

“Governare il cambiamento. Istituzioni locali e cittadini, insieme si può”
Urban@it, Città metropolitana di Bologna, Comune di Bologna, Università di Bologna.

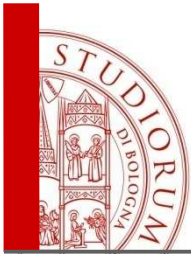
Il quadro giuridico della pianificazione urbanistica

Prof. Avv. Tommaso Bonetti
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Scuola di Giurisprudenza
5.02.2017 - 10.00/11.30



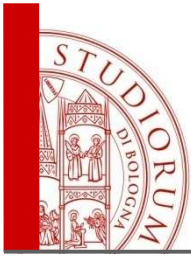
Scaletta

- Una “premessa”.
- Dall’urbanistica al “governo del territorio”.
- Forme di pianificazione urbanistica: dal modello “PRG” al paradigma “strutturale-operativo”.
- Dalla stagione “espansiva” al governo “rigenerativo” del territorio: le ragioni ...
- Verso la riforma della disciplina normativa regionale tra PUG e PTM.
- Qualche “avvertimento” del giudice amministrativo, a mo’ di conclusione.



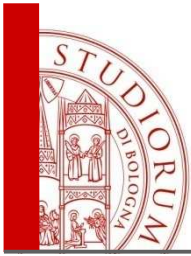
1) Una “premessa” ...

- Per affrontare il tema della pianificazione urbanistica nell’ordinamento emiliano-romagnolo, oggi, occorre innanzitutto tener conto di una “**variabile**” decisiva:
 - la “**riforma**”, in fieri, della disciplina normativa di fonte regionale in Emilia-Romagna in materia di **governo del territorio**.



... segue ...

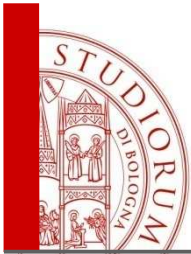
- Regione Emilia-Romagna, infatti, ha manifestato la volontà di addivenire nei prossimi mesi ad una profonda ridefinizione dei contorni della propria disciplina normativa in materia di “governo del territorio” e, in particolare, di pianificazione (territoriale e) urbanistica.
- Ad oggi, però, il percorso non si è ancora concluso ...
- Dalla “I” bozza del 16.11.2016 alla “versione” modificata.



... segue ...

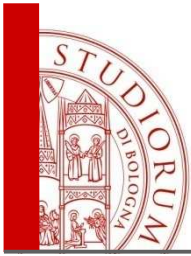
... e allora?

- “riflettere” sullo stato dell’arte, più che “rappresentare” il quadro normativo vigente o soffermarsi su “bozze”, allo scopo di cogliere il senso dei mutamenti in atto e lo “spirito” che sta animando le scelte prefigurate dal legislatore regionale.



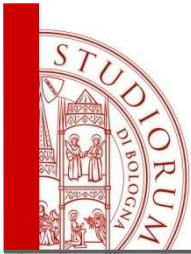
2) Dall'urbanistica al “governo del territorio” ...

- ✓ Ai sensi dell'art. 117, comma 3, cost. (*post* riforma del Titolo V 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).



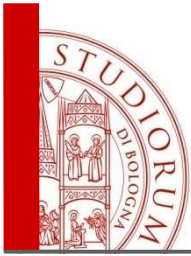
... segue ...

- **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 ...

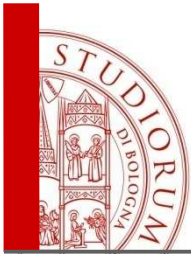
- Secondo alcuni autori la nozione di urbanistica corrisponde a quella di governo del territorio nel “[...] suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l’intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione”.
- Ne deriva, secondo questa impostazione, che ‘diritto 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 ...

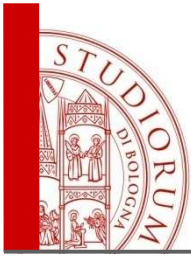
Conseguenza:

- 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.



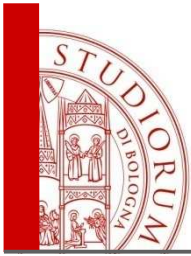
... segue ...

- Accanto al nucleo tradizionale, perciò, la nozione di governo del territorio tende ad abbracciare anche ulteriori ambiti come, ad esempio, quello degli approntamenti infrastrutturali relativi alle reti dei servizi pubblici, specialmente locali, territorialmente rilevanti. Anche se non si tratta di una impostazione neo “pan-urbanistica” (ex 117 cost. “molto” rimane fuori).
- **E’ sul piano qualitativo, però, che si assiste alle maggiori innovazioni.**
- E’ possibile assegnare, infatti, al termine una valenza anche qualitativamente differente che si rifà a quella di **governo delle politiche che hanno una diretta – o più immediata – ricaduta sull’assetto territoriale, riconducibili alle opzioni complesse di carattere spaziale e socio-economico che investono il territorio.**



... segue ...

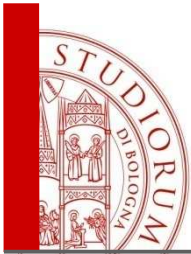
- Governare il territorio, in altri termini, ha a che fare con la definizione di fini ed obiettivi che non si esauriscono nell'immediato, ma si estendono su un arco temporale più ampio.
- In sostanza, sul piano qualitativo, la nozione di governo del territorio sembra trascinare in quella di ***politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa***.
- e ...



... e “pianificazione” ...

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**”.

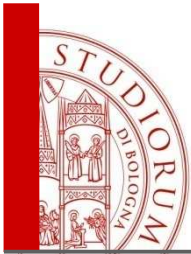


N.B.: Comuni ...

- 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:*

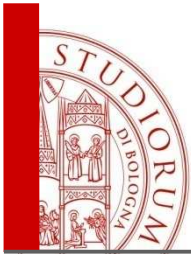
... *omissis* ...

- **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:
- ... Alla città metropolitana sono attribuite ... le seguenti **funzioni fondamentali**:
 - a) **adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
 - b) **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.



3) 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”: PTR ? 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.



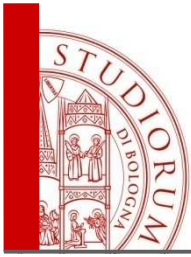
... segue ...

Crisi del modello ...

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

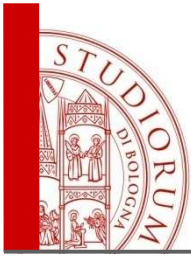
Perché:

- ✓ Opacità premesse conoscitive.
- ✓ Carezza motivazione.
- ✓ Deficit partecipativo - problema legittimazione scelte ...



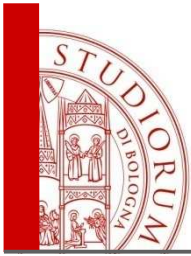
... segue ...

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



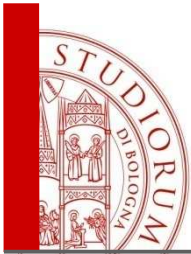
... dalla metà degli anni '90...

- 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.).



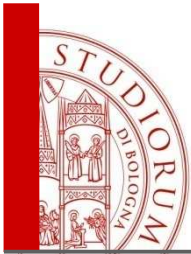
Nell'ordinamento emiliano-romagnolo ...

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



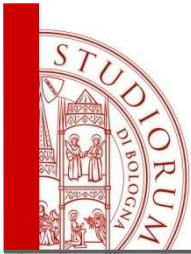
... il P.S.C. ...

- 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. ...

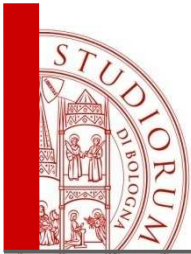
- Art. 29, commi 1 e 2:
- Il Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) contiene le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, ivi comprese le norme igieniche di interesse edilizio, nonché la disciplina degli elementi architettonici 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;



... segue ...

- *b-bis) le modalità di intervento su edificio e impianti per l'efficienza energetica e le modalità di calcolo degli eventuali incentivi per il raggiungimento di livelli prestazionali superiori al requisito minimo di prestazione energetica previsto dalle norme in vigore;*
- *c) gli interventi negli ambiti specializzati per attività produttive di cui al comma 6 dell'art. A-13 dell'Allegato.*

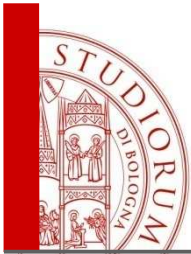
- *2-bis. Il RUE può stabilire, per le parti del territorio specificamente individuate dal PSC, e in conformità alle previsioni del medesimo piano, la disciplina particolareggiata degli usi e delle trasformazioni ammissibili, dettandone i relativi indici e parametri urbanistici ed edilizi.*



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

Articolo 30, comma 1:

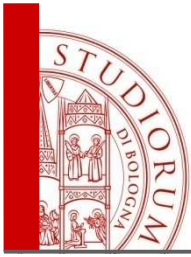
- ***Il Piano Operativo Comunale (POC) è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Trascorso tale periodo, cessano di avere efficacia le previsioni 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 ...

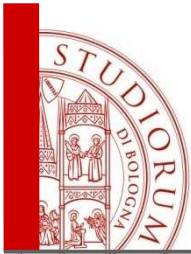
- *a) nel caso di intervento indiretto, non sia stato adottato o presentato il PUA, prescritto dal POC stesso;*
- *b) nel caso di intervento diretto, non sia stata presentata la denuncia di inizio attività ovvero non sia stata presentata domanda per il rilascio del permesso di costruire;*
- *c) nel caso 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.*



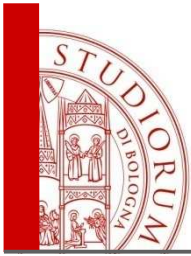
... accordi ex art. 18 ...

- **1. 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 attenersi 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.



... segue ...

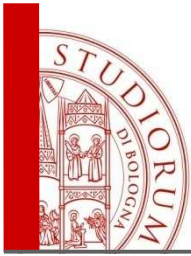
- 2. L'accordo indica le ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale e verifica la compatibilità delle scelte di pianificazione concordate, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3.
- 3. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. La stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo esecutivo dell'ente. L'accordo è subordinato alla condizione sospensiva del recepimento dei suoi contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accede e della conferma delle sue previsioni nel piano approvato.
- 4. Per quanto non disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 2, 4 e 5 dell'art. 11 della Legge n. 241 del 1990.



2007-2008

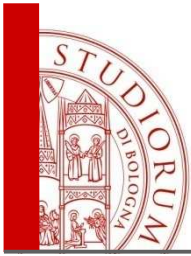
Le “crisi” ...

- finanziaria, economica, sociale ..



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

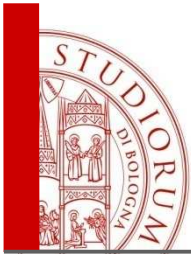
- Di **rigenerazione urbana** si parla ormai da tempo non solo nelle riflessioni delle scienze urbanistiche, architettoniche ed economiche, ma anche nell’ambito della letteratura giuridica e, più in generale, nel dibattito pubblico ...
- Del resto, pur scontando non secondarie difficoltà di inquadramento conseguenti all’ampia varietà delle forme attraverso cui si manifesta nella prassi applicativa, si tratta di una *issue* di cui si rinvergono ormai una pluralità di tracce e riferimenti nella stessa trama positiva di fonte statale e regionale.



... segue ...

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

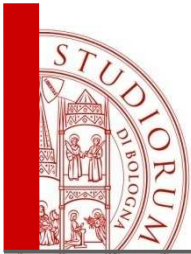
- Punto di partenza è la constatazione che le premesse assiologiche dei processi rigenerativi vanno ascritte ai complessi mutamenti che, segnatamente per effetto delle trasformazioni delle dinamiche socio-economiche di riferimento, hanno reso impellente, se non addirittura “inevitabile”, rivolgere l’attenzione 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 (?).



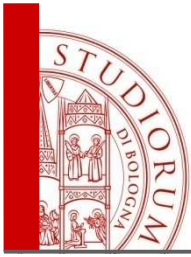
... segue ...

- 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.

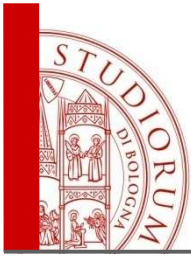


... segue ...

- 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.

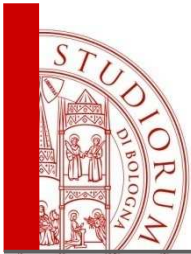
In altri termini ...

- 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.



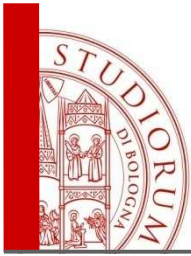
... un esempio ...

- A riprova delle profondi torsioni dell'assetto giuridico e socio-economico di riferimento, un esempio valga per tutti: il “singolare” caso della **rinunzia abdicativa** ai diritti reali ed, in particolare, al **diritto di proprietà immobiliare**.
- Risulta in crescita, infatti, il numero dei **soggetti proprietari di beni immobili che decidono di rinunciare, *sic et simpliciter*, ai propri diritti dominicali**.



... segue ...

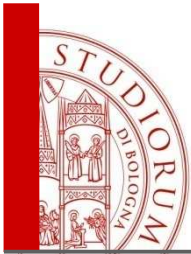
- Tale fenomeno emerge dallo Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C del 21 marzo 2014, recante “*La rinunzia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*”, 6, che “*nasce a seguito di molteplici quesiti pervenuti all’ufficio studi aventi ad oggetto la possibilità da parte del notaio di ricevere atti di rinunzia ai diritti reali, nonché la disciplina e gli effetti dei medesimi*” ...
- ... ed ove si legge che “*il tema in esame risulta essere particolarmente interessante, sia da un punto di vista prettamente teorico e dogmatico, sia da un punto di vista pratico, tanto più in un contesto socio economico, quale quello attuale, in cui atti del genere possono risultare frequenti, stante la crisi economica e la forte pressione fiscale*”.



... alcune conseguenze ...

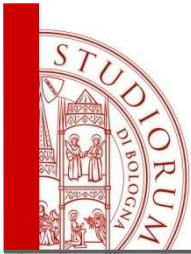
Acquisizione del bene da parte dello Stato ...

- a fronte della natura meramente abdicativa e non traslativa della rinuncia, non si richiede alcuna forma di accettazione da parte dello Stato in ordine all'acquisizione del bene vacante.
- rispetto al bene immobile oggetto della precedente rinuncia, non sembra concepibile un atto di rifiuto da parte dello Stato, essendo il relativo acquisto previsto ed imposto direttamente dall'ordinamento a titolo originario ai sensi dell'art. 827 c.c.



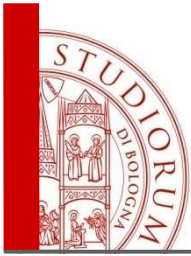
... segue ...

- Muovendo dall'impostazione richiamata, infatti, a seguito della rinuncia abdicativa e non ammettendo che un bene immobile possa divenire *res nullius*, l'ordinamento ne prevede l'acquisto da parte dello Stato.
- Si tratta, in particolare, di una **forma di acquisto a titolo originario che costituisce effetto solo indiretto e mediato della rinuncia**, il cui fondamento si rinviene direttamente nella legge ai sensi dell'art. 827 c.c.



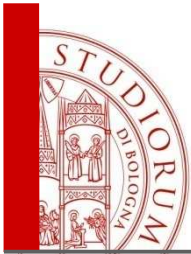
... segue ...

- Va da sé che chi scrive non intende impropriamente sovrastimare la consistenza qualitativa e quantitativa di un fenomeno che, seppur in aumento, seguita ancora a palesarsi in via residuale e comunque quale *extrema ratio* nell'alveo di situazioni soggettivamente ed oggettivamente sfavorevoli rispetto alla conservazione della proprietà di un determinato bene immobile.
- **In un contesto socio-economico contraddistinto anche dalla ridefinizione dei valori immobiliari, tuttavia, resta il fatto che la scelta di rinunciare unilateralmente al diritto di proprietà immobiliare, al netto delle problematiche giuridiche connesse a tale determinazione individuale, dimostra i profondi contorcimenti dell'assetto strutturale del relativo mercato di riferimento.**



5) Verso la riforma della disciplina normativa regionale ...

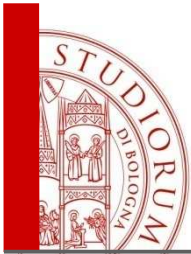
- Rispetto allo scenario descritto, la “20” si rileva ormai inadeguata ...
- Da qui la volontà della Regione di attivare un percorso volto all’approvazione di un Progetto di legge regionale ...



... dalla “bozza” ...

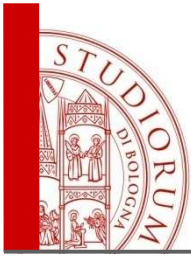
Obiettivi generali:

- a) **contenere il consumo di suolo** quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici;
- b) favorire la **rigenerazione dei territori urbanizzati** e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riguardo alla riqualificazione energetica ed antisismica degli edifici, alle condizioni di vivibilità delle aree urbane, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all’abitazione di cui alla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (*Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo*);
- c) **tutelare e valorizzare il territorio** nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità;
- d) **tutelare e valorizzare i territori agricoli** e le relative capacità produttive agroalimentari, salvaguardando le diverse vocazionalità tipiche che lo connotano;
- e) contribuire alla **tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali** del territorio regionale;
- f) promuovere le **condizioni di attrattività del sistema** regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, **l’innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie**;
- g) perseguire, in generale, la sostenibilità, l’equità e la competitività, nell’evoluzione del sistema sociale ed economico, in modo funzionale al soddisfacimento dei diritti fondamentali inerenti la salute, la sicurezza, l’abitazione, il lavoro e la cultura, delle attuali e future generazioni.



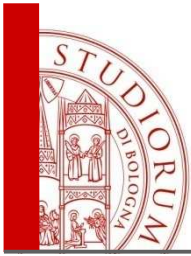
... segue ...

- *La Regione, la Città metropolitana di Bologna, i soggetti di area vasta, i Comuni e loro Unioni esercitano le funzioni di governo del territorio assicurando l'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, nell'osservanza dei principi fondamentali di buon andamento, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di responsabilità, economicità, efficacia, flessibilità e semplificazione dell'azione amministrativa.*



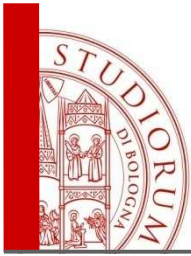
... Consumo di suolo ...

- **Quota complessiva del consumo del suolo ammissibile.**
- Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni per il territorio rurale, di cui all'articolo 35, il consumo di suolo non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali, ad eccezione di quelle necessarie per attivare interventi di rigenerazione di parti significative del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale e per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale.



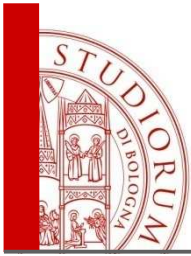
... la rigenerazione urbana ...

- La Regione Emilia-Romagna promuove assieme alla limitazione del consumo del suolo **la rigenerazione dei centri urbani**, per aumentarne l'attrattività attraverso la riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri di sostenibilità, e per accrescerne la competitività con la qualificazione e l'ampliamento dei servizi e delle funzioni strategiche ivi insediati.
- Per realizzare le finalità di cui al comma 1, gli **strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica** disciplinati dalla presente legge, **privilegiano il riuso dei suoli urbani e la loro rigenerazione**, secondo quanto stabilito dal presente Capo



... segue ...

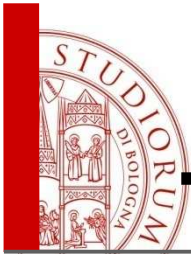
- Per favorire i processi di rigenerazione urbana, ... differenti regimi giuridici che promuovono gli interventi di riuso del territorio urbanizzato rispetto ai nuovi insediamenti, prevedendo:
 - a) incentivi urbanistici ed economico finanziari;
 - b) ulteriori semplificazioni procedurali;
 - c) standard differenziati di qualità urbana ed ecologico ambientale.



... Temporaneità usi ...

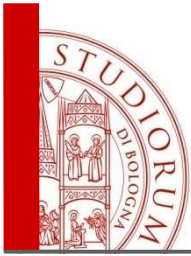
Uso temporaneo:

- Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di significativi contenitori e spazi urbani, dismessi o in via di dismissione, e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, il Comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, l'utilizzazione temporanea di tali edifici, anche per usi diversi da quelli cui sono destinati. L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici concessi in comodato per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico.
- L'avvio dell'uso temporaneo è subordinato alla verifica dell'osservanza dei requisiti igienico sanitari e di sicurezza, non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari interessate ed è attuato, in assenza di opere edilizie, senza titolo abilitativo edilizio.
- **Partecipazione: concorsi di architettura e progettazione partecipata.**



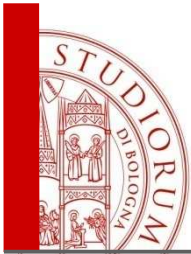
... Conformazione proprietà ...

- Fatto salvo quanto disposto dagli articoli 24 e 37 in merito alla potestà dell'accordo operativo di conformare il diritto di proprietà, gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica non attribuiscono in nessun caso potestà edificatoria agli immobili né conferiscono agli stessi potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto.



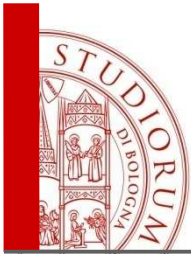
... diritti edificatori ...

- **L'attribuzione di diritti edificatori compete:**
- a) **agli accordi operativi** di cui all'articolo 37, i quali **attuano le previsioni generali del PUG** stabilendo il progetto urbano degli interventi da attuare e la disciplina urbanistica di dettaglio degli stessi, relativa sia agli usi ammissibili, agli indici e parametri edilizi e alle modalità di attuazione sia alla definizione delle dotazioni, infrastrutture e servizi da realizzare o riqualificare e alla loro localizzazione;
- b) **al PUG**, limitatamente alla disciplina degli interventi di ristrutturazione urbanistica e di qualificazione edilizia attuabili per intervento diretto, ivi compreso il riconoscimento degli incentivi urbanistici di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d).



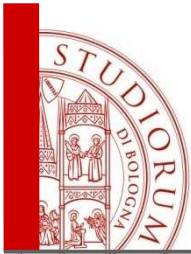
... il PUG ...

- 1. 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;
 - 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.



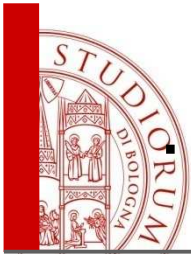
... segue ...

- 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 presente legge.



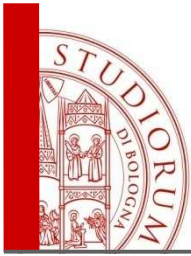
... gli accordi operativi (“a valle” del PUG) ...

- **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.
- 2. 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**



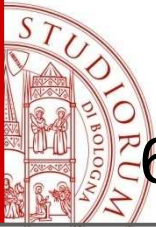
... segue: gli accordi “a monte” del PUG ...

- 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.



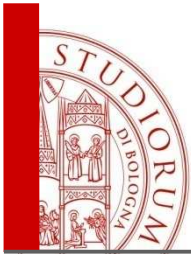
... e la Città Metropolitana?...

- 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.



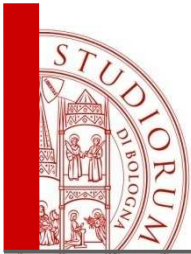
6) Qualche “avvertimento” del giudice amministrativo ...

- 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).*



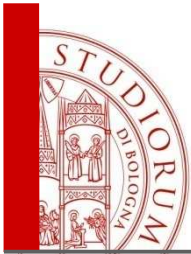
... segue ...

- 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”*.



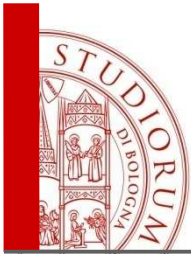
... segue ...

- **“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).



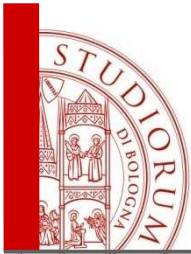
... non solo “ordinato assetto” ...

- 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).



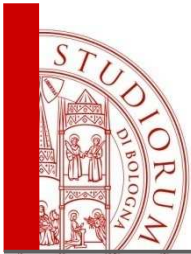
... segue ...

- *“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).*



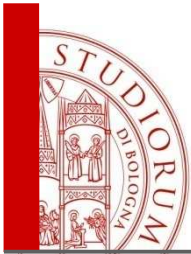
... segue ...

- 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.)*.



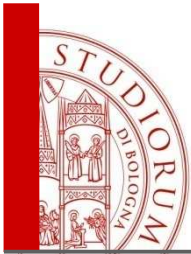
... segue ...

- 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).



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Prof. Avv. Tommaso Bonetti

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Scuola di Giurisprudenza

tommaso.bonetti3@unibo.it

www.unibo.it