

## Note sulla partecipazione nella nuova legge urbanistica della Regione Liguria

Clara Oliveri

Nel precedente mio intervento sulla partecipazione avevo annotato, e qui lo riprendo, come le leggi regionali, e quella ligure tra queste, non abbiano affrontato in modo serio, innovativo e meditato il tema della partecipazione nell'urbanistica e nella pianificazione.

Analizzando infatti la legge regionale 36 /1997, elaborata, va detto, in un momento in cui la dottrina e la giurisprudenza non avevano ancora individuato in tale istituto un *must*, la partecipazione viene sostanzialmente affrontata e disciplinata mutuando la vecchia legislazione del 1942: pubblicazione sul Bollettino della Regione (sostitutivo della Gazzetta ufficiale) neppure con mezzi informatici (siamo a quasi 20 anni fa, è bene ricordarlo), deposito presso la segreteria comunale a libera visione del pubblico, avviso sui quotidiani (con costi non indifferenti), presentazione di osservazioni, che, generalmente, più che apporti collaborativi costituiscono rimedi ante ricorsi e così via.

Uniche novità erano rappresentate dalla *udienza pubblica* da effettuare nei primi 15 giorni di pubblicazione. Ma tale udienza, volta, evidentemente a raccogliere pareri sul progetto di piano, e quindi a partecipare lo stesso, avviene quando il preliminare è già stato adottato: in altri termini quando le scelte sono già state fatte; si ricordi che nella *voluntas* del legislatore del 1997 il progetto preliminare avrebbe dovuto essere una *bozza* di piano, da completarsi, aggiustarsi e definirsi, anche alla luce dell'udienza e della pubblicazione, con il progetto definitivo. Così non è stato per varie ragioni, tanto che la *nuova* legge urbanistica, preso atto del fallimento, o presunto tale, di tale scelta ha eliminato il piano in due fasi, ritornando al sistema previgente, e cioè ad un piano adottato in un'unica soluzione, quindi definitivo.

Un'altra importante novità, potenzialmente, era costituita dalla descrizione fondativa, immaginata come una carta del territorio e delle sue esigenze, tanto da costituire il presupposto indispensabile e naturale per l'individuazione degli obiettivi e quindi della scelta di piano. Tale lettura storica e dinamica del territorio poteva e, a mio avviso, doveva comportare una visione corale, certamente più raggiungibile e interessante in piccoli comuni, ma perseguibile anche, seppure con maggiori difficoltà, in comunità più ampie. Così non è stato, perché, come detto nel precedente intervento, non si è creduto e voluto, in sede attuativa, utilizzare la descrizione fondativa, che da punto innovativo del PUC è divenuto un copione stantio.

Altra novità, se così può definirsi in tema di partecipazione sembrava essere rappresentata dal sistema delle conferenze: di pianificazione, di servizi, Accordi di programma e simili. (Preciso che inserisco in un'unica categoria istituti tra loro molto diversi e non si scandalizzino i giuristi che dovessero leggere queste righe.....Avendo però vissuto direttamente l'applicazione di questi istituti mi sento di affermare che, in parte, tale finalità giustificava i medesimi, coinvolgendo, in modi diversi e con effetti diversi, altri soggetti oltre a quelli istituzionali o, comunque, individuando modalità diverse tra enti istituzionali.)

Si trattava, in ogni caso, di novità di scarso rilievo, in quanto non veramente innovative sul tema della partecipazione e, comunque, che hanno fallito, sotto questo profilo, nell'esperienza pratica, posto che nella formazione dei piani, ma anche delle leggi, la partecipazione è stata spesso formale e non sostanziale.

Perché è fallita? O forse non è mai decollata? Personalmente credo che la ricerca di soluzioni tecnico giuridiche per garantire una partecipazione utile ed efficace, operazione certamente non facile, richieda un diverso modo di approcciare la politica e l'azione della pubblica amministrazione, nella sua componente burocratica, che sono due componenti speculari ma non coincidenti e questo è già un ostacolo.

Ovviamente il primo requisito, ritengo, è quello che ci si creda, o meglio che si creda che la partecipazione possa aiutare a fare scelte migliori, ad amministrare.

Altro requisito è che sia regolata, in modo preciso, o meglio in modo *scientifico* e con istituti innovativi, non potendo più ritenersi che la pubblicazione *a libera visione del pubblico* costituisca una forma di partecipazione, nè che la configuri, se non in parte, una assemblea generalista e confusa,...

Nella più recente legislazione urbanistica o in materie ad essa affini certamente ha costituito e costituisce una novità la procedura di VAS, con limiti di cui si dirà e che in parte sono i limiti *generali* della partecipazione: la necessità di estrema chiarezza dell'oggetto che si intende partecipare e dei suoi *corollari*.

E' sufficiente leggere gli atti di formazione di un PUC comprensivo di Vas, specie se di un comune rilevante, per capire il senso di tale affermazione. La somma di atti che spesso si sovrappongono, la mole di documenti, l'eccesso di parole, di norme, le duplicazioni, non favoriscono la partecipazione. Spesso sono l'arma migliore per evitarla.

In questo quadro desolante cosa innova la nuova legge urbanistica che nasce quasi 20 anni dopo quella di cui sopra, quando il dibattito sulla partecipazione ha assunto ben altro spessore tanto da costituire il banco di prova e di tenuta di amministrazioni non solo locali?

Molto poco e d'altra parte, anche leggendo la relazione illustrativa si desume come non fosse questo uno degli obiettivi della legge, ammesso e non concesso che per questa come per molte leggi gli obiettivi siano oggettivi e corrispondano alle vere finalità della legge..

La nuova legge nasce per semplificare e sotto questo profilo potrebbe essere utile ad una migliore partecipazione. Ma la semplificazione è solo procedimentale e non sostanziale. E su questo tema alcuni esempi appaiono significativi...

Altre regole che favoriscano la partecipazione non si rinvengono o se ci sono sfuggono.

Uno degli articoli che viene innovato nella nuova legge è quello, art. 6, delle Conferenze di pianificazione per la formazione del Piano territoriale regionale: uso questo come paradigma per esemplificare la distanza tra fini e risultati, la scarsa chiarezza e forse la scarsa volontà di utilizzare davvero la partecipazione come strumento, oltre che come necessità.

L'art 6, nella versione contenuta nella nuova legge urbanistica regionale, la LR 11 /2015 che ha modificato in vari articoli la precedente, dando luogo ad un testo che nel suo complesso costituisce la nuova legge urbanistica, recita che:

*In vista della formazione, monitoraggio e variazione del PTR sono indette Conferenze di pianificazione. ....*

Come noto il PTR è stato sottoposto alla attenzione dell'Giunta, prima della adozione della nuova legge (che in realtà è necessaria sul piano giuridico per procedere alla adozione del PTR) Quindi la legge riconosce la necessità che un piano di questa portata, il Piano madre di tutti i piani, sia *preceduto* da *un confronto tra i soggetti istituzionali interessati*, Città metropolitane, Province, Comuni, soggetti passivi ma anche attivi in quanto esponenti delle comunità amministrative.

Nessun coinvolgimento è previsto per altri soggetti, quali associazioni, soggetti esponenti di determinate categorie economiche, sociali, ambientali o altro su cui si riverberano gli effetti o i mancati effetti di tale Piano. **Primo limite**

La norma prosegue stabilendo che l'Amministrazione che indice *può, se del caso*, elaborare un *documento preliminare* da trasmettere agli interessati *all'atto della convocazione*.

Le parole, nel linguaggio giuridico hanno come noto, estrema rilevanza.

Se una legge stabilisce come possibile ma non obbligatoria una certa azione, la volontà è poco convincente e ancor meno efficace l'effetto giuridico. Un optional o quasi, un quasi dovere di cui si farebbe volentieri a meno.

Ulteriore indizio di un adempimento vissuto con fastidio è la tempistica: inviare un documento quando è stata fissata la data della seduta, se il documento è poderoso e non sempre di immediata comprensione, è spiazzare la controparte, o meglio quella che dovrebbe essere la parte che collabora. **Secondo limite.**

Sia chiaro: sul piano pratico, in assenza di vere regole e contenuti circa il cosa debbano essere le modalità per garantire la partecipazione e quali i ruoli dei vari attori, si può comprendere tale insofferenza.

Personalmente ho vissuto siffatte conferenze e alla fine il rapporto tra il tempo perso e il risultato raggiunto ha avuto un saldo negativo. Ma la partecipazione non è una riunione di condominio. O non dovrebbe esserlo.

Torno al punto iniziale: se si vuole attuare una reale partecipazione deve essere chiarissimo, trasparente, inequivocabile l'oggetto; da qui la necessità di un documento preliminare o di qualunque altro atto, ovviamente, asciutto, con un abaco in cui le azioni, più che gli obiettivi, vengano declinati con rigore e precisione.

Altrettante regole vanno fissate per i partecipanti, che non possono essere *cani sciolti*. Per tutelare interessi legittimi o diritti soggettivi altri sono i sistemi e, comunque, gli apporti critici dovrebbero fare capo ad un fine, ad una categoria ad una preselezione.

Lo stesso art 6 prevede ancora che alla conferenza *possano essere invitati anche enti o associazioni rappresentativi di interessi collettivi o diffusi*. Forse il *possano* dovrebbe diventare *debbano*

Il successivo art 14, che disciplina l'approvazione del PTR, prevede che la Giunta regionale approvi un documento preliminare e convochi la conferenza di pianificazione, che, quindi, viene convocata quando l'atto è già stato formalmente adottato, sia pure nella fase preliminare. Prosegue prevedendo che il progetto di piano venga redatto *tenuto conto degli esiti della fase di consultazione*.

Si tratta di formula, ovviamente, assolutamente tipica del linguaggio giuridico e degli istituti che li sottendono. Ma oggi non più idonea o non del tutto. Cosa significa *tenuto conto*?

Si può legittimamente interpretare che chi è chiamato ad esaminare e valutare gli apporti collaborativi, a tenere conto insomma, possa procedere ad una sintesi, più o meno sintetica e più o meno oggettiva, di ciò che è stato rilevato, traendo, con sintetica motivazione, le relative conclusioni. Si potrebbe arrivare, per paradosso, a non tenere conto o a tenere conto solo di parti.

**Il terzo limite** lo identifico quindi in un linguaggio, e quindi in norme, non più idoneo allo scopo.

Altra annotazione circa la nuova legge e la sua mancata novità nel tema della partecipazione mi pare rinvenibile nell'art.16 che disciplina i discussi *progetti regionali*, laddove a fronte di scelte che possono direttamente prevalere sui PUC non è prevista alcuna forma di partecipazione.

Va però infine dato atto e rilevato che il tema della partecipazione nella formazione dei piani non può essere affrontato se non in parallelo con quello della Vas, che, in apparenza almeno, dovrebbe garantire un effettivo coinvolgimento partecipativo. Ma anche qui ritengo che dovrebbero essere tenute presenti, oltre a molto altro, le carenze e la necessità di un cambiamento culturale i cui sopra si è detto.