

BREVI CONSIDERAZIONI GIURIDICHE E METAGIURIDICHE SUL DOPO EXPO

1) Premesse

Alberto Predieri, oltre ad essere un grande giurista, era salace; da "toscanaccio" amava molto le battute anche quelle affilate e soleva dire che la pubblica amministrazione italiana non ha l'aspetto fisionomico di un levriero.

Certo le amministrazioni interessate non hanno avuto un andamento da levrieri nel farsi carico delle scelte occorrenti ai fini di Expo 2015.

Né certamente un andamento da levriero ha contraddistinto l'impegno degli enti interessati a farsi carico - nel periodo in cui "a rotta di collo" venivano promossi (cercando di superare situazioni dall'acqua alla gola) gli interventi necessari per l'Expo 2015 - della definizione delle scelte relative al dopo Expo ed a quella che è stata indicata (e si auspica sia realmente) la "riqualificazione urbanistica delle aree interessate dall'evento espositivo".

Forse, però, non è da lamentare che detta definizione non sia stata con prontezza e con celerità promossa in attuazione delle previsioni di massima contenute nell'"accordo di programma" tardivamente stipulato ai fini dell'Expo.

Alcune considerazioni che di seguito verranno esposte potrebbero addirittura valere a giustificare l'elogio di una tardiva aggressione dei complessi problemi dei quali oggi si discute.

Non è certo facile dare con sicurezza risposta a numerosi interrogativi che affollano il proscenio relativo al dopo Expo.

Possono, però, in modo un po' dismesso essere esperiti alcuni tentativi.

2) A chi spetta o meglio spetterebbe principalmente decidere

E', di norma, buona regola chiedersi - a fronte della constatazione dell'esigenza di affrontare problemi complessi - quali siano i soggetti chiamati a decidere, a partecipare, a contribuire alla definizione delle scelte.

In alcuni periodi qualche difficoltà si affronta nel dare risposta a tale interrogativo, anche in quanto si è in presenza di un quadro istituzionale il cui assetto è in via di parziale mutamento.

Nel nostro caso nel prestare attenzione ai problemi che oggi si è chiamati ad affrontare occorre ovviamente in primo luogo rilevare che, nel frattempo, è intervenuta, in attuazione del titolo quinto della Costituzione, l'istituzione della città metropolitana.

Essa, a stretto rigore, dovrebbe essere considerata il principale dei soggetti chiamati ad affrontare - in un rapporto di leale e sollecita collaborazione con gli altri soggetti comunque interessati (Comune di Milano ed altri Comuni dell'area da un lato e Regione Lombardia dall'altro) -, i problemi relativi alla suddetta "riqualificazione urbanistica" delle aree del sito espositivo.

Non risulta comunque agevole negare che quello del quale oggi ci occupiamo sia da far rientrare tra i problemi di rilevanza strategica metropolitana della cui soluzione in larga misura (ma non solo) dovrebbe, a stretto rigore farsi carico in primo luogo e principalmente la città stessa (che dovrebbe essere ma,

anche a causa di scelte, anche relative alla elezione degli organi, fatte con la legge 56, allo stato non è certo si configuri come l'ente esponentiale di una comunità metropolitana (che pure è dato riscontrare).

Mi spingo ad affermare, in modo un po' trachant, che, se così non fosse, assillanti dubbi occorrerebbe porsi con riferimento alla scelta costituzionale avente ad oggetto la creazione di quello che possiamo forse indicare come un ente di particolare rilevanza che non si dovrebbe certo configurare (credo ci si possa spingere ad affermarlo) come una provincia con qualche potere in più.

Per fare un esempio senza allontanare lo sguardo dalla parte del territorio metropolitano nella quale ricade il sito dell'area Expo, ci si chiede se si possa, ad esempio, dubitare dell'esigenza di assumere oggi il vicino ambito delle aree Alfa Romeo come un ambito i cui problemi di riqualificazione urbanistica, se non fossero stati già altrimenti affrontati, andrebbero oggi aggrediti e risolti, se non dalla città metropolitana, in forza comunque anche di un fattivo impegno della città metropolitana e comunque con la collaborazione ed il coinvolgimento della stessa.

Premesso quanto sopra, occorre riconoscere che ovviamente importanza è anche da attribuire al ruolo della Regione e del Comune di Milano, già configurabile in base all'accordo di programma stipulato, quando ancora non era nata la città metropolitana ed al ruolo che, data la rilevanza di alcuni interessi in gioco, potrebbe essere riconosciuto all'amministrazione statale (che peraltro ha già ampiamente manifestato l'interesse a partecipare alla enucleazione e poi alla definizione delle scelte).

Ricordato, per ovvie ragioni, quanto sopra, mi sia consentito cadere in una tentazione onirica.

Forse sarebbe auspicabile (o quanto meno sostenibile) che, sia pur promuovendo una leale collaborazione tra tutti gli enti interessati, le scelte di pianificazione e programmazione degli interventi occorrenti ai fini della suddetta riqualificazione vengano tempestivamente fatte

-mediante il piano territoriale generale della città metropolitana ai fini del perseguimento di obiettivi strategici da essa individuati (in collaborazione con Comune di Milano, Regione ed altri) con il piano strategico anch'esso di sua competenza

-e, a valle del piano territoriale stesso, mediante uno strumento di pianificazione-programmazione cui (tempestivamente) ricorrere ai fini della proiezione operativa di dette scelte.

L'apposito strumento da ultimo indicato certamente non può essere un ordinario piano urbanistico attuativo, quale, tra gli altri, il programma integrato di intervento che sempre presenta, anch'esso, la stessa definizione e la stessa rigidità delle scelte di pianificazione attuativa che vengono fatte con i piani particolareggiati ed i piani di recupero etc.

La suddetta tentazione, ahimé, risulta proprio onirica in quanto purtroppo è da constatare

-non solo ed ovviamente che non si ha ancora un piano territoriale generale dell'area metropolitana da modificare all'uopo

-non solo ed ovviamente che non sembra possa essere considerato prossimo l'avvio del processo di formazione di detto piano e neppure che si sia o si possa essere, in un breve volgere di tempo, in presenza di obiettivi strategici con riferimento all'area individuati con il suddetto piano (o documento) strategico di competenza della "città metropolitana".

-ma anche che non sembra possa ancora essere affermato che è stato avviato il necessario processo regionale di enucleazione delle scelte legislative occorrenti per promuovere la sicuramente necessaria disciplina di detto piano territoriale generale

-ed anche, ancora, che qualche difficoltà sarà da affrontare ed occorrerà cercare di superare nel promuovere detta disciplina, a causa della mancanza di principi statali aventi ad oggetto il governo del territorio in particolare ai rapporti tra detta nuova pianificazione di livello intermedio e la pianificazione urbanistica comunale ed anche della mancanza di altre norme atte ad evitare che dubbi si possano porre in relazione al fatto che, in base all'art. 117 della Costituzione, è materia di competenza esclusiva statale quella avente ad oggetto le funzioni fondamentali degli enti locali.

Quello da ultimo, testé indicato, mi sembra sia il problema con riferimento alla quale saranno riscontrate le maggiori difficoltà.

Ci si potrebbe spingere ad affermare che certo non è ammissibile che, a valle dell'attuazione del dettato costituzionale relativo alla creazione della città metropolitana, "venga gettata la spugna", in occasione di quello che forse si può configurare come il primo ed il più importante dei problemi di assetto

territoriale di rilevanza strategica che negli ultimi tempi si sono nel nostro paese venuti a creare nelle more ed a valle della creazione della “città metropolitana”.

E, però, occorre purtroppo constatare che, allo stato, la città metropolitana milanese risulta, come presumibilmente le altre città metropolitane, un po' gracile; non sembra che essa riesca a farsi carico, in modo soddisfacente, dell'esercizio delle funzioni principalmente ad esse attribuite dalla legge (perseguimento di obiettivi strategici di rilevanza metropolitana e governo dei problemi di assetto e sviluppo territoriale di rilevanza metropolitana).

Pur esprimendo l'auspicio che l'attuale fase di debolezza della neonata città metropolitana risulti di breve durata e che la città metropolitana milanese presto sia in grado di esercitare efficacemente le funzioni suddette, sembra sia da riconoscere che, per le ragioni sopra indicate, il Comune di Milano e la Regione Lombardia mantengano, di fatto, pressoché integro, per quanto riguarda il dopo expo, le funzioni già con difficoltà e con notevole ritardo esercitate per l'Expo stessa.

Ovviamente quantomeno la città metropolitana deve essere, per quanto possibile, coinvolta.

Ampia e leale dovrebbe risultare la collaborazione con la stessa.

Lo sviluppo da ultimo sopra indicato è da considerare, per le ragioni già dette, anomalo.

Esso però per realismo (lo si ribadisce) occorre che, quanto meno, venga ipotizzato.

3) A quali strumenti di pianificazione-programmazione ricorrere

Quanto agli strumenti cui ricorrere ed alla necessità di dare risposta all'interrogativo sulla perdurante validità ed attualità delle scelte già fatte con l'accordo di programma possono, in breve, essere svolte, in modo schematico ed in breve le seguenti articolate considerazioni.

a) Può non essere messa in dubbio la già adombrata scelta avente ad oggetto il ricorso ad un accordo di programma che si ritiene possa intervenire a valle di scelte legislative auspicabilmente relative, in primo luogo, alla definizione del ruolo della città metropolitana.

Ad accordi di programma sicuramente in futuro sarà necessario ricorrere per affrontare complessi problemi relativi all'attuazione di scelte strategiche di rilevanza metropolitana.

Comunque, anche nell'ipotesi non improbabile di differimento (nella sostanza) dell'effettivo esercizio da parte della città metropolitana delle funzioni prima sopra indicate (scelte di rilevanza strategica metropolitana e di pianificazione territoriale di tale livello), sembra sia da indicare la prospettiva del ricorso ad un accordo di programma la cui vicenda si auspica possa essere annoverata tra i casi di leale, fattiva e tempestiva collaborazione tra gli enti interessati ed ovviamente, quindi, anche con la città metropolitana.

I dubbi di maggior rilevanza che, a mio avviso, si pongono sono quelli aventi ad oggetto lo strumento di pianificazione cui l'"accordo di programma" dovrebbe risultare relativo.

Come si è già in parte incidentalmente rilevato nello svolgere considerazioni con riferimento alla questione prima sopra trattata, forti dubbi si devono manifestare circa il ricorso allo strumento “programma integrato di intervento” già contemplato dall’accordo di programma tardivamente stipulato nel 2011 ai fini dell’Expo.

Mi sia consentito essere ardito ed un po’ irriverente.

A mio modesto avviso, solo un beota (nell’antica Grecia, come è noto, i beoti non venivano considerati soggetti capaci di performance intellettuali suscettive di apprezzamento), solo un beota può ritenere necessario o sicuramente opportuno il ricorso ad un piano attuativo dettagliato (sia pur oggetto di negoziazione, nella fattispecie principalmente tra pubbliche amministrazioni), piano attuativo che tutto definisce e che potrebbe risultare caratterizzato da presunzioni di rapida obsolescenza.

Solo per quanto riguarda alcune scelte possono considerarsi maturate le condizioni di una definizione.

In parte potrebbe trattarsi di ipotesi.

In parte potrebbe risultare necessario lasciare aperta la porta a diverse opzioni.

In parte potrebbe trattarsi solo di prefigurazioni accompagnate da non anguste previsioni di flessibilità.

Senza manifestare il timore di essere considerati troppo arditi, forse si può pensare che, con riferimento ad ambiti di rilevanza strategica metropolitana, sia configurabile, in forza di auspicabili scelte legislative, il ricorso, a valle di

un piano territoriale generale della città metropolitana oppure (per realismo occorre aggiungerlo) in attesa dello stesso , a uno strumento di pianificazione e programmazione

-non caratterizzato (come già sopra si è detto) dalle definizioni di tutte le scelte che si hanno con gli ordinari piani attuativi

-e che potrebbe contenere scelte la cui proiezione operativa potrebbe essere considerata certa o probabile e anche, però, l'indicazione di ipotesi di sviluppo accompagnate dalle suddette clausole di flessibilità.

Detto nuovo strumento di pianificazione-programmazione relativo ad ambiti di rilevanza strategica forse potrebbe poi trovare a fini operativi sviluppo, in parte, mediante piani attuativi comunali o intercomunali.

4) Brevi considerazioni sulle ipotesi oggetto dell'accordo di programma del 2011

Implicitamente ho dato, per quanto mi riguarda, risposta all'interrogativo che si pone circa la necessità o meno, l'opportunità o meno di seguire la strada tracciata con l'accordo di programma del 2011.

Ciò è risultato evidente per quanto riguarda la scelta da fare circa lo strumento cui ricorrere, che, come si è detto, non sembra possa essere un ordinario programma integrato di intervento.

E' da aggiungere che rilevanti dubbi sono da manifestare circa la necessità di mantenere comunque ferme le previsioni che, ricorrendo ad un ossimero, possono essere considerate di massima e in parte, però, anche dettagliate della

variante del PGT di Milano approvata con l'accordo di programma e che risultano relative al dopo Expo.

Il tempo è tiranno e quindi mi limito a rilevare, chiedendo venia per qualche vivacità nella quale cadrò,

-che come un ghetto potrebbe configurarsi il grande insediamento prevalentemente residenziale ancora previsto con la suddetta variante del PGT nel suddetto ambito ricadente in un anello infrastrutturale e cui non appare certo agevole riconoscere una vocazione residenziale

-che, data l'ubicazione dell'ambito stesso e data la sussistenza del suddetto anello infrastrutturale etc., oggetto di privilegiata attenzione dovrebbe essere l'ipotesi della destinazione a c.d. funzioni di eccellenza (istruzione superiore, ricerca, terziario di alto livello etc.).

Come è noto, il proscenio risulta già affollato dalla formulazione di diverse ipotesi del genere ed allo stato, però, non sembra si prospetti la possibilità di definire una delle possibili scelte.

Forse solo alcune scelte potranno tra breve considerarsi suscettive di definizione e di previsione pianificatoria e programmatoria realmente operativa.

In parte, come si è detto, lo speciale nuovo strumento di pianificazione programmazione operativa di livello metropolitano potrebbe prevedere verifiche e definizioni a valle della sua approvazione; ciò in forza della riscontrata opportunità di evitare la "gabbia" di non credibili rigidità e per

lasciare spazio, per ragioni di flessibilità, al processo che con l'approvazione dello strumento in considerazione dovrebbe essere avviato.

Evidenti appaiono le esigenze di approfondimento che sono da riscontrare per quanto riguarda l'ipotesi testé formulata.

Esigenze di approfondimento sono da manifestare anche per quanto riguarda l'ipotesi che comunque potrebbe rimaner ferma della destinazione di larga parte dell'ambito alla creazione di un c.d. parco tematico.

Non è stato e forse non poteva essere chiarito in modo soddisfacente cosa intendere per parco tematico.

Certamente, data l'ubicazione, del sito, è da auspicare che, comunque, elevata risulti l'estensione della parte di detto parco tematico costituita da verde pubblico.

Fortunato Pagano