

Disciplina della Pianificazione e Governo del Territorio

Principali elementi caratterizzanti il processo riformatore in corso

Può farsi risalire alla metà degli anni '90 l'avvio del processo riformatore che è ancora in corso e del quale potrebbe costituire un momento di rilievo (ma non da sopravvalutare) la legge quadro nazionale sul governo del territorio che, però, difficilmente entrerà in vigore nella corrente legislatura.

Di seguito si cercherà di individuare i principali elementi caratterizzanti il suddetto processo riformatorio alla luce in particolare di analisi degli sviluppi che lo stesso ha avuto negli ultimi anni (2003-2005).

Data l'economia del presente intervento, ci si limita a premettere che già negli anni precedenti il suddetto avvio del processo riformatore in considerazione da parte di molti degli "addetti" era stata acquisita coscienza dei pesanti limiti di una pianificazione rigida (in parte frutto di contrattazioni sottobanco che avevano anche dato luogo a fenomeni di malcostume urbanistico), pianificazione rigida promossa in applicazione, sovente distorta, della disciplina statale e regionale all'epoca vigente. In parte le leggi ed ancor più delle stesse le prassi pianificatorie risultavano (e in parte ancora risultano) confliggenti con alcuni principi che ben si possono, anzi si debbono far discendere, dal principio costituzionale di buona amministrazione, quali in particolare (ma non solo) il principio della processualità della pianificazione, il principio di efficacia e quindi di necessaria flessibilità della stessa e quello che può essere indicato come il principio secondo cui le ipotesi di sviluppo si dovrebbero inverare nel corso del processo solo in seguito a verifiche relative alla sostenibilità, da un lato, ed alla fattibilità, dall'altro, degli interventi oggetto di esse.

Da molti venivano anche riscontrati e lamentati deficit di applicazione del principio posto a tutela delle autonomie dall'art. 5 della Costituzione e del principio di partecipazione ampiamente inteso (ovverosia come principio in applicazione del quale i processi sono da aprire ad apporti della società civile ed a concertazioni con gli operatori preordinate, però (si badi bene) al perseguimento di obiettivi strategici chiaramente individuati dalle amministrazioni).

Venivano paventati gli effetti dei contraccolpi rispetto alla pianificazione rigida che si erano venuti a determinare, quelli che aveva fatto configurare la deregulation.

Dagli addetti più attenti, al contempo, all'esigenza di promuovere comunque un efficace esercizio delle funzioni di "governo del territorio" e di applicare, comunque, però, anche, il metodo della pianificazione, veniva già all'epoca proposto di evitare, ovviamente, in primo luogo, la deriva della deregulation e di promuovere un salto di qualità della disciplina della pianificazione in termini di laicizzazione della stessa, in applicazione anche ma non solo dei principi già sopra indicati.

Premesso in breve quanto sopra, i principali elementi caratterizzanti il processo riformatore suddetto alla luce degli sviluppi intervenuti negli ultimi anni possono essere in breve indicati (inevitabilmente con approssimazioni) come segue.

Un processo riformatore che parte dal basso

In primo luogo è da osservare che ben può essere asserito che il processo è partito dal basso o, in altri termini, che esso è stato avviato con le varie leggi urbanistiche regionali approvate nel decennio 1995-2005 ed ha negli ultimi anni avuto un'accelerazione per iniziativa delle Regioni che, nel corso degli stessi, hanno promosso organiche revisioni delle loro discipline legislative urbanistiche.

In breve si è avuto quello che può essere indicato come un capovolgimento del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale nell'ambito di un processo riformatore relativo ad una delle materie di competenza concorrente.

Secondo un modello cui tutti si è portati a fare riferimento, una riforma relativa ad una di dette materie dovrebbe essere promossa mediante una legge quadro contenente principi innovatori al quale poi dovrebbero fare seguito conformi discipline di dettaglio delle varie Regioni.

Ai modelli, come quello testé indicato, cui risulta agevole fare riferimento, certo non deve essere prestato feticcistico omaggio. Importanti possono risultare le riforme promosse nelle suddette materie dal basso, in forza di iniziative legislative delle Regioni assunte non in un quadro di principi certi e finalizzate anche (nella sostanza) al promuovimento della definizione da parte dello Stato dei principi stessi.

Da parte di alcune iniziative quali quelle in considerazione possono essere considerate "border line", in quanto con esse si configura, per l'appunto, il suddetto capovolgimento di rapporto ed in quanto possono, in alcuni casi, insorgere dubbi sulla legittimità costituzionale delle nuove discipline legislative regionali (che potrebbero essere considerate non conformi ai principi della legislazione statale che ancora non sono stati oggetto di revisione).

E' subito da aggiungere che nel suddetto ultimo decennio ed anche, quindi, negli ultimi anni, con riferimento ai quali principalmente vengono fatte le presenti valutazioni, le innovative legislazioni urbanistiche statali delle quali si discute non sono state oggetto di contestazioni relative alla loro legittimità costituzionale da parte dello Stato od in sede giudiziaria.

Ciò potrebbe suggerire di affermare che le innovazioni non sono risultate di portata rilevante.

Così non è.

Certamente gran parte delle suddette leggi regionali dell'ultima generazione sono caratterizzate, in particolare, dal recepimento della innovativa proposta INU avente ad oggetto la ben nota articolazione della pianificazione urbanistica generale dei Comuni in una fase strutturale e in una fase operativa.

L'economia del presente intervento suggerisce di non esperire tentativi di illustrazione, in breve, della nuova disciplina della pianificazione urbanistica contenute nelle suddette leggi urbanistiche regionali (rispetto alla quale presenta elementi di rilevante diversità la legge urbanistica lombarda, entrata in vigore nella scorsa primavera).

Nella presente sede interessa, piuttosto, rilevare, a conclusione dell'indicazione di uno degli elementi caratterizzanti il processo riformatore in considerazione, che in particolare la scelta avente ad oggetto la suddetta nuova disciplina della pianificazione comunale è stata (insieme ad altre scelte fatte con le leggi regionali suddette) mutuata, in termini di affermazione di principi, con il progetto di legge urbanistico quadro approvato dalla Camera dei Deputati nello scorso mese di giugno, che è improbabile ma non è da escludere diventi legge, dopo la necessaria approvazione da parte del Senato, prima della fine della legislatura in corso.

E' con riferimento anche, anzi principalmente a detta parte di detto progetto di legge quadro, contenente i suddetti mutuati principi, che si ritiene si giustifichi il ricorso a fini di qualificazione della riforma che si prospetta all'attributo "ricognitiva". Incidentalmente si rileva che su scelte che caratterizzano il suddetto progetto di legge diverse da quella nella presente sede in esame sono state e sono da manifestare, ad avviso di

chi scrive, rilevanti perplessità.

Ritornando alle parti nelle quali vengono affermati gli stessi principi enucleabili dalla più recente legislazione urbanistica di diverse Regioni e che si possono far discendere dalla già richiamata proposta INU, è da rilevare che comunque utile è da considerare la ricognizione che si prospetta, in quanto mediante essa si viene a creare, per la legislazione regionale e per l'esercizio delle funzioni di pianificazione comunale, un quadro di maggiore certezza.

Ciò vale anche quanto al ricorso all'applicazione di modelli perequativi e compensativi prevista dalle suddette leggi regionali e che, in concreto, si è già avuta in molti casi.

L'affermazione di una visione processuale della pianificazione

Anche se, in apparenza, al centro dell'attenzione legislativa si riscontrano sempre i piani, il processo riformatore in corso risulta caratterizzato da un rilevante aumento di attenzione per il processo.

Può affermarsi che incomincia a prevalere (come era auspicabile) una visione processuale della pianificazione.

Tale evoluzione in parte già si è configurata in forza dell'articolazione della pianificazione generale in una fase strutturale e in una fase operativa.

La processualità in considerazione è anche il necessario portato del soddisfacimento delle viepiù avvertite esigenze di flessibilità, da un lato, e di verifiche sia di sostenibilità sia di fattibilità degli interventi.

Inoltre essa risulta potenziata dalle disposizioni che consentono concertazioni e/o negoziazioni con gli operatori privati.

Nelle leggi regionali dell'ultima generazione non è per lo più dato riscontrare molte "regole" relative al processo.

Come si è detto, sembra che al centro dell'attenzione siano rimasti gli strumenti, i piani.

Indirettamente, però, dette regole risultano dettate dalle disposizioni, in forza delle quali le previsioni di massima dei piani

strutturali sono da assumere come ipotesi, che, come già si è "en passant" rilevato, si possono inverare o meno alla luce delle verifiche di sostenibilità e anche delle verifiche fattibilità, delle quali ultime ben possono essere, in parte, strumento anche le negoziazioni con i privati.

D'altronde è da rilevare che regole legislative e/o regolamentari dettagliate finirebbero con il mortificare le autonomie locali che, in applicazione del principio di cui al punto successivo, sono da valorizzare e con il limitare le sicuramente utili sperimentazioni delle Amministrazioni locali.

Scelte in applicazione del principio di sussidiarietà verticale

Sicuramente caratterizza il processo riformatore del quale si discute e, in particolare, l'ultima fase dello stesso, quella degli ultimi anni che è intervenuta a ridosso della riforma del titolo V della Costituzione, un'intensiva applicazione del principio di sussidiarietà verticale.

Detta applicazione ha portato alla eliminazione di funzioni di coamministrazione regionale relative ai piani urbanistici locali per i quali risulta prevista, a seconda dei casi, l'autoapprovazione comunale, oppure, più che approvazioni, verifiche da parte delle Province di coerenza con le scelte di pianificazione di livello intermedio, oltre che con le scelte di pianificazione territoriale regionale.

Anche con il progetto di legge quadro approvato dalla Camera dei deputati si avrebbe una valorizzazione del ruolo di pianificazione delle amministrazioni comunali.

E' da lamentare, però, l'omessa introduzione in detto progetto di quelle che possono essere considerate "norme argine" aventi la finalità di evitare o contenere perduranti comportamenti legislativi regionali che risultano invasivi di campi da riservare alle autonome locali ed alle suddette sperimentazioni. Si fa riferimento ad alcune leggi regionali degli ultimi anni che presentano uno sviluppo regolamentare e con riferimento alle quali si può parlare di normazioni "ipetrofiche" confliggenti con



il principio di sussidiarietà verticale che, per altri versi, come si è rilevato, sicuramente ha trovato e trova intensiva applicazione. Altresì è da lamentare un deficit di attenzione per l'esigenza di coniugare l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale con l'applicazione del principio di adeguatezza o in altri termini di non privilegiare troppo, in sede di applicazione di sussidiarietà verticale, i Comuni a scapito delle province e delle esigenze di pianificazione di livello intermedio.

Tale rilievo è da formulare con riferimento ad alcune delle leggi regionali (ad esempio a quella lombarda) ed era da formulare, prima di alcuni emendamenti, ma, ancora in parte, è da formulare con riferimento ad alcuni principi del progetto di legge quadro approvato dalla Camera dei Deputati.

Attenzioni al principio di sussidiarietà orizzontale

Da un angolo di visuale attento al principio di sussidiarietà orizzontale è da ricordare che, per lungo tempo, sia la legislazione statale sia la legislazione regionale relativa al "governo del territorio" sono risultate contraddistinte da scelte tese a privilegiare impostazioni un po' dirigistiche dei piani e soluzioni dei problemi relativi ai servizi mediante, se non solo in misura nettamente prevalente, di interventi pubblici.

Angusti sono risultati gli spazi lasciati alla partecipazione ai processi della politica dei servizi degli operatori privati ed anche del mondo del volontariato, del no profit e delle onlus.

Negli ultimi anni ed in particolare (anche in tal caso occorre rilevarlo) dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con la quale è stato introdotto nella stessa il principio di sussidiarietà orizzontale, in alcuni casi con leggi regionali (si pensi, in particolare, al caso della legislazione lombarda) è stata promossa una disciplina tesa ad aprire i processi relativi alla politica dei servizi ad iniziative, oltre che del mondo del volontariato etc., anche di operatori privati.

Anche il progetto di legge quadro appare caratterizzato da una scelta in tal senso, oltre che, come subito infra si avrà modo di rilevare, dalla affermazione del principio secondo cui si dovreb-

be avere un privilegiato ricorso ad accordi con i privati, che, anche, con forzature, da alcuni si vuol forse ricondurre al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Quel che è da paventare è che si possano avere, in applicazione delle disposizioni regionali suddette ed in applicazione (in un domani) del suddetto principio della legge quadro, applicazioni troppo intensive del principio della sussidiarietà orizzontale, che, nella sostanza, potrebbero dar luogo a pesanti limitazioni del ruolo pubblico di governo del territorio.

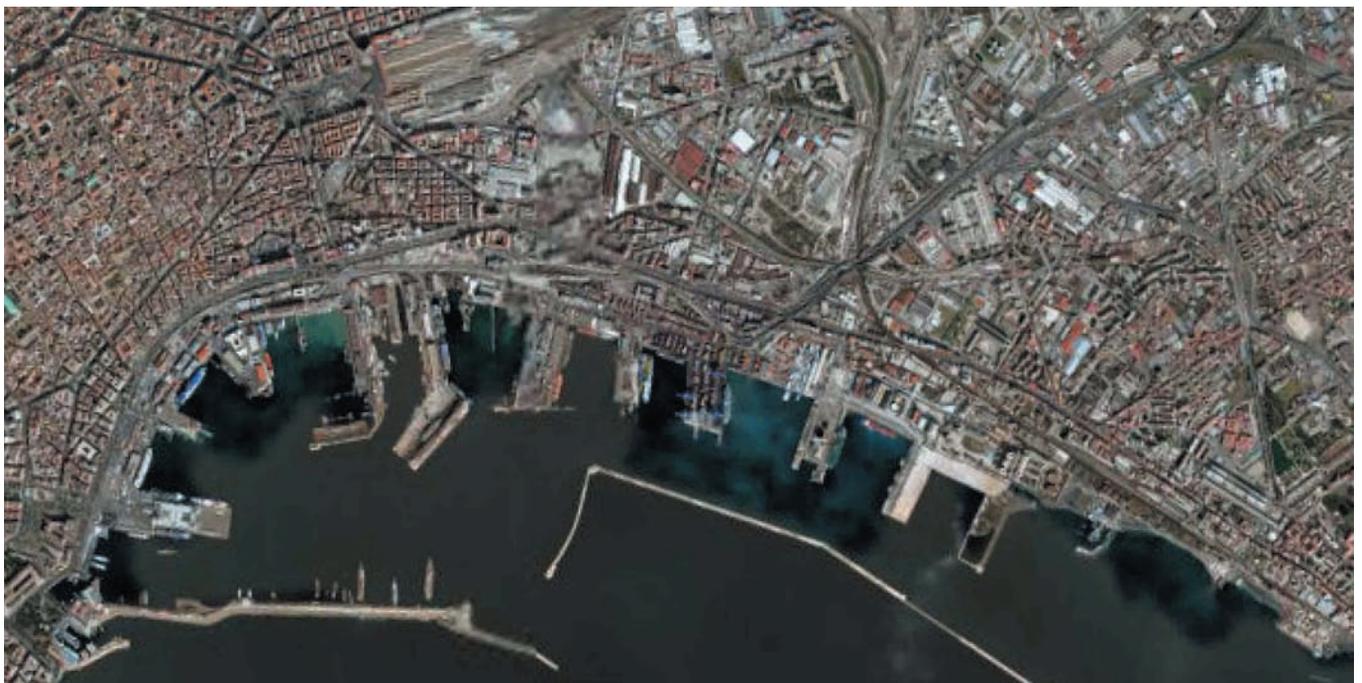
Il ricorso alla pianificazione per accordi

Prima con varie leggi speciali e negli ultimi tempi da parte di qualche Regione con norme della disciplina ordinaria è stata manifestato un rilevante favor per la c.d. urbanistica concertata e gli accordi di pianificazione.

Come già sopra si è anticipato, addirittura nel progetto di legge quadro il ricorso ad atti negoziali risulta oggetto di esaltazione in forza di un principio in base al quale, in via ordinaria, le funzioni di pianificazione dovrebbero, mediante gli atti stessi, trovare esercizio.

Fortunatamente a detta esaltazione fa seguito nel progetto di legge una disposizione che può valere a limitare i pericoli, in quanto con essa chiaramente viene affermata la necessità di preordinare le concertazioni al perseguimento di obiettivi strategici e di promuoverle nel rispetto di alcuni principi, quali quello di trasparenza e di concorsualità (che, comunque, nei limiti in cui ciò risulta possibile, debbono in ogni caso trovare applicazione, anche in assenza di espresse prescrizioni in tal senso, in forza del principio costituzionale di buona amministrazione e dei principi generali dell'ordinamento che da esso discendono).

Lo spazio è tiranno ed in merito, quindi, si aggiunge solo che certamente non sarebbe da giustificare un'avversione pregiudiziale per il ricorso ad atti negoziali accompagnata da nostalgie per i vecchi piani dirigistici (le cui scelte, come già si è detto, alle volte però erano il portato di contrattazioni sotto



banco) e che, però, prioritario certamente deve essere considerato non come viene fatto con il progetto di legge quadro e come, nella sostanza, viene previsto in qualche caso da leggi regionali, il ricorso ad atti negoziali, ma l'esercizio delle funzioni di pianificazione generale ai fini di una individuazione puntuale e non fumosa di obiettivi strategici ed ai fini anche ovviamente di tutte le scelte di ordine strutturale che comunque non possono essere omesse.

Quindi il suddetto elemento, caratterizzante anch'esso il processo riformatore in considerazione, può essere oggetto di condivisione sotto alcuni profili ed alle già sopra indicate condizioni; si impongono, però, le avvertenze sopra indicate che possono essere sintetizzate con la seguente affermazione: quel che sicuramente occorre evitare è che, in spregio al principio secondo cui occorre che comunque trovi applicazione il metodo della pianificazione, si vengano, in concreto, a configurare casi di "concessione" agli operatori privati aventi ad oggetto scelte che, invece, in applicazione del metodo stesso, debbono essere comunque fatte dalla pubblica amministrazione.

In breve ed in altri termini, quelle che sono da paventare sono concessioni ai privati aventi ad oggetto l'esercizio delle funzioni di pianificazione che non può che competere alla pubblica amministrazione.

Quello di una attenta disciplina della pianificazione per accordi tale da evitare le distorsioni sopra molto in breve indicate, è da considerare, conclusivamente, uno dei passaggi più delicati del processo difformatore in corso.

La previsione del ricorso a modelli perequativi-compensativi

Infine è da rilevare che un po' tutte le leggi regionali suddette prevedono con disposizioni varie, l'applicazione del principio della perequazione, intesa ormai opportunamente in senso lato.

Si fa riferimento, quindi, non solo alla perequazione per comparti, ma ad una perequazione della quale è anche strumento la c.d. compensazione che si ha con l'attribuzione di diritti edificatori, suscettivi di utilizzazione altrove, ai proprietari delle aree vincolate per attrezzature pubbliche, site al di fuori dei comparti di pianificazione attuativa.

Unanime o pressoché appare la volontà di esperire il tentativo di aggredire, per il tramite del ricorso a modelli perequativi-compensativi, il problema della indifferenza delle proprietà a fronte delle scelte di pianificazione.

Dubbi possono essere avanzati sull'adeguatezza di tale strumento, ma, per realismo, non si ritiene che nell'attuale momento storico possa essere prospettato il ricorso a soluzioni più radicali, che un tempo sono risultate oggetto di aspirazioni che oggi, rectius forse per il momento, possiamo forse indicare come "oniriche".

Quel che occorre criticamente rilevare è che spesso i temi della perequazione vengono agitati un po' qualunquemente.

Sembrerebbe che la perequazione venga vista come un valore urbanistico in sé, mentre essa costituisce solo uno strumento che può essere più o meno efficacemente usato al fine del perseguimento dell'indicato obiettivo di indifferenza della proprietà a fronte delle scelte di pianificazione e quindi al fine di creare migliori condizioni per l'esercizio della funzione.

Per quanto superfluo, si aggiunge, conclusivamente, che non si deve pianificare per perequare, ma esercitare correttamente le funzioni di pianificazione, applicando, per quanto possibile, modelli perequativi, il ricorso ai quali (occorre ricordarlo) risulta

anche suggerito dalla necessaria considerazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di buona amministrazione.

Omissione del superamento di un'antica anomalia

Da ultimo si rileva che caratterizzano, negativamente, il processo riformatore suddetto incertezze e dubbi circa il superamento della macroscopica anomalia urbanistica italiana (cui alcuni forse pensano forse si sia ormai dannati), ovverosia l'anomalia che si riscontra a causa di un ordinamento in base al quale, come è noto, valgono a tempo indeterminato le nuove conformazioni edificatorie promosse con i piani, mentre hanno vita effimera i vincoli preordinati alla realizzazione di attrezzature pubbliche da promuovere (si badi bene) anche al servizio dei nuovi insediamenti conseguenti alla utilizzazione da parte degli operatori delle conformazioni edificatorie stesse.

Secondo il modello INU, che si ritiene conservi, anche in merito, la sua attualità, conformazioni edificatorie e vincoli non si configurano, come è noto, con il piano strutturale ma solo con il piano operativo che ha efficacia quinquennale.

Può dirsi che, in base a detto modello, conformazioni e vincoli "simul stabunt simul cadent".

In breve non si vede perché non si consideri possibile prevedere che, così come decadono i vincoli preordinati all'esproprio, se le previsioni ad esso relative non trovano attuazione nel tempo all'uopo fissato dalla legge, perdono anche efficacia le conformazioni edificatorie se, nell'arco temporale di efficacia del piano operativo, non vengono avviati i processi relativi alla loro utilizzazione mediante l'approvazione dei necessari piani urbanistici esecutivi etc.

La soluzione testé indicata poteva e può forse essere considerata quella conseguente alle scelte organicamente fatte quanto alla pianificazione comunale da alcune leggi regionali che hanno mutuato la proposta INU.

In merito non sono possibili certo nella presente sede analisi approfondite.

Purtroppo, comunque, stando al progetto di legge quadro approvato dalla Camera dei Deputati non si avrebbe tale auspicabile soluzione e la sua entrata in vigore avrebbe ripercussioni sulle discipline regionali suscettive (forse) di interpretazione nel senso suindicato.

Il processo avrà comunque ulteriore corso ed è da auspicare che nell'ormai prossima legislatura si abbia, insieme ad altre sicuramente necessarie od opportune un'evoluzione del processo stesso nel senso sopra indicato.