

La riforma “*urbanistica*” in Emilia-Romagna tra presente e futuro

Prof. Avv. Tommaso Bonetti
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Scuola di Giurisprudenza
Unione Reno Galliera - 2.02.2019



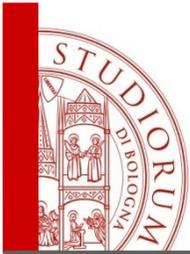
Scaletta

1. Due premesse: dall'urbanistica al “*governo del territorio*” ...
2. Forme di pianificazione urbanistica: dal modello “PRG” al paradigma “strutturale-operativo” ...
3. Dalla stagione “espansiva” al governo “rigenerativo” del territorio: le ragioni ...
4. La riforma della disciplina regionale: il PUG ...
5. ... e gli accordi operativi.
6. Qualche “avvertimento” del giudice amministrativo, a mo' di conclusione.



1) Due premesse ...

- ✓ Ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost. (*post* riforma del Titolo V Cost del 2001):
 - “**Governo del territorio**” è una **materia** oggetto di **potestà legislativa concorrente** tra lo Stato e le Regioni.
 - “Urbanistica” (ed “edilizia”) sono comprese nella materia del “governo del territorio”, pur non esaurendola, nel senso che il “governo del territorio” ha una portata più ampia.
 - Impostazione, questa, che ha ricevuto da tempo l'avvallo anche della Corte costituzionale (cfr., tra le altre, le sent. nn. 303/2003 e 196/2004).



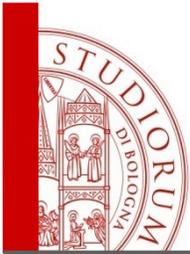
... segue ...

- ***Il governo del territorio comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività: ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.***
- Tale definizione, però, non presenta la portata omnicomprensiva che la formulazione sembrerebbe, a prima vista, suggerire.



... segue ...

- Vi sono, infatti, anche altre materie incidenti sul territorio assegnate alla:
- competenza legislativa esclusiva dello Stato: es. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
- competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni: porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia,
- ... i quali ambiti materiali non rientrano quindi nel “governo del territorio”, sebbene in questa materia trovino il loro tratto ordinatorio costituito appunto dalla localizzazione degli impianti e delle attività cui danno luogo.



... segue ...

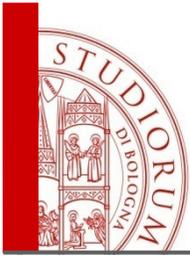
- Secondo alcuni autori la nozione di urbanistica corrisponde a quella di governo del territorio nel “[...] suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l’intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione”.
- Ne deriva, secondo questa impostazione, che ‘diritto urbanistico’ e ‘diritto del governo del territorio’ debbono ritenersi espressioni del tutto equivalenti **quanto a generalizzazione della estensione a tutto il territorio, antropizzato e non.**
- La verità, però, è che, anche per quello che si è detto, urbanistica e governo del territorio non sono espressioni equivalenti quanto a nozione e portata.
- L’urbanistica (e l’edilizia) rientra nel governo del territorio, ne costituisce il cuore, ma non la esaurisce.



... segue ...

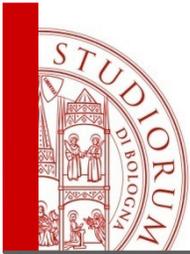
Conseguenza:

- per “**urbanistica**” si intende la disciplina ordinatrice degli insediamenti umani e delle relative infrastrutture, in quanto implicanti trasformazione del suolo, ormai aspetto o manifestazione specifica ...
- ... di quella più ampia **politica degli usi ordinati del territorio**, in cui si esprime appunto il governo del territorio.



... N.B. ...

- Una seconda precisazione:
nell'ordinamento italiano si distingue tra:
- Pianificazione territoriale, da intendere come “***funzione di disciplina sostanziale del potere di pianificazione***”;
 - Pianificazione urbanistica, da intendere come “***funzione di conformazione del territorio e della proprietà***”.



N.B.: Comuni ...

- Art. 14, c. 27 ss., D.l. 31 maggio 2010, n. 78 conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122 s.m.i.:
- *Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, **sono funzioni fondamentali dei comuni**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:*

... *omissis* ...

- **d) la pianificazione urbanistica** ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;



... e Città metropolitana

Legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i.

- ... Alla città metropolitana sono attribuite ... le seguenti **funzioni fondamentali**:
 - **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.



2) Forme di pianificazione urbanistica: dal modello “PRG” ...

Modello “P.R.G.”

- ✓ L. n. 1150 del **1942** e ... successive modificazioni e/o integrazioni (l. ponte, ecc.).
- ✓ Modello gerarchico: cd. “a cascata” ovvero “a cannocchiale”.
- ✓ Sistema “pianificatorio”: PT → PRG → PP.



... segue: tratti qualificanti ...

- ✓ Primato PRG (assenza pianificazione territoriale, fino a PTCP): unico strumento di regolazione degli usi del territorio.
- ✓ Atto amministrativo a contenuto generale, contenuto ampiamente discrezionale.
- ✓ Autoritatività delle decisioni (sindacato debole G.A.).
- ✓ Obbligatorietà PRG (all'inizio per alcuni e, poi, per tutti i Comuni).

Contenuti PRG:

- **zonizzazioni**: ripartizione del territorio comunale in zone omogenee;
- **localizzazioni**: previsioni di aree destinate alle dotazioni territoriali, con correlativo vincolo preordinato all'esproprio.

- Diritto vivente e prassi applicative.



... segue ...

Crisi del modello ...

- PRG ... **“libro dei sogni”**.
- PRG ... **“colabrodo”**.

Perché:

- ✓ Assenza livelli pianificatori sovraordinati
- ✓ Opacità premesse conoscitive.
- ✓ Carenza motivazione.
- ✓ Deficit partecipativo - problema legittimazione scelte ...



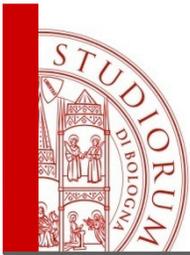
... segue ...

- ✓ Rigidità delle previsioni (sistematico ricorso a varianti generali, puntuali, automatiche ...).
- ✓ Atemporalità delle scelte (tutto e subito!).
- ✓ Piano vs. progetto.
- ✓ Costruzione città pubblica.
- ✓ Inadeguatezza (dimensionamento teorico).
- ✓ **Problema differenziazione.**



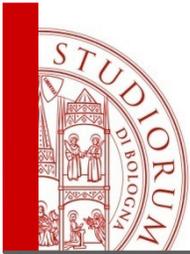
... dalla metà degli anni '90...

- Dalla crisi del modello “P.R.G.” si arriva ai “modelli” pianificatori declinati nei diversi ordinamenti regionali (“*destrutturazione*” del PRG):
 - modello *verticale* “strutturale/operativo” (es. l.r. Veneto n. 11/2004 s.m.i.);
 - modello *orizzontale* “PGT” (l.r. Lombardia n. 12/2005 s.m.i.);
 - modelli più o meno ibridi (es. l.r. Campania n. 16/2004 s.m.i. e regolamento regionale Campania n. 5/2011 s.m.i.).



Nell'ordinamento emiliano-romagnolo ...

- **Legge regionale n. 20/2000 s.m.i.** fu tra le prime ad aver introdotto il modello strutturale/operativo, con alcune varianti.
 1. Piano strutturale comunale (P.S.C.).
 2. Regolamento urbanistico ed edilizio (R.U.E.).
 3. Piano operativo comunale (P.O.C.).



... il P.S.C. ...

- Art. 28, comma 1:
- *Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso. Il PSC non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.*
- **Scelte strategiche e invarianti.**



... il R.U.E. ...

- Art. 29, commi 1 e 2:
- Il Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) contiene le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, ivi comprese le norme igieniche di interesse edilizio, nonché la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli altri elementi che caratterizzano l'ambiente urbano.
- Il RUE, in conformità alle previsioni del PSC, stabilisce la disciplina generale relativa ai seguenti interventi:
- **a) le trasformazioni negli ambiti consolidati e nel territorio rurale;**
- **b) gli interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente sia nel centro storico sia negli ambiti da riqualificare;**



... P.O.C. ...

Articolo 30, comma 1:

- ***Il Piano Operativo Comunale (POC) è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Trascorso tale periodo, cessano di avere efficacia le previsioni del POC non attuate, sia quelle che conferiscono diritti edificatori sia quelle che comportano l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio. In particolare, cessano di avere efficacia le previsioni del POC per le quali, alla data di scadenza del termine quinquennale:***



... segue ...

- *a) nel caso di intervento indiretto, non sia stato adottato o presentato il PUA, prescritto dal POC stesso;*
- *b) nel caso di intervento diretto, non sia stata presentata la denuncia di inizio attività ovvero non sia stata presentata domanda per il rilascio del permesso di costruire;*
- *c) nel caso di vincoli espropriativi, non sia stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera ovvero non sia stato avviato il procedimento di approvazione di uno degli atti che comporta dichiarazione di pubblica utilità, secondo la legislazione vigente.*

- *1-bis. Il POC è predisposto in conformità alle previsioni del PSC e non può modificarne i contenuti.*



N.B. ... accordi *ex art. 18* ...

- **Gli enti locali possono concludere accordi con i soggetti privati**, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, **per assumere in tali strumenti previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.**
- Gli accordi possono attere al **contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica**, sono stipulati nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.



... 2007-2008

Le “crisi” ...

- finanziaria
- economica
- sociale ...

→ crollo domanda e ... valori immobiliari.



3) Dalla stagione “espansiva” al governo “rigenerativo” del territorio ...

Questione “**rigenerativa**” ..., perché?

- Punto di partenza è la constatazione che le premesse assiologiche dei processi rigenerativi vanno ascritte ai complessi mutamenti che, segnatamente per effetto delle trasformazioni delle dinamiche socio-economiche di riferimento, hanno reso impellente, se non addirittura “inevitabile”, rivolgere l’attenzione alle regole, alle forme ed agli strumenti attraverso cui promuovere interventi rigenerativi *sul e del* tessuto edilizio esistente.



... le ragioni ...

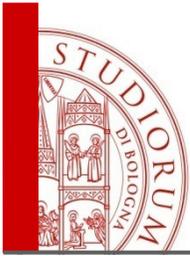
Tra le altre:

- “crisi” finanziaria e socio-economica;
- crisi del mercato immobiliare, soprattutto residenziale;
- riduzione e/o contenimento del consumo di suolo;
- ambiti urbanizzati (in senso ampio e “lato”) dismessi e/o degradati e, dunque, da “rigenerare”;
- processo di “ricentralizzazione” verso le città;
- rivoluzione tecnologica;
- cambiamenti degli stili di vita (?).



... segue ...

- Vero è, d'altra parte, che l'esigenza di "intervenire" sull'esistente è già emersa nell'ordinamento nazionale, delineandosi nitidamente nella stessa trama positiva.
- Soprattutto, poi, interventi di recupero, riuso e finanche di "riciclo" hanno nel corso dei secoli concretamente segnato - pur nella diversità delle esperienze storiche, dei contesti urbani e delle corrispondenti ragioni di fondo - gran parte delle città italiane.
- Es.: l. n. 2892/1885 (Legge per risanamento della città di Napoli: lo "sventramento").



... segue ...

- Ciò che appare innovativo non è, quindi, la rinnovata attenzione per la dimensione del “costruito”, quanto piuttosto la virulenza con cui oggi tutto ciò si manifesta, di fronte a stravolgimenti tali da mettere in discussione le ricostruzioni teoriche più accreditate e le prassi applicative maggiormente consolidate;
- Stravolgimenti, invero, di portata così significativa da rendere l’archetipo normativo dell’urbanistica per piani, preteso perno del sistema di governo degli assetti territoriali, sostanzialmente “distonico” rispetto alla soddisfazione delle esigenze che affiorano *dalla e nella* concretezza del diritto vivente.

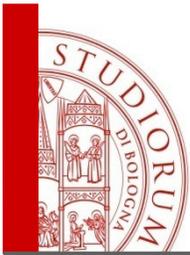


... segue ...

- Tutto ciò, anche alla luce delle “ragioni” richiamate, pure a seguito della gemmazione normativa nei diversi contesti regionali di architetture pianificatorie più o meno differenziate, in particolare a livello comunale ...
- Es. l.r. n. 20/2000 - PSC/POC/RUE.

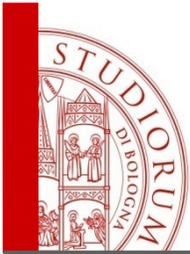
In altri termini ...

- la tradizionale configurazione del modello urbanistico si rileva inadeguata, in quanto ancora essenzialmente **declinata per corrispondere ad esigenze di regolazione dell’“espansione”**, rispetto alla crescita esponenziale della domanda rigenerativa nell’attuale scenario ordinamentale.



4) La riforma della disciplina regionale ...

- Di fronte allo scenario descritto, la “20” si rivelava ormai inadeguata ...
- Da qui la scelta di riformare l’assetto normativo regionale ... l.r. ER n. 24/2017.
- Relativamente, in particolare, al versante “urbanistico” ...



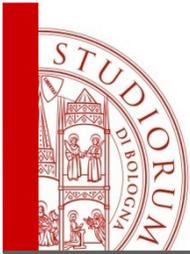
... il PUG ...

- Allo scopo di semplificare la **pianificazione urbanistica comunale** e valorizzare i processi negoziali nella definizione della fase operativa degli interventi, la **pianificazione urbanistica comunale si articola in:**
 - a) un unico Piano Urbanistico Generale (PUG), **che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di rigenerazione urbana;**



... segue ...

- b) gli **accordi operativi** con i quali, in conformità al **PUG**, **l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori e stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni negoziando** con gli operatori privati il contributo degli stessi alla realizzazione degli obiettivi di qualità urbana ed ecologico ambientali **stabiliti dal piano**. Gli accordi sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo, comunque denominato, previsto dalla legislazione vigente.
- 2. Gli strumenti di cui al comma 1, lettere a) e b) si attuano attraverso i **titoli abilitativi edilizi** previsti dalla normativa vigente.



... segue ...

- Il **Piano urbanistico generale (PUG)** è lo strumento di pianificazione che il Comune predispone, con riferimento a **tutto il proprio territorio**, per **delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza**, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo del suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni, secondo quanto stabilito dal Titolo II della legge.



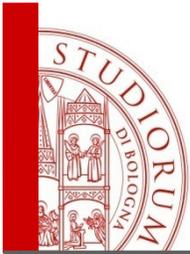
... segue ...

- In particolare, sulla base di un'approfondita analisi e valutazione dei tessuti urbani esistenti e avvalendosi delle risultanze del quadro conoscitivo e delle informazioni ambientali e territoriali di cui agli articoli 22 e 23, il PUG:
 - a) **individua il perimetro del territorio urbanizzato, detta la disciplina del centro storico e stabilisce i vincoli e le invarianze strutturali di propria competenza**, di cui all'articolo 32;
 - b) **disciplina il territorio urbanizzato**, di cui all'articolo 33;
 - c) **stabilisce la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale**, di cui all'articolo 34;
 - d) **disciplina i nuovi insediamenti realizzabili al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato e la disciplina del territorio rurale**, ai sensi degli articoli 35 e 36, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 41, comma 6, lettere e), f), g) e h), in merito alla componente strutturale del Piano territoriale metropolitano (PTM).



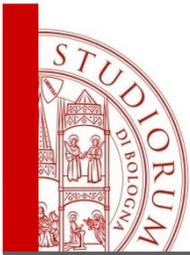
5) ... e gli accordi operativi (“a valle” del PUG) ...

- **Le previsioni del PUG relative al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alle nuove urbanizzazioni si attuano attraverso accordi operativi**, fatte salve le trasformazioni soggette ad intervento diretto.
- Il Comune può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, nei quali esplicita gli obiettivi prioritari da perseguire nell’attuazione delle previsioni del PUG.
- Gli accordi operativi hanno il **valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi e sono soggetti, prima della loro stipula alle forme di pubblicità, controllo e valutazione stabiliti dai commi seguenti, ai sensi dell’art. 11, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.**



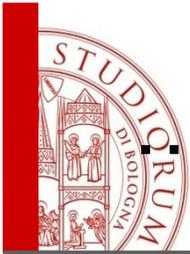
... segue ...

- **Ai fini della stipula degli accordi operativi**, i soggetti attuatori presentano al Comune una proposta contenente i seguenti elaborati:
 - a) **il progetto urbano**, con il quale viene puntualmente rappresentato l'assetto urbanistico ed edilizio dell'ambito territoriale interessato, comprensivo, assieme agli interventi di interesse privato, sia delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici correlati all'intervento che il privato si impegna a realizzare, in conformità alle previsioni della strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, sia delle eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e dotazioni ecologiche e ambientali stabilite ai sensi degli articoli 20 e 21;
 - b) **la convenzione urbanistica**, nella quale sono definiti gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico assunti dal privato, il cronoprogramma degli interventi e le garanzie finanziarie che il privato si impegna a prestare, per assicurare la realizzazione e cessione al Comune delle opere pubbliche previste dal progetto urbano di cui alla lettera a);



... segue ...

- c) **la relazione economico-finanziaria**, che illustra analiticamente i valori economici degli interventi pubblici e privati programmati e che ne dimostra la fattibilità e la sostenibilità. La relazione è corredata dalle certificazioni camerali e da altre idonee documentazioni per verificare la disponibilità di risorse finanziarie necessarie per la completa attuazione del programma di interventi o degli stralci funzionali in cui lo stesso eventualmente si articola;
- d) **il documento di Valsat dell'accordo operativo**, di cui all'articolo 18, commi 2, 3 e 4, ovvero il rapporto preliminare nel caso di accordo operativo sottoposto a verifica di assoggettabilità ai sensi dell'articolo 39.
- Per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore edilizio, **il Comune acquisisce l'informazione antimafia** di cui all'articolo 84, comma 3, del decreto legislativo n. 159 del 2011, con riferimento ai soggetti che propongono la stipula degli accordi operativi. La convenzione urbanistica deve riportare una clausola risolutiva secondo la quale, in caso di informazione antimafia interdittiva, il Comune procede alla risoluzione della convenzione nei confronti dei destinatari del provvedimento prefettizio.



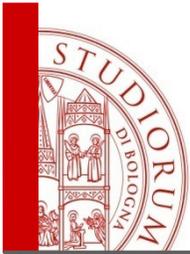
e, invece, gli accordi “a monte” del PUG?

- Gli “ex 18” della previgente legge regionale “20” ... Ora Art. 61 ...
- Nel corso della fase di formazione del PUG, di cui all’articolo 43, anche in accoglimento di osservazioni o di proposte presentate, **gli enti locali possono concludere accordi integrativi con i soggetti privati**, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, **allo scopo di assumere nel PUG previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale** condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.
- Gli accordi possono attenersi al contenuto discrezionale del piano, sono stipulati nel rispetto della legislazione e pianificazione vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.



N.B. ...

- Il nuovo impianto normativo finisce così per riconoscere una portata decisiva, e paradossalmente più di quanto non avvenisse in passato, alle relazioni pubblico-privato.
- Il che, però, ci pone di fronte ad un potenziale problema ... un problema che riguarda, peraltro, non solo l'Emilia-Romagna, ma in realtà tutti gli ordinamenti regionali riconducibili, se è vero che gran parte dei dispositivi normativi sulla rigenerazione urbana si caratterizzano per la centralità del rapporto pubblico-privato.
- **Decenni di urbanistica consensuale**, infatti, **insegnano** che queste relazioni assumono una valenza potenzialmente virtuosa purché ricorrano - **cumulativamente** - almeno due precondizioni:



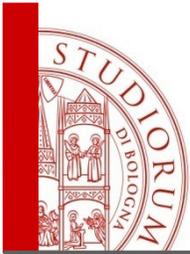
...

- da un lato, l'esistenza di un **nucleo rigido di opzioni urbanistiche, espressione delle scelte discrezionali che solo l'amministrazione pianificatrice può effettuare** in vista della soddisfazione degli interessi di cui è istituzionalmente portatrice;
- dall'altro lato, **la sussistenza di soggetti pubblici in grado di "negoziare" efficacemente.**

Il che, però, non può darsi sempre per scontato.

...

- Innanzitutto, perché la definizione di un nocciolo non comprimibile e, come tale, non disponibile, involge non solo il **dato conoscitivo o eterodeterminato delle invarianti e delle tutele parallele**, ma anche quello delle strategie di assetto e sviluppo del territorio che spesso la trama pianificatoria restituisce solo parzialmente, riflettendo tutte le difficoltà di individuarne specificatamente i relativi contenuti sostanziali.
- In secondo luogo, poi, in quanto la capacità negoziale pretende un insieme di competenze e abilità, di ordine anche organizzativo e gestionale, di cui non sempre le amministrazioni sono dotate.



...

- **Saper negoziare**, infatti, assume anche per le amministrazioni pubbliche i contorni di una vera e propria **attività specialistica**, se non addirittura professionale, a cui dovrebbe essere riservata:
- in *positivo*, **una cura particolare** - se effettivamente riconosciuta come essenziale -, a partire dall'attribuzione di risorse umane ed economiche adeguate, unitamente alla costruzione di seri percorsi formativi;
- in *negativo*, poi, lo spazio negoziale dovrebbe essere in qualche modo protetto, preservato, anche dal **timore di incursioni non congruenti** da parte di soggetti esterni al perimetro amministrativo, come ad esempio degli uffici del pubblico ministero penale e contabile, ma non solo ...



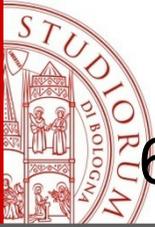
Vale, però, la pena richiamare ...

- ... un passo di Paulo Coelho che, nel *Manuale del guerriero della luce*, scrive che «il Califfo Moauiyat domandò a Omar Ben Al-Aas» quale fosse il suo segreto: «*“Non mi sono mai impegnato in un’azione senza avere prima studiato la ritirata; d’altro canto, non sono mai entrato in un posto con l’intenzione di uscire correndo”*, fu la risposta».



... e la Città Metropolitana?...

- Nell'esercizio del ruolo istituzionale di cui agli articoli 3 e 5 della L.R. n. 13 del 2015, **la Città metropolitana di Bologna, attraverso il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) definisce**, per l'intero territorio di competenza e in coerenza con gli indirizzi del Piano Strategico Metropolitano, **le scelte programmatiche e strutturali di assetto del territorio** funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico territoriale nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana.



6) Qualche “avvertimento” del giudice amministrativo ...

- Il giudice amministrativo ha osservato che il potere di pianificazione urbanistica “non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse.”
- *Al contrario, deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati” (Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710).*



... segue ...

- Si è così riconosciuto, rispetto alle finalità perseguite, che *“l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo”*.



... segue ...

- ***“Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio” (Cons. Stato, IV, n. 2710/2012; tra le altre, in tal senso, anche Id., IV, 8 gennaio 2016, n. 35).***



... non solo “ordinato assetto” ...

- Il potere di pianificazione urbanistica, di conseguenza, «non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità, ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Cons. Stato, IV, 19 febbraio 2015, n. 839; Tar Lombardia, Milano, II, 22 ottobre 2013, n. 2336).



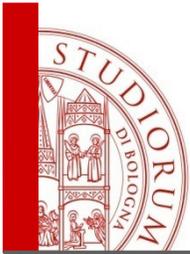
... segue ...

- *“Deve essere rimarcato come il ricorso a concetti di più difficile concretizzazione, come appunto quello di interesse pubblico, non deve far dimenticare come questo non abbia una sua connotazione unica e globalizzante, ma sia oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto, sia il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento” (Cons. St., n. 616/2014).*



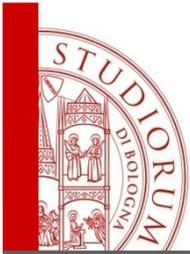
... segue ...

- Ne consegue che *«l'utilizzo di formule retoricamente allettanti (aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici et similia) non deve fare dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede» (Cons. Stato, IV, n. 616/2014 cit.)*.



... segue ...

- La pianificazione urbanistica, cioè, “è *caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella prospettiva di un ordinato e funzionale assetto del territorio comunale*”, pur dovendo l’amministrazione «*valutare attentamente se l’astratto miglioramento della situazione urbanistica generale si ponga in contrasto con rilevanti sacrifici di interessi, anche privati*» (**Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2013, n. 1187**).
- In altri termini, le scelte effettuate dall’amministrazione in sede di formazione degli strumenti urbanistici costituiscono così un «*apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità*» (**Cons. Stato, I, 27 ottobre 2014, n. 1184; Id., I, 21 maggio 2015, n. 2668**).



... segue: gli *accordi* ...

- Relativamente ad un accordo concluso ai sensi dell'art. 18 della L. R. Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i., il giudice amministrativo d'appello ha evidenziato che:
- si tratta di una *“fattispecie del tutto peculiare, con caratteristiche sue proprie”*, che ***“non dà luogo ad un rapporto di sinallagmaticità di tipo patrimoniale”*** tra il comune ed il soggetto privato;
- configurandosi invece come ***“uno strumento di cooperazione tra pubblico e privato per l’attuazione di scelte urbanistiche volte a conseguire lo sviluppo sostenibile del territorio, il tutto finalizzato al perseguimento dell’interesse pubblico della comunità locale rinvenibile appunto nella valutata bontà della scelta urbanistica effettuata”*** (Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2015, n. 3967).



Per approfondire ...

- T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3, 681-710.
- T. Bonetti, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Riv. giur. urb.*, 2019 (in corso di pubblicazione).



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Prof. Avv. Tommaso Bonetti

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Scuola di Giurisprudenza

tommaso.bonetti3@unibo.it

www.unibo.it