che, rispetto ad analoghe articolazioni della pianificazione urbanistica generale, quella di cui all'ipotesi sopra indicata risulterebbe parzialmente diversa, data la valorizzazione, con apposita disposizione, delle funzioni di gestione urbanistica da esercitare a valle dell'approvazione del suddetto strumento, dei rapporti pubblico-privato e delle negoziazioni da promuovere.

Detta valorizzazione, suggerita dalla considerazione di quella che potrebbe essere indicata come la migliore versione del modello lombardo (si pensi, a tal proposito, ad alcune interessanti elaborazioni di Luigi Mazza a suo tempo intervenute), dovrebbe valere al fine di meglio dare proiezione operativa alle scelte strategiche contenute nel primo strumento o piano (e non per pervenire ad accordi non aventi detta finalizzazione).

## **E2) Ipotesi B**

Essa viene formulata con riferimento all'ipotesi di rigetto della suddetta ipotesi di un'articolazione della pianificazione generale in uno strumento struttural-strategico ed in uno operativo o di programmazione urbanistica accompagnata da un'adeguata disciplina della fase del processo che va dall'approvazione del primo alla definizione ed all'approvazione del secondo.

Si può pensare ad una revisione della disciplina del documento di piano tale da non compromettere o non compromettere, in prima istanza, la sua unitarietà (sia pur considerata problematica).

Si tratterebbe

-di rendere più chiara, più credibile la sua componente strutturale, all'uopo integrando le disposizioni contenute nel primo comma dell'art. 8 della legge, in parte elevando la componente stessa anche al suddetto rango "statutario" ed evidenziando la rilevanza che rivestono le "invarianti" (ivi comprese quelle aggiunte in relazione agli approfondimenti che debbono intervenire con la VAS),

-e di prevedere che, in prima battuta, le scelte suggerite dalla individuazione degli obiettivi con la componente strategica acquistino - con una contestuale componente operativa o programmatica oggi, se non del tutto carente, non chiaramente configurata - valenza semi-conformativa in termini di avvio di un processo che ha poi sviluppo con confronti pubblico-privati, negoziazioni, approfondimenti relativi alle condizioni della conformazione.

Si tratterebbe di approfondire l'attuale disciplina al fine testé indicato, e di estenderla attribuendo a detta componente operativa o programmatica anche funzioni relative ai servizi (sostitutive o, quanto meno, parzialmente sostitutive di quelle oggi attribuite a quello che doveva essere e raramente risulta essere il piano-programma dei servizi).

Solo per detta componente parzialmente operativa - coordinata (non solo in prima battuta) con la componente strategica - dovrebbe valere l'attuale limite di efficacia quinquennale, che certo non dovrebbe ritenersi, su un piano di ragionevolezza, possa valere anche per la componente struttural-statutaria e per le invarianti.

Detto limite di efficacia non dovrebbe valere neppure per la componente strategica.

Alla scadenza di cinque anni la componente operativa programmatica (in prima battuta contestuale, come si è detto alle altre suddette) ed essa solo dovrebbe essere rinnovata.

In tale occasione potrebbe, anzi dovrebbe, però, all'occorrenza, intervenire una verifica relativa alla perdurante validità della componente strategica per la quale, di norma, la prospettiva di un'efficacia solo quinquennale sembra sia da considerare angusta.

Evidenti sono da considerare le esigenze di approfondimento della sopra esposta ipotesi che può, forse essere considerata un po' compromissoria, ma che si ritiene ben possa, anch'essa, essere presa in considerazione.

### **E3) Ipoteci C**

Trattasi di ipotesi formulata in relazione ad altra non auspicabile ipotesi, quella di una revisione della disciplina in considerazione promossa negando

-da un lato, la possibilità di considerare condivisibili, anche solo in parte, il modello INU, già fatto in vario modo proprio da alcune Regioni (ed allo stato sottoposto, peraltro, a revisione critica), modello che contempla la nota articolazione della pianificazione generale in una fase strutturale-strategica ed in una fase operativa

-e, dall'altro, la possibilità di considerare valido, sotto alcuni profili, l'approccio lombardo caratterizzato da una privilegiata considerazione dello strumento costituito da una "programmazione negoziata" promossa (si badi bene), più o meno, in relazione a scelte strategiche contenute in apposito documento.

L'ipotesi non auspicabile adesso in considerazione (assunta come premessa di quella nella presente sede oggetto di formulazione) è anche quella un po' regressiva del ritorno al vecchio piano regolatore, sia pur accompagnata dalla volontà di evitare (se ne è certi) vecchie forzature dirigistiche.

Se quella testé indicata dovesse essere la premessa dalla quale partire, potrebbe essere ravvisata l'esigenza di garantire comunque uno spazio, rectius una fase di programmazione urbanistica, assumendo il piano come uno strumento di base con il quale non si chiude il processo di conformazione edificatoria e non risultano ancora risolti i problemi di coordinamento programmatico tra gli interventi dei vari operatori e quelli oggetto della politica dei servizi.

Il piano (nel caso in considerazione sarebbe forse da ripristinare l'uso del termine "piano regolatore", anche se i "nomina" come si è già osservato, non rilevano più di tanto) dovrebbe, sì avere ad oggetto conformazioni ma, le stesse dovrebbero risultare condizionate alla verifica della possibilità di una loro corretta proiezione operativa mediante un organico strumento di programmazione.

Approfondimenti possono essere promossi sui modi di soluzione dei problemi di programmazione urbanistica da tempo avvertiti la cui considerazione ha, in passato, dato luogo a tentativi di soluzione, ad esperienze che non sono risultati felici.

Si pensi al “naufragio” dei PPA ed alle difficoltà (in altre Regioni) di far funzionare la pianificazione operativa di cui al modello INU.

Certo oggi l’analisi delle ragioni dei suddetti insuccessi e delle indicate difficoltà può essere utile al fine di una nuova necessaria aggressione di problemi di programmazione urbanistica e con essi di quelle di gestione urbanistica.

Quel che non è comunque auspicabile è che valga una dannazione al ritorno all’antico ad un piano regolatore pienamente conformativo cui fanno seguito soltanto frammentarie fasi processuali, quelle relative soltanto alla adozione ed approvazione dei piani attuativi.

Perché disperare, però, della possibilità di valorizzare gli aspetti positivi,

-da un lato, dei conati di innovazione del processo di pianificazione ispirati dalla proposta INU (in corso, come si è già detto, di revisione critica)

-e dall’altro di altri conati di innovazione quelli riconducibili a quella che possiamo indicare come la migliore versione del modello lombardo, quella di una programmazione negoziata, strumentale al perseguimento degli obiettivi di un documento strategico e che trova svolgimento in applicazione di regole costituite da criteri di intervento e di negoziazione preordinati al fine?

Lo strumento di programmazione cui adesso si fa riferimento che può risultare diverso, non poco, dal piano operativo del modello INU, potrebbe intervenire – a valle del piano non conformativo tout cour, come già si è detto, ma avente ad oggetto conformazioni non troppo definite e comunque condizionate – al fine di promuovere, anche mediante negoziazioni con gli operatori, scelte finalizzate al suddetto perseguimento di obiettivi strategici ed al fine di garantire comunque l’indicato coordinamento degli interventi aventi ad oggetto gli insediamenti privati e di quelli occorrenti per la città pubblica.

Come si vede, l’esigenza di una programmazione urbanistica, non foriera dell’aggiunta di rigidità a quelle del piano che si auspica siano contenute, ma che dovrebbe essere scorrevole in forza di continue verifiche, eventualmente scacciata dalla parte probabilmente è, a nostro modesto avviso, comunque da far rientrare dalla finestra.

\* \* \*

**F) Alcune prime riflessioni sulla disciplina della pianificazione territoriale-urbanistica delle città metropolitane e della pianificazione urbanistica generale dei Comuni appartenenti alla stessa**

Può comprendersi che la legge n. 12 abbia ommesso di affrontare il tema della disciplina della pianificazione territoriale urbanistica delle città metropolitane e dei piani urbanistici comunali ricadenti nell'area stessa.

Basti, a tal proposito, considerare che, nel decennio successivo alla sua entrata in vigore, non hanno visto la luce né la città metropolitana milanese né le altre città metropolitane.

Oggi sembra che il tema non possa essere eluso.

Infatti, malgrado i ritardi e le incertezze che si riscontrano, sembra che entro breve termine si possa concludere, sia pure in modo non soddisfacente, il faticoso processo di creazione della città metropolitana prevista dal titolo quinto della Costituzione.

In tale prospettiva occorre dare risposta agli interrogativi che si pongono circa il ruolo da attribuire al piano territoriale metropolitano ed ai suddetti suoi rapporti con i piani urbanistici comunali.

Da un angolo di visuale attento al problema dell'esercizio delle funzioni di governo del territorio nelle aree metropolitane, appare opportuno evidenziare che la soluzione compromissoria promossa non consente certo di ipotizzare una disciplina della pianificazione territoriale-urbanistica della quale trattasi, assumendo la città metropolitana come un Comune metropolitano che assorbe, nella sostanza, le funzioni di pianificazione urbanistica generale dei Comuni appartenenti all'area.

A tal proposito pare opportuno ricordare, per quanto superfluo, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (vedi lettera p del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) la disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali e che l'art. 18 del decreto legge 95/2012 (per note ragioni cassato dalla Consulta con la sentenza n. 220/2013) alla "città metropolitana", attribuiva, per quanto riguarda il governo del territorio, la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento di competenza delle attuali province e in aggiunta una non meglio precisata funzione di "pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali".

In attesa di una legge quadro sul governo del territorio - la cui approvazione, dopo decenni di vana attesa, ormai si dispera intervenga in un breve volgere di tempo - occorrerà chiedersi, in sede di esercizio delle funzioni legislative regionali, cosa si possa intendere, in particolare se

verranno confermate quanto alle funzioni, le previsioni del suddetto decreto legge, per “pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali”.

Non pare che in merito si sia ancora oggi, in presenza di approfondimenti che certo non potranno, però, essere omessi.

Sempre formulando per il momento solo ipotesi (con riserva dei suddetti occorrenti approfondimenti), si ritiene che si possa, con ragionevolezza, sostenere, in sede di esercizio delle funzioni legislative regionali, la tesi secondo cui detta “pianificazione territoriale generale” non è certo da far coincidere, né formalmente né nella sostanza, con la pianificazione territoriale delle province.

Ne consegue che si può adombrare l'ipotesi di una pianificazione territoriale generale dell'area metropolitana assorbente, però solo in parte, le funzioni della pianificazione urbanistica generale dei Comuni.

Richiamando la suesposta analisi delle componenti della pianificazione generale dei Comuni, per il momento ci si può spingere ad affermare

-da un lato, che, a livello metropolitano, sono da esercitare diverse delle funzioni riconducibili alle due suddette componenti strutturali (statuto del territorio e invarianti)

-e, dall'altro, anche che risulterebbe quanto meno singolare negare l'esigenza di dare al piano territoriale generale della città metropolitana funzioni da componente strategica, gerarchicamente sovraordinate a residue funzioni da componente strategica da riconoscere ancora ai piani urbanistici generali dei Comuni appartenenti all'area.

Maggiori dubbi sono da esprimere - in assenza di più approfondite scelte legislative statali relative alle funzioni fondamentali da riconoscere alle città metropolitane e della legge quadro sul governo del territorio - per quanto riguarda l'attribuzione al piano della città metropolitana di funzioni di conformazione edificatoria (eccezion fatta, però, per quelle relative a grandi interventi di rilevanza metropolitana) e funzioni di pianificazione operativa o di programmazione urbanistica il cui esercizio non risulti preordinato all'attuazione di interventi di rilevanza metropolitana.

Difficile, in concreto, potrebbe risultare individuare il confine tra funzioni operative conformative a fini edificatori di rilevanza e di spettanza metropolitana e quelle, invece, di rilevanza solo comunale e di spettanza dei Comuni.

Dubbi, comunque, non si pongono circa la necessaria appartenenza, anche nell'area metropolitana, al livello comunale di pianificazione delle funzioni relative o riconducibili alla componente regolativa della pianificazione stessa con riferimento alle quali si può, però, ipotizzare l'esercizio, a livello metropolitano, di funzioni di indirizzo e coordinamento.

Per quanto superfluo, si osserva, nel concludere le suesposte considerazioni problematiche, che il dibattito sul tema suddetto (la cui rilevanza, data oltretutto l'importanza che riveste in Lombardia l'area metropolitana milanese, non è certo marginale), dibattito che un tempo è risultato abbastanza ricco, risulta nell'attuale fase appena riavviato.

Credo che l'Istituto debba cercare, nei prossimi mesi, di provvedere, previ i necessari approfondimenti, a dare anche sul tema un contributo.

#### **G) Cenni alla particolarità dei problemi di pianificazione urbanistica generale dei “Comuni polvere” ed altri piccoli comuni**

Attenzione è stata già in passato prestata, in sede legislativa regionale, alla particolarità dei problemi che, per quanto riguarda la pianificazione urbanistica generale, devono essere affrontati per i Comuni “polvere” o che comunque hanno un limitato numero di abitanti.

Per pressoché unanime riconoscimento essa e le scelte che dalla stessa sono derivate non sono risultate tali da dare a detti problemi adeguata soluzione.

Certo, per i Comuni stessi, sicuramente sussistente deve essere considerata l'esigenza della suddetta componente regolativa della pianificazione, che dovrebbe risultare atta a dare risposta ai pochi interrogativi che si pongono con riferimento a interventi di completamento e di recupero dei piccoli tessuti urbani esistenti etc. ed alla disciplina delle zone agricole.

Dubbi, per lo più, sono da manifestare, invece, circa la sussistenza, per ognuno di detti Comuni, dell'esigenza di una componente strategica e di una componente operativa della pianificazione urbanistica stessa, ambedue aventi, di norma, ad oggetto trasformazioni urbanistiche di rilievo.

Sicuramente, anche per i territori di tutti i suddetti Comuni, necessarie risultano, comunque, analisi, verifiche, individuazioni di invarianti etc. atte a garantire un quadro strutturale, ovviamente da assumere come quadro di riferimento delle scelte da fare con la componente regolativa, comportante anche, ovviamente, condizionamenti delle stesse.

Per le componenti strutturali della pianificazione generale, ma fors'anche, per le componenti strategiche ed operative, risultanti eccezionalmente necessarie, è sicuramente da prendere in

considerazione, per le ragioni più volte indicate da non pochi alla luce di varie analisi , l'ipotesi del ricorso ad un esercizio associato delle funzioni mediante unioni di Comuni, ricorso che, in alcuni casi, potrebbe essere previsto come obbligatorio ed in altri potrebbe risultare facoltativo.

Scelte in tal senso sembra vengano promosse in altre Regioni, ad esempio nella Regione toscana con il progetto di nuova legge regionale sul governo del territorio recentemente approvato dalla Giunta regionale e trasmesso al Consiglio regionale.

L'economia della presente nota non consente approfondimenti del tema che sicuramente sono da considerare necessari.

Opportuna, però, è apparsa, a conclusione del presente tentativo di dare un apporto auspicabilmente utile al fine di contribuire al dibattito sulla revisione della disciplina regionale della pianificazione urbanistica generale dei Comuni - l'indicazione del tema stesso ed anche, in breve, di una ipotesi di aggressione dei problemi da affrontare mediante il suddetto esercizio associato di funzioni.