

PRIME RIFLESSIONI (accompagnate da illustrazioni-traccia)  
SULLA PARTE I 'PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO'  
DELLA L.R. 12/2005

11 aprile 2005

A trentanni (era il 15 aprile del 1975) dall'entrata in vigore della L.R. 51 di Disciplina del governo del territorio, la Regione Lombardia ha approvato la nuova Disciplina di governo del territorio, la Legge 12/2005.

Questo è avvenuto un pò in coda alle altre Regioni italiane. Basti pensare ad esempio che lo scorso gennaio la Regione Toscana con la Legge 1 ha riscritto la Legge 5, che a partire dal 1995 aveva avviato processi innovativi nel governo del territorio.

Mentre attorno alla prima legge urbanistica regionale, la L.R. 51/1975, si svolse un profondo, acceso e diffuso dibattito, nell'occasione del varo della L.R. 12 ci si è limitati per lo più al confronto di rito.

Significativo è che la Legge 12 si configura come Testo unico in quanto con l'articolo 104 vengono abrogate decine di leggi e di delibere di giunta, che hanno determinato una vera e propria contorsione applicativa.

La Legge 12 riprende e amplia i principi e gli istituti innovativi che certa cultura urbanistica aveva configurato già a partire dalla metà degli anni 80 e conferma molti dei contenuti delle precedenti leggi di riforma inserendoli in un contesto normativo organico e nuovo, caratterizzato dal superamento del concetto di zoning e del concetto di standard a favore degli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo e dall'affermazione implicita della valenza del progetto, il tutto accompagnato dal conferimento di precise 'responsabilità' al Comune.

La legge si pone l'obiettivo dal superamento del rapporto gerarchico Regione-Provincia-Comune a favore del principio di '*responsabilità*' del Comune senza però rinunciare al principio della gerarchia dei piani e introducendo, anche se in modo poco sistematico come altre Regioni hanno invece fatto, istituti riconducibili ai modelli di negoziazione pubblico-privato.

Dalla legge sembra emergere che più che la legislazione saranno quindi le dinamiche di governo del territorio a regolare il territorio stesso. Da ciò consegue che i Comuni vengono chiamati a procedere con *competenza, trasparenza, efficienza e imparzialità*, secondo i fondamentali principi sanciti nella Carta costituzionale e nelle leggi di principio sull'attività amministrativa.

Credo che tanto maggiore è il grado di libertà nell'esercizio dell'attività discrezionale tanto maggiore debba essere il *dovere della motivazione e l'obbligo di trasparenza*.

In base alle normative CEE presupposto e premessa fondamentale alla formazione degli atti di governo del territorio sono la '*valutazione della sostenibilità ambientale*' delle scelte territoriali, la valutazione degli effetti derivati, la comparazione e la valutazione di alternative di pianificazione, la stima degli impatti potenziali, la assunzione di misure per la mitigazione e per la compensazione delle ricadute.

Quindi l'apparato parametrico e quantitativo che fino ad oggi ha costituito la principale motivazione nella formazione dei piani e della loro ammissibilità da parte degli organismi di controllo, viene -io dico finalmente- superato dalla valutazione della congruità delle scelte con lo 'sviluppo sostenibile', dalla capacità di concertare tra loro qualità ambientale e sviluppo socio-economico.

Le legge innova profondamente la tipologia degli strumenti di governo del territorio in quanto sostituisce il Piano Regolatore Generale con il *Piano di Governo del Territorio*.

La articolazione del PGT ripercorre lo schema già utilizzato in altre Regioni. Il PGT si articola in tre atti distinti: il *documento di piano*, il *piano dei servizi* e il *piano delle regole*.

Il *Documento di Piano* rappresenta l'innovazione più significativa in quanto si connota essenzialmente come uno strumento altamente flessibile. Il Documento di Piano non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime dei suoli e ha durata quinquennale. La sua durata quinquennale e la mancata attribuzione alle sue prescrizioni di effetti diretti sui suoli evidenzia la sua caratteristica funzione di indirizzo politico-amministrativo.

Il Documento di Piano da una parte si occupa di aspetti chiaramente riconducibili alla materia urbanistica quali gli obiettivi qualitativi di uso del territorio, la minimizzazione del consumo di suolo e l'individuazione degli ambiti di trasformazione, dall'altro si occupa delle politiche per la residenza e per le diverse attività produttive nella loro esplicarsi sul territorio in rapporto anche alla capacità della pubblica amministrazione di attivare risorse.

Dal fatto che il Documento di Piano definisce gli obiettivi che l'amministrazione comunale intende perseguire nella gestione del territorio anche in riferimento allo sviluppo socio-economico sembra emergere la natura mista del Documento di Piano, come luogo di sintesi tra le scelte politiche dello sviluppo sociale ed economico e le linee di governo del territorio.

*(illustrazioni 1, 2, 3 e 4 relative ad elaborazioni-traccia per la formazione del Documento di Piano)*

*Piano dei Servizi.* Ritengo il compito del Piano dei Servizi di *estremo rilievo*, in quanto la valutazione della sostenibilità dello sviluppo ha uno dei suoi presupposti nella qualità dei servizi.

Il Piano dei Servizi era già previsto dalla L.R. 1/2001, anche se solo pochi comuni se ne sono dotati, ma viene superato il concetto quantitativo di standard derivato dal DM 1444/1968 salvo il mantenimento di un minimo inderogabile di attrezzature pubbliche fissato in 18 mq per abitante.

I servizi (gli obsoleti standard) sono elencati all'art. 44. Con eccesso di zelo la legge si dilunga in ben quattro articoli per quanto riguarda i servizi religiosi destinati in via principale alla chiesa cattolica, in quanto le altre confessioni sono obbligate a convenzionarsi.

Compito del Piano dei Servizi è quello di valutare in riferimento alle varie parte del territorio comunale la sussistenza e la sufficienza dei servizi insediati e definire le modalità e i costi per l'adeguamento e inoltre è quello di individuare, senza vincoli quantitativi predeterminati per legge, la dotazione di servizi utili per gli insediamenti.

*(illustrazioni 5, 6 e 7 relative ad elaborazioni attinenti il Piano dei Servizi)*

La mancanza di un indice massimo di edificabilità si accompagna alla mancanza di un limite massimo per la dotazione dei servizi pubblici e di uso pubblico.

I Comuni devono abbandonare la logica quantitativa dello standard e devono motivatamente regolare l'uso del territorio in equilibrio con l'adeguatezza di servizi.

La L.R. 12 inoltre raccoglie i più recenti e innovativi indirizzi normativi nazionali e regionali circa la parificazione tra servizi pubblici e i servizi di interesse pubblico, quelli realizzati direttamente dai privati.

Tale equiparazione è un elemento saliente del provvedimento non solo perchè include i servizi privati di interesse pubblico tra quei servizi necessari a soddisfare i fabbisogni pubblici previsti dal Piano dei Servizi, ma perchè fornisce una soluzione al tema aperto della decadenza dei vincoli espropriativi.

La legge prevede la facoltà di apporre vincoli preordinati all'acquisizione per la realizzazione di servizi, ma consente la facoltà del privato di proporre all'amministrazione l'esecuzione (previa convenzione sulle modalità esecutive e gestionali) di un servizio privato di interesse pubblico e dall'altra la possibilità che l'opera sia realizzata alternativamente dal comune o dal proprietario. Al fine di evitare le conseguenze negative della decadenza del vincolo la legge crea le condizioni perchè il proprietario si attivi per la realizzazione dell'opera a condizione che questa sia suscettibile di sfruttamento economico.

L'art. 11 della legge completa il quadro di riferimento introducendo il principio della compensazione urbanistica.

Viene introdotto il principio (per altro già applicato in alcuni PRG), che alle aree destinate alla realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili e liberamente commerciabili su aree edificabili previste dagli atti del PGT (salva sempre la facoltà del proprietario di realizzare direttamente i servizi di uso pubblico).

Secondo una logica incentivante si viene delineando una partnership pubblico-privata nell'attuazione del Piano dei servizi, in quanto l'amministrazione deve valutare anche in termini di costi-benefici la possibilità di attivare il concorso del privato secondo modelli negoziali finalizzati alla composizione dei rispettivi interessi con la dovuta attenzione anche al livello di adeguatezza dei servizi che il privato si impegna ad erogare.

Il *Piano delle Regole* è l'atto che definisce il livello operativo delle prescrizioni urbanistiche, che sono vincolanti del regime dei suoli negli ambiti del tessuto urbano consolidato (tipologie, caratteristiche volumetriche, superfici ammissibili, rapporto di copertura, destinazioni d'uso, ecc.), gli immobili soggetti a vincolo di tutela delle varie legislazioni, le aree destinate all'agricoltura, le aree di valore paesaggistico, le aree non soggette a trasformazione, i nuclei di antica formazione e i beni ambientali, storici, artistici e monumentali.

*(illustrazioni 8, 9 e 10 relative ad elaborazioni-traccia attinenti la formazione del Piano delle Regole)*

L'art. 10 nello stabilire che sono le caratteristiche fisico-morfologiche delle aree e degli immobili a stabilire i criteri della pianificazione, forse per la prima volta introduce nel governo del territorio giustamente e finalmente le questioni attinenti la morfologia, la tipologia, l'architettura, e quindi il progetto. Forse una utilizzazione attenta dell'articolato può consentire l'introduzione di elementi qualitativi più legati alla concezione della città per parti e, come la definiva Aldo Rossi, della città bella.

*(illustrazioni 11, 12, 13 e 14 relative ad elaborazioni-traccia attinenti la formazione del Piano delle Regole)*

Il Piano delle Regole assume le caratteristiche di strumento a durata indeterminata in riferimento agli ambiti individuati, cogente e conformativo della proprietà, mentre il Documento di Piano, caratterizzato da una visione programmatica di gestione, indica le linee guida da attuare attraverso la pianificazione attuativa.

L'attuazione del PGT si inserisce nella tendenza, sovente anche abusata, dell'urbanistica contrattata, anche se nella L.R. 12 in modo confuso e incerto, in quanto rispetto ad altri ordinamenti regionali, la funzione di contrattazione urbanistica è priva di elementi chiari e univoci ai quali ancorare le modalità per gli accordi.

Infatti gli interventi di trasformazione previsti dal Documento di piano avvengono esclusivamente attraverso i P.A., che in base all'art. 12 in via definitiva stabiliscono gli indici urbanistici-edilizi, senza che la legge disciplini le modalità di contrattazione, salvo quanto stabilito all'art. 46 per le convenzioni.

Poichè all'Amministrazione comunale viene demandata la valutazione della imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, oltre che i passaggi procedurali e sostanziali e il compito della trasparenza, credo che sia compito del Documento di Piano rendere evidente gli obiettivi per il perseguimento dell'interesse pubblico, le regole per la trasparenza e l'imparzialità ed i parametri di riferimento per la contrattazione.

In questa logica del governo del territorio l'art. 11 attribuisce all'Amministrazione la facoltà della *compensazione*, della *perequazione* e dell' *incentivazione urbanistica*.

L'Amministrazione, in base ai criteri definiti nel Documento di piano, può ripartire nei P.A. tra tutti i proprietari i diritti edificatori e gli oneri relativi alla formazione dei servizi tramite un identico indice di edificabilità territoriale e, in base al Piano delle Regole, attribuire a tutte le aree del territorio comunale (escluse le aree agricole e quelle non trasformabili) un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per ambiti territoriali.

L'Amministrazione ha anche la facoltà di compensare le aree destinate ai servizi con altre aree edificabili o con l'attribuzione della facoltà al proprietario di realizzare e gestire il servizio.

Sempre nel rispetto dei criteri e dei limiti generali fissati nel Documento di Piano l'Amministrazione può negoziare con il privato in termini di reciproci vantaggi ma pur sempre al fine di garantire il pubblico interesse gli incentivi volumetrici (in misura non superiore al 15% del volume) finalizzati alla riqualificazione urbana e alla promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico.

Ritengo che un limite della legge sia quello di non essere fondata su di un quadro progettuale di governo territoriale di riferimento, sia il Piano territoriale regionale, che il Piano territoriale di coordinamento della provincia, che deve essere adeguato e deve assumere maggiore carattere di progettualità.

Il fatto poi che i ‘criteri’ per la redazione degli atti del Piano di governo del territorio PGT non siano già parte della legge perchè la loro stesura viene rinviata attribuisce al testo il solo aspetto di ingegneria istituzionale privo di connotati progettuali. Per questo motivo ho aggiunto a queste prime riflessioni sulla L. 12 l’illustrazione di alcune elaborazioni, che già da un pò di anni redigiamo per il governo del territorio, e che possono costituire una prima traccia per la formazione del PGT.

Per ovviare i rischi di *deregulation* che la legge può sottendere, magari concependo le trasformazioni urbanistiche come *strumento per fare cassa*, è necessario che i Comuni procedano su *basi conoscitive e analitiche*, con *conoscenza*, con *competenza*, con *efficienza* e con *imparzialità*, secondo le *leggi di principio sull’attività amministrativa* e secondo i fondamentali principi sanciti nella *Carta Costituzionale*.

Superare il regime dei controlli gerarchici e dei parametri quantitativi non può che divenire una nuova sfida più pregnante per il governo del territorio, perchè gli atti di governo del territorio siano fondati sulle ricognizioni conoscitive delle risorse, siano ricchi nelle valutazioni della sostenibilità dello sviluppo, siano adeguati nella individuazione delle soluzioni, siano trasparenti nelle azioni e siano di elevata e sapiente progettualità.

Quanto maggiore è il grado di ‘responsabilità’ nell’esercizio dell’attività discrezionale di governo del territorio tanto maggiore deve essere da parte del Comune il *dovere della motivazione e l’obbligo di trasparenza*.

Ulteriori momenti di analisi e di approfondimento saranno possibili solo in base ad una verifica operativa della legge e al monitoraggio della sua applicazione, partendo –io credo- da un’ipotesi di lavoro che sappia approfondire i caratteri innovativi tecnici e normativi e sappia al contempo arginare le contraddizioni e i limiti.

## STRUMENTI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

### CANOVACCIO

#### **AUTORITA' PER LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE (art. 5)**

- l'Autorità viene nominata dal Consiglio regionale *entro sei mesi* dalla approvazione del *Regolamento* di disciplina delle sue attività
- compiti
  - a) determina *criteri, modi e tempi* per l'adeguamento alla legge per i *comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti*
  - b) verifica l'andamento della attività di pianificazione
  - c) redige il rapporto annuale
  - d) compone i conflitti tra i diversi livelli di pianificazione
  - e) si avvale *dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale*

#### **PIANO TERRITORIALE REGIONALE PTR (capo IV)**

- il PTR viene approvato dalla Regione ed è aggiornato annualmente (art. 22)
- i contenuti del PTR che prevalgono sul PTCP e sul PGT (art. 20) sono :
  - le previsioni concernenti la realizzazione di prioritarie infrastrutture, le linee di comunicazione, la mobilità, i poli di sviluppo regionale
  - le zone di preservazione e di salvaguardia ambientale di interesse regionale
  - le prescrizioni attinenti la tutela del paesaggio (art. 76)

#### **PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE PTCP (art. 18)**

- il PTCP viene approvato dalla Provincia
- i contenuti del PTCP che hanno efficacia prescrittiva e prevalente sul PGT sono :
  - la tutela dei beni ambientali e paesaggistici
  - le infrastrutture della mobilità puntuali, purchè il progetto preliminare venga approvato entro 5 anni
  - gli ambiti agricoli (fino alla approvazione del PGT)
  - le aree soggette a tutela o a rischio idrogeologico e sismico nei soli casi nei quali sia attribuita la competenza alla Provincia

#### **VALUTAZIONE AMBIENTALE** (art. 4)

- sono sottoposti alla Valutazione ambientale il PTR, il PTCP e il Documento di Piano del PGT
- il Consiglio regionale *entro 6 mesi* dall'entrata in vigore della L.R. 12 approva gli '*indirizzi*' per la valutazione ambientale dei piani
- sino all'approvazione degli '*indirizzi*' il Documento di piano del PGT valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati
- la valutazione ambientale viene effettuata anteriormente all'adozione del PGT
- compiti  
la valutazione definisce :
  - la sostenibilità ambientale
  - la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità
  - le alternative
  - gli impatti potenziali
  - le misure di mitigazione e di compensazione

#### **LA PIANIFICAZIONE COMUNALE** (Capo II)

si articola in

- Piano di Governo del territorio PGT
- Piani attuativi e atti di programmazione negoziata

#### **PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

**PGT** (art. 7)

- si articola in
  - a) Documento di Piano
  - b) Piano dei Servizi
  - c) Piano delle Regole
- La Giunta Regionale
  - a) entro sei mesi dall'entrata in vigore della L.R. 12 definisce le *modalità* per la pianificazione comunale
  - b) entro un anno dall'entrata in vigore della L.R. 12 emana i '*criteri*' per comuni con popolazione *inferiore a 15.000 abitanti* ai quali i comuni devono obbligatoriamente adeguarsi (i PGT possono essere approvati solo dopo l'entrata in vigore dei '*criteri*')

- A) DOCUMENTO DI PIANO** (art. 8)
- ha validità quinquennale ed è sempre modificabile
  - non contiene previsioni che producono effetti diretti sul regime dei suoli
  - in mancanza di Documento di Piano i Programmi Integrati di Intervento sono subordinati all'approvazione del Documento di Inquadramento (art. 25 comma 7)
  - compiti  
il Documento di Piano definisce :
    - il quadro ricognitivo e programmatico
    - il quadro conoscitivo (mobilità, aree a rischio, .....)
    - l'assetto geologico, idrogeologico, sismico
    - gli obiettivi di sviluppo
    - gli obiettivi quantitativi
    - le politiche di interventi per la residenza, per le attività produttive (primarie, secondarie e terziarie) e per la distribuzione commerciale
    - le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione
    - gli ambiti di trasformazione e i criteri di intervento (anche con rappresentazioni grafiche)
    - le modalità di recepimento dei piani sovracomunali
    - i criteri di compensazione, perequazione e incentivazione (art. 11)
- B) PIANO DEI SERVIZI** (art. 9)
- non ha termini di validità ed è sempre modificabile
  - le prescrizioni hanno carattere prescrittivo e vincolante (non configurano vincolo espropriativo e non decadono le previsioni demandate alla diretta realizzazione del proprietario dell'area)
  - i vincoli previsti hanno durata di 5 anni e decadono se non inseriti nel Programma triennale delle Opere pubbliche e relativo aggiornamento o in Strumento attuativo
  - fino alla formazione del PGT, il Piano dei servizi può essere approvato in attuazione del PRG vigente (art. 25)
  - la realizzazione di attrezzature diverse da quelle previste dal Piano dei servizi comportano la procedura di Variante al Piano dei servizi
  - il Piano dei servizi è integrato dal Piano urbano dei servizi nel sottosuolo (PUGSS)
  - la dotazione minima di servizi è 18 mq/ab.
  - i servizi sono elencati all'art. 44; i servizi per la chiesa cattolica sono normati agli articoli 70, 71, 72 e 73
  - compiti
    - a) definisce :
      - le aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico
      - le aree per l'edilizia residenziale pubblica
      - le dotazioni di verde
      - i corridoi ecologici
      - il verde di connessione tra territori rurali ed edificato
    - b) determina il numero degli utenti dei servizi in base alla popolazione residente, alla popolazione da insediare (previsioni del Documento di Piano) e alla popolazione gravitante (studenti, utenti sovracomunali, turisti,...)
    - c) valuta :
      - le attrezzature esistenti, l'insufficienza o l'inadeguatezza e quantifica i costi per l'adeguamento
      - lo sviluppo e l'integrazione dei servizi, costi e modalità attuative in relazione al Documento di Piano e rispetto agli ambiti di trasformazione

**C) PIANO DELLE REGOLE (art. 10)**

- non ha termini di validità ed è sempre modificabile
- le indicazioni hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli
- compiti  
definisce:
  - a) gli ambiti del tessuto urbano consolidato
  - b) gli immobili soggetti a tutela
  - c) gli immobili a rischio degrado e incidente rilevante
  - d) le aree a rischio geologico (art. 57)
  - e) le aree di valore paesaggistico- ambientale ed ecologico
  - f) le aree non soggette a trasformazione urbanistica
  - g) i nuclei di antica formazione e i parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione e di sostituzione
  - h) le aree destinate all'agricoltura con :
    - disciplina d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia in conformità al Titolo III della Parte II
    - i piani di assestamento, di indirizzo forestale e di bonifica
    - le normative per gli edifici non adibiti ad usi agricoli

**PIANI ATTUATIVI (art. 12)**

- l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo previsti dal Documento di Piano avvengono mediante i Piani Attuativi (che sono approvati dalla Giunta comunale)
- nei Piani Attuativi vengono fissati in via definitiva gli indici urbanistici-edilizi

**COMPENSAZIONE, PEREQUAZIONE, INCENTIVAZIONE URBANISTICA (art. 11)**

- il Documento di Piano può stabilire :
  - incentivi fino al 15% della volumetria ammessa per Piano Attuativi di Riquilificazione urbana, per l'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico
  - criteri per l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, mentre ai Piani Attuativi è demandata l'individuazione degli edifici esistenti, delle aree ove concentrare l'edificazione, delle aree da cedere per i servizi, delle compensazioni urbanistiche in permuta per i diritti edificatori trasferiti
- il Piano delle Regole può attribuire a tutte le aree comunali (ad eccezione delle agricole e delle non trasformabili) un identico indice di edificabilità territoriale (inferiore a quello minimo fondiario) differenziato per parti del territorio, disciplinando il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, regolamentando la cessione gratuita delle aree per i servizi
- alle aree destinate ai servizi (non disciplinate da piani e atti di programmazione) possono essere attribuiti :
  - aree in permuta
  - diritti edificatori trasferibili
  - in alternativa ai diritti edificatori la realizzazione diretta dei servizi da parte del proprietario