

## **Contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Lombardia, alla revisione in corso della Legge regionale n. 12/2005**

### **FORME E CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE (testo a cura di Fortunato Pagano)**

Nel corso del dibattito sulla revisione della 12 sembra sia opportuno chiedersi - quanto alla pianificazione urbanistica generale dei Comuni ed anche alla pianificazione generale della città metropolitana (affrontando in particolare il tema di rapporti tra quest'ultima e gli strumenti comunali)-

- 1) quali siano le componenti di detta pianificazione e se le stesse siano da considerare necessarie sempre o solo di norma ed a quale livello
- 2) quali siano le possibili combinazioni e i possibili coordinamenti delle componenti stesse
- 3) se condivisibili o meno siano da considerare le scelte relative al loro coordinamento e alla loro disciplina fatte con la legge lombarda (con la revisione della quale la Regione non può certo omettere di farsi carico della disciplina della suddetta pianificazione generale della città metropolitana e dei suoi rapporti con la pianificazione dei Comuni che ricadono nel suo ambito)
- 4) quali ipotesi di revisione della legge possono essere allo stato formulate

#### 1) Componenti della pianificazione urbanistica generale

Occorre premettere che parliamo di componenti non del piano ma della funzione "pianificazione generale", funzione che dovrebbe risultare comprensiva di quella gestione urbanistica che spesso risulta del tutto carente o molto carente, componenti che, di norma, tutte risulta necessario intervengano nel corso del "processo di pianificazione".

-processo che, sempre di norma, deve garantire il perseguimento di obiettivi strategici che possono (all'occorrenza debbono) risultare mutevoli in seguito a verifiche relative alla loro attualità e non debbono essere il frutto di presunzioni urbanistiche

-processo che deve garantire credibilità e flessibilità delle scelte delle quali gli strumenti (i piani) dovrebbero costituire solo momenti di focalizzazione.

Le cinque componenti necessarie della pianificazione urbanistica possono essere in breve indicate come segue:

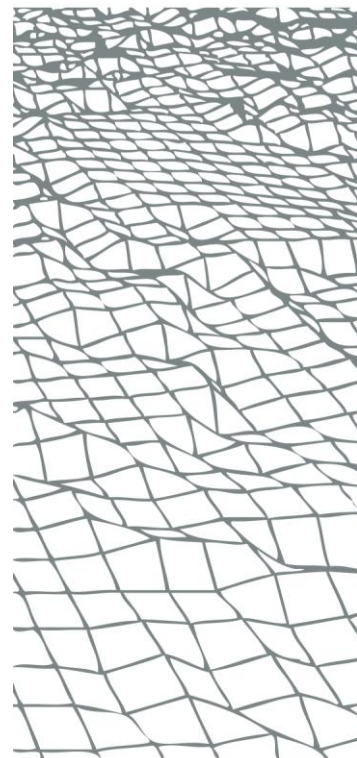
a) una componente statutaria quella contenente principi, anche principi affermati dalla vigente disciplina legislativa che è necessario od opportuno vengano recepiti e riferiti al territorio oggetto di pianificazione e con essi regole di tipo statutario, quali, ad esempio quelle finalizzate al rispetto ed alla valorizzazione del paesaggio, al contenimento dell'uso del suolo agricolo e quelle relative all'esercizio delle funzioni di gestione urbanistica (nel rispetto dei "criteri di negoziazione" già contemplati dalla vigente disciplina del documento di piano) nonché obiettivi di lungo periodo e di particolare rilevanza non mutevoli come quelli di rilevanza strategica di cui infra.

Per quanto superfluo si evidenzia che detta componente statutaria è da considerare importante, a maggiore ragione, come a noi sembra necessario, se si ha una visione processuale della pianificazione generale.

b) una componente costituita dalle c.d.invarianti frutto sia della ricognizione di vincoli e prescrizioni derivanti dalla verifica, in applicazione di discipline di settore, di valori intrinseci e di situazioni ontologiche, da approfondimenti in sede comunale delle analisi relative alle caratteristiche del territorio oggetto di pianificazione ed anche, ovviamente, da verifiche cui la VAS è preordinata, invarianti tutte finalizzate alla salvaguardia del patrimonio identitario del Comune che fanno, in larga misura, configurare la conformazione del territorio (e non anche, certo, la conformazione edificatoria di alcune sue parti)

c) componente strategica (già abbastanza valorizzata dalla 12) contenente l'individuazione di obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibili e che (si badi bene) debbono anche risultare assistiti da requisiti di fattibilità economica

d) componente operativa o programmatica che, nel rispetto di regole statutarie e delle invarianti suddette, individua azioni ed interventi atti a garantire il perseguimento degli obiettivi strategici, conforma la proprietà rectius, per lo più, (stante l'esigenza di un forte contenimento del consumo di suolo agricolo) dà in prevalenza nuove conformazioni ad ambiti già investiti dallo sviluppo



urbanistico la cui trasformazione risulta necessaria od opportuna e coordina con gli interventi ad essi relativi la politica dei servizi (imponendo anche, ai fini della stessa, i vincoli ablativi aventi, per legge efficacia quinquennale)

e) regolativa avente ad oggetto l'esistente da mantenere, recuperare o completare

II) La disciplina lombarda della pianificazione urbanistica comunale è oggi caratterizzata (tra l'altro)

-da disattenzione o non adeguata attenzione per le esigenze di una componente statutaria

-da una indubbia valorizzazione della componente strategica

-da una non adeguata attenzione per la componente operativa o programmatica e, in particolare, per i problemi che si pongono, quanto al passaggio dalle previsioni che dovrebbero essere solo di massima e comunque non ancora conformative a fini edificatori che risultano contenute nel documento di piano alla definizione delle scelte ed all'approvazione dei piani attuativi

-da un'ordinaria attenzione per la componente regolativa relativa principalmente al tessuto urbano consolidato.

II) Esigenze (a nostro avviso) da riscontrare ed auspicare

Già in questa fase del dibattito possono comunque essere evidenziate nove esigenze ed essere formulati nove auspicari

1) evitare le rigidità da inopportune presunzioni urbanistiche (che, come è stato in modo scherzoso detto danno luogo a "certezze ipotetiche") presunzioni già del vecchio modello di piano (PRG) e che, però, ancora sovente si riscontrano a causa di distorte applicazioni della disciplina del documento di piano

2) riconoscere esigenze solo di rigidità da scelte e regole di natura statutaria e di quelle indotte dalla ricognizione e dalla individuazione di "invarianti" integrative delle suddette finalizzate alla tutela del patrimonio identitario dei Comuni

3) fare scelte strategiche relative allo sviluppo urbanistico, riconoscendo, però, la necessità di verifiche scorrevoli delle stesse, ed evitando le suddette effimere presunzioni urbanistiche

4) non limitare l'attenzione ai piani e valorizzare con approccio laico i processi di pianificazione, promuovendo, quanto alla gestione urbanistica, salti di qualità la cui esigenza è da avvertire anche in quanto oggi, per definire alcune scelte urbanistiche si ritengono opportuni aperti confronti pubblico-privati

5) farsi carico dell'esigenza di una fase di programmazione urbanistica, di organiche scelte operative con le quali completare i processi di conformazione edificatoria

6) promuovere mediante il ricorso ad un organico strumento di programmazione il necessario coordinamento tra previsioni di intervento e scelte della politica dei servizi e, quindi, in primo luogo, di quelle affidate al piano dei servizi tra le quali rientrano quelle aventi ad oggetto i vincoli ablativi aventi efficacia solo quinquennale

7) disciplinare il processo di conformazione edificatoria prestando attenzione alle esigenze di verifica di sostenibilità ambientale ed urbanistica e di fattibilità economica ed all'esigenza di garantire corrette integrazioni dei nuovi insediamenti nei contesti nei quali sono presivi, evitando (si badi bene) diseconomie urbanistiche per la collettività e garantendo alla stessa parte del frutto delle nuove conformazioni edificatori (parte da determinare con ragionevolezza non omettendo di prestare attenzione alle condizioni di mercato)

8) promuovere flessibilità non derogatorie, però, ma da approccio laico ai problemi della pianificazione, evitando le vecchie certezze e preoccupandosi dei modi di invero delle ipotesi formulate nella prima fase del processo di pianificazione

9) soddisfare in tempi brevi l'esigenza di una disciplina della pianificazione urbanistica generale della città metropolitana affrontando il complesso nodo dei rapporti tra la stessa e la pianificazione comunale.

III) Ai fini suddetti si possono formulare, in sede di primo approccio, le seguenti due ipotesi di revisione

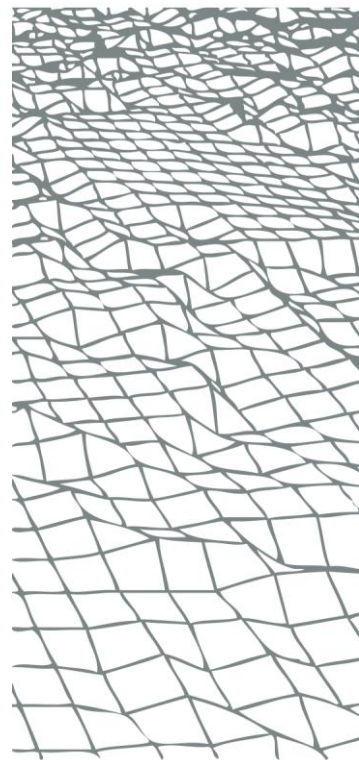
#### **Ipotesi A**

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, in primo luogo, le c.d. "invarianti"

-ed una componente strategica



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

Detto piano dovrebbe essere uno strumento con il quale anche - in relazione, principalmente, agli obiettivi individuati con la componente strategica - si formulano ipotesi di sviluppo (che in linea di massima già risultano ambientalmente sostenibili e assistite da requisiti di fattibilità economica) 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.

Detto 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.

Esso dovrebbe anche avere efficacia conformativa a fini edificatori ed avere 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, esso non potrebbe che essere previsto come strumento che assorbe le funzioni oggi attribuite al piano dei servizi (che, in concreto, purtroppo sempre meno presenta i connotati da piano-programma di cui alla vecchia legge regionale n. 1/2001).

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.

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 al contempo (con apposite disposizioni)

-delle funzioni di gestione urbanistica da esercitare a valle dell'approvazione del suddetto strumento strutturale per promuovere le necessarie organiche (e non frammentarie ed episodiche) scelte operative e conformative a fini edificatori,

- dei rapporti pubblico-privato e delle negoziazioni da promuovere ai fini della definizione dei rapporti stessi (in applicazione di criteri già previsti dalla vigente disciplina e sovente omessi).

### **Ipotesi B**

Essa viene formulata con riferimento all'ipotesi di rigetto della suddetta ipotesi di un'articolazione della pianificazione generale in uno strumento strutturale-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).

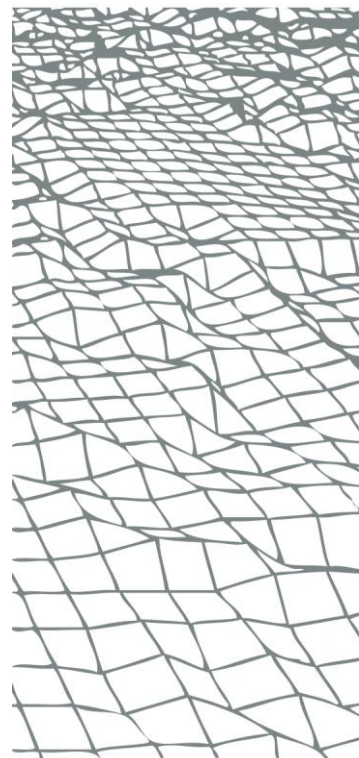
Si tratterebbe

-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 componente operativa o programmatica, contestuale a detta componente statutaria - strutturale (oggi, se non del tutto carente, non chiaramente configurata) ed alla componente strategica stessa - valenza semi-conformativa a fini edificatori in termini di avvio di un processo che deve poi trovare sviluppo con confronti pubblico-privati, negoziazioni, approfondimenti relativi alle condizioni della conformazione stessa etc.

Si tratterebbe di approfondire, al fine testé indicato, l'attuale disciplina 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 per la componente statutaria – strutturale, per le invarianti e fors'anche per la componente strategica.

**IV) Prime ipotesi relative alla disciplina della pianificazione generale della città metropolitana**

Come si è già detto, in sede di revisione della 12, sicuramente occorre anche una sua integrazione per dare risposta agli interrogativi che si pongono circa il ruolo da attribuire al piano territoriale generale metropolitano ed ai suoi rapporti con i piani urbanistici comunali.

Allo stato non sembra certo si possa 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.

In attesa di una "legge quadro" statale contenente pochi chiari principi (la cui necessità è da affermare anche considerando che è di competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali) per il momento ci si può spingere ad affermare, richiamando la suesposta analisi delle componenti della pianificazione generale dei Comuni,

-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 (che è chiamata a dotarsi anche di un "documento strategico") funzioni da componente strategica della pianificazione 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 delle suddette scelte legislative statali aventi una più chiara individuazione delle funzioni fondamentali da riconoscere alle città metropolitane - 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.

Trattasi di individuare il confine tra le funzioni operative e conformative a fini edificatori di rilevanza e di spettanza metropolitana e quelle, invece, di rilevanza solo comunale e di spettanza dei Comuni.

**INU**

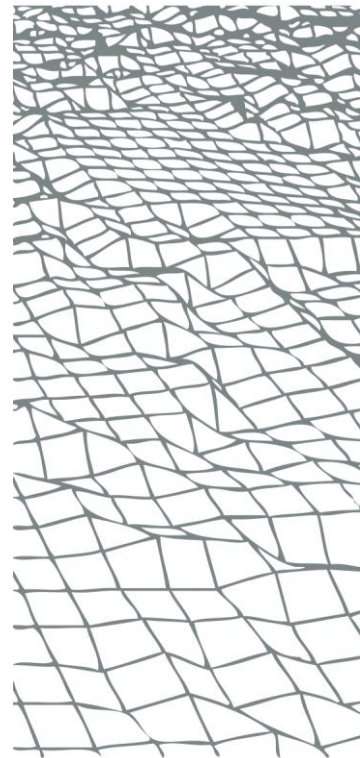
*Istituto Nazionale di Urbanistica*  
*Associazione di Protezione Ambientale*  
[www.inu.it](http://www.inu.it)

**Sezione Lombardia**  
*Via Duccio di Boninsegna, 21/23*

*20145 Milano*  
*tel: 02.91637818*

*lombardia@inu.it*  
[www.inulombardia.it](http://www.inulombardia.it)

<https://www.facebook.com/inu.lombardia>

**INU**

Istituto Nazionale di Urbanistica  
Sezione Lombardia  
CF 80206670582  
P.IVA 02133621009

E-mail: [lombardia@inu.it](mailto:lombardia@inu.it)