

Relazione Convegno Expo 2015 *- La scelta del sito e la sua utilizzazione -*

A) Premessa – le origini dell’expo 2015.

1) Nel mese di ottobre 2006 il Governo italiano (con nota a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri), ha presentato al *Bureau International des Expositions* (“BIE”) la candidatura della città di Milano ad ospitare l’Esposizione Universale 2015, con il tema “*Feeding the Planet, Energy for Life*” (“Nutrire il Pianeta. Energie per la vita”).

La scelta del sito per l’allestimento del quartiere espositivo è ricaduta in un ambito territoriale adiacente e in parte coincidente con il Polo esterno della Fiera, ricadente nei territori comunali di Milano e di Rho. L’ambito territoriale in parola risulta collocato in una zona servita o, quantomeno, limitrofa ad importanti infrastrutture viabilistiche (essenzialmente rappresentate dall’autostrada A4 Torino–Venezia, dall’autostrada A8 Milano–Laghi, dalla Tangenziale Ovest di Milano, dalle strade statali SS33, SS11 e SS233, dalla strada provinciale SP46) e da linee di trasporto pubblico (rappresentate dalla linea 1 della metropolitana milanese, dalle linee S5 e S6 del sistema ferroviario regionale, dalle linee Domodossola-Sempione e Milano–Torino nonché dalla linea di Alta Velocità/Alta Capacità attestata sulla stazione di Rho-Fiera) nonché risulta equidistante dagli aeroporti milanesi.

La presenza di tali infrastrutture, adatte a sostenere ingenti volumi di traffico e un consistente numero di viaggiatori provenienti o diretti alla città, all’hinterland metropolitano o a più remoti luoghi di origine o di destinazione, è stata ritenuta dal Comitato di Candidatura un elemento qualificante nella scelta del sito da destinare allo svolgimento dell’Esposizione Universale 2015, considerata l’esigenza di consentire al notevole numero di visitatori attesi in occasione dell’evento internazionale di raggiungere facilmente il sito stesso da diversi punti di provenienza e secondo itinerari altrettanto diversificati senza

pregiudicare la praticabilità, l'efficienza e la sicurezza degli spostamenti che ordinariamente avvengono nella città e tra questa e la più vasta area metropolitana di riferimento;

2) Con D.P.C.M. 30 agosto 2007 n. 27605 “*Dichiarazione di grande evento nella città di Milano per l'Expo universale 2015*” (G.U. 11.09.2007) l'EXPO Milano 2015 è stato dichiarato "Grande Evento" ai sensi dell' articolo 5-*bis*, comma 5, del Decreto-Legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella Legge 9 novembre 2001, n. 401 e di conseguenza il Sindaco *pro-tempore* di Milano è stato nominato Commissario Straordinario Delegato (“COSDE”) per la predisposizione degli interventi necessari alla migliore candidatura di Milano e contestualmente autorizzato, ove ritenuto necessario, a derogare a numerose disposizioni contenute in quindici leggi statali, in sette leggi regionali della Lombardia e nello Statuto del Comune di Milano, ancorché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2004 (artt. 1 e 3 dell' Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2007, n. 3623 “Disposizioni per lo svolgimento del “grande evento” relativo all'Expo Milano 2015” pubblicato nella G.U. n. 246 del 22-10-2007).

Il 31 marzo 2008, con provvedimento dell'Assemblea Generale del BIE, alla città di Milano è stato assegnato il compito di ospitare l'esposizione Universale del 2015.

L'art. 14 del Decreto-Legge 26 giugno 2008, n° 112 (recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*”), convertito nella Legge 6 agosto 2008, n° 133, ha poi autorizzato il finanziamento statale complessivo di € 1.486 milioni per la predisposizione delle opere e delle attività connesse alla realizzazione della manifestazione.

I principali esecutori primari del progetto, con le distinte competenze (di gestione, di vigilanza e di coordinamento e di governo degli interventi) sono :

*La Società di gestione (inizialmente denominata SOGE S.p.A. e poi, per effetto del DPCM 9 aprile 2009, “Expo 2015 S.p.A.”);

*Il Commissario straordinario delegato;

*Il Commissario Generale;

*Il Commissario Generale di Sezione per il Padiglione Italia;

*Il Commissario Unico delegato del Governo per l’Expo, (nominato con DPCM 6 maggio 2013), che si sostituisce nei poteri e nelle funzioni del Commissario straordinario e del Commissario Generale (v. successivo paragrafo 1.2.5);

*La Commissione di Coordinamento per le attività connesse (COEM);

*Il Tavolo istituzionale per il governo complessivo per gli interventi regionali e sovraregionali (c.d. “Tavolo Lombardia”).

3) Con atto del Sindaco del Comune di Milano del 17 ottobre 2008 è stata promossa la formazione dell’Accordo di Programma finalizzato a consentire lo svolgimento dell’Esposizione Universale 2015 e la successiva riqualificazione del territorio che ospita l’evento, mediante idonea disciplina urbanistica (in variante) finalizzata alla realizzazione di interventi urbanistici, architettonici e paesaggistici “*di spiccata qualità*”, oltre che la realizzazione delle necessarie infrastrutture, comprendenti attrezzature e spazi verdi di pubblico interesse, “*ponendosi l’esposizione universale del 2015 come l’occasione per poter riqualificare una vasta area inutilizzata che, a causa delle interclusioni tra diverse infrastrutture, ha perso la vocazione agricola che la caratterizzava*”.

A questo punto, si sono poste le basi per dar corso alla variante agli strumenti urbanistici dei Comuni di Milano e Rho nell’ambito della procedura di Accordo di Programma promossa dal Sindaco di Milano il 17 ottobre 2008.

Presupposti e percorso amministrativo sono stati in parte sin qui già tratteggiati.

Rispetto a quanto sin qui detto va solo aggiunto che l'area richiedeva radicali interventi di riorganizzazione morfologica e funzionale per esprimere pienamente le sue potenzialità di sviluppo in un quadro di maggiore sostenibilità ambientale. Tali ragioni costituiscono il sostrato motivazionale delle scelte urbanistiche compiute nell'accordo di programma che, assunte a conferma di precedenti ipotesi localizzative formulate nel dossier di candidatura e confermate nel dossier di registrazione (citato nel seguito di questa relazione), sono orientate a cogliere le opportunità connesse alla celebrazione dell'evento espositivo per contribuire - mediante il rinnovamento della disciplina urbanistica di un ambito di dimensioni significative e dotato rilevanza strategica nel contesto urbano e metropolitano - all'attuazione di strategie di ampio respiro concordemente enunciate, alle opportune scale di riferimento, negli atti di pianificazione sovraordinata nonché, in ultimo e per quanto di rispettiva competenza, nel piano di governo del territorio del Comune di Milano recentemente adottato dall'Amministrazione Comunale milanese.

B) L'Accordo di Programma

Per dar corso agli obiettivi evidenziati in premessa, si è dato avvio ad un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del TUEL ⁽¹⁾ funzionale,

¹ L'art. 34 del TUEL stabilisce che:

“1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.

tra l'altro, a consentire la variazione urbanistica dell'ambito prescelto in modo da consentire la realizzazione di consistenti opere di infrastrutturazione e di urbanizzazione, necessarie a garantire il corretto svolgimento dell'evento espositivo, oltreché consentire l'insediamento dell'EXPO.

Inoltre, in coerenza con le indicazioni contenute nel dossier di registrazione presentato il 25 maggio 2010 al Comitato Esecutivo del B.I.E. e in ottemperanza al diritto-dovere degli enti territoriali, in primis dei Comuni, di pianificare gli assetti e le trasformazioni dei rispettivi territori, la Variante è stata chiamata a definire la disciplina urbanistica di quelle stesse aree a conclusione dell'evento espositivo, ovvero a promuovere un loro riutilizzo di carattere permanente, da definire secondo gli indirizzi della programmazione comunale e sovracomunale, tenendo conto del contesto urbano di riferimento, del suo livello di accessibilità e di infrastrutturazione nonché dell'eredità di spazi, opere e infrastrutture permanenti che rimarranno, al termine della manifestazione internazionale, a beneficio della città e dell'intorno.

Per questo motivo, presupposto fondamentale per la realizzazione dell'Esposizione Universale 2015 è l'attribuzione, alle aree prescelte

616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorchè l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto"

(1) Vedi anche l'articolo 12, comma 7, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

per ospitare l'evento internazionale, di una disciplina urbanistica organica che consente la costruzione degli spazi, strutture, infrastrutture e servizi necessari al corretto svolgimento della manifestazione favorendo, nel contempo, il successivo sviluppo di quegli stessi suoli, nella prospettiva di una loro riqualificazione ambientale e urbanistica con effetti duraturi, da considerare quale **lascito** positivo dell'Esposizione.

Pertanto, il provvedimento di Variante ha definito sostanzialmente le regole urbanistiche valide per le aree prescelte per l'Esposizione Universale 2015 (congiuntamente denominate ambito EXPO) sia nel periodo di preparazione e di svolgimento dell'evento espositivo ("periodo Expo"), decorrente dalla data di assunzione di efficacia della variante alla data ufficiale di conclusione dell'evento, sia nel periodo successivo ("periodo post-Expo"), decorrente dal giorno successivo alla chiusura dell'evento e dedicato alla rimozione delle sistemazioni e manufatti provvisori approntati per la manifestazione e alla successiva realizzazione di interventi urbanistici di definitiva sistemazione delle aree.

La Variante ha operato una modifica sostanziale della disciplina urbanistica vigente per l'ambito EXPO che, prima della sua approvazione, oltre a risultare incoerente rispetto all'obiettivo espresso dalle pubbliche amministrazioni di celebrare l'Esposizione Universale 2015 e di riqualificare successivamente il sito espositivo per favorire l'insediamento di nuove funzioni urbane, risultava significativamente discordante nelle sue specifiche declinazioni territoriali. Infatti, se da un lato il P.R.G. vigente del Comune di Milano destinava la parte dell'ambito compresa nel territorio comunale milanese alla realizzazione di parchi pubblici nei quali è ammesso l'esercizio dell'attività agricola (come meglio si specificherà) e la realizzazione di manufatti esclusivamente orientati a detta attività, l'altra parte dell'ambito, compresa nel territorio comunale di Rho e regolamentata dall'analogo strumento urbanistico di quello stesso Comune (come modificato dall'accordo di programma per la qualificazione e lo sviluppo del sistema fieristico lombardo) era

destinata ad attività produttive, ad attrezzature pubbliche connesse all'industria e a servizi tecnologici pubblici.

La Variante ha consentito di superare queste discrasie in favore di una disciplina organica per fornire una regolamentazione omogenea dell'intero ambito EXPO (inserito nei due Comuni di Milano e Rho), a prescindere dall'appartenenza delle sue singole parti ai territori comunali milanese o rhodense, cercando di consentire, in quadro di chiarezza e di certezza normativa, l'esecuzione delle opere funzionali all'Esposizione Universale individuando gli strumenti urbanistici attuativi adeguati per pervenire, al termine della manifestazione internazionale, all'attuazione di un progetto condiviso di riqualificazione e di riutilizzo del sito espositivo.

C) Inquadramento urbanistico dell'ambito EXPO

1) Premessa.

L'ambito EXPO si è inserito idealmente in un grande comprensorio – il cd. asse di nord-ovest – che si è venuto progressivamente a formare mediante processi concorrenti di riorganizzazione urbana che hanno inizialmente interessato alcune zone semicentrali della città, rimaste per anni irrisolte e prive di una specifica funzione, per poi irradiarsi in zone più periferiche, comunque collocate lungo - o ai margini - di questo asse, che nel frattempo erano state abbandonate, o erano in procinto di esserlo, dalle attività originariamente ospitate.

Se questi interventi hanno contribuito a consolidare un'importante direttrice di sviluppo cittadina, fortemente caratterizzata per l'impronta innovativa dei progetti in fase di esecuzione e i loro evidenti riflessi sulla morfologia del tessuto urbano, l'ambito EXPO, per la sua posizione ai limiti del territorio comunale milanese, è stato destinato a diventare il caposaldo di questo sistema lineare, ma anche il punto di sua relazione privilegiata con il sistema lineare che prosegue nell'area metropolitana lungo il cd. asse del Sempione. L'ambito s'è voluto che venga a rivestire questo ruolo non solo nel periodo transitorio, relativamente breve, di svolgimento dell'Esposizione Universale, nel quale l'intento è che esso possa diventare polo attrattivo di pubblico e

luogo privilegiato di passaggio degli itinerari turistici che toccano la città, ma anche stabilmente nel periodo successivo alla conclusione della manifestazione internazionale, mediante interventi urbanistici funzionali al raggiungimento di un elevato livello di qualità urbana, data principalmente da una qualificante presenza di funzioni d'interesse pubblico o generale, da una progettazione attenta degli edifici e degli spazi aperti, dall'utilizzo di soluzioni tecnologiche e impiantistiche a basso impatto ambientale, da un massiccio sviluppo di aree verdi disegnate in simbiosi con gli specchi d'acqua e le altre opere pubbliche permanenti lasciate in eredità dall'Esposizione Universale.

Così conformato, l'ambito EXPO si potrà proporre come elemento di cerniera tra i sistemi edificati e il verde della prima cintura milanese.

2) Destinazioni urbanistiche previgenti.

Al momento della proposta della variante l'ambito EXPO era sommariamente classificato, dai P.R.G. dei Comuni di Milano e Rho, in parte come area a verde agricolo, in parte come area industriale.

Più precisamente, circa 925.000 mq. di superficie in Comune di Milano sono destinati a verde agricolo compresi nei parchi pubblici urbani e territoriali (Art. 41 n.t.a.) e su di essi ricadono una zona di salvaguardia ambientale (Art. 50 n.t.a.) e due ambiti destinati a parcheggi del Polo esterno Fiera che, attualmente, risultano realizzati in posizione difforme rispetto a quella indicata nella cartografia del piano regolatore. Inoltre, sempre nella parte di ambito sita in Comune di Milano, sono presenti una residua porzione d'area a destinazione industriale (Art. 32 n.t.a.) e alcune parti di territorio destinate a fascia di rispetto stradale (Art. 47 n.t.a.).

Si riportano, qui di seguito, i principali contenuti delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. in allora vigente del Comune di Milano:

Aree a verde agricolo comprese nei parchi pubblici urbani e territoriali (VA)

-le aree V.A. sono destinate alla formazione di Parchi pubblici di particolare valore agronomico dove è consentito l'esercizio dell'attività agricola;

- qualsiasi alterazione naturale del terreno, pur se giustificata da obiettive esigenze, deve comunque tendere al miglioramento ed al ripristino dell'ambiente naturale preesistente;
- è vietato alterare il deflusso naturale dei corsi d'acqua superficiali;
- è vietata la costruzione di attrezzature che modifichino le caratteristiche naturali dell'area;
- è ammessa la sola realizzazione di edifici necessari allo svolgimento dell'attività agricola.

Aree di salvaguardia ambientale

- nelle aree di salvaguardia ambientale gli interventi edilizi ammessi devono tendere a salvaguardare ed a valorizzare l'ambiente storico, paesistico e naturale nel quale sono inseriti;
- gli interventi di ristrutturazione, interni all'involucro edilizio preesistente, devono riproporre le caratteristiche tipologiche originarie delle dimore agricole tipiche del paesaggio lombardo;
- devono essere fissati precisi criteri per il rispetto, la difesa e il ripristino del verde e del paesaggio naturale.

Aree di rispetto stradale (SR)

- le aree di rispetto stradale sono destinate ad eventuali ampliamenti della viabilità esistente, a nuove strade o corsie di servizio, a parcheggi pubblici, a percorsi pedonali e ciclabili ed alla piantumazione e sistemazione a verde;
- sono aree inedificabili, salva la temporanea concessione per impianti di distribuzione del carburante e per cabine di trasformazione dell'energia elettrica.

Zone industriali e artigianali (I)

- tali zone sono destinate alle attività produttive, nonché alle relative aree ed impianti di servizio;
- sono ammesse – oltre alle destinazioni d'uso industriali, artigianali, depositi e servizi aziendali – funzioni compatibili come la residenza di custodia, uffici amministrativi e tecnici, attività di ricerca e di laboratorio, attività espositive e di vendita.

La parte dell'ambito EXPO situata nel Comune di Rho si estende per circa 189.000 mq. e si suddivide tra diverse destinazioni urbanistiche. Una sua porzione era destinata ad attività produttive (a

rt. 26 n.t.a.), un'altra ad attrezzature pubbliche connesse all'industria (art. 35 n.t.a.), altre ancora a servizi tecnologici pubblici quali opere di regimentazione idraulica e vasche volano (art. 42 n.t.a.). Infine, risultava presente un ambito – di dimensioni non trascurabili – che risultava già interessato dal vigente Accordo di programma per la riqualificazione del sistema fieristico lombardo (art. 58 n.t.a.), sul quale si prevedeva la realizzazione di un parcheggio d'interscambio. Si riportano, qui di seguito, i principali contenuti delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. vigente del Comune di Rho:

Art. 26-Zone per attività produttive (Bd)

-queste zone risultano destinate ad attività produttive del settore secondario che, per il raggiunto equilibrio insediativo, sono confermate nella loro attuale conformazione;

-in queste aree sono ammesse le seguenti destinazioni d'uso compatibili: servizi di interesse collettivo per i lavoratori, locali di ristoro, attività terziarie, residenza di pertinenza dell'attività produttiva, impianti di distribuzione del carburante.

Art. 35 Zone per servizi tecnologici d'interesse generale

-all'interno di queste aree possono essere realizzati edifici per servizi d'interesse generale di carattere tecnologico, come impianti di depurazione e trattamento rifiuti, centrali telefoniche, centrali elettriche;

-sono inoltre ammesse le attrezzature di servizio per il personale addetto, la residenza ad uso del custode e gli uffici strettamente inerenti le funzioni svolte dall'impianto.

Art. 42 Zone per attrezzature pubbliche connesse alla residenza, all'industria ed al terziario

-queste zone sono riservate alla realizzazione delle attrezzature pubbliche secondo quanto indicato nella Tavola di azionamento ovvero, nel caso in questione, a verde forestale o di protezione degli insediamenti.

Art. 58 Zone a disciplina speciale

-sono individuate come aree soggette a speciale disciplina, le parti del territorio comunale destinate al Polo esterno della Fiera che, in ragione della particolarità e della rilevanza degli insediamenti esistenti o

previsti, sono regolate da strumenti che vedono la partecipazione di altri Enti pubblici.

2) Regolamentazione urbanistica post-Variante.

(vedasi allegato 1)

Con l'approvazione dell'Accordo di programma, lo scenario urbanistico dell'area è chiaramente mutato.

Le nuove NTA, per quel che concerne precipuamente l'utilizzo futuro dell'ambito, stabiliscono, anzitutto, che il lascito dell'EXPO in termini di opere e manufatti non sia vincolante per la futura edificazione privilegiando, comunque, soluzioni che consentano il mantenimento, il recupero, il riutilizzo e la valorizzazione delle strutture realizzate per la manifestazione (art. 3 delle NTA).

Sempre l'art. 3 delle NTA stabilisce che saranno favorite le riqualificazioni delle aree attualmente occupate da attività di tipo industriale/tecnologico mentre, ai sensi dell'art. 51 della L.R. 12/2005, verranno **escluse** le attività concernenti l'industria insalubre e le grandi strutture di vendita.

Nello specifico, l'art. 5, lett. a2) delle NTA introduce le singole prescrizioni urbanistiche per il periodo post-Expo stabilendo:

- 1) Destinazione urbanistica: ambito di trasformazione di interesse pubblico generale;
- 2) Funzioni ammesse: attrezzature e servizi d'interesse pubblico o generale di livello comunale e/o sovracomunale, anche di proprietà e/o gestione privata (da definirsi, nel dettaglio, nell'ambito del P.I.I. attuativo della Variante per il periodo post-expo) e destinazioni d'uso tipiche del tessuto urbano, quali residenza – anche nelle tipologie dell'edilizia convenzionata e/o agevolata – e funzioni compatibili. Sono altresì ammesse le medie strutture di vendita;
- 3) Parametri urbanistici:
 - $U_t = 0,52$ mq/mq (indice di utilizzazione edificatoria)
 - $R_c = \max 60\%$ (nel rispetto degli obiettivi di permeabilità come esplicitati nel parere motivato VAS)

NB: sono escluse dalla s.l.p. le superfici di pavimento degli edifici permanenti realizzati per l'evento espositivo che saranno destinate a funzioni pubbliche e/o di interesse pubblico o generale.

D) Possibili scenari per il post-EXPO

L'Esposizione Universale del 2015 rappresenta la principale occasione per poter riconsegnare alla vita della città un ambito (l'ambito EXPO) che prima degli interventi di realizzazione era senza particolari qualità urbane. Infatti, pur trattandosi di un'area in allora libera da costruzioni – vi era presente solo la storica Cascina Triulza – e tuttavia percorsa da strade e sottoservizi, questa risultava completamente separata dall'ambiente urbano circostante a causa della sua interclusione tra importanti infrastrutture di collegamento. Né avrebbe potuto dirsi un'area propriamente agricola perché, a dispetto della destinazione in allora impressa dal piano regolatore di Milano (che viene ora radicalmente modificata dal piano di governo del territorio adottato dall'Amministrazione Comunale milanese), per la presenza delle infrastrutture limitrofe e a causa di una sua progressiva occupazione con parcheggi, impianti e sottoservizi, ha ormai perso, almeno in parte, la sua originaria vocazione alla pratica colturale, non essendo più idonea all'esercizio di un'agricoltura improntata secondo gli standard imprenditoriali e di remuneratività propri di questo settore. Grazie all'evento espositivo, quest'area – proprio per la sua particolare collocazione – potrà diventare una nuova porzione di territorio in grado di avvicinare il tessuto urbano milanese al nuovo, ma periferico, Polo fieristico di Rho-Però.

L'obiettivo è quello di interpretare il disegno del Masterplan come ad una sorta di prima “griglia strutturale”, ovvero come un elemento ordinatore da considerare nella progettazione del futuro sviluppo urbanistico dell'area. Infatti, da un lato, le costruzioni permanenti realizzate per l'Esposizione Universale 2015 sulla base di quella griglia (ad es.: Centro di Sviluppo Sostenibile, Palazzo Italia, Auditorium/Performing Center, serre per gli agro-ecosistemi, ecc.)

continueranno a rappresentare importanti punti di riferimento nell'organizzazione del nuovo sistema urbano, sia che mantengano le loro funzioni originarie di interesse pubblico o generale (anche di livello sovracomunale), sia che vengano riconvertite ad altre attività o servizi (ad es.: attività di intrattenimento, culturali, sportive, espositive o il nuovo Centro di produzione RAI) previa verifica della loro sostenibilità economica e gestionale. Dall'altro, tutto il nuovo sistema dell'accessibilità pubblica, dei percorsi pedonali, delle opere di carattere ambientale (canale d'acqua e Parco) e di quelle di urbanizzazione, costituiranno il reticolo funzionale di un nuovo ambito cittadino caratterizzato dalla presenza di un mix funzionale (residenza, terziario, commercio) tipicamente urbano.

E) Il Programma Integrato di Intervento e gli accordi equipollenti.

La problematica dell'assetto futuro dei luoghi attualmente destinati ad ospitare Expo 2015 è stata posta, come si è detto, già in sede di Accordo di Programma stabilendo, all'art. 5 dell'Accordo stesso che: *“Salvo quanto verrà più dettagliatamente indicato nel prosieguo del presente Accordo di Programma, gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia dell'ambito territoriale di cui all'art. 2 saranno eseguiti in due fasi temporalmente distinte, ma coordinate tra loro, la prima funzionalmente rivolta alla predisposizione, all'infrastrutturazione e all'allestimento del sito espositivo, ivi compresa la preliminare risoluzione delle interferenze prevista all'art. 9 (tale fase viene d'innanzi denominata “fase Expo”), la seconda funzionalmente rivolta alla riqualificazione al termine dell'Esposizione Universale dell'ambito mediante un intervento di trasformazione urbanistica da compiere secondo i criteri e le modalità indicate all'art. 12 (tale fase viene d'innanzi denominata: “fase post-Expo”). Le opere da realizzarsi nella fase Expo sono sia di natura provvisoria, destinate quindi ad essere rimosse alla conclusione dell'evento espositivo, sia di natura permanente”.*

A sua volta, **Part. 12** dell'Accordo di Programma stabilisce:

*“12.1 La trasformazione urbanistico-edilizia nel periodo post-Expo del sito espositivo **sarà disciplinata mediante un Programma Integrato d’Intervento unitario**, o altro atto equipollente di programmazione negoziata (in seguito “P.I.I.”). Tale P.I.I. sarà presentato – ai sensi e per gli effetti degli artt. 87 e ss. della L.R. n. 12/2005 e s.m.i. – alle Amministrazioni comunali di Milano e Rho successivamente all’approvazione dell’Accordo di Programma. Lo stesso P.I.I. sarà esteso alle Unità d’Intervento 1, 3 e 4, dovrà essere redatto nel rispetto delle previsioni e prescrizioni contenute nell’allegata Variante urbanistica e dovrà tenere conto delle indicazioni di cui alla planimetria allegata alla lettera H) (“Viabilità e aree ferroviarie esistenti non computabili ai fini dell’attribuzione dell’indice UT”).*

12.2 La proposta di P.I.I. sarà altresì previamente trasmessa al Collegio di Vigilanza per l’esercizio delle funzioni attribuite al medesimo Collegio in ordine alla corretta esecuzione dell’Accordo di Programma.

12.3 Il P.I.I. sarà redatto in conformità alla legislazione urbanistica in allora vigente e, per quanto applicabili e compatibili, alle disposizioni previste nei piani urbanistici generali vigenti dei rispettivi Comuni, in relazione a strumenti attuativi analoghi. Il P.I.I. dovrà prevedere la realizzazione di un complesso residenziale di circa 30.000 mq s.l.p. riservato alle tipologie in locazione, da destinare permanentemente a servizi abitativi a carattere generale (housing sociale) secondo la disciplina comunale vigente, in regime giuridico tale da consentirne l’esclusione dall’applicazione dell’indice territoriale e con soddisfacimento dell’eventuale dotazione di aree per attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale nell’ambito del P.I.I.”.

I Programmi Integrati di Intervento, introdotti con l’art. 16 L. 17 febbraio 1992 n. 179, rappresentano una delle prime manifestazioni della c.d. **“urbanistica consensuale”**.

La loro funzione è quella di riqualificare il tessuto urbano, edilizio ed ambientale, coinvolgendo aree edificate e inedificate e non

richiedendo la (preventiva) zonizzazione comunale “ad hoc”. Questa caratteristica, unitamente alla possibilità di incidere sull’ambiente e sul complessivo tessuto urbanistico, costituisce l’elemento di distinzione di questi piani da quelli di recupero del patrimonio edilizio esistente (che richiedono, peraltro, l’individuazione delle zone di recupero) e dai programmi di recupero urbano. È noto che questi programmi (la cui disciplina di dettaglio è di competenza regionale: Corte Cost. 19 ottobre 1992, n. 393) sono stati introdotti dal legislatore per consentire la collaborazione pubblico-privato nella forma più ampia, onde raggiungere lo scopo di riorganizzare e riconvertire il territorio interessato. Per quanto la Corte Costituzionale, con la predetta sentenza 393 del 1992, abbia fortemente limitato la portata dello strumento, soprattutto in ordine alla possibilità di introdurre fattispecie derogatorie del vigente sistema di strumentazione urbanistica e di assetto delle competenze amministrative del settore, non appare dubbio il rilievo di questo istituto, anche in ordine all’ammissibilità di accordi tra P.A. e Privati; e ciò non solo da un punto di vista pratico, ma pure nell’ottica dell’evoluzione dei principi generali dell’ordinamento settoriale urbanistico.

Peraltro, il modello del PII individuato dall’art. 12 dell’Accordo di Programma rappresenta solo uno dei modelli della c.d. urbanistica consensuale.

Invero, con l’art. 2 della stessa legge 179 (cui vanno ricollegati i decreti del Ministro dei Lavori Pubblici 21 dicembre 1994 e 29 novembre 1995), sono stati introdotti i **programmi di riqualificazione urbana**. Essi sono deputati ad avviare il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso interventi su parti

significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, su edilizia non residenziale (al fine di migliorare la qualità della vita possibile nell'ambito considerato) e su ambiti residenziali (onde riqualificare fisicamente l'ambiente). Questi programmi, da definirsi con accordo di programma se “*in variante* agli strumenti urbanistici generali”, sono normalmente attuati mediante convenzioni, in quanto devono consistere in un insieme sistematico e coordinato di opere pubbliche e private. È “*in re ipsa*” che la stessa definizione di questi piani avvenga con il coinvolgimento preventivo di soggetti privati, cioè che la definizione dello strumento sia consensuale.

Si tratta, pertanto, di un istituto che, come il precedente, testimonia la volontà del legislatore di incidere sulla configurazione classica della pianificazione urbanistica attuativa in termini di competenza unilaterale ed indisponibile (“*rectius*”: non negoziabile), con la conseguente legittimazione della consensualità nella definizione della strumentazione urbanistica del livello citato.

Ma esistono anche **altri modelli di urbanistica consensuale**.

L'art. 11 D.L. 05.10.1993 n. 398, convertito nella L. 04.12.1993 n. 493, per esempio, ha regolamentato i programmi di recupero urbano, aventi come scopi specifici sia la realizzazione, la manutenzione e l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, sia l'edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti; sia, infine, l'inserimento di elementi di arredo urbano e il recupero del patrimonio edilizio esistente. I due successivi decreti ministeriali del 1° dicembre 1994 n. 32 hanno indicato, come prevalente ambito di applicazione del programma di recupero urbano, gli interventi di completamento e di integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Si tratta di uno strumento “pubblico-

privato”, che può costituire variante agli strumenti urbanistici vigenti e che, in tal caso, deve essere approvato con accordo di programma. Il che comporta una chiara delimitazione degli accordi, riconducibili analogicamente all’art. 11 c.d. L. sul procedimento, in senso restrittivo, cioè legato al solo profilo attuativo.

Con il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 22.10.199733, sono stati previsti i **contratti di quartiere**, come interventi sperimentali nel settore dell’edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (art. 2, comma 63, lett. b), L. 23.12.1996 n. 662) da includere nei programmi di recupero urbano. L’ambito di operatività è costituito dai quartieri segnati da un diffuso degrado delle costruzioni o dell’ambiente urbano e da carenze di servizi, in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo. I citati contratti devono riguardare aree di edilizia economica e popolare, ovvero aree assoggettate a recupero urbanistico ai sensi dell’art. 29 L. 28 febbraio 1985 n. 47; essi hanno la funzione di recuperare i caratteri edilizi dei fabbricati e la funzionalità del contesto urbano, di accrescere le dotazioni di servizio del quartiere e di migliorare la qualità abitativa ed insediativa, raggiungendo più elevati standards, anche di tipo ambientale.

Per l’attuazione dei contratti di quartiere sono previsti sia la stipulazione di accordi tra Amministrazioni pubbliche, tesi ad incrementare l’occupazione e a favorire l’integrazione sociale (promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell’evasione scolastica, assistenza agli anziani e realizzazione di strutture di accoglienza), sia accordi tra P.A. e volontariato, ONLUS e privati per il settore dei servizi.

Con tutta evidenza, non si tratta solo di accordi, dal punto di vista urbanistico, di mera attuazione, ma soprattutto di patti che riguardano

profili di natura sociale, cioè relativi alla funzione più importante di quest'istituto: funzionalizzare l'attività di recupero urbanistico-edilizio alle esigenze di superamento del degrado sociale, di cui quello urbanistico è solo lo specchio.

Figura ancora dagli incerti confini è, poi, quella costituita dai **programmi di riabilitazione urbana** previsti dall'art. 27 L. 01.08.2002 n. 166, comunque deputati anch'essi al recupero di zone degradate non solo sotto il profilo della vetustà o della fatiscenza delle costruzioni. Si tratta, in ogni caso, di uno strumento introdotto per la riqualificazione di porzione del territorio degradato dal punto di vista fisico, economico e sociale. L'iniziativa è del Comune competente; le opere possono essere cofinanziate dai Privati; ai proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili ricompresi nel piano attuativo, calcolato in base all'imponibile catastale, riuniti in consorzio, può essere affidato l'intervento se il Comune approva progetto e (relativa) convenzione presentati dai consorziati. Le analogie con la lottizzazione e con il piano di recupero del patrimonio edilizio esistente sono evidenti.

In questa sede, non possono non essere ricordati (anche se non analiticamente esaminati) i diversi strumenti di **programmazione negoziata** previsti dall'art. 2, comma 203, L. 23 dicembre 1996 n. 662. Con le diverse fattispecie ivi contemplate, si persegue lo scopo di una regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di interventi diversi, ma riferiti ad un unico obiettivo di sviluppo e richiedenti una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Con tutti questi istituti, riconducibili nell'ambito della programmazione negoziata, possono essere introdotte varianti agli strumenti urbanistici generali. Questi accordi, cui possono partecipare anche i privati (con la sola eccezione dell'intesa istituzionale di programma), sono quelli potenzialmente più rilevanti sotto il profilo dell'incidenza sulla pianificazione urbanistica e, pertanto, quelli che introducono l'elemento più significativo in ordine al "favor" del legislatore statale per gli accordi in materia urbanistica.

Questa conclusione non ha come conseguenza la riconduzione (o la riconducibilità) dei moduli negoziali propri della programmazione negoziata agli accordi dell'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i.41, ma indica, più semplicemente, la presenza nella legislazione nazionale di disposizioni, che consentono la "contrattazione" tra P.A. e Privati delle scelte pubbliche anche urbanistiche, quali componenti o quali strumenti per l'attuazione delle scelte programmatiche economiche; e ciò non solo per gli strumenti di pianificazione generale di livello comunale, ma anche sovracomunale. È, comunque, innegabile l'importanza che la programmazione negoziata ha avuto nell'evoluzione della disciplina pianificatoria determinata da alcune Regioni.

Queste ultime (per prima, la Toscana), pur in assenza della legge quadro statale, hanno modificato, in particolare, la strumentazione generale di livello comunale, "dividendo" il P.R.G. in "piano strutturale" (altrimenti definito "piano delle regole") e in "piano operativo".

In base a questo modello, il cui principale teorico è stato il collega Paolo Stella Richter, il piano strutturale ha la funzione di fissare le regole e il secondo quella di creare le condizioni per la loro attuazione. Ed è indubbio che il piano operativo sta rappresentando il luogo di realizzazione di una sempre più accentuata sinergia tra pubblico e

privato. Il che, per rimanere nell'ambito della riflessione strettamente giuridica, ha determinato non poche perplessità in linea con il monito, manifestato già dal 1992 dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 393, in ordine all'esigenza di evitare ogni tipo di incontrollata "deregulation" urbanistica, cioè di una flessibilità non funzionale all'efficienza di un sistema intelligente di regole e alla sua effettività, ma costituente la "chiave" per destrutturare la pianificazione urbanistica.

Dall'analisi ora conclusa emerge, certamente, un crescente favore per le convenzioni urbanistiche, ovverossia per accordi – in specie – tra P.A. e Privati per disciplinare i rapporti relativi all'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi. Il che, se per un verso consente la convergenza di interessi pubblici e privati, dall'altro verso svilisce la funzione della pianificazione urbanistica intesa come strumento di studio e di regolamentazione dei processi di trasformazione del territorio. Disciplina che ha, all'origine, l'esigenza di arginare i fenomeni di intensa antropizzazione e di sfruttamento delle risorse naturali mediante una gestione ordinata ancorché dinamica e prospettata nel futuro, volta a preservare con lungimiranza il territorio.

Fino alla metà degli anni novanta del secolo scorso, le convenzioni per così dire negoziate, risultavano tutte riconducibili sostanzialmente al modello della convenzione di lottizzazione (art. 28 L.U. s.m.i.), che, però, non si caratterizzano per la definizione consensuale di contenuti pianificatori, almeno "generalisti".

Il contenuto essenziale è, di norma, delineato dalla legge e concerne profili, come dire, operativi: dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione, alla cessione delle aree di urbanizzazione, alle garanzie patrimoniali (fideiussioni o quali altre) a tutela degli impegni assunti dal privato e, talvolta, alle tipologie costruttive e ai relativi materiali.

L'ambito di questi strumenti convenzionali non attiene, neanche parzialmente (né indirettamente), ai profili tipici della pianificazione urbanistica generale.

Di conseguenza, il fatto che sia ormai pacifica la loro riconducibilità alla fattispecie dell'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i., non attribuisce alcun rilievo a queste fattispecie come espressioni di un principio generale di ammissibilità di accordi tra P.A. e Privati in ordine alla determinazione consensuale di disposizioni di strumenti urbanistici generali. Il che non è in contrasto, ma in linea, con l'atipicità o generalità della fattispecie degli accordi dell'art. 11, strumento utilizzabile per esercitare, con modalità alternativa rispetto a quella tradizionale, le competenze di amministrazione attiva.

La legislazione (o la normativa) successiva (in specie, quella sulla programmazione negoziata), quella che può essere definita dei "procedimenti complessi", contiene certamente indicazioni più significative nel senso dell'orientamento ad ammettere la definizione consensuale dell'assetto del territorio, con una contrattazione che non si riferisce al solo convenzionamento attuativo delle scelte esclusivamente pubbliche, ma si espande fino all'elaborazione delle scelte urbanistiche medesime. Il contesto tipico, peraltro, rimane quello degli strumenti urbanistici di attuazione, cosicché l'eventuale modificazione degli strumenti urbanistici generali, necessaria per la realizzazione degli accordi "de quibus", è formalmente rimessa ad accordi di programma.

Con questo, non può negarsi l'importanza dei "programmi complessi" per l'evoluzione dei modelli pianificatori: in particolare, per l'introduzione – già prima ricordata – della fattispecie del piano strutturale e del piano operativo a livello comunale. Da ciò appare, però, eccessivo giungere a sostenere che, grazie agli istituti considerati, emerge dalla legislazione statale vigente un principio generale di

ammissibilità degli accordi tra P.A. e Privati relativamente al contenuto discrezionale degli strumenti urbanistici generali.

I “minimi comun denominatori” di tutte queste fattispecie restano, comunque, la pendenza di un procedimento pianificatorio, al quale il Privato o interviene o viene invitato a partecipare, e la rispondenza a finalità puramente attuative di strumenti urbanistici generali. Questo non esclude – come è stato ricordato – la possibilità di dover variare gli strumenti urbanistici generali, ma l’oggetto dell’intesa non è il contenuto delle variazioni, bensì la caratterizzazione dell’intervento, cosicchè l’eventuale intesa per la modificazione del piano urbanistico generale è un effetto, una “clausola accessoria”, non l’elemento qualificante dell’accordo.

La prospettiva, da cui muove (invece) la presente riflessione, è l’intesa sul contenuto discrezionale degli strumenti urbanistici generali come contenuto qualificante ed essenziale dell’accordo e non in funzione di attuare, al meglio, le scelte urbanistiche già compiute.

In ogni caso, tutte le fattispecie convenzionali considerate sono ricondotte al rispetto del procedimento pianificatorio legislativamente definito e assumono, quindi, una caratterizzazione procedimentale. Il che significa che la partecipazione del privato al procedimento è il presupposto di legge della stipulabilità dell’accordo.

F) Interessi pubblici e privati nella pianificazione.

L’analisi della legislazione statale evidenzia, in primo luogo, che nulla è mutato, nel quadro dell’ordinamento settoriale dell’urbanistica, per quanto concerne la partecipazione dei privati in ordine alla pianificazione territoriale e, comunque, al piano regionale, ovvero al

piano territoriale di coordinamento provinciale, cioè a quella che viene definita anche “pianificazione di area vasta”.

Il privato, infatti, può partecipare esclusivamente tramite il tradizionale strumento delle osservazioni. Queste ultime – come notorio – sono considerate (pressoché unanimemente da dottrina e giurisprudenza) come forme di collaborazione del privato all’attività pianificatoria, espressione ed attuazione del principio del giusto procedimento; forme di mera collaborazione, in quanto non generano nel Comune l’obbligo di controdedurre.

A questo proposito, si potrebbe “liquidare” la circostanza, sottolineando che la pianificazione territoriale e/o quella sovracomunale di indirizzo e di coordinamento, per la loro valenza e per la loro funzione, non lasciano intravedere spazi per possibili accordi pubblico-privati.

Si tratta, infatti, come noto, almeno in linea tendenziale, di una pianificazione di indirizzo e di coordinamento, avente come destinatarie le istituzioni competenti in materia urbanistica chiamate ad elaborare i piani c.d. conformativi o precettivi.

Conseguentemente, le prescrizioni immediatamente vincolanti dei piani d’area vasta sono rare e non sono destinate a condizionare, in modo rigido, la pianificazione comunale.

L’efficacia di indirizzo o di direttiva, propria delle disposizioni dei piani di area vasta, infatti, non obbliga (quasi) mai ad un recepimento vincolato negli strumenti urbanistici comunali, con la conseguenza che lo spazio concreto di tutelare l’interesse pubblico con un accordo tra P.A. e Privati sul contenuto discrezionale di un piano di area appare di difficile focalizzazione. Peraltro, per le regole che riguardano i rapporti tra i piani territoriali e di coordinamento ed i piani comunali, un eventuale accordo, quand’anche recepito, appare difficilmente in grado di avere effetti adeguati ai fini di una certa configurazione dello

strumento urbanistico generale comunale, tenuto conto che indirizzi e direttive non sono destinati a generare un dovere di mero recepimento, cosicchè, per certo verso, non può negarsi che l'efficacia del "vincolo negoziale" non possa che essere decisamente affievolita. In altri termini, l'accordo sul contenuto discrezionale, di cui parla l'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i., risulta, sul piano logico giuridico, più ammissibile, quando si tratti di concordare la disciplina direttamente incidente sul diritto di proprietà e sulla facoltà di edificare, che non quando si fissano i principi, dei quali dovrà tenersi conto (epperò non in termini di acritico recepimento) in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali.

La stessa analisi porta – con specifico riferimento alla pianificazione urbanistica di livello comunale – a constatare che risulta confermata l'impostazione della competenza pianificatoria nei termini (per così dire) tipici e classici della funzione amministrativa.

Da un lato, infatti, anche in questo ambito lo strumento principale di "dialogo" tra Comune e privati è quello delle osservazioni, la cui disciplina giuridica tutto consente di sostenere, tranne che, tramite le stesse, i destinatari della pianificazione si accordino con l'Autorità pianificatoria.

Dall'altro, le molte convenzioni previste pure dalla legislazione più recente non si allontanano – come si è visto – in modo significativo dal modello delle convenzioni di lottizzazione, la cui "ratio" e la cui funzione sono notoriamente quelle di formalizzare gli obblighi del soggetto attuatore nei confronti del Comune per quanto concerne, primariamente, le opere di urbanizzazione, le relative cessioni, le tipologie costruttive e le sanzioni convenzionali.

L'ambito è quello dell'attuazione della pianificazione urbanistica generale, la quale, di norma, costituisce un riferimento vincolante e non derogabile, all'interno del quale lo spazio di definizione dei profili

pianificatori è limitato alla specificazione degli elementi tipologici e quali-quantitativi lasciati indeterminati dalla strumentazione pianificatoria generale.

Questa ricostruzione è confermata dalla constatazione del ricorso all'accordo di programma (art. 34 T.U.EE.LL.), allorché sia necessaria una variante agli strumenti urbanistici. In altre parole, il legislatore statale ha accentuato significativamente, negli anni, il “favor” per la collaborazione “pubblico-privato” in ordine all'esecuzione dei piani urbanistici generali, ma riserva – e, pur sempre, parzialmente – alla consensualità il (solo) livello attuativo delle scelte urbanistiche generali, relativamente alle quali non si scosta dalla concezione tradizionale e, per certo verso, dalla preservazione della medesima.

La legislazione urbanistica statale, pertanto, non contiene indicazione per l'esistenza di un principio generale o fondamentale (art. 117, III comma, Cost.), dal quale si possa desumere che il contenuto degli strumenti urbanistici generali possa essere definito anche attraverso un'intesa negoziale tra P.A. e Privati riconducibile alla fattispecie contemplata dall'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i..

Le peculiarità della funzione urbanistica generale comportano, per il legislatore urbanistico, che la modalità tradizionale di esercizio della funzione urbanistica generale rimanga – allo stato – l'unica.

Questa impostazione, del resto, è, in qualche misura, determinata (e rafforzata) dalla c.d. legislazione settoriale in materia ambientale, paesaggistica, di salvaguardia delle acque e delle aree naturalistiche.

Da un lato, infatti, le leggi settoriali accentuano la unilateralità e l'autoritatività dell'azione pubblica in ragione degli interessi protetti, indisponibili e non negoziabili; dall'altro, la sempre più forte interrelazione tra il livello di pianificazione settoriale e quello urbanistico e la previsione della “prevalenza” o della “sostituzione” automatiche dei piani settoriali a quelli urbanistici, ovvero dell'obbligo

di adeguamento di questi ultimi ai primi, riduce – comunque - il margine, anche teorico, di una negoziabilità dell'azione pubblica in materia urbanistica.

Del resto, se ed in quanto la distinzione tra interessi pubblici (o generali, o della collettività) ed interessi privati o particolari non è caduta “in desuetudine”; se ed in quanto resiste la visione della funzione amministrativa come deputata al perseguimento – imparziale (art. 97 Cost.) – dell'interesse pubblico, infatti, non può non considerarsi logica e conseguente la “preoccupazione” di ribadire la concezione “autoritaria” della funzione urbanistica, in particolare di quella riguardante le decisioni di principio o di livello primario e normativo generale.

A questo punto, è opportuno precisare che, su un piano più generale, si condivide la tesi secondo la quale gli accordi dell'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i. rappresentano una modalità alternativa di esercizio delle competenze amministrative, con la conseguenza che il perseguimento dell'interesse pubblico, dunque, non solo caratterizza la disciplina, ma costituisce la causa stessa dell'accordo.

Questa concezione non comporta, però, che la “via dell'accordo” possa essere, per definizione, sempre fungibile rispetto alla “via tradizionale”. A ciò può ostare la natura dell'interesse pubblico da perseguire o il livello di tutela dell'interesse pubblico.

Un esempio può aiutare a rendere il concetto espresso.

Notoriamente, la L. 6 dicembre 1991 n. 394 (“Legge quadro sulle aree protette”) è preordinata alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Or bene, lo strumento programmatico è costituito dal piano del parco, che deve contenere quattro zone: la zona di riserva integrale, quella di riserva generale orientata, l'area di protezione e l'area di promozione economico-sociale.

È evidente, al di là di altre considerazioni, che un accordo del tipo qui ipotizzato può essere ammesso per l'“area di promozione economico-sociale”, la cui funzione è quella di integrare la tutela del patrimonio culturale con gli interessi residenziali e produttivi dell'uomo, ma non per la “zona di riserva integrale”, la cui funzione è la tutela del patrimonio naturale in termini di conservazione del medesimo e del suo “habitat”.

Ma vi è di più!

La tutela ed il perseguimento di un interesse pubblico possono essere perseguiti attraverso progressive forme legate a competenze di diversa natura e a differenti livelli di tutela.

Così è certamente nell'ordinamento urbanistico italiano, essendo sufficiente, a tal fine, richiamare, da un lato, il piano territoriale di coordinamento provinciale e, dall'altro, il piano regolatore generale. È evidente, infatti, che, sul piano logico giuridico e su quello sistematico lo spazio per la praticabilità della “via dell'accordo” è, in linea di principio, ipotizzabile per il secondo strumento urbanistico, sia per la sua valenza ed efficacia, sia per l'individuabilità (teorica e, comunque, non sempre sicura) di un Privato interessato nell'accezione dell'art. 7 L. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i.; condizione, quest'ultima, essenziale per la configurabilità di uno spazio per l'esercizio della potestà amministrativa, anche mediante accordi.

Considerazioni di sintesi sull'analisi della legislazione statale urbanistica in materia di convenzioni e di partecipazione del Privato ai relativi procedimenti pianificatori.

In conclusione, non pare che la legislazione urbanistica abbia introdotto, nella sua evoluzione, un principio generale per il quale sia ammissibile una pianificazione consensuale riguardante gli strumenti urbanistici generali e derivante dalla contrattazione tra P.A. e privati.

Certamente, ma è profilo del tutto differente, il legislatore statale ha ampliato l'ambito applicativo e la portata decisionale degli strumenti convenzionali per quanto concerne la fase attuativa della pianificazione.

Questa circostanza non è, di per sé, sufficiente a trarre, sul piano del diritto positivo, conclusioni diverse, anche se non si può non constatare che, nella prassi, il condizionamento delle pressioni di privati in materia urbanistica è evidente e preoccupante, nel momento stesso in cui emerge la scarsa tenuta (se non la debolezza) delle istituzioni territoriali e la costante regressione del principio di legalità (anche nella prospettiva dell'amministrazione per risultati).

Fin ultroneo appare aggiungere che la conclusione ora esposta non dimentica il ruolo assunto dagli accordi di programma anche nel campo urbanistico, ma nega la possibilità che dalla legislazione relativa si possa trarre qualche elemento utile a sostenere l'emergere di un principio generale favorevole alla consensualità "pubblico-privata" (nella prospettiva consacrata dall'art. 11 L. sul procedimento) in materia di pianificazione urbanistica generale. Basta, a questo proposito, considerare la natura e la funzione dell'accordo di programma medesimo (art. 34 T.U.EE.LL.): "... *mero strumento di coordinamento delle attività di più enti pubblici interessati al raggiungimento di un obiettivo comune*" (così F. Bassi, "Lezioni di diritto amministrativo", VIII ed., Milano 2008, 169).

G) Conclusioni.

Gli strumenti che l'Amministrazione può utilizzare per la futura riconversione dell'ambito EXPO sono, come si è detto, molteplici. Anzitutto, potrà trovare applicazione il P.I.I. – strumento, per così dire, eletto dall'Accordo di Programma - in funzione di una ridefinizione globale dell'assetto urbanistico dell'area.

Potranno trovare ingresso, altresì, accordi pubblico/privati di altro genere, tra quelli sopra ricordati, oppure – perché no - un nuovo Accordo di programma ex art. 34 del TUEL.

L'area potrebbe, ancora, essere gestita in altro modo promuovendo la valorizzazione di singole componenti in prospettiva di una loro cessione oppure affidando le aree in concessione e/o locazione con il mantenimento della proprietà in capo alla P.A.

Ciò che, in ogni caso, dovrà essere rispettato è l'interesse pubblico nella scelta che verrà effettuata dall'Amministrazione.

Interesse pubblico che dovrà essere adeguatamente giustificato e rappresentato ma che, come recentemente statuito dal Consiglio di Stato, non necessariamente attiene al “carattere pubblico dell'edificio o del suo utilizzo ma è sufficiente che coincida con gli effettivi benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, in una logica di ponderazione e contemperamento calibrata sulle specificità del caso ed esulante da considerazioni meramente finanziarie” (vedasi Cons. Stato, sez. IV, 5/06/2015 n. 2167 – allegata).

Milano, 22.06.2015

-avv. Franco Zambelli-