

La materia del territorio Disciplina regionale e statale dopo il d.lgs. 112 del 1998

di Rossella Ventura

Sommario

1. Premessa. – **2. La legge regionale n. 20 del 2000. Aspetti innovativi.**
– **3. Le norme statali di principio.** – **4. Il rapporto tra testo unico e leggi regionali.** – **5. Conclusioni.**

1. Premessa

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha completato il processo di decentramento delle funzioni iniziato nel 1972 e proseguito nel 1977 senza produrre significative innovazioni nel settore “territorio ed urbanistica”.

I confini della materia del resto erano già stati definiti dal d.P.R. n. 616 del 1977 che ha incluso l’urbanistica nel settore organico denominato “assetto ed utilizzazione del territorio” e ne ha dato una ampia visione quale “disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”.

Il d.lgs. n. 112 del 1998 opera quindi in un quadro normativo sufficientemente delineato e si limita ad una ricognizione dei compiti di rilievo nazionale e delle funzioni mantenute allo Stato, individuando per il loro svolgimento un meccanismo di raccordo con le Regioni e con gli enti locali attraverso l’intesa in sede di Conferenza Unificata.

La legge regionale n. 3 del 1999, che ha provveduto ad assegnare nell’ambito regionale le nuove funzioni conferite dallo Stato, relativamente alla materia del territorio ha delineato all’art. 93 i principi fondamentali della riforma della legislazione

sulla pianificazione territoriale ed urbanistica, rinviando ad una legge organica la disciplina della materia.

La legislazione regionale all'epoca vigente presentava infatti l'urgente necessità di essere revisionata per affermare i nuovi principi dell'azione legislativa e amministrativa introdotti nell'ordinamento dalla Legge Bassanini n. 59 del 1997 e per indirizzare l'azione di pianificazione verso obiettivi di qualità ambientale, urbana ed insediativa.

2. La legge regionale n. 20 del 2000. Aspetti innovativi

I principi fondamentali della l.r. n. 20 del 2000 sono stati desunti in gran parte dalla appena citata legge statale, dalla legge di riforma delle autonomie locali e dal progressivo affermarsi del piano territoriale quale strumento che comprende e valuta le componenti ambientali, affinché le scelte di trasformazione siano coerenti rispetto alle risorse naturali ed antropiche.

Sono stati applicati alla materia della pianificazione i principi di sussidiarietà, autonomia decisionale, responsabilità, concertazione istituzionale e sostenibilità ambientale che trovano la loro fonte sia nella legislazione statale degli ultimi anni relativa al processo di riforma in senso federalista dello Stato, sia nel dibattito culturale degli urbanisti, sia nei principi della normativa comunitaria.

Conseguentemente la legge regionale di riforma ha superato i principi fondamentali desumibili dalle leggi nazionali vigenti, ritenuti inapplicabili in quanto troppo datati.

La legge regionale riconosce così un ampio spazio alla concertazione quale metodo indispensabile per elaborare i piani generali, il cui strumento principale è rappresentato dalla conferenza di pianificazione nella quale vengono valutati gli atti di pianificazione propedeutici all'elaborazione del vero e proprio piano (quadro conoscitivo, documento preliminare e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale).

La conferenza è un momento istruttorio necessario preliminare all'adozione del piano territoriale regionale, del piano territo-

riale di coordinamento provinciale, del piano strutturale comunale, cioè dei piani generali, nonché dei piani provinciali di settore, nei casi in cui la legge regionale non preveda una speciale disciplina procedimentale.

L'estesa partecipazione alla conferenza è necessaria a garantire la formazione di un approfondito quadro conoscitivo del territorio e la più ampia condivisione delle scelte di pianificazione delineate dall'ente proponente nella prospettiva che un piano condiviso possa essere efficacemente attuato.

La concertazione poi trova nella l.r. n. 20 del 2000 altri strumenti tra cui l'accordo territoriale tra enti pubblici, espressamente previsto per attuare le previsioni dei piani territoriali di coordinamento provinciali. L'accordo territoriale inoltre assume contenuti di perequazione territoriale che consentono il riequilibrio finanziario tra Comuni dotati di risorse derivanti da oneri di urbanizzazione e da entrate fiscali e Comuni sprovvisti di tali risorse, ma dotati di un territorio ricco sotto l'aspetto naturale ed ambientale.

Un secondo aspetto significativo della riforma è rappresentato dalla partecipazione dei privati all'attività di pianificazione.

La l.r. n. 20 del 2000 introduce l'accordo con i privati come strumento attraverso il quale l'ente pubblico (Comune) ed il soggetto privato concordano il contenuto dello strumento di variante urbanistica.

Al riguardo la legge regionale è particolarmente innovativa, se si pensa che il ruolo del privato era limitato alla conclusione della convenzione urbanistica collegata all'attuazione delle previsioni di piano.

È infine interessante sottolineare il ruolo che la legge regionale ha riservato al soggetto privato nell'ambito dell'accordo di programma in variante alla pianificazione, quale strumento finalizzato alla definizione ed alla realizzazione di opere, interventi o programmi di interventi aventi rilevante interesse comunale, provinciale o regionale.

È consentito che i soggetti privati possano assumere l'iniziativa di proporre progetti per la realizzazione di tali opere ed interventi, anche in variante alla strumentazione territoriale

ed urbanistica, prevedendo, in caso di riscontrato interesse pubblico, la convocazione della conferenza preliminare da parte dell'amministrazione con la partecipazione degli stessi proponenti. L'accordo di programma si conclude positivamente con l'assenso unanime dei partecipanti che deve essere ratificato dagli organi consiliari degli enti il cui strumento viene sottoposto a variazione; il decreto del Presidente della Regione o del Presidente della Provincia determina gli effetti di variante dei piani territoriali ed urbanistici.

Il potenziamento del ruolo istituzionale degli enti locali, anche per effetto dell'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, è stato determinate nella scelta operata dalla l.r. n. 20 de 2000 di abbandonare il tradizionale schema procedimentale della fase dell'adozione del piano da parte dell'ente proponente e della successiva fase dell'approvazione da parte dell'ente sovraordinato. Il piano è stato ritenuto un atto da attribuire alla responsabilità dell'ente proponente, affermando però la necessità di garantire la coerenza tra i piani generali.

È necessario premettere che con la nuova disciplina regionale il vecchio piano regolatore comunale è stato superato e sostituito con due nuovi strumenti, il piano strutturale comunale ed il piano operativo comunale, che attengono a due distinti ambiti della pianificazione.

Il primo piano riguarda le scelte strategiche di lungo periodo, gli ambiti delle trasformazioni e la definizione degli elementi non mutabili nel tempo, tra cui quelli attinenti ai vincoli di conformazione del territorio, la definizione dei limiti all'uso e alle trasformazioni del suolo derivanti dalla valutazione delle sue criticità.

Sugli atti propedeutici all'elaborazione di questo piano è prevista la fase di concertazione tra gli enti e le associazioni economiche e sociali, attraverso lo svolgimento della conferenza di pianificazione. È poi previsto un controllo di conformità da parte della Provincia rispetto al proprio piano da esercitarsi comunque anteriormente all'approvazione del piano, atto che spetta al Consiglio Comunale.

Lo stesso meccanismo della concertazione e del controllo è

ripetuto nella l.r. n. 20 del 2000 a proposito del piano territoriale di coordinamento provinciale del quale viene verificata la conformità rispetto al piano territoriale regionale.

Diversamente il piano operativo è un piano di breve periodo (denominato nel linguaggio comune anche piano del Sindaco) in cui sono articolati gli aspetti della pianificazione urbanistica di interesse strettamente comunale relativi alla disciplina degli interventi di trasformazione e riqualificazione del territorio.

In ragione della rilevanza comunale di tali contenuti, questo piano è formato e deciso interamente dal Comune, senza avviare la fase di concertazione con altre Autorità, con il solo intervento delle amministrazioni preposte al rilascio dei pareri obbligatori previsti dalle leggi statali e regionali sugli strumenti urbanistici comunali.

La separazione dei contenuti del piano regolatore generale e la loro assegnazione a due differenti strumenti ha reso possibile affermare un più stretto coordinamento tra atti di pianificazione ed atti di programmazione delle risorse finanziarie. È infatti una finalità del piano operativo comunale quella di assicurare contestualmente sia la realizzazione degli interventi sia la realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture per la mobilità. Per garantire tale finalità è richiesto che le previsioni del piano operativo siano coerenti con il bilancio comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche ed in generale con i programmi comunali settoriali di intervento.

È stato riconosciuto ed ampliato il ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale che oltre ad essere il piano delle tutele paesistiche ed ambientali si configura come piano che definisce l'assetto del territorio rispetto alle scelte di pianificazione di livello sovracomunale.

In sintesi la legge regionale ha affermato che alcune scelte ed alcuni aspetti della pianificazione sono da affrontare a livello provinciale, in quanto attinenti alla cura di interessi di area vasta.

In tale prospettiva sono stati demandati al piano provinciale la definizione degli ambiti e dell'assetto infrastrutturale ed urbanistico degli insediamenti produttivi sovracomunali e dei poli

funzionali, entrambi caratterizzati da effetti sociali, territoriali ed ambientali che interessano il territorio di più Comuni.

Per completare infine il quadro delle innovazioni occorre accennare al ruolo conferito agli strumenti di pianificazione i quali, oltre a regolare le tutele e l'urbanizzazione, devono elaborare un modello di sviluppo compatibile e assicurare un uso compatibile delle risorse naturali secondo il criterio della sostenibilità ambientale e territoriale.

A tal fine la legge regionale aggiunge tra gli atti del piano un documento, denominato "valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale", che concorre alla definizione delle scelte del piano essendo finalizzato ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle scelte, consentendo così di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle più rispondenti agli obiettivi della sostenibilità. Tale valutazione individua inoltre le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l'incremento delle criticità ambientali e territoriali già presenti ed i potenziali impatti negativi delle scelte operate⁽¹⁾.

Si tratta di un elaborato destinato a mutare nei suoi contenuti e ad implementarsi in relazione alla fase di formazione del piano arricchendosi progressivamente durante tutto il processo di pianificazione.

3. *Le norme statali di principio*

La legge regionale ha dunque completamente rinnovato la materia, superando i principi fondamentali della legge statale, risalente al 1942, secondo i quali, sinteticamente, i Comuni devono dotarsi di un piano regolatore generale, quale strumento che comprende sia i vincoli conformativi del territorio sia i vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione, che deve essere ap-

(1) Si veda in proposito la deliberazione del Consiglio regionale 4 aprile 2001, n. 173 che ha approvato l'atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione.

provato secondo il modello procedimentale dell'atto complesso ineguale, che è elaborato secondo il criterio delle zone monofunzionali e con il rispetto di standard fissati di tipo quantitativo.

La legge dell'Emilia-Romagna, come le leggi di altre Regioni, hanno supplito alla carenza di una legge quadro ed anzi hanno fornito alla stessa i principi fondamentali della materia. Ciò è dimostrato dal testo di legge "Lorenzetti", presentato nella passata legislatura alla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, i cui principi istituzionali e disciplinari erano perfettamente coerenti rispetto a quelli della legge regionale n. 20 del 2000.

L'esigenza di una legge statale di principi è oggi confermata dal nuovo Titolo V della Costituzione che, nel ripartire i poteri legislativi, ha indicato la materia del «governo del territorio», tra quelle di competenza regionale concorrente da esercitarsi secondo i principi fondamentali definiti dalla legislazione statale.

Occorre osservare che la denominazione della materia "governo del territorio" è sostitutiva di quella precedente, "urbanistica", il cui ambito, definito dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, comprendeva, oltre all'assetto ed all'incremento dei centri abitati, la disciplina dell'uso delle restanti parti del territorio, inclusa la regolazione degli aspetti di salvaguardia del suolo e di protezione dell'ambiente.

Sulla base dell'estensione disciplinare della materia, la precedente legge regionale n. 47 del 1978, ora abrogata e sostituita, aveva individuato delle zone di tutela e dettato una disciplina che aveva come obiettivo la protezione dell'ambiente naturale, limitando fortemente gli interventi di trasformazione.

La recente legge regionale n. 20 del 2000 include tra i contenuti strategici della pianificazione il sistema ambientale. La legge dispone poi che la salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico costituisce una finalità dei piani ed anzi il miglioramento della qualità ambientale del territorio è condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economico. In relazione a tale finalità la legge regionale introduce, come sopra detto, la preventiva verifica di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di pianificazione.

Con la recente riforma del Titolo V della Costituzione la materia della “tutela dell’ambiente” è stata inclusa tra quelle di esclusiva competenza statale, nonostante sia considerata fino ad oggi nella potestà legislativa concorrente.

Si può quindi dubitare che la riforma costituzionale abbia ampliato l’autonomia legislativa regionale nella materia del “governo del territorio”, anzi potrebbe averne ristretto il campo.

La legge di principi potrebbe essere quindi una sede idonea per definire se e quali aspetti della tutela dell’ambiente possono formare oggetto di disciplina regionale, tenuto conto che, tale materia interferisce, oltre che con quella del governo del territorio, anche con la tutela della salute sulla quale, allo stesso modo, è previsto, nel nuovo testo dell’art. 117 della Costituzione, l’esercizio della potestà legislativa regionale concorrente.

4. Il rapporto tra testo unico e leggi regionali

Nella materia dell’edilizia, considerata parte dell’urbanistica, le Regioni hanno assistito ad un processo, esattamente contrario all’emanazione di norme quadro, di puntuale riordino della disciplina vigente che di fatto lascia assai pochi spazi di innovazione alla legislazione regionale.

Con il recente Testo Unico in materia edilizia il Governo è intervenuto a riordinare la normativa sui titoli abilitativi e sull’agibilità degli edifici e la normativa tecnica dell’attività edilizia fino ad oggi disciplinata da una caotica quantità di norme sparse ed inserite in testi di varia natura e di contenuto eterogeneo.

L’operazione trova il suo fondamento nella delega che è stata conferita al Governo dall’art. 7 della legge n. 50 del 1999, che prevede l’emanazione di testi unici volti al “riordino delle norme legislative e regolamentari” nelle materie di cui all’art. 20 della legge 59/1997.

L’art. 20 ha riguardo all’emanazione di regolamenti di delegificazione per disciplinare le materie e i procedimenti elencati nell’allegato 1 che include al n. 105 il procedimento per il rila-

scio della concessione edilizia ed al n. 112-quinquies il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità.

È stato approvato e pubblicato un Testo Unico che comprende norme legislative, norme regolamentari delegificate e norme regolamentari.

Sotto l'aspetto dei contenuti il nuovo corpo normativo si presenta fortemente innovativo e l'opera di riordino ha interessato anche disposizioni legislative non aventi natura procedimentale ed organizzativa. Basti pensare alla riduzione a due dei titoli abilitativi (permesso a costruire e denuncia di inizio attività), con conseguente abbandono dell'autorizzazione edilizia.

Le norme del Testo Unico si connotano inoltre per il loro estremo dettaglio che rende difficoltoso l'intervento legislativo della Regione; infatti l'estrema puntualità della disciplina rende complessa l'individuazione dei principi fondamentali della materia, costituenti il fondamento dell'azione legislativa regionale. Il Testo Unico ha inoltre l'effetto di rinnovare le disposizioni legislative nello stesso riordinate e confermate, facendo venire meno la ragione stessa di un ulteriore intervento organico delle Regioni.

È riconosciuto alle Regioni uno spazio ristretto per l'esercizio del potere legislativo in una materia, compresa nell'urbanistica, sulla quale è vigente una legislazione regionale anche innovativa rispetto ai contenuti del Testo Unico, che rischia di essere inapplicata con l'entrata in vigore del medesimo.

Si è palesato infatti, sin dalle iniziali fasi della sua elaborazione, un contrasto tra il Testo Unico e le leggi regionali.

In particolare il contrasto ha riguardato le leggi regionali della Toscana e della Lombardia che hanno affrontato in modo innovativo la disciplina del settore delle trasformazioni edilizie, superando il principio, posto dall'art. 1 della legge n. 10 del 1977, secondo il quale ogni intervento di trasformazione del suolo necessita del preventivo rilascio della concessione edilizia.

È stata introdotta negli ordinamenti di dette Regioni la cosiddetta "super DIA": che consiste nella possibilità di realizzare interventi di trasformazioni del suolo – anche di nuova costruzione – attraverso la denuncia di inizio attività purché contenente la

certificazione di conformità del progetto da parte del professionista abilitato.

Nella Regione Toscana la liberalizzazione è condizionata alla previsione nei piani urbanistici attuativi di una dettagliata disciplina dei contenuti (planovolumetrici, costruttivi, tipologici e formali) degli interventi da realizzare.

Nel corso dell'elaborazione del Testo Unico, le Regioni a difesa della propria autonomia hanno chiesto di poter individuare con legge ulteriori interventi (oltre a quelli stabiliti dallo stesso Testo Unico) da realizzare attraverso la denuncia di inizio attività, ma l'osservazione non è stata accolta in quanto avrebbe comportato il superamento di un principio della normativa statale vigente non consentito peraltro dai limiti della delega conferita al Governo per la stesura del Testo Unico.

La questione non è a tutt'oggi definita essendo in discussione un disegno di legge che va nella stessa direzione delle leggi regionali e che pertanto allarga il campo degli interventi realizzabili con denuncia di inizio attività, conferendo nel contempo al Governo la delega ad apportare al Testo Unico, appena pubblicato, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni introdotte dallo stesso provvedimento legislativo.

5. Conclusioni

Successivamente al d.lgs. n. 112 del 1998, la legge di riforma della Costituzione ha riaperto la questione circa la definizione della materia, di competenza regionale, ora rientrante nella nuova nozione di "governo del territorio". Infatti mentre nella "previgente" definizione di "urbanistica" erano compresi anche gli aspetti relativi alla protezione dell'ambiente, oggi non pare più assicurata al "governo del territorio" la stessa estensione per effetto della inclusione della tutela dell'ambiente tra le materie di competenza riservata allo Stato.

Anche recentemente la Corte Costituzionale ⁽²⁾ si è pronun-

(2) Corte Cost. 7 ottobre 1999, n. 382, in *Cons. Stato*, parte II, p. 1434.

ciata sulla definizione di urbanistica, ritenendo legittima la legge regionale Veneto che impone all'Ente elettrico nazionale valori di campo magnetico estremamente più rigidi di quelli prescritti dalla normativa statale per le linee elettriche aree con tensione pari o superiore a 132 Kv, quando le stesse sorvolino aree destinate negli strumenti urbanistici a costruzioni residenziali, scolastiche e sanitarie. Secondo la Corte la disposizione della legge del Veneto si mantiene all'interno della potestà legislativa regionale in materia di sanità ed urbanistica "(quest'ultima intesa in termini di governo del territorio e di protezione dell'ambiente secondo la definizione dell'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)".

Pare pertanto necessario chiarire l'ambito della materia "governo del territorio", confermando la precedente definizione secondo la quale la competenza in materia di "urbanistica" è esercitata in stretto collegamento con la materia relativa alla protezione dell'ambiente.

Inoltre, dopo l'emanazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e quando già era in stato di avanzata discussione la riforma costituzionale, è stata portata a termine la redazione del Testo Unico che ha comportato il riordino di norme statali di dettaglio nel settore delle trasformazioni edilizie che diversamente, per l'indubbia connessione con il "governo del territorio", si presta ad essere regolato dalle Regioni sulla base della legislazione di principi.

A differenza della legge quadro, la dettagliata disciplina ha prodotto un forte impatto sulla legislazione regionale vigente, determinando un chiaro contrasto tra la norma regionale e la norma statale sopravvenuta, la cui soluzione è affidata ad un provvedimento di prossima approvazione.

Resta comunque indubbia l'interferenza del provvedimento statale nell'area normativa di competenza della legge regionale.