

**Contributo alla Regione Lombardia  
per la revisione in corso della Legge regionale n. 12/2005****Redazione e coordinamento a cura di INU Lombardia**

Milano, 15 luglio 2015

L'applicazione della LR 12/2005 ha prodotto uno straordinario patrimonio di conoscenze, sperimentazioni e proposte costruito con la rielaborazione, appena conclusa, di tutti gli strumenti urbanistici della Lombardia. Ha anche innescato un'accesa discussione sulle innovazioni introdotte dalla legge, in particolare nella pianificazione comunale, e sulla qualità degli esiti conseguiti.

La necessità di un'ampia e organica revisione della LR 12/2005, ora sollecitata dal governo regionale, è riconosciuta da quanti hanno partecipato alle rassegne, ai seminari ed alle molte discussioni pubbliche organizzate dai diversi organismi e associazioni professionali e da INU Lombardia, che ha avviato un confronto intenso ed approfondito durante un ciclo di seminari nell'estate 2013, i cui esiti sono stati presentati al XXVIII congresso nazionale di Salerno. Affinché nulla del patrimonio accumulato nei dieci anni di applicazione della legge vada perduto è necessario riflettere sui tempi e sulle priorità della riforma considerando l'entità delle risorse profuse, le innovazioni legislative, anche recenti, le novità introdotte nell'assetto istituzionale e il tutto nel quadro del radicale cambiamento delle dinamiche dello sviluppo territoriale.

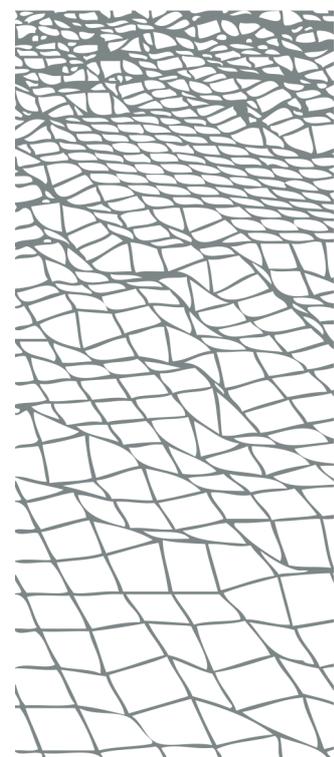
**1. Temi e tempi della riforma**

Una completa e organica riforma della legge non può prescindere dalla valutazione dei risultati ottenuti con l'applicazione della legge stessa considerando in particolare se e in quale misura questa abbia migliorato le capacità di governo delle trasformazioni urbane e territoriali da parte delle amministrazioni locali, nelle loro diverse articolazioni, e come questa capacità sia riconoscibile nella strumentazione della quale ciascun livello amministrativo si è dotato. D'altra parte si deve riconoscere che le molte variazioni apportate alla legge nel corso degli anni hanno contribuito a complicarne il testo accrescendone le difficoltà interpretative e bisogna evitare che il nuovo intervento si collochi ancora una volta in questa linea.

Si tratta dunque di distinguere con sufficiente rigore le modifiche da introdurre tempestivamente per rimuovere le difficoltà operative riscontrate nell'applicazione della legge dall'esigenza di affrontare i temi di contenuto strategico, quali ad esempio la revisione dei contenuti e dell'articolazione degli strumenti comunali. Merita sottolineare che quest'ultima operazione dovrà procedere con i tempi e gli approfondimenti necessari, e soprattutto dovrà tener conto degli esiti di un confronto ampio esteso ai diversi soggetti in campo.

In questi dieci anni di applicazione della legge, molto tempo energie e risorse sono state investite dalle amministrazioni lombarde per innovare gli strumenti della pianificazione, in particolare di quelli comunali. Tuttavia i tempi sembrano maturi per avviare una riflessione sull'efficacia degli strumenti oggi vigenti e sul loro possibile adattamento alle nuove esigenze di trasformazione e per contrastare le distorsioni verificatesi a diversi livelli ed in particolare nell'attuazione dei Documenti di Piano comunali.

La riflessione sul riordino, nel lungo periodo, dei contenuti e dell'articolazione dei diversi strumenti di pianificazione può inoltre contribuire a collocare nella giusta luce le innovazioni da introdurre nell'immediato in ossequio agli obiettivi di "semplificazione-sostenibilità-sussidiarietà".

**INU**  
Istituto Nazionale di Urbanistica  
Sezione Lombardia  
CF 80206670582  
P.IVA 02133621009E-mail: [lombardia@inu.it](mailto:lombardia@inu.it)

## 2. La prospettiva di medio - lungo periodo

I temi principali attorno ai quali si propone di sviluppare la riflessione riguardano:

### a) Il ruolo del Documento di Piano

Si tratta anzitutto di riorganizzare i contenuti del Documento di Piano in relazione alle diverse scale di lettura delle componenti del territorio e dei vincoli che ne tutelano le particolari qualità.

Si può ipotizzare la redistribuzione delle competenze nella redazione del DP in un'ottica "multiscalare", assegnando alla scala sovralocale il compito di identificare i principi sovraordinati (consumo suolo e rinnovo del costruito), i vincoli e le invarianti (assetto idrogeologico, beni culturali, paesaggistici e ambientali, componenti ecosistemiche), le componenti strutturali (infrastrutture e servizi di grande scala, dinamiche economiche e sociali) ma anche le componenti strategiche di più ampio respiro, con particolare attenzione all'obiettivo della rigenerazione urbana sostenibile. Alla scala comunale rimane opportunamente assegnata la definizione degli obiettivi locali programmatici, e delle eventuali invarianti di interesse più circoscritto: nel complesso occorre che interagiscano con gli elementi di scala sovralocale già citati (i principi, le invarianti, le componenti strutturali e quelle strategiche).

Sulla base di questa interazione il singolo Comune potrà procedere alla selezione delle proposte di trasformazione urbana, attraverso un percorso negoziale ed eventualmente concorsuale, in grado di sottolineare la relazione stringente tra il DP e il Piano dei Servizi, soprattutto nel campo della trasformazione urbana. In questo modo ed in coerenza con le recenti e innovazioni legislative (LR 31/2014, art. 3, comma1, lett "j") si potrà attivare il processo di "conformazione progressiva", la cui specificazione, in sede di revisione della Ir12/05, aiuta a chiarire e rende ancora più effettiva la non conformatività delle previsioni del DP.

### b) Il riconoscimento negli strumenti di pianificazione di due distinte componenti: il "sistema urbano" ed il "sistema rurale", alle quali prestare pari attenzione nella formulazione delle scelte e nella definizione delle regole.

Una simile partizione appare necessaria per dare concretezza alle politiche di contenimento del consumo di suolo e di sostenibilità del sistema insediativo e risulterebbe anche maggiormente coerente con le politiche comunitarie di sostegno all'agricoltura quale infrastruttura verde del territorio. La pianificazione del sistema rurale, attualmente limitata al solo tema dell'edificazione in zona agricola, entrerebbe a pieno titolo nella costruzione del piano con una visione complessiva delle condizioni e del ruolo del territorio ineditato, non solamente di quello coltivato, in grado di confrontarsi con gli obiettivi di sviluppo e qualificazione delle aree urbane ed in particolare con la progettazione territoriale e paesistica delle fasce periurbane.

### c) La pianificazione di livello sovracomunale

La pianificazione di livello sovracomunale rimane uno strumento fondamentale per garantire la qualità del territorio, in particolare nell'area metropolitana. Pare anche essere questa la scala corretta alla quale valutare il consumo di suolo. Si tratta inoltre di trarre le conseguenze della messa a regime della città metropolitana, soprattutto laddove una nuova articolazione in "aree omogenee" potrà costituire una mossa decisiva per la pianificazione di scala sovralocale o intercomunale, in cui si riconosca il ruolo rinnovato del DP.

## 3. La prospettiva per il breve periodo

Si tratta di valutare le innovazioni da introdurre nella legge per migliorare l'attività delle pubbliche amministrazioni che, in un arco di tempo rapportabile al prossimo quinquennio, sarà prevalentemente orientata all'adattamento degli strumenti vigenti alle nuove esigenze dello sviluppo ed all'attuazione delle politiche di piano con l'approvazione dei piani attuativi.

In questo contesto alcuni temi sembrano assumere particolare rilevanza:

### a) L'appesantimento determinato da una gestione della **Valutazione Ambientale Strategica** più attenta agli aspetti procedurali che alle questioni di contenuto. Le soluzioni vanno ricercate in una nuova articolazione della procedura di VAS anche valutando la possibilità di attivare iniziative che precedano l'aggiornamento del piano e ne costituiscano il presupposto. Al fine di evitare inutili duplicati, è necessario che l'apparato conoscitivo del piano e della VAS risulti unitario e coerente al proprio interno e che si proceda ad una selezione degli indicatori per rendere fattibile ed utile il monitoraggio dell'attuazione.

- b) Le complicazioni procedurali che si determinano nel percorso di formazione del piano, e delle sue varianti, a causa della **varietà e molteplicità dei soggetti che intervengono nel processo decisionale**. Una volta conclusa la lunga fase di rinnovamento della strumentazione comunale e provinciale è giunto il momento di meglio delimitare i campi di competenza di ciascun soggetto e contenere i tempi assegnati per l'espressione dei pareri, avvalendosi anche di modalità online.
- c) L'aggiornamento della strumentazione urbanistica costituisce una attività costante e ininterrotta delle pubbliche amministrazioni, indotte ad adattare progressivamente il piano alle necessità operative ed alle molteplici innovazioni legislative. **L'attività di aggiornamento del piano risulta in aperto contrasto con l'entità delle incombenze procedurali**. Si rende necessaria la messa a punto di procedure più spedite per le varianti di minore entità applicabile anche ai piani attuativi in variante.
- d) Un chiarimento appare necessario anche per quanto riguarda i **piani attuativi**, così da definire meglio il valore delle scelte del Documento di Piano e collocare nel giusto contesto la fase negoziale preliminare. In questo quadro il mantenimento della categoria straordinaria dei "programmi integrati di intervento" non contribuisce a chiarire le diverse finalità e contenuti dei piani attuativi ordinari, in particolare quando risultino in variante al piano vigente. Inoltre, considerato che ai fini dell'attuazione dei piani è rilevante porsi un obiettivo di programmazione (dei tempi e delle risorse in gioco) nell'interesse pubblico, risulta oggi indispensabile che siano previsti strumenti di valutazione e comparazione dei costi e benefici privati e pubblici a corredo degli strumenti di trasformazione.