

## La partecipazione nella formazione degli strumenti urbanistici generali

note di Clara Oliveri

La partecipazione dei cittadini all'azione della P. A costituisce uno dei principi della Costituzione. In particolare art 97: buon andamento e imparzialità della PA.

Due elementi che non sempre sembrano conciliarsi nell'urbanistica. Problema di fondo è il diverso regime dei suoli. Imparzialità impossibile, forse.

La partecipazione può davvero aiutare a pianificare meglio?

E' davvero essenziale in atti generali come i piani?

Partecipare su tutto o meglio individuare i temi?

Ci possiamo permettere la partecipazione nella pianificazione generale?

Prima della legge 241 vi era, apparentemente, scarsa attenzione al tema. In realtà la legge urbanistica del **1942**, a livello di principio, era innovativa.

Le osservazioni, in tale norma fondamentale, concorrono alla formazione del piano e la CA. deve esaminarle e motivarne l'accoglimento ma, si dirà poi, anche il rigetto.

La partecipazione nella pianificazione nasce quindi nel 1942, anche se nella norma originaria, mai formalmente modificata con fonte di pari rango, le osservazioni sono circoscritte ai portatori di interessi diffusi. Nasce quindi come collaborazione ad operare le scelte del PRG. Non quelle del piano territoriale, il cui contenuto è troppo generale e forse poco chiaro nella disciplina del 1942.

Pochi anni dopo, con circolare ministeriale del **1954**, si sancisce che **chiunque può presentare osservazioni**. Quindi i privati in quanto tali, senza rappresentanza e mediazione di associazioni o simili, entrano a pieno diritto nel procedimento di formazione dei piani.

Ma entrano in modo ambiguo: in linea di massima non sempre, anzi non spesso, le osservazioni hanno finalità collaborativa, bensì costituiscono strumento di difesa degli interessi di chi le presenta, pur dovendosi riconoscere anche una funzione partecipativa o, forse più ancora, di controllo sulla discrezionalità della PA. Questo costituisce indubbiamente un aspetto importante, anche se con problemi non indifferenti sul piano operativo, in termini di efficienza della azione della PA, anche in relazione al sistema giurisdizionale che opera nel nostro paese.

La casistica delle osservazioni è amplissima:

quelle presentate da associazioni ambientaliste che chiedono di ridurre indici, eliminare zone edificabili, aumentare gli standard, ma che spesso contestano in radice le scelte di piano;

quelle di privati che evidenziano palesi o non disparità di trattamento, errori, analisi errate, vincoli ignorati, o che chiedono eliminazione di vincoli o edificabilità in zone che tali non sono, fino ad arrivare a osservazioni che sono camuffamenti di modifiche in corso d'opera.

Si spazia da osservazioni che evidenziano lacune, errori negli elementi conoscitivi, formativi del piano, ad esempio nel dimensionamento degli standard, nel mancato calcolo degli asservimenti, nella mancata considerazione di atti abilitativi già rilasciati e simili, e si arriva ad osservazioni che contestano la ratio del piano, quindi gli obiettivi, di crescita o contenimento, o osservazioni che incidono sulla legittimità degli atti di formazione del piano; spesso si tratta di osservazioni particolari, non collegabili alla funzione di interesse pubblico, di mediazione tra la scelta di governo e i desiderata della comunità locale, ignorate dalle scelte effettuate.

Rilevante è la questione del cambio di amministrazione in corso d'opera, a seguito della quale può accadere che le osservazioni diventino l'alibi per apportare modifiche in itinere camuffate da accoglimento di osservazioni.

**Primo problema:** nel sistema delineato dalla legge del 42 e non solo è, quindi, la ratio per esaminare le osservazioni, in relazione all'estensione delle stesse, alla diversa finalità, da

ipergenerale a iperparticolare e, quindi, problema delle modifiche conseguenti al loro accoglimento, potendo l'accoglimento di una osservazione portare a modifiche rilevanti del piano senza che questo venga ripubblicato.

**Secondo problema:** il momento in cui vengono presentate, e cioè dopo la adozione, quindi non può esservi vera funzione partecipativa alla formazione ma, piuttosto, collaborazione per apportare parziali correttivi. Manca la funzione partecipativa vera e propria, spesso è più presente quella difensiva o quella che, paradossalmente, dovrebbe portare, se condivisa, ad una vera e propria riprogettazione del piano.

Il sistema dell'atto complesso con unico soggetto che approva il PRG non risolve il problema ma lo mitiga rispetto al dopo, quando l'approvazione del PRG non sarà più atto complesso. L'istituto delle modifiche d'ufficio, nel suo presunto autoritarismo, funge da mediazione delle varie posizioni e consente di modificare il piano anche pesantemente in corso d'opera, ovviamente entro certi limiti, comunque ampi. Emerge l'importanza del *coordinamento* e *messa a sistema*. Mezzo anche per contenere il *contenzioso*, prevenendolo, per quanto possibile, il che non è poco. Delicato però il principio che il rigetto di osservazioni che abbiano carattere particolare, corrispondendo ad interessi meramente privatistici e non sottesi a interesse pubblico, che il rigetto non debba essere motivato, o molto poco.

Nel **1990** esce la **241** e si afferma il principio, a grande voce e con molte norme, della partecipazione; viene però esclusa la pianificazione.

Confusione tra le due funzioni della partecipazione, quella collaborativa, per il migliore raggiungimento dell'interesse pubblico, e quella difensiva.

Nella versione iniziale della 241 non era così, nel senso che una forma di contraddittorio/consultazione era prevista anche per gli atti di pianificazione, quella che poi sarà inserita nella Vas, il metodo della istruttoria pubblica.

Il principio generale che emerge dalla 241 è l'inscindibilità tra partecipazione, accessibilità, trasparenza e comunicazione.

Per la pianificazione la 241 ha pochi effetti almeno nei primi anni, proprio in virtù di una esplicita esclusione dal campo di applicazione.

Cambia però la cultura e il sistema e nel contempo iniziano le leggi regionali che disciplinano la formazione degli strumenti urbanistici.

Cosa cambia nella Regione Liguria quando si dota della sua prima organica legge urbanistica? Apparentemente la legge regionale 36 del 1997 è molto innovativa.

Si introduce l'udienza pubblica da effettuare nei primi 15 giorni della pubblicazione vera e propria; si prevede una doppia pubblicazione, quella sul preliminare e quella sul definitivo e il coinvolgimento di molti soggetti, tra cui i Comuni confinanti.

Il primo elemento che connota la legge è la distinzione tra progetto preliminare e progetto definitivo: sia l'udienza pubblica sia le osservazioni sono previste dopo l'adozione del preliminare.

Ma l'elemento forse più innovativo della legge 36 è costituito, o meglio doveva essere costituito, dalla descrizione fondativa, che attraverso una analisi oggettiva avrebbe dovuto garantire quei risultati tipici di una visione non unilaterale e di parte. La partecipazione dovrebbe essere in re ipsa. In realtà nella formazione della descrizione fondativa e dei conseguenti obiettivi di piano non è prevista alcuna forma di partecipazione.

**Primo limite:** la partecipazione avrebbe potuto garantire, in una solida e vera descrizione fondativa, un utile ed effettivo apporto delle comunità amministrative, in particolare per quanto concerne i processi socio economici in atto (richieste di operatori economici o processi avviati sia pure ad uno stadio ancora informale, con effettiva trasparenza, comparazione ed analisi pubbliche, delle esigenze del comparto, spesso celate e poi oggetto di procedimenti speciali ai cui si dirà oltre). Analoga valutazione e apporto pubblico potevano essere riferiti i livelli di prestazione dei vari tipi

di insediamento delle reti, equilibrio ecc. La descrizione nasce invece come documento chiuso e come si sa diventa un apporto spesso solo cartaceo, con conseguente suo sostanziale fallimento.

**Secondo limite** della nuova legge, ma in generale della nuova stagione dei piani: la loro complessità e l'aggravarsi del procedimento di formazione.

Partecipazione presuppone conoscenza piena, oggettiva e facilitata, rigore nella gestione di voci diverse su temi diversi e spesso in conflitto inevitabile. L'aumento dei documenti di piano, la complessità delle norme, la pluralità dei soggetti che intervengono nel procedimento rendono molto più difficile la comprensione effettiva dei piani, con conseguente mistificazione della partecipazione. Difficile anche ritrovare il filo guida delle scelte di piano, da ricercarsi in troppi atti, non coordinati tra loro, spesso. Manca spesso la gerarchia degli obiettivi e la esplicitazione, reale, di ciascuna scelta rispetto a ciascun obiettivo.

**Terzo limite:** la partecipazione dei privati avviene quando il piano è già adottato, nella sua versione quasi definitiva, posto che l'idea originaria della legge, che concepiva il preliminare quale sorta di preprogetto, viene disattesa nella pratica e il preliminare diventa, nei fatti, il piano vero e proprio. Inoltre la partecipazione della collettività avviene in parallelo con l'espressione dei pareri dei soggetti istituzionali, che esprimono, tra l'altro, spesso pareri su identico oggetto, anche in modo diverso.

Il Comune diventa, all'atto approvativo, il soggetto collettore del tutto, con inevitabile confusione, contraddizioni, senza una gerarchia e anche senza la possibilità di un coordinamento e di un controllo sulla coerenza degli atti.

La partecipazione in siffatto contesto aggrava il procedimento e difficilmente raggiunge il fine che la stessa dovrebbe perseguire, efficacia e buon andamento della p.a. oltre che imparzialità. Nella confusione difficile operare bene e in modo imparziale. Messa in crisi la certezza del diritto.

**Quarto limite,** in parte già emerso da quanto sopra: la legge non contiene e non impone di trovare regole per gestire e disciplinare le modalità di partecipazione e il rendere conto di tale processo. Le motivazioni sulle singole osservazioni sono cosa diversa, e non appare proficuo, oltre che non accettabile sul piano della efficienza, la valutazione singola, che ha un fine quasi giurisdizionale, ma non di apporto collaborativo, che richiede, per sua natura, la ponderazione complessiva e la mediazione: atto politico e non solo tecnico-giuridico.

**Quinto limite:** la 241 che, come visto, non ha sostanzialmente innovato la legislazione urbanistica, salvo per l'aspetto difensivo, con aumento del contenzioso e aggravamento del procedimento, specie per la ripubblicazione, introduce invece una importante novità, già introdotta invero dalla legge speciale sui mondiali e altri grandi interventi: gli istituti della Conferenza dei servizi e dell'Accordo di programma, che, nella loro successiva applicazione e disciplina vedono un rovesciamento della partecipazione: è il privato che può dettare la pianificazione, con un controllo da parte della collettività affievolito rispetto alla pianificazione generale.

## **Altre Regioni**

*Nuova legge urbanistica in itinere in Regione Toscana:* grande enfasi e molte norme dedicate alla partecipazione. Introduzione della funzione del Garante. Non si rinvencono però veri elementi innovativi.

*Lombardia:* sembra la più interessante: obbligo comunicazione avvio del procedimento di incarico del piano, stabilendo termine entro cui chiunque può avanzare proposte e suggerimenti. Prima della adozione è prevista l'acquisizione del parere di parti sociali.

*Emilia R:* progetto preliminare e definitivo, ricorso a conferenze di pianificazione quale strumento ordinario per i vari gradi di pianificazione - partecipazione qualificata. Molto spazio alla partecipazione ma sempre a scelte già effettuate.

*Puglia:* possibilità di presentare osservazioni anche ai fini della 241. finalità difesa.

*Veneto:* assicura la partecipazione dei soggetti esponenti di categorie economiche, sociali, gestori servizi e locali uso pubblico. Previsti accordi tra soggetti pubblici e privati per assumere proposte nella pianificazione.

*Piemonte:* contestualmente alla pubblicazione dello schema di piano adottato viene effettuata conferenza di copianificazione. Parallelismo tra le due fasi poi definizione del progetto definitivo pubblicazione per 60 giorni sia a fini urbanistici sia a fini VAS .