

La nuova legge lombarda per il governo del territorio: Profili di tutela ambientale nella pianificazione comunale

Veronica Dini

L'11 marzo scorso è stata promulgata la legge regionale lombarda sul Governo del Territorio (L.R. 12/2005). Si tratta di un provvedimento importante, non solo per gli effetti che la sua applicazione avrà sul territorio lombardo, ma anche per le evidenti e significative similitudini con il testo di legge di analogo contenuto, attualmente in discussione in Parlamento (progetto di legge Lupi-Mantini), destinato a sostituire la legge urbanistica n° 1150/1942.

Un'osservazione preliminare attiene al campo di applicazione della normativa: come si legge nell'art. 7, infatti, la legge si applicherà, nell'immediato, solo ai Comuni con oltre 15.000 abitanti; *"per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, la Giunta Regionale ...emana, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, criteri volti a individuare quali tra i contenuti del PGT di cui agli artt. 8, 9 e 10 devono obbligatoriamente essere previsti nei PGT di tali Comuni, la cui approvazione è conseguentemente subordinata all'entrata in vigore dei predetti criteri"*. Ad oggi, dunque, la legge interessa un numero esiguo di Amministrazioni.

Il quadro normativo

La legge regionale n° 12/2005 si intitola "Governo del Territorio", in coerenza con il nuovo testo degli artt. 117 e 118 Cost., così come modificati dalla Legge Costituzionale n° 3/2001, secondo cui spetta alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di legislazione concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Tra le materie elencate nell'art. 117, infatti, figura il governo del territorio.

Certo non sono estranei alla nuova legge i principi di sussidiarietà, cooperazione e perequazione già introdotti dalla normativa nazionale e suggeriti dalla giurisprudenza anche costituzionale, né quelli di partecipazione, contenuti nella L. 15/2005 (di modifica della L. 241/1990): il testo normativo, peraltro, non ne specifica i contenuti e non chiarisce i termini della loro applicazione, lasciando prevedere non pochi problemi di carattere pratico.

I contenuti della riforma

1. La legge regionale si pone come un testo unico, che abroga l'intera normativa regionale di settore approvata tra il 1975 e il 2005 e disapplica le norme statali che non costituiscono norme fondamentali in materia di governo del territorio.

Di particolare rilevanza è, tra l'altro, la disapplicazione del D.M. 1444/1968: la nuova legge regionale, infatti, abbandona il criterio della suddivisione del territorio in aree omogenee, determinando, all'interno del piano dei servizi, quantità minime per servizi pubblici di interesse pubblico o di interesse generale non ripartiti per categorie. Analogamente prevede la proposta

di legge nazionale sul Governo del Territorio.

Non invece sono state intaccate – né potevano esserlo – le norme regionali di protezione dell'ambiente, che pure hanno forti connessioni con la disciplina dell'urbanistica: si fa riferimento, ad esempio, alla L.R. 13/2001 in tema di inquinamento acustico, al D.P.R. 142/2004 per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico da traffico veicolare e alla L.R. 39/2004 sul risparmio energetico.

2. Passando all'analisi puntuale dei contenuti del nuovo testo legislativo, va innanzitutto segnalato che la L.R. 12/2005 sancisce il debutto ufficiale del controverso modello del piano "direttore", costituito esclusivamente da indici e funzioni per le aree di trasformazione e attuato con ampia libertà dai piani attuativi, di competenza della Giunta comunale.

Ciò posto, la legge – come noto – sostituisce il vecchio P.R.G. con il Piano di Governo del Territorio (PGT), a sua volta costituito da tre elementi:

- ◆ il documento di piano: si tratta di un piano strutturale che contiene gli obiettivi di valore strategico, che ha la funzione di individuare gli ambiti di trasformazione, di conservazione e di tutela, ma senza indicazioni quantitative precise e senza effetti diretti sul regime dei suoli¹;
- ◆ il piano dei servizi: cui spetta il compito di prevedere in modo flessibile il fabbisogno di servizi pubblici e le modalità per soddisfarli, lasciando ampio margine di azione ai privati;
- ◆ il piano delle regole: contiene la disciplina delle trasformazioni del costruito, attraverso interventi di recupero o di completamento, da effettuare senza piani attuativi.

Al di sotto del documento di piano non è previsto alcun piano operativo: a differenza della maggior parte delle altre leggi regionali approvate negli ultimi anni, l'art. 12 prevede che *"l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale"*.

2.1 Un'osservazione preliminare riguarda il fatto che tutti e tre i piani menzionati siano (ripetutamente) definiti *"sempre modificabili"*. Ebbene, dal punto di vista strettamente giuridico, in realtà, ogni atto amministrativo è suscettibile di modifica in qualunque momento, a condizione – peraltro – che tale provvedimento sia sorretto da adeguata motivazione. L'insistere solo sul profilo della modificabilità, di per sé superfluo, è dettato forse più da ragioni "politiche" che normative.

2.2. Sotto altro profilo, uno degli interrogativi che, sin da subito, la dottrina ha posto in merito alla nuova normativa regionale attiene all'unitarietà di questi piani: ci si chiede, infatti, se gli atti della pianificazione comunale menzionati costituiscano un unico strumento urbanistico ovvero vivano di vita propria e possano, conseguentemente, essere approvati separatamente.

¹ Si segnala, peraltro, che il documento di piano individua gli ambiti di trasformazione.

Dal punto di vista giuridico, certamente i piani possono essere (e, dal punto di vista logico, sarebbe auspicabile che fossero) approvati contemporaneamente.

Di fatto, tuttavia, è previsto che solo il piano di governo abbia durata di 5 anni. Gli altri due, in base agli artt. 9 e 10, non hanno termini di validità. Non solo. I singoli piani presuppongono una procedura di approvazione distinta (solo il documento di piano è sottoposto all'esame della Provincia e alla valutazione ambientale) e hanno vita autonoma, nel senso che la scadenza o la modifica di uno di essi non ha (dirette) conseguenze sugli altri.

Tali considerazioni inducono a dubitare sull'unitarietà dei tre livelli di pianificazione urbanistica. La relazione alla legge, da questo punto di vista non aiuta, alimentando piuttosto l'incertezza interpretativa: vi si legge, infatti, che i tre piani *"si richiamano tra loro"*, *"dialogano tra loro"*, senza fornire i termini di questa connessione.

3. Nel merito, sotto il profilo ambientale, meritano di essere approfondite innanzitutto le norme in materia di aree agricole, che destano alcune perplessità e forti preoccupazioni sotto il profilo della tutela ambientale.

Innanzitutto, occorre sottolineare che la legge fa riferimento ad *"aree destinate all'agricoltura"* invece di semplici *"aree agricole"*. Oltre a ciò, non è chiaro a chi competa e come avvenga l'individuazione delle aree agricole:

- ◆ secondo l'art. 10 comma 1, il piano delle regole *"individua ... le aree destinate all'agricoltura"* ;
- ◆ l'art. 15 stabilisce, come in effetti sembrerebbe logico, che lo stesso compito è attribuito ai PTCP (*"il PTCP definisce gli ambiti destinati all'attività agricola..."*), con efficacia prevalente. L'efficacia prevalente vale, peraltro, *"nei limiti della facoltà dei comuni di apportarvi, in sede di redazione del piano delle regole, rettifiche, precisazioni e miglioramenti derivanti da oggettive risultanze riferite alla scala comunale"*.

Ci si chiede, a questo punto, chi pianifica le aree agricole? Per quanto tempo resterà la destinazione agricola? E prima ancora: c'è differenza tra *area* e *ambito*?

3.1. La medesima confusione, sotto il profilo della ripartizione di competenze, è dato riscontrare, peraltro, in tutti i rapporti tra Comune ed Enti sovraordinati, laddove si prevede che:

- ◆ il Comune può sempre proporre modifiche e integrazioni ai piani provinciali e che, analogamente;
- ◆ il PTR *"è suscettibile di modifiche, integrazioni, adeguamenti, anche conseguenti a osservazioni, proposte e istanze provenienti dagli enti locali e dagli altri enti interessati..."*;
- ◆ la Provincia può a sua volta proporre modifiche e integrazioni alla Regione.

4. Ancora sotto il profilo ambientale, vi è da notare l'art. 4 relativo alla *"Valutazione ambientale dei piani"*. Il secondo comma di tale articolo precisa che – quando saranno

approvati gli indirizzi generali del Consiglio Regionale e definiti gli indicatori di qualità da parte della Giunta – saranno sottoposti alla *valutazione ambientale* il PTR, il PTCP e il documento di piano, oltre che le varianti agli stessi. Sul punto - benchè risulti inopinatamente riduttivo il riferimento al solo documento di piano e il termine *valutazione* sia stato usato in modo non preciso rispetto alla direttiva 2001/42/CE² - va riconosciuto alla L.R. 12/2005 almeno il pregio di aver previsto che tale valutazione debba essere effettuata *"durante la fase preparatoria del piano o del programma e anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione"*.

Sebbene la giurisprudenza più accorta abbia precisato che *"la procedura di VIA deve essere iniziata e conclusa prima dell'autorizzazione ovvero della decisione che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto"*³.

Naturalmente, la portata di tale disposizione è proporzionale alla rilevanza e alla durata del piano...

5. Ad analoghe critiche di scarsa precisione linguistica si espongono i continui richiami al *"criterio della sostenibilità"* (artt. 3, 4) e ai *"limiti di sostenibilità"* (artt. 18, 19) e *"sviluppo sostenibile"* (art. 57).

Ebbene, indubbiamente, il tema dello sviluppo sostenibile – a partire dal Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1988⁴ – è stata al centro di amplissimi e complessi dibattiti nell'ambito della dottrina⁵. Di tutte queste riflessioni, peraltro, non vi è traccia nella nuova legge lombarda, che si ispira genericamente a un principio di sostenibilità senza peraltro strutturare un serio sistema di tutele ambientali.

Un solo esempio può illustrare la difficoltà in parola: l'art. 4, relativo alla valutazione ambientale dei piani, dispone al comma 3 che *"la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano..."*. Il successivo comma 4, precisa poi che, in attesa del provvedimento della G.R. sugli indicatori di qualità (ma non degli indirizzi del C.R.), *"l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, ... ne valuta la sostenibilità ambientale secondo i criteri evidenziati nel piano stesso"*. Le disposizioni menzionate sono, con tutta evidenza, tautologiche e del tutto privo di riferimenti esterni alla legge stessa.

² In questo ambito, la VAS si configura come un processo conoscitivo/partecipativo inteso a valutare le conseguenze ambientali di decisioni politiche, piani e programmi a diversi livelli di governo del territorio, affinché i loro effetti sull'ambiente siano opportunamente inclusi e affrontati sin dalle prime fasi del processo decisionale, alla pari delle considerazioni economiche e sociali.

³ Corte di Giustizia Europea, sez. V, 7 gennaio 2004; Conforme, tra le altre, Cons. St., sez. IV, 5 settembre 2003, n° 4970

⁴ In tale sede si optò per la seguente definizione: "per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri".

⁵ Si pensi, tra i numerosi altri Autori, a Gro H. Brundtland, David Pearce

I rapporti con il progetto di legge nazionale

6. Diversi sono gli aspetti che avvicinano la legislazione regionale a quella nazionale, attualmente in discussione in Parlamento. Tra questi:

- ◆ la definizione stessa di Governo del territorio (art. 1);
- ◆ la competenza dello Stato (artt. 2-3);
- ◆ i principi di sussidiarietà, cooperazione e partecipazione (art. 4);
- ◆ la pianificazione del territorio (artt. 5-7);
- ◆ l'attuazione del piano urbanistico, con l'introduzione del principio di perequazione, con specifiche *competenze* regionali (art. 8);
- ◆ l'attività edilizia, con specifica competenza delle Regioni in materia di denuncia di inizio attività (art. 10);
- ◆ la fiscalità urbanistica per agevolare il recupero e la riqualificazione dei centri urbani (art. 11).

7. Più in generale, i due testi propongono una concezione di urbanistica fondata sulla programmazione e pianificazione *negoziata*.

Nella legge approvata dalla Regione Lombardia, il ruolo dei privati – che va a sostituire, di fatto, il cd. *interesse collettivo* – è preponderante. Ne sono un esempio, tra l'altro, le disposizioni in tema di compensazione e perequazione (art. 11). Lo stesso art. 2, comma 5, peraltro, dispone che "*il governo del territorio si caratterizza per ... c) la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati*".

Nella proposta di legge nazionale, analogamente, si legge che "*le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti istituzionali e fra questi e i soggetti interessati, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti*" (art. 4, comma 3).