

REPORT 2008

PIANIFICAZIONE
di TOMMASO BONETTI

Prima parte

Ricognizione

Il diritto del governo del territorio sta attraversando una fase di profonde e non sempre lineari trasformazioni.

Questi mutamenti, lungi dal limitarsi ad aspetti specifici e particolari, incidono sui «fondamentali» stessi della «materia», arrivando a mettere in discussione le ricostruzioni teoriche più accreditate e le prassi applicative maggiormente consolidate: del resto, a tal proposito, è sufficiente menzionare la *querelle* che ne ha investito la nozione ed i confini disciplinari, in seguito all'introduzione della locuzione «governo del territorio» nel testo dell'articolo 117, comma 3, cost., e all'espunzione di ogni riferimento espresso alle materie «affini» dell'urbanistica e dell'edilizia.

Tutto ciò emerge con singolare evidenza nell'ambito della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani. Al riguardo, nel lasso di tempo considerato, si cercherà di dar conto delle maggiori innovazioni intervenute sul piano normativo e delle più rilevanti pronunce giurisprudenziali, rivolgendo altresì una particolare attenzione a quanto tende ad affiorare nella prassi amministrativa e, dunque, alle «buone pratiche» promosse dalle amministrazioni del governo del territorio.

Sul piano normativo, a livello statale, la «costante» è rappresentata dal tentativo di giungere all'approvazione definitiva di una legge quadro recante i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Una legge, cioè, in grado di superare la frammentarietà e la disomogeneità della normativa di fonte statale: così facendo, è possibile comporre una cornice giuridica il più

possibile unitaria e restituire certezza del diritto agli operatori del settore, amministrazioni pubbliche comprese, anche di fronte al processo di progressiva differenziazione riscontrabile in sede regionale.

Nonostante i sforzi profusi in questa direzione, però, il «traguardo» non è stato ancora raggiunto. L'assetto normativo di fonte statale, di conseguenza, continua ad essere imperniato sul modello pianificatorio disegnato dalla legge urbanistica del 1942. Per completezza, però, è opportuno menzionare alcuni progetti di legge, attualmente all'esame della VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati, di notevole rilievo nella prospettiva che qui ci occupa: ci si riferisce, in particolare, ai progetti di legge AC - 329 (Mariani), AC - 438 (Lupi) e AC - 1794 (Mantini).

Sempre con riferimento alle innovazioni rilevanti nel quadro della normazione di fonte statale, non si possono sottacere una serie di interventi riconducibili a talune figure pianificatorie preordinate al governo del territorio e, come tali, fortemente «incidenti» sugli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Al riguardo, due sono gli istituti che meritano di essere segnalati: il primo è rappresentato dal piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali che, approvato con delibera del consiglio comunale ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 2008, n. 133, «[...] costituisce variante allo strumento urbanistico generale»; il secondo, invece, è costituito dal programma unitario di valorizzazione previsto dall'articolo 1, commi 313 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Programma che, in relazione alla sua approvazione, può assumere, «[...] in considerazione della tipologia e dei contenuti degli interventi previsti, il valore e gli effetti dei piani, programmi e strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale».

Un ultimo cenno va rivolto, infine, all'articolo 23 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, che prevede la «detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà». Ai

sensi del comma 1 dell'articolo 23, in particolare, per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottato, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo».

In questo caso, il vantaggio per i soggetti privati promotori ed attuatori è rappresentato dal fatto che «la realizzazione delle opere di cui al comma 1 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto.

Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento [...]».

Mutamenti di maggior rilievo sono, invece, identificabili a livello regionale. Tre sembrano essere le direttrici entro le quali si sono mossi i diversi legislatori regionali.

In primo luogo, si è proseguito sulla strada - inaugurata a metà degli anni Novanta dalla legge regionale Toscana 16 gennaio 1995, n. 5 - di configurare testi normativi tendenzialmente onnicomprensivi del tessuto normativo relativo alla materia del governo del territorio in ambito regionale e, per certi versi, marcatamente «novativi» dell'assetto tradizionale della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani. Contorni paradigmatici di quanto si va dicendo assume la legge provinciale Trento 4 marzo 2008, n. 11.

Si tratta, infatti, dell'ennesimo testo normativo che conferma la volontà di «dettare disposizioni per il governo e la valorizzazione del territorio provinciale» con particolare riferimento alla ridefinizione dei contorni degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Fenomeno, questo, proseguito - quasi senza soluzione di continuità - anche nel 2009 con l'approvazione della legge regionale Umbria 23 giugno 2009, n. 12, recante

«norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente».

In secondo luogo, si è provveduto a modificare - in alcuni casi in maniera sistematica - il tessuto della legislazione regionale vigente, anche allo scopo di adeguarla e «tararla» rispetto alle prime difficoltà riscontrate in sede applicativa. E' il caso, quest'ultimo, della legge regionale Emilia Romagna 30 giugno 2009, n. 9, in tema di «governo e riqualificazione solidale del territorio»; nonché, per altro verso, della legge regionale Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, per mezzo della quale si è sottoposta a revisione complessiva la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, in materia di governo del territorio.

A riprova del fatto che non si è trattato di una mera operazione di *restyling* normativo, si consideri quanto disposto dall'articolo 10 *bis*, ai sensi del quale - proseguendo nella direzione di una più marcata differenziazione organizzativa e procedimentale delle funzioni urbanistiche - si sono introdotte previsioni *ad hoc* per i comuni con popolazione residente o pari a duemila abitanti. In questi casi, infatti, il piano di governo del territorio (Pgt) non è distinto nei tre atti tipici e diversificati sul piano funzionale, ma il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole sono articolazioni di un unico atto, le cui previsioni hanno validità a tempo indeterminato e sono sempre modificabili.

Infine, vanno menzionati una vasta gamma di interventi, mossi dalle più svariate finalità di politica del diritto, incidenti sui contenuti, come pure sui moduli organizzativi e procedimentali propri degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica: emblematiche, in questo senso, sono le previsioni relative all'edilizia residenziale pubblica come quelle introdotte dalla legge regionale Puglia 21 maggio 2008, n. 12, recante norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale; nonché quelle sulla cd. «rigenerazione urbana» di cui alla legge regionale Puglia 29 luglio 2008, n. 21; infine, le disposizioni della legge regionale Umbria 18 novembre 2008, n. 17, in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi, e quelle della legge regionale Toscana 8 maggio 2009, n. 24, recante «misure urgenti e

straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente».

Con riferimento al quadro tratteggiato, di fronte alle vorticose e disomogenee trasformazioni della trama normativa di fonte statale e regionale, un ruolo di assoluta preminenza è svolto dalla giurisprudenza, specialmente amministrativa. Un ruolo che, lungi dal limitarsi alla mera risoluzione di fattispecie «particolari», fuoriesce spesso dai confini angusti della vicenda concreta, configurandosi spesso quale regolatore di ultima istanza della complessità del sistema giuridico di disciplina del territorio, specialmente per quanto attiene alla relazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e la pluralità delle tutele differenziate.

Molteplici sono, di conseguenza, le pronunce che meriterebbero una menzione particolare, anche per la loro naturale propensione ad evidenziare le problematiche più ricorrenti affioranti dalla massa informe della realtà fattuale.

Innanzitutto, relativamente alla delimitazione dei confini tra i diversi ordini giurisdizionali, trova conferma la funzione determinante svolta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione: interessante, ad esempio, è il pronunciamento della Corte cass., sez. un., ord. 8 luglio 2008, n. 18630, sul giudice competente per una controversia relativa alla concessione ovvero alla revoca di un finanziamento in sede di approvazione di un patto territoriale. Sempre alla Corte di Cassazione si deve, inoltre, la risoluzione della questione relativa ai presupposti fondanti la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche nelle ipotesi di diniego di concessione edilizia per motivi riguardanti la vicinanza al fiume dell'immobile da realizzarsi e ricadente in zona comunque interessata da possibili esondazioni (Corte cass., sez. un., 17 aprile 2009, n. 9149).

Vi sono stati, poi, numerosi interventi del giudice amministrativo aventi ad oggetto problematiche «classiche» della disciplina.

E' il caso di alcune sentenze del Consiglio di Stato, come ad esempio: Cons. Stato, sez. VI, 16 dicembre 2008, n. 6214, sull'impugnazione degli

strumenti di pianificazione urbanistica; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, sulle ipotesi in cui è necessaria una specifica motivazione per l'adozione di un piano regolatore generale o di una sua variante; Cons. Stato, 4 dicembre 2008, n. 5988, sulla natura e sulle implicazioni delle osservazioni al piano regolatore generale; Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2008, n. 925, sull'adeguamento del piano regolatore generale alle previsioni paesaggistiche regionali e provinciali; Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2001 n. 5038, sui limiti che incontra la pianificazione territoriale o d'area vasta; Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2008, n. 2837, per il quale «il carattere di strumento urbanistico a contenuto generale del piano regolatore, consistente nella introduzione di norme programmatiche da specificare a mezzo degli strumenti attuativi, non esclude la possibilità che il piano contenga anche prescrizioni dettagliate, immediatamente eseguibili in concreto» ed, ancora, che «le scelte urbanistiche, che di norma non comportano la necessità di specifica giustificazione, oltre quella desumibile dai criteri generali di impostazione del piano o della sua variante, necessitano di congrua motivazione, solo quando incidono su aspettative dei privati particolarmente qualificate, come quelle ingenerate da impegni già assunti dalla amministrazione mediante approvazione di piani attuativi o stipula convenzioni; in tali evenienze, la completezza della motivazione costituisce infatti lo strumento dal quale deve emergere la avvenuta comparazione tra il pubblico interesse cui si finalizza la nuova scelta e quello del privato, assistito appunto da una aspettativa tutelata».

Fenomeno, quest'ultimo, che si registra anche nell'ambito della giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali. Si pensi, in via esemplificativa, alla sentenza del Tar Veneto, sez. II, 11 luglio 2008, n. 393, sul riconoscimento, in favore delle associazioni ambientaliste, del potere di impugnare in sede giurisdizionale atti amministrativi a contenuto urbanistico; nonché a quella di poco successiva sempre del Tar Veneto, sez. II, 30 marzo 2009, n. 990, secondo cui «l'associazione costituita in vista dell'adozione di una contestata variante da parte del consiglio comunale, non può rientrare tra

quelle a carattere nazionale rivolte alla protezione ambientale e perciò riconosciute e legittimate ad agire *ex lege*, ma deve considerarsi quale associazione non riconosciuta, costituita al solo scopo di contrastare l'adozione e l'approvazione della variante sopra menzionata. La mancanza del connotato della stabilità, nel senso dello svolgimento all'esterno in via continuativa della propria attività a tutela dell'interesse che si intende proteggere, peraltro, non permette di dimostrare che essa agisca a tutela di un interesse collettivo, con la conseguenza che la suddetta associazione può farsi rientrare tra le cosiddette associazioni di comodo, la cui attività non riflette effettive esigenze collettive. Ancora: si consideri la pronuncia del T.r.g.a. Trento, 19 giugno 2008, n. 152, secondo cui «nella divisione in zone del territorio comunale, la destinazione agricola di una zona non coincide con l'effettiva coltivazione dei relativi fondi, ma ha spesso la finalità di evitare ulteriori espansioni degli insediamenti e significa in tal caso che la zona stessa dev'essere conservata a verde»; a quella del Tar Lombardia - Brescia, sez. I, 11 febbraio 2008 n. 47, sulla variante al piano regolatore generale per la realizzazione di insediamenti produttivi; Tar Veneto, sez. I, 12 maggio 2008, n. 1346, in ordine all'affidamento dei soggetti privati proprietari ed all'obbligo di motivazione nel caso di variante generale al piano regolatore generale; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 6 marzo 2008, n. 737, relativa all'obbligo per l'amministrazione comunale di ridefinire l'assetto urbanistico delle aree assoggettate a vincolo scaduto; Tar Campania, Salerno, sez. I, 13 marzo 2009, n. 292, secondo cui «in tema di adozione del piano regolatore o di variante generale dello stesso le scelte dell'amministrazione, essendo ampiamente discrezionali, non necessitano di apposita motivazione oltre quella evincibile dai criteri di ordine tecnico-discrezionale seguiti nell'impostazione della pianificazione, essendo sufficiente ad integrare la motivazione il riferimento ai detti criteri, salve le ipotesi di errori di fatto o d'illogicità manifesta o di superamento degli *standards* urbanistici minimi ovvero, ancora, nei casi in cui siano sorte qualificate aspettative sulla base delle preesistenti previsioni

derivanti da accordi di lottizzazione, da giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie e da situazioni di analoga qualificazione».

Sullo sfondo, inoltre, si registrano pronunciamenti che assumono un rilievo particolare nella misura in cui confermano l'incidenza crescente di taluni interessi «emergenti», come ad esempio quello relativo alla tutela della concorrenza: sul punto, relativamente all'articolata questione correlata all'esecuzione di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione nell'ambito dei programmi complessi, merita di essere richiamata la determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture 2 aprile 2008, n. 4.

Accanto a pronunce di segno, per così dire, «tradizionale», è bene segnalare una serie di interventi che hanno affrontato fattispecie particolari, ma - al contempo - rappresentative della ricchezza e della pluralità di forme e modalità attraverso cui si governa il territorio per il tramite degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Emblematica, in questa prospettiva, è la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2008, n. 4591, che ha affrontato il tema della «ferrovia metropolitana» quale «sistema di trasporto rapido di massa di alta capacità e frequenza, con sede propria, che può svolgersi nel territorio di un solo comune o di più comuni confinanti e comunque costituenti col comune più popolato un solo complesso urbano ovvero un unico comprensorio caratterizzato da insediamenti urbani, industriali e sociali comuni o interdipendenti».

Non sono mancati, poi, pronunciamenti giurisprudenziali concernenti vicende che non solo sono state assunte agli onori della cronaca, ma che - in una prospettiva ben più ampia e di maggiore interesse rispetto ai fini che qui ci si propone - confermano, di fronte alla difficoltà per le amministrazioni pubbliche coinvolte nei processi di governo del territorio di definire l'assetto degli interessi territorialmente rilevanti, il ruolo di «regolatore» di ultima istanza svolto dal giudice amministrativo. Valga, per tutte, il richiamo alle ordinanze

del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, ord. 1 ottobre 2008, n. 5067) e del Tar Veneto (Tar Veneto, sez. I, ord. 18 giugno 2008, n. 435), relative alla procedura di ampliamento dell'aeroporto Dal Molin di Vicenza. Di notevole interesse, se non altro per l'eco provocato dal tenore delle decisioni, sono l'ordinanza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, ord. 7 aprile 2009, 1729) che ha sospeso la sentenza del Tar Lazio (Tar Lazio, Roma, sez. II, 3 dicembre 2008, n. 2860) che aveva annullato il piano regolatore generale di Roma per la mancanza di un «segmento» nelle procedure di approvazione del piano prima del passaggio definitivo in consiglio comunale. Infine, va richiamato anche il pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 gennaio 2009, relativa alla vicenda di Punta Perotti.

Una menzione particolare anche meritano alcune pronunce relative alle dinamiche complesse che investono il sistema di pianificazione nelle sue interazioni con l'organizzazione e la gestione di alcuni servizi pubblici locali: significativa, in questo senso, è la sentenza del Tar Lazio, Roma, sez. I, 19 maggio 2008, n. 4467, in ordine ai criteri generali relativi all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Di estremo interesse, poi, risultano essere alcune fattispecie emergenti dalla prassi amministrativa.

Si consideri, ad esempio, l'accordo tra la regione Emilia-Romagna e il comune di Modena per sperimentare un sistema di consultazione, gestione e pubblicazione degli strumenti urbanistici comunali. Si tratta, in particolare, di un «modello dati regionale di base del piano strutturale comunale», cioè un sistema integrato di gestione che permette di migliorare risultati, tempi e costi con effetti benefici per cittadini ed operatori del settore.

Sempre sul piano della prassi e delle «pratiche» di governo del territorio, non si può prescindere dal considerare l'utilizzo sempre più diffuso degli istituti e degli strumenti perequativi, compensativi e della premialità edilizia nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica. In questa prospettiva, l'ipotesi che meglio restituisce la cifra complessiva di questa «rivoluzione

silenziosa», nell'ambito della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani, è sicuramente il piano regolatore generale di Roma approvato con delibera C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008.

Tutto ciò per quanto riguarda il sistema di pianificazione generale. Proseguendo nella disamina, occorre ora soffermarsi sul secondo versante della pianificazione, ovvero quello relativo alla sua attuazione. Nel periodo di tempo considerato, non si registrano particolari novità di fonte normativa statale. Diverso è, invece, il discorso da farsi con riferimento ai singoli ordinamenti regionali. Qui, infatti, prosegue la ricerca di soluzioni innovative, all'interno della cornice disegnata dalle leggi regionali in materia di governo del territorio, finalizzate ad ottimizzare il momento operativo-gestionale delle trasformazioni del territorio: a riprova di ciò, è sufficiente rimandare alla legge provinciale Trento n. 1/2008 ed, in particolare, al Capo IX relativo all'«attuazione della pianificazione urbanistica».

Anche sul piano giurisprudenziale, le fattispecie oggetto dei pronunciamenti dei diversi ordini e gradi giurisdizionali tendono a ricalcare sentieri già ampiamente battuti. Ricorrono con una certa frequenza, per esempio, le pronunce relative ai piani (ed alle corrispondenti convenzioni) di lottizzazione: è il caso della sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2987, in tema di lottizzazione a spese del privato; come pure, della pronuncia del Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 24 ottobre 2008, n. 1298, concernente gli effetti della mancata approvazione di un piano di lottizzazione; infine, di quella del Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. III, 16 maggio 2008, n. 1945, riguardante talune forme di lottizzazione abusiva.

A onor del vero, però, quanto evidenziato corrisponde solo in parte alla realtà. La dimensione operativo-gestionale degli usi e delle trasformazioni del territorio, infatti, non si esprime solamente nelle forme proprie dell'urbanistica per piani, ma si dispiega anche nell'ambito della «disciplina» giuridica dell'urbanistica per progetti, ovvero attraverso quella vasta gamma di figure e strumenti che tendono a prevaricare le tradizionali logiche pianificatorie.

Di tutto ciò, particolarmente evocative, in giurisprudenza, risultano essere le sentenze: Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2008 n. 922, sul piano di recupero; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4304, sulla variazione degli strumenti urbanistici tramite accordo di programma e l'attuazione dei piani urbani di recupero.

D'obbligo, ancora, il riferimento alla sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 4304, con la quale il giudice amministrativo di secondo grado è intervenuto sulla nozione di interesse pubblico nell'ambito dei programmi complessi, rilevando che «[...] qualità essenziale [...] di tutti i programmi integrati, è l'estrema flessibilità e duttilità, essendo connaturato ad esso il coesistere di una pluralità di funzioni, che possono andare dal recupero di immobili fatiscenti alla riqualificazione urbana di aree degradate, dall'arricchimento delle urbanizzazioni in aree di recente edificazione al perseguimento di obiettivi 'sociali'. Quando poi gli interventi, [...] si attuino attraverso il concorso di risorse pubbliche e private, è chiaro che a questa già ampia varietà di finalità si aggiungeranno anche obiettivi privatistici e *lato sensu* speculativi: non sarà la presenza di questi ultimi, evidentemente, a escludere *ex se* che il programma sia comunque finalizzato a scopi pubblicistici del tipo sopra indicato, dovendo tale valutazione operarsi sulla base della considerazione dell'equilibrio complessivo tra i risultati conseguiti (né, del resto, può ipotizzarsi che soggetti privati siano disposti a investire le proprie risorse 'a fondo perduto', senza prevedere un qualche ritorno di carattere economico quale contropartita del proprio contributo al conseguimento di finalità di pubblico interesse)».

Con riguardo alle scelte di governo del territorio che si impongono agli strumenti di piano¹, occorre tenere in debita considerazione la pronuncia del Tar Umbria, 9 dicembre 2008, n. 807, sul soggetto competente ad autorizzare elettrodotti con tensione nominale superiore a 150kW.

¹ Al riguardo, in generale, si rinvia alle apposite sezioni del presente *Report* ed, in particolare, a quelle dedicate pianificazione paesaggistica e del parco.

Con riguardo alla pianificazione delle attività estrattive, anche in ordine al rapporto con la pianificazione urbanistica generale, altamente significative appaiono alcune sentenze del giudice amministrativo: Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2008, n. 5186, sulle nozioni di area di escavazione e di area funzionale all'attività di cava nell'ambito della legge regionale Veneto n. 10/1999; Tar Campania, Napoli, sez. I, 14 aprile 2008, n. 2315, secondo cui, in particolare, «le amministrazioni locali (titolari del potere di pianificazione urbanistica) sono invitate a partecipare al procedimento di pianificazione delle attività estrattive con interventi appropriati e consequenziali rispetto alle funzioni che sono demandate all'autorità comunale».

Da ultimo, con riferimento alla cd. urbanistica «commerciale», contorni paradigmatici assume una pronuncia del Tar Lombardia, Milano, sez. II, n. 3971/2009, per la quale «pianificazione urbanistica e commerciale viaggiano parallele e non possono essere separate: nel caso di una variante al piano regolatore generale che incida anche sulle attività commerciali, l'amministrazione comunale deve svolgere un'adeguata istruttoria che giustifichi la scelta discrezionale, coinvolgendo gli altri organi ed enti titolati ad esprimersi». Secondo il giudice amministrativo, infatti, per quanto altamente discrezionali, le scelte urbanistiche «[...] devono essere il risultato di uno studio della realtà territoriale e rappresentare le ragioni che hanno portato alla nuova disciplina»; come nel caso di specie, nella misura in cui l'amministrazione comunale «[...] non ha svolto alcuna attività istruttoria sulla realtà commerciale né sugli aspetti urbanistici connessi alla struttura di vendita in questione. La variante, infatti, «[...] era semplicemente motivata come volta a risolvere le problematiche connesse al ricambio delle attività economiche nel centro commerciale, eppure nella relazione non vi è stata alcuna analisi specifica della situazione commerciale né degli aspetti urbanistici legati alla realtà del centro commerciale stesso. Una variante così concepita necessita, invece, di una motivazione che rappresenti le ragioni commerciali e urbanistiche che hanno indotto a tale scelta».

Seconda parte
Analisi critica

Quanto rilevato in sede ricostruttiva consente di svolgere alcune considerazioni di portata più generale.

Il diritto del governo del territorio ed, in particolare, la disciplina giuridica dell'urbanistica per piani, seguita ad essere un campo segnato da una notevole ambiguità di fondo, dove le innovazioni procedono di pari passo con le contraddizioni. Un'ambiguità che, fatalmente, si riflette sull'azione delle pubbliche amministrazioni cui sono attribuiti compiti in materia. Queste, infatti, trovandosi spesso tra l'«incudine» (delle innovazioni) ed il «martello» (delle contraddizioni), sono costrette ad operare in un contesto fortemente disomogeneo e disarticolato già sul piano normativo.

Il che, peraltro, spiega perché, nonostante il profluvio di interventi da parte dei diversi legislatori, si sia ancora ben lontani dal fornire una risposta adeguata ai difetti endemici della disciplina: su tutti, avendo specifico riguardo alla dimensione giuridica dell'urbanistica per piani nel quadro dei processi globalizzazione socio-economica, alla sempre più marcata asimmetria tra la configurazione «ontologicamente» territoriale e spaziale degli strumenti di piano e la componente temporale degli stessi in relazione alle impetuose modificazioni del contesto socio-economico di riferimento.

Da qui derivano anche le difficoltà di restituirne una cifra complessiva. Una cifra che, al contrario, si presenta come la sommatoria di due fattori, fortemente interconnessi e, al contempo, inevitabilmente divergenti.

Il primo è costituito dal progressivo, ma costante incremento della «complessità» - normativa, organizzativa e funzionale - del sistema giuridico di disciplina del territorio, a cui corrisponde ciò che appare sempre di più come una forma di «rinuncia» a logiche e moduli d'azione unitari nella definizione degli assetti territoriali: in questo senso, tra l'altro, sembrano doversi leggere le ricorrenti affermazioni relative alla crisi che investirebbe il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Il secondo fattore, invece, è dato dalla ricerca della «flessibilità», da

intendersi non solo come antidoto alla complessità, ma soprattutto come ricerca di formule organizzative e moduli d'azione idonei a superare le rigidità degli strumenti, *in primis*, di pianificazione territoriale ed urbanistica e, dunque, a corrispondere - a breve e medio termine - al mutare delle condizioni socio-economiche della collettività, sulla base dello stato del territorio, dei mezzi e delle risorse disponibili.

Lo dimostra, del resto, proprio la «vicenda» della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani. Come si è visto, infatti, pur in un contesto fortemente regionalizzato e, come tale, non facilmente riconducibile ad unità, la ricerca di formule organizzative e funzionali differenziate, come pure la diffusione di moduli d'azione volti a coniugare dimensione programmatica e flessibilità (spaziale e temporale) della relative previsioni, seguita a scontrarsi non solo con la frammentarietà del quadro normativo, con l'uniformità immanente del sistema amministrativo di governo del territorio e con la rigidità e la stratificazione dei livelli e dei contenuti di piano, ma anche con il moltiplicarsi di regolamentazioni e regolazioni che si collocano all'esterno del suo perimetro giuridicamente rilevante.

Se così è, allora, la soluzione del problema va ricercata altrove ed, in particolare, nella piena consapevolezza che la distanza che separa il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica dal divenire delle dinamiche socio-economiche, come pure la sua capacità di influire sulle stesse, è direttamente proporzionale al novero, qualitativo e quantitativo, delle scelte di governo del territorio che vengono compiute fuori dal piano - anche per le più volte evidenziate carenze di questo -, e che il piano, nella migliore delle ipotesi, si limita a recepire.

Di fronte ad un quadro così articolato e frastagliato, perciò, è illusorio, quasi «utopistico», pensare che il sistema di pianificazione possa svolgere il ruolo di «guida» effettiva dei processi volti alla definizione degli assetti territoriali e, dunque, alla promozione dello sviluppo economico delle diverse comunità. Lo potrà sicuramente svolgere in alcuni casi ed a certe condizioni,

ma mai isolatamente e, comunque, sempre in concorrenza con determinazioni assunte in altre sedi decisionali. Determinazioni che, con l'andare del tempo, hanno finito per capovolgere il rapporto regola/eccezione, mitigando sempre di più la capacità degli strumenti di piano di realizzarsi pienamente come «momento» privilegiato di manifestazione delle opzioni più rilevanti di politica territoriale e, per questa ragione, di corrispondere in modo autonomo - a breve e medio termine - al mutare delle condizioni socio-economiche della collettività, sulla base dello stato del territorio, dei mezzi e delle risorse disponibili.

Ecco, dunque, la fonte ultima delle contraddizioni e delle ambiguità che segnano l'attuale stagione del diritto del governo del territorio. In questa prospettiva, infatti, contraddizioni ed ambiguità si presentano come la risultante dell'incrocio di due «forze» inevitabilmente divergenti e potenzialmente confliggenti sul piano ordinamentale.

La prima è costituita dall'«insistenza» con la quale, soprattutto in ambito regionale, si è proseguito sulla strada di ridefinire i contorni della pianificazione territoriale ed urbanistica, al fine di superarne le carenze strutturali e nel tentativo - non sempre vano - di restituire un «volto», per così dire, più rispondente ai tempi in trasformazione.

La seconda, invece, è rappresentata dalla «costanza» con la quale, in ambito questa volta genericamente ordinamentale, si procede senza sosta nella direzione di portare «fuori» dal piano opzioni fondamentali di politica territoriale in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo socio-economico, di conservazione del territorio e, in termini ancora più generale, di tutela dell'ambiente.

L'esito di tutto ciò, però, non può che essere il progressivo venir meno di logiche unitarie e, soprattutto, «sistemiche» nella definizione degli assetti territoriali. Fenomeno, questo, che - paradossalmente - si manifesta con maggiore intensità proprio nel momento in cui, stante il legame sempre più

stretto tra sviluppo socio-economico e competitività dei singoli sistemi territoriali, l'ordinamento dovrebbe muovere nella direzione opposta.

Di tutto ciò, con riguardo al periodo di tempo considerato, si possono rinvenire molteplici riscontri.

In primo luogo, si continua ad assistere ad un moto di «timida» prevalenza dell'idea del progetto su quella del piano nella definizione dell'assetto territoriale e, a monte, della vasta gamma degli interessi territorialmente rilevanti. Ciò che, al di là di considerazioni di ordine concettuale, pare rispondere soprattutto a due esigenze: da un parte, attraverso l'accento posto sulla collaborazione istituzionale, quella di mitigare le criticità relative alla frammentazione dell'assetto delle competenze; dall'altra, per il tramite di una rinnovata attenzione per i moduli di partenariato pubblico-privato e per le forme dell'urbanistica consensuale, quella di coinvolgere soggetti privati in grado di apportare, in particolare, risorse finanziarie e *know-how* specifico. Una rinnovata attenzione che, allargando lo sguardo alla prassi applicativa, si ritrova anche nel rapporto tra amministrazione, imprese e privati proprietari relativamente all'impiego sempre più diffuso dei meccanismi perequativi e compensativi, nonché di quelli concernenti la cd. premialità edilizia, spesso in assenza di un'adeguata copertura normativa.

Come dimostra, del resto, proprio il caso del nuovo piano regolatore generale del comune di Roma. Qui, infatti, il notevole rilievo attribuito alla perequazione è fissata dalle norme tecniche di attuazione fin dall'articolo 1, comma 2, ai sensi del quale «il piano persegue gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio, secondo i principi della sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione vigente». Il capo quarto delle disposizioni generali (artt. 17-22), poi, è interamente dedicato ai criteri ed alle modalità di perequazione, al punto che l'articolo 17, comma 1, delle norme stabilisce senza infingimenti che il Prg introduce, quale «[...] disciplina di principio, la necessità di ripartire le

previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale».

In secondo luogo, di fronte alle difficoltà riscontrate in concreto dal sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica nella sua configurazione tradizionale, si fa strada, a livello regionale, un processo volto al progressivo superamento dell'archetipo stesso dell'urbanistica per piani. Processo che prosegue ancora oggi quasi senza soluzione di continuità, come dimostra proprio la legge provinciale Trento n. 11/2008. Vero è, infatti, che il legislatore provinciale - anche «[...] al fine di accrescere la competitività del sistema territoriale provinciale» ed «[...] assicurare la flessibilità del sistema di pianificazione territoriale, mediante un processo di integrazione tra i piani l'aggiornamento permanente del sistema di pianificazione [...]» (articolo 2, comma 1, lett. *e*) e *g*) - articola il sistema della pianificazione provinciale in un piano urbanistico provinciale, nel piano territoriale della comunità, nel piano regolatore generale ed, infine, i piani dei parchi naturali provinciale e del parco nazionale dello Stelvio (articolo 3, comma 1), improntandolo al principio della «sussidiarietà responsabile». Una particolare attenzione, inoltre, viene rivolta alla partecipazione alle scelte pianificatorie, anche attraverso il ricorso agli accordi tra comuni e privati nell'ambito delle procedure di approvazione del piano regolatore generale e dei piani attuativi, nonché nell'utilizzo degli strumenti della compensazione e della perequazione urbanistica.

In terzo luogo, va segnalata la definitiva emersione - come interesse pubblico «dominante» - dell'interesse alla tutela dell'ambiente. Da tempo, infatti, l'ordinamento si è mosso nel senso di riconoscere all'ambiente, in tutte le sue molteplici e «particolari» componenti, forme di tutela progressivamente più marcate. In fondo, però, la scelta di politica del diritto è stata - più o meno - sempre quella di utilizzare la tecnica delle «tutele differenziate», cui ha corrisposto, in molti casi, la previsione di amministrazioni di settore costituite

ad hoc. Oggi, invece, la situazione è in parte mutata, anche per effetto del ruolo sempre più importante dell'ordinamento europeo in tale ambito. L'interesse alla tutela dell'ambiente è entrato così direttamente nel sistema di pianificazione territoriale e urbanistica, divenendo oggetto di autonoma, unitaria e prioritaria considerazione da parte delle amministrazioni pubbliche competenti, come dimostra il caso della valutazione ambientale strategica².

² Al riguardo, in generale, si rinvia all'apposita sezione del presente *Report* relativa alla Valutazione ambientale strategica (Vas) ed alla Valutazione di impatto ambientale (Via).