

L'assetto verticale delle funzioni di governo del territorio

*Marco Dugato**

Il titolo della mia relazione ha ad oggetto gli assetti verticali delle funzioni di governo del territorio, come incisi e definiti dalla riforma operata dalla legge regionale 6/2009. Si tratta, essenzialmente, dei ruoli di Regione, Province e Comuni, visti sia nella loro prospettiva statica, sia nell'essenziale dimensione dei rapporti reciproci.

È del tutto evidente che non potrà che essere un inquadramento generale dei contenuti descritti, poiché, per disegnare in maniera compiuta sia le attribuzioni che le relazioni tra i vari enti territoriali sarebbe necessario molto più tempo di quello qui a disposizione.

Sebbene non sia logicamente del tutto corretto, anticiperò il mio giudizio sulla riforma, che è – per i profili e le ragioni di cui darò conto – in buona misura positivo.

Il dato da cui mi pare opportuno partire riguarda le ragioni della riforma. Essa nasce non solo per alcune insufficienze congenite della disciplina precedente, rivelatesi nel tempo ma probabilmente legate ad una visione eccessivamente cartesiana della disciplina giuridica del territorio. Nasce tuttavia anche per rispondere ad insufficienze sopravvenute, determinate dal mutamento del contesto di riferimento.

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, più che determinare nuovi assetti circa la ripartizione della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni e in merito alle funzioni degli enti locali (sappiamo, infatti, che nell'ambito del governo

(*) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi IUAV di Venezia.

del territorio, o meglio del diritto urbanistico, sostanzialmente la sussidiarietà esisteva già), ha principalmente inciso sulla denominazione della materia (se davvero di materia può oggi parlarsi), cambiandola da “urbanistica” a “governo del territorio”.

Si tratta di un cambiamento che non è solo e tanto di descrizione normativa e costituzionale, quanto economico e sociale nel concetto di governo del territorio, che rendeva la legislazione del 2000 probabilmente non più adeguata.

Del resto, questo convegno cade in un periodo di crisi in cui il governo e lo sfruttamento del territorio rappresentano, più che *uno degli* strumenti di sviluppo economico, *lo* strumento di sviluppo, così che costituiscono l'imperdibile occasione per riprogrammare il governo del territorio, accettandone il ruolo di volano dello sviluppo.

In questo senso, “governo del territorio” rappresenta non tanto la nuova edizione delle vecchie espressioni “urbanistica” e “pianificazione”, ma, piuttosto, un'espressione nuova che, accanto alla pianificazione in senso classico, si sostanzia di molte altre attività – dal governo dei servizi pubblici locali a tutta la programmazione delle infrastrutture – portandole da tema ancillare a tema principale del “come si disegna il territorio”.

Ciò che principalmente ne discende è che cambiano le funzioni della Regione, della Provincia e del Comune; non tanto perché si spostino da un soggetto pubblico all'altro, ma piuttosto perché si vanno creando nuove attribuzioni su tutti e tre i livelli.

Il giudizio positivo è però un giudizio parziale, o almeno temporalmente limitato.

Molti sanno che la legge regionale 6/2009 è un risultato indubbiamente concreto, non un esercizio di stile o la mera rappresentazione di teorie pianificatorie. Ciò, soprattutto per i tempi in cui ha visto la luce. Non è tuttavia il disegno definitivo di una disciplina sul governo del territorio.

Gli affezionati dell'urbanistica conoscono bene l'espressione “legge ponte”. Io immagino che questa sia un'altra legge ponte;

una legge destinata a fare da Caronte nel passaggio tra la vecchia disciplina dell'urbanistica e la nuova disciplina del governo del territorio, la quale, probabilmente, ancora non sta qui.

Venendo al tema degli assetti verticali tra gli enti locali, si è più volte notata la profonda differenza tra le leggi urbanistiche di vecchia generazione e le leggi urbanistiche nate negli ultimi dieci anni, che hanno segnato la prima crisi del sistema verticistico della pianificazione con riferimento all'attribuzione delle funzioni.

Che non ci fosse un rapporto gerarchico tra enti territoriali nella pianificazione lo hanno insegnato le sentenze della Corte costituzionale a partire dagli anni '80 del secolo scorso.

Sebbene tutti noi abbiamo continuato a parlare di gerarchia e di concentricità gerarchica dei piani, è giusto ricordare che nel rapporto pianificatorio, almeno sotto il profilo strettamente giuridico, non è mai stato così.

Ad esempio, sebbene il Piano territoriale di coordinamento provinciale anticipasse la pianificazione comunale e rappresentasse un cerchio concentrico più grande, non poteva tuttavia sostituirsi al Piano regolatore generale. Nelle leggi di nuova generazione – parlo del testo originale della legge emiliana 20/2000, della legge veneta del 2004 e ancora di quella della Lombardia – il dato è certamente più evidente.

Ci sono funzioni proprie di ciascun livello territoriale e caratteristiche di ogni tipologia di piano. Le nuove leggi rappresentano sostanzialmente la creazione di un sistema armonico in cui le diverse funzioni si fondono e si integrano nel rispetto di funzioni distinte ma non gerarchicamente ordinate.

Nel modello proposto dalla riforma questo aspetto è portato ancora oltre, da un lato, dall'assenza di un rapporto gerarchico proprio tra livelli territoriali di pianificazione; dall'altro, dalla definizione di ruoli profondamente differenti e volutamente non ordinati gerarchicamente, attribuiti ai tre livelli sostanziali di pianificazione.

E lo si fa, secondo me, in un modo razionale, ad esempio, ridefinendo e descrivendo le competenze dei diversi enti. Caso

emblematico è la nuova formulazione dell'art. 4 della legge n. 20 nel nuovo testo che, nel sottolineare l'esigenza di celerità e semplificazione nella creazione del quadro conoscitivo dei diversi strumenti di pianificazione territoriale, va letta con particolare attenzione per ciò che dispone l'art. 2-*bis* con riferimento al ruolo di tutti gli enti territoriali nella formulazione del quadro conoscitivo e che disegna un sistema in cui le funzioni, sebbene condivise, non stanno tra loro in una relazione gerarchica.

La Regione non dà una definizione di quadro conoscitivo cogente all'interno del quale si muovono i quadri conoscitivi successivi, ma costituisce parte di un'articolazione funzionale in cui si descrive a che cosa serve il quadro conoscitivo del PTR, a che cosa serve il quadro conoscitivo del livello provinciale, e così via. Manca un potere impositivo del quadro conoscitivo e manca l'induzione coatta del quadro conoscitivo, mentre viene rimarcato il ruolo di tutti gli enti territoriali nella specificità delle rispettive funzioni e senza subordinazione gerarchica. Il che, del resto, appare in perfetta armonia con il quadro costituzionale uscito dalla riforma del 2001.

In merito alla formazione del quadro conoscitivo, non è invece soddisfatta dalla nuova legge l'esigenza di definizione degli standard a cui debbono riferirsi i quadri conoscitivi e di creazione e aggiornamento di una banca dati con valore giuridico di riferimento. Sarà opportuno, a mio avviso, provvedere al più presto alla classificazione e ad una scelta del modo in cui trattare i dati informativi, che non sono più i meri dati informativi del territorio fisico e dell'ambiente, ma sempre più comprendono quelli sociali, economici, di sviluppo, delle condizioni economiche dei differenti settori.

La risposta alla definizione dei rispettivi ruoli è, nel caso descritto, quella della condivisione delle funzioni, non già quella della loro sussunzione verso l'alto. Questo funziona, a mio avviso, per quel che attiene al quadro conoscitivo e ad altri aspetti ad esso correlati, ma comporta alcuni problemi in altri ambiti. Al riguardo, è significativo che sia rimasto immutato

l'art. 9 della legge regionale n. 20, che, nella definizione dei livelli della pianificazione, si ispira ad un sistema classico (o ad una definizione classica) del principio di sussidiarietà: una concorrenza di livelli pianificatori e una loro distribuzione che nasce chiaramente dal basso.

Vi è poi un elemento critico che credo caratterizzi tutte le legislazioni regionali attuali e che risiede nel riconoscere i livelli territoriali come se fossero uguali dappertutto e ovunque egualmente efficienti, sul presupposto che il livello più basso (e più carico) delle funzioni pianificatorie potesse adempiervi adeguatamente ovunque. La verità è che così non è. La verità è che studiare e adottare il Piano strutturale e il Piano operativo non è nella disponibilità di Comuni di poche centinaia di abitanti. È vero che ci sono dei meccanismi di "recupero" (la possibilità di far valere il PTCF come piano strutturale; la possibilità dell'intervento diretto della Provincia in funzione di ente pianificatore di supporto o di sostituzione).

Ciò però, anziché confutare l'affermazione svolta, mi pare anzi confortarla, dal momento che alla teorica sufficienza comunale fa da contraltare la creazione di meccanismi volti a garantire il funzionamento del sistema nelle ipotesi di inadeguatezza dei Comuni. A me sembra che il presupposto non sia vero e che la soluzione non sia la migliore. Non si giustificano più la fissazione di una regola uguale per tutti e i meccanismi eccezionali per far funzionare quella regola anche laddove non può funzionare. Piuttosto, in un futuro, sarà bene che il principio di sussidiarietà venga temperato dal principio di adeguatezza con riferimento ai singoli casi concreti. Ritengo, dunque, che in questo ambito, la risposta più efficace non sia la condivisione, ma la sussunzione delle funzioni, e che si debbano dare i casi in cui la pianificazione di quel Comune nasce dal Comune, dai suoi bisogni e dalle sue vocazioni, e il piano non è fatto dal Comune ma dal livello territoriale più ampio.

Ciò che ho letto in merito alle funzioni pianificatorie che si vorrebbero assegnare alle città metropolitane non mi convince, perché i Comuni satellite dei Comuni metropolitani sono quasi

sempre perfettamente in grado di fare i piani, mentre quelli che non sono in grado di farlo sono i Comuni lontani dal centro urbano, e per i quali, sinceramente, non vedo alternativa alla Provincia. Provincia che, in questa Regione, rimane un soggetto pianificatore rilevante e che, paradossalmente, leggendo alcune leggi, sembrerebbe invece avere un ruolo più compresso che in altre realtà. Sto pensando alla legge regionale del Veneto, che riconosce alla Provincia dei poteri sostitutivi nell'adozione dei piani.

La preferenza per un sistema di assetto verticale concertativo anziché sussuntivo è confermata dal novellato art. 13 (commi 3-bis e 3-ter), che prevede una pianificazione in forma associata fra Comuni e la realizzazione di forme di coordinamento nella definizione delle politiche territoriali.

La parte più indicativa è quella che ridisegna il ruolo della Regione, fra l'altro con una non scontata capacità di autoriforma dei propri poteri, che altre volte non è stata dimostrata o è stata mostrata e non realizzata.

Assai significativo è il raccordo tra l'art. 15 e l'art. 23.

L'art. 15 si occupa degli accordi territoriali. *L'incipit* è quello che inserisce, a fianco dei Comuni e delle Province, anche la Regione come attore del procedimento volto all'approvazione dell'accordo territoriale. Col che si potrebbe essere indotti a ritenere sussistente un maggiore potere della Regione rispetto a prima. In realtà così non è, perché l'articolo, se letto congiuntamente all'art. 23, disegna la Regione non come un ente dotato di poteri d'intervento, ma come un ente *di programmazione degli interventi*. In altri termini, la Regione smette di fare pianificazione in senso stretto per riprendere a fare programmazione del governo del territorio, che, per quel che ritengo, è la funzione propria che le spetta.

Il testo novellato dell'art. 23 cancella la previsione del quarto comma della legge 20/2000, che riconosceva al Piano territoriale regionale la possibilità di dettare prescrizioni direttamente incisive sugli strumenti pianificatori provinciali e comunali. Il dato è rilevante, perché, da un lato, si afferma che la Regione

può attivare gli accordi territoriali; dall'altro si attesta che essa, nel farlo, riveste un ruolo che non è di pianificazione ma di programmazione dell'accordo. Il piano territoriale regionale ha dunque perso la sua capacità di incidere, con formulazione diretta, sulla pianificazione del territorio.

Nel governo del territorio, quindi, la Regione non ha funzione di attore della pianificazione in senso strettamente tecnico.

È molto significativo anche l'art. 26, dedicato al Piano territoriale di coordinamento provinciale, la cui descrizione è formulata in termini molto più asciutti e meno generici e descrittivi di quanto non fosse prima, e che fa del rapporto gerarchico un ex principio, un fantasma, un falso mito, non più esistente.

È chiaro che il Piano territoriale di coordinamento provinciale, secondo la nuova definizione data dall'art. 26 della legge n. 20, come modificata dalla legge 6/2009, circoscrive l'assetto del territorio "limitatamente agli interessi sovracomunali", laddove "limitatamente" era espressione che non compariva nella formulazione dell'art. 26, legge 20/2000. Non si tratta di un abbellimento letterario o un inserimento pleonastico.

L'elemento di novità non è rappresentato dal riferimento al territorio sovracomunale, ma da quello al limite degli interessi sovracomunali, che sono cosa diversa dall'ambito territoriale sovracomunale e che non si sovrappongono, ma sono "altro" rispetto agli interessi comunali.

Ciò che si deduce da questo "limitatamente" inserito nel testo dell'art. 26 e dal riferimento che lo stesso fa agli interessi sovracomunali è, in primo luogo, l'inesistenza di un rapporto gerarchico tra pianificazione territoriale provinciale e pianificazione comunale (ma piuttosto l'integrazione funzionale tra i due piani); in secondo luogo, che il riferimento non è al territorio, ma agli interessi, che non sono soltanto quelli strettamente pianificatori urbanistici.

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale in questo caso si apre tanto da divenire un piano, un progetto di governo

del territorio che la legge futura (non già la legge ponte) descriverà. Si pensi, ad esempio, alla gestione e alla programmazione dei servizi (come i trasporti locali), che, fatalmente, saranno sempre meno comunali.

In sintesi, spero di avere confermato, nell'illustrazione degli aspetti trattati, il giudizio positivo che ho anticipato all'inizio di questa relazione. Al contempo, confermo che questa legge conduce a metà del guado; ad un punto in cui, abbandonata la sponda della pianificazione e dell'urbanistica, è possibile scorgere la sponda a cui arriveremo; sponda in cui la disciplina regionale si occuperà non di ciò che si disegna sul territorio, ma di tutto ciò *che accade* sul territorio.

In questo quadro, l'assetto verticale oggi ridisegnato è già pronto, ma lo è come sono pronti i cassetti vuoti. Ecco perché, più che parlare di funzioni che possono essere esercitate, occorrerebbe attuare le funzioni che in concreto si svolgono.