

La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 recante “Norme sul governo del territorio”: note complessive per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici.

di Patrizia Marzaro Gamba

Se è possibile ridurre le caratteristiche essenziali della legge reg. Veneto n. 11 del 2004 recante “*Norme per il governo del territorio*” ad alcuni punti fondamentali¹, che permettano non solo di tracciarne un quadro d’insieme ma anche di fornirne una chiave di lettura, va tuttavia premesso che l’impianto della nuova legge urbanistica veneta non appare particolarmente originale (più originale è la normativa transitoria); al contrario essa presenta notevoli contaminazioni che vengono da precedenti esperienze di altre regioni oltre che dalla stessa normativa veneta antecedente (la legge n. 61 del 1985)

Nel complesso, infatti, la si potrebbe definire soprattutto come un intervento di riordino del precedente sistema in chiave di adeguamento alle nuove esperienze regionali di governo del territorio, apprezzabile in vari suoi aspetti ma nel quale finisce per risaltare soprattutto l’innesto marcato degli strumenti dell’urbanistica consensuale, i quali finiscono per assumere un ruolo assolutamente preminente, a fronte di una disciplina lacunosa e comunque poco chiara proprio sulla portata e sulle conseguenze del ricorso alla consensualità. (A tacere d’altro, si lascia all’interprete la questione delicatissima del recesso dall’accordo, sia sul versante privato, al quale almeno possono applicarsi le regole generali di cui all’art. 11 della legge n. 241, sia soprattutto su quello pubblico, quando si pensi, ad esempio, alla rilevanza che può assumere il mutamento della maggioranza nell’ente pubblico rispetto all’accordo precedentemente stipulato). Questa ‘pervasività’ e i problemi che l’accompagnano, rischiano quindi di finire per ‘deprimere’ anche le stesse potenzialità di principio che pure questa legge regionale potrebbe manifestare, se invece il sistema della pianificazione venisse visto in un quadro più ampio e armonico.

Secondo la legge n. 11 del 2004, e non diversamente rispetto al passato, strumenti di governo del territorio “*tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza*” (art.3) continuano ad essere il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) ed il piano regolatore comunale generale (PRG), a propria volta suddiviso nel piano di assetto del territorio (PAT) e nel piano degli interventi (PI).

¹ Per un commento ai singoli articoli della legge reg. n. 11 del 2004 vedi BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della regione Veneto* , ed Corriere della sera, 2004; per un’analisi delle principali novità della legge si veda anche DOMENICHELLI, *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, in *Nuova Rassegna, provincia e pianificazione territoriale:esperienze a confronto*, 2006, 499 ss.

Tutti questi strumenti (art.3) *“sottopongono a specifica normativa d’uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali ai sensi e per gli effetti dell’art. 149”* del d.lgs. n. 490 del 1999 e successive modificazioni - con un rinvio da intendersi oggi agli artt. 135 ss. del d.lgs. n. 42 del 2004 – e sono sottoposti alla VAS (valutazione ambientale strategica) cui spetta il compito di evidenziare *“la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano”* (art.4).

Nel rapporto tra piani, posizione centrale continua ad essere rivestita dallo strumento urbanistico comunale, distinto - al pari di ciò che avviene in molte regioni – in una parte strutturale, il PAT, cui spettano *“le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni e le invarianti di natura geologica, geomorfologia, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore ed alle esigenze della comunità locale”* (art.12), fissando *“gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili”* (art.13) e in una parte operativa, il PI, che *“in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio programmando in modo contestuale la realizzazione di tali interventi, il loro completamento, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità”* (art.12).

Al di là di un ambito tendenzialmente ristretto, costituito dalle *“aree di urbanizzazione consolidata [individuate direttamente dal PAT] in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti”* (art.13), il PI definisce gli interventi da attuare o direttamente, tramite comparto (art.21), oppure attraverso piani urbanistici attuativi (PUA), di iniziativa pubblica, privata o mista, che assumono contenuti ed effetti dei piani particolareggiati, di lottizzazione, dei piani p.e.e.p., o p.i.p., dei piani di recupero o dei programmi integrati di intervento, tutti a loro volta attuabili anche mediante comparto (art.19).

Favor è espresso dalla legge n. 11 per i piani di assetto del territorio intercomunali (PATI) finalizzati al coordinamento tra più comuni, da formare su iniziativa dei comuni stessi ma anche della provincia, qualora essa lo decida a priori, attraverso il PTCP, ma anche a posteriori con la restituzione al comune del PAT inviato alla sua approvazione, ovvero della regione con il PTRC; si tratta di piani volti a *“disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi”* (art.16), in un tessuto regionale le cui caratteristiche, peraltro, paiono adeguate rispetto a siffatte scelte di pianificazione, localizzate ad un livello più ampio che sembra rispondere bene alla dimensione degli interessi da soddisfare.

Per ciò che riguarda invece gli strumenti di pianificazione di livello superiore (PTRC e PTCP) non sembrano esservi particolari differenze rispetto al passato, registrandosi al più un naturale adeguamento rispetto alla normativa statale e comunitaria, in una chiave di più marcata tutela dei c.d. interessi differenziati.

Le novità rispetto al passato risaltano in modo più chiaro quando si passa alle disposizioni specifiche con le quali la legge n. 11 del 2004 - al pari di quanto già avvenuto in varie regioni - ha codificato il ricorso alle tecniche di perequazione urbanistica e agli strumenti di compensazione dei sacrifici imposti ai privati, in particolare attraverso l'attribuzione dei c.d. crediti edilizi, ovvero del diritto di edificare un *quantum* di cubatura al fine di compensare il cittadino per un determinato sacrificio e/o per un determinato impegno che si assuma ai fini della riqualificazione del territorio.

Si tratta, in verità, più che della regolazione di istituti dalla portata alquanto delicata e in qualche modo già entrati nella prassi applicativa della pubblica Amministrazione, del loro inserimento nel tessuto normativo regionale, ma in assenza di una loro compiuta disciplina, per quanto si tratti di strumenti che senza dubbio richiedono poi il filtro necessario della discrezionalità del pianificatore.

Così, per la perequazione urbanistica, l'art. 35 sembra limitarsi a positivizzare una definizione alquanto generale – essa *“persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”*, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree - affidando al PAT il compito di stabilirne *“i criteri e le modalità per l'applicazione”*.

Il credito edilizio, invece, è definito dall'art. 37 come *“quantità volumetrica riconosciuta a seguito della realizzazione di interventi [di demolizione di opere incongrue, di eliminazione degli elementi di degrado, o di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale] ovvero a seguito delle compensazioni [per l'imposizione di vincoli preordinati all'esproprio]”*, lasciando anche in questo caso al PAT il compito, alquanto generico, di precisarne le modalità di applicazione.

A prescindere, quindi, dalle delicatissime questioni relative alla legittimità costituzionale della creazione con legge regionale di un simile istituto², con la previsione della libera commerciabilità dei predetti diritti edificatori, nulla è comunque stabilito quanto ai criteri che devono stare a monte dell'attribuzione di queste quantità volumetriche, alla necessità di una loro quantificazione complessiva al momento di determinare la volumetria complessiva realizzabile sul

territorio, né sulle regole da applicare a valle in sede di attribuzione dei singoli crediti, così come si tace sulla consensualità dell'istituto e sulle regole che vi si debbono applicare nel caso di mutamento delle scelte di piano³.

Peraltro, una conferma dei gravi rischi 'sperequativi' connessi all'introduzione di questo istituto – risultato di estremo interesse nella prima prassi applicativa della legge veneta – è rappresentata da un progetto di legge pendente dinanzi all'Assemblea regionale veneta (il n. 161 dell'VIII legislatura) recante *“Disciplina per la formazione e la commercializzazione di crediti edilizi e riqualificazione ambientale”*, con lo scopo di *“finanziarizzare il credito edilizio, cioè trasformarlo da aspettativa precipuamente edilizia in un 'item' finanziario, svincolato dalle molte incertezze della sua applicazione esclusivamente edificatoria in sede locale; ampliarne l'ambito di circolazione, estendendolo all'intero territorio regionale”*. Ciò attraverso la *“Società sistema scambi”*, la cui costituzione è promossa dalla Giunta regionale e a cui il titolare del credito edilizio è vincolato a trasferire in sede di prima cessione i diritti edificatori, poi negoziabili sull'intero territorio regionale, anche indipendentemente dalla previa individuazione dei siti di sfruttamento del credito, ai prezzi base di acquisto e di vendita fissati da una commissione di nomina regionale.

Peraltro, come si accennava, il ricorso agli strumenti dell'urbanistica consensuale è diffuso e dotato di grande capacità di penetrazione venendo anche dalla generalizzazione di altri istituti: dal comparto, di cui si è già detto (art. 21), alla previsione di accordi di programma tra enti pubblici, e tra questi e soggetti privati (art.7) *“per la definizione di programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico”* anche *“in variante”* al piano strutturale (PAT), ovvero di accordi con i privati sul contenuto degli strumenti urbanistici, *“per assumere...proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico”* *“a qualsiasi livello di pianificazione”* (art. 6), e anche per individuare le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione (art. 17), a seguito dell'attuazione di *“procedura di evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dal PAT”*.

Come si notava all'inizio, di fronte a questo quadro, necessariamente sommario ma pur sempre articolato, nel quale tendono a risaltare soprattutto alcune disposizioni - per quella sorta di 'pervasiva effettività' che le accompagna -, il sistema generale del governo del territorio tende a rimanere in ombra; pur presentando aspetti interessanti, esso appare 'schacciato', appunto, dalla

² Su cui vedi di recente STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv.giur.ed.*, 2005, 169 ss. e URBANI, *Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli*, in *Urb.app.*, 2006.

³ Su questi problemi sia consentito rinviare a MARZARO GAMBÀ, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, in *Riv.giur.urb.*, 2005, 644 ss.

forza di penetrazione di singoli istituti, in particolare quando essi abbiano la discussa capacità di variare a monte le scelte di piano in contrasto con l'interesse pubblico alle decisioni sull'assetto e lo sviluppo del territorio, che dovrebbe postularne invece l'unilateralità in sede di pianificazione generale⁴; quasi che quindi fosse destinato a ripetersi all'infinito il contrasto tra disegno astratto e realtà fattuale tipico di questa materia.

Proprio per questo motivo, invece, può essere opportuno cercare più in profondità eventuali linee caratterizzanti il sistema, da trattare anche in guisa di principi e la cui valorizzazione possa spingere verso un riequilibrio nell'applicazione della disciplina.

A questo fine sembra siano da mettere in risalto un profilo più strettamente contenutistico delle scelte di pianificazione ed uno, invece, tipicamente procedurale, che potrebbero portare non soltanto ad un chiarimento del sistema complessivo del governo del territorio ma anche ad una sua evoluzione.

Dalla disciplina veneta pare anzitutto emergere una maggiore attenzione verso lo stato obiettivo del territorio, finalizzata a quello sviluppo sostenibile trattato il più delle volte dal legislatore come il 'manifesto dell'urbanistica' – la legge veneta all'art. 2 definisce finalità degli strumenti di pianificazione la *“promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali”* - ma che oggi dovrebbe invece considerarsi come la sintesi sul piano effettuale della funzione di governo del territorio⁵.

In questa chiave, allora, il disegno dello stato obiettivo potrebbe porsi come limite che si impone dall'interno alle scelte di piano e che potrebbe giungere all'attenzione del pianificatore e delle amministrazioni in modo più chiaro rispetto al passato, sulla base di una pluralità di elementi normativi (peraltro spesso presenti anche in altre leggi regionali), che qui vengono esaminati con riferimento allo strumento di pianificazione generale comunale, data la centralità che esso continua ad esprimere.

Anzitutto in ragione della necessaria elaborazione del c.d. *“quadro conoscitivo territoriale comunale”*⁶: sarebbe riduttivo considerare mera formula tralatizia la disposizione che, nell'aprire l'art. 13, sul contenuto del PAT, stabilisce che esso *“verifica e acquisisce i dati e le informazioni*

⁴ Così da ultimo URBANI, *Pianificare per accordi. Profili giuridici*, in www.pausania.it.

⁵ Si veda anche DOMENICHELLI, *op.cit.*, 501, secondo il quale “non vanno svalutati al rango di formula rituale i ‘contenuti’ e le ‘finalità’ della legge...”.

⁶ Sul più ampio e complesso *“quadro conoscitivo [come] sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica”* vedi l'art. 10 della legge veneta.

necessari alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale comunale"; essa ne postula invece la necessità come presupposto logico indefettibile delle scelte di pianificazione.

Allo stesso modo è indicativo che il precedente art. 12 nel definire ancor prima il PAT nelle sue caratteristiche generali lo consideri come lo strumento che *“delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni”* oltre che le c.d. *“invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore”*, richiedendo quindi la necessaria attenzione del pianificatore verso situazioni territoriali – sia che si tratti di *“vocazioni”* sia di *“invarianti”* – della cui esistenza e specificità si deve preliminarmente prendere atto, in funzione della coerenza e congruità delle scelte successive. Ciò senza contare che, poichè il PAT deve poi disciplinare le invarianti *“dettando una specifica normativa di tutela”* - recependo l'eventuale disciplina speciale ma anche dettando ulteriori disposizioni che andranno ad affiancarsi ad essa e che andranno sostanzialmente ad aggravare le limitazioni già esistenti in capo al privato⁷ -, tale esercizio di potestà conformativa dovrebbe a maggior ragione dare congruamente conto dell'esistenza di tali caratteristiche specifiche del territorio (oggi anche alla luce della disciplina sui vincoli paesaggistici dettata dal D. Lgs. n. 2 del 2004); così come la considerazione delle specifiche vocazioni del territorio potrebbe rilevare – a tacere d'altro - tanto in sede di valorizzazione della spesso discussa, poliedrica, destinazione agricola⁸ quanto ai fini della individuazione degli ambiti della perequazione urbanistica, se - come pare pienamente condivisibile – essa deve trovare la propria sede naturale di applicazione in quelle porzioni di territorio aventi omogenee caratteristiche oggettive.

Le decisioni che il PAT è chiamato a effettuare presuppongono quindi una lettura attenta e completa della situazione del territorio del cui assetto e sviluppo sostenibile si dovrà disporre, lettura che si deve finire per considerare come un effettivo limite intrinseco alle facoltà di scelta dell'amministrazione comunale. E' chiaro, infatti, che le scelte di sviluppo saranno sostenibili in quanto si fondino su una conoscenza completa della situazione di fatto in ordine alla quale si deve provvedere – conoscenza che, appunto, tenga conto delle *“invarianti”* ma anche delle *“specifiche vocazioni”* di certe parti del territorio - e in quanto, altresì, esse siano coerenti con tale conoscenza.

⁷ Sulla necessità di valutare la ragionevolezza di tali scelte vedi di recente TAR Puglia, Lecce, I, 12 maggio 2006, n. 2575, in *Foro amm. TAR*, 2006, 1305.

⁸ Su di una recente ordinanza del giudice amministrativo che dispone una C.T.U. allo scopo di valutare - tra l'altro - la ragionevolezza della *“scelta di ubicare aree sfruttabili in senso agricolo situate nel contesto urbano”* fattispecie relativa al Comune di Cortina d'Ampezzo), vedi TAR Veneto, I, ord. 20 dicembre 2006, n. 4137, in www.giustizia-amministrativa.it.

Attraverso questa via si dovrebbe quindi giungere ad una più netta definizione ‘contenutistica’ della fase istruttoria del procedimento di formazione dello strumento urbanistico⁹, pur sempre molto ampia e articolata – e non potrebbe essere altrimenti data la sua specificità – ma in ogni caso più nitida e meglio contenuta entro determinati confini, uno dei quali costituito, appunto, dalla oggettiva situazione del territorio quale risultato di una sua altrettanto oggettiva differenziazione, la quale, a propria volta, si impone dall’interno al pianificatore dati l’uso e lo sfruttamento ormai subiti dal territorio nel corso di almeno mezzo secolo di regolamentazione urbanistica. Questo chiarimento dei presupposti fattuali e logici sui quali intervenire in modo congruo e coerente risulta interessante perché potrebbe aprire la strada ad un approfondimento della tematica - molto delicata ma spesso trascurata perché ritenuta intoccabile e inattaccabile – della motivazione dello strumento urbanistico, gettando le basi per una riflessione su configurazione e limiti di una ipotizzabile ‘macromotivazione’ del piano, dotata di una propria visibilità (e non ‘schiacciata’ tralattivamente sul mero rinvio ai “criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nell’impostazione del piano stesso”¹⁰) che vada ad affiancarsi a quella che finora è stata considerata l’unica reale motivazione, ammissibile e necessaria: quella ‘polverizzata’ cui ricondurre il tradizionale insieme delle ‘micromotivazioni’ a specifiche scelte di piano¹¹.

Del dovere di dare una motivazione congrua e soddisfacente delle scelte generali di piano con riferimento al rispetto di questo limite intrinseco, avente pur sempre carattere generale – dovere maggiore rispetto al passato perché, come si diceva, è lo stesso territorio da pianificare ad essere diverso da quello passato, presentando una realtà di situazioni consolidate, e di conseguenti bisogni ed interessi, la cui esistenza si impone in qualche modo all’amministrazione - si dovrebbe dunque ‘riempire’ la disposizione che richiede una “*relazione tecnica che espone gli esiti delle analisi e delle verifiche territoriali necessarie per la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale*”, così come su queste basi di completezza si dovrebbe fondare alla fin fine lo stesso istituto della VAS (valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione territoriale) di cui all’art. 4, pur se tratta di uno strumento volto alla garanzia dei c.d. interessi differenziati.

E’ vero che prospettare la necessità di una motivazione più definita rispetto al passato dello strumento urbanistico può lasciare perplessi, sembrando una limitazione non connaturata alla

⁹ Per una riflessione analoga sulla legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, si veda BOSCOLO, *Le regole dell’urbanistica in Lombardia*, Milano, 2006, 206, secondo cui “la legge lascia...trasparire l’esistenza di una autonoma fase conoscitiva entro l’iter di approvazione degli strumenti urbanistici”.

¹⁰ Così per tutte, Cons. Stato, IV, 22 febbraio 2006, n. 805, in *Foro amm. CdS*, 2006, 454.

¹¹ Per una qualche apertura sulla necessità di valutare la congruità delle scelte rispetto al contesto urbanistico esistente e alle caratteristiche oggettive del territorio, vedi di recente TAR Liguria, Genova, I, 27 dicembre 2006, n. 1741; TAR Toscana, Firenze, I, 14 settembre 2006, n. 3960, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Liguria, Genova, I, 10 febbraio 2006, n. 119, in *Foro amm. TAR*, 2006, 531; TAR Lombardia, Brescia, 3 luglio 2006, n. 828, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2330; TAR Lombardia, Milano, II, 21 marzo 2006, n. 634, in *Foro amm. TAR*, 2006, 634; TAR valle d’Aosta, 15 marzo 2006, n. 33, in *Foro amm. TAR*, 2006, 884.

discrezionalità delle scelte espressione del potere di pianificazione generale, quando si pensi al modo in cui esso viene tradizionalmente concepito. Tuttavia nella realtà attuale tale necessità appare molto più comprensibile e giustificabile se si valorizza il ruolo del PAT come strumento di scelte strategiche ma anzitutto vincolate alla sostenibilità dello sviluppo del territorio – secondo un modello ormai molto diffuso nelle legislazioni regionali -, così come se ne potrebbe apprezzare la funzione riflettendo sulla necessità dell'unilateralità delle scelte generali di piano come garanzia dell'interesse pubblico – ciò viene sottolineato dalla dottrina più attenta¹² - e vedendo lo sviluppo della motivazione anche in qualità di 'antidoto' al criticabile uso degli strumenti consensuali in variante a tali scelte. In presenza di una lettura completa dello stato del territorio e dei suoi bisogni anche una determinazione in variante dovrebbe comunque venire rapportata a questo parametro nel suo complesso , per dimostrarne (quantomeno) la compatibilità rispetto agli interessi della collettività.

In ogni caso, nel sistema della legge veneta, questa evoluzione nel modo di affrontare il problema della motivazione trova conferme in ulteriori elementi positivi, finendo per apparire anche come un efficace strumento di difesa delle funzioni spettanti al comune nei confronti della provincia, in quanto soggetto titolare del potere di approvazione del piano. In tale sede, infatti, essa dispone di un ampio potere discrezionale, che può risultare profondamente incisivo nei confronti del comune, al punto da giungere alla restituzione del piano ex art. 14, proprio *“quando la giunta provinciale rilevi l'incompletezza del quadro conoscitivo”*, oltre che, comunque, da legittimare le modifiche d'ufficio necessarie ad assicurare *“la coerenza delle scelte di assetto e di sviluppo del territorio rispetto al quadro conoscitivo elaborato”*.

Sotto questo profilo, quindi, tanto più completo sarà stato il quadro conoscitivo e tanto più coerenti le scelte di sviluppo del PAT, tanto più garantita sarà anche l'autonomia del comune in sede di approvazione.

Del resto, a prospettare la necessità di dare maggiore significato all'istruttoria nei procedimenti di pianificazione, rendendone conto in sede di motivazione – si noti che ciò non costituisce altro che attuazione del principio del giusto procedimento, il quale assume un significato particolarmente pregnante in questa sede, dal momento che le norme procedurali costituiscono l'unica costante attraverso la quale garantire la bontà di scelte di pianificazione che per loro natura possono essere sostanzialmente le più diverse¹³ – si giunge anche per altra via, andando a considerare proprio le novità più strettamente 'procedurali' contenute nella legge n. 11 del 204. In questa normativa, infatti, l'effettività dello sviluppo sostenibile e durevole del territorio nel sistema

¹² Cfr. ancora URBANI, *Pianificare per accordi*, cit.

¹³ Su questo punto si veda sempre STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2004, 10.

della pianificazione, garantita dalla valorizzazione della fase istruttoria e dalla valutazione sulla congruità e coerenza delle scelte, dovrebbe venire facilitata e meglio assicurata dal recepimento degli istituti c.d. di partecipazione all'attività amministrativa, che vedono la legge reg. n.11 del 2004 esprimere un netto favore per la c.d. *“concertazione”*, intesa come partecipazione necessaria alla fase di acquisizione e comparazione degli interessi dei soggetti pubblici e privati.

Rimanendo sempre al PAT come caso emblematico, costituisce principio generale, espressamente definito tale dal Titolo I, Capo I, della legge veneta, il ricorso a forme di concertazione e partecipazione (art. 5), dovendo comuni, province e regione conformare la propria attività *“al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti”*. La medesima disposizione vuole altresì assicurato *“il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione”*.

E' vero che concertazione con gli enti pubblici e partecipazione delle categorie economiche e sociali sono finalizzate anche alla conclusione di accordi – accordi di programma ex art. 7 e accordi sul contenuto dello strumento di piano ex art. 6 – ma non si possono intendere tali forme partecipative – specie se investono i privati – solo come una sorta di ‘camera di contrattazione privilegiata’; non se ne può infatti ignorare la funzione tipica, propria degli istituti di partecipazione, di strumenti volti anzitutto all'acquisizione degli interessi, ai fini della definizione più ampia della situazione obiettiva del territorio, anche per ciò che riguarda il suo assetto economico sociale, rispetto alla quale dovranno risultare congrue e compatibili le scelte di piano.

E' chiaro comunque che questa funzione di costruzione del migliore quadro conoscitivo del territorio in funzione della valorizzazione della fase istruttoria trova espressione più che attraverso il confronto con i privati portatori di interessi economici rilevanti (il cui apporto fin dall'inizio può apparire nettamente sbilanciato verso la conclusione di un accordo, e di un accordo tanto più rischioso per l'interesse pubblico quanto più elevato è il livello di pianificazione interessato), nelle più strette procedure di concertazione tra enti pubblici e in particolare proprio nelle c.d. procedure di formazione concertata degli strumenti di pianificazione (nel caso veneto PAT e PATI ex artt. 15 e 16).

In particolare, la procedura di pianificazione concertata tra Comune, Provincia e altri enti pubblici (nella quale parti necessarie però sono solo i due enti territoriali) è scandita attraverso varie fasi. La giunta comunale redige il documento preliminare di piano che, tra l'altro contiene *“gli obiettivi generali che si intendono perseguire...e le scelte strategiche di assetto del territorio”* oltre

che “*le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole*” (art.3) e propone agli enti e ai soggetti interessati (art. 15) “*un accordo di pianificazione per la predisposizione dello strumento urbanistico*”, accordo con cui “*viene recepito il documento preliminare e si provvede alla disciplina degli obblighi reciproci, definendo le modalità di formazione del quadro conoscitivo, di redazione degli elaborati costituenti il piano e di valutazione delle osservazioni...*”. Sottoscritto l’accordo, si redige il piano che viene adottato dal Consiglio comunale, depositato per la presentazione delle osservazioni, quindi “*il Comune convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano gli enti interessati...che si esprimono sul piano e sulle osservazioni pervenute. Qualora si riscontri il consenso del comune e della provincia il piano si intende approvato ed è ratificato dalla giunta provinciale...*”.

Si è già fatto cenno dei problemi legati anche a questo tipo di accordi; in particolare anche per essi si pone la questione del potere di recesso da parte di una delle amministrazioni interessate, non potendo essere configurati come meramente procedurali, dal momento che si fondano sul recepimento del documento preliminare di piano. Non si può infatti pensare che un sopravvenuto mutamento della situazione di fatto, ma, in certi casi, anche una nuova valutazione delle scelte di sviluppo che si vogliono imprimere al territorio, valutazione che costituisce indiscutibilmente una delle espressioni più tipiche delle scelte di indirizzo politico spettanti agli enti territoriali, non possano legittimare il recesso dall’accordo di pianificazione. Escluderlo equivarrebbe alla fin fine a negare il potere di una nuova amministrazione di rivedere le scelte di pianificazione effettuate da quella precedente, ma comunque anche a negare autonomia di indirizzo politico all’amministrazione per ciò che riguarda gli interessi ad essa affidati.

Tuttavia, dal punto di vista della valorizzazione dell’istruttoria, in funzione dell’efficacia del risultato, da cui si sta esaminando la nuova normativa veneta, queste disposizioni offrono degli elementi interessanti.

Senza dubbio la partecipazione alla formazione dello strumento urbanistico di tutte le amministrazioni interessate, ma *in primis* di quella titolare del potere di approvazione del piano fin dall’inizio della fase istruttoria, agisce sì in funzione di accelerazione del procedimento e di efficacia del risultato finale¹⁴ – con la concentrazione dell’acquisizione e della valutazione degli interessi in una sede anticipata e unitaria, nel rispetto dei principi di differenziazione e sussidiarietà – ma al tempo stesso provoca un’ espansione dell’istruttoria attraverso un meccanismo meglio capace di garantire l’acquisizione più completa delle informazioni sullo stato obiettivo del territorio e sugli interessi ivi ricadenti, in vista della valutazione finale, sempre congiunta, della congruità e coerenza delle scelte effettuate.

Vista sotto questo profilo, infine, la valorizzazione dell'istruttoria (e la conseguente ipotesi di una 'macromotivazione' del piano) presentano un ulteriore aspetto positivo.

Se, infatti, il ricorso a moduli di acquisizione concertata del consenso soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche si dovesse presentare come un istituto di applicazione generale, ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali, ciò potrebbe costituire l'elemento nuovo in grado di legittimare il meccanismo di approvazione del PAT anche attraverso il meccanismo del silenzio-assenso, introdotto dalla legge veneta all'art. 14.

Se, infatti, il sistema fosse caratterizzato da questa applicazione generale, ciò renderebbe probabilmente possibile superare l'altrimenti condivisibile obiezione avanzata in passato dal giudice costituzionale, il quale ha sempre ritenuto la conclusione tacita del procedimento di approvazione del piano regolatore generale non conforme ai parametri costituzionali di cui agli artt. 9, 97 e 117 Cost., sul presupposto che questa forma di pianificazione del territorio, caratterizzata dall'esercizio di una così ampia discrezionalità, richiedesse sempre la presenza di provvedimenti espressi, tali da garantire lo svolgimento effettivo delle valutazioni comparative degli interessi coinvolti e delle scelte di piano, da parte di tutti i soggetti coinvolti¹⁵.

L'anticipazione ad un momento precedente rispetto all'approvazione del piano e comunque la concentrazione all'interno di un procedimento più compatto e unitario dei momenti dell'acquisizione e della comparazione degli interessi affidati anzitutto alla cura di comune e provincia – di cui dare conto in una adeguata motivazione -, al fine di arrivare a scelte di sviluppo del territorio condivise, anche se sempre rispettose delle diverse competenze, sembrerebbe infatti poter garantire proprio quell'effettività delle valutazioni e delle relative scelte che secondo la Corte costituzionale era incompatibile con il silenzio assenso.

¹⁴ Su questi aspetti si veda in modo approfondito CALEGARI, *Autonomia comunale e ruolo di province e regioni nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur.urb.*, 2006.

¹⁵ Cfr. tra le altre Corte cost. n. 404 del 1997, in *www.giurcost.it*.