



CONSULTA
REGIONALE LOMBARDA
DEGLI ORDINI
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

Dossier della Commissione Urbanistica e Territorio

CRITICITA' APPLICATIVE
DELLA LEGGE REGIONALE N.12 DEL 2005
NELLO SVILUPPO DELLA PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE DI LIVELLO COMUNALE

settembre 2013



CONSULTA
REGIONALE LOMBARDA
DEGLI ORDINI
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

Commissione Urbanistica e Territorio

Responsabile:

arch. Paolo Ventura (BS)

Coordinatore:

arch. Gian Luca Perinotto (PV)

Delegati:

arch. Vittorio Gandolfi (BG)

arch. Fabio Maffezzoni (BS)

arch. Elisabetta Cavalleri (CO)

arch. Gianni Roncaglia (CR)

arch. Arch. Elio Mauri (LC)

pian. Chiara Panigatta (LO)

arch. Francesco Cappa (MN)

arch. Silvano Tintori (MI)

arch. Marco Engel (MI)

arch. Nicola Tateo (MB)

arch. Roberto Fusari (PV)

arch. Fulvio Santarossa (SO)

arch. Stefano Castiglioni (VA)

settembre 2013

Indice

1. PREMESSA	1
2. RELAZIONE SINTETICA	3
3. RELAZIONE ANALITICA	11
3.1. ECCESSO DI MODIFICHE E INTEGRAZIONI	13
3.2. INCOERENZE DELL'OBBLIGO A REALIZZARE I PGT	14
3.3. COMPLICAZIONI PROCEDURALI DELL'ITER APPROVATIVO	15
3.4. DIFFICOLTA' DEL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE	16
3.5. SCONNESSIONE DEL MODELLO TRIPARTITO	17
3.6. MANCANZA DI REGOLE CONTRO CONSUMO SUOLO	18
3.7. AFFINAMENTO GIURIDICO DELLE AZIONI PEREQUATIVE	19
3.8. LIMITI DI EFFICACIA DEL PROCESSO DI VAS	20
3.9. MAGGIORE RILIEVO AGLI ASPETTI ECOLOGICI	21
3.10. PRECISAZIONE UNIVOCA DEGLI INTERVENTI EDILIZI	22
4. CONTRIBUTI DEGLI ORDINI	24
4.1. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	26
4.2. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI BRESCIA	30
4.3. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI COMO	32
4.4. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI CREMONA	42
4.5. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI LECCO	44
4.6. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI LODI	48
4.7. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI MANTOVA	52
4.8. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA	60
4.9. ORDINE ARCHITETTI PPC DELLA PROVINCIA DI PAVIA	70

1. PREMESSA

Questo Dossier della Commissione Territorio e Urbanistica della Consulta Architetti PPC Lombardia raccoglie, analizza e sintetizza i contributi degli Ordini lombardi sul tema della pianificazione comunale, con particolare riferimento a quanto codificato nella Legge per il governo del territorio (Legge Regionale n.12 del 2005) e nelle sue numerose successive modifiche e integrazioni.

Proprio a causa di queste incessanti variazioni normative si richiede da più parti un periodo di moratoria legislativa, durante il quale si sospendano ulteriori modificazione al testo di legge, affinché si sedimentino bene e si acquisiscano ancora meglio gli innovativi principi e regole del governo del territorio in Lombardia.

Nel contempo non è più procrastinabile una verifica approfondita delle esperienze di pianificazione nelle varie Province e nei diversi Comuni lombardi, ovvero una osservazione puntuale dei Piani di Governo del Territorio già approvati, nonché di quelli già variati, in modo di comprenderne la portata in termini di efficacia e le difficoltà in termini di efficienza, e parimenti il rispetto delle indicazioni date dall'attuale legge regionale.

Come emerso unanimemente nel corso del dialogo interno alla Commissione Territorio e Urbanistica di Consulta, solo partendo da questi passi indispensabili, e considerando altresì le criticità emerse da questa disanima, si potrà arrivare ad una riflessione condivisa sui principi per il governo del territorio e ad una revisione definitiva della legge regionale vigente.

Gian Luca Perinotto

2. RELAZIONE SINTETICA

Per semplificare la complessa analisi del successivo paragrafo di questo Dossier, si riportano di seguito i punti salienti del documento, che costituiscono altresì una guida alla lettura e all'approfondimento di alcuni temi relativi all'applicazione della Legge per il governo del territorio in Lombardia, ovvero della Legge Regionale n.12 del 2005 (di seguito indicata come LR12/05).

1.

Il primo punto da rilevare è certamente costituito dall'ECCESO DI MODIFICHE E INTEGRAZIONI al testo della LR12/05.

In effetti, in pochi anni dall'entrata in vigore della LR12/05, paiono a tutti davvero ridondanti le tredici leggi con modificazioni (contenenti tra l'altro cinque revisioni all'articolo sulla procedura approvativa dei PGT, e sei revisioni alla norma transitoria sul rapporto con la pianificazione urbanistica vigente), così come le quattro proroghe all'obbligo per i Comuni di dotarsi di PGT, nonché le varie deroghe agli strumenti pianificatori locali, contenute nelle revisioni della '12' o in norme ad essa collegate.

Questo persistente rifacimento del testo legislativo è talmente rilevante da contraddire la volontà di realizzare un corpo normativo stabile, che sia davvero il *"testo unico"* di riferimento per il governo del territorio in area lombarda. E' quindi auspicabile, come più volte detto, fermare questo continuo farsi, disfarsi e rifarsi della legge, al fine di avere una ragionevole pausa di riflessione e riconsiderare l'effettivo ruolo svolto da una legge regionale tanto importante.

Tale questione è stata rilevata da molti come una grave problematicità della LR12/05, ed è stata ribadita e sottolineata da diverse parti, evidenziando il numero eccessivo di modifiche e integrazioni ovvero le troppe variazioni di una legge che *"non riesce a trovare pace applicativa"* (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi), sollecitando una moratoria all'emanazione di nuove e ulteriori azioni tendenti a modificare e integrare la legge (si vedano, ad esempio il contributo dell'Ordine Architetti

PPC della Provincia di Pavia e le posizioni più volte dichiarate dell'Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Milano).

2.

Un secondo punto di rilievo è rappresentato dalle INCOERENZE DELL'OBBLIGO A REALIZZARE I PGT, ovvero della prescrizione a tutti i Comuni di provvedere a sostituire il proprio Piano Regolatore Generale (PRG) con il Piano di Governo del Territorio (PGT), e dell'imposizione a tutti i Comuni di elaborare il PGT secondo quanto disposto dalla LR12/05 allo stesso modo, senza prevedere differenziazioni territoriali e dimensionali.

La perentorietà del suddetto obbligo è stata d'altro canto accompagnata da diverse proroghe, unite a sempre maggiori inasprimenti della 'sanzione' nei casi di non adempimento, non bastando a quanto pare la semplice decadenza delle previsioni di PRG.

La forzatura nel perseguire la completa formazione dei PGT in tutto il territorio regionale (aspetto quantitativo della norma) si scontra però con una minore sollecitudine a stimolare la reale costruzione di veri e propri PGT anziché dei PRG 'camuffati' (aspetto qualitativo della norma), e su tale questione occorrerebbe fare un serio bilancio, attraverso un'analisi approfondita delle esperienze pianificatorie in ambito comunale e in ambito provinciale (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi).

Collegandosi alla suddetta constatazione, si pone anche il dubbio sulla reale necessità che i Comuni di dimensione minore abbiano davvero necessità di dotarsi di un Piano di Governo del Territorio ai sensi della LR12/05, o non sia sufficiente uno strumento più semplice (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Brescia), dato anche il fatto che il famigerato articolo 10bis della '12', contenente le *"Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti"*, non appare altro che come una ripetizione dei precedenti articoli anziché un vero e proprio articolo di semplificazione ed essenzialità per i Comuni minori.

3.

Un terzo punto altrettanto critico riguarda le COMPLICAZIONI PROCEDURALI DELL'ITER APPROVATIVO dei Piani di Governo del Territorio e delle loro successive Varianti parziali o generali.

La procedura di formazione, redazione e approvazione degli atti di PGT ai sensi della LR12/05 e delle sue regole applicative, è infatti particolarmente 'macchinosa' dal punto di vista amministrativo, in quanto aggiunge alle consuete pratiche di redazione, adozione e approvazione degli strumenti urbanistici, una serie notevole di atti aggiuntivi e talvolta pleonastici (vedi ad esempio l'obbligo di plurima pubblicazione sui diversi siti internet comunali e regionali, dell'archivio documentale e del Sivas).

A questi problemi procedurali se ne affiancano altri connessi alle tempistiche dilatate della formazione del PGT (che si intrecciano in modo articolato con il processo di Valutazione Ambientale Strategica), nonché a quelle viceversa ristrette dell'adozione e approvazione del PGT stesso (i 'fatidici' novanta giorni dalla scadenza delle osservazioni entro i quali deve essere approvato definitivamente il nuovo strumento urbanistico comunale), oltre a quelli relativi alle modalità di osservazione da parte degli enti, come ASL e ARPA, piuttosto che di parere di compatibilità da parte delle Province.

Un ulteriore problema è quello delle varianti al PGT, per il quale si prevede solo la tipologia della "rettifica" o quella della "modifica", senza distinguere più opportunamente tra "Varianti generali", che necessitano ovviamente della procedura completa, e "Varianti parziali" che potrebbero fruire di una procedura semplificata, come del resto avveniva qualche tempo fa con le Varianti non sostanziali di piano, approvabili attraverso la ormai abrogata Legge regionale n.23 del 1997.

L'insieme di tali questioni sono sottolineate e specificate da diverse osservazioni (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Monza e Brianza).

4.

Un'ulteriore criticità è costituita dalle complicazioni della digitalizzazione dei piani, ovvero alle DIFFICOLTA' DEL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE, anche questo introdotto come un obbligo perentorio da parte della Legge Regionale n.12 del 2005 a carico dei Comuni.

La recente normativa rende cogente per i Comuni di: dotarsi di uno strumento urbanistico digitale (quando, come è noto, la maggior parte dei Comuni lombardi era dotata di PRG cartacei); reperire dati e perimetri dai sistemi informativi sovraordinati (spesso con notevoli difformità tra gli uni e gli altri); consegnare il PGT in formati digitali particolari e vincolanti con protocolli in costante variazione (sistema deciso univocamente da Regione Lombardia con connessa verifica ai fini della pubblicazione del piano).

I diversi aspetti critici di tale sistema sono stati ampiamente rilevati e necessitano di una revisione (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova).

E' necessario quindi ristabilire il ruolo adeguato di strumento del SIT rispetto allo scopo vero del Piano di Governo del Territorio, operando anche una messa a punto di tutti i sistemi informativi sovracomunali e una distinzione tra le procedure di approvazione dei PGT e quelle di implementazione del database regionale, che dovrebbero altresì essere riviste e semplificate (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova).

5.

Altro aspetto problematico della pianificazione territoriale comunale disposto dalla Legge Regionale n.12 del 2005 è quello che attiene ad una sostanziale SCONNESSIONE DEL MODELLO TRIPARTITO del Piano, diviso in Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole.

In effetti presenta ancora margini di discrezionalità e poca chiarezza la correlazione tra le tre parti del Piano di Governo del Territorio, ovvero la loro gerarchia e la loro priorità (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Cremona e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia).

Addirittura la Legge '12' prevede un unico atto pianificatorio, il PGT, che è diviso in tre pezzi, dei quali uno (il Documento di Piano) senza valore giuridico sul regime dei suoli (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova), senza specificare con maggiore dettaglio le modalità di attuazione del piano operativo comunale.

E' anche da comprendere meglio la corretta natura (parte strategica, senza valore conformativo ma con verifica dei costi attivabili) e la reale durata temporale (con successiva decadenza delle previsioni potenziali) del Documento di Piano (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Monza e Brianza).

Oltre alla complicazione dei rapporti tra le parti componenti i PGT (in particolare tra la parte strategia e la parte regolativa) esiste anche la necessità di un migliore collegamento tra i PGT e i Regolamenti edilizi che dovrebbero essere contestualmente aggiornati in base alla recente normativa (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Brescia).

Inoltre vi sono da rilevare le particolari problematiche collegate al ruolo del Piano dei Servizi e alla disciplina degli standard, in relazione anche alle altre parti, o atti, del Piano di Governo del Territorio (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Monza e Brianza).

A questi si aggiunge infine la nuova necessità di affiancare al PGT altri Piani di settore di competenza comunale, come ad esempio il PUGGS (Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo), che stanno trovando difficoltà applicative nella maggiore parte dei Comuni lombardi (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova).

6.

Una grave lacuna della Legge Regionale n.12 del 2005 per il governo del territorio è senz'altro costituita dalla MANCANZA DI REGOLE CONTRO CONSUMO SUOLO, suolo agricolo che recentemente la stessa Regione Lombardia ha riconosciuto, per legge, come *"un bene comune"* (Legge Regionale n.31 del 2008).

La legge '12', nonostante le innumerevoli variazioni, nonostante la perentorietà dell'obbligo di formazione dei PGT da parte dei Comuni, nonostante il rigore delle regole per il SIT, nonostante tanti altre cogenze, piccole e grandi, non si è preoccupata finora di stabilire nessun meccanismo per la limitazione del consumo di suolo e nessun meccanismo automatico di compensazione (si vedano, ad esempio, i contributi

dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Bergamo, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia).

7.

Una delle innovazioni della '12' è sicuramente costituita dall'introduzione del principio della perequazione come possibilità delle regole di distribuzione degli indici volumetrici e reperimento delle aree per servizi. Tuttavia è necessario un ulteriore sforzo di AFFINAMENTO GIURIDICO DELLE AZIONI PEREQUATIVE al fine di renderle veramente utili per il governo del territorio, considerandone adeguatamente anche gli aspetti fiscali, ovvero quelli di tassazione (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Bergamo, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia).

8.

Un'altra importante innovazione della '12' è rappresentata dall'inserimento del processo di Valutazione Ambientale Strategica nell'elaborazione ed approvazione dei piani ed in particolare dei Piani di Governo del Territorio.

E però l'applicazione di quanto previsto dalla normativa ha mostrato i LIMITI DI EFFICACIA DEL PROCESSO DI VAS. Esso è di fatto visto come eccessivamente burocratizzato e percepito come procedura "*fastidiosa*" del PGT (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como).

Alcuni dispositivi di legge sulla VAS appaiono di fatto inefficaci, come la nomina dell'autorità competente ma in realtà spesso "*non competente*" (scelta all'interno del Comune, come avviene ormai pressoché ovunque per prassi consolidata) oppure la realizzazione del monitoraggio del Piano che risulta inattuata nella quasi totalità dei casi (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia).

9.

Un altro tema fondamentale della Legge per il governo del territorio è certamente quello di dare MAGGIORE RILIEVO AGLI ASPETTI

ECOLOGICI, nel senso più ampio del termine, all'interno dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale.

Risulteranno quindi egualmente importanti i principi e le regole che la Legge 12/05 raffinerà con riguardo esplicitamente a:

- la Carta del paesaggio e la Carta della sensibilità paesaggistica dei luoghi (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Bergamo);
- la Rete Ecologica Regionale (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como);
- le aree agricole e agli ambiti agricoli strategici, con riguardo anche al contesto provinciale di riferimento (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova);
- le problematiche della mobilità che sono latitanti nell'attuale testo di legge e per conseguenza nell'elaborazione dei Piani di Governo del Territorio (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia);
- il tema attuale della rigenerazione urbana sostenibile (si veda, ad esempio, il contributo dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Cremona);
- gli aspetti connessi ai temi energetici, che non risultano essere adeguatamente sviluppati, anche in relazione al bilancio energetico del piano urbanistico (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia).

10.

In ultimo sarebbe auspicabile una PRECISAZIONE UNIVOCA DEGLI INTERVENTI EDILIZI, ad esempio chiarendo meglio la natura e le caratteristiche dei Permessi di Costruire Convenzionati e introducendo definizioni uniche (cioè valide su tutto il territorio regionale) dei parametri urbanistici ed edilizi, come già fatto con apposita normativa in altre Regioni, quali l'Emilia Romagna e la Liguria (si vedano, ad esempio, i contributi dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Como, dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia e dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova).

3. RELAZIONE ANALITICA

3.1. ECCESSO DI MODIFICHE E INTEGRAZIONI

3.2. INCOERENZE DELL'OBBLIGO A REALIZZARE I PGT

3.3. COMPLICAZIONI PROCEDURALI DELL'ITER APPROVATIVO

3.4. DIFFICOLTA' DEL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE

3.5. SCONNESSIONE DEL MODELLO TRIPARTITO

3.6. MANCANZA DI REGOLE CONTRO CONSUMO SUOLO

3.7. AFFINAMENTO GIURIDICO DELLE AZIONI PEREQUATIVE

3.8. LIMITI DI EFFICACIA DEL PROCESSO DI VAS

3.9. MAGGIORE RILIEVO AGLI ASPETTI ECOLOGICI

3.10. PRECISAZIONE UNIVOCA DEGLI INTERVENTI EDILIZI

4. CONTRIBUTI DEGLI ORDINI

4.1. Ordine Architetti PPC della Provincia di Bergamo

GdL Territorio e Edilizia (responsabile: arch. Vittorio Gandolfi)

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SU ALCUNI PUNTI DI CRITICITÀ DELLA LR 12/05

Aprile 2013

Le seguenti considerazioni sono il frutto della verifica applicativa di alcuni punti della LR 12/2005, dopo otto anni dalla sua approvazione da parte del Consiglio della Regione Lombardia.

Più precisamente esse si limitano a tre situazioni di carattere generale per le quali si formulano suggerimenti e proposte operative che si ritiene potrebbero migliorare la legge attuale.

Le tre situazioni individuate si riferiscono a:

- 1) Consumo del suolo,
- 2) Utilizzo della perequazione,
- 3) Carta della sensibilità paesistica del sito.

1) Consumo del suolo

Senza ripetere le motivazioni, generalmente condivise, circa l'opportunità se non la necessità, di non pervenire ad un'ulteriore riduzione del suolo libero, non edificato, all'interno del territorio comunale dei diversi Comuni della Regione, salvo casi eccezionali debitamente dimostrati, e in special modo ad una riduzione delle aree fertili e produttive di tipo agricolo, incentivando di contro la rigenerazione di aree oggi occupate da attività ormai dismesse da tempo, o degradate, o comunque già edificate, si ritiene che tra i criteri della LR 12/05 vada meglio precisato l'aspetto di impossibilità ad occupare aree libere se nel Comune si è in presenza di un forte fenomeno di alloggi sfitti o invenduti.

La conoscenza di tale fenomeno deve quindi essere richiesta espressamente al momento della predisposizione del PGT e monitorata a livello locale e regionale almeno ogni tre anni. Fornendo alcuni parametri di misurazione che riconoscano la fisiologicità, entro certi limiti, del fenomeno stesso (Es. 4-5% del patrimonio abitativo, rispetto al numero di abitanti, per Comuni di circa 100.000 abitanti, 5-6% per Comuni di circa 15.000 abitanti e 6-7% per Comuni di circa 3.000 abitanti) ma che non

possono essere superati, pena l'impossibilità ad espandere l'abitato su aree libere mai edificate, con particolare riferimento alle aree agricole e ai grandi lotti tuttora interclusi nell'abitato, fino al momento del verificato rientro entro i suddetti parametri di legge. Essi possono essere superati solo da motivata deroga condivisa dal Comune e approvata dalla Regione, previa dimostrazione di effettiva compensazione ecologica ed ambientale complessiva per l'intervento proposto e della sua sostenibilità dal punto di vista della mobilità.

2) Perequazione

Alla perequazione va espressamente riconosciuto il carattere di indennizzo compensativo e non di onere di urbanizzazione monetizzabile.

Il giusto concetto della perequazione non sta infatti nell'acquisizione di risorse economiche da parte del Comune, genericamente spendibili da questo in forma scollegata dalla realizzazione di un preciso intervento pubblico previsto dal PGT e preventivamente programmato dall'Ente pubblico, secondo un progetto dallo stesso predisposto secondo precise priorità approvate dal Consiglio comunale.

Questa modalità di applicazione del processo perequativo deve essere meglio precisato dalla LR 12/05 e resa obbligatoria per i Comuni (almeno quelli di popolazione superiore ai 10.000 abitanti), che dovrebbero essere costretti, e non solo invitati, nella formazione dei propri programmi amministrativi, ad individuare pubblicamente le priorità, tra i diversi interventi pubblici previsti dal PGT, quelli che si intendono realizzare, o avviare, nel corso del proprio ciclo amministrativo.

Sull'intervento/i pubblico/i prioritario/i individuato/i e dichiarato/i dovrebbero essere espressamente convogliate, per un certo numero di anni prefissato, tutte le risorse utili per l'acquisizione delle aree necessarie e che devono essere procurate da chi realizza un intervento volumetrico "maggiorato", previsto dal PGT in altre parti del territorio (le cosiddette "aree di decollo"). Perché ciò possa risultare concretamente possibile, il progetto della cosiddetta "area di atterraggio", che l'Amministrazione Pubblica dovrebbe necessariamente individuare come prioritaria per legge, dovrebbe essere predisposto contemporaneamente dalla stessa, almeno a livello di fattibilità complessiva, in modo da prefigurare l'esito finale dell'operazione che, se complessa, potrebbe anche articolarsi per fasi funzionali successive, legando strettamente tra loro la possibilità di realizzare volumetrie edificabili in zone previste dal

PGT, per un certo periodo di tempo, alla reale cessione al Comune di aree facenti parte di un intervento pubblico prioritariamente programmato.

3) Carta della sensibilità paesistica

Dopo una verifica condotta su una quarantina di PGT della Provincia di Bergamo sotto lo specifico aspetto delle modalità d'approccio al problema della sensibilità paesistica nei diversi territori di altrettanti Comuni, è emersa una notevole diversità di contenuti e di metodi con cui affrontare l'impatto delle nuove costruzioni nei diversi ambiti del paesaggio provinciale.

Ciò sta a dimostrare come la cultura del paesaggio si esprima ancor oggi a diversi livelli di sensibilità paesistica, che non hanno raggiunto quell'unità di linguaggio tanto auspicata dalla LR 12/05. Per diversi motivi riconducibili innanzi tutto al fatto che la Carta della sensibilità paesistica, risulta obbligatoria, per legge, in sede di stesura del PGT, e quindi vincolante, solo per gli ambiti territoriali soggetti a vincolo.

Tale Carta, compresa quindi tra gli elaborati di PGT può quindi risultare non necessariamente estesa all'intero territorio comunale. Più di un Comune, in verità, per sensibilità personale del progettista del PGT e dell'Amministrazione Comunale che ne ha condiviso finalità e obiettivi, ha coperto l'intero territorio comunale con una valutazione del grado di sensibilità paesistica dei diversi siti, compresi quelli agricoli e quelli edificati senza particolari pregi, non limitandosi alle sole aree vincolate come richiesto dalla legge.

Questa decisione costituisce un utilissimo punto di riferimento oggettivo di partenza per qualsiasi intervento edilizio il cui impatto debba essere valutato dal professionista, dall'Ufficio Tecnico, dalla Commissione Paesaggio, dagli Amministratori Locali e in ultima analisi dagli stessi cittadini. Inoltre questa procedura, effettuata in sede di predisposizione del PGT o assunta anche in epoca successiva con apposita deliberazione consiliare, nel caso non fosse stata già adottata, si risolve paradossalmente in una semplificazione della procedura stessa di rilascio dei diversi permessi di costruzione facilitandone l'autorizzazione e snellendo i tempi stessi della stessa senza improbabili rimandi e riesami dovuti ad incertezza nella definizione del punto di partenza della procedura sia tecnica che amministrativa.

Si propone quindi:

- 1) di introdurre tra i documenti necessari di ogni PGT la Carta della sensibilità paesistica;
- 2) di rendere cogente, nel Piano delle Regole l'osservanza della Carta della sensibilità paesistica estesa all'intero territorio comunale. Tale Carta già nel Documento di Piano, dovrà contenere le motivazioni con la descrizione dei vari livelli di sensibilità corrispondenti alle diverse parti del territorio comunale;
- 3) di prescrivere che la Carta della sensibilità paesistica debba contenere le tre tavole di lettura del territorio (morfologica, vedutistica, simbolica) e la tavola di sintesi, con la simbologia completa della corrispondenza tra le sue indicazioni e le prescrizioni regionali;
- 4) di incentivare la predisposizione di una Carta della sensibilità paesistica tra Comuni contermini, con caratteristiche paesistiche analoghe, secondo criteri unitari.

4.2. Ordine Architetti PPC della Provincia di Brescia

Commissione Urbanistica (responsabile: arch. Umberto Baratto)

SINTESI DELLA DISCUSSIONE SULLE CRITICITÀ DELLA PIANIFICAZIONE IN BASE ALLA L.R. 12/2005

Marzo 2013

Di seguito vengono riportate alcune criticità rilevate:

- Partecipazione: elemento importante da valorizzare. Manca una strutturazione definita come è stato fatto in altre regioni.
- Monetizzazioni: abuso delle monetizzazioni. Spesso diventano una tassa insostenibile. Standard di qualità aggiuntivi monetizzabili, permessi di costruire convenzionati usati troppo spesso solo per far cassa creando fattispecie illegittime.
- Tempistiche per le controdeduzioni eccessivamente ridotte soprattutto per quei comuni più popolosi.
- Complessità. Il PGT è uno strumento di fatto troppo complesso. È necessario uno sforzo verso la semplificazione;
- Diritti edificatori. La gestione dei diritti edificatori ha portato a situazioni problematiche ed eccessivamente disomogenee c'è una difficoltà di applicazione e troppa libertà non governata.
- Soprintendenza: problema dell'edificabilità all'interno dei vincoli. La Soprintendenza non partecipa agli incontri di VAS e non ha voce nel processo di PGT riservandosi il suo ruolo solo sul progetto.
- VAS: il monitoraggio della VAS risulta poco strutturato
- Documento di Piano: "non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli" ma negli Ambiti di Trasformazione si paga l'Imu! Serve un miglior coordinamento della normativa regionale con le norme nazionali di fiscalità.
- Piccoli comuni: è necessario il PGT? C'è bisogno di semplificazione.
- Regolamento Edilizio Comunale: è necessario un miglior coordinamento tra il PGT e il Regolamento Edilizio Comunale che deve essere obbligatorio e aggiornato per tutti i comuni.

4.3. Ordine Architetti PPC della Provincia di Como

Commissione Urbanistica (responsabile: arch. Angelo Avedano)

DOCUMENTO PRELIMINARE SULLE CRITICITA' DELLA L.R. 12/2005 AI FINI DI SISTEMAZIONE DELLA NORMATIVA

Settembre 2012

Premessa

Si vuole evidenziare in termini generali le contraddizioni più evidenti contenute nella legge.

La prima concerne la breve durata temporale del Documento di Piano (5 anni) rispetto alle finalità strategiche/progettuali che lo stesso dovrebbe contenere. Se poi le stesse non hanno carattere conformativo non si comprende perché vengano rappresentati gli ambiti di trasformazione con schede/rappresentazioni in scala adeguata e con indicazioni oltre che quantitative anche piani/tipo/morfologiche. Sostenere che questo tipo di rappresentazione non produca effetto giuridico sui suoli appare perlomeno strano e foriero di possibili contenziosi. Ed allo stesso modo non introdurre gli ambiti di trasformazione nel PR, che è un piano che disciplina l'esistente con carattere prescrittivo e conformativo, ma allo stesso tempo introdurre le ATR nel Piano dei Servizi (che ha le stesse caratteristiche del Piano delle Regole) risulta perlomeno alquanto confuso ed evidenzia la strana costruzione del modello tripartito lombardo.

Un secondo aspetto da affrontare è che la legge non sostiene in alcun modo il contenimento dei processi di dispersione insediativa ed il conseguente consumo di suolo ed allo stesso tempo non prevede alcuna forma di limitazione e/o di compensazione ecologica preventiva alla trasformazione di suolo extraurbano. La legge dovrebbe occuparsi più della città già costruita e delle sue porosità incentivando interventi di sostituzione e di eventuale densificazione accompagnando gli stessi con adeguate misure di compensazione mirate ad una rigenerazione ecologica ed ambientale della città. Questo aspetto viene invece spesso affrontato in maniera descrittiva e non regolativa in Piani di vasta scala che spesso contribuiscono a generare un indirizzo di pianificazione ma anche un'ulteriore interpretazione. Dunque considerare PTR, PTCP e PGT diventa esercizio di difficile comprensione soprattutto per gli amministratori locali.

Entrando più nello specifico ed oramai a sette anni dall'entrata in vigore della L.R. 12/2005 si può/deve tracciare un bilancio che ne fotografi in senso critico/costruttivo lo stato d'essere.

Si ritiene che l'analisi si debba dividere in due generi:

- il primo che rilegga la legge a carattere generale, rilevandone le criticità e la disarticolazione magari di alcuni principi;
- il secondo che ne analizzi più in dettaglio gli articoli per evidenziare improcedibilità etc.

Potremmo sinteticamente suddividerli in due capitoli:

- CRITICITA' MACRO DELLA L.R. 12/2005
- CRIRICITA' MICRO DELLA L.R. 12/2005

CRITICITA' MACRO

- E' una Legge ben scritta una Legge che ogni 6 mesi deve essere modificata/corretta? Perché è stato necessario che il Consiglio Regionale negli ultimi sette anni abbia apportato alla Legge ben 14 varianti?
- Bisogna fare un bilancio dei PGT, partendo magari dall'uso dei PGT da parte dei Comuni, per modificare in modo autorevole la Legge.
- Risulta indispensabile obbligare i comuni ad approvare il PGT entro il 31/12/2012 costringendoli in alcuni casi ad accelerare il processo di pianificazione rendendo lo stesso un mero esercizio di trasformazione del PRG nel nuovo strumento di pianificazione generale quando il PRG è già stato ampiamente svuotato dei suoi contenuti strategici non permettendo più l'adozione dei piani attuativi e la predisposizione di varianti?
- Occorrerebbe incontrare i tecnici comunali, i professionisti, andare sul territorio per capire veramente le problematiche collegate alla applicazione, a volte contraddittoria, della legge.
- Forse non bisogna stravolgere la legge ma renderla maggiormente chiara e coerente al suo interno, oltre semplificarne le procedure riguardanti il SIT, visto le attrezzature informatiche in possesso dei Comuni. Non sarebbe più utile fornire gli adeguati supporti sia tecnici che burocratici alle amministrazioni con particolare riferimento ai comuni più piccoli che compongono la maggior parte del territorio lombardo?

- E' necessario rivedere i rapporti tra gli strumenti sovra locali (PTR, PPR, PTCP, redatti sempre a scale e con basi inadatte CTR 1994 !!!) a rapportarsi con il PGT:
 - sia dal punto di vista dei contenuti (sovrapposizioni di temi, es. aree agricole strategiche)
 - sia dal punto di vista di una maggiore possibilità di accedere a dati "editabili" utili alla redazione dei piani comunali.
- La Regione Lombardia ha definito un impianto normativo che consente ai Comuni di approvare i PGT. Dall'esperienza fin qui maturata è necessario definire direttive regionali sul contenimento del consumo di suolo, puntando prioritariamente al soddisfacimento dei fabbisogni attraverso la riqualificazione del tessuto urbano consolidato (es. 'rottamazione' e sostituzione dell'edificato obsoleto, utilizzo aree dismesse, degradate e vuoti urbani ecc.) e solo in subordine ricorrendo a nuovi ambiti di trasformazione, la cui compatibilità deve essere accertata attraverso 'qualificate' procedure di VAS e per i quali si potrà ricorrere a meccanismi di perequazione anche in funzione delle necessarie compensazioni ecologico-ambientali.
- Si rileva che molti Amministratori considerano il PGT come una mera trasposizione del vecchio PRG, ragionando ancora su singoli lotti e non con una visione generale e sistemica del territorio (paesaggio-infrastrutture-welfare della città). La Legge prevedeva (art. 23 comma 2) la formazione da parte della Regione sia di tecnici che di amministratori, non è stato fatto.
- Sotto il profilo dell'assetto dei poteri la legge regionale 12 contiene una decisa spinta al 'federalismo locale' individuando nel Comune 'l'attore principale' nella procedura di adozione e approvazione del proprio PGT. Tale scelta di 'autodeterminazione' comunale, anche in considerazione di una procedura di VAS vista dai comuni come una fastidiosa procedura burocratica e non come reale momento di confronto finalizzato al miglioramento complessivo della qualità dei contenuti del PGT, produce Piani non soggetti ad alcun controllo su diverse tematiche fondamentali (come ad esempio sostenibilità insediativa, consumo di suolo,...). Lo stesso ruolo di controllo, peraltro solo su alcune tematiche (mobilità, parchi, sistema agricolo e geologia) delle Province, non ha inciso in maniera significativa su alcune scelte fondamentali dei PGT: basti, ad esempio, pensare che la Provincia valuta la compatibilità tra il PTCP ed il PGT solo in relazione ai contenuti del Documento di Piano, non si esprime su Piano dei

Servizi e Piano delle Regole, quindi su quei piani che producono effetti sul regime giuridico dei soli.

- Sul consumo di suolo, tema principale della legge e dell'attenzione mediatica di questi ultimi tempi, appare ormai improrogabile la necessità di predisporre un regolamento regionale che definisca una modalità di calcolo/verifica univoca, con dati certi e facilmente recuperabili, per tutte le provincie (se parliamo di PTCP) ma meglio per tutti Comuni. Magari partendo dalle esperienze fatte dall'INU con lega ambiente.
- La Perequazione non è stata imposta ma proposta senza però chiarirne una metodologia d'uso per consentirne un'applicazione in modo uniforme. I comuni si sono così trovati ad avere un grandissimo e importante strumento di politica territoriale, pur spesso non avendo nè capacità nè competenza.
- Per i piccoli Comuni, quelli con meno di 2000/5000 abitanti, vale la pena fare un PGT? Forse sarebbe sufficiente un piano (tipo "il vecchio" piano di fabbricazione) con delle norme tecniche che guardino alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (soprattutto dal punto di vista energetico, paesaggistico e storico), oltre a un buon regolamento edilizio. Peraltro, una riflessione aggiuntiva, è sulla validità del DdP in questi comuni. Ha senso prevedere una durata quinquennale per comuni nei quali la programmazione territoriale assume caratteri di scarsa dinamicità? Non sarebbe meglio allora prevedere una durata almeno decennale, anche allo scopo di contenere i costi di rielaborazione del DdP?
- Bisogna aumentare l'efficacia del Documento di Piano da cinque anni a dieci anni, visti i tempi di applicazione del piano da parte delle Amministrazioni pubbliche e la crisi economica in atto.
- L'applicazione della VAS è vista come una fastidiosa procedura e non quale strumento di valutazione della "sostenibilità" del PGT;
- Si rileva una eccessiva burocratizzazione del procedimento di VAS in relazione ad alcune tipologie di varianti a Piani Attuativi;
- Le varianti non significative al PGT hanno tempi di approvazione (minimo otto mesi) non compatibili con il governo del territorio e con le realtà economiche che lo compongono (ci si riferisce in particolare alla procedura di assoggettabilità a VAS)
- E' oramai prassi consolidata l'individuazione dell'autorità competente all'interno dell'ente spesso "non competente";

- Verificare la necessità di aumentare la tempistica di cui all'art. 13 di posta adozione del PGT, collegate alla risposta alle osservazioni. Potrebbe essere utile nei comuni sopra i 15.000 ab passare da 90 a 120 gg. Visto le complessità delle istanze e delle possibili correzioni/aggiornamenti.
- Rivedere il ruolo e contenuti del PTCP provinciale alla luce della nuova situazione nazionale delle province.
- Rendere maggiormente chiaro il rapporto tra Piano paesistico Regionale PPR e PGT, ma soprattutto evidenziare in maniera molto più chiara di oggi gli obblighi per i comuni derivanti dal PPR (es. art. 17, art. 19 ecc...)
- Difficoltà dei comuni nella redazione e applicazione dei piani di settore (PUGSS, PRIC, ecc...) per problemi finanziari, di contenuti e ricaduta pratica di questi sul territorio.
- Problema di impostazione, richieste, uso e relazione comunicativa con il SIT e i relativi uffici.
- Necessità che la normativa di PGT si leghi con i Regolamenti edilizi Comunali (obbligo ai comuni di aggiornarli).
- Definire in modo univoco e chiaro per tutti i comuni l'organo di approvazioni dei Piani Attuativi.
- Definire meglio il ruolo e la valenza della RER (rete ecologica regionale) e redigere cartografia maggiormente chiara e significativa (in special modo sui "Corridoi")
- Banche dati Regionali e di ASL e ARPA maggiormente e facilmente accessibili.

CRITICITA' MICRO

Art. 8 Documento di Piano

- Il comma 2 lettera d) chiede la dimostrazione della compatibilità economica delle politiche di intervento previste dal Documento di Piano mediante le risorse economiche attuabili dalla Pubblica Amministrazione (verifica disattesa).
- Il comma 2 lettera e) quater chiede di individuare i principali elementi caratterizzanti il paesaggio e di definire i requisiti degli interventi, ma in caso di proposta di variante al P.T.C.P. , es. introduzione PLIS, poi quest'ultimo come e quando recepisce la variante?

- Se 10 Comuni propongono aree di tutela in 10 momenti diversi faccio 10 varianti?
- Il comma 4 sancisce che il Documento di Piano ha validità quinquennale ed è sempre modificabile.
- E' il documento che dovrebbe rappresentare la parte strategica del piano. Nel testo si precisa che non produce "effetti diretti sul regime giuridico dei suoli" (comma 3).
- Perché allora conferire una validità di soli 5 anni a questo strumento? Si ritiene che si possano definire serie "strategie territoriali" su un limitatissimo arco temporali di 5 anni? Per di più mediante uno strumento "sempre modificabile"?
- Appare non chiaro che valore abbia l'inciso "in linea di massima" e quindi dove si definisco in maniera definitiva gli indici degli AT (nel PR?!))
- Sembra opportuno un chiarimento anche sulla necessita di individuare "da punto di vista grafico, gli ambiti caratterizzati da fenomeni di degrado e dismissione e le modalità di intervento a cui assoggettarli." (sono gli ambiti dismessi interni al tessuto consolidato? La loro individuazione e quindi obbligatoria nel DP o si può rinviare al PR).

Art. 10. (Piano delle regole)

- Necessità di dedicare un comma o un articolo speciale (magari in abbinamento con l'art. 12 sugli Ambiti di trasformazione) al ruolo dei Permessi di Costruire Convenzionati.
- Art. 10 Piano delle Regole: comma 4 lettera a) le aree a destinazione agricola.
- Appare strano il disinteresse che traspare per la individuazione, la tutela, la protezione e la normazione delle aree agricole. L'articolato non è nemmeno chiaro nel definire con chiarezza a chi compete la individuazione di tali aree. Mentre secondo l'articolo 10 è compito del Comune individuare , col "piano delle regole", la "disciplina d'uso" di dette aree, contemporaneamente l'articolo 15, comma 4, stabilisce che lo stesso compito è attribuito ai Piani Territoriali Provinciali, ove si stabilisce che "Il PTP individua inoltre, con efficacia prevalente ai sensi del successivo art. 18, le aree destinate all'attività agricola".

Come si concilia il fatto che il PTP acquista con questa scelta valore prescrittivo (art. 18, comma 2, sub b) sugli atti del PGT, mentre il "piano delle regole" comunale viene definito come "sempre

modificabile", in piena autonomia comunale? Chi pianifica allora le aree agricole?

Ci consoli il fatto che, sempre secondo l'art. 18, "Le previsioni del PTP concernenti la realizzazione, il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali di cui alla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86!

Art. 10-bis. (Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti)

- Dall'articolo emerge una non sostanziale differenza con quanto previsto per il Pgt in forma ordinaria, quindi sarebbe utile un ulteriore snellimento delle procedure, con modalità maggiormente chiare e lineari. Maggiore integrazione con le risorse di analisi sviluppate dal PPR e PTCP.
- Risulta comunque fondamentale da parte della Regione una specifica formale su cosa intendono come "2. Il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole sono articolazioni di un unico atto", questo per non incorrere in equivoci con le Province ma soprattutto per definire i rapporti con il percorso di VAS.

VAS (valutazione ambientale strategica)

- Risulta indispensabile un chiarimento regionale su rapporti VAS/PGT - VIC (studio di incidenza) alla luce delle diverse procedure adottate dalle diverse province (anche dopo l'ultima DGR del 2010).
- Risulta indispensabile accorciare la tempistica relativa ai solo atti di "assoggettabilità", collegate soprattutto alle Varianti dei PGT, per permettere al comune e agli operatori tempi certi e rapidi, visto la situazione economica attuale.
- Risulta importante semplificare i contenuti del Rapporto ambientale (es. coerenze esterne) e dare maggiore spazio alla parte concreta della VAS cioè la valutazioni degli scenari alternativi e delle mitigazioni da applicare alle scelte di piano.
- Monitoraggio: rendere possibile questo da parte dei comuni con risorse economiche e strumenti informatici.

SUGGERIMENTI PER CON LA PROSSIMA MODIFICA ALLA L.R. 12/2005

1. Prima di pubblicare la revisione di legge provare a valutare sul campo con UTC, Ordini, Liberi Professionisti e con esemplificazioni pratiche con i Comuni, la validità, la rispondenza alle esigenze/potenzialità del territorio degli aggiornamenti ipotizzati dal nuovo testo di legge.
2. soddisfacimento dei fabbisogni prioritariamente attraverso la riqualificazione del tessuto urbano consolidato e solo in subordine il ricorso a nuovi ambiti di trasformazione se compatibili attraverso 'qualificate' procedure di VAS (es. 'rottamazione' e sostituzione dell'edificato obsoleto, utilizzo aree dismesse, degradate e vuoti urbani ecc.).
3. definire in modo semplice e preciso i contenuti, non sovrapposti, dei tre strumenti DP-PS-PR.
4. definizione di direttive Regionali e Nazionali sul contenimento del consumo di suolo. Studiare meccanismi univoci sul consumo di suolo, da specificare in legge o con apposito, immediato, regolamento allegato
5. Testo unico ?! si anche senza essere omnicomprensivo deve garantire una maggiore integrazione tra la normativa urbanistica e quelle di settore in relazione agli aspetti urbanistici (normativa commerciale);
6. attivare percorsi di collaborazione pubblico-privato improntati su sostenibilità ambientale, trasparenza e partecipazione (cambiamento culturale).
7. ricorso a meccanismi di perequazione anche in funzione della compensazione ecologico ambientale.
8. Definire meglio i rapporti e le ricadute tra il PPR – PTCP – PIF e il PGT. Ove è possibile non far sì che gli strumenti sovracomunali rimandino ai PGT ma si prendano la responsabili diretta delle scelte effettuate (es. aree agricole strategiche).
9. adeguamento dei piani in relazione alla valorizzazione delle energie da fonti rinnovabili anche mediante ricorso ad incentivi edilizi.
10. Specifica tecnica di dettaglio per i Permessi di Costruire Convenzionati, oggi già molto utilizzati nei PGT.
11. Verificare la necessità di aumentare la tempistica di cui all'art. 13 di posta adozione del PGT, collegate alla risposta alle osservazioni. Potrebbe essere utile nei comuni sopra i 15.000 ab passare da 90 a 120 gg. Visto la complessità delle istanze e delle possibili correzioni/aggiornamenti.

12. Semplificare gli adempimenti relativi al SIT. Rivedere la metodologia legata agli SHP file in funzione dell'uso reale che gli Uffici Tecnico Comunali fanno ogni giorno.
13. Prevedere una durata decennale del DdP, quantomeno per i 'piccoli comuni', nei quali la programmazione territoriale assume caratteri di scarsa dinamicità.

4.4. Ordine Architetti PPC della Provincia di Cremona

ELEMENTI DI CRITICITÀ NELLA L.R. 12/2005

Maggio 2013

In occasione della stesura di alcuni Piani di Governo del Territorio mi sono ritrovato a ripetere la lettura dei capitoli e degli articoli di cui si compone la Legge Regionale n.° 12/2005 “Legge per il Governo del Territorio” e fin dall’inizio ho sempre avvertito la mancanza di una struttura capace di dar vita ad un Piano Strategico che non sia il solo Piano dei Servizi.

Manca secondo me l’individuazione di un percorso per la lettura puntuale del territorio e del paesaggio, quest’ultimo inteso quale espressione vasta del sistema socio-economico e territoriale dell’ambito oggetto di pianificazione.

Si ha l’impressione che tutto sia affidato alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica del Documento di Piano e ultimamente del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole in sede di loro variante.

La crisi e la recessione economica hanno bloccato “finalmente” l’espansionismo immobilista delle periferie ed il consumo di suolo talvolta ingiustificati e del tutto non necessari.

La “città costruita” è divenuta il serbatoio di potenzialità inutilizzate e spesso causa di degrado urbano.

La multifunzionalità rurale e la rigenerazione urbana sostenibili hanno assunto l’importanza dei futuri orizzonti di sviluppo e di trasformazione dei territori agricoli e dei territori urbani.

Il Documento di Piano, il Piano delle Regole ed il Piano dei Servizi hanno bisogno di un catalizzatore forte che si radichi principalmente sulla conoscenza puntuale del territorio e del paesaggio.

Ritengo il Piano Strategico il catalizzatore ed il Sistema Informativo Territoriale (SIT) il serbatoio indispensabile da cui il Piano Strategico debba attingere tutte le conoscenze indispensabili per dirigere la rigenerazione sostenibile della città ed il recupero del paesaggio.

Capita che la Valutazione Ambientale Strategica diventi atto di riverenza di un Documento di Piano politico di parte, espressione di smanie e di

traguardi economici e poche volte attento alla trasformazione urbana della città costruita.

È nella fase applicativa della Legge che sono venuti meno alcuni obiettivi principali della stessa ed in particolare gli obiettivi della rigenerazione sostenibile della città e ancor peggio del paesaggio attraverso il recupero e la valorizzazione del territorio agricolo e della ruralità e ciò in modo più marcato negli ambiti di porosità urbana, dove urbano ed agricolo si mescolano dando luogo ad un paesaggio indecifrabile.

Sempre in via operativa occorre segnalare l'incapacità della Legge di dare un vero supporto:

- all'applicazione della compensazione perequativa;
- all'applicazione dei principi della multifunzionalità rurale;
- all'applicazione dei concetti della rigenerazione urbana sostenibile.

La stessa Legge non chiarisce l'utilità delle schede nell'ambito del Documento di Piano poiché le ritengo veramente utili nel Piano dei Servizi e nel Piano delle Regole e non utili nel Documento di Piano che per sua natura è un Documento programmatico e non di progetto e che rimanda tale funzione ai Piani Attuativi.

Da chiarire in via giuridica ai fini della tassa sugli immobili (IMU) la natura non "giuridica" del Documento di Piano.

Infine la Legge dovrebbe prevedere corsi formativi circa i concetti ed i principi riguardanti il governo del territorio, poiché tanti Operatori e Responsabili del Servizio Tecnico nei vari Comuni lombardi comprendono tuttora del Piano di Governo del Territorio solo il binomio: Zonizzazione – norma applicativa, caratteristico del passato Piano Regolatore Generale, disconoscendo alcuni principi fondamentali a cui si ispira il Piano di Governo del Territorio ad esempio:

- la separazione tra il momento programmatico ed il momento esecutivo;
- la separazione del diritto di edificabilità dal diritto di proprietà.

arch. Gianni Roncaglia

4.5. Ordine Architetti PPC della Provincia di Lecco

Commissione Territorio Ambiente (resp.: arch. Elisabetta Ripamonti)

RIFLESSIONI E CRITICITA' DELLA LR 12/2005

Aprile 2013

Inutile argomentare sulle difficoltà del settore delle costruzioni oggi ulteriormente aggravate dalla situazione urbanistica Lombarda impantanata da procedure infinite, deroghe, proroghe, rinvii, modifiche, interpretazioni, disapplicazioni, integrazioni, varianti, ecc. che imperversano ormai da sette anni sull'applicazione della LR 12/2005 che nonostante le oltre 200 modifiche e integrazioni all'articolato composto da 104 articoli non riesce a trovare pace applicativa.

Non ultima la penalizzazione inflitta a circa 1/3 dei comuni lombardi che per diversi motivi non essendo riusciti ad approvare il PGT nei tempi indicati si trovano a fare i conti anche con la perdita di "efficacia" dei PRG oltre che all'impossibilità di applicazione delle norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente (Piano casa regionale LR 4/2012) e di quanto indicato.

A questo punto forse valutando anche la qualità, i contenuti e i valori espressi dai PGT approvati e adottati che ancora, nonostante il tempo trascorso, non riescono a liberarsi dalle tentazioni di iper-regolamentazione indotte forse dal termine "governo" del territorio. Va ricordato infatti che i principi ispiratori della la legislazione lombarda erano orientati a una maggiore libertà dove il comune diventava protagonista nella gestione del proprio territorio pur nel rispetto delle pianificazioni sovraordinate. Il famoso "Piano del Sindaco" che attraverso la massima pubblicizzazione e compartecipazione dei cittadini avrebbe dovuto verificare e raggiungere la sostenibilità degli interventi attraverso procedure snelle e di negoziazione pubblico-privato al fine di contribuire alla costruzione della città pubblica attraverso forme di redistribuzione della rendita, la definizione di *standards* qualitativi, verifiche e contributi di sostenibilità, perequazioni, compensazioni, ecc. occasioni queste purtroppo in gran parte perse a favore dei soliti interessi immobilistici ed a scapito del cosiddetto "interesse collettivo o pubblico".

Certo non è facile valutare la convenienza pubblica e anche fare qualità ma sicuramente non è attraverso rigorose e dettagliatissime normative che si raggiungono gli obiettivi prefissati. Assistiamo infatti a voluminosissime

e al quanto contraddittorie oltre che incomprensibili normative dove la perequazione e la compensazione diventano mercanteggiamento di edificabilità esprimendo perfino valori in euro al me. da aggiornarsi periodicamente indirizzate ovviamente a fare cassa piuttosto che esprimere equità, interesse pubblico o qualità.

La crisi di questa visione è l'inoperabilità dei piani che già oggi devono confrontarsi con annullamenti, riedizioni, varianti, ecc dimostrando tutta la fragilità delle scelte operate e della scarsa lungimiranza ovviamente a scapito della trasparenza che scontata la fase dei P.I.I. (anche se contraddittoria nei termini) vede di nuovo l'allungamento dei tempi di approvazione e l'inoperabilità delle pianificazioni. Da qui la necessità di una profonda riflessione sui primi 26 articoli della LR 12/2013 che per effetto delle modifiche subite ha perso l'originaria fluidità e logicità che deve essere ritrovata attraverso una riscrittura dell'articolato ovviamente orientata verso la comprensibilità, l'adeguatezza e la semplicità sia di compiti che di intenti.

Nel condividere quanto già espresso dai contributi a oggi pervenuti si ritiene comunque importante segnalare di seguito in modo sintetico le ulteriori criticità che dovrebbero essere valutate, e che riguardano i seguenti aspetti:

- Il SIT (sistema informativo territoriale) utilizzato come discriminante di approvabilità dei piani piuttosto che come strumento interattivo di conoscenza e di continuo aggiornamento dei data base cartografici, dei monitoraggi, ecc.
- VAS, le esperienze fin qui espresse non sembra abbiano contribuito ad arricchire il quadro conoscitivo o a valorizzare la componente ambientale dei piani, per garantire la massima partecipazione e la condivisione delle scelte, infatti la VAS più che un ausilio ai soggetti decisori, viene vissuto come un adempimento burocratico, da sbrigare il più brevemente possibile, limitando la partecipazione alla sola enunciazione dei principi e nascondendo le effettive scelte di piano ne sono testimonianza le scarsissime presenze ad un processo partecipativo che dovrebbe orientare e valutare le scelte di piano. Procedure che dovrebbero essere snellite una volta verificate le conformità alle pianificazioni sovraordinate già sottoposte a loro volta alla procedura di VAS evitando inutili ripetizioni.
- Ridefinizione delle valutazioni di compatibilità con gli strumenti sovraordinati che dovrebbero far parte della VAS e non di procedure successive, piuttosto sarebbe opportuno che i contenuti delle

pianificazioni venissero verificati all'atto dell'approvazione dove generici e fantomatici accoglimenti stravolgono le indicazioni di piano.

- Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica meriterebbero una maggiore definizione e attenzione.
- Anche le norme transitorie (art.25-26) andrebbero riviste a favore di una semplificazione e operabilità dei piani.

Sicuramente è necessaria una seria e attenta verifica di tutto l'articolato che stimoli la produzione di una pianificazione sostenibile, limitatrice del consumo di suolo, equa ed efficace oltre che stimolatrice di nuove iniziative finalizzate ad una migliore qualità ambientale.

4.6. Ordine Architetti PPC della Provincia di Lodi

L.R. 12/2005 E SUCCESSIVE (NUMEROSE) MODIFICHE ED INTEGRAZIONI - APPUNTI INERENTI LE CRITICITÀ DEL TESTO “DI GOVERNO DEL TERRITORIO”

Febbraio 2013

Una variazione all'anno... talvolta anche due o tre... modifiche ed integrazioni emanate sulla spinta di un'eccessiva fretta, spesso introdotte in modo “indiretto”, inserite all'interno di provvedimenti titolati “alla semplificazione” o “allo sviluppo” o come “collegati normativi” e, verrebbe da pensare, senza che sia stata eseguita ex-ante un'adeguata “Analisi di Impatto della Regolamentazione”.

Questa, in sintesi, è la valutazione che può essere data al testo che oggi costituisce la Legge di Governo del Territorio.

A livello generale, il testo che oggi vige manca di quella “visione di insieme” necessaria a garantire la coerenza interna della disciplina urbanistica regionale.

Quand'anche la normativa enuncia e definisce dei propri capisaldi, come ad esempio quello della “fattibilità delle scelte di piano” – che deve essere tale sia a livello ambientale (VAS) che economico e sociale (Piano dei Servizi) – la stessa legge manca di creare la cornice normativa attraverso cui divenga poi possibile dare concretezza all'intendimento (ad esempio vincolando in modo “non interpretabile” l'uso degli Oneri alla realizzazione delle Opere espresse dal Programma Triennale e dal Piano dei Servizi, ovvero vincolando a tener conto di eventuali percentuali di deviazione delle entrate utilizzate per coprire “spese correnti”. Rientrano in questa tipologia anche l'applicazione “deviata” del principio di perequazione (o di compensazione) che viene spesso utilizzato, all'interno dei PGT, come strumenti “di cassa” e non “di indennizzo” come invece la legge prevedrebbe, (un classico, da questo punto di vista, è “la monetizzabilità delle aree poste in perequazione”, opzione attraverso cui invece di “perequare” con valore volumetrico l'acquisizione di un'area di interesse pubblico, un Comune può acquisire risorse “non collegate alla realizzazione di uno specifico intervento pubblico”, dando luogo, in pratica a una pura compravendita di capacità edificatoria).

Esistono poi distorsioni croniche del principio di “sussidiarietà” e di applicazione del principio di “maggior definizione”, che troppo spesso vengono tradotti non con un reale riconoscimento della capacità dei Comuni di “approfondire” (e quindi “governare”) il proprio territorio, ma secondo logiche di tipo verticale “a cascata”, scandite in termini di “obblighi” ed azioni che generano “costi aggiuntivi” per i Comuni (e/o per i privati a seconda del tema).

Da questo punto di vista non c'è da stupirsi che molte delle scadenze espresse dai testi di legge e/o regolamenti (comprese le azioni di adeguamento alla stessa l.r. 12/2005 e s.m.i.), o anche degli adempimenti inseriti da atti di Pianificazione di livello sovralocale, vengano puntualmente disattesi.

E' un problema di risorse, certamente... è anche un problema di tecnica e conoscenza, ma soprattutto è un problema di gestione della “macchina amministrativa” tanto in termini di hardware che di software.

In opposizione ad un modello pianificatorio che – stante alle dichiarazioni – dovrebbe essere basato sulla costruzione del Sistema della Conoscenza Integrato (e quindi su infrastrutture e procedure di tipo “dinamico”, con forti assunzioni di responsabilità tanto sotto il profilo tecnico che politico), ci si trova a dover rilevare come manchi in modo quasi assoluto non solo la capacità di “rappresentare, comprendere ed utilizzare conoscenze fluide”, ma anche di tradurre all'interno del suddetto quadro, principi quali “sussidiarietà”, “efficacia” ed “efficienza” dell'azione amministrativa.

Manca la capacità, o forse la volontà, di arrivare a sviluppare automatismi anche “di procedimento” che consentano di restituire un reale coordinamento non solo verticale ma anche orizzontale tra Enti ed Istituzioni, (si pensi in questo senso alle continue “varianti” e “variazioni” dovute all'approvazione di piani di settore o anche progetti per opere pubbliche la cui approvazione spesso corrisponde solo formalmente” a variante automatica degli strumenti urbanistici di riferimento, mentre nella prassi l'iter per rendere “effettiva” una modifica di PGT).

Occorre in questo senso codificare in modo certo le competenze assegnate ai diversi Enti, Istituzioni e Soggetti che partecipano ai vari momenti del processo di implementazione del PGT e della VAS, stabilendo dei confini che siano poi possibile fare rispettare. Troppo spesso i Soggetti che partecipano al processo di Piano lo fanno affiancando all'interesse generale e di mandato, quello di Soggetto portatore di Interessi speciali, disperdendo le energie del processo pianificatorio. Si prenda ad esempio l'impostazione che assume ARPA, sia in sede di VAS che post-adozione di

PGT, laddove esprime valutazioni su materie anche non di propria competenza non mancando di richiamare il proprio ruolo di soggetto erogatore di servizi utili al monitoraggio ed il relativo “tariffario”; ma il discorso può essere esteso anche all'Ente provinciale nel momento in cui esprima pareri “di conformità” invece che “di compatibilità” (come previsto dalla legge di governo del territorio), indicandoli come “prevalenti” agli effetti della l.r. 12/2005 sebbene volti a modificare elaborati del Piano delle Regole o del Piano dei Servizi.

Ultimo aspetto da considerare, che per alcuni aspetti si ricollega al precedente punto e chiude la riflessione proposta, è il tema del monitoraggio “qualitativo” del prodotto PGT (come anche PTCP o altro strumento di governo del territorio), che sia teso non tanto e non solo alla valorizzazione delle così dette “buone pratiche”, ma soprattutto (e c'è del rammarico nel dover evidenziare la presente necessità) come momento di “verifica di merito dello strumento pianificatorio” funzionale a testare se effettivamente, nella traduzione ed applicazione della norma di legge, siano stati seguiti i disposti e i principi definiti dalla l.r. 12/2005 e s.m.i., e non logiche di “opportunità” e “discrezionalità”... non è possibile che la regola aurea dell'urbanistica e della pianificazione del territorio sia, come taluni ritengono e professano, che “la norma debba essere sistematicamente da interpretare”.

pian. Chiara Panigatta

4.7. Ordine Architetti PPC della Provincia di Mantova

Commissione Territorio (arch. Francesco Cappa)

APPUNTI CRITICITÀ LR12/05

Giugno 2012

PREMESSE

Dopo la L.U.R. n. 51 del 1975, antesignana d'innovazioni divenute col tempo patrimonio della cultura nazionale in materia, a livello legislativo, l'Assessorato competente scelse di non procedere ad una sua immediata ed integrale riformulazione, dando corso ad interventi mirati su singoli settori, mediante specifiche leggi, informate ad un medesimo criterio di *semplificazione e decentramento*.

Così si consolidò una chiara linea di tendenza, che accentuò la logica della programmazione rispetto a quella della pianificazione tradizionalmente intesa, facendo prevalere *“il progetto”* sul *“piano”*, la *“programmazione negoziata”* sul *“piano vincolistico”* promosso nell'ultimo quarto del Secolo scorso per battere la *“rendita fondiaria”*.

Incardinata sulla struttura della L.R. n. 9/1999 relativa ai Programmi Integrati d'Intervento, che a sua volta scaturiva dalle precedenti esperienze *“Adamoli”* (L.R. n. 23/1990) e *“Verga”*, s'ispirò:

- alla **SUSSIDIARIETA'**, sia verticale, cioè tra Enti: Regione, Provincia e Comuni, che orizzontale, cioè tra le Amministrazioni comunali ed i loro cittadini, che guadagnano spazi di libertà e di responsabilità nella gestione del territorio, come promotori ed attuatori di proposte di trasformazione urbana;
- alla **SOSTENIBILITA'** delle scelte di pianificazione, intesa non solo sotto il profilo strettamente ambientale, ma anche sotto quello sociale ed economico; perciò, ogni atto di programmazione e pianificazione territoriale deve garantire una maggiore equità sociale, attraverso la diffusione di pari occasioni di sviluppo (perequazione);
- alla **PARTECIPAZIONE**, intesa come possibilità per i cittadini di concorrere alla definizione delle scelte di Governo del territorio, attraverso il potenziamento e l'accessibilità al pubblico dei Sistemi informativi e conoscitivi;
- alla **FLESSIBILITA'** della pianificazione territoriale, intesa come confronto e verifica, continua e dinamica, fra i diversi strumenti di

governo del territorio, superando l'eccessiva rigidità prodotta dal precedente modello di pianificazione, gerarchico ed a cascata;

Anche la genesi della Legge fu innovativa, con un percorso piuttosto articolato e lungo che si sviluppò tra il Settembre 2001 ed il Febbraio 2005.

La Giunta lombarda, appunto nel Settembre 2001, pubblicò le "Linee guida per la riforma urbanistica regionale", redatto da un Gruppo di lavoro interdisciplinare, costituito poco più di un anno prima (luglio 2000).

Tra il Novembre 2001 ed il Luglio 2002, il medesimo Gruppo di lavoro, elaborò una bozza di articolato da proporre all'esame: del Politecnico di Milano, di Amministratori locali, Autorità territoriali, Associazioni di categoria; tra questi, la Consulta regionale degli Architetti e l'INU che organizzarono appositi Convegni, producendo una buona messe osservazioni, accolte in massima parte.

Nel Luglio 2003, la Giunta licenziò il testo definitivo e lo ha trasmise al Consiglio per l'approvazione.

L'iter si concluse appunto nel Febbraio 2005 e divenne Legge entrando in vigore nel marzo del 2005.

La stesura originale della Legge, inoltre, riprese buona parte dei concetti esposti nel documento programmatico approvato nell'ambito del IV Congresso nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, sul tema del "Governo del territorio", cioè la necessità:

- a) di esaltare la partecipazione dei cittadini alla formazione e definizione del disegno urbano e dei bisogni reali sul territorio (espressa nell'art. 2), col fondamentale apporto dell'**Architetto**, quale coordinatore delle figure Professionali che saranno chiamate alla produzione dei progetti di settore;
- b) di approfondire tematiche che coinvolgano anche l'ambiente, il paesaggio, l'archeologia, l'architettura, l'ecosistema, l'economia, le trasformazioni sociali ed antropiche, per ridurre i guasti prodotti dalle esperienze passate (espressa nell'art. 8);
- c) di attivare processi di pianificazione che giungano ad una trasformazione del territorio attraverso un'equilibrata crescita *programmata e progettata*, cioè ad un "*piano*" che si attua per *progetti urbani*, all'interno di un sistema coordinato e coerente che consenta di ottenere un assetto organizzato ed un'elevata qualità architettonica in grado di esaltare lo stato dei luoghi, oltre che, un maggior controllo,

nella costruzione della Città pubblica, dell'armatura urbana e dei servizi, legando i processi di pianificazione alla programmazione delle opere pubbliche ed ai processi di concertazione pubblico-privato, nella logica del raggiungimento del più alto livello del pubblico interesse;

- d) di evitare le ristrettezze di un sistema normativo troppo prescrittivo che, in passato, non riuscì a produrre qualità, sia urbana che territoriale.

Per questo, la nostra categoria, accolse con favore questo articolato normativo che avrebbe restituito all'**Architetto** la libertà d'impostare metodologie e di costruire modelli flessibili in grado di produrre soluzioni consone ad ogni singola realtà locale, lasciando spazio alla sua esperienza ed alla sua capacità propositiva, in una parola, alla sua Professionalità.

Una legge che avrebbe dovuto essere concreta ed immediata:

- a) concentrando le procedure e snellendone i percorsi (P.A. in Variante anche ordinaria al P.G.T.), con possibilità di affidare agli operatori privati l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo senza gara – almeno per gl'importi sotto soglia comunitaria (circa 5.000.000 €);
- b) riducendo all'essenziale i tempi burocratici d'attuazione degli interventi (P.A. approvati dalla Giunta con tempi di pubblicazione/osservazione dimezzati e Permessi di costruire Convenzionati - per cambi d'uso che presuppongano la carenza di standard o l'inadeguatezza delle OO.UU.), e prevedendo l'inefficacia degli atti assunti, qualora l'Organo deliberante non provveda alla relativa approvazione entro termini perentori (artt. 13-7° comma e 14 – 4° comma).

Invece, tutto s'infranse, contro sentenze della Corte europea e conseguenti restrittive applicazioni dei legislatori nostrani, che almeno sino al 2011, censurarono la facoltà di affidare senza gara le opere a scomputo, oppure, s'infranse contro ondivaghe disposizioni legislative, che hanno riportato di nuovo in capo al Consiglio comunale, l'approvazione dei Piani Attuativi, almeno nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

A sette anni dalla sua emanazione, la Legge regionale lombarda, manifesta alcune criticità e viene disattesa in alcuni aspetti di fondamentale importanza, legati in particolare alla sostenibilità economica delle previsioni di P.G.T.

Criticità:

S.I.T.

- a) Viene gestito esclusivamente sotto il profilo informatico, con tolleranze di errore sicuramente sproporzionate alla scala di riferimento (4 mq. sulla geometria dei poligoni per cartografia 1:10.000, ovvero, sovrapposizioni fra poligoni dell'ordine del decimo di millimetro non evidenziabili con normali programmi Arcmap);
- b) Variazioni continue della "Guida alla consegna del PGT in formato digitale" con richiesta di aggiornamento dati all'ultima edizione (aprile 2012), che costringe i Comuni "virtuosi", che hanno approvato i propri atti di pianificazione nei termini di legge (entro il 2009), a gravosi adempimenti, anche in occasione di semplici Varianti introdotte da Piani attuativi o rettifiche dovute ad errori materiali (art. 14bis);
- c) Sospensioni temporanee della pubblicazione, con richieste d'integrazione che si susseguono nel tempo, in contrasto con le stesse disposizioni regionali che prevederebbero tale possibilità una sola volta entro 15 giorni dall'inoltro degli atti;
- d) Discrepanza tra i confini comunali, cosiddetti "buchi", correlati ad errori della Carta tecnica regionale, evidenziabili tramite la sovrapposizione con le mappe catastali. I Comuni che riscontrano tali differenze sono tenuti a condividerle coi Comuni contermini mediante apposite dichiarazioni da inoltrare alla Regione.

BASE CARTOGRAFICA

Piano Territoriale Regionale, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e Documento di Piano, su carta Tecnica regionale.

Piano delle Regole e Piano dei Servizi, unitamente ai correlati piani di settore, su base catastale georeferenziata (Database Topografico).

Con le difficoltà prima richiamate per il SIT in merito alla corrispondenza dei confini territoriali.

COMUNI CON POPOLAZIONE <= A 2000 Ab.

Unico atto articolato in D.P., P.di R. e P.S. con validità a tempo indeterminato; D.P. verificato ed aggiornato con periodicità almeno quinquennale.

- a) Come possono giuridicamente coesistere in unico atto strumenti conformativi delle proprietà (P.di R. e P.S.) ed il D.P. non conformativo delle proprietà (comma 3 – articolo 8) ?

- b) Non sarebbe meglio favorire con misure incentivanti, anche economiche, la predisposizione di strumenti intercomunali con adeguata soglia minima territoriale ??

Quadro Conoscitivo del DOCUMENTO di PIANO

(art. 8 – comma 1)

Difficoltà nella definizione:

- delle aree d'interesse archeologico, spesso individuate in modo puntiforme dalle competenti Soprintendenze; queste ultime, peraltro, non rilasciano alcun documento nemmeno di “presa visione” dell'elaborato appositamente predisposto; lasciando ai singoli Comuni un'ampia discrezionalità che può sfociare nell'arbitrarietà, quindi nell'estrema debolezza giuridica del vincolo stesso;
- dei perimetri degli Habitat naturali, dei S.I.C., ecc., spesso non riportati cartograficamente in modo coerente con i provvedimenti emanati dagli Enti competenti;
- dei tracciati degli elettrodotti; per avere informazioni esaustive bisogna conoscere quali sono le Società competenti per ogni tipologia di tensione: Alta, Media e Bassa; Terna Spa fornisce indicazioni esclusivamente per le linee ad alta tensione; Enel Distribuzione Spa, piuttosto che altre, delle linee di media; spesso poco disponibili a dare informazioni e conseguente materiale cartografico; in questo senso, qualche aiuto potrebbe scaturire dall'obbligo dell'istituzione dell'*Ufficio unico per interventi nel sottosuolo*, nei Comuni con pop. > 10.000 ab. e del “*Catasto del sottosuolo*”, introdotti dalla L.r. n. 7/2012;

PIANO delle REGOLE

(art. 11 – comma 2)

... nel P.di R. è inoltre regolamentata la cessione gratuita al Comune delle aree destinate nei P.A. e nei P.I.I. alla realizzazione di opere di urbanizzazione.

Perché questa commistione tra atti ?? meglio lasciarla al D.P. che già definisce gli Ambiti di Trasformazione od al P.S. che regola i Servizi e ne determina già la quantificazione (art. 9, comma 7)

Procedura di approvazione degli atti del P.G.T.

(art. 13 – comma 6 – pareri A.S.L. ed A.R.P.A.)

Sarebbe opportuno che la Giunta Regionale emanasse degli indirizzi per impedire prescrizioni da parte di questi Enti che non colgono la volontà del legislatore di superare la rigida ripartizione delle vecchie Zone Territoriali Omogenee. Spesso questi ultimi propongono l'inserimento di fasce d'interposizione interfunzionale, invece sarebbe più corretto affidare alle N.T.A. la definizione di parametri e specifiche d'insediamento elaborati sulla scorta delle risultanze dei Piani di zonizzazione acustica, piuttosto che, delle verifiche di sostenibilità e compatibilità effettuate in sede di V.A.S.

Contenuti del PIANO TERRITORIALE di COORDINAMENTO PROVINCIALE

(art. 15 – comma 4)

La definizione degli ambiti destinati all'attività **agricola d'interesse strategico**, è affidata al P.T.C.P., **acquisite le proposte dei Comuni** (in quale fase ???), il tutto analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuarle a scala comunale.

Inoltre l'art. 18, comma 2, lettera c) stabilisce che dette previsioni abbiano efficacia precrittiva e prevalente sugli atti del P.G.T., solo fino all'approvazione del P.G.T.

In realtà l'art. 15, comma 5, prevede per i Comuni che intendano apportare modifiche alle prevalenti previsioni del PTCP, l'applicazione dei commi 5 e 7 dell'articolo 13, con una procedura piuttosto articolata se non farraginosa, peraltro, riferita al documento di piano e non al piano delle regole.

In questi casi, sembrerebbe più opportuno prevedere una procedura di automatico recepimento da parte del PTCP, oppure di automatica prevalenza delle previsioni comunali di maggior dettaglio, su quelle provinciali.

Disciplina degli interventi

Necessità di coordinare tra loro i disposti dell'art. 44, comma 10 e dall'art. 64 commi 2 e 7, che sembrano non coerenti se non addirittura contraddittori.

(art. 64 – comma 2)

Il recupero dei sottotetti esistenti è classificato come **ristrutturazione edilizia**, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettera d). (Sarebbe meglio precisare “ qualora non comporti l'incremento della volumetria “ – vedi

possibilità, nei casi previsti dal comma 1, di modificare le altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde).

(art. 64 – comma 7)

La realizzazione degli interventi di recupero ... (dei sottotetti) comporta la corresponsione degli OO.UU., nonché del contributo commisurato al costo di costruzione, calcolati ... secondo le tariffe ... per le opere di **nuova costruzione**.

(art. 44, comma 10) (Oneri di urbanizzazione)

Per gli interventi di ristrutturazione (comma 8 - non comportanti demolizione e ricostruzione) gli oneri di urbanizzazione sono quelli riguardanti gli interventi di nuova costruzione, **ridotti della metà**.

Aspetti disattesi della Legge

L'art. 8 – comma 2, lettera d) richiederebbe la dimostrazione della compatibilità ECONOMICA delle politiche di intervento, previste dal **Documento di piano**, con le risorse economiche attivabili dalla Pubblica Amministrazione. (verifica ampiamente disattesa)

Allo stesso modo, secondo l'art. 9 – comma 3, il **Piano dei Servizi** dovrebbe quantificare i costi per l'adeguamento dei servizi esistenti e individuarne le modalità d'intervento ed analogamente, dovrebbe indicare le necessità di sviluppo ed integrazione dei medesimi, in relazione alle previsioni di crescita individuate dal D.P., quantificandone i costi e prefigurandone le modalità di attuazione.

Inoltre, secondo il successivo comma 4, il **Piano dei Servizi** dovrebbe esplicitare la sostenibilità dei costi ... anche in rapporto al Programma triennale delle OO.PP., nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta dei ...privati.

Prassi ampiamente disattesa per entrambe gli adempimenti.

Infine, in base al comma 8, entro il 31/12/2012, il **Piano dei Servizi** dovrebbe essere integrato, per quanto riguarda l'infrastrutturazione del sottosuolo, con le disposizioni del Piano Urbano Generale dei Servizi nel Sottosuolo (P.U.G.S.S.), ma la maggior parte dei Comuni è in estrema difficoltà, soprattutto per mancanza di adeguate risorse economiche, oltre che, della necessaria documentazione.

Tale operazione potrebbe essere delegata alle Società multi utility che gestiscono alcune di queste tipologie di servizi (acquedotti, fognature e relativi impianti di depurazione), ma, alcune di loro, ritengono non praticabile detta soluzione perché ampliherebbe le loro responsabilità nella

gestione d'infrastrutture di pertinenza di altre Società (energia elettrica, telecomunicazione, ecc.) e potrebbe produrre conflittualità con le singole Amministrazioni locali, qualora queste ultime proponessero l'ampliamento di ambiti edificabili o l'inserimento di nuovi ambiti, in contesti carenti d'infrastrutture.

L'obbligatorietà dell'istituzione dell'*Ufficio unico per interventi nel sottosuolo*, nei Comuni con pop. > 10.000 ab., introdotta dalla L.r. n. 7/2012, acquirà, se possibile, il problema, ovviamente per l'endemica già ribadita mancanza di adeguate risorse.

Un ultimo aspetto assolutamente disatteso riguarda il **Supporto agli Enti locali** previsto dall'art. 23 – comma 2, che recita testualmente “La Giunta regionale promuove,..., corsi di formazione al fine di assicurare le necessarie professionalità per la predisposizione degli atti di programmazione e pianificazione”.

4.8. Ordine Architetti PPC della Provincia di Monza e Brianza

Commissione Territorio (presidente: arch. Fabiola Molteni)

PRINCIPALI CRITICITA' DELLA LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, N. 12 E S.M.I.

Luglio 2013

Il presente documento viene predisposto al fine di evidenziare le principali criticità applicative della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 *“Legge per il governo del territorio”*.

Gli argomenti di interesse sono di seguito indicati:

- 1) Prorogabilità del Documento di Piano scaduto: modifiche introdotte alla legge n. 12 del 2005 dalla legge regionale 4 giugno 2013, n. 1;
- 2) Modifiche al PGT: comparazione tra la legge 12/2005 e la legge regionale piemontese n. 56 del 1977;
- 3) Disciplina degli standard: rapporti tra la legge 12/2005 e il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444;
- 4) Standard qualitativo e normativa sui contratti pubblici: rapporti tra la legge 12/2005 ed il d. lgs. 163/2006;
- 5) Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso: rapporti tra la legge 12/2005, D.P.R. 380/2001 ed art. 117 Cost.

1. Prorogabilità del Documento di Piano scaduto: modifiche introdotte alla legge n.12/2005 dalla legge regionale n. 1 del 2013.

L'art. 8, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 prevedeva, originariamente, che il documento di piano avesse durata quinquennale e che fosse sempre modificabile. Scaduto tale termine, il Comune avrebbe dovuto approvare un nuovo documento di piano.

L'art. 2, comma 1 della legge regionale 4 giugno 2013 n. 1 ha modificato la citata disposizione, prevedendo che *“il documento di piano ha validità quinquennale ed è sempre modificabile. **Il Consiglio Comunale ha facoltà di prorogare al 31 dicembre 2013 la validità del documento di piano approvato entro il 31 dicembre 2009. Scaduti tali termini il Comune provvede all'approvazione di un nuovo documento di piano; in caso di inadempienza si applicano le norme di cui all'articolo 25, comma 7”***.

La norma non detta alcuna specifica disposizione in ordine ai piani che sono stati approvati entro il 31 dicembre 2009, ma che alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2013 sono scaduti, essendo decorso il termine quinquennale di validità previsto dall'art. 8 della legge n.12 del 2005, non modificato dalla legge n. 1 del 2013.

Si deve quindi verificare se possa legittimamente disporsi la proroga di un documento di piano approvato entro il 31 dicembre 2009, ma scaduto al momento di entrata in vigore della legge n. 1 del 2013, oppure se la disposizione da ultimo introdotta possa applicarsi esclusivamente ai documenti di piano approvati entro il citato termine e non scaduti.

Appare maggiormente conforme al dato legislativo, ed alla ratio della riforma, l'interpretazione più restrittiva, dovendosi infatti ritenere che si possano prorogare soltanto i documenti di piano non scaduti.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3768) *“la proroga di un atto può essere legittimamente disposta solo quando il termine di efficacia dello stesso non sia ancora scaduto, e non abbia diversamente inciso in maniera determinante e sostanziale sulle posizioni soggettive dei destinatari”*.

Con riferimento agli strumenti di pianificazione urbanistica la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 21 giugno 2001, n. 3349) ha chiarito che si *“può ipotizzare anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, in presenza di una specifica autorizzazione legislativa, ma deve pur sempre ammettersi che la proroga, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, valido ed efficace, non può operare allorché l'autorizzazione legislativa intervenga quando il piano originario sia già scaduto”*.

L'applicazione di tali principi giurisprudenziali determina l'impossibilità di prorogare i piani già scaduti, potendosi ipotizzare l'adozione di un atto di proroga soltanto ove i piani siano ancora validi ed efficaci.

Ciò anche a fronte del preciso obbligo – nascente dal medesimo art. 8, comma 4 della legge n. 12 del 2005 - da parte delle Amministrazioni comunali di adottare un nuovo documento di piano a seguito della decorrenza del termine di efficacia del piano originario.

2. Modifiche al PGT: comparazione tra la legge n. 12/2005 e la legge regionale piemontese n. 56 del 1977;

La legge regionale n. 12 del 2005 consente la modifica degli elaborati costituenti il PGT (documento di piano, piano dei servizi, piano delle regole) senza però dettare né disposizioni di carattere generale in ordine alla disciplina delle varianti, né disposizioni specifiche che differenzino il procedimento di variante con riferimento alla natura delle modifiche (sostanziali o meno).

Si tratta di una criticità sostanziale, dovendosi quindi seguire – anche per varianti limitate a specifiche zone del territorio comunale – il procedimento (unico) per l'adozione e la successiva approvazione del PGT.

A fini comparativi può essere utile prendere in esame la legge regionale piemontese 5 dicembre 1977 n. 56 che reca, contrariamente alla legge n. 12 del 2005, una disciplina più dettagliata delle varianti.

L'art. 17, comma 2 della legge 56 del 1977 distingue innanzitutto tra varianti generali e varianti parziali.

Tra le prime si annoverano le varianti che interessano l'intero territorio comunale e/o modificano l'intero impianto strutturale, urbanistico o normativo, del PRG (piano regolatore comunale, equivalente al PGT).

Tra le seconde si ricomprendono quelle che:

- non modificano l'impianto strutturale del PRG vigente, con particolare riferimento alle modificazioni introdotte in sede di approvazione;
- non modificano in modo significativo la funzionalità di infrastrutture a rilevanza sovracomunale, non riducono o aumentano la quantità globale delle aree per servizi per più di 0,5 mq per abitante;
- non incrementano la capacità insediativa residenziale, le superfici territoriali o gli indici di edificabilità in percentuali differenziate a seconda delle dimensioni del comune;
- non incidono sulla classificazione idrogeologica e non modificano le aree di tutela paesaggistica individuate nel PRG.

Quanto alle varianti generali, esse possono essere legittimamente introdotte mediante l'ordinario procedimento di formazione del PRG che prevede la fase di adozione – previa convocazione della conferenza di servizi c.d. di “copianificazione” prevista dall'art. 15 della legge n. 56 del 1977 – a cui partecipano Regione, Provincia e Comune, la proposizione delle osservazioni da parte dei cittadini interessati e dalle Amministrazioni, e la successiva approvazione da parte del Consiglio Comunale, con contestuale approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni.

Concluso tale procedimento, il piano approvato viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai fini dell'entrata in vigore.

Il procedimento che conduce all'approvazione di varianti parziali è assai più semplice ed accelerato, essendo previsto, in particolare, un termine per le osservazioni più breve (trenta giorni invece di sessanta) e la sola competenza del Consiglio comunale all'adozione ed all'approvazione delle varianti, non dovendosi ricorrere allo strumento della "conferenza di copianificazione" – particolare tipologia di conferenza di servizi a cui partecipano Regione e Provincia ai fini di valutare la compatibilità del PRG con gli strumenti urbanistici sovraordinati – previsto invece dall'art. 15 della legge.

Nemmeno è richiesta, ai fini dell'entrata in vigore, la pubblicazione della variante sul Bollettino Ufficiale, essendo sufficiente la pubblicazione all'albo pretorio o sul sito Internet del Comune.

Viene quindi operata, da parte del legislatore piemontese, una assai utile distinzione tra varianti in ordine alla natura delle medesime, da cui discende anche una diversa modalità procedimentale di approvazione, in considerazione degli effetti concretamente spiegati sulla disciplina pianificatoria.

La legge n. 12 del 2005 non contiene alcuna disciplina in merito: ciò costituisce quindi una evidente criticità.

3. Disciplina degli standard: rapporti tra la legge 12/2005 e il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444;

La disciplina legislativa contenuta nella legge 12/2005 in materia di *standard* potrebbe porre problemi di compatibilità con la disciplina nazionale contenuta nell'art. 41 *quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 – inserito dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967 – nonché nel successivo 2 aprile 1968 n. 1444.

Tale D.M. contiene le disposizioni di dettaglio della legge con riferimento ai *"limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967"*.

Le citate disposizioni nazionali si inserivano in un contesto che - sotto il profilo della ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni – riservava alla potestà legislativa regionale, seppure nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, e nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni, la materia “urbanistica” (art. 117, vecchio testo, Cost.), intendendola come materia concernente “la disciplina dell'*uso del territorio* comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente”.

La disciplina degli *standard* dettata dal D.M. ha una impostazione meramente quantitativa, dovendosi assicurare la dotazione minima inderogabile per abitante – insediato o da insediare – di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o parcheggio.

La logica che ha invece ispirato il legislatore regionale lombardo – e che trova espresso riscontro negli artt. 9, 87 e 90 della legge n. 12 del 2005 – ha una portata prevalentemente qualitativa, potendo infatti l'operatore, ove la quota di *standard* riferito all'ambito di trasformazione sia già soddisfatta, realizzare direttamente attrezzature o servizi pubblici contenuti nel Piano dei Servizi.

Le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione – ed in particolare all'art. 117 Cost. – non hanno inciso sul riparto di competenze tra Stato e Regioni poiché la materia “governo del territorio” – all'interno della quale va annoverata la materia “urbanistica” – viene attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Si tratta quindi di verificare se la disciplina di carattere nazionale, improntata alla logica “quantitativa” di cui al D.M. 1444/1968 costituisca principio di carattere generale – e quindi vincolante per le Regioni – oppure possa essere derogato da parte del legislatore regionale, che potrebbe quindi prevedere una disciplina degli *standard* di carattere qualitativo.

La disciplina contenuta nella legge n. 12 del 2005, benché abbia espressamente previsto il ricorso allo *standard* qualitativo, contiene comunque un richiamo alla disciplina nazionale contenuta nel D.M.: l'art. 9, comma 3 della legge espressamente pone l'obbligo di rispettare una dotazione minima di 18 mq per abitante di aree di interesse pubblico o per attrezzature pubbliche.

Viene quindi effettuato un ragionevole bilanciamento tra la disciplina nazionale – il cui limite viene comunque rispettato – e la innovazione

introdotta con riferimento allo *standard* qualitativo; il sistema ideato dal legislatore lombardo pare quindi rispettoso del riparto di competenze dettato dall'art. 117 Cost. con riferimento alla legislazione concorrente in tema di "governo del territorio".

Non risulta però chiaro se tale limite di 18 mq. per abitante abbia natura di principio generale della materia, che deve essere rispettato in ogni caso dalle Regioni, oppure possa essere totalmente derogato o sostituito dal legislatore regionale.

E' quindi auspicabile un intervento del legislatore – nazionale – sul punto.

4. Standard qualitativo e normativa sui contratti pubblici: rapporti tra la legge 12/2005 e il d. lgs. 163/2006;

Il combinato disposto degli artt. 9, 87 e 90 della legge n. 12/2005 consente espressamente al privato, qualora la dotazione minima di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico sia già soddisfatta, di proporre all'Amministrazione la realizzazione di opere ed attrezzature pubbliche previste dal Piano dei Servizi in aggiunta a quelli esistenti, tali opere aggiuntive costituiscono il c.d. *standard* qualitativo.

La legge n. 12/2005 omette però di precisare se anche in tale caso trovi applicazione l'art. 32 del d.lgs. 163 del 2006 che obbliga il privato che intenda realizzare direttamente opere di urbanizzazione a scomputo, l'obbligo della gara pubblica.

Sul punto è intervenuta recentemente la deliberazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 66 del 3 novembre 2010, secondo cui anche per la realizzazione delle opere costituenti il c.d. *standard* qualitativo è necessario rispettare il disposto dell'art. 32 del d. lgs. 163 del 2006 e, conseguentemente, individuare il contraente con gara pubblica.

Tale deliberazione si basa sulle seguenti considerazioni:

- I cosiddetti *standard* di qualità sono opere di urbanizzazione al pari delle opere da realizzarsi a scomputo;
- La sentenza del TAR Lombardia, sez. II, 4 dicembre 2007, n. 6541 ha affermato che l'art. 32 del D. Lgs. 163/2006 ha ormai trasfuso nell'ordinamento italiano il principio della gara per le opere di urbanizzazione secondaria rilevando che "*ciò che conta è che si tratta di opere pubbliche il cui affidamento non può essere sottratto alle regole di evidenza pubblica dettate sia con riferimento ai lavori di rilevanza comunitaria che sotto soglia*".

- La vigente normativa non distingue tra opere di urbanizzazione primaria ed opere di urbanizzazione secondaria che debbono essere ricondotte, a prescindere dal loro importo, ricondotte nell'alveo del Codice dei contratti e distinte unicamente sotto il profilo della procedura applicabile.

La posizione assunta dall'Autorità di vigilanza non è però condivisibile, in quanto contrastante con il successivo art. 33 del d. lgs. 163/2006 che – in applicazione del tradizionale divieto di costituire centrali di committenza – impedisce alle Amministrazioni aggiudicatrici di assegnare a soggetti terzi la funzione di stazione appaltante.

Il divieto di trasferire la funzione di stazione appaltante corrisponde al principio generale di non derogabilità delle competenze. La stessa giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1577) ha precisato che nella materia dei contratti pubblici l'autorità amministrativa, per evitare modificazioni della competenza fissata da norme primarie, può legittimamente delegare proprie funzioni e potestà a terzi solo nei casi espressamente stabiliti dalla legge.

Il citato art. 32 costituisce norma eccezionale e di stretta interpretazione, ne consegue che non può essere applicata ove il privato intenda realizzare opere costituenti il c.d. *standard* qualitativo, trattandosi di ipotesi non prevista dalla legge, contrastando tra l'altro l'interpretazione estensiva con il divieto di costituire centrali di committenza previsto dall'art. 33 del Codice.

5. Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso: rapporti tra la legge 12/2005, D.P.R. 380/2001 ed art. 117 Cost.;

La disciplina del mutamento di destinazione d'uso senza opere dettata negli artt. 51 e ss. Della legge n. 12/2005 pone seri problemi di compatibilità sia con il T.U. Edilizia (D.P.R. 380/2001), sia con il riparto di competenze legislative operato dall'art. 117 Cost. in materia di governo del territorio.

Quanto al primo profilo, occorre evidenziare come le disposizioni contenute nella legge regionale comportino una sostanziale liberalizzazione delle destinazioni d'uso: in tal senso può interpretarsi l'art. 51, comma 1 della legge n. 12/2005, secondo cui *“le destinazioni principali, complementari, accessorie o compatibili, come sopra definite, possono coesistere senza limitazioni percentuali ed è sempre ammesso il*

passaggio dall'una all'altra, nel rispetto del presente articolo, salvo quelle eventualmente escluse dal PGT".

In caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie, difforme però dalle previsioni urbanistiche comunali, si applica la sanzione pecuniaria pari all'aumento di valore venale dell'immobile pari all'aumento di valore venale dell'immobile, come previsto dall'art. 53, comma 2, della legge regionale n. 12/2005.

In ragione di ciò, il mutamento di destinazione d'uso senza opere deve ritenersi sempre ammesso, fatto salvo il pagamento di una sanzione pecuniaria in caso di contrasto con gli strumenti urbanistici.

Di fatto, quindi il legislatore regionale ha liberalizzato il mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie.

Appare quindi evidente l'esistenza di una chiara criticità con riferimento ai rapporti tra legislazione regionale e legislazione nazionale, poiché, ad esempio, l'art. 32, comma 1, del D.P.R. 380/2001 qualifica come "variazione essenziale" – sanzionata ai sensi dell'art. 31 del citato D.P.R. con l'obbligo di demolizione e rimessione in pristino – il mutamento di destinazione d'uso – anche senza opere edilizie – comportante una variazione degli standard previsti dalla legislazione, sia regionale (art. 9, l. 12/2005), sia nazionale (art. 3 e ss. D.M. 2 aprile 1968, n. 1444) di riferimento.

In una diversa, per quanto connessa, prospettiva si deve inoltre evidenziare che la liberalizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere può porre problemi di compatibilità anche con la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni operata dall'art. 117 Cost. che, per quanto attiene la materia governo del territorio, attribuisce alle seconde la competenza a dettare la disciplina di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Ove l'art. 11 del D.P.R. fosse considerato principio fondamentale della materia, non derogabile da parte delle Regioni, si profilerebbero forti dubbi sulla costituzionalità della disciplina contenuta negli artt. 51 e ss. L.R. n. 12/2005, avendo il legislatore regionale travalicato l'ambito di competenza come delineato dall'art. 117 Cost.

Una ulteriore ragione di criticità della disciplina del mutamento di destinazione d'uso si ravvisa con riferimento all'art. 52, comma 3-bis che, ai fini dell'assentimento del mutamento di destinazione d'uso finalizzato alla creazione di un luogo di culto, richiede l'ottenimento del permesso di costruire.

Tale disposizione presenta evidenti profili di incostituzionalità, con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto viene operata una evidente ed irragionevole discriminazione tra i cambi di destinazione d'uso riferiti ad alcuni edifici particolari (luoghi di culto, centri sociali), imponendo solo per questi l'obbligo del permesso di costruire ed i cambi d'uso che si riferiscono ad altre opere; siffatta disparità di trattamento si appalesa ancor più grave anche in considerazione dell'avvenuta liberalizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere introdotta dalla legge n. 12/2005.

4.9. Ordine Architetti PPC della Provincia di Pavia

Commissione Urbanistica (responsabile: arch Massimo Giuliani)

TEMI ED ELEMENTI IN MERITO ALLA IPOTESI DI REVISIONE SOSTANZIALE DELLA L 12/2005

Febbraio 2013

1. Potrebbe essere opportuno meglio definire a livello normativo la possibilità di utilizzo dello strumento della perequazione e dei meccanismi che ne regolano l'efficacia;
2. E' auspicabile un maggiore svicolo di indicazioni tipologiche e morfologiche degli edifici sempre più già all'interno dei piani (troppo spesso si indicano, tipi di coperture, tipi di finiture, tipi di materiali da utilizzare, vietando di fatto, di realizzare edifici con linguaggi contemporanei).
3. La legge 12 non è riuscita a produrre piani con attente valutazioni dei problemi di trasporto nelle città, nelle aree urbane in genere, non aggiungendo nulla, di fatto, alla 51/75. Non sono stati studiati i problemi della mobilità e neppure sono stati raccolti dati per le più elementari analisi.
4. La legge 12 non ha indotto efficacemente il governo del processo di costruzione della città e del territorio. Gli interventi, siano pubblici, siano privati, non sono stati sottoposti ad una scala di priorità, una gerarchia, una progettualità per fasi consecutive di realizzazione, base del processo di governo.
5. Sebbene i documenti di piano debbano avere contenuti strategici, questi spesso non delineano strategie, ma unicamente corrente amministrazione della prassi urbanistica.
6. Al fine di verificare l'efficacia della norma sarebbe opportuno non introdurre ulteriori modifiche, alle numerose già effettuate, così da consentire la comprensione delle cause-effetto dell'applicazione della norma.
7. Alla stessa stregua del tema della mobilità, la norma non affronta in modo chiaro la questione energetica, dimensionando consumi e impatti sull'ambiente.
8. La norma non esplicita e rende centrali, i temi e gli indicatori di monitoraggio (soprattutto il consumo di suolo, la relazione tra

popolazione residente e reddito o rendite immobiliari, la mobilità, gli inquinanti, il consumo energetico) che sarebbe opportuno rendere omogenei in tutto il territorio regionale.