

3.3. Il governo del territorio nello Stato unitario

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'unificazione amministrativa dello Stato unitario. - 3. Dallo Stato liberale allo Stato autarchico. - 4. La ricostruzione. - 5. Pianificazione territoriale e programmazione economica. - 6. La mancata riforma urbanistica - 7. La legislazione concorrente in materia di governo del territorio. - 8. Considerazioni sull'attualità.

1. Premessa

Il fattore territoriale è stato di recente affiancato agli obiettivi di coesione economica e sociale della politica comunitaria di sviluppo regionale¹, con la finalità di delineare un possibile modello insediativo, della popolazione e delle attività economiche, che risulti attrattivo per uno stabile insediamento residenziale e competitivo per le opportunità all'insediamento di attività produttive.

In precedenza, anche se non formalmente esplicitato, il fattore territoriale – inteso nel senso di area geografica – è stato di fatto sempre presente nelle politiche comunitarie di sviluppo, sin dall'origine della politica regionale, entrando a far parte di tutti i periodi di programmazione dei fondi strutturali. L'attenzione alle aree urbane, rivolta alle aree sfavorite delle città², ha incoraggiato un «approccio integrato» ai progetti urbani, finalizzato a promuovere

¹ Si ricorda brevemente che i tre termini che individuano le politiche di coesione (economica, sociale, territoriale) fanno riferimento, rispettivamente, a:

– creare un contesto favorevole allo sviluppo dell'impresa e dell'occupazione, e all'avvio di nuove attività;

– fornire servizi ai cittadini in misura adeguata, quantitativamente e qualitativamente, al benessere sociale favorendo uno stabile insediamento;

– valorizzare gli aspetti locali delle potenzialità di sviluppo.

² Commissione europea, comunicazione 27 giugno 1990 «Libro verde sull'ambiente urbano», COM (90) 218, alla quale è seguita la comunicazione 6 maggio 1997 «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», COM (97) 197, e la comunicazione 20 ottobre 1998 «Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea», COM (98) 605; il cui approccio è stato sperimentato nell'attuazione dei programmi «PPU-Progetti pilota urbani» nel periodo di programmazione 1989-1993, «Urban» nel periodo di programmazione 1994-1999, «Urban II» nel periodo di programmazione 2000-2006.

la crescita e l'occupazione, perseguendo contestualmente obiettivi sociali ed ambientali. L'esperienza maturata nei programmi urbani e territoriali è stata da ultimo travasata nella programmazione delle politiche regionali per il periodo 2007-2013.

In Italia, sulla scorta degli orientamenti comunitari, con l'approvazione del QSN 2007-2013 e il varo della politica regionale unitaria³ risulta formalmente acquisito l'accoglimento della dimensione territoriale, anche nella specificità urbana, all'interno delle politiche di sviluppo nazionali. In questo contesto i problemi territoriali coincidono sostanzialmente con la localizzazione della spesa pubblica e intercettano la strumentazione urbanistica, alla quale nel dopoguerra era stato affidato il compito di garantire un ordinato insediamento delle attività sul territorio, in un concetto che in tempi più recenti è stato ribaltato fino a giungere a considerare la pianificazione urbanistica quale ostacolo allo sviluppo economico ed imprenditoriale.

Risulta quindi riconosciuto come il governo del territorio rivesta connotati fondamentali per garantire lo sviluppo economico e la coesione sociale, in un processo ben più articolato e complesso di quanto per anni ha accompagnato l'idea razionale di pianificazione urbanistica intesa quale ordinato insediamento delle attività umane sul territorio.

Tuttavia, nonostante gli impegni delle dichiarazioni programmatiche, l'attuale periodo presenta situazioni di «confusione» istituzionale nel governo del territorio, sia per quanto riguarda la mancata riforma urbanistica sia per l'assenza, di fatto, di una politica delle infrastrutture, anche nei suoi aspetti settoriali. A sostegno di questo giudizio si rimanda alle considerazioni già avviate, con precedenti interventi, in merito all'abbandono (nella generale indifferenza) del recente istituto delle «zone franche urbane», innovativo nella impostazione di misurare sulla base di dati oggettivi i divari (economici e sociali) da superare⁴; all'incapacità di attivare una concreta concertazione tra il Governo nazionale e le Regioni (e queste ultime tra loro) per una politica condivisa nel settore della casa⁵; all'inadeguatezza della regolamentazione del governo fisico del territorio al fine di garantire sia la protezione dalle calamità naturali

³ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», XXII, n. 1, 2008, pp. 11-43.

⁴ R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in questa «Rivista», XXII, n. 3, 2008, pp. 877-895.

⁵ R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, in questa «Rivista», XXIV, n. 1, 2010, pp. 275-302.

sia la piena disponibilità delle risorse naturali⁶; al trasferimento dei beni demaniali agli enti territoriali, tramite un provvedimento che appare prevalentemente di natura congiunturale (consentire agli enti territoriali di risanare i propri bilanci) piuttosto che strutturale (consentire agli enti territoriali di esercitare un autonomo potere di entrata e di spesa anche tramite la gestione dinamica di un patrimonio proprio)⁷; all'elusione delle problematiche connesse al conclamato sostegno all'insediamento di impresa⁸.

Molti ritengono che l'attuale stato di confusione istituzionale costituisca la prevedibile conseguenza delle modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione e la definizione delle materie oggetto di legislazione concorrente, fra le quali rientrano il «governo del territorio» (che, come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale, al suo interno comprende sia l'urbanistica sia l'edilizia) e, distinte e separate, le materie riferite a «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e navigazione», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», materie tutte la cui attuazione determina gli assetti del territorio.

La tesi non è condivisibile, in quanto l'esame dell'evoluzione delle norme e delle prassi che sovrintendono al governo del territorio, nei suoi plurimi aspetti, a partire dalla formazione dello Stato unitario, confermano come la regolamentazione normalmente venga aggiornata per adeguarsi a fenomeni già in atto (e, talvolta, già conclusi e superati), non avendo mai manifestato la capacità di prevenire gli eventi e indirizzarne gli esiti; determinati, questi ultimi, prevalentemente dalle scelte di amministrazione più che di governo, e dagli effetti dell'uso della spesa pubblica.

2. *L'unificazione amministrativa dello Stato unitario*

La nascita dell'urbanistica moderna, intesa sia come regolamentazione tecnica dello sviluppo urbano (a prevalente ispirazione igienico-sanitaria) sia come disciplina giuridica di regolazione dei rapporti tra proprietà privata e autorità pubblica, viene collegata alla necessità di riparare gli effetti negativi delle trasformazioni

⁶ R. Gallia, *Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione*, in questa «Rivista», XXIV, n. 2, 2010, pp. 497-519.

⁷ R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in questa «Rivista», XXIV, n. 3, 2010, pp. 967-977.

⁸ R. Gallia, *Semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in questa «Rivista», XXIV, n. 4, 2010, pp. 1239-1252.

indotte dalla prima industrializzazione sull'espansione delle città e sull'inurbamento dalle campagne, che avevano reso inefficaci le precedenti regole, spesso non scritte, e gli usi che disciplinavano l'edificazione e l'utilizzazione dello spazio urbano⁹. Nel tempo la disciplina urbanistica manterrà l'aspetto prevalente di intervento regolatore di trasformazioni territoriali già in atto, normalmente incapace di anticipare e prevenire gli eventi.

Nell'Italia post-risorgimentale la realizzazione dello Stato unitario richiede che l'unificazione politica sia consolidata con l'unificazione amministrativa, attuata con contenuti fortemente centralizzati sia perché il modello di riferimento è quello francese sia per prevenire il rischio di disgregazione e rivincita dei localismi, in un Paese nel quale è subito evidente il dualismo fra un Sud prevalentemente agricolo e un Nord avviato all'industrializzazione (nel quale, tuttavia, la pressione antropica indotta dallo sviluppo industriale non riveste una dimensione paragonabile a quella degli Stati dell'Europa continentale).

L'ordinamento delle strutture insediative è sollecitato non tanto dalle trasformazioni urbane, quanto piuttosto dalla realizzazione delle infrastrutture di comunicazione (stradali, ferroviarie e della navigazione interna) richieste sia dalle strategie militari sia dal sostegno alla creazione del mercato interno, e delle infrastrutture per la bonifica e la colonizzazione, finalizzate alla modernizzazione dell'agricoltura.

Con la «Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia» (legge 20 marzo 1865, n. 2248), vengono approvate contestualmente (sotto forma di allegati) sei leggi che disciplinano materie diverse, fra le quali la legge per l'amministrazione comunale e provinciale (allegato A) e la legge sulle opere pubbliche (allegato F).

Le norme sulle opere pubbliche, che restano sostanzialmente in vigore fino alla legge Merloni del 1994, traggono origine dalla legge sulle opere pubbliche del Regno di Sardegna (legge 20 novembre 1859, n. 4745) e regolamentano sostanzialmente cinque settori (opere stradali, opere idrauliche, opere marittime, fabbricati demaniali, opere ferroviarie).

⁹ «L'urbanistica moderna non nasce contemporaneamente ai processi tecnici ed economici che fanno sorgere e trasformano la città industriale, ma si forma in un tempo successivo, quando gli effetti quantitativi delle trasformazioni in corso sono divenuti evidenti ed entrano in conflitto fra loro, rendendo inevitabile un intervento riparatore», L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Universale Laterza, 1971².

Nell'ambito delle norme sulle amministrazioni comunali e provinciali è attribuita ai Comuni la redazione dei «regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale», soggetti all'approvazione della deputazione provinciale e che il Prefetto deve trasmettere al Ministero competente il quale «udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali». Comincia a venir meno, in tal modo, l'autonoma potestà regolamentare dei Comuni¹⁰, che nell'istituto del regolamento edilizio trova la più antica espressione di governo del territorio, dal quale vengono eliminate le prescrizioni urbanistiche e privilegiate le norme per il decoro urbano e l'igiene dell'abitato¹¹.

Le norme a carattere urbanistico vengono dettate nel provvedimento sulle espropriazioni per pubblica utilità (legge 25 giugno 1865, n. 2359); che accoglie, non senza contrasti¹² (che permangono ancora oggi), il principio illuministico (contenuto nella «Dichiarazione dei diritti dell'uomo» e già inserito nella costituzione francese del 1791) che afferma l'inviolabilità della proprietà privata, espropriabile solo attraverso garanzie che ne attestino il carattere di utilità pubblica. I Comuni di almeno diecimila abitanti possono adottare «piani regolatori edilizi» (artt. 86-92), «per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, (...), nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici», e – per la necessità di estendere l'abitato – «piani di ampliamento» (artt. 93-94) «in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifici, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più

¹⁰ «Il primo periodo della nostra storia unitaria ha visto un vero e proprio "diritto comunale", (...) Man mano che il tempo procedeva, e man mano che lo Stato liberale monoclasse si andava trasformando in uno Stato democratico pluriclasse, la legislazione statale invadeva il campo che prima era proprio, ma non riservato, della legislazione comunale», M.S. Giannini, *I Comuni*, Milano, Neri Pozza Editore, 1967.

¹¹ Le istruzioni ministeriali del 20 giugno 1896 «Compilazioni dei regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato», formalmente ancora vigenti, dettano norme di dettaglio riferite al deflusso delle acque, all'igiene delle acque superficiali, all'igiene del suolo negli aggregati urbani (individuando i parametri tecnici per la compilazione dei piani regolatori di ampliamento), alla salubrità dei locali di abitazione e dei relativi annessi, all'approvvigionamento di acqua potabile, allo smaltimento dei reflui e dei rifiuti urbani, all'igiene delle case rurali e dei relativi annessi, all'abitabilità dei fabbricati.

¹² «La soluzione appare ai più retrivi un po' troppo giacobina: costoro non paventano tanto un conflitto tra il compito del potere pubblico di governare l'uso del suolo e l'esplicazione dei diritti tradizionalmente annessi alla proprietà immobiliare, quanto una lesione irrimediabile del diritto di proprietà», S. Tintori, *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1986².

sicura, comoda e decorosa sua disposizione». Queste norme derivano dalla legislazione francese di inizio '800, già accolte dalla legislazione piemontese, che prevedono la redazione di «piani di allineamento» per il miglioramento e l'ampliamento della rete viaria, con il duplice scopo di disciplinare l'acquisizione delle aree necessarie e di tutelare l'igiene e la sanità pubblica¹³. Disposizioni che hanno avuto una applicazione relativa, in quanto specifiche norme urbanistiche ed edilizie vengono dettate in occasione della promulgazione delle leggi speciali che approvano il singolo piano regolatore o di ampliamento¹⁴.

Negli Stati preunitari la tutela dei beni culturali era oggetto di norme finalizzate, prevalentemente, a prevenire la dispersione del patrimonio storico ed artistico. Faceva eccezione il Regno di Sardegna, la cui legislazione, nel rispetto del principio della inviolabilità della proprietà privata, non conteneva specifici provvedimenti per la tutela dei beni artistici e storici. Con l'unificazione amministrativa rimangono in vigore le norme degli Stati preunitari, come sancito dalla legge 28 giugno 1871 n. 286, «finché non sia provveduto con legge generale», e si avviano vari tentativi di promuovere una tutela unitaria dei beni artistici, per il cui esito si dovrà attendere il nuovo secolo¹⁵.

Le norme relative ai miglioramenti fondiari ed alla bonifica idraulica dei terreni paludosi (che nasce come esigenza igienica ed ambientale, ancor prima che economica), sempre per il principio della difesa dei diritti della proprietà privata lasciano l'intervento alla libera iniziativa dei proprietari dei terreni, i quali possono intervenire singolarmente o con associazioni di carattere provvisorio. Il Codice Civile del 1865 (art. 657) riconosce l'istituto del Consorzio fra proprietari, al fine di provvedere all'esercizio, alla conservazione e alla difesa dei loro diritti «nella derivazione e nell'uso dell'acqua, e nella bonificazione e nel prosciugamento dei terreni». Dopo varie norme speciali emanate in materia di bonifica, la legge 25 giugno 1882, n. 269, nota come «legge Baccarini», rende possi-

¹³ G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in A.M. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Milano, Neri Pozza Editore, 1967.

¹⁴ La legge 15 gennaio 1885, n. 2892 «Risanamento della città di Napoli», emanata a seguito dell'epidemia di colera del 1884, detta procedure di espropriazione (rimaste in vigore fino al 2001) che, per la prima volta, mettono in discussione il diritto di proprietà a beneficio del fine sociale; norme estensibili «ai Comuni che ne faranno richiesta (...), qualora le condizioni d'insalubrità delle abitazioni o della fognatura e delle acque ne facessero manifesto bisogno».

¹⁵ S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010.

bile l'intervento dello Stato riconoscendo l'interesse pubblico che la bonifica realizza con il risanamento igienico delle terre paludose e con la trasformazione delle strutture agricole.

In questo periodo, il processo di ristrutturazione amministrativa coinvolge anche le istituzioni che presiedono alla gestione del territorio, riorganizzate a partire dai vecchi organismi preunitari ovvero create sull'esempio di modelli stranieri¹⁶.

3. *Dallo Stato liberale allo Stato autarchico*

Agli inizi del '900 viene emanata una legislazione speciale finalizzata allo sviluppo dei territori economicamente depressi, con la finalità di agevolare i processi di sviluppo economico delle Regioni meridionali¹⁷. La legislazione speciale individua provvedimenti che, all'interno di una visione che abbina l'orizzonte nazionale del progetto ad una sua forte definizione tecnico-finanziaria, fondano nel risanamento idrogeologico e nella realizzazione di opere pubbliche (finalizzate alla dotazione infrastrutturale) le condizioni per promuovere lo sviluppo economico e sociale¹⁸; con una impostazione che, dopo la parentesi autarchica, trova elemento di continuità nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

¹⁶ «Tra queste istituzioni, due almeno meritano più di un accenno: l'*Istituto Geografico Militare*, che fu costituito nel 1872 col compito precipuo di compilare la prima completa e razionale carta d'Italia (...) [per sostituire] le mappe in uso presso gli Stati Maggiori dei principali stati preunitari, diverse per scala e per metodo di rappresentazione, (...), e il *Catasto*, che ebbe il compito di unificare i 23 catasti ancora in vigore negli anni '60, tutti diversi...», A. Mioni, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Venezia, Marsilio Editori, 1976.

¹⁷ Legge 31 marzo 1904, n. 140 «Provvedimenti speciali a favore delle Province della Basilicata», legge 25 giugno 1906, n. 255 «Provvedimenti a favore della Calabria», legge 15 luglio 1906, n. 383 «Provvedimenti speciali a favore delle Province meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna».

¹⁸ «Principale ispiratore della legislazione speciale d'età giolittiana è Francesco Saverio Nitti, (...) La sua critica alla politica finanziaria e doganale dello Stato unitario non lo induce ad un atteggiamento antistatale, e tanto meno antiunitario. Al contrario egli – scettico, come i repubblicani e i socialisti (Ciccotti, Colajanni, lo stesso Turati), sugli automatismi del mercato e sul libero gioco delle forze economiche e sociali – ritiene che solo una decisa azione dello stato possa risollevere le sorti del Mezzogiorno e segnare una prospettiva di sviluppo. Data la ricchezza di bacini idrografici sulla catena appenninica, il “progetto elettro-irriguo” (...) viene ad assumere ovviamente una forte valenza meridionalistica. Si trattava di sfruttare le risorse idriche dell'Appennino (il “carbone bianco”) per farne occasione di risanamento geologico e ambientale a monte, di abbondante disponibilità energetica ai fini dell'industrializzazione a valle, infine di oculato uso delle acque per la bonifica e la trasformazione capitalistico-intensiva dell'agricoltura nelle pianure (l'“oro verde” della Puglia) e nei fondovalle», E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2007.

In questo stesso periodo vengono creati una serie di enti finanziari pubblici¹⁹, il cui modello organizzativo è finalizzato a perseguire finalità pubbliche attraverso modi di operare di tipo privato. Questi enti assumono un ruolo di protagonisti del credito mobiliare e più in generale dello sviluppo del mercato finanziario nazionale, fornendo un contributo decisivo allo sviluppo economico nazionale con la realizzazione di importanti opere infrastrutturali e produttive (ricostruzione dell'industria elettrica e della rete di trasporti, opere pubbliche promosse dagli enti locali), contribuendo inoltre alla sistemazione del debito estero e degli squilibri della finanza locale. L'azione di queste istituzioni si caratterizza per l'attuazione di una strategia mirata a sottrarre il finanziamento di un programma di investimenti pubblici, con orizzonti temporali pluriennali, dal vincolo dell'annualità del bilancio e dal rischio di condizionamenti di natura politica sulla specifica destinazione della spesa; con una impostazione che – anche in questo caso – trova elemento di continuità nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

Il controllo dello sviluppo urbano rimane affidato alle norme urbanistiche ed edilizie introdotte con l'unificazione amministrativa, ispirate al duplice compito di garantire l'igiene dell'abitato e il decoro urbano²⁰; singole innovazioni, in alcuni casi in grado di anticipare i contenuti della futura legge urbanistica nazionale, vengono introdotte in occasione dell'approvazione dei piani regolatori tramite leggi speciali²¹. Singolare, in questo contesto, la breve esperienza del riformismo milanese del primo dopoguerra, che pratica la strada di un approccio scientifico allo sviluppo urbano ed alla sua regolazione, tramite la costituzione di un proprio ufficio statistico, «sulla base di un'idea di statistica come interpretazione

¹⁹ L'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) nel 1912, l'Opera nazionale combattenti (ONC) nel 1917, il Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP) nel 1919, l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (ICIPU) nel 1924, l'Istituto di credito navale nel 1928, l'Istituto mobiliare italiano (IMI) nel 1931, l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) nel 1933.

²⁰ La redazione del piano regolatore e del piano di ampliamento viene resa obbligatoria (legge 1380/1926) per i Comuni dichiarati stazioni di cura e di soggiorno o turismo, al fine dell'esecuzione «di tutte le opere che si ritengono utili e giovevoli alla dimora dei forestieri nel territorio della stazione e particolarmente al miglioramento ed abbellimento delle strade, delle piazze, delle spiagge, dei giardini e dei pubblici passeggi».

²¹ Ad esempio, la legge 612/1930 (che approva il piano di Cremona) disciplina la destinazione di aree ad edifici ed impianti pubblici; il R.D.L. 891/1931 (che approva il piano di Roma) attribuisce al Comune la facoltà di espropriare le aree fabbricabili comprese nelle zone di espansione del piano.

consapevole della realtà e come leva di azione politica»²², a cui affidare il compito di misurare le tendenze della trasformazione della città, con l'obiettivo di assumere una funzione attiva nei compiti di pianificazione sociale e urbana e nella regolazione del mercato fondiario e dello sviluppo urbano.

Ad inizio secolo l'assistenza alloggiativa fornita da enti morali e associazioni filantropiche, nonché da imprese industriali a favore dei propri dipendenti, ottiene un riconoscimento ed un aiuto da parte dello Stato con la legge 31 maggio 1903, n. 254 (legge Luzzati), che contempla una limitata possibilità di intervento diretto da parte delle amministrazioni comunali e che dà un riconoscimento all'attività degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), enti morali che operano prevalentemente con il ricorso al mercato creditizio. Il sostegno dello Stato al pagamento degli interessi sui prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti (R.D. 27 febbraio 1908, n. 89), si trasforma in un intervento pubblico nell'edilizia con il R.D.L. 30 novembre 1919, n. 2318, successivamente incrementato con provvedimenti «corporativi» riferiti a particolari categorie sociali (invalidi di guerra, impiegati dello Stato, ferrovieri, ecc.).

La definizione delle norme di tutela dei beni culturali e delle «bellezze naturali», dopo il travagliato dibattito seguito all'unificazione amministrativa, trae origine dalla reazione del mondo accademico e culturale alle trasformazioni del paesaggio agrario causate sia dai programmi di bonifica e miglioramento fondiario sia dal primo sviluppo dell'industria²³. La legge 16 luglio 1905, n. 411 dichiara inalienabili i «relitti marittimi» delle pinete costiere di Ravenna, assimilandoli ai boschi demaniali che il Ministero dell'agricoltura deve amministrare a scopo di rimboschimento. La legge 20 giugno 1909, n. 364 (seguita dal regolamento emanato con R.D. 363/1913), promulgata a seguito di un intenso dibattito nel quale emerge anche l'esigenza di tutela del paesaggio²⁴, dichiara

²² S. Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Collana della SVIMEZ, Bologna, Il Mulino, 2008.

²³ I casi più eclatanti riguardano la pineta di Ravenna (minacciata da proposte di sistemazione agraria), le mura di Lucca (nelle quali il municipio intende aprire una breccia per favorire la circolazione) e la cascata delle Marmore (che l'Acciaieria di Terni intende prosciugare deviando le acque del Fiume Velino).

²⁴ «Il testo originario del disegno di legge ne conteneva alcuni altri non meno cogenti, che al Senato non passarono (...). Prima di tutto l'inclusione, fra le cose da tutelarsi elencate all'art. 1, di "giardini, foreste, paesaggi, acque, e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che abbiano l'interesse sopraccennato". Era stato il Ministro Rava a volere questa dizione - nata come reazione alle devastazioni romane, che dopo aver annientato Villa Ludovisi minacciavano anche Villa Borghese -, mentre Rosadi (...) avrebbe preferito limitarsi a "una dizione

inalienabili «le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico»; rispetto alle quali i Comuni possono prescrivere «nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni, piani regolatori, le distanze, le misure e le altre norme necessarie allo scopo che le nuove opere non danneggino la prospettiva o la luce richiesta dai monumenti stessi». La legge 11 giugno 1922 n. 778 (presentata nel 1920 da Benedetto Croce, Ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo Governo Giolitti) dichiara «soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria», incluse «le bellezze panoramiche». La legge 1° giugno 1939, n. 1089 sottopone a tutela «le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, (...) compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico»; rispetto alle quali si pone obbligo ai proprietari di richiedere il permesso per qualsiasi opera intendano eseguire. Infine la legge 29 giugno 1939, n. 1497 «Protezione delle bellezze naturali» introduce nell'ordinamento nazionale il «piano territoriale paesistico»²⁵. In tutti i provvedimenti richiamati la tutela degli aspetti storici ed estetici è fondata su una concezione prevalentemente pittorica del paesaggio, nella quale la veduta ingloba paesaggio artistico (opera dell'uomo) e paesaggio naturale (che può anche essere opera dell'uomo, come nel caso del paesaggio agrario) come elementi indistinti, collocati in una dimensione geografica derivante dall'idea di territorio insita nella tradizione della pittura del paesaggio²⁶.

L'evoluzione della legislazione sulle bonifiche (Testo unico 22 marzo 1900, n. 195) estende l'interesse dall'esecuzione delle opere idrauliche al miglioramento fondiario del territorio bonificato,

amplissima», con l'espresso intendimento che nella locuzione di «cose di interesse storico e artistico» si dovessero intendere comprese anche le «bellezze naturali e paesistiche», S. Settis, *op. cit.*

²⁵ L'art. 5 dispone che «delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai numeri 3 (*i complessi di cose immobili... avente valore estetico e tradizionale*) e 4 (*le bellezze panoramiche*) dell'art. 1 della presente legge, il Ministro dell'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico (...) al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in un modo pregiudizievole alla bellezza panoramica».

²⁶ «Nelle lingue romanze e nel tardo medioevo "Paese" non significava "villaggio", come nell'italiano odierno, ma un'area territoriale, una contrada, una vasta Regione. (...) Nell'uso abituale però il vocabolo "Paese" non apparteneva alla sfera aulica dell'arte, ma al linguaggio di tutti i giorni, con un significato generico vicino alla nostra idea di territorio. È alla fine del Quattrocento che assume una nuova estensione e s'inizia a parlare di «pittura di Paesi», identificando il soggetto della rappresentazione con il genere artistico», C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

prevedendo la riunione obbligatoria dei proprietari di immobili in Consorzi speciali per la bonifica delle terre paludose, ai quali affidare in concessione la realizzazione non solo delle opere idrauliche, ma anche delle opere riguardanti l'assetto del territorio bonificato (le strade di comunicazione, l'arginatura dei fiumi e dei torrenti, il rimboschimento dei bacini montani, ecc.). A seguito di successivi aggiornamenti, si perviene al Testo unico approvato con R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, con il quale viene introdotto un regime giuridico unitario per quell'insieme di interventi, definiti di «bonifica integrale», ricompresi nel «piano generale di bonifica» e costituiti da tutte le opere pubbliche e private aventi finalità di difesa, tutela e valorizzazione del territorio. I Consorzi di Bonifica vengono espressamente definiti «persone giuridiche pubbliche» e ad essi viene attribuito il potere di imporre contributi alle proprietà consorziate in modo proporzionale al beneficio ricevuto nella esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, e dal soddisfacimento del servizio irriguo in agricoltura.

In questo contesto i provvedimenti del regime fascista, che – per la natura totalitaria del regime – hanno l'ambizione di pianificare organicamente economia, società e territorio, si risolvono di fatto in iniziative contraddittorie. La politica di antiurbanesimo e di valorizzazione della ruralità, che sul piano ideologico costituisce una visione fondamentale del regime e che trova realizzazione negli interventi di bonifica (in particolare della pianura pontina), è contraddetta dalla contestuale politica urbana, non solo nei suoi contenuti economici e sociali (con una particolare attenzione agli interessi costituiti dalla proprietà fondiaria ed edilizia e dai ceti medi, beneficiati dalla realizzazione delle opere pubbliche e delle case popolari), ma anche nei suoi aspetti culturali, dove l'attenzione al passato romano convive con i concorsi per la redazione dei piani regolatori delle città nuove.

La pianificazione urbanistica, utilizzata sia al fine di gestire l'antropizzazione del territorio ovvero di contrastare l'evento, richiede comunque l'organizzazione dei saperi; viene così favorita la nascita dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU)²⁷. In

²⁷ «Nel gennaio del 1930, a conclusione del XII Congresso internazionale della Fédération internationale pour l'habitation et l'aménagement du territoire (FIHUA), viene fondato l'INU (Istituto nazionale di urbanistica). I promotori avevano deciso di costituire un istituto di cultura che si proponesse "lo studio dei problemi tecnici, economici e sociali, relativi allo sviluppo dei centri urbani e l'esame delle questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dei servizi pubblici di carattere municipale". Era una organizzazione di élite, e tale è rimasta per molti anni. Raccoglieva, nel primo decennio della sua vita, professionisti e

questo contesto, di indirizzi e di interessi contrastanti, nasce la legge urbanistica nazionale²⁸; la quale, nonostante la definizione risulti condizionata da una molteplicità di riferimenti culturali e ideologici, determinata dal dirigismo verticistico del regime e del suo programma di crescente controllo sociale²⁹, appare comunque innovativa nell'abbandonare il sistema dell'approvazione dei piani regolatori mediante leggi speciali e nel conferire ai piani urbanistici una diversa natura giuridica, a partire dal tentativo di costituire un demanio pubblico di aree edificabili. La legge 1150/1942, tuttora in vigore quale legge urbanistica nazionale, trova applicazione solo dopo la fine della guerra, nell'Italia repubblicana, senza venire demonizzata per essere stata promulgata dal regime fascista, ottenendo dalla cultura urbanistica un riconoscimento di validità sia tecnica sia sociale³⁰.

4. La ricostruzione

La Costituzione, promulgata con l'avvio della Repubblica, prevede l'istituzione delle Regioni ed alle stesse attribuisce la potestà di emanare norme legislative, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, in alcune materie fra le quali l'urbanistica. In attesa che l'istituto regionale prenda concreto avvio, numerose modifiche vengono apportate alla legge urbanistica nazionale; dapprima per le esigenze della ricostruzione e quindi nel tentativo di governare l'accelerata antropizzazione del territorio.

studiosi in vario modo legati al dominante regime fascista. Fu però uno dei luoghi nei quali si preparò il futuro democratico dell'Italia», E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Bari, Editori Laterza, 2003².

²⁸ Legge 17 agosto 1942, n. 1150 «legge urbanistica»; promulgata con lo scopo di disciplinare «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere» (art.1, comma 1) ed anche – nel rispetto delle caratteristiche ideologiche del regime che la promulga – con «lo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo» (art. 1, comma 2).

²⁹ P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, volume II, Bari, Editori Laterza, 1978.

³⁰ «L'attribuzione ai Comuni di precisi poteri in materia di urbanistica è uno dei punti fondamentali della legge del 1942. Innovazione di notevole rilievo è quella prevista dall'art.18, che consente ai Comuni di espropriare, dopo l'approvazione del PRG (Piano regolatore generale) i terreni destinati all'edificazione nell'ambito delle zone di espansione, ad un prezzo che non tenga conto degli incrementi di valore derivanti dalle previsioni del piano. Questa norma avrebbe dovuto consentire la formazione di demani comunali, strumento indispensabile per indirizzare l'espansione urbana nelle zone ritenute più idonee, esercitando al tempo stesso un'azione calmieratrice sul mercato delle aree», V. De Lucia, *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1989.

Nell'immediato dopoguerra la necessità di una rapida ed intensa ricostruzione consente di non applicare la legge urbanistica, introducendo il nuovo strumento del piano di ricostruzione³¹.

L'obiettivo di eliminare lo storico divario del Mezzogiorno, quale politica nazionale di sviluppo, permea l'impostazione e l'avvio dei vari programmi di ricostruzione (e di regolazione del mercato, per superare i limiti dell'autarchia) che, partendo dalla valutazione degli effetti della politica protezionistica, delineano una politica di piano che, in luogo di garantire la salvaguardia di un sistema protetto, viene orientata a superare gli elementi di debolezza del sistema economico italiano. Gli studi elaborati per l'occasione sono oggetto di confronto nelle sedi internazionali e vengono assunti quale base per la concessione degli aiuti internazionali, che in prospettiva dovranno essere rivolti a finanziare un programma organico di interventi pubblici, rivolti prevalentemente al Mezzogiorno, i cui effetti moltiplicativi – come previsto e come si realizzerà – dispiegheranno i propri benefici prevalentemente al Nord, la cui industria beneficerà dell'aumento della domanda interna. Da questi confronti internazionali nasce il progetto per l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la cui attività avrebbe dovuto essere dedicata prevalentemente alla realizzazione di sistemi infrastrutturali; concretizzato promulgando la legge 10 agosto 1950, n. 646 «Istituzione della Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)»³².

³¹ Il «piano di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra», definito da una pluralità di norme (decreto legislativo 154/1945, legge 409/1949, legge 834/1949, legge 1402/1951), con una formulazione tecnica semplice, avrebbe dovuto avere una validità limitata a cinque anni; che è stata oggetto di successive proroghe, fin quando la legge 12 agosto 1993, n. 317, con la propria entrata in vigore, ne ha decretato la perdita di efficacia.

³² «Fu in particolare Vanoni a sostenere presso De Gasperi il progetto che Menichella e Giordani erano andati maturando di un ente pubblico cui affidare la realizzazione di quel programma organico di interventi nel Mezzogiorno, che i prestiti della BIRS avrebbero dovuto coprire dal lato del fabbisogno di importazioni. Il progetto rifletteva l'esperienza compiuta da Menichella e Giordani negli anni '30 a fianco di Beneduce all'IRI nel solco di quella tradizione delle «amministrazioni parallele» che erano nate in età giolittiana per rispondere alla rapida espansione delle responsabilità di intervento dello Stato nella vita economica e sociale della Nazione (...). Con la Cassa per il Mezzogiorno, concepita come ente pubblico autonomo, Menichella rispondeva anche all'esigenza, prospettata dalla BIRS, che la gestione dei suoi prestiti non fosse affidata a una molteplicità di soggetti politici e burocratici, troppo esposti a condizionamenti di natura non economica (...). La distanza tra l'originario progetto menichelliano del febbraio 1950 e la legge quale uscì dal Parlamento nel successivo mese di agosto traspare anche da quanto scrisse sull'istituzione del nuovo ente una decina di anni dopo l'allora Presidente della Cassa Gabriele Pescatore: «il legislatore si trovò di fronte a un'alternativa precisa, in una linea di azione democratica. Si sarebbe potuta affidare al nuovo ente un'autonomia assoluta nella programmazione e nella fase esecutiva, a somiglianza di quanto era stato fatto in USA per la *Tennessee Valley Authority*;

All'inizio degli anni '60 il dibattito sulla validità della legge urbanistica si intensifica; l'INU, in occasione del suo VIII congresso del 1960, presenta una proposta di riforma denominata «Codice dell'urbanistica»; il Ministro dei lavori pubblici, Fiorentino Sullo, predispose nel 1962 un progetto di legge di riforma urbanistica ispirato a criteri innovativi, stabilendo – fra l'altro – che l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbano attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale.

Le proposte di riforma vengono accantonate per insanabili contrasti politici; tuttavia il problema della costituzione di un demanio pubblico di aree edificabili è riproposto dalla necessità di consentire ai c.d. «ceti medi» l'accesso alla casa di abitazione, prevalentemente in proprietà, necessità non soddisfatta dall'edilizia privata che – in quel periodo – opera prevalentemente tramite lo strumento della lottizzazione edilizia. La legge 18 aprile 1962, n. 167 introduce il piano delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, disciplinando con regole particolari il processo di espropriazione finalizzato ad acquisire le aree di espansione; dove consentire la realizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata (le case a totale carico dello Stato), di edilizia agevolata (le case realizzate prevalentemente dalle cooperative edilizie, e successivamente dalle imprese³³, con il contributo dello Stato sotto forma del concorso nel pagamento degli interessi dei mutui agevolati) e di edilizia convenzionata (le case realizzate dalle imprese, che si obbligano a cederle in proprietà e/o in affitto a prezzi e/o canoni predeterminati). Questa legge, la cui innovazione fondamentale consiste nel tentativo di coordinare il momento urbanistico con quello dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale, conferisce ai Comuni una effettiva funzione direttiva nello sviluppo della città, tramite l'obbligo di individuare annualmente, d'intesa con gli enti edilizi dello Stato e fra le aree indicate dall'apposito piano, le zone da acquisire, urbanizzare e cedere agli enti ed ai privati che realizzeranno gli interventi. Meccanismo che sostanzialmente funziona, anche se la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22/1965, dichiara illegittime le

oppure imporgli un collegamento con l'amministrazione ordinaria dello Stato sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione. Fu sulla seconda soluzione che si fermò la scelta», S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Bari-Roma, Pietro Lacaita Editore, Manduria, 2000.

³³ La legge 1179/1965 estende alle imprese di costruzione la possibilità (in precedenza riservata agli enti pubblici, agli enti locali e alle cooperative) di accedere ai mutui edilizi garantiti e/o agevolati dallo Stato.

modalità di acquisizione delle aree previsto dalla legge 167/1962, perché l'indennità di esproprio deve costituire un serio ristoro del danno patrimoniale dell'espropriato, anche se è legittimo decurtare il valore venale.

Questo stesso periodo, caratterizzato da una antropizzazione accelerata e sostanzialmente non regolata del territorio, vede comunque una particolare attenzione delle politiche pubbliche alla programmazione degli interventi, non solo con l'attuazione dei piani di settore (piano per l'edilizia economica e popolare, piano dell'edilizia scolastica, piano dell'edilizia ospedaliera, piano delle autostrade, ecc.), ma anche con l'elaborazione e l'approvazione del Programma economico nazionale, che, prefigurando una contaminazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale, dà luogo ad un acceso dibattito³⁴.

5. Pianificazione territoriale e programmazione economica

Nell'immediato dopoguerra, al piano territoriale viene attribuita un'idea di ordine urbanistico e spaziale inteso a regolare la distribuzione delle attività (che si svolgono intorno alla produzione) e finalizzato a conseguire sia un ordinato sviluppo degli insediamenti sia una specifica infrastrutturazione del territorio (quale incentivo e garanzia degli investimenti); idea che coinvolge le politiche di sviluppo attuate in connessione con la ricostruzione post-bellica, e si consolida nelle politiche di programmazione. Nel tempo gli strumenti della pianificazione territoriale urbanistica manterranno l'ambiguità della duplice finalità delle funzioni da assolvere, ora di tutela ora di sviluppo, con delle commistioni a volte esplicite a volte incoerenti.

Il primo piano urbanistico sovracomunale introdotto nell'ordinamento italiano è il «piano territoriale paesistico»³⁵, conformativo della proprietà edilizia, con finalità di tutela riferite a «vaste località incluse nell'elenco di complessi di cose immobili di valore estetico

³⁴ Fornendo una propria lettura del contributo dell'urbanistica alle politiche di programmazione in Italia in quegli anni, Manin Carabba opera una distinzione fra il «piano urbanistico» che ha ad oggetto l'utilizzazione del territorio e il «piano di assetto del territorio» che ha ad oggetto l'attuazione degli interventi (M. Carabba, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», Roma, Giuffrè Editore, 1970).

³⁵ Così definito dall'art. 5 della legge 1497/1939 in materia di protezione delle bellezze naturali. A seguito della complessa evoluzione della nozione di tutela del paesaggio e della relativa regolamentazione, si è pervenuti al «piano territoriale paesaggistico» definito dal decreto legislativo 42/2004.

e tradizionale e di bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e come punti di vista o di belvedere, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in un modo pregiudizievole alla bellezza panoramica».

Fa quindi seguito il «piano territoriale di coordinamento», che la legge urbanistica 1150/1942 (artt. 5 e 6) introduce «allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale», alle cui prescrizioni i Comuni devono uniformare i propri PRG. Strumento che non ha mai trovato una concreta attuazione, ma che – a partire dall'immediato dopoguerra – è stato al centro dell'attenzione delle politiche di ricostruzione e del lungo percorso che ha accompagnato l'attuazione del dettato costituzionale in materia di ordinamento regionale, costituendo il riferimento normativo per gli ulteriori strumenti urbanistici sovracomunali introdotti in provvedimenti legati all'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alle politiche di sviluppo: il «piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale»³⁶, il «piano zonale per lo sviluppo dell'agricoltura»³⁷ ed il «piano di sviluppo urbanistico della comunità montana»³⁸.

Gli studi di programmazione avviati per la ricostruzione privilegiano una articolazione regionale del piano nazionale per l'incremento dell'occupazione e del reddito. Nell'ambito delle procedure della programmazione economica vengono istituiti i «Comitati regionali per la programmazione economica»³⁹, con il compito di partecipare alla definizione del piano economico nazionale (PEN) ed elaborare il piano di sviluppo regionale (PSR) e le relative ipotesi di assetto territoriale. Sulla base delle ipotesi di assetto territoriale definite con la predisposizione degli schemi di sviluppo economico regionali elaborati dai Comitati regionali per la programmazione economica, organi periferici del Ministero del bilancio, i piani territoriali di coordinamento avrebbero dovuto essere elaborati dai

³⁶ Introdotto dalla legge 634/1957 (vedi: V. Giovannelli e P. Calandra, *Problemi giuridici dei Consorzi di sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», Roma, Giuffrè Editore, 1966).

³⁷ Introdotto dalla legge 910/1966 (vedi: R. Perez, *Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura*, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», Roma, Giuffrè Editore, 1971).

³⁸ Introdotto dalla legge 1102/1971 (vedi: A. Abrami, *Comunità montane e sviluppo economico*, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», Roma, Giuffrè Editore, 1975).

³⁹ Istituiti dal d.m. 22 settembre 1964 quali organi decentrati del Ministero del bilancio e della programmazione economica; per le attività di ricerca e di studio vengono affiancati dagli «Istituti regionali di ricerca nel campo economico e sociale».

Provveditorati regionali alle opere pubbliche, organi periferici del Ministero dei lavori pubblici.

L'esperienze di programmazione economica dello sviluppo regionale e di pianificazione dei relativi assetti territoriali, avviata a partire dalle Regioni Campania, Calabria, Sardegna ed Umbria⁴⁰, viene paradossalmente bloccata negli anni '70, con l'avvento delle Regioni a statuto ordinario, alle quali vengono devolute le competenze in materia urbanistica⁴¹.

Le prime leggi urbanistiche regionali accolgono solo in parte l'idea del piano urbanistico territoriale quale strumento idoneo a fissare regole e modalità per l'assetto del territorio, orientandosi prevalentemente alla definizione di un «quadro territoriale di riferimento» del piano regionale di sviluppo, che preveda una distribuzione programmata ed organizzata di popolazione e di lavoro sul territorio regionale, con l'obiettivo di conseguire un equilibrio fra popolazione, economia e territorio.

L'impostazione di «piano di sviluppo» permane sostanzialmente nella definizione normativa del piano territoriale di coordinamento provinciale, introdotto in normativa nel 1990 in stretto collegamento con la «programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione»⁴², al quale successivamente verranno attribuite finalità di «piano delle tutele» nell'ambito dei provvedimenti di decentramento amministrativo⁴³.

⁴⁰ F. Fiorelli, *Programmazione regionale in Italia. Metodi ed esperienze*, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», Roma-Milano, Giuffrè Editore, 1979.

⁴¹ Con la legge 281/1970 vengono assunti i necessari provvedimenti finanziari e viene data delega al Governo per emanare le norme relative al trasferimento delle funzioni previste dalla Costituzione, stabilendo contestualmente che le Regioni eserciteranno la propria potestà legislativa a seguito dell'emanazione dei decreti delegati. Con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, il Governo provvede a trasferire alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative in materia urbanistica. Con il successivo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato a seguito della delega conferita dalla legge 382/1975 nell'ambito del riordino della pubblica amministrazione, vengono trasferite (art. 79) le funzioni «attinenti all'assetto ed utilizzazione del rispettivo territorio» (urbanistica, tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, navigazione e porti lacuali, oltre la caccia e la pesca nelle acque interne); dando contestualmente una innovativa definizione (art. 80) del termine «urbanistica»: «Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la 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».

⁴² Art. 14 della legge 142/1990, in materia di riforma dell'ordinamento locale, recepito nell'art. 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

⁴³ Art. 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che trasferisce funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

6. La mancata riforma urbanistica

Negli anni '60, a seguito delle gravi calamità generate dall'antropizzazione distorta del territorio (delle quali grande risonanza, anche internazionale, hanno la frana di Agrigento e le alluvioni di Firenze e di Venezia), risulta necessario affermare il principio che non può essere consentita alcuna trasformazione se il potere pubblico non abbia preventivamente stabilito quali trasformazioni siano compatibili con gli interessi della collettività. La legge 6 agosto 1967, n. 765 (cd. «legge-ponte», in quanto avrebbe dovuto anticipare una organica riforma urbanistica) innova profondamente la legge urbanistica (anche se, ritardando di un anno la sua entrata in vigore, innesca una ulteriore edificazione accelerata, localizzata prevalentemente nelle aree già congestionate): incentiva la redazione di strumenti urbanistici (proibendo le lottizzazioni nei Comuni sprovvisti di piano, limitando le possibilità edificatorie in assenza di piano, prevedendo l'intervento sostitutivo degli organi dello Stato), rafforza la responsabilità del soggetto responsabile dell'approvazione del piano (allora il Ministero dei LLPP), estende l'obbligo di licenza edilizia a tutti gli interventi da eseguirsi sull'intero territorio comunale (precedentemente obbligatoria solo per l'edificazione nelle aree pianificate), punisce le illegittimità e gli abusi edilizi, regola le lottizzazioni a scopo edilizio, introduce gli *standards* urbanistici.

In questo stesso periodo la Corte Costituzionale, con due sentenze depositate entrambe il 29 maggio 1968, afferma due principi fondamentali: da una parte (sentenza n. 55) dichiara l'illegittimità dei vincoli urbanistici che individuano spazi da destinare ad uso pubblico (preordinati, quindi, all'esproprio delle relative aree) qualora imposti a tempo indeterminato in assenza di indennizzo, perché discriminanti dei diritti di proprietari di aree comunque edificabili; dall'altra (sentenza n. 56) dichiara legittimi i vincoli di inedificabilità per la tutela del paesaggio imposti a categorie di beni precise e ben individuate, che quindi equiparano i diritti dei relativi proprietari.

Per dare seguito alla indicazione della Corte Costituzionale sui vincoli per i beni paesaggistici da tutelare, bisognerà aspettare circa un ventennio, quando la legge Galasso (legge 431/1985) introduce la tutela dei «beni diffusi». Viene invece sollecitamente promulgata la legge 19 novembre 1968, n. 1187, con la quale si stabilisce che le previsioni urbanistiche che comportino l'imposizione di vincoli aventi contenuto espropriativo cessino di validità decorsi cinque anni dall'approvazione del piano.

La fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 è caratterizzata da un profondo disagio sociale: la strategia della tensione si manifesta con attentati sanguinosi, i sindacati confederali organizzano scioperi generali a sostegno delle «riforme di struttura», le prime elezioni regionali (7 giugno 1970) attuano con grave ritardo il dettato costituzionale. Nonostante i ritardi registrati nella redazione degli strumenti urbanistici (solo il 10% circa dei Comuni obbligati risultano dotati di un piano), l'attenzione prevalente è rivolta a fronteggiare l'emergenza abitativa, accentuata anche dal permanere di consistenti flussi migratori interni dal Mezzogiorno al triangolo industriale; disagio abitativo che non trova risposta nella pur consistente produzione edilizia, fenomeno che è stato definito «spreco edilizio»⁴⁴.

La legge 22 ottobre 1971, n. 865, di riforma della politica della casa, tra le norme sulla programmazione edilizia delinea la possibilità per i Comuni di governare l'espansione del proprio aggregato urbano tramite la formazione di un programma di espropri (art. 26) delle «aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio», per una quota non superiore al 20% delle zone di espansione previste dal PRG.

Gli anni '70, caratterizzati dal trasferimento delle competenze urbanistiche alle neo-istituite Regioni a statuto ordinario e da un non proficuo dibattito sui «sistemi urbani» e sui «comprensori»⁴⁵, non originano innovazioni rilevanti nella regolamentazione urbanistica. Novità rilevanti si producono solo sul finire del decennio, quando, nel tentativo di dare finalmente una risposta alla necessità che il processo di attuazione del piano regolatore non sia profondamente condizionato dalle esigenze e dalle pressioni esercitate dalla proprietà immobiliare, si tenta di modificare il regime di edificabilità dei suoli con l'introduzione della distinzione tra il diritto di edificazione e il diritto di proprietà. Con l'obiettivo di trasferire lo *ius edificandi* dalla proprietà del suolo alla potestà pubblica, la legge 27 gennaio 1977, n. 10, stabilisce che ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio (per l'edificazione di opere conformi agli strumenti urbanistici) sia subordinata al rilascio di una concessione onerosa, che ha come presupposto la riserva pub-

⁴⁴ F. Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Padova, Marsilio Editori, 1972.

⁴⁵ F. Forte (a cura di), *Dalla Regione al comprensorio. Problemi di pianificazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli Editore, 1978 (NdR: la parte seconda è dedicata alle «unità territoriali intermedie»).

blica del diritto di edificare: la concessione edilizia sostituisce la licenza edilizia e viene rilasciata a fronte della corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. Contestualmente, nel tentativo di dare una risposta positiva alla discrasia tra l'attività edilizia privata e l'infrastrutturazione delle aree urbane, viene introdotto il programma pluriennale di attuazione (PPA) quale strumento di programmazione temporale dell'attività edilizia e quindi delle attività regolamentate dal piano regolatore, compresa la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Nello stesso periodo il governo urbanistico delle città viene chiamato a confrontarsi non solo con la regolazione dell'espansione edilizia, ma anche con le nuove problematiche indotte dalla salvaguardia dei centri storici, dal riuso delle aree urbane dismesse a seguito della delocalizzazione delle fabbriche e dal recupero di alcuni pregevoli edifici di archeologia industriale, dalle esigenze di intervenire per riqualificare i quartieri storici dell'edilizia pubblica. All'esigenza dell'amministrazione dell'urbanistica di misurarsi con i problemi posti dal riuso dell'edificato e delle aree già urbanizzate, aveva provveduto in parte la legge 865/1971, estendendo l'applicazione del piano di zona alle aree edificate; successivamente la legge 5 agosto 1978, n. 457 introduce le regole del recupero urbano ed edilizio, provvedendo contestualmente a definire le diverse tipologie degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica) e ad introdurre l'autorizzazione edilizia (che attua una procedura di silenzio-assenso) per gli interventi di manutenzione straordinaria.

Gli anni '80 si aprono con una sentenza della Corte Costituzionale (n. 5 del 25 gennaio 1980) che dichiara illegittime le norme delle leggi per la casa e sul regime dei suoli che regolano gli espropri di pubblica utilità. Nonostante ciò, l'interesse per una modifica organica della legge urbanistica diminuisce ulteriormente; l'attenzione del mondo professionale e imprenditoriale è calamitata dalla ricostruzione post-terremoto della Campania e della Basilicata; l'attenzione alle tematiche territoriali, rivolta prevalentemente alle tutele del territorio, produce una nuova regolamentazione dei piani sovracomunali con finalità di tutela ambientale: viene innovato il piano paesaggistico, che estende la tutela dal singolo bene ai beni diffusi (legge 431/1985), e vengono introdotti il «piano di bacino» (legge 183/1989) per programmare gli interventi per

la tutela idrogeologica del territorio⁴⁶, e il «piano del parco» (legge 394/1991) per programmare gli assetti delle aree naturali protette.

Sembra chiuso il ciclo della regolamentazione urbanistica attuato pressoché esclusivamente tramite norme emanate dalla Stato, e sembra aperta definitivamente la strada alle Regioni, che dovrebbero divenire protagoniste «nei limiti consentiti dalle norme nazionali».

La legge 28 febbraio 1985, n. 47 è l'ultima legge organica nazionale in materia di attività urbanistico-edilizia che, pur finalizzata alla corale approvazione della sanatoria delle costruzioni abusive, introduce alcune innovazioni alla regolamentazione urbanistica, fra le quali rilevante risulta la possibilità che gli strumenti attuativi possano essere approvati in variante del PRG. Viene così scardinata l'impostazione gerarchica della legge urbanistica 1150/1942, ottenendo di ridurre ancora di più ogni attenzione all'attuazione dell'assetto del territorio definita dal PRG⁴⁷ e aprendo la strada a formule di concertazione che nel decennio successivo daranno vita

⁴⁶ La definizione normativa del piano di bacino trae origine dal lavoro prodotto dalla commissione interministeriale istituita a seguito dell'alluvione di Firenze nel 1966, denominata «Commissione De Marchi» (dal nome del suo Presidente), le cui conclusioni evidenziano la necessità di abbinare la difesa idraulica del territorio con la difesa della qualità delle acque, con riferimento ad un ambito territoriale fisico-geografico, definito «bacino idrografico», affrancato dalla perimetrazione dei confini politico-amministrativi.

«La legge 632/1967, avente lo scopo di finanziare un primo provvedimento per la difesa del suolo, veniva emanata frettolosamente a seguito delle alluvioni del 1966, e aveva più che altro il carattere di straordinarietà. Tuttavia, la stessa legge istituiva la Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo (meglio nota col nome del suo Presidente, professor Giulio De Marchi, uno dei più noti studiosi di idraulica che abbia avuto l'Italia) (...). Nelle conclusioni della commissione si poneva in evidenza che la difesa del territorio contro gli eventi idrogeologici risponde a un pubblico, vitale interesse e che deve essere organizzata e condotta con uniformità di indirizzi e unità d'attuazione per l'intero territorio, procedendo su basi unicamente idrografiche, con riguardo, cioè, a bacini o gruppi di bacini considerati nel loro insieme, indipendentemente dalle circoscrizioni amministrative attuali e future. La commissione, inoltre, proponeva di istituire per l'intero territorio nazionale l'istituto del Magistrato alle acque, cui sarebbe spettato di promuovere e coordinare, in una visione d'insieme e nel quadro di un'opportuna programmazione concretantesi nei Piani di bacino che esso avrebbe dovuto predisporre, tutte le attività inerenti alla difesa del suolo, all'utilizzazione delle acque e alla tutela di esse contro l'inquinamento», M. Benedini e G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Cause, effetti e interventi a difesa del suolo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1985.

⁴⁷ All'inizio del nuovo secolo il quadro di attuazione della pianificazione urbanistica risulta ancora largamente incompleto, in particolare per quanto riguarda i piani regolatori generali dei Comuni; situazione alla quale si cerca di porre rimedio con formule repressive: il Testo unico degli enti locali (decreto legislativo 267/2000) viene emendato (art. 32, commi 7 e 8, legge 326/2003) inserendo tra le cause di scioglimento dei consigli comunali (dei Comuni al di sopra dei 1.000 abitanti sprovvisti di strumento urbanistico generale) la mancata adozione del piano regolatore generale entro diciotto mesi dalla loro elezione.

alla confusione (per la mancata distinzione di ciò che è piano urbanistico da ciò che non lo è) dei c.d. «programmi complessi»⁴⁸.

Il '900 si chiude con la riforma della legge sui lavori pubblici; la legge Merloni (legge 109/1994) sostituisce le precedenti regole emanate con i provvedimenti per l'unificazione amministrativa dello Stato unitario, e apre la strada alle diverse formule dei partenariati pubblico-privati.

7. *La legislazione concorrente in materia di governo del territorio*

Alla fine del secolo scorso si avvia un complesso processo di trasformazione istituzionale, con il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi in materie e funzioni attribuite allo Stato, in favore di altri livelli di governo, regionale e degli enti locali. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione della legge 59/1997, definisce le funzioni mantenute allo Stato e le funzioni trasferite alle Regioni ed agli enti locali⁴⁹. Viene inoltre accelerato il processo per la delegificazione di norme e la semplificazione di procedimenti amministrativi, riferito ad un lungo ed eterogeneo elenco di materie⁵⁰.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 modifica il Titolo V della Costituzione, introducendo la definizione di «legislazione concorrente» per le materie nelle quali le Regioni legiferano nel rispetto di principi fondamentali espressamente fissati dallo Stato⁵¹. La prima applicazione del nuovo ordinamento crea diversi problemi, che spaziano da un'interpretazione illogica del nuovo indirizzo alla ricerca di più meditate definizioni; dando luogo ad una copiosa giurisprudenza costituzionale, chiamata spesso ad assolvere improprie funzioni di supplenza ad un deficit di coerenza (e di leale collaborazione) della prassi legislativa.

⁴⁸ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», XIII, n. 4, 1999, pp. 1139-1159; riproposto ed aggiornato in: R. Gallia, *Negoziato urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, in «Il Sole 24 Ore», Milano, 2004 (Capitolo 6 - *Il territorio della concertazione*), e R. Gallia, *La regola dell'arte. Manuale di legislazione urbanistica e edilizia*, Roma, Edizioni di Legislazione Tecnica, 2010³ (Capitolo 6.3 - *I programmi urbani*).

⁴⁹ Per quanto di interesse, Capo II «Territorio e urbanistica», artt. 52-67.

⁵⁰ Fra le quali trovano attuazione la regolamentazione dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) e le norme per la realizzazione dei porti turistici.

⁵¹ Che comprendono, come ricordato in premessa, anche il «governo del territorio», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e navigazione», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

La legge 5 giugno 2003, n. 131 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» stabilisce che i principi fondamentali della legislazione concorrente siano definiti – in prima applicazione – tramite una ricognizione dei principi desumibili dalla legislazione vigente, da attuare tramite l'emanazione di specifici decreti legislativi. In questo contesto vengono promulgate, tra le altre, le norme relative ai beni culturali e paesaggistici (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio»), alla tutela dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale»), alle infrastrutture pubbliche (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»). Non conclude l'iter lo schema di decreto legislativo in materia urbanistica né viene approvata una nuova legge quadro sul governo del territorio.

L'attuazione dell'istituto regionale, come già visto, non è stata immediata. Prima dell'avvio a realizzazione delle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito delle procedure della programmazione economica, caratterizzate da una profonda commistione con la definizione degli assetti territoriali, l'attività dei Comitati regionali ha efficacemente contribuito a predisporre l'esercizio dei compiti di programmazione economica e di pianificazione territoriale da parte delle Regioni a statuto ordinario. Sulla base delle funzioni attribuite, le Regioni hanno provveduto a disciplinare le procedure per la gestione del territorio, all'inizio con provvedimenti settoriali e successivamente con leggi organiche; le quali, nonostante siano state definite in maniera non coordinata e non omogenea (ancora oggi la Regione Molise non ha adottato una propria legge urbanistica), nonostante le incertezze generate dal rapido sovrapporsi delle norme, presentano tuttavia innovazioni che non trovano alcun riscontro nella legge urbanistica nazionale.

Le legislazioni regionali tentano, in particolare, di superare l'anomalia della legge urbanistica nazionale che attribuisce un tempo indeterminato per l'attuazione delle previsioni edificatorie stabilite dal piano comunale (riferite alle trasformazioni immobiliari consentite), mentre i vincoli di natura espropriativa (riferiti alle aree destinate a soddisfare gli *standards* per servizi e verde) sono soggette ad un vincolo espropriativo con un limite temporale quinquennale (elevabile a dieci anni, a particolari condizioni). In particolare, la pianificazione comunale viene articolata in una parte strutturale (dove il «piano strutturale» ha la funzione configurativa del territorio) e in una parte operativa (dove il «piano operativo» ha la funzione conforma-

tiva della proprietà). Il primo assume la veste di piano delle tutele e delle compatibilità nelle strategie a lungo termine; il secondo ha il compito di rendere compatibili, nel breve periodo, i diritti della cittadinanza (intesi quali *standards* prestazionali) con i diritti della proprietà immobiliare (alla quale nel nostro ordinamento rimane comunque connaturato lo *jus edificandi*, come più volte ha ricordato la Corte Costituzionale). Per l'attuazione del piano operativo, con l'obiettivo di conseguire l'indifferenza della proprietà di fronte alle scelte della pianificazione, alcune leggi urbanistiche regionali introducono i nuovi istituti della «perequazione» (degli interessi della proprietà immobiliare) e della «compensazione» (con l'attribuzione di diritti edificatori ai proprietari delle aree vincolate, utilizzabili in altra localizzazione); la cui attuazione, tuttavia, risulta controversa in assenza di una specifica norma nazionale⁵², oltre a porre evidenti problematiche di una nuova sperequazione derivabile dalla diversa capacità contrattuale delle distinte proprietà immobiliari.

8. Considerazioni sull'attualità

Nell'ultimo decennio del secolo scorso, alcuni avvenimenti condizionano fortemente la vita sociale e politica (esplosione del debito pubblico, crisi dei partiti tradizionali, integrazione europea, moneta unica, ecc.) e inducono una profonda innovazione nelle politiche pubbliche (cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, conclusione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia tramite le partecipazioni statali, territorializzazione della spesa pubblica, decentramento amministrativo, ecc.).

Nello stesso periodo si assiste al declino ed alla trasformazione di interi ambiti urbani che hanno perso la propria funzione, abbandonando aree precedentemente utilizzate per impianti industriali, caserme militari, infrastrutture ferroviarie, ecc. La necessità di

⁵² Il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi sugli istituti di perequazione urbanistica disciplinati dalle NTA del PRG del Comune di Roma, che prevedono la possibilità di concedere un incremento di edificabilità (rispetto a quanto stabilito dallo strumento urbanistico) a fronte della cessione di aree al Comune ovvero della corresponsione di un contributo straordinario, ne ha dichiarato la legittimità (sentenza 4545/2010) in quanto «la previsione della cessione al Comune di una quota di edificabilità viene introdotta *de futuro*, in stretta correlazione con la previsione di una quota di edificabilità aggiuntiva di cui il proprietario potrà fruire». In precedenza, il medesimo Consiglio di Stato aveva censurato (sentenza 4833/2006) la norma del piano del Comune di Bassano del Grappa (VI) che prevedeva la riserva pubblica di una quota di superficie edificabile, in quanto, incidendo sulla totalità della capacità edificatoria dei suoli, in tal modo realizzava una forma larvata di esproprio.

attivare complessi processi di riqualificazione del territorio antropizzato, fa porre l'attenzione anche alla necessità di procedere alla «densificazione» delle aree urbane, per preservare il territorio dalle conseguenze di una eccessiva urbanizzazione⁵³.

Nel primo decennio del nuovo secolo, la particolare attenzione rivolta alle problematiche dell'efficienza energetica spinge a considerare la sostenibilità ambientale dell'edilizia e l'opportunità di procedere alla «sostituzione» della parte di immobili, realizzati prevalentemente negli anni '60-'80 del secolo scorso, privi di pregio architettonico e di qualità urbana, tecnologicamente superati ed inadeguati ad ospitare le funzioni richieste.

Le politiche urbane e territoriali, non più chiamate a definire nuove urbanizzazioni ma a governare complessi processi di recupero e riqualificazione, oscillano tra i tentativi di deregolamentazione e la ricerca di nuove commistioni tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, con l'obiettivo primario di sostituire un processo decisionale autoritativo con un processo decisionale concertativo⁵⁴. Contestualmente, in sede giurisdizionale si va concretizzando un orientamento che responsabilizza la Pubblica amministrazione, titolare del potere di pianificazione territoriale, nei confronti degli effetti che tali atti producono sul mercato, sanzionando gli aspetti distorsivi della concorrenza⁵⁵.

⁵³ Alla fine del secolo scorso, il problema viene affrontato dalle legislazioni regionali, inserendo nella normativa urbanistica ed edilizia specifici provvedimenti per il recupero dei sottotetti a fini abitativi (a partire dalla Regione Lombardia con la l.r. 15/1996), e quindi esteso anche ad altri ambienti (portici, seminterrati, recupero funzionale dei rustici, ecc.).

⁵⁴ «Con la "novella" del 2005 (della legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo) il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse: essendo venuta meno la previgente riserva alla legge dei casi in cui alle amministrazioni è consentito ricorrere ad accordi in sostituzione di provvedimenti autoritativi, tale possibilità deve ritenersi sempre e comunque sussistente (salvi i casi di espresso divieto normativo); col che, secondo l'opinione preferibile, non è stato affatto introdotto il principio della atipicità degli strumenti consensuali in contrapposizione a quello di tipicità e nominatività dei provvedimenti, atteso che lo strumento convenzionale dovrà pur sempre prendere il posto di un provvedimento autoritativo individuato fra quelli "tipici" disciplinati dalla legge: a garanzia del rispetto di tale limite, lo stesso art. 11 legge.n 241/1990 prevede l'obbligo di una previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento dell'accordo» (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 4545/2010).

⁵⁵ La Corte costituzionale (sentenza 176/2004) ricorda che la legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo «imponesse alle pubbliche amministrazioni, anche per gli atti di pianificazione e di programmazione, di fissare per ciascun procedimento – in assenza di una determinazione di legge o di regolamento – il termine entro il quale lo stesso deve essere concluso (...) (e) che la eventuale inosservanza del termine per la definizione dei procedimenti di pianificazione territoriale in esame, pur non comportando la decadenza dal potere, connoterebbe in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministra-

In luogo di provvedimenti organici (ancorché settoriali, come ricordato in premessa) e ancora in assenza di una nuova legge urbanistica, alla fine del decennio, con l'adozione degli specifici interventi legislativi coordinati tra lo Stato e le Regioni, vengono assunti provvedimenti per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, definiti (impropriamente) «Piano Casa», che dovrebbero dare luogo a programmi di rigenerazione urbana e di incremento del patrimonio abitativo, da avviare tramite la semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie. I provvedimenti regionali assunti in attuazione dell'Intesa per il c.d. Piano Casa non appaiono in grado di trasformare soluzioni di emergenza in misure straordinarie, dalla cui sperimentazione fare derivare procedure di ordinaria applicazione. Contestualmente, pur considerando le inadempienze del Governo centrale sia per lo specifico provvedimento sia per la necessaria riforma urbanistica, le Regioni non sono apparse all'altezza del compito di introdurre norme straordinarie che tengano conto di un ridisegno coerente dell'architettura del governo del territorio, che era e rimane frammentato in una pluralità di norme specifiche e settoriali, spesso non coordinate tra loro.

La mancata approvazione di una nuova e moderna legge urbanistica nazionale, che rischia di approdare a nuove forme di deficit di democrazia sia nei rapporti tra le istituzioni sia nei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini, non appare attribuibile esclusivamente all'affarismo che connota pervasivamente in questo periodo l'esercizio del governo, nazionale e locale, ma anche alla prevalente (e trasversale) cultura di governo che individua nel ricorso al mercato la garanzia per l'efficacia delle scelte e l'efficienza delle gestioni, trasformando il cittadino amministrato da utente a consumatore. In tal senso appare significativo richiamare, quale esempio di stringente attualità, il ricorso alle procedure referendarie per la gestione del servizio idrico integrato, con riferimento alle motivazioni con le quali la Corte Costituzionale ha dichiarato ammissibili due dei quattro quesiti referendari (sentenze 24, 25, 26 e 27 del 2011); con argomentazioni che, pur evitando ogni valutazione dei profili di legittimità costituzionale delle norme oggetto dell'iniziativa referendaria, forniscono un quadro interpretativo utile per una

zione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento: dal risarcimento del danno fino al giudizio di ottemperanza».

più adeguata regolamentazione di una materia delicata quale quella dei servizi pubblici a rilevanza economica.

I servizi pubblici locali normalmente sono definiti di «rilevanza economica» quando per la loro fruizione viene corrisposta una tariffa; la quale si è ritenuto dovesse essere in grado non solo di coprire i costi di gestione ma anche di ripagare gli investimenti. Determinare le tariffe all'utenza quale unico elemento di copertura dei costi, già messo in discussione con riferimento ai servizi che presentino «un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.)» e il cui acquirente prevalente risulti la Pubblica amministrazione⁵⁶, è stato di fatto negato dalla Corte Costituzionale che ha ricordato (con la sentenza 325/2010) come la rilevanza economica di un servizio pubblico imponga che l'esercizio avvenga con metodo economico, nel senso che l'attività debba essere svolta in vista della copertura dei costi mediante i ricavi, di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici, chiarendo successivamente (con la sentenza 26/2011, che ammette un quesito referendario) che «coesistente alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale».

La possibilità di affermare che, nell'organizzazione dei servizi pubblici, non risulta indispensabile che la tariffa agli utenti sia determinata esclusivamente dalla integrale copertura dei costi sostenuti e tantomeno dalla remunerazione finanziaria del capitale investito (indipendentemente – inoltre – dalla qualità del servizio fornito) richiede di ripensare integralmente il ricorso alle formule di partenariato pubblico privato consentite dal Codice dei contratti pubblici⁵⁷, che non può essere limitata alla sola ricerca di apporto

⁵⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 27 marzo 2009 «Criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31».

⁵⁷ La normativa relativa ai «contratti di partenariato pubblico privato», la cui definizione (art. 3, comma 15-bis del Codice) è stata introdotta nel 2008, risulta ancora in gestazione. Il Consiglio di Stato, con una pluralità di pronunce, ha riaffermato la netta distinzione fra affidamento in appalto, che in sede di gara viene valutato con criteri oggettivi, e affidamento in concessione, per il quale necessita di accertare la coerenza e la sostenibilità economica dell'offerta, procedendo all'esame del piano economico finanziario, la cui eventuale carenza incide sulla stessa ammissibilità della proposta. Inoltre la Corte costituzionale (sentenza 7/2011) ha ricordato che, nonostante le procedure relative sia alla concessione sia alla finanza di progetto siano contemplate nel medesimo art. 153 del Codice, la cui rubrica è intitolata «Finanza di progetto», si tratta di due istituti distinti e alternativi, riferito il primo ad un'opera di pubblica utilità inserita nella programmazione triennale, mentre il secondo rappresenta la sollecitazione da parte del privato alla PA affinché valuti l'eventuale pubblico interesse a realizzare l'opera proposta.

di capitali privati per il finanziamento di opere e servizi, ma valutata anche quale opportunità per fornire ai cittadini servizi in quantità maggiore e in qualità migliore, creando contestualmente nuove opportunità di impresa.

Ne risulta che il governo del territorio, nonostante l'apparente generale disinteresse che suscita, torni prepotentemente di attualità come sede nella quale valutare non tanto la perequazione degli interessi della proprietà immobiliare, quanto piuttosto il conseguimento dei livelli essenziali di cittadinanza, legati o meno al perseguimento di predefiniti obiettivi di servizio, richiedendo – contestualmente – che gli istituti di concertazione delle politiche tra i livelli di governo; nazionale e locale, assumano un carattere sostanziale piuttosto che limitarsi ad indossare una veste formale.