LE NUOVE NORME SUL GOVERNO DEL TERRITORIO[*]

(avvocato Walter Fumagalli)

Sul Bollettino Ufficiale della Regione del 13 marzo 2009 è stata pubblicata la legge regionale 10 marzo 2009 n. 5 (entrata in vigore il 14 maggio 2009), la quale ha aggiornato ancora una volta il testo della legge regionale sul governo del territorio n. 12 dell'11 marzo 2005, modificandone alcuni articoli ed introducendo nuove disposizioni.
Ecco le principali novità.

L'approvazione dei piani di governo del territorio e l'efficacia dei piani regolatori generali - La legge regionale n. 12/2005, avendo istituito i piani di governo del territorio come strumenti di pianificazione urbanistica generale (articolo 6), aveva disposto che salvo alcune eccezioni i comuni avrebbero dovuto avviare il procedimento di approvazione dei P.G.T. entro il 31 marzo 2006 (articolo 26), e che i piani regolatori previgenti avrebbero conservato la loro efficacia fino al 31 marzo 2009 (articolo 25), data dopo la quale avrebbero cessato di produrre effetti, con conseguente assoggettamento dell'intero territorio comunale ai rigorosissimi limiti volumetrici fissati dall'articolo 9 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 per i comuni privi di strumenti urbanistici: insomma, una normativa draconiana (stile "tolleranza zero") che nell'intenzione del legislatore avrebbe dovuto "convincere" le amministrazioni comunali a rispettare la legge.
Non tutte però si sono lasciate "convincere" così facilmente, certe che nell'imminenza della sua scadenza il termine del 31 marzo 2009 sarebbe stato puntualmente prorogato, il che è puntualmente avvenuto: la legge regionale n. 5/2009 ha fatto slittare tale termine di un anno, per cui i vecchi piani regolatori continueranno a produrre effetti fino al 31 marzo 2010.
Contestualmente è stato fatto slittare anche il termine per l'avvio del procedimento di approvazione dei piani di governo del territorio, dal 31 marzo 2006 al 15 settembre 2009, ed è stata introdotta una nuova "minaccia" per i comuni che non rispetteranno neppure la data del 15 settembre 2009: "decorso inutilmente tale termine, la Giunta regionale,

---

[*] Il presente contributo è pubblicato su "*AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi*", maggio 2009, pag. 46.

sentito il comune interessato e accertatane l'inattività, nomina un commissario ad acta che provvede in luogo dell'ente".
Un'altra norma stile "tolleranza zero", che è agevole prevedere non verrà mai applicata.

I programmi integrati di intervento in variante ai piani regolatori - La legge regionale n. 12/2005, avendo imposto l'obbligo di sostituire i nuovi piani di governo del territorio ai vecchi piani regolatori, aveva stabilito che questi ultimi potevano essere modificati solo in alcuni specifici casi, fra i quali rientravano anche gli atti di programmazione negoziata ed i piani attuativi in variante (articolo 25).
Il successivo articolo 92 aveva poi stabilito che i programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali, se sono qualificabili "di rilevanza regionale" vanno approvati mediante un accordo di programma, altrimenti vanno approvati mediante delibera del consiglio comunale.
A modifica del citato articolo 25, la legge regionale n. 5/2009 ha fissato la regola per cui, "fino all'approvazione del PGT, i comuni non possono dar corso all'approvazione di programmi integrati di intervento in variante", ma subito dopo ha individuato due eccezioni:
- i P.I.I. possono essere approvati in variante al piano regolatore qualora abbiano "rilevanza regionale";
- i P.I.I. possono essere approvati in variante al piano regolatore, inoltre, qualora prevedano la realizzazione di "infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale".

Quali siano i P.I.I. di "rilevanza regionale" lo dice l'articolo 92.5 della legge regionale n. 12/2005.

I PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO DI RILEVANZA REGIONALE

programmi che prevedano interventi finanziari a carico della Regione
programmi che attuino opere previste dal programma regionale di sviluppo o da altri piani o programmi di settore
programmi che prevedano grandi strutture di vendita
programmi che prevedano opere dello Stato o di interesse statale

Come andranno individuate le "infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione

dell'ambito territoriale", invece, lo stabilirà la Giunta regionale con delibera da adottare entro il 13 maggio 2009, in mancanza di che i comuni applicheranno le previsioni del documento di inquadramento, che l'articolo 25 della legge regionale n. 12/2005 impone di predisporre laddove manchi il documento di piano che costituisce parte integrante del P.G.T.
Al di fuori di queste due eccezioni, come si è visto, la norma in esame vieta di "dar corso all'approvazione" dei P.I.I., ed in assenza di una disciplina transitoria si deve ritenere che tale divieto operi anche per i P.I.I. che alla data del 14 marzo 2009 erano già stati adottati.
A questo punto ci si domanda: come mai (salve le citate eccezioni) in assenza del P.G.T. è stato vietato di approvare P.I.I. in variante al piano regolatore, mentre analogo divieto non è stato previsto per i piani attuativi che, secondo la giurisprudenza del T.A.R. Lombardia, possono prevedere qualunque tipo di variante rispetto alla previsioni dei P.R.G.? Per aggirare il divieto imposto dalla legge regionale n. 5/2009 è forse sufficiente cambiar nome ai programmi integrati di intervento predisposti, e chiamarli piani di lottizzazione, o piani di recupero, o piani particolareggiati?

Le altre varianti di piano regolatore consentite - La legge regionale n. 5/2009 ha aggiornato anche le altre disposizioni che, nell'attesa dell'approvazione dei P.G.T., permettevano di realizzare interventi in variante ai piani regolatori, e ciò ha fatto modificando il comma 8 sexies dell'articolo 25 della legge regionale n. 12/2005, ed introducendovi il nuovo comma 8 nonies dello stesso articolo.
Il comma 8 sexies consente di realizzare in deroga alle previsioni del P.R.G., nei comuni definiti "a fabbisogno acuto, critico ed elevato" dal programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica, i seguenti interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata:

- gli interventi di trasformazione degli edifici esistenti nel rispetto della volumetria preesistente, con la precisazione che nel caso di edifici a destinazione produttiva aventi un volume superiore a 10.000 mc. la trasformazione può al massimo riguardare 10.000 mc.;
- gli interventi di nuova costruzione previsti da piani attuativi da eseguire su aree destinate a servizi, ivi comprese quelle riservate alla

- gli interventi diretti di nuova costruzione da realizzare su aree che il P.R.G. destina a servizi, ivi comprese quelle su cui gravavano vincoli poi decaduti (aree non contemplate nel precedente testo della norma), nei limiti dell'indice medio di zona previsto per la destinazione residenziale.

Il comma 8 nonies risulta formulato in maniera quanto mai criptica.
A quanto sembra di capire, i comuni possono modificare le norme del piano regolatore (ma non il suo azzonamento), allo scopo di:

- individuare gli ambiti territoriali nei quali è consentita, oppure è vietata, la localizzazione di attività espressamente individuate dai comuni stessi, che a causa della frequentazione costante e prolungata dei luoghi siano suscettibili di creare situazioni di disagio;
- laddove dette attività siano consentite, definire contestualmente la disciplina necessaria per assicurare il loro corretto inserimento nel contesto urbano, con particolare riferimento alla disponibilità di aree per parcheggi.

Pare probabile che con questa disposizione la Regione abbia inteso sostituire la normativa sui centri di telefonia in sede fissa (i "famigerati" call centers), dettata dal previgente articolo 98-bis della legge regionale n. 12/2005 e dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 350 del 24 ottobre 2008; ma nulla esclude che essa possa essere applicata anche ad altre attività "suscettibili di determinare situazioni di disagio" (si pensi, per esempio, ai locali di ritrovo dislocati nella zona dei Navigli milanesi).

La competenza ad approvare i piani attuativi **-** Per assoggettare a maggiori garanzie l'attuazione delle previsioni dei piani regolatori nei comuni che non hanno ottemperato all'obbligo di dotarsi del P.G.T., la legge regionale n. 5/2009 ha stabilito che fino all'entrata in vigore di quest'ultimo i piani attuativi e le loro varianti sono approvati dal consiglio comunale seguendo la procedura disciplinata dall'articolo 3 della legge regionale 23 giugno 1997 n. 23.
Fatta la regola, però, è stata subito inventata l'eccezione: i piani attuativi e le loro varianti sono approvati dalla giunta comunale secondo la procedura disciplinata dall'articolo 14 della legge regionale n. 12/2005,

"nei comuni interessati dalle opere essenziali previste dal dossier di candidatura EXPO 2015" (l'elenco di tali opere è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26 novembre 2008).
Considerato che in questo caso sono approvati dalla giunta comunale tutti i piani attuativi, e non solo quelli che prevedano la realizzazione delle "opere essenziali" di cui sopra, ci si domanda quale sia la *ratio* della disposizione in esame, e se quest'ultima sia conforme al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Un nuovo regime contributivo per i "procedimenti speciali" **-** La legge regionale n. 5/2009 ha introdotto nel Titolo VI della legge regionale n. 12/2005 (denominato "procedimenti speciali e discipline di settore") il nuovo articolo 94 bis, il quale prevede un regime contributivo speciale per "l'attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale disciplinata dal presente titolo".

L'ATTIVITÀ DI TRASFORMAZIONE URBANISTICA ED EDILIZIA DISCIPLINATA DAL TITOLO VI

realizzazione di opere previste da programmi integrati di intervento
realizzazione di opere con l'utilizzo di contributi o finanziamenti con finalità di promozione economico-sociale
realizzazione di opere previste dal Piano territoriale d'area Malpensa
realizzazione di opere rientranti nella competenza dello sportello unico per le attività produttive
realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico dirette a garantire la sicurezza dei cittadini

Dire che il testo di tale norma sia chiaro, sarebbe un'esagerazione.
Esso sembra dettare le seguenti regole:

- le disposizioni in esame costituiscono deroga alle regole fissate dai precedenti articoli 43 e seguenti (primo comma);
- l'attività di cui sopra "è connessa alla realizzazione delle reti e dei servizi ad essi [sic] funzionali" (primo comma) [forse è un altro modo di enunciare, in modo quanto mai approssimativo, il principio già contenuto nel precedente articolo 36.2];
- essa "è subordinata alla corresponsione di contributo commisurato al costo di costruzione" (primo comma) [a quanto sta scritto, dunque, da oggi detto contributo dovrà essere corrisposto anche per le costruzioni e gli impianti destinati ad attività industriali o artigianali, visto che tali opere rientrano nella competenza dello sportello unico per le attività produttive];

- detta attività è altresì subordinata “all’esistenza o alla realizzazione delle opere per la dotazione o l’adeguamento delle reti e dei servizi funzionali alla realizzazione degli immobili compresi nell’intervento” (primo comma) [è scritto “alla realizzazione degli immobili”, ma probabilmente si intendeva dire “alla utilizzazione degli immobili”];
- se tali reti e tali servizi esistono e non necessitano di adeguamento, si applica il terzo comma;
- in caso contrario, “nell’ambito degli strumenti attuativi e degli interventi di trasformazione urbanistica posti in essere tramite forme di programmazione negoziata”, il soggetto attuatore è tenuto ad eseguire o ad adeguare le “opere di pertinenza dell’intervento di trasformazione urbanistica, secondo quanto stabilito dal” Piano dei servizi (secondo comma);
- se però il comune ritiene che, in tutto o in parte, la realizzazione “delle opere di cui al comma 1” [cioè le “reti” ed i “servizi”] non sia necessaria o non sia possibile, “il soggetto titolare del permesso di costruire è tenuto alla corresponsione di un importo, determinato in base ai parametri” di cui agli articoli da 43 a 48 della legge regionale n. 12/2005 (terzo comma) [quale organo comunale dovrebbe determinare l’entità di tale importo, non è scritto].