

## **Conclusioni**

---

---

*Giorgio Cugurra \**

Le considerazioni che seguono saranno di sintesi soltanto perché saranno brevi. In realtà, per cogliere i frutti di questo seminario di studio, occorrerebbe più tempo e, sicuramente, più competenza di quella posseduta da chi vi parla.

Il prof. Dugato ha fatto alla nuova legge urbanistica regionale quello che, a mio avviso, è un gran complimento: ha definito il testo normativo una “legge ponte”.

La locuzione “legge ponte” evoca a tutti noi un’altra legge e cioè la legge statale n. 765 del 1967. Con questa locuzione si intendeva dire che si trattava di una legge transitoria, destinata a durare poco tempo, per essere poi sostituita da un testo normativo più organico.

In realtà, la “legge ponte” del 1967 (come a suo tempo mise in luce Federico Spantigati) è una legge tutt’altro che provvisoria. È una legge fondamentale, la quale ha rappresentato uno spartiacque fra la legge urbanistica del 1942 (formalmente completa ma rimasta in gran parte inapplicata nella precaria situazione del dopoguerra) e forme di disciplina del territorio meno affidate alla rigida gerarchia dei piani.

I tempi e le esigenze sono ora diversi ma ciò non toglie che la definizione “legge ponte” si adatti ad un testo normativo la cui dichiarata ambizione è quella di promuovere la transizione da una disciplina che riguarda soltanto le trasformazioni urbanistiche ed edilizie ad una disciplina che colleghi tali trasfor-

---

(\*) Professore ordinario di diritto amministrativo presso l’Università degli studi di Parma.

mazioni alle più generali esigenze di sviluppo economico del territorio.

Tanto premesso farei alcune considerazioni.

La prima considerazione riguarda il particolare periodo nel quale stiamo vivendo. Possiamo parlare di transizione da diversi punti di vista.

È significativo che durante tutto il dibattito quasi nessuno abbia fatto cenno alla circostanza che tuttora esiste una legge urbanistica statale, la quale detta alcuni principi fondamentali della materia, che sono vincolanti per la legislazione regionale. Tutti coloro che sono intervenuti hanno parlato come se la legge statale non ci fosse. Nessuno, per esempio, si è chiesto se il principio statale della divisione del territorio comunale in zone omogenee sia compatibile con forme di disciplina relative a singoli comparti e, quindi, non omogenee; così come nessuno si è chiesto se la disciplina regionale più recente rispetti sempre il principio della legge statale secondo cui i piani urbanistici sono atti amministrativi a complessità ineguale, il cui contenuto è di competenza soprattutto dell'amministrazione comunale che li adotta, piuttosto che dell'amministrazione provinciale, che li approva.

Questo principio, fondamentale per la legge statale, è messo in ombra da talune norme della legge regionale, le quali sembrano enfatizzare il ruolo di altre amministrazioni locali.

Lo strano è che, di questo fenomeno di amnesia circa l'esistenza di una legge urbanistica statale e dei suoi principi, è vittima anche il legislatore statale più recente.

Questo legislatore, quando si trova a dettare norme relative a specifici settori, sembra avere come punto di riferimento i principi desumibili dalla legislazione regionale piuttosto che quelli della propria legislazione.

La verità è che la legge urbanistica statale e le leggi urbanistiche regionali più recenti sono differenti non solo per il periodo storico nel quale sono state promulgate ma, soprattutto, perché il loro contenuto si ispira a presupposti culturali diversi.

Alla base della legge del 1942 c'è una cultura di tipo razionalista, la quale si esprime attraverso la gerarchia dei piani.

Alla base della legislazione urbanistica recente c'è una visione non più statica ma dinamica della trasformazione del territorio.

In quest'ottica, il piano generale non è più un documento valido all'infinito ma, indicando esso gli obiettivi di trasformazione di lungo periodo, presuppone che il contenuto di tale trasformazione si adatti alle esigenze concrete (anche di prospettiva privata) che si manifestano nel tempo.

La legislazione urbanistica statale è una legislazione che pone al centro della sua attenzione la proprietà fondiaria. La disciplina del 1942 esprime la tensione dialettica fra la potestà dell'amministrazione pubblica di predeterminare le modalità di trasformazione del territorio e la tutela che deve essere garantita ai proprietari delle aree. Tutte le problematiche delle quali ci siamo occupati in questi ultimi decenni (da quella dello scorporo della facoltà di edificare dal diritto di proprietà a quella dei vincoli a carattere espropriativo) ruotano intorno a questo tema.

La legislazione regionale più recente non pone al centro della sua attenzione la proprietà fondiaria. Essa ha come proprio interlocutore ideale l'impresa che opera nel campo della trasformazione urbana. Siamo passati, quasi senza accorgercene, da una disciplina della proprietà urbana ad una disciplina dell'impresa di trasformazione del territorio. Tanti istituti della legislazione regionale più recente (e questo vale, in particolare, per la nostra legge 6/2009) trovano la loro giustificazione nel rilievo riservato all'impresa piuttosto che in quello riservato alla proprietà.

Tutte le ipotesi di concorsualità finalizzate alla determinazione del contenuto dei piani urbanistici sono norme dettate per le imprese. Esse sono poste a garanzia del principio della concorrenza e cioè di un principio che riguarda non i proprietari ma gli imprenditori.

La centralità dell'impresa è resa ancora più evidente da un

altro profilo, del quale oggi non si è parlato ma che rappresenta il punto di congiunzione fra le problematiche della legislazione urbanistica e quelle dei contratti pubblici. Mi riferisco al tema delle opere di urbanizzazione a scomputo.

Come è noto, dopo una sentenza della Corte di giustizia europea che risale al 2001 e che riguarda il nuovo insediamento della Bicocca, si è affermato il principio in forza del quale la ditta lottizzante, che realizza le opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione, ha l'obbligo di individuare l'impresa esecutrice mediante procedura ad evidenza pubblica.

Di questo tema, probabilmente, non sono state ancora valutate del tutto sia le implicazioni teoriche che le ricadute pratiche. Ai fini del nostro discorso, si tratta di un'ulteriore dimostrazione del fatto che l'attenzione si sta spostando dal campo della proprietà fondiaria al campo dell'impresa.

Questo anche perché si tratta di un mutamento imposto dalla giurisprudenza comunitaria in materia di concorrenza.

Si può dire anche di più e cioè che gli obblighi derivanti dalla legislazione sulle opere di urbanizzazione a scomputo esaltano il ruolo dell'impresa di dimensioni consistenti e finiscono col rendere marginale il ruolo dell'impresa di piccole dimensioni.

Le difficoltà di eseguire le opere di urbanizzazione previa procedura ad evidenza pubblica riguardano non tanto l'imprenditore che realizza grandi progetti di trasformazione urbana ma il piccolo impresario che realizza lottizzazioni di dimensioni circoscritte e che è abituato a eseguire da solo le relative infrastrutture.

Il tema delle opere di urbanizzazione a scomputo è emblematico del progressivo passaggio da una legislazione urbanistica per la quale l'interlocutore dell'amministrazione è il proprietario dell'area ad una legislazione per la quale l'interlocutore dell'amministrazione non è neppure l'impresa in genere ma la grande impresa che investe nel campo della trasformazione urbana.

La stessa problematica relativa alla conformazione della proprietà edilizia acquista un significato diverso alla luce di questa nuova prospettiva che vede l'impresa e non più la proprietà come interlocutore privilegiato dell'amministrazione. Lo stabilire se un vincolo abbia carattere conformativo o carattere espropriativo è fondamentale ove, dalla qualificazione, dipenda la capacità edificatoria sulla base di criteri predeterminati per zone omogenee.

Se però le zone omogenee non esistono quasi più, se la capacità edificatoria e i relativi oneri non sono più uguali per tutti ma dipendono dalla disciplina dettata per quella particolare porzione di territorio e dagli accordi eventualmente intervenuti con l'imprenditore che realizza l'intervento di trasformazione, se anche l'indennità di espropriazione può essere sostituita da un diritto edificatorio suscettibile di essere speso su un'area diversa o, addirittura, di essere messo in commercio, se tutto questo è vero, ecco che anche la distinzione fra vincoli conformativi e vincoli espropriativi (sulla quale si sono spesi fiumi di inchiostro) se non perde del tutto la sua originaria importanza merita quanto meno di essere rimeditata.

Così come merita di essere studiato, più di quanto non si sia fatto finora, il rapporto fra le forme diversificate di disciplina del territorio (si pensi alla quasi scomparsa delle zone omogenee e alla possibilità di differenziare gli oneri) con l'obbligo, che comunque permane (ma che, anzi, è rafforzato) di rispettare il principio di legalità e le regole dell'imparzialità amministrativa.

Una volta venute meno le zone omogenee e una volta introdotto il principio della capacità edificatoria variabile e della variabilità degli oneri previsti per ciascun comparto, è evidente che molte convinzioni tradizionali (sulle quali tuttora insiste la giurisprudenza) meritano di essere rivisitate.

Il riferimento alla moltiplicazione della capacità edificatoria e alla diversificazione degli oneri ci conduce al tema degli accordi con i privati relativi al contenuto dei piani urbanistici.

Del tema degli accordi ci ha parlato, con la consueta bravu-

ra, il prof. Sciullo, che ha messo in evidenza, in particolare, il rapporto che deve intercorrere fra l'accordo stipulato ai sensi dell'art. 18 della legge urbanistica regionale e il piano urbanistico cui tale accordo inerisce.

Il primo deve logicamente precedere il secondo, ma non può vincolarne il contenuto. In quest'ottica, l'accordo con il privato diventa una proposta che la Giunta municipale formula al Consiglio comunale cui spetta l'adozione del piano e che potrà, dunque, pure disattenderla. Questo è un profilo fondamentale, sul quale mi sembra che le modifiche apportate dalla legge regionale 6/2009 siano idonee a fugare, se non tutte, almeno alcune delle perplessità che erano sorte sotto il vigore della precedente disciplina.

Gli accordi fra privati e pubblica amministrazione sono previsti dall'art. 18 della legge urbanistica regionale e sono richiamati dal successivo art. 30. Questa norma contempla la possibilità che il contenuto dell'accordo sia recepito nel piano operativo comunale all'esito di una procedura concorsuale.

Alla procedura possono prendere parte sia i proprietari delle aree che aspirano all'inclusione nel Poc sia soggetti diversi dai proprietari delle aree, i quali aspirano a vedere recepito un loro progetto di trasformazione del territorio.

L'art. 18 della legge regionale, a sua volta, richiama l'art. 11 della legge 241/1990.

Questa norma, nella sua formulazione più recente, postula che la negoziazione sia preceduta da una determinazione, circa la sua rispondenza all'interesse pubblico, dell'organo competente all'adozione del provvedimento finale.

Degli accordi *ex art. 18* si è fatto, nella nostra Regione, un uso forse eccessivo e, comunque, tale da ingenerare la convinzione che ci sia una sorta di equiordinazione fra l'amministrazione cui spetta l'approvazione del piano e il privato che aspira a vedere presa in considerazione la sua proposta.

Prima dell'entrata in vigore della legge regionale 6/2009 i problemi rimasti aperti erano molti.

Ci si chiedeva, in particolare, quale fosse il residuo spazio

di discrezionalità rimasto al Consiglio comunale, visto che il contenuto del piano operativo da adottare era predeterminato dall'esito di una procedura concorsuale cui lo stesso Consiglio comunale non aveva preso parte.

Ci si chiedeva come il Consiglio comunale (e cioè l'organo cui spetta l'assunzione del provvedimento finale) potesse preventivamente autorizzare una negoziazione della quale non conosceva il contenuto.

Ci si chiedeva, in sostanza, se lo spazio riservato agli accordi non comportasse una alterazione degli equilibri delle competenze amministrative a tutto favore dell'organo di amministrazione attiva o addirittura degli organi di gestione.

Circa questi dubbi, il mio parere è che la nuova legge urbanistica regionale alcune risposte le dia.

In primo luogo, si stabilisce che l'accordo non è ammesso in ogni caso ma soltanto quando ci siano ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale. Si può ricorrere all'accordo quando l'interesse pubblico concreto avuto di mira dall'amministrazione può essere meglio raggiunto mediante l'esercizio del potere amministrativo in forma negoziale piuttosto che in modo unilaterale. Non ci sarebbe stato bisogno di specificarlo ma è bene che lo si sia fatto, vista la prassi interpretativa maturata sotto il vigore della precedente formulazione della norma.

In secondo luogo, si stabilisce che la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo esecutivo e che la sua validità è sospesa fin tanto che il contenuto non è recepito nelle deliberazioni di adozione e di approvazione del piano urbanistico cui accede. L'accordo fa parte non del procedimento di adozione e di approvazione del piano ma di un autonomo sub-procedimento all'esito del quale la Giunta municipale adotta la proposta da presentare al Consiglio comunale. In questo modo è rispettato pure l'art. 11 della legge 241/1990 (nella sua formulazione aggiornata). La determinazione preventiva circa la convenienza pubblica dell'accordo è assunta, infatti, dalla Giunta e cioè dall'organo cui compete

l'elaborazione della proposta di piano, che è l'atto finale del sub-procedimento cui l'accordo inerisce. L'accordo è immediatamente impegnativo per il privato che lo sottoscrive. È vincolante per la Giunta municipale limitatamente al fatto che sussiste l'obbligo di includerlo nella proposta di piano da presentare al Consiglio. Non è invece vincolante per il Consiglio, il quale potrà legittimamente disattenderlo, col solo obbligo di motivare congruamente le ragioni per le quali reputa di non poter condividere un accordo col privato che la Giunta ha già giudicato conveniente per l'interesse pubblico.

Se la Giunta, dopo aver aderito all'accordo, non lo include nella propria proposta di piano, in questo caso può parlarsi di inadempienza dell'amministrazione nei confronti del privato.

Se il Consiglio comunale disattende la proposta di piano della Giunta, non può parlarsi di inadempienza, dato che il Consiglio non è vincolato da un accordo che non ha né sottoscritto né ha concorso a elaborare, sicché il suo unico obbligo è quello di motivare compiutamente.

Il prof. Sciullo ha opportunamente richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 11 della legge 241/1990 è anche una norma sulla giurisdizione, dato che attribuisce alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie che nascono dagli accordi. Ai nostri fini, è importante ricordare che l'art. 11 disciplina pure la possibilità dell'amministrazione di recedere dall'accordo ove ciò sia giustificato dalla sopravvenienza di altri interessi pubblici. Alcuni autori (per esempio Stefania Vasta) reputano che, in realtà, più che di un recesso, si tratti di una revoca dell'atto amministrativo il cui contenuto sia stato negoziato col privato.

C'è da chiedersi come questi principi operino nella problematica della quale ci stiamo occupando.

A mio avviso, fin tanto che la proposta della Giunta municipale non sia stata fatta propria del Consiglio, la stessa Giunta può sempre revocare il relativo atto, a condizione che ci siano (e che vengano compiutamente esposte) le ragioni sopravvenute di interesse pubblico previste dall'art. 11.

Se, invece, la proposta della Giunta è stata recepita dal Consiglio, il quale ha approvato il piano urbanistico cui l'accordo accede, in tal caso vengono in evidenza altri principi e, in particolare, quelli relativi ai limiti alla possibilità di apportare varianti urbanistiche ove il privato abbia maturato, nei confronti dell'amministrazione, affidamenti qualificati.

Mi sono soffermato sull'accordo perché, come tutti sappiamo, si tratta di uno degli istituti più utilizzati nella pratica. Concordo pienamente col prof. Sciullo sul fatto che la nuova legge consente di chiarire alcuni aspetti problematici dell'originaria disciplina dell'istituto e che, pertanto, da questo punto di vista, merita apprezzamento.

La legge regionale 6/2009 non si limita a modificare la legge 20/2009. Tutta la prima parte della legge n. 6 è dedicata alla modifica (oserei dire alla rivitalizzazione) della legge regionale 19/1999 recante norme in materia di riqualificazione urbana. Si tratta di una scelta quanto mai meritevole di apprezzamento.

Non si consegue l'obiettivo del risparmio del territorio del quale ci ha parlato il dott. Santangelo se non si forniscono all'amministrazione pubblica strumenti idonei per il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente.

Nel campo della riqualificazione urbana tornano in evidenza gli accordi con i privati e il ruolo di interlocutore privilegiato assunto dall'impresa che opera per la trasformazione del territorio. Se c'è un settore nel quale è necessario ricercare la collaborazione degli imprenditori privati questo è il settore della riqualificazione delle aree urbane degradate.

L'esperienza di questi anni ci ha insegnato che è problematico, se non addirittura impossibile, conseguire risultati di riqualificazione procedendo sulla base di strumenti urbanistici elaborati in modo esclusivamente unilaterale.

Senza forme di trasparente collaborazione fra poteri pubblici e imprenditoria privata l'obiettivo della riqualificazione di molte aree degradate delle nostre città è un obiettivo oltremodo difficile da conseguire.

In quest'ottica, pare meritevole di particolare apprezzamento

l'attenzione dedicata, dall'art. 6 della legge 6/2009, alla società di trasformazione urbana. Si tratta di una modifica apparentemente di poco conto ma, in realtà, rilevante.

Le società di trasformazione urbana, come è noto, sono forme di collaborazione fra potere pubblico e soggetti privati disciplinate, in via generale, dall'art. 120 del d.lgs. 267/2000. La norma statale stabilisce che il socio privato della società di trasformazione urbana è scelto mediante procedure ad evidenza pubblica. A suo tempo, una circolare del Ministro dei lavori pubblici aveva chiarito che poteva prescindere dalla procedura pubblica per i soci privati che fossero proprietari di aree incluse nel perimetro di trasformazione e che conferissero tali aree alla società.

Il Tar Umbria ha, a suo tempo, ritenuto la circolare ministeriale in contrasto con l'obbligo generalizzato di scelta del socio privato attraverso una procedura ad evidenza pubblica. A seguito anche di questa sentenza (peraltro ineccepibile alla luce della norma statale) il modello di partenariato pubblico-privato rappresentato dalla società di trasformazione urbana stenta a decollare, dovendosi far luogo a defatiganti procedure per l'acquisizione delle aree private incluse nel perimetro del progetto di riqualificazione.

Su questa situazione l'art. 6 della nuova legge urbanistica regionale interviene per due aspetti.

Prima di tutto, si stabilisce che il socio privato, da scegliersi mediante procedure ad evidenza pubblica, può essere pure un socio operativo e cioè un imprenditore in possesso dei requisiti per l'esecuzione dei lavori. Questo è in linea con la più recente giurisprudenza, anche comunitaria, in tema di organismi societari a carattere misto.

In secondo luogo, si stabilisce (questa volta con legge e non con circolare) che il proprietario degli immobili ricadenti nell'ambito di riqualificazione può diventare socio tramite il conferimento alla società del bene e all'esito non già di una procedura ad evidenza pubblica bensì di una procedura ne-

goziale volta a definire le forme della sua partecipazione al programma.

Si tratta, a mio avviso, di due modifiche apprezzabili per chi auspichi la piena utilizzazione di questa originale forma di partenariato fra potere pubblico e imprenditoria privata.

Restano ovviamente aperti altri problemi di carattere generale relativi alla società di trasformazione urbana, a cominciare da quello della sua natura giuridica.

Certo è che, senza le modifiche legislative sulle quali si è richiamata l'attenzione, quell'originale modello di partenariato pubblico-privato rappresentato dalla società di trasformazione urbana rischia di non poter conseguire gli scopi di riqualificazione che ne hanno suggerito l'introduzione.

Altro aspetto problematico è quello dell'accordo di programma.

Abbiamo ascoltato le osservazioni critiche riservate dal dott. Preziosi sulla disciplina dell'istituto dell'accordo di programma nella nuova legge urbanistica regionale. E, in effetti, se si pongono a confronto il nuovo e il vecchio testo dell'art. 40 si notano alcune sostanziali diversità.

La prima diversità risiede nel fatto che, fra gli interventi dichiarati assentibili mediante accordo di programma, non ci sono più i progetti di iniziativa privata ritenuti di rilevante interesse pubblico. L'accordo di programma pare suscettibile di utilizzazione soltanto per le opere pubbliche. In questo modo, il legislatore regionale sembra essersi voluto adeguare a quanto recentemente stabilito dal Tar di Parma, il quale ha ritenuto che gli interventi privati contemplati dalla legge fossero solo quelli strumentali alla realizzazione di opere pubbliche. Non si è tenuto conto del fatto che la sentenza del Tar di Parma è stata annullata dal Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che pure gli interventi di iniziativa privata siano suscettibili di approvazione mediante accordo di programma a condizione, ovviamente, che sia riconosciuta la loro piena rispondenza a finalità proprie anche

dell'amministrazione. Si trattava dell'ampliamento di un impianto produttivo e cioè di un intervento cui la legge statale riconosce valenza di interesse pubblico primario e per la cui realizzazione il d.P.R. 447/1998 prevede una procedura urbanistica semplificata che la legge regionale (all'art. A-14-*bis*) sostanzialmente riproduce.

Altro punto da considerare è la previsione secondo cui la ratifica consiliare dell'assenso del sindaco all'accordo di programma deve intervenire entro trenta giorni a pena di decadenza.

È difficile intendere la *ratio* di questa perentorietà, se si pensa che, per la giurisprudenza, la ratifica è valida purché intervenga prima del provvedimento finale di approvazione dell'accordo e che il termine risponde non già all'interesse del Comune bensì a quello delle altre parti dell'accordo, i cui impegni sono subordinati al fatto che la variante venga tempestivamente ratificata.

Altra importante novità riguarda le dotazioni da cedere al Comune per la realizzazione di edilizia residenziale sociale. Anche su questo profilo la discussione è stata vivace.

Come è noto, una recente legge finanziaria ha arricchito il catalogo delle dotazioni da cedere al Comune, includendo, fra le opere di urbanizzazione, pure le aree destinate alla realizzazione di edifici residenziali sociali.

La legge regionale quantifica in ragione del 20% della superficie disponibile l'obbligo di cessione, con l'importante novità che le aree cedute possono essere conferite in diritto di superficie all'originario proprietario, il quale realizza gli interventi.

Qui i problemi (forse anche di costituzionalità, sia della legge statale che di quella regionale) sono molteplici. Un primo problema consiste nel chiedersi se l'edilizia residenziale pubblica realizzata dall'originario proprietario delle aree integri una volumetria aggiuntiva rispetto a quella riconosciuta al comparto dallo strumento urbanistico o se non debba, invece, essere ricompresa in tale volumetria. Il fatto che si tratti di

opere di urbanizzazione parrebbe far propendere per la prima tesi. Il fatto che siano realizzate direttamente dall'originario proprietario parrebbe far propendere per l'altra. Così come, trattandosi di opere di urbanizzazione, dovrebbe valere la regola (di derivazione comunitaria ma ormai codificata dalla legislazione sui contratti pubblici) secondo cui, per l'affidamento dei lavori, occorrerà far luogo a procedure ad evidenza pubblica o, comunque, negoziate.

Altro tema che è stato trattato è quello della perequazione.

Di questo istituto stiamo parlando da più di dieci anni. Si tratta di un istituto che si è affermato soprattutto sul piano della prassi, sicché la sua validità va valutata caso per caso piuttosto che sulla base di una normativa generale che ancora non c'è.

Per quel che concerne la perequazione, la nuova legge regionale conferma sostanzialmente quanto già stabilito dalla precedente disciplina. Visto l'elevato numero delle esperienze concrete (e visto pure quanto stabiliscono altre leggi regionali) avremmo potuto aspettarci qualche cosa di più.

Va tuttavia rilevato che il grande assente, anche per quel che concerne l'istituto della perequazione, è il legislatore nazionale.

Circa il fondamento dell'istituto della perequazione sono state formulate varie tesi. C'è chi, come Stella Richter, rinviene il fondamento nella norma della legge urbanistica statale del 1942 relativa ai comparti edificatori. C'è chi fa risalire il fondamento ai principi costituzionali di uguaglianza, di giustizia distributiva e di imparzialità amministrativa.

Certo è che una norma statale, la quale disciplini in modo espresso le varie ipotesi di perequazione urbanistica, non c'è ancora. La verità è che, laddove si parla di crediti edilizi, di diritti edificatori che si staccano dall'area della quale traggono origine, che possono essere venduti o utilizzati su un'area diversa, laddove c'è tutto questo non si può non convenire che la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, che tale disciplina deve essere uniforme e che è compito del legislatore nazionale farsene carico.

Nonostante questo, qualche chiarimento in più rispetto alla

precedente formulazione della legge 20/2000 sarebbe stato opportuno.

La legge regionale 6/2009 porta invece utili chiarimenti circa il contenuto dei diversi piani urbanistici e circa i loro reciproci rapporti. Evidentemente, l'esperienza operativa di questi anni di rodaggio ha dato i suoi frutti. Sono definiti con maggiore chiarezza contenuti e rapporti dei tre strumenti di pianificazione generale e cioè il Piano strutturale comunale, il Piano operativo comunale e il Regolamento urbanistico ed edilizio.

Il rapporto fra questi tre strumenti è solo parzialmente di gerarchia, dato che, fermo restando l'obbligo di coerenza, ciascuno dispone per i profili per i quali è competente.

Restano però problemi aperti. Di alcuni di questi ci ha parlato oggi l'avv. Dani.

Per quel che concerne l'apparente contraddizione fra il 1° e il 3° comma dell'art. 28, la tesi di Dani è che il 1° comma disciplini il contenuto a regime del Psc mentre il 3° comma è una norma transitoria che riguarda i Psc già esistenti. Si tratta di una tesi perspicua su un problema, tuttavia, che non avrebbe dovuto neppure porsi se il dettato normativo non autorizzasse anche letture diverse.

Lo stesso vale per la regola secondo cui l'effetto conformativo della proprietà edilizia deriva dal Psc, essendo preclusa al Psc l'imposizione di vincoli a carattere espropriativo.

All'art. 36-*bis* si stabilisce, tuttavia che, per quel che concerne la localizzazione delle opere pubbliche, il Psc individua i corridoi di fattibilità.

Il corridoio di fattibilità è anche peggio di un vincolo a carattere espropriativo, dato che si risolve in un regime di inedificabilità dal confine incerto e senza che neppure decorrano i cinque anni di validità.

Ci sarebbero tante altre cose da dire perché la discussione è stata molto ricca. Su un punto però penso che possiamo tutti convenire: la legge urbanistica regionale 6/2009 è un testo normativo importante.

Essa, con i suoi molti aspetti positivi e con qualche aspetto

meritevole di approfondimento critico, riflette il periodo storico nel quale stiamo vivendo.

Non si può chiedere al legislatore regionale di trarci da una transizione le cui radici sono altrove. Si può chiedere al legislatore regionale di fare quello che sta cercando di fare, e cioè prendere atto che la materia urbanistica si è profondamente modificata, che sussistono strette connessioni fra le modalità di trasformazione del territorio e gli strumenti dello sviluppo economico, con la convinzione che, se la disciplina urbanistica è chiara e consente procedure rapide (come la nostra legge si propone di fare), anche il sostegno allo sviluppo economico ne trarrà giovamento.

E con questo, condivido l'auspicio di chi mi ha preceduto, e cioè che una disciplina giuridica sul governo del territorio deve rispondere ad esigenze di leggerezza, di semplicità e di sintesi.

Non siamo ancora a questo risultato ma un significativo passo in avanti è stato sicuramente compiuto e di questo occorre dare atto al legislatore regionale.