

NOTA

Oggetto: Alcune considerazioni suggerite dalla lettura del progetto di legge del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, avente ad oggetto “principi fondamentali in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”

Nell’esprimere apprezzamento per il tentativo di promuovere finalmente l’approvazione di una legge quadro sul governo del territorio - che è attesa da ormai numerosi decenni (ed il cui ritardo consente financo di affermare che ricorre l’ipotesi di una “riforma dei cent’anni”) - di seguito vengono svolte alcune considerazioni suggerite dalla lettura del progetto di legge ministeriale indicato in oggetto e da prime riflessioni sullo stesso.

1) Premesse

In primo luogo appare opportuno considerare che, in un futuro più o meno prossimo, potrebbe intervenire l’approvazione definitiva della riforma del Titolo V della Costituzione e con essa una modifica dell’art. 117 della Costituzione in forza della quale non si avrebbero più materie di competenza legislativa concorrente e rientrerebbe tra le competenze legislative statali la materia “norme generali sull’urbanistica”.

A tal proposito si ricorda che già oggi rientra tra quelle di competenza legislativa statale la materia indicata con i seguenti termini “norme generali sull’istruzione” (vedi art. 118, comma 2, lett. n della Costituzione).

Ci si chiede quale sorte potrebbe avere il progetto di legge in considerazione se, a monte della sua approvazione, prima da parte del Consiglio dei Ministri e poi da parte del Parlamento, intervenissero l’approvazione definitiva e l’entrata in vigore della suddetta riforma del titolo V della Costituzione.

A tal proposito è da evidenziare che non risulta chiara la distinzione tra “principi fondamentali”, la cui approvazione, per le materie di competenza concorrente di cui

all'attuale comma terzo dell'art. 117, solo compete (rectius dovrebbe competere) oggi allo Stato, e le materie indicate nel suddetto progetto di riforma del Titolo V, come "norme generali sull'urbanistica" etc.

L'economia della presente nota non consente di esporre possibili supposizioni relative ai termini del dibattito che in merito si potrebbe sviluppare.

Sia consentito solo di affermare incidentalmente (senza mancare di rispetto per i costituzionalisti ed i giuristi in genere), che, probabilmente, cento (all'incirca) di essi rinchiusi, tutti insieme ed a pane ed acqua, in un auditorium per diversi giorni al fine di superare ogni dubbio, non verrebbero fuori dall'auditorium stesso con la stessa tesi circa la nozione di "norme generali", circa i rapporti tra le stesse e "principi fondamentali" etc.

Incidentalmente sia consentito rilevare che - a fronte della contrapposizione attuali principi fondamentali e future "norme generali", cui si aggiungerebbero norme regionali "non generali" ma di dettaglio (o altrimenti definite) - la mente corre ad impegni dottrinali quali quelle di sofisti ed assimilabili con riferimento ai quali sono da ricordare da impietose pagine di Erasmo da Rotterdam contenute nel suo "Elogio della follia".

Nella presente sede appare sufficiente aggiungere che, comunque, sicuramente tra le "norme generali" delle quali si discute, rientrerebbero i principi fondamentali di cui all'attuale disciplina (ed i cui contorni non sembra peraltro che, alla luce di un dibattito pluridecennale, si possano considerare netti).

In breve si aggiunge che il progetto di legge quadro del quale trattasi, comunque, ben potrebbe essere assunto come un progetto di legge avente ad oggetto se non tutte, parte rilevante delle "norme generali sull'urbanistica" di cui alla suddetta proposta di riforma del Titolo V della Costituzione.

2) Non trattasi solo di principi relativi al governo del territorio ed è sicuramente necessario che così sia

Il progetto in considerazione non contiene, peraltro, solo principi fondamentali relativi alla materia “governo del territorio” (che se va in porto la suddetta riforma del Titolo V della Costituzione ridiventerebbe la materia “urbanistica”).

Come già la lettura del primo titolo del progetto suggerisce di far rilevare, esso contiene anche principi fondamentali “.. in materia di ... proprietà immobiliare e accordi pubblico privato”.

Anzi si riscontrano nello stesso anche principi fondamentali e norme relative ad altre materie.

Ben si comprende che l’inserimento di tali principi, non rientranti certo a pieno titolo nella materia “governo del territorio”, siano stati inseriti nel progetto del quale trattasi.

L’Istituto Nazionale di Urbanistica, a suo tempo, nel predisporre il testo di un progetto di legge avente ad oggetto i principi fondamentali relativi al governo del territorio (vedi art. 1 dello stesso) ha ravvisato la necessità o forte opportunità di inserire in esso, insieme ai principi fondamentali relativi sicuramente detta materia, “... alcune norme connesse con detti principi ed aventi rilevanza per il governo del territorio, approvate ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 117 lett. l), m) e s) e relative alle materie ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Anche nel progetto di legge in considerazione si riscontrano

-norme rientranti nella disciplina della proprietà fondiaria appartenenti alla materia “ordinamento civile”,

-norme riconducibili alla materia, avente contorni non ben definiti, di cui all’art. 117, comma 2, lett. m) ovvero sia la materia “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”

-alcune norme da assumere come norme relative oppure relative anche alla tutela dell'ambiente.

Certamente è da condividere tale scelta già ritenuta necessaria o fortemente opportuna dall'istituto nazionale di urbanistica.

Si aggiunge che, poiché alcune questioni da affrontare nel tentativo di promuovere un più efficiente governo del territorio sono da considerare questioni "border line" tra la materia "governo del territorio" e le altre materie sopra indicate, potrebbe financo essere avanzata l'ipotesi avente ad oggetto l'approvazione di un corpo unitario di norme suscettivo della qualificazione "Testo unico sul territorio" e contenente i suddetti principi fondamentali relativi alla materia "governo del territorio" ed anche norme relative alla disciplina della proprietà fondiaria ai suddetti "livelli essenziali" ed all'ambiente più numerose di quelle contenute nel progetto suddetto nonché norme relative alla tutela dei beni culturali ed ambientali.

Promuovere una tale soluzione forse significherebbe, però alzare troppo la mira.

Con il progetto del quale trattasi la mira non è stata certo alzata.

Quanto meno, l'occasione offerta dalla considerazione del progetto ministeriale sotto il profilo sopra indicato è da cogliere per indicare una sicuramente inopportuna e sorprendente omissione di principi border line tra l'urbanistica e l'ambiente, quelli relativi alla valutazione ambientale strategica di piani.

In particolare (ma certo non solo) sorprende l'esclusione del principio di sostenibilità dal novero dei principi per l'esercizio delle funzioni di pianificazione indicati nel terzo comma dell'art. 2.

Forse, però, è stato (erroneamente) ritenuto sufficiente il cenno allo "sviluppo economico sostenibile" contenuto nel comma precedente.

A mio modesto avviso è proprio con la legge quadro della quale trattasi che occorre evidenziare la necessità di quello che ricorrendo ad un termine teologico, può essere

indicato un rapporto di consustanzialità tra pianificazione e valutazione ambientale strategica delle scelte della pianificazione stessa.

3) Alcuni rilievi sulle norme relative alla proprietà fondiaria

a) Premesso quanto sopra, conviene, in primo luogo, prestare attenzione alle disposizioni che possono farsi rientrare tra quelle concernenti la disciplina della proprietà fondiaria o tra le norme di frontiera tra la disciplina stessa e la disciplina relativa al governo del territorio, nonché ad alcune disposizioni aventi ad oggetto la conformazione edificatoria mediante l'esercizio delle funzioni di pianificazione.

A tal proposito si rileva che si può ben comprendere che con il primo comma dell'art. 8 venga asserita l'esigenza di assicurare "il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata la sua appartenenza e il suo godimento".

Ciò indubbiamente risulta indispensabile in applicazione di principi costituzionali relativi alla proprietà stessa che comunque, però, ne affermano la "funzione sociale".

Forse nel redigere l'art. 8 sarebbe occorso, a mio modesto avviso, prestare maggiore attenzione a detta funzione sociale".

Condivisibile risulta anche l'affermazione del "principio di indifferenza delle posizioni proprietarie" contenuta nella parte di detto articolo avente ad oggetto "la disciplina della conformazione della proprietà".

b) Perplessità, invece, occorre manifestare per la disposizione contenuta nel quarto comma dell'articolo stesso ed il cui testo conviene riportare : "le limitazioni apposte alla proprietà privata che non hanno carattere generale e che non riguardano in generale una categoria di beni economici sono compensate. La compensazione rende indifferente le limitazioni. La categoria di beni economici ricomprende i beni che presentano le medesime caratteristiche socio-economiche e che sono posti in posizione corrispondente rispetto ai fini della programmazione territoriale".

In particolare è da osservare che generica e vaga risulta e fonte di rilevanti preoccupazioni è da considerare la previsione secondo cui sarebbero da compensare tutte le limitazioni della proprietà privata che la pianificazione comporta e “che non hanno carattere generale etc.”.

Potrebbe essere sostenuto che, in forza di tale principio, sarebbe da prevedere una non meglio precisata “compensazione” anche per limitazioni non conseguenti (si badi bene) all'imposizione di vincoli ablativi.

Probabilmente chi ha steso la norma, da un lato ha, inteso far riferimento a diverse affermazioni di parte della dottrina relative a possibili ipotesi di riforma intervenute nei decenni passati in relazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 55/1968 - relativa però (si badi bene) ai vincoli espropriativi - e dall'altro ha ritenuto di adombrare la tesi secondo cui sarebbe necessario indennizzare rectius, stante il tenore letterale del principio, “compensare” anche vincoli di inedificabilità non aventi carattere generale etc.

Inquietante è da considerare la prospettiva dell'assunzione tra i vincoli da compensare anche dei vincoli che si configurano in forza dell'esclusione dell'edificabilità di alcuni ambiti disposta con particolari previsioni di piani, quali, ad esempio, quelle aventi ad oggetto la destinazione a verde privato.

Non si nega ovviamente che si possa sostenere che vincoli di inedificabilità quali quelli cui testè è stato fatto riferimento (verde privato) ed altre limitazioni comportanti l'esclusione dell'edificabilità con un po' di buona volontà possono farsi rientrare tra le suddette limitazioni aventi carattere generale o interessanti “in generale una categoria di beni per le quali la compensazione viene dal quarto comma dell'art. 8 esclusa”.

Si evidenziano, però, i dubbi già sopra espressi.

Comunque sembra che l'ipotesi del riconoscimento di compensazioni debba risultare relativa solo ai casi dei cosiddetti vincoli ablativi.

Quanto alla nozione di “categoria di beni” è da evidenziare che non chiaro certo risulta il riferimento a quelli di detti beni “.. posti in posizione corrispondente rispetto ai fini della programmazione territoriale”.

Angoscianti dubbi potrebbero porsi in sede di interpretazione di detta nozione.

Concludendo sul punto, evidente appare la pericolosità della generica affermazione di “compensazioni” per limitazioni alla proprietà privata disposte con i piani in casi diversi da quelli dell’imposizione di vincoli preordinati all’esproprio.

Certo è da evitare che compensazioni possano essere invocate e previste

-a causa di semplici omissioni (con i piani) di conformazioni edificatorie auspiccate dalle proprietà private

-o per il superamento (con i piani stessi) di previsioni edificatorie già disposte in precedenza nell’esercizio di funzioni di pianificazione

-o per la mancata conferma di conformazioni edificatorie la cui efficacia sia venuta meno a causa della omissione della loro utilizzazione nel termine fissato dalla vigente disciplina legislativa (si pensi al termine quinquennale di efficacia delle conformazioni stesse prevista dalla vigente legislazione toscana etc.).

Infine è da evidenziare che l’indicata inquietante previsione dell’art. 8 fa anche configurare una contraddizione con principi in materia di compensazione contenute nell’art. 11.

Infatti detto articolo contempla la “compensazione” solo con riferimento a vincoli preordinati all’esproprio e non anche alle altre limitazioni cui sembrerebbe riferito il suddetto quarto comma dell’art. 8.

È da aggiungere che la previsione della compensazione suddetta potrebbe far configurare una contraddizione anche con i principi dell’art. 7 con i quali, in modo indiretto, sembra venga affermato anche il principio in base al quale è, in via definitiva, da escludere l’inerenza dell’edificabilità alla proprietà delle aree e l’edificabilità stessa è da

considerare il frutto di una attribuzione mediante le previsioni di piano conformative di essa di cui al secondo comma lettera b) dell'art. 7.

A tal proposito auspicabile si ritiene che potrebbe essere considerata una più chiara affermazione del principio secondo cui l'edificabilità discende dai piani e solo dagli stessi.

c) Da lungo tempo si sostiene che - poiché l'edificabilità non è certo dovuta a fattori incrementativi riferibili alla proprietà fondiaria, ma discende dai piani - non è certo scandaloso promuovere in sede di pianificazione urbanistica un contenimento del c.d. effetto calamita (c.d. necessaria attribuzione alla proprietà fondiaria del frutto della sua conformazione edificatoria).

Condivisibili sono state da noi considerate previsioni quali quelle del piano regolatore di Roma (alla cui difesa abbiamo cercato di contribuire e la cui legittimità è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato), previsioni in forza delle quali

-si ha un'attribuzione ai proprietari delle aree oggetto di conformazione di una parte di un'edificabilità aggiuntiva rispetto ad un minimo (in gergo indicato spesso come uno zoccolo minimo) alle condizioni, solo, del riconoscimento all'Amministrazione, mediante il raggiungimento di un accordo, della rimanente parte

-oppure si ha un'attribuzione di edificabilità accompagnata dalla applicazione di contributi straordinari da versare al Comune e che lo stesso si impegna di utilizzare per la realizzazione di interventi di interesse pubblico.

Nel testo originario del progetto risultava inserito un apposito articolo (quello sul c.d. contributo straordinario) suggerito dal riconoscimento della esigenza di quella che può essere indicata come una parziale avocazione a se da parte dell'Amministrazione comunale di una parte dell'edificabilità frutto di conformazione, sia pure in seguito al raggiungimento di un accordo tra i privati e l'Amministrazione stessa.

Rilievi critici erano da formulare sull'impostazione data a parte delle norme contenute in detto lungo articolo, in particolare da un angolo di visuale attento ai complessi problemi che si pongono con riferimento all'ipotesi di nuove conformazioni edificatorie di aree già da tempo investite dai processi di urbanizzazione e che spesso, in seguito alla dismissione di funzioni su di esse insediate, debbono essere oggetto di ristrutturazione urbanistica (che vieppiù, anche sotto il profilo in considerazione, meritano attenzione in un'epoca nella quale sicuramente occorre contenere, al massimo, il consumo di suolo agricolo o comunque non urbanizzato).

Auspiciabili erano da considerare revisioni e messe a punto delle disposizioni relative a cd contributi straordinari contenute in detto articolo.

Purtroppo, invece, è stata più radicalmente decisa la sua eliminazione e con essa l'esclusione dell'affermazione di un principio avente ad oggetto la possibilità della parziale attribuzione all'amministrazione dell'edificabilità oggetto di conformazione con i piani, con riferimento alla quale non sembra possa essere ragionevolmente asserita che deve valere ad ogni effetto quello che possiamo indicare come la dannazione all'effetto "calamita" integrale.

4) Carenza di attenzione per i problemi di pianificazione territoriale - urbanistica che debbono essere affrontati dalla città metropolitana

Alcune parti del progetto di legge risultano caratterizzate da ipertrofie (vedi ad esempio le norme del titolo secondo sul "rinnovo urbano" e sull'"edilizia residenziale sociale").

Troppo essenziali (fino a quasi all'insussistenza) risultano le previsioni del progetto di legge relative alla pianificazione di livello intermedio (quella provinciale) e per la pianificazione di area vasta metropolitana.

Si possono comprendere disattenzioni per la pianificazione territoriale di coordinamento delle provincie, in quanto, se va in porto un noto disegno di riforma costituzionale, alla

“degradazione” delle stesse già disposta con la legge n. 46 del 2014 dovrebbe far seguito (presto) la loro eliminazione.

Sicuramente è da escludere la condivisibilità della decisione di rimuovere dal quadro dalle attenzioni necessarie i problemi che si pongono per quanto riguarda quella che dovrebbe ormai essere il prossimo avvio, anche in applicazione di norme regionali che presto dovrebbero trovare approvazione, di processi di pianificazione territoriale urbanistica metropolitana.

Alle questioni adesso in esame risulta solo dedicato il primo comma dell’articolo 7 del progetto in considerazione che risulta del seguente tenore letterale : “ la pianificazione territoriale di area vasta, come definita dalla leggi regionali, è funzione fondamentale esercitata dalle Province. Questa funzione è attribuita alle città metropolitane, ove esistenti”.

Null’altro è quindi ben poco.

In particolare non si comprende perché non sia stato considerato che, per quanto riguarda gli ambiti territoriali delle città metropolitane, si pongono, con tutta evidenza, esigenze di pianificazione diverse da quelle considerate negli ultimi decenni sussistenti per quanto riguarda gli ambiti delle province.

Non a caso è stato già fatto sopra ricorso alla locuzione pianificazione territoriale - urbanistica.

La legge Del Rio, ovverosia la legge n. 56/2014 non si limita ad attribuire alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle province relative al governo del territorio e tra queste quelle relative alla pianificazione territoriale di coordinamento, ma, in aggiunta, altre rilevanti funzioni tra le quali quelle relative ad una non meglio indicata pianificazione territoriale generale” (oltre che quelle relative ad un, anch’esso, non meglio precisato “piano strategico triennale”).

Non si comprende perché non si ritenga di cogliere l'occasione offerta dall'approvazione di una legge quadro per meglio chiarire cosa si intende per "pianificazione territoriale generale" (che sembrerebbe sia da considerare qualcosa di diverso, almeno in parte, dalla pianificazione territoriale di coordinamento delle province).

Certo non è da ritenere che della questione si debbano fa carico con norme di dettaglio solo le regioni.

Ben si può sostenere la necessità di principi fondamentali relativi all'esercizio della suddetta non meglio precisata "pianificazione territoriale generale" delle città metropolitane.

In parte detta pianificazione ad avviso di chi scrive deve essere una pianificazione assorbente ruoli di norma attribuiti ai Comuni.

Ben può ipotizzarsi che la pianificazione della quale trattasi si configuri come una pianificazione, al contempo, territoriale (corrispondente a quella di area vasta e di livello intermedio) ed urbanistica.

In breve non si vede come si possa negare l'opportunità, rectius la necessità di attribuire al piano metropolitano, per tutto il territorio da esso considerato funzioni di piano strutturale (e fors'anche di qualche funzione di pianificazione operativa relativa a sviluppi di grande rilevanza strategica).

Non si omette di considerare che approfondimenti occorreranno sul tema dei rapporti tra "città metropolitane" e comuni relativi al governo del territorio.

Non sembra, però, che possano comunque essere nutriti dubbi sulla, se non necessità, forte opportunità di attribuzione alle città metropolitane di alcune funzioni di pianificazione urbanistica.

È da auspicare che l'occasione offerta dalla legge quadro non venga comunque persa ai fini sopra indicati e che venga quindi superata la sopra denunciata omissione.

Oltretutto non è da dimenticare che rientra già tra le materia di competenza esclusiva statale la disciplina delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

5) Apprezamenti e rilievi critici relativi ai principi sulla pianificazione urbanistica comunale

Sulle parti del progetto relative alla disciplina della pianificazione urbanistica comunale, in primo luogo, è da esprimere apprezzamento per la chiara scelta che fa configurare il recepimento di parte della nota proposta INU cui già risultano conformi ad ispirate varie leggi regionali, ovverosia per la previsione di un’articolazione della pianificazione urbanistica comunale in un piano strutturale e in un piano operativo.

E, però, è subito da aggiungere che detto recepimento interviene proprio nel momento nel quale, nell’ambito dell’Istituto, non pochi avvertono l’esigenza di una revisione critica della proposta stessa che potrebbe dar luogo non solo a messe a punto ed approfondimenti ma anche a modifiche di un certo rilievo.

Premesso ciò, si rileva che comunque perplessità occorre manifestare per modi e limiti del suddetto recepimento.

In breve e schematicamente si osserva quanto segue.

a) Mentre alcuni principi relativi al governo del territorio possono essere, un po’ scherzosamente, qualificati come “principi panciuti” e financo “obesi” (si pensi, ad esempio, agli artt. 16 e 17 sul rinnovo urbano e agli artt. 18 e 19 sull’edilizia residenziale sociale), un po’ “slim” ed in parte di non felice formulazione appaiono i principi relativi alla pianificazione strutturale.

Certo non sembra il caso di definire la pianificazione strutturale stessa solo come “una pianificazione di carattere programmatorio a efficacia conoscitiva e ricognitiva”, aggiungendo solo, come vien fatto con il terzo comma dell’articolo stesso, che essa non ha efficacia conformativa della proprietà.

b) Viene omesso di chiarire che il piano strutturale deve avere una componente che correttamente viene indicata con i termini “statuto del territorio”, che esso non è conformativo delle proprietà a fini edificatori e, però, come anche di recente ha evidenziato il giudice amministrativo con sentenza del Consiglio di Stato relativa al piano strutturale di Ravenna, esso è conformativo del territorio stesso.

In ogni caso, in modo più chiaro e certo non mediante il ricorso ai non adeguati termini “carattere programmatico” dovrebbe essere indicata la componente strategica del piano in considerazione.

Certo gli obiettivi strategici di maggiore rilevanza non possono essere individuati con piani operativi redatti con riferimento ad archi temporali di contenuta rilevanza (cinque od addirittura tre anni).

c) Inoltre si ritiene che sarebbe preferibile, come viene fatto con il progetto di legge a suo tempo predisposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, non solo evidenziare, quanto alla parte c.d. ricognitiva, l'importanza da riconoscere ai quadri conoscitivi (vedi art. 7 del progetto stesso), ma chiarire anche che con la pianificazione strutturale, oltre al recepimento di tutti i vincoli ricognitivi di valore morfologici ed altri valori intrinseci e di particolari situazioni ontologiche previsti da leggi e da piani di settore, deve intervenire l'individuazione (in sede di conformazione del territorio) di altri valori comunque meritevoli di tutela, la cui considerazione comporta spesso (si badi bene) l'esclusione della possibilità di promuovere conformazioni edificatorie nelle successive fasi del processo di pianificazione (vedi art. 10 comma 6 del progetto INU sopra richiamato).

Ovviamente, anche da un angolo di visuale attento al problema da ultimo indicato, a modesto avviso di chi scrive, si deve ritenere necessario attribuire al piano in considerazione il compito di conformare il territorio, creando condizioni e limiti per

l'esercizio della funzione di conformazione edificatoria attribuita alla pianificazione operativa.

d) Sorprende la disattenzione per la disciplina del tessuto urbano consolidato per il quale non può valere, data anche la sua già intervenuta conformazione, l'articolazione delle scelte dei suddetti due distinti momenti quello strutturale e quello operativo.

E' stato forse omesso di considerare che gli interventi sugli edifici esistenti e quelli di completamento, che possono essere promossi nella suddetta parte del territorio comunale, non sono certo da disciplinare con un piano strutturale strategico e non possono essere condizionati all'intervento di scelte di pianificazione operativa.

Sembra quindi che sia da suggerire la considerazione della forte opportunità, se non della necessità di una competente regolativa della pianificazione comunale distinta dalle due sole componenti allo stato contemplate.

e) Da tempo sono intervenute in ambito INU riflessioni critiche sulla proposta di riforma del 95 (e sulle esperienze legislative e pianificatorie maturate in alcune regioni che hanno recepito i principi della proposta stessa) relative all'articolazione della pianificazione urbanistica in un piano strutturale ed in un piano operativo (oltre che in uno strumento regolativo della città esistente e dei suoi completamenti).

È stato, tra l'altro, rilevato che ovviamente i piani costituiscono solo momenti di focalizzazione di processi di pianificazione (nei quali ampio spazio deve anche avere quella che possiamo indicare come la "governance urbanistica") e che occorre prestare attenzione all'articolazione di detti processi di pianificazione, alla gestione dei processi stessi (ai fini della quale purtroppo molti Comuni non risultano però in modo adeguato "attrezzati") e dettare con la legge quadro alcuni principi anche per quanto riguarda i processi stessi (oltre che per quanto riguarda gli strumenti urbanistici).

Occorre subito a tal proposito aggiungere che i principi cui si fa riferimento dovrebbero risultare pochi ed essenziali; ciò per non comprimere l'autonomia legislativa regionale ed anche per non mortificare le autonomie locali.

Infatti, certamente principi ipertrofici sui processi di pianificazione, in particolare quelli relativi al passaggio dalla conformazione del territorio con il piano strutturale alle scelte che debbono poi essere contenute nel piano operativo (strumento che conforma a fini edificatori), potrebbero determinare inopportuni irrigidimenti dei processi stessi ed eccessivamente contenere quella flessibilità che deve essere garantita al contempo, alla pianificazione, in particolare a quella operativa ed alla gestione urbanistica che detta prima dovrebbe costituire strumento.

In ogni caso non può certo essere assunta come oggetto di necessaria attenzione solo la disciplina degli strumenti di pianificazione.

f) Non si omette di considerare l'attenzione manifestata dagli estensori del progetto per le proposte aventi ad oggetto proposte di "operazioni di trasformazione urbanistica di maggiore complessità funzionale gestionale ed economico-finanziaria" che i privati possono presentare "nell'ambito della formazione del piano operativo".

Certo tale previsione e quelle relative alla valutazione di dette proposte che ad esso, fanno seguito, così come le previsioni relative alla possibile attribuzione di c.d. "misure premiali" non valgono a soddisfare le esigenze sopra indicate.

Quelli che, a mio avviso, necessitano sono essenziali principi relativi ai modi della definizione delle scelte conformative a fini edificatori ed a monte di esse alle scelte relative alla programmazione degli sviluppi ritenuti sostenibili ed ammissibili.

Detti principi ovviamente devono risultare relativi anche ai rapporti che, ai fini di una più corretta individuazione degli obiettivi di sviluppo, debbono essere promossi con i privati.

A tal ultimo proposito sembra sia da sostenere la necessità di stabilire che, per quanto riguarda il passaggio dal piano strutturale al piano operativo ed i rapporti con i privati

all'uopo occorrenti ed in particolare le negoziazioni (che certo, di per se, non sono scandalose e da escludere), debbono essere rispettate regole

-atte ad evitare trattamenti differenziati, eccessi di discrezionalità, ed esiti da pianificazione a la carte

-tali da garantire, ovviamente solo in presenza dei necessari presupposti (possibili individuazioni in via alternativa di alcune scelte), l'applicazione del principio di concorsualità

-ed infine (ma certo non alla fine) tali da consentire di perseguire gli obiettivi strategici prescelti già, in larga parte, nella fase strutturale del processo di pianificazione.

Non si omette di considerare che nel progetto di legge un articolo (ovverosia l'art. 14) risulta dedicato agli "accordi urbanistici" e che con esso non viene omissis di fare riferimento alla necessità di rispettare, in sede di nuova disciplina degli stessi con le leggi regionali, alcuni principi quali quello di parità di trattamento etc.

E, però, detti accordi sembra risultino concepiti non tanto come strumenti cui ricorrere nell'indicata fase del processo, quella del passaggio dal piano strutturale al piano operativo, quanto, se non solo come accordi derogatori o in variante agli strumenti urbanistici, quali i noti programmi integrati di intervento di prima generazione.

Si pensi in particolare ai PII della legge lombarda n. 9/99.

Sembra, invece, che sia da mutare ottica.

Gli accordi possono, invece, costituire ordinari strumenti cui ricorrere quando, a valle del piano strutturale e per perseguire gli obiettivi con esso prescelti, risulta necessario fare scelte operative (effettivamente tali in quanto, se non sicuramente, probabilmente suscettive di attuazione) da far confluire nel suddetto apposito piano.

g) In particolare sembra sia da paventare che, se rimane ferma l'impostazione data con il progetto alle norme sui rapporti pubblico privato, sulle negoziazioni e sui suddetti "accordi urbanistici" possano essere incoraggiate scelte legislative regionali a causa delle

quali si potrebbe avere il ricorso a negoziazioni ed accordi non preordinati al perseguimento degli obiettivi di piano.

Per quanto superfluo, occorre non omettere di considerare l'esigenza di evitare dei rapporti urbanistici pubblico-privato e negoziazioni senza la rete costituita da una costante applicazione del metodo della pianificazione, senza la garanzia della suddetta finalizzazione al perseguimento di obiettivi strategici e tale quindi da fare asserire la configurabilità di accordi da "urbanistica dalle mani alla bozza".

h) Sempre da un angolo di visuale attento ai principi relativi alla pianificazione urbanistica anche in considerazione di alcune esperienze legislative maturate in alcune regioni, sembra possa essere più che ragionevolmente affermata la necessità o quanto meno la forte opportunità dell'inserimento nella legge quadro di quelli che possono essere indicati come "principi argine" aventi la finalità di precludere o quanto meno rendere meno frequente ipertrofie legislative regionali confliggenti con il principio di sussidiarietà.

Come chi scrive ha già avuto occasione di lamentare, in alcune regioni si è in presenza di leggi sul governo del territorio che si configurano come leggi matrioska.

Tale qualificazione può essere scherzosamente proposta in quanto esse contengono, oltre che principi e ordinarie norme legislative di dettaglio, anche norme di tipo regolamentare e, financo, c.d. norme che, in concreto, sembra siano da assumere come brani di circolari che, però, non sono solo esplicative e che, in quanto tali, ulteriormente limitano l'ambito delle scelte rimesse all'esercizio dei poteri di pianificazione dei Comuni.

5) Sulle previsioni relative a "dotazioni territoriali essenziali in zone territoriali unitarie"

Non si omette di considerare quanto già detto circa l'opportunità dell'esercizio, anche con la legge quadro sul governo del territorio, anche di funzioni legislative di

competenza legislativa statale relative alla materia “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Certamente alcune prescrizioni in materia, di c.d. standard possono farsi rientrare tra quelle appartenenti all’indicata materia, ma forse più correttamente sono da indicare come, nella sostanza (vedi la previsione contenuta nel terzo comma dell’art. 6), disposizioni border line tra la materia stessa e la materia “governo del territorio”.

Riconosciuto ciò e quindi riconosciuta la necessità dell’inserimento nella legge quadro di alcune principi relativi alle dotazioni essenziali suddette, ci si chiede se sia ancora correttamente configurabile il ricorso ad una sorta di nuovo decreto sugli standard quali il D.M. 1444/1968.

Si tratterebbe di un nuovo decreto statale mediante il quale lo Stato dovrebbe definire livelli quantitativi e qualitativi delle dotazioni essenziali tenendo conto delle differenziazioni delle amministrazioni ...”; ciò (si badi bene) “anche mediante ...” ma non necessariamente mediante “le intese di cui al comma 6, art. 8 della l. 5.6.2003 n. 131 in sede di conferenza unificata”.

Ricorre l’ipotesi di un principio che prevede una sua dilatazione tale da far lamentare ipertrofie mediante un atto amministrativo con il quale potrebbe trovare un’inammissibile compressione l’autonomia legislativa regionale.

Pare sia ragionevole sostenere che lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare essenziali principi fondamentali sulle dotazioni stesse e non scendere nel dettaglio di definizioni quantitative e qualitative.

In breve e conclusivamente sul punto, è da paventare che, in concreto, possa ricorrere l’ipotesi di principi statali destinati a diventare “obesi” in forza di un loro sviluppo di tipo regolamentare cui inevitabilmente darebbero luogo disposizioni quali quelle contenute nel già sopra richiamato D.M. del 1968.

Certamente riferimenti alla in verità un po' fumosa materia di cui alla lettera m) del vigente terzo comma dell'art. 117 della Costituzione non possono valere a giustificare quella che è da paventare si configuri come una ipetrofica regolamentazione statale relativa alla politica dei servizi.

Infine è da paventare che ulteriori inammissibili compressioni dell'autonomia comunale e pesanti limitazione degli spazi da riservare alla progettazione urbanistica possono comportare le contemplare norme regionali sugli "ambiti territoriali unitari".

La mente corre alle vecchie classificazioni in zone omogenee della cui opportunità da parte di molti, da molto tempo, si dubita (in particolare se le stesse debbono risultare accompagnate da limitazioni suggerite da un approccio urbanistico ragioneresco).

* * *

Comunque occorre chiedersi se sia la volta buona.

Credo che ciò sia da auspicare insieme a diverse modifiche del testo ed in particolare a quelle da considerare necessarie o fortemente opportune alla luce della necessaria più attenta considerazione della funzione sociale della proprietà ed ai fini dei chiarimenti occorrenti per quanto riguarda i principi sulla pianificazione urbanistica ed i rapporti pubblico-privati.

Fortunato Pagano