



Prot. n. 675/2005/AT

**LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO
DELLA REGIONE LOMBARDIA
Legge regionale n. 12/2005**

Dopo lunghe discussioni è stata approvata definitivamente e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia – 1° supplemento ordinario - in data 16 marzo 2005 la cosiddetta "Legge Moneta", ovvero la nuova "Legge per il governo del territorio" della Regione. La nuova legge arriva dopo un lungo iter di discussione ed elaborazione, portato avanti dalla scorsa consiliatura regionale. Nel luglio del 2000 è iniziato il lavoro di stesura del nuovo testo di legge: viene costituito dalla Giunta il gruppo di lavoro per la riforma urbanistica. Nel settembre 2001 la Giunta regionale pubblica le "Linee guida per la riforma urbanistica regionale" ed inizia ad aprirsi il confronto con i soggetti interessati e con i cittadini. Nel 2002 viene elaborata la prima bozza di articolato della nuova legge regionale. Dal luglio del 2002 al luglio 2003 sono stati inoltre organizzati dalla Regione, sull'intero territorio, oltre 60 incontri di confronto con: Amministrazioni provinciali, Sindaci di capoluogo e di grandi e piccoli comuni, altri Enti locali, Camere di Commercio, Autorità di bacino del fiume Po, Ordini professionali, Associazioni di categoria, Associazioni ambientaliste e Sindacati. Nel Gennaio 2005 termina l'iter di discussione del testo di legge in Commissione Consiliare, per arrivare alla sua definitiva approvazione in Consiglio Regionale nel febbraio 2005.

La nuova legge regionale n. 12/2005 diventa a tutti gli effetti un nuovo testo unico di urbanistica, edilizia e governo del territorio, con 104 articoli ed un allegato (riferito all'articolo 80), che elenca i canali e i laghi lombardi. Questa legge sostituisce la vecchia legge regionale n. 51/75 ed unifica una serie di norme regionali frammentate di settore. Complessivamente si tenga presente che sono state abrogate ben 24 leggi regionali, tra cui 19 totalmente e 5 parzialmente.

La l.r. 12/05 si ispira a criteri di semplificazione e di decentramento, dettando nuove regole di urbanistica, pianificazione e gestione del territorio. La prima parte della legge è dedicata alla "Pianificazione del territorio" e prevede strumenti, contenuti e definizioni completamente nuovi di governo del territorio. La seconda parte è dedicata alla "gestione del territorio", in cui sono state raccolte e adeguate alla parte innovativa tutte le norme regionali fino ad oggi vigenti in materia urbanistica.

Questa legge regionale, che cambia completamente i metodi e gli strumenti dell'urbanistica, deriva dalla modifica dell'art. 117 della Costituzione, che configura la materia del Governo del territorio tra quelle a legislazione concorrente. Alla Regione spetta infatti la potestà legislativa in materia, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che resta riservata allo Stato. E' anche importante ricordare che, di pari passo al processo di riforma della legge regionale lombarda, in sede Parlamentare è in atto la riforma della legge nazionale, che diventa una legge quadro e riformerà la "vecchia" legge urbanistica statale del 1942 n. 1150. La Lega Nord in questo contesto ha avuto un ruolo fondamentale: sia per quanto riguarda il tema della devolution e delle Riforme sia per la costruzione del nuovo testo di legge urbanistica nazionale. Si ricorda che è stata proprio la Lega Nord a presentare per prima, a firma dell'On. Umberto Bossi, Segretario Federale, un testo di legge nazionale per il Governo del territorio, basato sui principi del federalismo, della partecipazione e molti altri, ripresi poi in larga parte dal testo unico oggi in discussione e presentato dalla CDL. Questo nuovo testo congiunto, per il momento ancora all'esame, nasce quindi dalla proposta di legge Bossi.

Per tornare alla nuova legge della Lombardia si può dire che i criteri ispiratori sono sostanzialmente riassumibili come segue:

- **sussidiarietà** sia verticale (competenza delle attività amministrative agli enti locali più vicini ai cittadini, perciò ai comuni) sia orizzontale (ampliamento delle possibilità di coinvolgimento di cittadini e del privato alla realizzazione e gestione delle opere e strutture pubbliche e/o di pubblica utilità)
- **sostenibilità** delle scelte di pianificazione, sia dal punto di vista ambientale che sociale che economico, come ad esempio la minimizzazione del consumo di suolo in una Regione già densamente edificata come la Lombardia, la cultura del recupero del territorio, l'attenzione alle zone agricole, la valutazione ambientale dei piani, ecc...
- **partecipazione dei cittadini** alle scelte di governo e di trasformazione del territorio e partecipazione dei privati alla costruzione e alla gestione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.
- **Flessibilità** della pianificazione territoriale, che cambia completamente il precedente modello del piano regolatore "rigido", a cascata e suddiviso in zone.
- **Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica:** la nuova legge, in base ai criteri definiti dal Documento di piano, dà la possibilità a tutti gli strumenti attuativi e agli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale, di ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, i diritti edificatori e gli oneri che derivano dalla dotazione di aree per le opere di urbanizzazione, mediante l'attribuzione di un indice identico di edificabilità territoriale, confermando le volumetrie degli edifici esistenti se mantenuti. Al fine di realizzare la volumetria complessiva edificabile, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata suddetti individuano le aree in cui dev'essere concentrata l'edificazione e quelle da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per poter realizzare servizi ed infrastrutture e per le compensazioni urbanistiche in permuta con le aree disciplinate dal comma 3 dell'articolo 11, ovvero quelle aree esterne ai piani attuativi destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale alle quali, per compensare la loro cessione gratuita al comune, possono essere attribuiti diritti edificatori su aree edificabili previste dal PGT anche non soggette a piano attuativo oppure aree in permuta. In alternativa a quanto descritto sopra il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di

interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio. I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione sono liberamente commerciabili. Il Documento di piano può inoltre prevedere una disciplina di incentivazione ulteriore, a fronte di benefici pubblici aggiuntivi a quelli dovuti e rilevanti per il comune, in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa per interventi inseriti in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana, per l'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico.

Più in generale, i contenuti di maggiore significato della nuova legge per il Governo del territorio sembrano essere il superamento del "vecchio" modello di PRG e della zonizzazione, a favore di uno strumento di governo del territorio comunale più flessibile che supera i precedenti limiti di pianificazione e a favore di una capacità decisionale e di una "discrezionalità" politico-amministrativa superiore da parte dei Comuni, sia nella fase di pianificazione sia nella fase di attuazione. I piani attuativi infatti assumono, con gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale ai quali sono equiparati, un ruolo centrale. Tali strumenti inoltre sono approvati direttamente in Giunta. La nuova legge introduce altresì in norma, anche se in modo poco sistematico, "pratiche" riconducibili a modelli di negoziazione pubblico/privato.

Saranno pertanto, d'ora in avanti, più che altro le dinamiche politiche a regolare l'urbanistica, con il risultato che i singoli Comuni dovranno agire e decidere le loro scelte con maggiore trasparenza, efficienza ed imparzialità. Infatti diventa molto alto, come abbiamo già detto, il grado di discrezionalità, perciò in modo proporzionale dovrebbe crescere anche il dovere da parte dell'Ente Pubblico di motivare le proprie scelte.

Il vecchio PRG basato sulle regole della zonizzazione e degli indici di edificabilità viene superato e sostituito completamente dal Piano di governo del territorio, composto da tre atti: Documento di piano, Piano dei Servizi e Piano delle regole. La cosa importante da sottolineare è che questi tre atti di piano distinguono in modo molto marcato le parti (non più zone) del territorio comunale già edificate o oggetto di edificazione da quelle che, al contrario, sono ancora libere, perciò suscettibili di espansione.

Il Documento di piano non contiene previsioni che producono effetti diretti sul regime dei suoli e ha durata quinquennale, con obbligo di rinnovo alla scadenza pena l'applicazione di misure sostitutive, ed è sempre modificabile. **Il Piano delle regole** conserva una durata indeterminata. Anch'esso è sempre modificabile ma le indicazioni in esso contenute hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli. **Il piano dei Servizi** infine, ha il compito di definire cosa l'Amministrazione comunale intende per servizi o strutture pubbliche e/o di pubblica utilità, perciò anche lo stato delle urbanizzazioni esistenti, stabilendo modalità e risorse per il loro potenziamento, anche con il concorso dei privati. Perciò i due strumenti (Documento di piano e Piano delle regole) si pongono su due livelli differenti anche per quanto riguarda l'efficacia delle prescrizioni in esso contenute. Il Documento di piano ha carattere strategico e si preoccupa di definire gli obiettivi che l'Amministrazione comunale intende perseguire nella gestione del territorio, anche in riferimento allo sviluppo economico-sociale. Il Documento di piano dunque è polivalente perché si occupa sia della strategia di governo del territorio comunale sia di aspetti prettamente urbanistici, quali gli obiettivi quantitativi di sviluppo del territorio e la perimetrazione cartografica degli ambiti di trasformazione, definendone le modalità di intervento e il recepimento delle previsioni prevalenti della pianificazione sovraordinata. Indica inoltre le linee guida da attuare attraverso la pianificazione attuativa. Il piano delle regole invece è cogente e conformativo della proprietà e si occupa di valorizzare e tutelare l'esistente. Il PR (Piano delle Regole) infatti definisce a livello

operativo le prescrizioni urbanistiche vincolanti e conformative del regime dei suoli, dunque della proprietà, nell'ambito del tessuto urbano consolidato. Esso ha altresì il compito di definire le caratteristiche tipologiche, la consistenza volumetrica, le superfici esistenti e ammissibili, il rapporto di copertura, le destinazioni d'uso non ammissibili, le altezze e le distanze, ec...nel tessuto urbano consolidato. Il PR individua inoltre gli immobili assoggettati a vincolo di tutela in base alle leggi statali e regionali, le aree destinate all'agricoltura, le aree di valore paesaggistico-ambientale-ecologico (con regole per la loro salvaguardia) e le aree non soggette a trasformazione urbanistica. Individua i nuclei di antica formazione e identifica i beni ambientali e storico-artistico-monumentali. Per dare attuazione alle previsioni, il Piano delle regole stabilisce la necessità di una pianificazione attuativa oppure del permesso di costruire convenzionato.

Il Piano dei servizi, già introdotto in Regione Lombardia con la ex legge regionale n. 1 del 2001 è, come il piano delle regole, uno strumento con efficacia immediatamente prescrittiva e vincolante, non ha termini di validità e anch'esso è sempre modificabile. Esso diventa uno strumento chiave nella pianificazione comunale: ha il compito di pianificare e programmare la dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra il territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate previste. Il Piano dei servizi introduce in norma alcune novità e possibilità importanti: anzitutto il fatto di dovere esplicitare la sostenibilità dei costi dei servizi programmati, anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche; poi il fatto che la soddisfazione delle esigenze di dotare un comune delle attrezzature necessarie può fare riferimento, oltre che agli "usuali" fattori quantitativi, anche a fattori relativi alla qualità, fruibilità e accessibilità. Infine la possibilità di far partecipare il privato alla realizzazione e alla gestione delle opere e strutture pubbliche e di pubblico interesse. Recita l'articolo 9 al comma 10: *"Sono servizi pubblici e di interesse pubblico o generale i servizi pubblici e le attrezzature pubbliche, realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti al comune nell'ambito di piani attuativi, nonché i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asseveramento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel piano dei servizi, ovvero da atto di accreditamento dell'organismo competente in base alla legislazione di settore, nella misura in cui assicurino lo svolgimento delle attività cui sono destinati a favore della popolazione residente nel comune e di quella non residente eventualmente servita"*. Come già accennato, le previsioni del piano dei servizi che riguardano le aree necessarie alla realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere prescrittivo e vincolante. I vincoli durano per cinque anni e decadono se il comune, entro questo arco di tempo, non inserisce nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento, l'intervento cui sono preordinati, oppure se non sia stato approvato lo strumento attuativo che ne prevede la realizzazione. E' ammessa entro i cinque anni la realizzazione diretta da parte del proprietario dell'area vincolata delle opere, subordinata alla stipula di apposita convenzione che ne disciplina le modalità attuative e gestionali.

L'attuazione degli interventi indicati nel documento di piano avviene tramite Piani attuativi comunali, ovvero tutti gli strumenti di attuazione previsti dalla legislazione statale e regionale. E' nei piani attuativi che vengono fissati in via definitiva gli indici urbanistico-edilizi necessari all'attuazione delle previsioni dello stesso. Le previsioni contenute nei piani attuativi e loro varianti hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Gli strumenti di governo del territorio sono articolati su tre livelli (si possono confrontare con più chiarezza gli schemi al prot. n. 676/05/AT).

- **il livello regionale** che prevede un piano territoriale regionale e i piani territoriali regionali d'area. Il PTR definisce un atti di indirizzo alla pianificazione di settore della Regione e allo stesso tempo di coordinamento per la pianificazione delle province e dei comuni. Il PTR ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico. Esso definisce le linee di assetto del territorio regionale, individuando anche i principali poli di sviluppo regionale e le zone di salvaguardia e preservazione ambientale. Definisce inoltre gli indirizzi per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dai rischi geologici, idrogeologici ed sismici. Qualora aree di ampiezza significativa siano interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale, la Regione, anche su proposta delle province interessate, può approvare un piano territoriale regionale d'area che disciplini il governo di tali aree. In questo caso i contenuti del piano d'area assumono efficacia diretta sui comuni e province in esso contenute.
- **il livello provinciale** con un piano territoriale di coordinamento provinciale, che introduce la definizione degli ambiti destinati all'attività agricola dettando i criteri e le modalità per individuare alla scala comunale le aree agricole, con specifiche norme di valorizzazione, di uso e loro tutela. Il PTCP inoltre definisce l'assetto idrogeologico del territorio e stabilisce il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione, di cui definisce la relativa localizzazione sul territorio. Individua poi i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di livello sovracomunale, definendone criteri per il loro inserimento ambientale e paesaggistico.
- **il livello comunale.** Diventano tre gli strumenti che, contenuti nel "PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO", i comuni devono predisporre per il "disegno" e il governo del loro territorio. Questi strumenti sostituiscono il piano regolatore generale così come è stato inteso e disciplinato fino ad oggi. Essi sono: il DOCUMENTO DI PIANO; IL PIANO DELLE REGOLE; IL PIANO DEI SERVIZI E I PIANI ATTUATIVI E GLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA CON VALENZA TERRITORIALE.

N.B.:

All'articolo 7 comma 3 della legge regionale 12/05 viene stabilita una procedura particolare per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Nello specifico la norma recita quanto segue:

"Al fine di soddisfare le esigenze di semplificazione e di essenzialità, per i comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente e sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 5 comma 3 lettera a) (che disciplina l'Autorità per la programmazione territoriale, attribuendole anche il compito di determinare criteri, modi e tempi per l'adeguamento alla nuova legge regionale da parte dei comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti), emana, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, criteri volti ad individuare quali tra i contenuti del PGT di cui agli articoli 8, 9 e 10 (cioè il Documento di piano, il Piano dei Servizi e il Piano delle regole) devono obbligatoriamente essere previsti nei PGT di tali comuni, la cui approvazione è conseguentemente subordinata all'entrata in vigore dei predetti criteri".

Milano, 11 Aprile 2005

Alessandra Tabacco