

GIUSEPPE PATRONI GRIFFI

DALL'URBANISTICA AL GOVERNO DEL TERRITORIO

Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino

(Relazione al 65° Convegno di Varenna, 19 settembre 2019¹)

1. La disciplina del territorio tra pianificazione generale e interessi “differenziati”.

“Ci sono abbastanza risorse sulla terra per soddisfare i bisogni di ogni uomo, ma non l’avidità di ogni uomo” (Gandhi). La vita si svolge sul territorio; e il diritto regola la vita (altrimenti serve a poco).

Il governo del territorio è uno di quei settori in cui sussiste una sorta di tensione tra “fatto” giuridico-istituzionale e “fatto” socio-economico, determinata da vari fattori. L’evoluzione dei territori nella storia, il loro sviluppo socio-economico, l’andamento demografico e i flussi della popolazione, il crearsi di conurbazioni o fenomeni di de-urbanizzazione sono solo alcune delle cause che contribuiscono a dare ai territori una fisionomia in continuo mutamento, che richiede, sul versante politico-istituzionale, l’individuazione di adeguate forme di governo di quelle realtà territoriali, e, sul piano amministrativo, una ripartizione e una corretta allocazione delle funzioni pubbliche e dei servizi ai cittadini.

Il territorio, come *res*, costituisce uno degli esempi più significativi della nota teoria giuridica, risalente a Pugliatti, del “bene” in senso giuridico, che, per il tramite dell’interesse e dei “valori”, può afferire a una *res*. E se più sono gli interessi riconosciuti dall’ordinamento, più beni in senso giuridico insistono sulla medesima *res*. E’ quello che avviene per il territorio, ed è sempre avvenuto. Senza risalire al regime feudale, caratterizzato dai diversi livelli di dominio sui fondi, la proprietà e le

¹ Ringrazio i colleghi Lopilato e Simeoli per la collaborazione

proprietà di Pugliatti, o la proprietà conformata dell'articolo 42 della Costituzione, costituiscono, visti dal punto di vista del civilista o della teoria generale, la riprova della pluralità di interessi giuridici che afferiscono al territorio. E tra questi, accanto agli interessi dei privati o agli interessi “dominicali” pubblici, emergono utilizzazioni pubbliche o collettive del territorio che confermano, anche sul piano giuridico, la centralità del territorio come luogo di vita, cioè luogo di vita della comunità.

Quindi, il governo del territorio è diventato il punto di intersezione – e spesso di sovrapposizione – di discipline distinte che vanno a comporre un mosaico estremamente complesso. Gli interessi «differenziati» sono spesso collocati in posizione sovraordinata rispetto a quelli oggetto delle politiche locali del territorio, e per questo affidati ad autorità (statali) diverse da quelle (locali) ordinariamente preposte alla pianificazione urbanistica. L'equilibrio tra urbanistica e discipline differenziate passa dunque attraverso il continuo raccordo tra le competenze normative ed amministrative dei diversi livelli di governo.

La soluzione del conflitto (potenziale) tra gli interessi che convergono sulla medesima area territoriale ha visto l'elaborazione di tecniche di regolazione modificatesi nel corso del tempo di cui vorrei tratteggiare i passaggi principali.

i) La gerarchia degli interessi

In una prima fase, il c.d. contenuto eteronomo del piano ha rappresentato l'unico limite al potere generale di pianificazione urbanistica del territorio – che, fin dalla legge n. 1150 del 1942, ha avuto ad oggetto non singole parti, ma l'intero territorio comunale – mantenendo per il resto la sua funzione di raccordo di tutti i restanti interessi incidenti sul territorio. La discrezionalità del pianificatore risultava sì “conformata” dai vincoli eteronomi, ma con possibilità di riespandersi per le aree non interessate dagli stessi. Il carattere

precipuo dell'urbanistica era quello di avere ad oggetto il territorio nel suo insieme e, quindi, di operare una considerazione unitaria di tutti gli interessi ivi incidenti. Le antinomie tra lo strumento urbanistico “generale” e la tutela – speciale e puntuale – degli interessi “differenziati” venivano risolte alla luce della gerarchia degli interessi, di matrice anche costituzionale.

ii) *La gerarchia dei piani*

In una fase successiva, a partire dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo, l'espansione delle discipline di settore ha dato luogo ad un sistema di pianificazioni “parallele”, ciascuna esprimendosi con strumenti di portata generale (es. peep, pip, e via dicendo). Soprattutto le tutele del paesaggio e dell'ambiente si dilatano nelle loro finalità e nella pervasività delle prescrizioni: la disciplina del paesaggio si è emancipata da quella tradizionale dei beni culturali, approdando ad una definizione di paesaggio quanto mai ampia e tale da ricomprendervi tutti i paesaggi, anche quelli antropizzati e degradati; la tutela dell'ambiente si è anch'essa articolata in strumenti sub-settoriali *ad hoc* (piano dei rifiuti, piano di tutela delle acque, piano regionale delle attività estrattive).

Il contenuto eteronomo dei piani urbanistici comunali si è ampliato al punto tale da rendere inservibile lo schema ricostruttivo “generale-speciale”. Le tutele differenziate tendono ora ad inglobare le prescrizioni urbanistiche, con il risultato che l'urbanistica appare degradata a funzione “debole”, che ha perso la funzione di guida dello sviluppo del territorio, in quanto destinata a fungere da mero recettore di scelte e di priorità decise al di sopra del livello comunale.

Il meccanismo di coordinamento tra i diversi livelli di tutela avviene ora in termini di gerarchia [non più degli interessi, bensì] tra i diversi piani, i quali sembrano riflettere anche un antagonismo tra valori: - da un lato, l'urbanistica, la cui vocazione è quella di favorire l'espansione attraverso la regolazione dell'uso e delle trasformazioni del territorio, nell'esercizio di una discrezionalità molto ampia; - dall'altro, i piani di settore, la cui finalità è quella di assicurare la conservazione, o anche la promozione, di valori, i cui vincoli sono per lo più espressione di discrezionalità tecnica.

iii) *L'urbanistica "integrale"*

Negli anni più recenti, assistiamo a nuove tendenze normative:

a) la tutela degli interessi differenziati ha iniziato a permeare la funzione urbanistica "dall'interno", ovvero nel suo farsi. Si pensi, esemplificativamente, alla valutazione ambientale strategica, la quale diviene un presupposto del piano e un momento indispensabile del procedimento di pianificazione: l'interesse ambientale penetra all'interno dello stesso procedimento di valutazione degli interessi e non ne è più un mero contenuto eteronomo che riguarda singole porzioni del territorio);

b) la funzione urbanistica rivendica nuovamente la propria matrice pluralistica con i piani di ultima generazione frutto della legislazione regionale che rendono gli enti locali sempre più protagonisti;

c) i diversi interessi territoriali appaiono così connessi e interdipendenti, da richiedere una vera e propria integrazione delle scelte, operata secondo tecniche di copianificazione e negoziazione (tra le esigenze di conservazione del suolo e le aspettative di sviluppo delle collettività locali).

2. Paesaggio, ambiente e governo del territorio nella Costituzione

Il nuovo ordine costituzionale delle competenze, operato con la riforma del titolo V della Costituzione, è stato fonte di accesi contrasti. Ai problemi di coordinamento sopra richiamati si è aggiunto quello del difficile equilibrio tra poteri dello Stato e prerogative delle autonomie territoriali. L'individuazione della linea di confine tra il governo del territorio e le altre materie – tutela dell'ambiente e del paesaggio – è divenuta sempre più frequentemente oggetto delle pronunce della Corte costituzionale.

È interessante notare come la trasformazione dell'urbanistica in «governo del territorio» non abbia determinato affatto alcun ampliamento della potestà legislativa regionale. La Corte, pur affermando che la trasformazione dell'urbanistica in governo del territorio ha ampliato il contenuto della materia di competenza legislativa concorrente – da ritenersi comprensiva di «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» –, ha mantenuto fermo il principio di una tutela “forte” degli interessi differenziati, contenendo l'espansione della legislazione regionale.

Con riguardo alla nozione di paesaggio, prevalente si è dimostrato l'orientamento tendente a privilegiare la lettura ampliativa dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, così da conservare l'attribuzione statale della tutela del paesaggio. L'opinione opposta – che affermava l'impossibilità di una tutela del paesaggio fuori dalla pianificazione territoriale, propendendo verso una lettura restrittiva delle competenze statali e di potenziamento di quelle regionali e degli enti locali – non ha trovato sbocco nella giurisprudenza della Corte. La mancata previsione espressa della tutela del paesaggio non implica un'attribuzione di tale

materia alla potestà legislativa esclusiva residuale delle regioni, ai sensi del comma 4 dell'art. 117, e neppure la riconduzione del paesaggio nell'ambito della materia di potestà legislativa concorrente del governo del territorio (di cui al comma 3 del citato art. 117), ma il riconoscimento della già previgente attribuzione alla potestà legislativa esclusiva statale di tale campo di materia, pur nell'imprecisione terminologica dell'inclusione del paesaggio nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [art. 117, comma 2, lett. s)].

Anche la nozione di ambiente come bene giuridico e come materia “trasversale” elaborata dalla giurisprudenza costituzionale ha ampliato gli ambiti di competenza riservati in tale materia allo Stato, nella loro interferenza con materie di legislazione concorrente come l'urbanistica.

Un valido criterio di ricostruzione storica da cui partire per tentare di mettere a fuoco l'autonomia concettuale e giuridica delle nozioni pareggio-ambiente-governo del territorio, è la nota tripartizione di Giannini. L'illustre autore, come è noto, distingueva, anche alla luce dell'evoluzione storica della normativa nei vari settori, tre accezioni diverse di tale ambiente: la prima relativa al paesaggio e alla conservazione dei beni ambientali, la seconda relativa alla tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria, cioè dell'ambiente in senso fisico oggettivo, la terza relativa all'urbanistica.

Su queste basi, può dirsi, conclusivamente sul punto:

- che la tutela del paesaggio riguarda un insieme di interessi e di valori che, pur appuntandosi sul territorio naturalisticamente inteso e da esso traendo vita, mira alla protezione e allo sviluppo di un genere di interessi che orbitano nell'area del patrimonio immateriale dell'uomo;

- che la tutela dell'ambiente attiene al mantenimento di caratteri fisici, chimici e biologici tali per cui le matrici ambientali (terra, aria, acqua) siano idonee e capaci di sorreggere la vita di comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate;

- che il governo del territorio assume in questo quadro una valenza residuale, comprendendo tutto ciò che attiene alla pianificazione e alla gestione del territorio, in specie di tutte le attività antropiche provocate dalle esigenze economiche e sociali.

La diversità degli interessi tutelati (la cultura identitaria; la salvaguardia delle matrici ambientali; la gestione del corretto assetto e sviluppo delle trasformazioni urbanistico-edilizie) giustifica la diversità di regime.

3. Territorio e disciplina delle attività economiche

L'urbanistica è «il settore nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione» non solo «con la proprietà», ma anche con «l'iniziativa economica» (Berti). L'urbanistica non potrebbe non interessarsi di tutte quelle attività - e, tra esse, di quelle economiche - «il cui esercizio implichi necessariamente delle trasformazioni del territorio».

Di per sé, l'inserimento negli strumenti urbanistici di previsioni attinenti alle attività economiche appare pienamente compatibile sia con il fine ultimo della pianificazione urbanistica – che è di contemperare i vari interessi in ordine all'uso del territorio, tra cui sono da comprendere, in posizione non certo residuale, anche gli interessi all'uso di questo per finalità economiche – sia con i contenuti tipici e consueti della pianificazione urbanistica, vale a dire le zonizzazioni (che concernono

anche, se non prevalentemente, usi “economici” del territorio: industriali, commerciali, artigiani, turistici, agricoli ecc.) nonché le localizzazioni (che possono riguardare anche impianti di tipo produttivo: ad esempio in relazione all'espletamento di servizi pubblici a rilevanza industriale).

Nel contesto di tali attribuzioni, tuttavia, è da escludere che i poteri di cui si discute possano essere impiegati non per programmare e regolare l'uso del territorio per finalità economiche, ma per dirigere ed indirizzare le attività produttive in sé, perseguendo obiettivi di politica economica che esulano dagli oggetti e dalle finalità della pianificazione urbanistica.

Il punto è stato adeguatamente messo in luce dalla giurisprudenza, che ha evidenziato, in siffatte circostanze, la ricorrenza di ipotesi di sviamento di potere. I vincoli imposti dagli strumenti urbanistici relativamente all'esercizio di attività economiche non possono esorbitare, cioè, dal profilo della collocazione spaziale delle attività produttive sul territorio. In altre parole, i poteri conformativi del diritto di proprietà, tipici della pianificazione urbanistica, non possono essere utilizzati al diverso scopo di funzionalizzare l'attività d'impresa.

Alla luce della giurisprudenza ora richiamata appare chiaro, in sostanza, che, se è consentito agli strumenti urbanistici di individuare e selezionare, anche tipologicamente, per «macrocategorie», le attività economiche esercitabili nelle diverse zone del territorio comunale, non sono invece ammissibili previsioni più specifiche, che mirino ad indirizzare e a condizionare in sé l'esercizio dell'impresa, al fine, ad esempio, di impedirne la cessazione attraverso il divieto di usi diversi dell'immobile di suo insediamento (ancorché si tratti di usi leciti all'interno della relativa zona omogenea) ovvero di asservirne l'organizzazione dei fattori produttivi ad

altri interessi perseguiti dall'amministrazione (segnatamente di tipo occupazionale).

4. Le nuove prospettive

4.1. Dalla concezione gerarchica alla concezione funzionale: c.d. il piano strutturale

Mentre è certamente principio fondamentale della materia urbanistica quello della pianificazione (art. 7 della l. n. 1150 del 1942), non è preclusa alle regioni l'adozione di modelli pianificatori diversi da quelli configurati nella legge urbanistica fondamentale del 1942. Da diversi anni, il modello unitario del piano regolatore della legge del 1942 è stato soppiantato da un sistema di pianificazione a due stadi. Il piano regolatore è stato cioè "sdoppiato" in due provvedimenti autonomi (anche sul piano temporale): il piano strutturale ed il piano operativo.

Il piano strutturale, avente durata indeterminata, funge da documento di indirizzo generale cui è rimessa l'individuazione delle "invarianti" territoriali, ovvero dei limiti generali (ambientali, morfologici, paesaggistici) di trasformabilità, all'interno di partizioni territoriali variamente denominate (l'ordinamento ligure parla, ad esempio, di "distretti" e "ambiti"). Il piano strutturale non ha effetto conformativo della proprietà, in quanto non è direttamente espressivo di previsioni localizzative o di azionamento atte ad incidere direttamente sul regime delle destinazioni e sul contenuto del diritto di proprietà.

Il piano operativo, avente durata limitata nel tempo, determina invece l'effettiva conformazione e destinazione dei suoli, anche tramite il ricorso a piani attuativi negoziati con i privati in funzione perequativa.

L'articolazione in strutturale e operativo del piano comunale consente di non adottare decisioni puntuali immediate, di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche a mano a mano che maturano le condizioni della loro concreta fattibilità, senza dover ricorrere di volta in volta a defatiganti procedure di variante. A tal fine, i criteri e i vincoli (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, standards urbanistici, etc.) fissati dal piano di primo livello sono fisiologicamente dotati di un certo margine di flessibilità, principalmente negli ambiti in cui non è possibile prevedere quale sarà la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero quando occorrono interventi molto complessi che richiedono il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private.

La Corte Costituzionale, in relazione ad una legge regionale della Liguria, ha affermato che la pianificazione urbanistica "flessibile" nella definizione delle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche dei singoli interventi, non si pone in contrasto con la legge urbanistica statale, giacché non esiste un principio fondamentale della materia del «governo del territorio» che imponga al documento di piano di tracciare sin da subito le coordinate stringenti della vicenda pianificatoria in quel territorio (sentenza n. 50 del 2017).

Può dirsi dunque recessiva la concezione gerarchico-piramidale dei rapporti tra piani, che implicava la impossibilità che, ad esempio, il piano particolareggiato derogasse a quanto prescritto dal piano regolatore

generale. A questa concezione si è sostituita una concezione funzionale che ricostruisce i rapporti tra piani in una logica di specialità, con conseguente prevalenza delle prescrizioni attuative di settore rispetto a quelle generali.

4.2. Dalle politiche di espansione a quelle di riqualificazione del territorio, di rigenerazione urbana e riduzione del consumo del suolo

Una ulteriore novità è rappresentata dal passaggio dalle politiche di espansione a quelle di riqualificazione del territorio. Nella legge urbanistica del 1940 l'urbanistica si identificava con "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in generale del territorio". Oggi la politica, propria di alcuni piani funzionali, è quella della riqualificazione urbana.

Nella più recente legislazione regionale si fa riferimento sempre più spesso alle politiche di rigenerazione urbana che, rispetto alla precedente legislazione di recupero e riqualificazione urbana, si caratterizza per l'ampiezza degli interventi non più limitati a porzioni limitate del territorio.

Il decreto-legge cd. sblocca-cantieri (d.l. n. 32 del 2019) introduce una serie di prescrizioni al fine di "di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare".

La Corte costituzionale ha recentemente affermato, con riferimento ad una legge regionale di disciplina di questo fenomeno, che il territorio viene

considerato “non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall’altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali” (Corte cost. n. 179 del 2019).

Questa nuova concezione del “suolo” o del “territorio”, non più inteso come mero luogo destinato alla trasformazione urbanistica, rende evidenti i collegamenti tra rigenerazione urbana, paesaggio e ambiente.

In relazione ai rapporti con l’ambiente, la riduzione della superficie non urbanizzata consente anche la preservazione ambientale minacciata dalla “proliferazione urbana”.

In relazione ai rapporti con il paesaggio, se il paesaggio è “la forma del Paese, creata dall’azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata nella città o nella campagna” (A.Predieri), la rigenerazione urbana salvaguarda anche i valori paesaggistici. Del resto lo stesso Codice di beni culturali e del paesaggio dispone che il piano paesaggistico contenga prescrizioni ordinate alla “riqualificazione delle aree compromesse e degradate” (art. 135, comma 4, lett. b).

Si può affermare che la rigenerazione urbana dovrebbe costituire oggi uno dei principi fondamentali della materia “governo del territorio”.

4.3. Dalla pianificazione urbanistica all’urbanistica contrattata

La terza novità è rappresentata dalla diffusione di modelli consensuali sia nella fase delle scelte di pianificazione sia soprattutto nella fase di attuazione.

Non si tratta di un fenomeno recente. Ricordiamo tutti come, nell'ambito della urbanistica tradizionale, il principale strumento consensuale, ancora oggi contemplato, sia quello delle convenzioni di lottizzazione.

Ma la forma più recente di emersione della consensualità è quella che si attua nell'ambito degli strumenti di perequazione.

La perequazione è una modalità di pianificazione, contemplata in molti piani strutturali, che cerca di evitare gli effetti discriminatori propri della zonizzazione, attraverso l'accordo tra i proprietari delle aree coinvolte mediante contratti di cessione di cubatura. Il fenomeno "perequativo" si articola in una varietà di modelli. In termini essenziali, la perequazione urbanistica opera mediante la distribuzione di coefficienti di edificabilità "virtuali" uniformi in capo a tutti i proprietari dei fondi che si trovino in una area dotata di caratteri omogenei. Si vuole, attraverso tale tecnica, scongiurare la discriminazione derivante dalla diversità di valore esistente tra terreni edificabili e terreni che, pur avendo le medesime caratteristiche, sono assoggettati a vincoli conformativi diversi in ragione di una scelta ampiamente discrezionale della pubblica amministrazione in ordine alla localizzazione effettiva delle volumetrie complessivamente consentite nella zona.

Il corollario principale del piano "perequativo" consiste nel fatto che la dotazione volumetrica viene scorporata dal suolo che l'ha generata, assumendo la forma del "diritto edificatorio". Tale situazione giuridica soggettiva può essere oggetto di autonoma circolazione prima di "atterrare" su di un fondo-accipiente.

L'istituto presenta diverse criticità, in quanto non ha trovato ancora una disciplina organica a livello legislativo statale. È previsto soltanto da talune

leggi regionali – che, peraltro, neppure indicano la specifica strumentazione – e da alcuni strumenti urbanistici generali.

Il complesso dibattito circa la natura dei diritti in esame (se beni immateriali, nuovi diritti reali tipici, diritti meramente obbligatori, interessi legittimi o aspettative reali) e del negozio giuridico mediante il quale si opera la cessione della potenzialità edificatoria non è arrivato a conclusioni definitive. Non può tuttavia dubitarsi del fatto che il modello perequativo, in difetto di uno statuto generale della proprietà fondiaria dato con legge statale, consente di perseguire effetti, che, in sostanza, realizzano una scissione tra diritto di proprietà e *ius aedificandi*. Soprattutto con riguardo ai diritti edificatori nascenti dai piani perequativi “compensativi” e “premiali” (dove il diritto edificatorio sembra creato dalla stessa amministrazione), lo *ius aedificandi* non appare un attributo “originario” della proprietà dei suoli, ma sembra derivare dal piano. L’art. 42 Cost., ponendo una riserva di legge sullo statuto della proprietà, imporrebbe invece almeno una precisa definizione normativa dei poteri “perequativi” dell’amministrazione.

L’art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con la legge 12 luglio 2011, n. 106, ha inserito all’art. 2643, comma 1, c.c., il punto 2-bis (estendendo il regime di pubblicità immobiliare ai “contratti che trasferiscono, modificano o costituiscono i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali ovvero da strumenti di pianificazione territoriale”). La disposizione ha regolato la pubblicità della fattispecie, senza tuttavia disciplinare il fenomeno giuridico in sé, ovvero le tecniche pianificatorie che consentano lo scorporo delle volumetrie dalla proprietà dei fondi.

I piani perequativi appaiono, in definitiva, atti generali non ancora sorretti da un'adeguata base normativa che consenta all'amministrazione di adottare una figura di piano corrispondente, per presupposti, competenze, oggetto, funzione ed effetti, a uno schema già prefigurato da una norma primaria dell'ordinamento. E non so se l'attuazione della perequazione con modelli consensuali sia di per sé sufficiente a superare la necessità della intermediazione della previa legge regolatrice della potestà conformativa della proprietà.

4.4. La mancanza di una disciplina statale di principio

Più in generale, va lamentata la carenza, allo stato, di una disciplina statale di principio che sarebbe invece importante adottare in un settore di grande interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese e soprattutto per porre un freno alla proliferazione dei modelli di urbanistica regionali differenziati. L'assenza, infatti, di chiari principi fondamentali autorizza l'adozione di leggi diverse da regione a regione. L'esigenza di uniformità, garantita dai principi fondamentali, non è assicurata.

Si pensi alla costruzione dei sistemi differenti di perequazione urbanistica o, ancora più rilevante, alla stessa previsione di nuovi strumenti di pianificazione comunale, quali il piano strutturale e il piano operativo, che sostituiscono il piano regolatore generale e il piano particolareggiato, nonostante a questi ultimi continui a fare riferimento la legge urbanistica.

O ancora si pensi al complesso rapporto regionalismo e municipalismo. La legge statale (d.l. n. 78 del 2010) qualifica come funzioni fondamentali quelle che spettano ai Comuni nell'ambito della pianificazione urbanistica.

Ne consegue che la competenza legislativa dovrebbe spettare, in questa materia, allo Stato. La Corte costituzionale ha più volte affermato che ciò “*non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali*” (Corte cost. n. 160 del 2016). L’effettiva esistenza di queste esigenze deve essere verificata, nell’ambito del giudizio di costituzionalità, non in astratto ma in concreto (Corte cost. n. 179 del 2019). E’ evidente che il riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva statale in materia di funzioni di pianificazione comunale rende ancora più problematica la previsione, con leggi regionali, di modelli di pianificazione comunale che non hanno alcuna base di regolazione nella legislazione statale.

CONCLUSIONI

Vorrei svolgere alcune considerazioni finali.

a) Il ruolo delle città nello sviluppo economico, sociale e territoriale dell’Unione europea.

L’Europa è tra i continenti più urbanizzati al mondo. Due terzi della popolazione europea vive nelle aree urbane. Le città sono i principali “luoghi” dell’economia, della connettività, della creatività e dell’innovazione. Lo sviluppo delle città sarà dunque determinante per il nostro futuro.

Questa consapevolezza impegna tutti i presenti a questo Convegno a chiedersi quale risposta il diritto amministrativo intenda riservare alla

crescente “domanda di città”, ovvero alla domanda di servizi e di infrastrutture attraverso cui soddisfare le crescenti esigenze residenziali, educative, professionali, di sviluppo economico, di trasporto e di svago, solo per citarne alcune. Occorre interrogarsi cioè su quali siano gli strumenti giuridici più idonei a garantire che la città europea si evolva sempre più come luogo “verde”, dallo sviluppo economico avanzato, con un grado elevato di coesione sociale, e soprattutto come piattaforma per il dialogo culturale e, quindi, per la democrazia.

Si tratta di quesiti assai urgenti. Il modello tradizionale di sviluppo territoriale è infatti oggi sottoposto a molteplici fattori di instabilità, dovuto a: i cambiamenti demografici; il declino economico; la segregazione sociale e territoriale come conseguenza della polarizzazione sociale; l’espansione urbana incontrollata; le reti di trasporti pubblici insufficienti, più costose e difficili da garantire; l'impermeabilizzazione del terreno che minaccia la biodiversità ed aumenta il rischio di inondazioni.

È oramai condivisa la considerazione del fallimento dello stesso tradizionale sistema della pianificazione, in ragione della sua unilateralità, della inadeguatezza delle risorse finanziarie pubbliche, dell’insufficiente coinvolgimento delle risorse private. Sorpassata è la stessa visione del territorio come semplice *contenitore*, puro spazio geografico, oggetto dei processi di sviluppo e di pianificazione, e non invece come spazio *relazionale*, insieme di relazioni che si manifestano sullo spazio geografico e ne influenzano intrinsecamente la struttura.

Le risposte elaborate dalla legislazione regionale alle esigenze di rinnovamento della disciplina urbanistica (soprattutto, come si è detto, lo

sdoppiamento dello strumento urbanistico generale e gli istituti perequativi e compensativi) sono, pur ispirate a esigenze di pratica amministrativa, sono allo stato prive di una appagante sistematizzazione concettuale, e soprattutto parziali: la dottrina più sensibile e avvertita non ha mancato di rimarcare il rischio, sotteso ai predetti strumenti, di provocare una strisciante e pervasiva depianificazione, idonea a determinare la prevalenza di interessi economici forti a detrimento dell'interesse generale, ovvero il rischio di un “pancontrattualismo” senza regole e senza una chiara definizione di ruoli e responsabilità.

A me pare che il diritto amministrativo, al fine di supportare efficacemente lo sviluppo urbano e territoriale, debba ispirarsi alle seguenti direttrici di fondo: a) sostegno alla crescita economica; b) sostenibilità e coesione sociale.

b) *Sostegno alla crescita economica*

La necessità di uno stretto legame tra crescita economica e trasformazioni territoriali non può essere messa in discussione, né sul piano teorico-metodologico né su quello politico-amministrativo.

Storicamente la carenza di un legame tra i due momenti è derivata da una concezione della programmazione urbanistica che era rigida, centralistica e vincolistica, impedendo così che i contenuti, la scelta e la gestione dei due momenti venissero originati contestualmente. Oggi, invece, la necessità di restituire dinamismo ai processi di sviluppo e la scarsità delle risorse devono orientare la cultura amministrativa verso modalità e procedure più

collaborative e interattive tra economisti, urbanisti e giuristi, capaci di mettere insieme i diversi saperi.

Occorre provvedere ad una politica territoriale che sia insieme urbanistica, economica e sociale. Alla città, in particolare, il sistema produttivo chiede non più la sola messa a disposizione di un fattore della produzione, il suolo, bensì anche la fornitura di servizi di mobilità, di accessibilità di logistica (c.d. «terziario infrastrutturale» che si è venuto aggiungendo al terziario per la produzione). Si richiedono dunque politiche urbanistiche nuove, che mirino più alla stabilità della crescita economica che non all'equilibrio distributivo delle attività sul territorio, e che a tal fine si articolino in una politica dei trasporti, in una politica attiva del lavoro, in una politica ambientale, in una politica di infrastrutturazione economica, di realizzazione di servizi per l'interscambio tra merci.

c) **La sostenibilità**

“Città” e “Ambiente” si intrecciano nel concetto di sviluppo sostenibile. In esso convivono, da un lato, le esigenze di tutela ambientale, di contenimento dell'uso del suolo e di armonico sviluppo della realtà edilizia; dall'altro, le istanze di sviluppo economico e di miglioramento della qualità della vita umana.

L'attenzione rivolta alle città e agli insediamenti umani quale elemento integrante le politiche per lo sviluppo sostenibile è divenuta centrale nel contesto internazionale ed europeo.

Il progredire della vocazione politica dell'Unione e l'arricchirsi degli obiettivi della coesione hanno condotto a una significativa evoluzione delle

forme d'intervento europeo diretto e indiretto sulle aree urbane, incentrata sulla sostenibilità del relativo sviluppo. La politica territoriale europea si è realizzata soprattutto con programmi di iniziativa comunitaria, finanziati con i fondi europei, direttamente promossi dalla Commissione e con influenza diretta sulle città, quali strumenti per la rigenerazione di aree urbane caratterizzate da emarginazione economica e sociale, scarsa qualità dell'ambiente urbano, mancanza di infrastrutture o relativo deterioramento.

Quanto al complesso delle azioni intraprese dalle Nazioni Unite, si pensi all'elaborazione, in seno all'ultima Conferenza Habitat, della “New Urban Agenda” inserita nel contesto dell'elaborazione dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile per il 2030.

Anche nel nostro sistema, in particolare, si colgono da tempo mutamenti significativi nella disciplina degli usi del territorio, finalizzati a realizzare una inversione di tendenza nella relativa disciplina, come prodotto – per ora – della iniziativa delle amministrazioni comunali, in grande misura come frutto delle elaborazioni dei legislatori regionali, mentre più contenuto è stato finora l'intervento del legislatore statale.

E concludo.

Una riflessione seria e informata su tematiche ad alto tasso tecnico, ma anche di rilevante impatto sociale ed economico, è quello che, a nostro avviso, serve per orientare e supportare scelte politiche conseguenti e consapevoli, che sappiano dare risposte reali ed efficaci alle esigenti istanze di crescita sostenibile di una società in rapida evoluzione. La contrapposizione tra infrastrutture e ambiente, sviluppo e sostenibilità, pur

alimentata spesso da polemiche ideologiche o di parte, non può interessare chi voglia sapersi fare interprete di una crescita sostenibile della comunità; e il giurista, sorretto dalla competenza tecnica, ma anche da una cultura aperta all'innovazione nella salvaguardia dei valori, deve coadiuvare la politica nel regolare l'interconnessione degli interessi che incidono sul territorio. Mentre noi giudici dobbiamo assicurare, come sempre, che i poteri pubblici siano informati al perseguimento dell'interesse delle comunità stanziato sul territorio.

Il nostro territorio è centrale: dobbiamo imparare a farne un uso corretto, perché “avere la terra e non rovinarla è la più bella forma d'arte che si possa desiderare” (Andy Warhol).

Filippo Patroni Griffi

Presidente del Consiglio di Stato

Publicato il 7 ottobre 2019