associazione nazionale comuni italiani
anci
LOMBARDIA

PRIME NOTE DI ANCI LOMBARDIA
GRUPPO DI LAVORO
V COMMISSIONE
REGIONE LOMBARDIA

MILANO 3 APRILE 2014

PIAZZA DUOMO, 21 ■ 20121 MILANO ■ TELEFONO 02 866602 ■ FAX 02 861629
www.anci.lombardia.it ■ posta@anci.lombardia.it

Riduzione del Consumo di suolo: obiettivo condiviso

La nostra Regione presenta un livello di insediamento urbano molto denso, in particolare nelle aree metropolitane, ed insieme previsioni di nuovi insediamenti che richiedono una attenta riflessione circa l'utilizzo del suolo e la sua sostenibilità.
E' cresciuta in questi anni la sensibilità di cittadini, associazioni ed istituzioni al valore unico rappresentato dal suolo, alla sua limitatezza e la necessità di modificare le modalità del suo utilizzo.
Da una parte vi sono previsioni di nuovi insediamenti nei PGT approvati e in via di adozione e dall'altra sono sempre più numerosi i casi di Comuni che riducono nei nuovi strumenti di governo del territorio le previsioni di insediamento.

Insieme la Lombardia sta vivendo una fase di profonda crisi economica che porta ad una stagnazione del mercato immobiliare con la conseguenza di una elevata quantità di immobili invenduti e non utilizzati.

I Comuni sono consapevoli dell'urgenza di una legislazione che contrasti lo smodato e non regolato consumo di suolo, privilegi il recupero di aree dismesse promuovendo riqualificazioni e ricuciture urbane, favorisca la rinaturalizzazione di aree degradate.

ANCI Lombardia prende atto che, sulla spinta di univoche e urgenti finalità di contenimento del consumo di suolo, recentemente sono stati avanzate diversi progetti di legge, peraltro non solo regionali, che, con proposte diverse, sono tutti indirizzati a questa esclusiva finalità.

Se da una parte si ritiene che gli obiettivi di tutela e preservazione delle aree inedificate siano auspicabili e condivisibili, concretamente e operativamente i Comuni ritengono che un obiettivo così importante possa essere inserito nella discussione più ampia della revisione della L.R. 12/2005 che dovrà contenere oltre a queste finalità anche importanti obiettivi di riordino legislativo generale. Gli strumenti legislativi ed operativi a suo tempo varati, ancorché nel rispetto generale dell'ambiente, erano principalmente indirizzati a favorire un equilibrato governo del territorio con un sostenibile sviluppo economico. Oggi, a seguito di una congiuntura economica senza precedenti ma anche ad una contemporanea crescita culturale sulla tutela dell'ambiente, dimostrano i loro limiti e quindi la necessità di un intervento che Regione stessa ritiene opportuno.

In particolare i Comuni ritengono che affrontare la legislazione sulla riduzione del consumo di suolo significhi innanzitutto affrontare la questione del rapporto tra diversi livelli istituzionali in modo, da una parte, di far sì che sia rispettato l'interesse generale e la visione di area vasta e, dall'altra, sia rispettata l'autonomia propria dei Comuni nella programmazione territoriale.

Non sarebbe, infatti, accettabile un modello legislativo "top-down" in cui si consegna ad un ente di livello superiore un potere di definizione nel dettaglio di scelte pianificatorie che i Comuni dovrebbero poi applicare con i propri PGT.

Siamo invece convinti che si debba optare per un modello istituzionale che si basi sulla autonomie e responsabilità delle autonomie locali, che individui criteri ed obiettivi regionali e

ne lasci la gestione ed applicazione alla autonoma discussione e scelta delle autonomie locali. Un modello fortemente centrato su un sistema di incentivi e premialità che spinga a pianificazioni associate.

Del resto la recente riforma delle Province che le ridisegna come Enti di secondo livello, di coordinamento e supporto all'iniziativa dei Comuni, la istituzione della Città metropolitana e le funzione attribuite a questo livello istituzionale, pone il tema della definizione e delle funzioni di area vasta.

Insieme ANCI Lombardia riafferma la convinzione di un ruolo della Regione che sia di indirizzo, di definizione di obiettivi e di controllo del loro raggiungimento ma non intervenga nella gestione lasciandola invece alla autonoma iniziativa degli Enti Locali.

ANCI Lombardia ribadisce, quindi i contenuti delle osservazioni presentate sulla revisione della L.R. 12/05 che continua ad essere una necessità dovuta ad una legislazione diventata complicata e farraginosa in seguito alle diverse modifiche via via intervenute. In questi anni la produzione legislativa, non solo regionale, è proliferata assommando interventi particolari ad altri che volevano avere uno spirito più ampio ma che hanno generato anche l'incremento esponenziale di burocrazia. Il risultato è che anche leggi considerate di buono e positivo impianto si sono via via viste implementare, affiancare e superare da norme di non facile interpretazione e, purtroppo, da norme specifiche che recavano deroghe agli strumenti di programmazione e governo del territorio, stravolgendo così le finalità e gli obiettivi dello strumento pianificatorio.

Altresì, cittadini e operatori chiedono oggi alle Istituzioni una generale semplificazione che permetta, soprattutto in un'epoca di crisi economica, una maggiore semplicità e trasparenza delle regole e delle procedure. Spesso questa richiesta è motivata e giustificata dalla non chiarezza delle norme, dalla confusione delle funzioni dei diversi livelli istituzionali che creano incertezze sulle competenze delle sedi decisionali con conseguente opacità dei percorsi decisionali, stratificazione delle regole, contraddittorietà delle norme e, in alcuni casi, duplicazione delle procedure.

Questo contesto e la difficile situazione della finanza locale, i processi onerosi e complessi da seguire per la redazione dei PGT hanno portato molti Comuni a concludere solo da poco tempo le procedure per la loro approvazione, beneficiando delle numerose proroghe concesse da Regione Lombardia. Oggi quindi abbiamo diversi Comuni dotati di PGT di recentissima approvazione e altri che invece si apprestano a predisporre già una nuova proposta di Governo del Territorio.

L'obiettivo deve essere una definizione chiara delle competenze e delle funzioni dei diversi livelli istituzionali, la semplificazione dei livelli di decisione e responsabilità, una semplificazione delle procedure sia per cittadini e operatori che per gli stessi EELL.

Regione Lombardia ha avviato il percorso per la revisione della L.R.12/2005, ritenuto da molti non solo necessario, anche con la collaborazione di alcuni tecnici di realtà comunali diversificate.

In particolare, con riferimento alle proposte avanzate in materia di riduzione del consumo di suolo, avanziamo alcune considerazioni di fondo.

P.T.R.: STRUMENTO STRATEGICO DI INDIRIZZO

- Il Piano Territoriale Regionale è uno strumento di indirizzo e coordinamento che definisce gli obiettivi e le strategia di sviluppo per la Lombardia, contiene la disciplina paessaggistica, individua strumenti, criteri e linee guida per perseguire obiettivi regionali, e quindi non può trasformare i Comuni quali meri soggetti attuatori di prescrizioni dettagliate. Al contrario deve fornire alle Province ed ai Comuni tutti gli elementi necessari alla autonoma e rispettiva pianificazione. Alla Regione spetta quindi il compito di individuare le priorità considerate di proprio interesse, i temi e gli obiettivi degli ambiti di area vasta, provinciali e interprovinciali, i criteri uniformi ed omogenei per la salvaguardia dell'ambiente e del territorio agricolo, per il contenimento del consumo di suolo non urbanizzato.

P.T.C.P.: IL NUOVO STATUS E LE DIVERSE COMPETENZE DELLE PROVINCE

- Il superamento dell'attuale struttura della Provincia, sostanzialmente crea una Istituzione di II livello con ruolo di coordinamento e di supporto alle funzioni dei Comuni. Emerge pertanto la necessità di una maggiore precisazione e definizione dei contenuti del PTCP in modo da evitare che vi sia un'estensione degli interventi di livello provinciale con norme prescrittive che vincolano il livello comunale. Il PTCP deve rispondere al nuovo ruolo della Provincia: individuare le poche e chiare competenze proprie e rispettare la libera azione del governo comunale. Alla nuova Provincia va la responsabilità di individuare infrastrutture sovracomunali, la programmazione dell'edilizia scolastica, l'individuazione dei parchi, del piano cave, degli ambiti sovracomunali di riferimento per la programmazione territoriale dei comuni ma non può intervenire sulla definizione puntuale di indici di classificazione di parti del territorio comunale, come purtroppo invece è avvenuto in questi anni.

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NELLA CITTA' METROPOLITANA

- L'approvazione della Città Metropolitana comporta una riflessione particolare sul suo Piano di Governo che dovrà stabilire se assumere contenuti e connotati più penetranti rispetto al PTCP. In ogni caso la soluzione che verrà individuata dovrà tenere conto che ai comuni coinvolti compete uno spazio di autonomia nel governo del territorio che non può essere eluso né compresso fino a svuotarlo.

AUTONOMIA DECISIONALE DEI COMUNI E LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NEI PICCOLI COMUNI E NELL'AREA VASTA

- A tal riguardo appare del tutto pertinente richiamare quanto ANCI Lombardia ha già espresso nelle Osservazioni sul testo di modifica complessiva della lr 12/2005 depositati in Regione il 20 Novembre 2013:

«I comuni lombardi sanno bene che un intelligente governo del territorio deve superare il confine del singolo comune ed avere la capacità di guardare ad un ambito più vasto. Leale collaborazione istituzionale, gestione associata delle funzioni, capacità di interloquire con i soggetti vicini sono elementi ormai costitutivi della cultura amministrativa lombarda. Ma non si può in alcun modo superare la centralità, la competenza e l'autonomia decisionale dell'istituzione comune per il governo del territorio. Una radicale semplificazione parte innanzitutto nel riconoscere questo aspetto e nel pensare agli altri strumenti di programmazione e governo del territorio come complementari, di supporto e di coordinamento rispetto al ruolo del Comune».

Va detto che l'autonomia comunale deve essere inquadrata all'interno dei principi sulla competenza dei diversi livelli di governo, che si manifesta attraverso gli strumenti di pianificazione, perciò non si tratta di un potere pieno e non limitato o vincolato. Tuttavia, se non è in discussione il potere regionale e provinciale di pianificare l'intero territorio di competenza, è la dimensione del livello comunale che va osservata per comprendere quali siano i limiti che i piani di regione e province non possono valicare. Il sistema della pianificazione territoriale va inquadrato nell'ottica del principio costituzionale dell'autonomia locale (art. 5, Cost.). La legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 fonda sul criterio di gerarchia il rapporto tra i diversi livelli di pianificazione, dove il piano di livello superiore incide e condiziona i piani dei livelli inferiori, perché il rapporto gerarchico tra i piani è coerente con l'unicità dell'indirizzo politico che spetta solo e soltanto allo Stato nella concezione totalitaria di cui la legge è espressione. Al contrario, il principio costituzionale dell'autonomia locale si esprime con la pluralità degli indirizzi politici afferenti ai vari enti e livelli di governo democratico delle comunità territoriali di cui si compone la Repubblica (art. 114, Cost.). La pluralità degli indirizzi politici pone il problema di armonizzare i contenuti degli strumenti di pianificazione non secondo gerarchia, ma in base al diverso criterio ordinatore del riparto delle competenze tra i diversi enti territoriali, basato sull'individuazione (da parte della legge) di un interesse regionale, provinciale e comunale [P. Stella Richter]. Il criterio della competenza combina il rispetto del principio autonomistico con le esigenze di unitarietà proprie del governo di un territorio. La definizione dell'interesse e, quindi, della competenza non può che essere coerente con il principio costituzionale della sussidiarietà verticale di cui all'art. 118. comma 1, della Costituzione, che attribuisce al comune una competenza generale, e da questo riconoscimento deriva la necessaria competenza comunale anche in materia urbanistica, che si traduce nella potestà di determinare autonome scelte di governo per il territorio. L'affermazione costituzionale della sfera autonoma di potere comunale costituisce un limite fondamentale per i legislatori statale e regionale e per l'attività di pianificazione della regione, che non possono non prevedere ambiti di intervento autonomo per il comune nel governo del territorio. In secondo luogo la norma costituzionale afferma il riconoscimento di un interesse e di una competenza, propri degli altri enti territoriali per assicurare l'esercizio unitario della funzione amministrativa. Da questi principi viene fatto discendere che nel rapporto tra PTCP e potere di pianificazione comunale il ruolo di quest'ultimo «*non possa essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede di piano territoriale di coordinamento; ciò comporta che il Comune, se non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, può però discrezionalmente concretizzarne i contenuti*» (Cons. St., sezione IV,

sentenza 1 ottobre 2007, n. 5058). Si tratta di una facoltà ampia per le parte dei piani che hanno contenuto orientativo e programmatorio, che si riduce drasticamente quando si confronta con il contenuto prescrittivo: «*Le disposizioni del Piano territoriale di coordinamento pongono un limite minimo o, per così dire, negativo alla discrezionalità programmatoria del Comune, il quale non può attenuare la tutela ambientale le facoltà di edificazione; per contro, e cioè in positivo, la previsione del piano comunale può legittimamente dislocarsi, rispetto al piano regionale, in termini concretamente più rigorosi a tali finalità ambientali*» (Cons. St., sezione IV, cit.). I principi costituzionali e quelli generali della materia impongono che sia riservata ai comuni un'autonoma competenza di effettivo governo del territorio. Il PGT non può essere ricondotto alla stregua di un piano semplicemente esecutivo delle previsioni regionali e provinciali. Se ciò accade, il PTCP perde la sua connotazione di atto di coordinamento cui spetta di tutelare valori e interessi di natura sovraccomunale rigorosamente individuati e con i mezzi appropriati, e perciò rischia di essere affetto dal vizio di eccesso di potere per sviamento dalla sua causa tipizzata dalla legge. L'individuazione degli interessi comporta il rigore istruttorio, da cui discende la soluzione normativa di natura programmatoria o cogente che va calibrata sulle concrete situazioni territoriali. Se per ridurre il consumo del territorio, si fa uso massiccio di previsioni cogenti, senza distinguere le caratteristiche e le condizioni dei singoli ambiti, il piano tende inevitabilmente ad assumere la natura impropria di un piano regolatore e non di un piano di coordinamento territoriale.

Nello schema normativo appena riassunto i PDL in discussione non eliminano, ma certamente restringono l'autonomia comunale in virtù dell'interesse regionale alla preservazione del suolo mediante la restrizione del suo consumo.

FUSIONI, UNIONE DEI COMUNI E ASSOCIAZIONE DEI SERVIZI

- Nel contesto attuale dove vi è una significativa disponibilità di diverse Amministrazioni Comunali a fondersi con altre realtà limitrofe, ad istituire Unioni di Comuni, ad associare i servizi anche sul tema della pianificazione del territorio, Regione Lombardia deve rispondere positivamente a queste disponibilità, recependo e favorendo tali obiettivi con incentivi non solo economici. Occorre una coerenza nell'affrontare il tema delle gestione associata da parte di R.L. in modo da rendere organico un sistema di premialità ai Comuni che si fondono o che gestiscono in forma associata strutturale (Unione e/o Convenzione con uffici unici) la funzione del governo del territorio.

COMPENSAZIONE PREVENTIVA E PEREQUAZIONE

- Fra i molti temi anche alla luce delle nuove proposte emergenti dai progetti di legge sulla limitazione del consumo di suolo, un ruolo particolare rivestono le norme che disciplinano la compensazione preventiva e la perequazione. Le difficoltà applicative dell'istituto derivano dalla mancata definizione civilistica del c.d. diritto edificatorio, che rende incerta la sua natura giuridica ed anche le conseguenze che derivano dal suo mancato utilizzo nel caso di modifica e variante al PGT. Occorre immaginare criteri che rendano meno aleatoria l'applicazione della perequazione per evitare che sorgano

problemi applicativi nella determinazione dei prezzi e dei tempi inerenti la compravendita dei diritti edificatori tra il titolare delle aree di atterraggio e quello delle aree di decollo. Contemporaneamente va aperta una riflessione circa l'utilizzo degli strumenti dello "standard qualitativo" e "dell'onere aggiuntivo" che, se in molti casi hanno permesso ai Comuni di ottenere ritorni positivi per la comunità in termini di opere e riqualificazioni urbane rendendo socialmente accettabili interventi edilizi, in altri hanno fatto emergere significative modifiche della pianificazione o impraticabilità economica di attuazione.

INCENTIVI E FINANZIAMENTI PER I COMUNI VIRTUOSI

- ANCI Lombardia ritiene importante che i Comuni che in questi anni, attraverso autonome decisioni, hanno approvato PGT con obiettivi di minor consumo di suolo, non vengano penalizzati con obiettivi lineari ma che invece siano premiati o che, quantomeno, gli venga riconosciuto lo sforzo che hanno messo in campo nella loro programmazione.
  A tal fine sarà dunque necessario introdurre oltre a indirizzi e regole stringenti anche adeguati incentivi che dovranno servire a favorire politiche di riuso, di riqualificazione e di bonifica.

ANCI Lombardia, ritenendo importante l'obbiettivo di riduzione del consumo di suolo, peraltro previsto dalla Comunità Europea solo per il 2050, rimane a disposizione per attivare un proficuo tavolo di confronto tecnico e politico finalizzato a tradurre le proprie osservazioni in specifici e puntuali emendamenti.

Infine rileviamo l'opportunità che il provvedimento licenziato dalla Giunta Regionale sia unificato e discusso con i simili Progetti di Legge di iniziativa Consiliare.

ANCI Lombardia presenterà ulteriori osservazioni puntuali e ribadisce l'importanza che il tema in discussione rientri nel più generale intervento di revisione della L.R. 12/2005.