



Associazione Veneta
degli Avvocati
Amministrativisti



PROVINCIA
DI TREVISO



Città di
Castelfranco Veneto



Unione Nazionale
Avvocati Amministrativisti



Centro Studi Amministrativi
della Marca Trevigiana

Atti - XXIII Convegno di Studio

IL “DIRITTO VIVENTE” NELL’URBANISTICA DEL VENETO: IL FATTORE TEMPO NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Castelfranco Veneto
Venerdì 25 novembre 2022

piattaforma 

Segreteria Organizzativa

Associazione Veneta Avvocati
Amministrativisti

Tel. 049.8364454 - fax. 049.8776395
e-mail: amministrativistiveneti@gmail.com

Coordinamento scientifico

Avv. Primo e Andrea Michielan
di Mogliano Veneto (TV)

Tel. 041.5936336 - fax. 041.5901340
e-mail: info@studiomichielan.it

GIORGIONE

ATTI - XXIII - Convegno di Studio

**IL “DIRITTO VIVENTE”
NELL’URBANISTICA
DEL VENETO:
IL FATTORE TEMPO
NELLA PIANIFICAZIONE
DEL TERRITORIO**

**CASTELFRANCO VENETO
venerdì 25 novembre 2022**

SESSIONE UNICA**LUDOVICO MAZZAROLLI**

Commento iniziale del Presidente pag. 5

■ SALUTI ISTITUZIONALI**STEFANO MARCON**

Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto
e Presidente della Provincia di Treviso “ 5

MARCO DELLA PIETRA

Presidente Centro Studi Amministrativi della Marca Trevigiana
e Sindaco di Spresiano “ 7

■ APERTURA DEI LAVORI**PRIMO MICHIELAN**

Presentazione “ 9

LUDOVICO MAZZAROLLI

Lo stop della sentenza Corte Costituzionale n. 217 del 21.10.2022 alla L.R. Veneto
n. 19/2021 C.D. “Veneto cantiere veloce”: effetti conformativi e sanzionatori “ 11

■ RELAZIONI**BRUNO BAREL**

Pianificazione per accordi, deroghe e varianti urbanistiche semplificate:
un nuovo modo di pianificare “ 15

ALESSANDRO CALEGARI

Flessibilità della pianificazione urbanistica comunale e temporaneità
delle previsioni edificatorie: verso un nuovo jus aedificandi “ 31

TOMMASO BONETTI

Inattuazione, decadenza e nullità delle convenzioni urbanistiche:
possibili rimedi amministrativi e giurisdizionali “ 39

CLEMENTE PIO SANTACROCE

Titoli edilizi, inefficacia degli atti tardivi e potere di riesame “ 45

ANTONELLA FAGGIANI

I principi di proporzionalità e corrispettività applicati alle operazioni
di pianificazione urbanistica “ 51

CAROLA PAGLIARIN

Responsabilità da omissione dei pubblici dipendenti in presenza di accordi
o provvedimenti rimasti inattuati “ 57

MADDALENA FILIPPI

Relazione di sintesi “ 67

Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Udine

Abbiamo pensato di offrirvi un intero convegno, anche se racchiuso in una sola mattinata di lavori; ma, nonostante questa ultima caratteristica, posto che oggi è uno dei cc.dd. Black Friday, le presenze vengono comunque «premiare» con crediti formativi, così come avviene normalmente per le sessioni che durano per una intera giornata.

Ciò detto, non perdo ulteriore tempo posto che i lavori si presentano piuttosto densi e passo la parola al Sindaco di Castelfranco Veneto, Stefano Marcon, per i suoi saluti istituzionali.

■ SALUTI ISTITUZIONALI

Stefano MARCON

Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto e Presidente Provincia di Treviso

Buongiorno a tutti, ben ritrovati al Teatro Accademico. Finalmente ho la possibilità di poter ospitare anche quest'anno qui a Castelfranco Veneto e quindi è un piacere per il sottoscritto essere presente qui all'inizio per i lavori; purtroppo non potrò rimanere fino alla fine, ma l'amministrazione comunale richiede la mia presenza; ci sono esigenze da amministratori.

Un saluto a lei, Presidente, un saluto al Presidente del TAR Veneto; un saluto all'avvocato Michielan, responsabile scientifico del Convegno.

Il tema di oggi: "Il diritto vivente nell'urbanistica del Veneto e il fattore tempo nella pianificazione del territorio". Da Sindaco e da Presidente di Provincia, ho il piacere di essere qui tra voi oggi, perdonatemi se leggo ma essendo molto qualificato, non vorrei incorrere in gaffe e, quindi, mi sono fatto una traccia, in modo da lasciare il segno, poi, per tutti noi.

Sono qui a portare il mio saluto e quello dell'Assessore all'Urbanistica, dottor Battaglia, all'inizio di questo Convegno, che oggi più che mai ha il pregio di affrontare in modo unitario sia la tematica del rapporto dell'urbanistica e della visibilità sia quella tra la pianificazione e la semplificazione amministrativa.

Le sfide attuali, a partire dal contenimento del consumo del suolo, dalla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, come anche della valorizzazione delle aree agricole e del paesaggio, sono obiettivi raggiungibili solo se gli strumenti della gestione del territorio riusciranno a consentire agli enti locali di tener conto delle molteplici relazioni che una comunità sviluppa in un contesto territoriale.

Essenziale diventa, pertanto, l'adozione di sistemi maggiormente flessibili, in grado, più che di dare soluzioni omnicomprensive, di offrire metodi che consentano l'avvio di processi partecipati e aderenti alla realtà storica in cui si sviluppano. L'assetto del territorio, in qualche modo, non viene più visto secondo schemi fissi e predeterminati ma viene anche in una ottica di adattabilità al contesto e ai fattori che lo costituiscono.

In questo senso, parlare di "diritto vivente" significa attendersi una normativa che, anche nel campo della pianificazione, contempra le esigenze di una comunità, stanziata in una determinata area e segua lo sviluppo della società intera. Il "fattore tempo", come cita il titolo del Convegno, è davvero l'elemento che condiziona, da un lato, le scelte e la responsabilità ammi-

nistrativa e, dall'altra, le scelte di chi opera nel territorio: siano essi privati cittadini, imprese o terzo settore.

Basti pensare alle risorse non soltanto economiche che il PNRR intende apportare e coinvolgere a breve termine. A maggior ragione, infatti, diventa urgente disporre ed ottenere un rafforzamento delle strutture tecniche e amministrative locali, rafforzando, infine, il rapporto tra cittadino ed amministrazione pubblica stessa.

Il rilancio del paese passa, da un lato, attraverso la capacità d'ingenerare nuove strategie per la gestione dei finanziamenti per l'impresa e per il cittadino. L'Agenda prevede una serie di azioni semplificate e condivise tra Governo, Regioni ed Enti Locali: per ciascuna di esse, sono individuati in modo puntuale obiettivi, scadenze e risultati e viene definito il cronoprogramma a fine attività. In tale modo, sarà possibile realizzare una verifica in tempo reale dello stato di avanzamento delle iniziative, del grado di raggiungimento degli obiettivi di ciascuna azione.

Non mi soffermo sugli aspetti giuridici che sono oggetto del confronto di oggi ma si tratta certamente di aprire un ragionamento sulla semplificazione all'interno del settore dell'urbanistica e dell'edilizia, dai quali emergeranno nuovi e più interessanti spunti di riflessione e di proposta, anche per il legislatore, per intervenire anche con eventuali correttivi e integrazioni sull'attuale normativa, nell'obiettivo comune di gestire meglio il nostro territorio, coniugando sviluppo e sostenibilità, da leggere non più in contrapposizione ma in stretta correlazione, per costruire il futuro della nostra Regione.

A questo, aggiungo, appunto, che le attese che hanno le Pubbliche Amministrazioni e i cittadini stessi, sono quelli di avere strumenti che consentano di dare risposte in tempi celeri a istanze, che se non trovano risposte in tempi celeri, corrono il rischio di diventare vecchie ancora prima di vedere la loro realizzazione. Questo è quel che serve agli amministratori, alle imprese e ai cittadini stessi.

Quindi io vi ringrazio, ringrazio tutti anticipatamente. Auguro buon lavoro e ci rivediamo il prossimo anno.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

È sempre un piacere potere ascoltare l'esordio dei lavori del Sindaco di Castelfranco perché, come dicevo anche l'anno scorso, egli non si limita mai a un saluto formale, ma entra nella sostanza dei problemi. Sottolineo, quanto alla presente occasione, solo il forte richiamo alla necessità di una semplificazione che sia vera e non, come troppo spesso capita in Italia, solo di facciata, perché i tempi del PNRR non perdoneranno niente e nessuno, i controlli non dipendendo da attività di diritto interno ma da una serie di azioni poste in essere da organi appartenenti a un ordinamento esterno rispetto al nostro. Nessuno, quindi, potrà permettersi di barare o scherzare, considerata la assai cospicua quantità di denari pubblici che molti, a diversi livelli, si troveranno a dover gestire e della cui gestione dovranno, o prima o poi, dare conto.

Con piacere, ora, la parola al Sindaco Marco Della Pietra che è Presidente del Centro Studi Amministrativi della Marca Trevigiana, nonché Primo Cittadino di Spresiano. Grazie Sindaco, si accomodi.

Buongiorno. È difficile parlare dopo gli interventi fatti dal Presidente e da Stefano Marcon, perché di fatto hanno snocciolato già quelle che sono le problematiche della Pubblica Amministrazione in ordine al periodo che stiamo vivendo. Voi sapete che i temi che andrete e andremo ad affrontare oggi, sono temi particolarmente cari ai Comuni.

Da parte mia, è un onore, oltre che un piacere, essere qui, perché, credetemi, avere questi relatori e avere anche una platea qui e anche a casa di questo livello, è sicuramente un avvenimento che non capita ogni giorno. Io credo che, in sette anni da Sindaco, sia una delle volte in cui mi sento proprio in soggezione.

Detto ciò, il Centro Studi Amministrativi che ho l'impegno di rappresentare, mira ad una proficua collaborazione tra tutti gli Enti e i professionisti in campo. Noi abbiamo delle convenzioni, già siglate con il Collegio dei Geometri, con l'Ordine degli Architetti. Ci mancano quelle degli Avvocati, per cui vi dico già nel prosieguo sarà una delle mie priorità, siglare la convenzione rappresentante dell'Ordine a Treviso e vedremo di siglare anche questo accordo. Perché? Perché noi tendiamo ad una Consulta degli Ordini e dei Collegi, in modo tale che lavorando insieme, si possano superare quelle che sono le difficoltà che ogni giorno, noi Sindaci, siamo costretti ad affrontare. È argomento quotidiano l'abuso d'ufficio ex art. 323 c.p., di cui pare, proprio ieri, ne abbia parlato la nostra Associazione e anche il nostro Ministro Nordio, continua a puntare su questo fatto. Noi abbiamo bisogno che ci sia sicuramente velocità ma soprattutto che ci sia chiarezza nella normativa, perché noi Sindaci, perdonatemi se punto un po' il Governo, non siamo a chiedere la carità sicuramente ma sono proprio problemi che abbiamo. Noi Sindaci firmiamo tutto e rischiamo tutto, per cui è assolutamente importante che la normativa sia chiara e venga applicata in maniera ordinata.

Concludo, ringraziando chiaramente il Presidente, ringraziando i relatori, ringraziando chi è stato eccezionale nell'organizzazione, ringrazio l'avv. Michielan anche, perdonatemi, i miei collaboratori del Centro Studi, che fanno ogni giorno il lavoro per oltre 150 Enti associati, per cui potete immaginare la mole di lavoro che abbiamo. Concludo con un pensiero, che va al di fuori della giornata che stiamo per andare ad affrontare: oggi, ricordiamo che è anche la Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne, credo che un pensiero vada fatto assolutamente. Grazie e buon lavoro a tutti.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Un grazie sentito anche al Sindaco Della Pietra, ricordando che il Centro Studi Amministrativi della Marca Trevigiana è uno degli enti che co-organizza il convegno di oggi. Ha assai cortesemente voluto far cenno a una sorta di soggezione che proverebbe davanti alla platea e ai relatori. Il che mi dà modo - parlando seriamente - di sottolineare come la presente occasione costituisca, e abbia sempre costituito, un'occasione direi quasi amicale per scambiarsi idee, in modo non paludato anche se sempre rigorosamente scientifico, su temi vari di diritto amministrativo e di aggiungere, invece scherzando, che a quale che sia forma di soggezione non è il caso di fare riferimento, posto che il termine fa pensare al solo «diritto soggettivo», mentre qui ci si occupa sempre, giocoforza, anche di «interessi legittimi». Quindi, niente soggezione, ma, semmai, una partecipazione legittimamente interessata.

Ciò detto, tocca adesso al «fulcro», alla «colonna portante», del convegno, cioè all'avvocato Primo Michielan, che è coordinatore scientifico di queste nostre annuali occasioni di incontro, che dunque ringrazio a nome di tutti e che oggi ci parlerà anche, grazie alla generosità del Presidente, professor Calegari (che comunque sentiremo tra breve ad altro titolo), a nome dell'Associazione veneta degli Avvocati amministrativisti.

■ PRESENTAZIONE

Grazie, benvenuti a tutti e ben tornati in questa sede.

Ringraziando in particolare il Prof. Ludovico Mazzarolli e l'avv. Francesco Mazzarolli, figli dell'esimio professor Leopoldo Mazzarolli, al quale è stato dedicato da anni il presente Convegno, in ricorso della sua preziosa testimonianza di maestro e prestigioso cultore di diritto amministrativo, particolare di quello regionale, che solo negli anni ottanta, si stava attuando dopo trent'anni di "quiete" dall'entrata in vigore della Costituzione.

Benvenuti, ora gentili ospiti, stimati colleghi e cari amici tutti!

È la prima occasione pubblica, dopo il *lock-down*, per ritrovarci in presenza, oltre ai tanti convegnisti in via telematica, presso questa prestigiosa e monumentale sede del Teatro Accademico.

Ritorniamo insieme, in un incontro di famiglia, tra le principali categorie di operatori professionali della pianificazione urbanistica, nel territorio del Veneto. Un recente convegno di studi tenutosi all'Università di Padova, portava il seguente titolo, dal tenore: "*Essere o non essere, insieme*", di richiamo shakespeariano.

Meglio essere insieme, per respirare l'aria pura dell'incontro "*amichevole*", per ascoltare con soddisfazione le relazioni dei prestigiosi accademici, esperti nel settore della pianificazione urbanistica e sua attuazione, dalla caratteristica ogni giorno oggi sempre più mutevole, assecondando i bisogni sempre più pressanti, emergenti dalla popolazione, sia essa considerata su base statale, regionale o comunale.

A Castelfranco, siamo cresciuti insieme tra avvocati, con gli amministratori pubblici ed i funzionari dei diversi enti pubblici, con i cugini liberi professionisti architetti, ingegneri e geometri, con i pubblici dipendenti, con gli imprenditori del settore che costruiscono l'urbanistica e l'edilizia della Regione Veneto.

Siamo ora numerosi, 190 presenti, 340 già collegati online. Siamo, sì, insieme, cresciuti con lo svilupparsi della scienza del "*governo del territorio*" ma con la consapevolezza della irrealizzabilità di quegli strumenti urbanistici generali ed attuativi, disciplinanti a tempo indeterminato ma rigido sugli usi e sulle tipologie di interventi che fossero consoni e rispondenti al continuo divenire del territorio.

Il presente rilievo era, invero, già stato condiviso autorevolmente dai nostri padri fondatori del Foro Veneto, a partire dall'amato professor Leopoldo Mazzarolli – ripeto, in ricordo del quale noi dedichiamo il presente Convegno – per giungere all'operoso onore instancabile ed insigne maestro Avv. Ivone Cacciavillani, che al Convegno del 25 novembre 2016 insegnava così: "*Se anche saranno le Regioni ad emanare nuove leggi sulle funzioni delegate dallo stato, queste saranno caratterizzate sempre da astrattezza e generalità, senza alcuna caratterizzazione territoriale, spetterà al Foro ed alla Curia dei Giudici amministrativi, concretamente plasmare le specifiche competenze attribuite all'ordinamento regionale*".

Questa anticipata visione concreta dell'autonomia regionale che teneva conto, in allora, con chi (e cioè con quali operatori qualificati) e con quali concreti mezzi finanziari le Regioni, tra cui la Regione Veneto, avrebbero potuto "*spingere*" per ottenere la delega dallo Stato di 23 materie distinte per settori organici, da delegarsi dallo Stato, è rimasta purtroppo tuttora

valida, anche se si Veneti ancora sperano venga data attuazione al loro referendum popolare del 27 ottobre 2017, di cinque anni fa, con oltre due milioni e 273 mila cittadini che hanno votato a favore dell'autonomia (*"buttando" il cuore, oltre all'ostacolo, come dichiarato dal Presidente della stessa Regione Veneto*).

Anche oggi, si continua a cercare, come veniva segnalato in apertura nei pieghevoli del programma odierno il XXIII Convegno amministrativistico che viene celebrato in questa sede di Castelfranco, la certezza e la sicurezza di risolvere tutti i problemi del *"governo del territorio"* della Regione Veneto.

Già questa Regione aveva tentato, con la legge regionale n. 19/2021, cosiddetta *"Veneto cantiere veloce"*, introdurre, ancorché cercando di semplificare la puntualità dei criteri di classificazione dello *"stato legittimo degli immobili"*, poiché era l'attestazione necessaria per beneficiare dei c.d. super bonus edilizi da PNRR, la cui spesa oggi appare almeno raddoppiata all'iniziale, essendosi ora fermata, (nel biennio 2021 - 2022) alla favolosa somma di agevolazione per 20,5 miliardi di euro, da assegnare in 5.708 Comuni d'Italia.

Senonché, per detta nuova LR n. 30 del giugno 2021 c.d. *"Veneto-Cantiere veloce"* sulla qualificazione dello *"stato legittimo"* degli edifici preesistenti, non è stata ritenuta competente la Regione Veneto, bensì lo Stato, in quanto il contenuto precettivo della norma regionale sullo *"stato legittimo"* contrastava ed è distante come principio fondamentale, alla materia *"governo del territorio"*, spettante allo Stato.

Il T.U. dell'edilizia è costellato di questi principali fondamentali, tra cui quello suindicato.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 21 ottobre 2022 che verrà illustrata dal Prof. Ludovico Mazzaroli, nostro Presidente, si contano almeno venti pronunce emanate dalla Corte Costituzionale e pubblicate in materia contigua allo *"stato legittimo"* nel settore dell'edilizia, pubblicate nel periodo dal 2014 al 2021.

Degli effetti giuridici conseguenti a questa recentissima sentenza, con dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 L.R. Veneto n. 19/2021 ci onorerà in apertura il Presidente Prof. L. Mazzaroli, anche lui Avvocato d'area universitaria, al pari di suo padre, il cui ricordo si continua a celebrare con i presenti lavori.

Tutti gli altri relatori sempre di grande prestigio universitario, seguono secondo programma, che ha un unico filo conduttore: la flessibilità della programmazione del *"governo del territorio"*, prospettata sotto vari profili, non solo giuridici ma anche interdisciplinari con architettura edilizia e pianificazione urbanistica, in particolare, con la rilevante parentesi dell'economia sulla perequazione e compensazione urbanistica.

La prospettazione dei temi oggi dati, resta sempre pratica con riferimento agli ultimi orientamenti giurisprudenziale avanti le Supreme Corti e del Consiglio di Stato e della Cassazione e, nello specifico, all'indirizzo del TAR Veneto,

Sono lieto, pertanto, di aprire questi lavori a nome di questa grande e affettuosa *"famiglia"* che è l'Associazione Regionale degli Avvocati amministrativisti, cui va il mio ringraziamento. Un saluto ed un ulteriore ringraziamento va al Comune di Castelfranco, al suo Sindaco ed al suo Segretario generale, agli Assessori e collaboratori comunali, alla Provincia di Treviso che ha concesso il patrocinio, unitamente al comune, all'Associazione dei Comuni della Marca Trevigiana ed al Centro Studi della Marca Trevigiana, in particolare al suo Presidente e collaboratori, ai componenti del Direttivo e Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti.

Anche all'amico avvocato Borella vanno i ringraziamenti, essendo stato cofondatore di questa storica iniziativa di convegno culturale d'aggiornamento principiata negli ultimi anni del secolo scorso.

A lui un ringraziamento particolare, per la collaborazione.

Da ultimo, ma non per ultimo, un ringraziamento al Presidente del TAR Veneto, che non solo ci ha onorati della sua presenza, ma anche ha accettato l'oneroso incarico di "tirare le fila" conclusive di questo convegno annuale, che ha l'obiettivo di indicare soluzioni ermeneutiche sostenibili in ordine alle principali questioni pianificatorie regionali in discussione, attinenti alle più rilevanti problematiche in materia urbanistica regionale che quotidianamente si deve affrontare, come operatori del diritto a diverse livelli e funzioni.

Un grazie a tutti convegnisti, che avete accettato di presenziare insieme, sia qui in presenza, come online, preferendo l'essere e non il non essere insieme.

Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Udine

■ LO STOP DELLA SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N. 217 DEL 21.10.2022 ALLA L.R. VENETO N. 19/2021 C.D. "VENETO CANTIERE VELOCE": EFFETTI CONFORMATIVI E SANZIONATORI

Un vivo ringraziamento all'Avvocato Primo Michielan, sia per aver voluto ricordare nostro padre (e mi permetto, in questo caso, di farlo anche a nome di mio fratello Francesco, pur non avendolo previamente interpellato, ma del quale sono certo di interpretare i sentimenti), sia perché è stato molto cortese nel dire di me "al pari di suo padre", paragone che non posso accettare, per più di una ragione: primo, perché egli è e resta per così dire «non pareggiabile»; e secondo, perché quando gli dissi che volevo fermarmi a studiare all'Università, lui mi disse: "Va bene, però a due condizioni: uno, cambi materia - e infatti faccio il costituzionalista - e, due, cambi regione" e infatti sono in Cattedra a Udine ormai da quasi ventitré anni, compresi i diciannove che hanno fatto seguito al suo pensionamento e gli otto che sono già passati dalla sua scomparsa.

Detto questo, non lo ringrazio, invece, per un'altra questione, posto che, come al solito, Primo Michielan mi affida dei compiti che svolge lui prima di darmi la parola, rendendo il mio lavoro sempre molto più complicato di quanto potrebbe essere, perché quello che ho preparato dev'essere sempre cambiato in corso d'opera, il che, alla mia età, non avrei proprio più voglia di fare.

Partiamo dunque col convegno vero e proprio e sono particolarmente lieto di dare la parola al primo relatore che conosco meglio di chiunque altro perché sono io e perché quest'anno è successa una cosa un po' particolare.

Dopo che avevo già accettato, e con grandissimo piacere, con quel piacere che potete tutti immaginare, di presiedere questa XXIII edizione del Convegno, la Corte costituzionale ha ben pensato di decidere, il 14 settembre scorso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale veneta n. 19/2021, recante «*Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - Veneto Cantiere Veloce*». La questione, promossa dal Presidente del Consiglio, con un ricorso notificato il 31 agosto del 2021 e depositato in Cancelleria il 7 settembre del 2021, aveva ad oggetto l'introduzione dell'art.93 bis nella nostra legge regionale

sulle *Norme per l'assetto e l'uso del territorio*; 27 giugno 1985, n. 61 certamente ben nota a tutti i presenti. Udienda pubblica della Corte il 14 settembre 2022; decisione assunta quello stesso giorno; deposito della sentenza il 21 ottobre del 2022 e pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* il 26 ottobre 2022 con il n. d'ordine «217» e pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Veneto l'11 novembre seguente.

Data, quella del 26 ottobre (cioè del giorno della pubblicazione in *Gazzetta*), da tenere bene a mente per le ragioni che dirò tra poco. Nell'anomala veste di Presidente e relatore per così dire «sopravvenuto», mi auto-concedo il tempo per qualche battuta sulla sentenza, circa le osservazioni che mi sembrano maggiormente rilevanti in *questa* sede e dinnanzi a *questo* uditorio.

Nel merito, la vicenda immagino sia nota a tutti; a maggior ragione a coloro che erano presenti al convegno dell'anno scorso, quello che si è tenuto interamente *online* a causa del Covid e che è stato dedicato, a fine novembre 2021, proprio alla legge regionale su "Veneto cantiere veloce", varata alla fine del giugno precedente. La notizia dell'uscita della sentenza a settembre, con pubblicazione in ottobre, era dunque nota ai relatori che sarebbero intervenuti in quel convegno ed effettivamente molte cose sono state dette in quella sede, l'anno scorso, perché si pensava già a quali sarebbero stati gli effetti possibili di quella sentenza, in relazione all'aver la Corte cassato l'art. 7 della legge regionale n. 19/2021 cit.. In sostanza, il Governo aveva lamentato che la disposizione veneta impugnata si fosse spinta a illegittimamente prevedere, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante - cioè due - definizioni del concetto di *stato legittimo degli immobili a fini edilizi urbanistici*. Nel comma primo, relativamente agli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali, risalenti a prima del 30 gennaio 1976; nel comma secondo, circa gli immobili realizzati in epoca anteriore al primo settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati o in zone di espansione previste da eventuali *Piani regolatori*. Questo, a detta dello Stato nel ricorso, in violazione dell'art. 117 comma 3 della Costituzione, con riguardo alla materia "governo del territorio", posto che - scrive lo Stato nel suo ricorso - la disposizione impugnata contempla una definizione di *stato legittimo degli immobili* radicalmente diversa rispetto a quella prevista dall'art. 9 bis del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), dallo Stato considerato espressivo di un *principio fondamentale* della materia *governo del territorio*. Tralascio le altre doglianze statali, perché non hanno assunto rilevanza nella sentenza della Corte; le ha dichiarate inammissibili e si è concentrata sulla prima doglianza di cui ho appena detto.

Torno dunque al punto sostanziale, dato dall'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale veneta che sta, allora, in quanto segue.

La materia di cui trattasi è quella del "governo del territorio". Di essa fa menzione l'art. 117, co. 3, della Costituzione, considerandola dunque, materia di *legislazione concorrente*, relativamente alla quale spetta tutto alla competenza legislativa regionale, *salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato*.

Tre notazioni nel minor tempo possibile.

La prima: l'anno scorso, commentando una riflessione fatta durante il convegno, dissi testualmente, e posso dire che è testualmente perché ho appena corretto le bozze che mi ha mandato Primo Michielan: "L'impugnazione è stata effettuata in relazione all'art. 9 bis del d.P.R. 380/2001, perché definisce un regime giuridico diverso da quello delineato dal legislatore nazionale". A me, osservai allora, viene da dire: «embè?». E invece lo Stato dice: "No, non puoi dirmi «embè?», perché quel definire uno stato legittimo di un immobile in maniera diversa da quella del legislatore nazionale, viola una norma di principio, che l'Art. 117 vuole riservata alla legislazione dello Stato". Aggiungevo: "A me, proprio da costituzionalista, fa sempre ridere l'auto-qualificazione. Che quella sia una norma di principio, è tutto da vedere, perché le norme di principio che dettano dettaglio non sono norme di principio. La norma di principio ha un senso se fa da norma cornice; nella quale la

Regione ha da inserire il suo dettaglio, ma se la norma di principio si fa già dettaglio, quale sarebbe lo spazio che residua alla Regione?”. Criticavo, quindi, quel motivo di impugnazione e criticavo il fatto che la Corte costituzionale avesse deciso sulla base di quel solo motivo di impugnazione.

Seconda notazione. La Corte, nella sentenza uscita pochi mesi fa, scrive testualmente, per cassare una delle eccezioni di ammissibilità: *“Il ricorrente in via principale – cioè lo Stato – ha l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito, a sostegno delle censure”*. Ripeto: si tratta di parole della Corte rivolte allo Stato.

Terza notazione. Nonostante questa *bella predica* della Corte su motivazione, dimostrazione, congruità degli argomenti, sapete come la Corte nella sentenza n. 217/2022 dimostra, tra virgolette, molto tra virgolette, “le colpe” della Regione Veneto? Con le espressioni che seguono: *“Nel merito, la questione prospettata è fondata. Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l’assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell’art. 9 bis del Testo Unico sull’Edilizia. La previsione statale individua, dunque, la documentazione idonea ad attestare lo stato legittimo dell’immobile, definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni sono quelle di semplificare l’azione amministrativa”*, che è ciò che «di più» voleva fare la Regione Veneto con l’aver emanato la norma cassata dalla Corte costituzionale. *“Il contenuto prescrittivo, di ampio respiro, e le finalità generali perseguite dalla norma, depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia”*; dopo di che la Corte cita i propri precedenti cui faceva poc’anzi riferimento l’Avvocato Michielan.

“Tanto premesso, non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo rappresentino un principio fondamentale della materia”. Tradotto in italiano: la norma statale detta un principio fondamentale della materia. Ma perché? Semplice: perché così la Corte ha già statuito in passato, *alla faccia* [scusate l’espressione colloquiale] della motivazione, della dimostrazione concreta e della congruità degli argomenti giuridici posti a sostegno di una tesi, assertiva più di quanto non fosse la legge.

Mi avvio a chiudere con ciò che probabilmente interessa di più ai pratici che ascoltano, con particolare riferimento ai dipendenti delle pubbliche Amministrazioni ai quali la teoria interessa relativamente, preferendo di gran lunga andare al succo dei problemi.

Che effetti ha la sentenza della Corte n. 217/2022 che almeno per una volta, è una sentenza di accoglimento secco, senza manipolazioni additive, aggiunte o interpretazioni di sorta? Dichiarata, *sic et simpliciter*, l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge della Regione Veneto, nella parte in cui introduce l’art. 93 bis della legge reg. n. 61/1985. Per stabilirne gli effetti, bisogna compulsare innanzitutto l’art. 136 della Costituzione, l’unico che in quella sede si esprime sugli effetti delle sentenze di accoglimento e nel quale si legge: *“Quando la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una norma”*, quest’ultima *“cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”*. Applicandolo alla fattispecie che qui interessa, la norma non produce più effetti dal giorno successivo alla pubblicazione, e quindi, a far data dal 27 ottobre 2022, essa non può più essere applicata.

Questo, però, vale *pro futuro* e solo *pro futuro* e al pratico questo, di nuovo, interessa relativamente, perché vuole più che altro sapere cosa succede per il passato e cioè se e quali sono gli eventuali effetti retroattivi della pronuncia della Corte costituzionale. Del che, ahinoi, la Costituzione non parla e non lo fa per una ragione semplicissima: la Costituzione non prevede l’accesso alla Corte in via incidentale e l’accesso in via incidentale è la sola ragione per cui si è cominciato a parlare di necessari effetti retroattivi della sentenza. Infatti, quando un giudice solleva, nel corso di un processo, una questione di legittimità costituzionale, la decisione della Corte non può non avere effetti retroattivi, sennò il giudice solleverebbe per niente, o meglio,

lo farebbe unicamente in nome di eventuali giudici futuri, ma mai *pro domo sua* e del giudizio che sta decidendo. Bisogna quindi guardare l'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il quale stabilisce: «Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazioni dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

Questo è dunque il combinato disposto che ci interessa: inefficacia *pro futuro* che deriva dall'articolo della Costituzione e disapplicazione per il passato *ex lege* n. 87/1953. Il *dies a quo* è sempre e solo il giorno successivo alla pubblicazione della decisione, cioè, per noi, il 27 ottobre del 2022.

Ma, tutto ciò posto, retroazione fino a quando? Quanto retroagisce la sentenza della Corte? Fino a colpire cosa? Fino a coprire che cosa?

Semplifico e schematizzo. Retroazione fino a colpire tutti i casi che si possono qualificare come «aperti», se volete usare il linguaggio del costituzionalista, o «pendenti» per usare un linguaggio più comune. E quali mai sono questi casi aperti o pendenti? In base al principio generalissimo della *certezza del diritto*, tutti quelli che si possono ancora mettere in discussione. Sono casi «chiusi» solo quelli soggetti a tre istituti di ordine sostanziale e a uno di carattere processuale e dunque, per converso, sono casi «aperti» quelli relativamente ai quali si possono ancora far valere i termini di prescrizione e di decadenza, i casi circa i quali non può dirsi maturata acquiescenza nonché i casi in relazione ai quali non è ancora stata pronunciata una sentenza passata in giudicato.

Se sono già intervenute, prescrizione della possibilità di far valere un diritto o decadenza della possibilità di esercitare un potere o acquiescenza, oppure se ci si trova di fronte a una fattispecie già decisa con sentenza passata in giudicato, fosse anche perché non impugnata, i casi sono da considerare sempre «chiusi» e la retroattività della sentenza di accoglimento non potrà avere alcun effetto sui medesimi.

Grazie per la vostra attenzione.

Bene, da Presidente di sessione mi pare di poter dire che ho molto apprezzato l'intervento di questo primo relatore e che ho adesso il piacere di passare la parola al professor Avvocato Bruno Barel, associato di Diritto dell'Unione Europea nell'Università di Padova, che mi fu giovane co-insegnante di Diritto internazionale negli anni dei miei studi universitari, che quindi mi fa un po' impressione *presentare* in questa sede e che ci interterra su: «*pianificazione per accordi, deroghe e varianti urbanistiche semplificate*: un nuovo modo di pianificare».

■ PIANIFICAZIONI PER ACCORDI. DEROGHE, VARIANTI URBANISTICHE SEMPLIFICATE: UN NUOVO MODO DI PIANIFICARE?

- Sommario:**
1. “Il diritto vivente”
 2. La legge “Veneto cantiere veloce” del 2021: i PUA in variante al PI
 3. Segue: la semplificazione dell’approvazione delle varianti al PAT
 4. Evoluzione delle finalità della pianificazione
 5. Evoluzione dei tempi e modi della pianificazione
 6. Il fattore tempo e i protagonisti della pianificazione
 7. Il diritto vivente, la pianificazione “dal basso”: dal piano al progetto
 8. Le deroghe ex lege alla pianificazione comunale
 9. Il diritto vivente nel passaggio dalla macro-pianificazione alla micro-pianificazione

1. “Il diritto vivente”

Questo intervento si colloca nel contesto di un convegno dedicato al “diritto vivente nell’urbanistica veneta”, con un focus particolare sul “fattore tempo nella pianificazione del territorio”.

L’espressione “diritto vivente” è intuitivamente chiara ma si presta in realtà a più declinazioni.

Generalmente viene utilizzata per indicare il processo di costante adeguamento del diritto positivo scritto ai cambiamenti della realtà sociale e ai valori presenti nella coscienza sociale, attraverso l’azione di tutti gli operatori del diritto e dell’amministrazione, la prassi e gli stessi comportamenti sociali, in supplenza o in affiancamento dell’azione del legislatore.

Il suo formante fondamentale – come ha magistralmente chiarito il compianto prof. Paolo Grossi – è la coscienza sociale, l’incarnazione dei valori nella storia, quel sentimento e comportamento sociale che concorre alla realizzazione di un diritto effettivo, il quale può divergere anche notevolmente dal significato assunto dalla disposizione scritta.

Questo processo, che può evitare divaricazioni pericolose tra il diritto formale e la domanda di giustizia espressa dalla società, è oggi sostenuto e rafforzato dal pluralismo degli ordinamenti giuridici, delle fonti e delle Corti, in continua tensione dialogica fra loro, dove il diritto positivo coincide con valori e tradizioni costituzionali comuni e si eleva ai principi generali.

Il giudice nazionale è ormai chiamato, allorché opera come giudice dell’Unione, a svolgere un controllo diffuso di compatibilità eurocostituzionale del diritto interno, garantendo immediatamente l’effettività dei principi generali.

Accade così, ad esempio, che a presidio del principio di proporzionalità il giudice nazionale sia chiamato a rimodellare egli stesso norme sanzionatorie nazionali (cfr. Corte di giustizia, sentenze n. 95 del 2022 e n. 112 del 2019).

In questo processo di adeguamento del diritto positivo alla realtà anche la Pubblica Amministrazione è spesso chiamata ad essere protagonista.

Altro esempio è dato della revisione in corso da parte dei Comuni dei regolamenti d'uso del demanio marittimo, per assegnare concessioni previa disapplicazione delle norme statali e regionali contrastanti col diritto dell'Unione, in applicazione dei principi desumibili direttamente dall'ordinamento eurounitario e già enucleati dal Consiglio di Stato (sentenze nn. 20 e 21 del 2021).

Si può tuttavia intendere il diritto vivente anche in un questo modo – da una prospettiva complementare piuttosto che alternativa. Mi riferisco alla relazione – dialettica piuttosto che gerarchica – che nel corso del tempo si è venuta a determinare nei rapporti fra diritto statale e diritto regionale relativamente alle materie di competenza concorrente, come appunto l'urbanistica, o, più modernamente, il governo del territorio.

Ben si coglie, nella esperienza della legislazione urbanistica del Veneto, una tensione del legislatore locale ad adeguare la regolazione ad una società in rapido e radicale cambiamento anche col ricorso a moduli procedurali e istituti e contenuti innovativi rispetto all'impianto rigido della legislazione statale di settore.

La Regione del Veneto è stata in questi ultimi anni una specie di laboratorio, nel quale il legislatore ha cercato di ridurre la frattura che si stava aprendo tra Paese legale e Paese reale, tra principi generali difficili da identificare, in assenza di un impianto normativo statale aggiornato e consolidato, e una situazione locale che chiamerei scherzosamente "il ribollir dei tini", in un territorio investito e quasi travolto da cambiamenti economici e sociali accelerati e con risvolti peculiari.

Il Veneto, locomotiva e laboratorio del Paese in molti settori - partite Iva e PMI, distretti industriali, economia turistica, produzione vinicola – ha provato a innovare e sperimentare anche sul terreno della regolazione, nei contenuti e negli strumenti, per rendere "vivente" e "vitale" il proprio diritto, entro il corpo anelastico del diritto positivo statale.

Credo che possa essere utile, in una pur sintetica riflessione sul tema specifico della pianificazione, tenere conto di ambedue questi punti di vista.

2. La legge "Veneto cantiere veloce" del 2021: i PUA in variante al PI

Prima di svolgere qualche considerazione di carattere generale devo assolvere al compito specifico che mi è stato affidato, di commentare le novità più recenti novità della legislazione urbanistica veneta in tema di pianificazione.

La legge "Veneto cantiere veloce" del 2021 ha una dichiarata finalità acceleratoria dei procedimenti amministrativi, che però ha perseguito con un approccio minimalista, mediante l'introduzione nel vigente tessuto normativo di poche norme sparse, con un'opera di "rammendo" che ha toccato temi fra loro eterogenei per lo più attinenti alla disciplina dell'edilizia.

Si è trattato per lo più di precisazioni funzionali all'attuazione di norme statali, con una punta di audacia – correlata alle difficoltà di fruizione dei bonus fiscali statali per immobili costruiti molto tempo fa e non puntualmente conformi ai titoli edilizi del tempo - nel dettato dell'articolo 7, puntualmente repressa dalla Corte costituzionale, che appare particolarmente vigile e restrittiva a presidio dei principi generali dell'edilizia.

Paradossalmente, però, l'articolo 7 ha svolto un ruolo prezioso nell'attrarre a sé l'attenzione degli osservatori, e del Governo. Ha infatti sviato l'attenzione da altre disposizioni attinenti all'urbanistica e non prive neppure esse di elementi di novità piuttosto rilevanti.

In particolare, si è salvata da possibili censure del Governo la disposizione dell'articolo 4, che ha modificato l'articolo 20 della legge urbanistica generale del Veneto dedicato al procedimento di formazione dei piani attuativi.

Collocata all'ombra dell'articolo 3 - che ha sostituito l'articolo 14 l.r. 11/2004 relativo alle varianti urbanistiche semplificate al PAT - la modifica apportata dall'articolo 4 alla disciplina del procedimento di formazione dei PUA consiste nell'aggiunta, in calce all'articolo 20 di un comma 8 ter.

Ha così immesso nell'ordinamento una vera norma di semplificazione e di flessibilità.

Essa consente in linea generale ai PUA di apportare varianti ai PI sovraordinati, con una condizione ed un limite di contenuto: che i PI ai quali si consente di derogare siano già stati conformati a quanto prescritto dalla recente legislazione regionale sul contenimento del consumo di suolo; che le varianti al PI siano "in coerenza ed attuazione con gli obiettivi e i criteri generali del PI".

La condizione, dal chiaro intento sollecitatorio, è stata soddisfatta ormai dalla gran parte dei Comuni veneti. Tende chiaramente ad evitare che si incrementi il consumo di suolo, oltre i confini consentiti dalla legge 14 del 2017, mediante varianti al PI ottenute con PUA.

Il limite è assai flessibile. L'uso del termine "attuazione" è infelice, in quanto distonico se riferito ad una variante che per definizione non attua ma, appunto, varia; non resta che attribuirle un significato omogeneo al contiguo termine "coerenza" e valorizzare il riferimento di ambedue i termini agli obiettivi e criteri generali del PI: occorre dunque che la variante attenga ai modi in cui si era originariamente ritenuto di perseguire gli obiettivi di fondo della pianificazione generale.

La nuova disposizione del comma 8 ter estende notevolmente l'operatività dei PUA in variante al PI rispetto alla precedente disciplina, dove il margine di flessibilità era circoscritto alle modifiche di perimetro e trasposizioni di zona fino al 10%, e consente in sostanza l'unificazione in un solo procedimento della modifica del PI e della connessa modifica dello strumento attuativo.

Per di più, il procedimento è quello più celere previsto per il PUA, che coniuga la velocità con il presidio di due valori: la pubblicità - col deposito del PUA adottato e la possibilità di presentare osservazioni - e la riserva al consiglio comunale di ogni modifica della pianificazione generale comunale.

Sembra di cogliere, alle radici di questa novella, il portato dell'esperienza veneta dei Piruea, disciplinati da una legge speciale del 1999 e rivelatisi nei fatti un potente strumento di attivazione di investimenti importanti, di innovazione e di collaborazione tra pubblico e privato.

La nuova previsione che il PUA possa anche variare il PI opera naturalmente sia per i piani attuativi di iniziativa pubblica che per quelli di iniziativa privata. In quest'ultima ipotesi, essa apre ai privati un ulteriore spazio di iniziativa per cooperare alla pianificazione di primo livello.

Permane però pur sempre la esclusiva competenza del Comune, con potere discrezionale, a valutare se la variante al PI proposta sia compatibile col pubblico interesse o ne rafforzi la tutela. Un giudizio, quello del consiglio comunale, che assume connotazioni particolari in quanto ha ad oggetto il PUA nel suo insieme, sia per la parte in cui determina variante al PI che nella parte residua, compresa la convenzione urbanistica comprendente gli impegni correlati assunti dalla parte proponente. In altri termini, il consiglio comunale non si trova

a decidere sull'attribuzione ad una determinata area di un determinato statuto giuridico virtuale, bensì su una proposta concreta nei contenuti, modi, tempi, avendo modo così di valutare in concreto il pubblico interesse.

Uno dei problemi interpretativi e applicativi più delicati attiene alla esigenza, o meno, che il proponente riconosca al Comune un beneficio pubblico correlato ai vantaggi generati dalla variante al PI, includendo semmai tale pattuizione nella stessa convenzione urbanistica accessoria.

Credo che sia venuto il momento di aprire una riflessione attenta su quella che rischia di diventare una deriva finanziaria della pianificazione, ossia una certa tendenza a paralizzare la pianificazione, ancorché obsoleta e inadeguata, in attesa che i privati chiedano adeguamenti oggettivamente doverosi a pagamento.

Così, se un PUA dia motivo di apportare qualche modifica marginale al PI, facendo emergere la irragionevolezza della disciplina astratta in esso contenuta - ad esempio perché l'altezza massima genericamente prefissata dal PI non abbia tenuto conto delle altezze indispensabili a impianti tecnologici di nuova generazione - non mi sembrerebbe giustificato pretendere di .. monetizzare una variazione che si riveli essere sostanzialmente la soppressione di una misura irragionevole piuttosto che la concessione di un privilegio.

Delicato può rivelarsi il giudizio sulla coerenza col PI della variante apportata dal PUA, che tuttavia non responsabilizza eccessivamente le strutture tecniche amministrative comunali in ragione dell'intervento del consiglio comunale, al quale spetta la decisione con un ragionevole margine di discrezionalità.

Potrebbe prevalere un atteggiamento restrittivo, nel timore che ogni variante al PI sia comunque un'alterazione dell'equilibrio complessivo del PI e perciò tendenzialmente sempre incoerente.

La ratio legis, volta alla semplificazione e accelerazione dell'opera di adeguamento della pianificazione alle nuove esigenze ed opportunità, dovrebbe invece suggerire, a mio parere, una posizione più aperta, focalizzata sul merito del PUA e sulla sua rispondenza immediata e concreta al pubblico interesse attuale; avendo riguardo, naturalmente, anche alle ricadute sul resto della città ed in modo particolare sul tessuto urbano più prossimo. Di qui l'esigenza che la proposta di PUA in variante al PI sia assistita da una adeguata motivazione che dia conto di tutti gli aspetti rilevanti per una compiuta e puntuale valutazione del pubblico interesse in concreto.

3. Segue: la semplificazione dell'approvazione delle varianti al PAT

Passando alla seconda e ultima novità apportata dalla legge "Veneto cantiere veloce" alla legislazione urbanistica veneta, è da segnalare che l'articolo 3 ha sostituito integralmente l'articolo 14bis della legge urbanistica veneta n. 11/2004 riguardante le varianti al PAT.

Si era già avvertita nel passato l'esigenza di semplificare le varianti al PAT, specie quelle di minore importanza, invece di sottoporle al medesimo procedimento disciplinato per l'approvazione dei PAT.

La legge 25 luglio 2019 n. 29 aveva già provveduto ad inserire, dopo l'art. 14, un nuovo articolo 14 bis.¹

Ora quell'articolo viene sostituito, ma con poche modifiche puntuali. La tecnica legislativa utilizzata è stata quella della c.d. rifusione, usuale per i regolamenti UE, ossia la riscrit-

(1)

"Art. 14 bis

Varianti urbanistiche semplificate al piano di assetto del territorio comunale.

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 14, il comune adotta e approva le varianti urbanistiche semplificate al piano di assetto del territorio (PAT) che riguardano:
 - a) la rettifica di errori cartografici;
 - b) le modifiche alle norme tecniche di attuazione che non incidono sul dimensionamento o sulle tutele di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), del PAT;
 - c) le modifiche alla perimetrazione degli ambiti territoriali omogenei (ATO) in misura non superiore al 10 per cento in termini di superficie e trasposizioni tra ATO confinanti di potenzialità edificatorie nel limite massimo del 10 per cento di ogni singola categoria funzionale, finalizzate a mutamenti di destinazione d'uso e ad interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo del suolo;
 - d) l'adeguamento del PAT ad atti di programmazione o pianificazione regionale.
2. Le varianti di cui al comma 1 non possono incidere sulle scelte strategiche, sulle condizioni di sostenibilità e sulle tutele di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), e non possono comportare modifiche al dimensionamento del piano.
3. In luogo della concertazione di cui all'articolo 5, il documento preliminare è inviato, anche con modalità elettroniche o su supporto informatico, ai soggetti indicati dal medesimo articolo, ferma restando la facoltà del comune di attivare le forme di partecipazione che ritiene più opportune.
4. Si applicano le procedure dell'articolo 14 commi 2, 3, 5, 6 e 7; i termini per la pubblicazione e la formulazione di osservazioni sono ridotti della metà.
5. La variante diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nel sito informatico del comune.
6. Sono adottate e approvate dal comune con le procedure previste dai commi 1 e 2 dell'articolo 14, come integrate dalle disposizioni del comma 7, le varianti che consistono nell'adeguamento cartografico del PAT al mero recepimento di:
 - a) prescrizioni di piani urbanistico-territoriali;
 - b) provvedimenti amministrativi costitutivi o modificativi di vincoli aventi efficacia territoriale, fra i quali il recepimento dei contenuti di cui all'articolo 13, comma 1, lettera d);
 - c) disposizioni legislative di carattere prescrittivo.
7. Il consiglio comunale trasmette la variante, entro dieci giorni dalla sua approvazione, alla provincia o alla Città metropolitana di Venezia che, nei quindici giorni dal suo ricevimento, verifica il ricorrere dei presupposti indicati dal comma 6. Trascorso inutilmente detto termine, la variante al PAT si intende approvata e diventa efficace trascorsi cinque giorni dalla sua pubblicazione, effettuata con le modalità di cui all'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".
8. Il parere di regolarità tecnica dell'atto di approvazione dello strumento urbanistico attesta, tra l'altro, la sussistenza dei requisiti che consentono di avvalersi delle presenti procedure semplificate."

tura integrale del testo con inserimento delle modifiche.²

Le modifiche principali sono rappresentate dalla fissazione di un'autonoma disciplina procedurale, con una scansione abbreviata dei termini; dalla attribuzione al consiglio comunale, anziché alla provincia o alla Città metropolitana di Venezia, della competenza all'approvazione definitiva della variante; dell'estensione dell'area delle varianti ritenute meritevoli di approvazione con percorso semplificato, con l'aggiunta di quelle finalizzate a delimitare gli ambiti territoriali soggetti ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile introdotti dalla legge n. 14 del 2017.

La novità più evidente è dunque l'ulteriore riduzione dell'area in cui la pianificazione comunale è sottoposta al vaglio di un Ente territoriale sovraordinato.

In sintesi, con la legge "Veneto cantiere veloce" la Regione aggiunge due misure al percorso intrapreso da tempo di semplificazione e accelerazione della pianificazione, rafforzando il ruolo dei Comuni e potenziando il ruolo dei privati.

Un percorso sul quale merita aggiungere qualche considerazione più generale.

(2)

Art. 3

Sostituzione dell'articolo 14 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

1. L'articolo 14 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, è sostituito dal seguente:
"Art. 14 bis

Varianti urbanistiche semplificate al piano di assetto del territorio comunale.

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 14, il comune adotta e approva, con le procedure dei commi da 2 a 6, le varianti urbanistiche semplificate al piano di assetto del territorio (PAT) che riguardano:
 - a) la rettifica di errori cartografici;
 - b) le modifiche alle norme tecniche;
 - c) le modifiche alla perimetrazione degli ambiti territoriali omogenei (ATO) in misura non superiore al 10 per cento in termini di superficie e trasposizioni tra ATO confinanti di potenzialità edificatorie nel limite massimo del 10 per cento di ogni singola categoria funzionale, finalizzate a mutamenti di destinazione d'uso e ad interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo del suolo;
 - d) l'adeguamento cartografico del PAT al mero recepimento di prescrizioni dei piani urbanistico-territoriali;
 - e) l'individuazione degli ambiti urbani di rigenerazione soggetti a programmi di rigenerazione urbana sostenibile ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"".
2. Le varianti di cui al comma 1 non possono incidere sulle scelte strategiche, sulle condizioni di sostenibilità e sulle tutele di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b), e non possono comportare modifiche al dimensionamento del piano.
3. In luogo della concertazione di cui all'articolo 5, il documento preliminare è inviato, anche con modalità elettroniche o su supporto informatico, ai soggetti indicati dal medesimo articolo, ferma restando la facoltà del comune di attivare le forme di partecipazione che ritiene più opportune.
4. Entro otto giorni dall'adozione, la variante semplificata è depositata e resa pubblica presso la sede del comune per quindici giorni consecutivi, decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi quindici giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia con le modalità di cui all'articolo 32, della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". Il comune può attuare ogni altra forma di pubblicità ritenuta opportuna. Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il consiglio comunale decide sulle stesse, nel rispetto dei limiti e delle condizioni di cui al comma 2, e contestualmente approva la variante semplificata.
5. Copia integrale della variante semplificata approvata è trasmessa, ai soli fini conoscitivi, all'ente competente all'approvazione del PAT, ed è depositata presso la sede del comune per la libera consultazione.
6. La variante diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nel sito informatico del comune.
7. Il parere di regolarità tecnica dell'atto di approvazione dello strumento urbanistico attesta, tra l'altro, la sussistenza dei requisiti che consentono di avvalersi delle presenti procedure semplificate."

4. Evoluzione delle finalità della pianificazione

La pianificazione sta subendo una metamorfosi importante.

Pur restando un cardine del diritto urbanistico italiano - in quanto espressione del pubblico interesse alla regolamentazione e al controllo degli usi e delle trasformazioni territoriali - la pianificazione sta cambiando nei suoi obiettivi e conseguentemente anche nei suoi contenuti e nella sua evoluzione nel tempo.

Il diritto vivente - così come esplicitato dal Consiglio di Stato - è nel senso che la funzione della pianificazione non è più certamente quella indicata dall'articolo 1 della legge fondamentale del 1942, di disciplinare "L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica".

Già la Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del 2001 " (sentenze 14 ottobre 2005, n. 383, e 28 giugno 2004, n. 196) aveva valorizzato la sostituzione nell'articolo 117 del termine "urbanistica" con la locuzione "governo del territorio", precisando che tale materia *pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, non si esaurisce in esse, riferendosi piuttosto all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.*

Il Consiglio di Stato (da ultimo, con la sentenza n. 1949 del 17.3.2022) ha osservato che *" già da tempo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha evidenziato come il potere di pianificazione, specie alla luce delle scelte legislative più recenti, non possa dirsi limitato all'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, e in specie alle potenzialità edificatorie delle stesse e ai limiti che incontrano tali potenzialità, dovendo invece essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, non in contrasto ma, anzi, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in funzione di uno sviluppo del territorio che si svolga nel quadro del rispetto e dell'attuazione di valori costituzionalmente tutelati".*

Direi di più, cioè che la pianificazione si fa carico di bilanciare sul territorio plurimi valori costituzionali, dove convivono accanto alla proprietà privata le esigenze dell'economia ma anche quelle della salvaguardia dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici, non meno di quelle rispondenti ad una società in evoluzione e ad una nuova sensibilità per la qualità di vita.

- Questo cambiamento profondo di obiettivi ha indotto la dottrina a identificare e scandire temporalmente tre diverse "generazioni" della pianificazione urbanistica (STELLA RICHTER, P. 207): la generazione **dell'espansione**, risalente alla legge urbanistica del 1942;
- la generazione **della sostenibilità ambientale**, intesa come conservazione dell'ambiente intatto anche per le generazioni future, e della connessa realizzazione di reti ecologiche nell'intero territorio;
- la generazione **della rigenerazione urbana**, concentrata sulle città e sul recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate all'interno dell'abitato e sul "costruire sul costruito".

Il diritto vivente del Veneto, in verità, a differenza della legislazione statale, ha fatto propria questa metamorfosi e già nella legge di riforma n. 11/2004 ai primi due articoli, dedicati appunto alle finalità, ha utilizzato espressioni come "sviluppo sostenibile e durevole", "qualità della vita delle generazioni future", "rispetto delle risorse naturali", "tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani", "utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistono alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente".

Tuttavia, l'aspirazione della pianificazione urbanistica a fare sintesi degli interessi protetti e a metterli a sistema con una regolazione organica rispondente ai plurimi e diversi obiettivi si è scontrata con indirizzi contrastanti della legislazione statale, oltre che con la proliferazione e gerarchizzazione dei piani territoriali anche a livello regionale. Dai PTCP, PTCP, Piani d'area di matrice regionale.

Dilaga la pianificazione ambientale (con individuazione di zone protette a regime speciale (parchi, ZPS, SIC) e procedimenti di controllo (VAS, VIA, Vinca); dilaga la alla pianificazione paesaggistica, oltretutto sempre più "massiva", cresce la pianificazione statale contro i rischi (zonizzazione antisismica, PAI, Piano contro il rischio di alluvioni, zonizzazione acustica, zonizzazione per il controllo dei campi elettromagnetici).

In alcuni casi, le interferenze hanno generato una vera e propria "contropianificazione urbanistica" - col rischio di sovvertimento degli equilibri istituzionali fissati dall'articolo 117 Cost. - determinando un intreccio regolatorio sovente inestricabile e imprevedibile, sovvertendo ogni certezza del diritto. Ne ha dato conto una recentissima sentenza del TAR Veneto, che non esito a definire coraggiosa, la quale ha scandagliato la discrezionalità tecnica espressa in un atto impositivo di vincolo paesaggistico estesissimo e dettagliato.

5. Evoluzione dei tempi e modi della pianificazione

La pianificazione generale è stata concepita con i caratteri della necessità - tanto da non poter essere revocata ma solo variata nel corso del tempo - e della efficacia a tempo indeterminato, per dare ordine e stabilità nel tempo alle scelte generali e riferimenti duraturi al mercato.

Col mutamento delle sue finalità si sono via via dilatati i suoi contenuti. La documentazione preparatoria di un PRG assomiglia sovente ad una summa teologica della storia identitaria, delle caratteristiche dei luoghi e dei valori territoriali in tutte le loro espressioni. Di qui anche il coinvolgimento di un ampio spettro di competenze professionali e l'incremento dei costi.

Inoltre, la selezione e l'equilibrio fra i tanti interessi coinvolti - e le tante aspettative che si generano, sempre molto superiori a quelle suscettibili di essere soddisfatte - comporta generalmente un processo lungo e tormentato.

Ancora, il procedimento di approvazione è stato costantemente arricchito di atti endoprocedimentali e subprocedimenti, a riflesso delle frammentarietà degli interessi pubblici specifici rimessi al presidio di distinti enti ed organi

L'esito di tutto questo è che il piano regolatore richiede spesso un lunghissimo periodo di gestazione, in genere di molti anni. Spiace dover rilevare che nel Veneto, a quasi vent'anni dalla riforma del 2004 che ha previsto l'approvazione di piani regolatori di nuova generazione (PAT+PI), circa una cinquantina di Comuni ne siano ancora sprovvisti.

Il PRG nasce vecchio.

Per di più, ha un vizio d'origine.

Absit iniuria verbis: è stato autorevolmente detto (Paolo Stella Richter) che l'urbanista non ha il dono della profezia; aggiungerei sommessamente che talora non è un visionario ma neppure un eroe, sicché fatica a resistere agli input ricevuti dalla "politica locale", sensibili più ad istanze locali contingenti che capaci di visioni strategiche di lungo periodo.

D'altra parte, l'evoluzione economica e sociale del territorio e della comunità contribuisce a far invecchiare presto i PRG.

Influiscono anche le scelte fatte dai Comuni più o meno contermini, le grandi scelte regionali o nazionali (Pedemontana Veneta, trasporto ferroviario ad alta velocità), per non parlare qui dei cambiamenti demografici e sociali (es. il calo della popolazione residente, l'aumento dell'età media, l'incremento della famiglie unipersonali), la crescente mobilità delle persone (es. dai Comuni circostanti i capoluoghi), la tendenza crescente all'inurbamento per godere dei migliori e più avanzati servizi, la diffusione della digitalizzazione.

Un discorso a sé andrebbe fatto poi quanto agli effetti del cambiamento di modello economico un po' in tutti i settori, dalle PMI diffuse alle grandi industrie, dai grandi centri commerciali alle medie strutture urbane e alla grande logistica di massa.

Passando, per così dire, dal macro al micro, si può accennare anche all'impatto sulla pianificazione della nuova coscienza sociale, specie giovanile, verso l'ambiente e la sua salvaguardia, con riflessi importanti sia sul verde urbano e sugli spazi e luoghi di socializzazione che sull'impronta ambientale degli edifici, sulla loro adattabilità all'evoluzione della domanda e dei bisogni, e così sulla fluidità e variabilità nel tempo degli usi.

In sintesi: la pianificazione spesso è più una fotografia del presente che uno strumento per governare i processi di cambiamento; è più una misurazione quantitativa delle opere esistenti e la fissazione di un budget per il futuro, che una spinta alla qualità e all'innovazione.

Quando ai modi, basti qui dire che la tecnica della zonizzazione, la distinzione delle destinazioni d'uso, la fissazione di standard astratti e rigidi, sono strumenti concepiti essenzialmente per controllare l'espansione e bilanciare città privata e città pubblica, ma poco adatti al governo della rigenerazione urbana, che esige invece flessibilità e, per dirlo in estrema sintesi, il meglio del possibile.

6. Il fattore tempo e i protagonisti della pianificazione

L'inadeguatezza della pianificazione tradizionale ai cambiamenti della società e dell'economia è aggravata dalla convinzione che essa debba essere monopolio pubblico per rispondere così all'interesse pubblico e essere protetta dalla pressione degli interessi privati.

Protagonista della pianificazione, in questa tradizionale prospettiva, non può che essere il Comune, chiamato ad operare scelte di interesse generale, individuando e facendo selezione e sintesi degli interessi settoriali.

I privati devono essere presi di sorpresa dall'adozione del piano regolatore e delle sue varianti, soltanto dopo l'adozione è consentito loro presentare osservazioni purché di portata generale, alle quali sono previste controdeduzioni comunali, anch'esse di portata generale. Le osservazioni devono avere ad oggetto le scelte compiute dal Piano adottato, mentre non possono assumere valore propositivo di scelte differenti, dovendosi altrimenti rielaborare la proposta di Piano e rinnovarne l'iter approvativo *ab initio*.

Nulla prevede il diritto statale in ordine alla fase formativa del progetto di Piano, che resta dunque riservata agli amministratori comunali, oggi alla giunta comunale: prima, per la scelta dell'urbanista chiamato a redigere la proposta, poi, per fissare le direttive da dare al progettista e per il controllo dello sviluppo del suo lavoro. Eventuali contatti fra qualche amministratore e esponenti delle forze economiche e sociali locali e singoli operatori economici erano del tutto informali e confidenziali.

Il diritto vivente nel Veneto, confluito nella legge di riforma urbanistica n. 11 del 2004, ha cercato di rovesciare questa prospettiva e di procedimentalizzare la fase preparatoria del Piano regolatore, ha istituzionalizzato la concertazione con le rappresentanze del territorio e l'apporto propositivo di operatori privati alle scelte pianificatorie.

Quattro i cardini della normativa veneta: trasparenza, dimostrazione del pubblico interesse, condivisione formale del vantaggio economico tra Comune e promotori, garanzie date dalla integrazione giuridica e interdipendenza tra atto pubblico di pianificazione e accordo pubblico-privato.

Questa impostazione, già sperimentata dal 1999 con la legislazione speciale sui Piruea, è divenuta poi un modello per forme di pianificazione condivisa, dalle richieste di varianti parziali alle richieste di deroga.

Per questa via, si è attivato un meccanismo di collaborazione caratterizzato da: effettività, in ragione della disponibilità delle aree e di risorse finanziarie adeguate; tempestività; innovazione; realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico con risorse private in tempi certi.

La c.d. pianificazione per accordi si realizza dunque mediante accordi volti ad incidere sui contenuti di piani e programmi, come ammesso in linea generale dall'art. 11 l. n. 241/1990 (URBANI) e nel Veneto dall'art. 6 l.r. n. 11/2004 o da previsioni di "accordi di programma" fra pubbliche amministrazioni aperti anche ai privati, che incidono sulle previsioni dello strumento urbanistico generale.

La convenzione urbanistica, da strumento per impegnare i privati proponenti a dare attuazione ai PUA di iniziativa privata, è diventata un contenitore più ampio, volto ad estendere l'impegno del privato a tutto quanto necessario per conformare al pubblico interesse la sua proposta di variazione della pianificazione generale.

Su questa via, lo strumento convenzionale è stato ulteriormente valorizzato a supporto delle deroghe alla pianificazione concesse per singoli interventi edilizi, dai permessi di costruire in deroga ai permessi di costruire mediante SUAP.

7. Il diritto vivente, la pianificazione "dal basso": dal piano al progetto

La riforma legislativa veneta del 2004 è stata per molti aspetti anticipatoria di quanto è poi accaduto. Ha ripensato contenuti e modi della pianificazione, dando spazio a tutti i possibili protagonisti.

Un primo percorso è consistito nel recepire le conclusioni della riflessione scientifica animata dall'INU sull'opportunità distinguere la componente strutturale del Piano da quella operativa: l'una destinata a fissare stabilmente le invarianti, i valori territoriali da salvaguardare, in sintonia fra Comune e Ente sovraordinato (tenendo conto delle competenze frattempo riconosciute dalla legge 142 del 1990 alle Province), l'altra invece diretta a consentire ai Consigli comunali di fare scelte concrete a breve termine rispondenti alle necessità e alle valutazioni contingenti.

In questo modo alla rigidità del PAT si è contrapposta la velocità di cambiamento del PI.

Un secondo percorso è consistito nell'istituire procedimenti "dal basso" - ma sempre sotto controllo pubblico - soprattutto per governare processi diversi dalla espansione urbana, come quelli finalizzati invece alla riqualificazione edilizia e alla rigenerazione del tessuto urbano consolidato.

Passare dall'urbanizzazione del territorio aperto alla rigenerazione del tessuto urbano consolidato significa accettare un radicale cambio di paradigma.

Cambia la scala, cambia la forma della regolazione (dall'astratto al concreto, dalla generalità alla specificità), cambia la tempistica di attuazione (dalle previsioni astratte al crono-

programma convenzionato), cambia la percezione e la misurabilità degli effetti sul contesto urbano, si concretizza la identificazione del valore aggiunto generato da ogni intervento e del suo impatto complessivo sul territorio circostante e sulla città.

Nel Veneto, questo processo ha avuto un suo laboratorio a partire dal 1999 con la legislazione speciale sui PIRUEA, che ha consentito di fare esperienza di questa progettazione-pianificazione a rovescio, di un piano attuativo di riqualificazione urbanistica edilizia e ambientale con effetto di trascinamento di una variante alla pianificazione di primo livello.

Questo spostamento del focus dal piano al progetto è parso ad alcuni uno stravolgimento dell'ordine naturale delle cose, dal generale al particolare, una compressione del ruolo pubblico nel governo del territorio e financo una monetizzazione del pubblico interesse.

In realtà, un uso appropriato di quello strumento ha mantenuto saldo il parametro di giudizio del pubblico interesse, in tutti i suoi diversi aspetti, cui ha aggiunto – e non sostituito – il riconoscimento alla parte pubblica di una condivisione, in opere e/o risorse, del valore economico generato dalla proposta innovativa di matrice privata, veloce nell'interpretare i cambiamenti del mercato e sovente capace di introdurre e valorizzare elementi di innovazione sia di qualità edilizia ed urbana che di ordine sociale.

Dal punto di vista formale, il progetto adegua a sé la pianificazione esistente; ma sul piano sostanziale il progetto va piuttosto a integrare e completare il Piano, dandogli concretezza e vita.

Sia che si tratti di deroghe puntuali, sia che si tratti di vere e proprie varianti parziali, non è il progetto che fa violenza al Piano ma il Piano che si adegua velocemente a scelte non previste e spesso imprevedibili a priori ma ritenute compatibili e utili.

L'elemento decisivo perché il progetto possa piegare alle proprie esigenze il Piano è la presenza di una attenta valutazione, in concreto, della rispondenza al pubblico interesse del progetto e della compatibilità della sua realizzazione con l'assetto del territorio circostante.

Di qui la centralità di una motivazione specifica, diversamente dall'ampia discrezionalità che generalmente accompagna le scelte di pianificazione generale.

8. Le deroghe ex lege alla pianificazione comunale

La più recente stagione, quella della emergenza finanziaria ed economica e infine anche energetica e inflazionistica, ha messo e sta mettendo a dura prova il Paese.

Il legislatore regionale, di fronte alla paralisi economica ed alla crisi generalizzata anche del mercato immobiliare, con la chiusura di migliaia di imprese, ha provato a reagire con l'arma estrema del c.d. piano casa, per incentivare gli investimenti col risparmio privato per la riqualificazione del tessuto edilizio esistente mediante premi volumetrici in deroga generalizzata ai limiti quantitativi concessi dalla pianificazione urbanistica vigente.

Il tempo trascorso consente di trarre un bilancio di questa manovra e i dati noti danno motivo di concludere che essa ha contribuito a contenere gli effetti della crisi.

La deroga generalizzata è stata circoscritta in vari modi: al patrimonio edilizio esistente e non vincolato; alle destinazioni d'uso ammesse dalla pianificazione vigente; alla qualità degli interventi, volti a riqualificare un tessuto edilizio generalmente vetusto ed obsoleto.

I fatti hanno confermato che su quella stessa linea si sono poi mosse altre Regioni e infine lo Stato stesso, il quale ultimo, anzi, ha poi proseguito su questa via con la stagione in corso di incentivi fiscali per proseguire nella riqualificazione del tessuto edilizio esistente.

Nella Regione Veneto, la stagione della deroga generalizzata emergenziale si è chiusa, con due esiti: da un lato, con la riconduzione a regime in un quadro normativo stabile delle misure incentivanti per l'edilizia (l.r. 14/2019), dall'altro, con l'introduzione di una disciplina per la rigenerazione urbana, a colmare il vuoto normativo statale (l.r. 14/2017), volta a frenare l'ulteriore espansione urbana ed il consumo di suolo non ancora urbanizzato.

Da ultimo, la flessibilità della pianificazione è stata rafforzata con l'introduzione di una disciplina generale - sempre in assenza di disciplina statale - sulla possibilità di variante la pianificazione generale in sede di approvazione di piani attuativi.

9. Il diritto vivente nel passaggio dalla macro-pianificazione alla micro-pianificazione

La frammentazione fondiaria e la dimensione ampia degli ambiti individuati dalla pianificazione generale per interventi di pianificazione attuativa hanno pesantemente ostacolato il ricorso alla pur vasta gamma degli strumenti di pianificazione attuativa su vasta scala (c.d. **Macro-rigenerazione**), come i Piani di Recupero (già introdotti dalla l.n. 457/1978), i Programmi Integrati di Intervento (l.n. 179/1992), i Programmi di Recupero Urbano (l.n. 398/1993) e, più di recente, gli strumenti previsti dalle Regioni, come i Programmi di Rigenerazione Urbana Sostenibile (l.r. Veneto n. 14/2017). Di qui la tendenza generalizzata a interventi su progetti puntuali, in deroga od in variante alle previsioni dello strumento urbanistico comunale (cd. **Micro-rigenerazione**) (FOLLIERI, P. 575).

La scarsa flessibilità della pianificazione e la difficoltà di attivare la pianificazione attuativa nelle aree urbane - illuminante la storica latitanza dei Comuni nell'approvazione di piani particolareggiati - ha indotto a cercare una via d'uscita, in sede di progettazione edilizia, principalmente in tre direzioni: a) il ricorso all'istituto del permesso di costruire in deroga; b) l'interpretazione estensiva della nozione di ristrutturazione edilizia; c) i procedimenti SUAP.

Né arriverei a dire che vi è una vera e propria tendenza alla "depianificazione", *attraverso la quale si supera la concezione sistematica ed unitaria del principio di pianificazione urbanistica* (DI PACE, P. 243).

Quanto al **permesso di costruire in deroga**, la legislazione regionale si è sostanzialmente allineata alla disciplina nazionale, e la prassi ne ha fatto applicazione in vari casi, in linea con le aperture interpretative offerte dal diritto vivente della giurisprudenza amministrativa regionale.

Il permesso di costruire in deroga è stato classificato come una forma di deroga "hard" rispetto allo strumento urbanistico comunale (ZANELLI), in quanto produce l'effetto di assentire la realizzazione di un intervento edilizio con caratteristiche non del tutto conformi a quelle previste in via generale. È stato pure definito come atto di "micro-pianificazione", trattandosi di un provvedimento il cui rilascio è subordinato ad una deliberazione favorevole del Consiglio comunale, il quale deve operare una "comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello sotteso all'intervento costruttivo" (BOSCOLO).

È peraltro istituto di antica origine, vista la sua introduzione ad opera già della legge statale n. 1357/1955, anche se la sua disciplina, contenuta all'art. 14 d.P.R. n. 380/2001, è stata modificata numerose volte nel corso degli anni, da ultimo per effetto del decreto-legge n. 76/2020.

Con la citata disposizione è stato modificato il comma 1-bis nel senso che: *“Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall’articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*.

Si è così esteso l’ambito di applicazione dello strumento, dagli interventi edilizi relativi ad opere pubbliche e di interesse pubblico (nella pur ampia accezione enucleata dalla giurisprudenza: Cfr. Cons. St. 346/2020; 2761/2015), anche agli interventi privati di ristrutturazione edilizia che siano funzionali al perseguimento di finalità *di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento*.

Al contempo, il legislatore ha esteso di molto la portata della nozione di ristrutturazione edilizia, ricomprendendovi interventi di demolizione e ricostruzione integrale di edifici esistenti che prevedono una ricostruzione anche con sagoma, sedime, prospetti differenti e con incrementi volumetrici.

La deroga, come previsto dal comma 3, può riguardare *i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d’uso ammissibili*.

Viene così ripresa e messa a regime una possibilità già prevista dall’art. 5, co. 9 del decreto-legge n. 70/2011, la cui applicazione era stata tuttavia subordinata a preventive misure di attuazione da parte del legislatore regionale.

La scelta del legislatore del 2020 di includere anche le destinazioni d’uso tra i parametri che possono formare oggetto di deroga accentua la natura *“pianificatoria”* del titolo edilizio: la possibilità di derogare puntualmente alle destinazioni d’uso consente di mitigare la rigidità della pianificazione per zone *“con significativa estensione del potenziale distacco dal piano vigente innovativamente perseguibile attraverso questo strumento singolare”* (BOSCOLO).

La limitazione dell’operatività dello strumento a singoli interventi puntuali ha attenuato la portata delle difformità introdotte rispetto al piano regolatore, considerate appunto come una deroga puntuale che lascia inalterate le previsioni generali.

Quanto invece alla **nozione giuridica di ristrutturazione edilizia**, sono ben note le complesse vicende che hanno caratterizzato in proposito la più recente legislazione nazionale, prima nel senso di una dilatazione del significato fino ad includere gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche all’assetto planivolumetrico originario ed eventualmente con ampliamenti consentiti o accorpamenti del volume di manufatti contigui, poi con una duplicazione di significato e la configurazione di una nozione restrittiva limitatamente a determinate zone del territorio comunale.

Si avverte qui la difficoltà di colmare per via interpretativa il vuoto lasciato aperto dalla disapplicazione avvenuta nella prassi della previsione, pur già contenuta all’articolo 31 della legge statale 457/1978, della ristrutturazione urbanistica come species degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, e conseguentemente della estensione della nozione di ristrutturazione edilizia – generalmente l’unica prevista e consentita – per adeguare gli edifici alle nuove esigenze e anche alle nuove regole a contenuto tecnico (sicurezza statica, idoneità igienico-sanitaria, eliminazione delle barriere architettoniche, realizzazione di parcheggi pertinenziali privati nell’interrato ecc.).

In dottrina si è ritenuto di ravvisare - a seconda del differente impatto sull’assetto urbanistico-territoriale di riferimento - *“il disequilibrio tra la deriva di talune pratiche, come il permesso in deroga, e il virtuosismo di talaltre, come il caso della variante adottata nell’ambito del procedimento SUAP”* (ZANELLI, P. 363).

In realtà, si potrebbe sostenere anche la tesi contraria, vale a dire della maggiore compatibilità con la pianificazione generale di interventi puntuali in scostamento eccezionale e circoscritto alle regole generali e astratte, rispetto alle varianti consentite alle attività produttive, perlomeno per quelle di grande impatto e realizzate su aree agricole.

In dottrina si tende a valutare con particolare favore il **procedimento SUAP** previsto dal D.P.R. n. 160/2010 e dalla l.r. del Veneto n. 55/2012, qualificato talora come una forma di pianificazione “per progetti” particolarmente “virtuosa” nel conciliare le esigenze di flessibilità connesse alla realizzazione di particolari progetti (specialmente con finalità di rigenerazione) con le esigenze di governo del territorio, che evolverebbe in questo modo a “**governance del territorio**”, intesa come “*capacità di gestione di sistemi flessibili in grado di rinnovarsi a seconda delle esigenze affioranti in contesti fortemente esposti a variabili di tipo fattuale*” (DI PACE, P. 258). Secondo alcuni, tale procedimento rappresenterebbe addirittura un punto di equilibrio tra l’interesse ad un ordinato assetto del territorio e l’interesse allo sviluppo economico delle imprese che investono nel e per il territorio medesimo (ZANELLI, P. 364).

Per contro, se si considera che questi interventi nella Regione del Veneto sono consentiti in variante al piano regolatore, senza limiti particolari, neppure quello generale derivante dalla disciplina del contenimento del consumo di suolo, pare necessaria maggiore prudenza nella valutazione del pubblico interesse e nella motivazione specifica delle scelte, non potendosi far coincidere acriticamente l’interesse pubblico con l’interesse privato allo sviluppo delle attività produttive.

Una recente sentenza del TAR Veneto ha confermato la natura “pianificatoria” del procedimento di SUAP in variante, confermando che questo procedimento può essere attivato anche per l’approvazione di progetti che rechino variante alle componenti strutturali dello strumento urbanistico contenute nel PAT:

«la procedura semplificata di variante SUAP non differisce, quanto alla natura del potere pianificatorio esercitato, dalle varianti ordinarie, si ché non può disconoscersi il potere dell’ente locale di modificare le previsioni dettate dallo strumento urbanistico generale relativamente ad una parte del territorio anche in deroga a criteri di ordine generale, non essendo rinvenibile nella normativa alcuna particolare «resistenza passiva» di tali disposizioni rispetto all’esercizio dell’ampia discrezionalità rimessa al pianificatore» (TAR Veneto, sez. II, 15.2.2022, n. 299).

In **conclusione**, noto una reazione della comunità e degli operatori ad una pianificazione rigida e anelastica di tipo conservativo e difensivo che rischia di far perdere concrete opportunità di sviluppo e di evoluzione del territorio nella direzione indicata in astratto dal legislatore e dall’amministratore locale.

In altri termini, il pubblico interesse non è tutelato solo mediante regole generali e astratte rigide e anelastiche, ma può esserlo anche in forme e con strumenti diversi, a condizione che trasparenza e motivazione delle scelte diano conto di una visione d’insieme che riconduca le vicende di porzioni limitate del territorio alla sorte complessiva della comunità locale.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Bella, ricca, corposa relazione introduttiva. Ne sono molto grato al professor Barel. Ci sarebbero tante osservazioni da fare su quello che ci ha detto, a partire dal concetto stesso di «diritto vivente» e dalla doppia concezione, una delle quali non mi vede per niente d'accordo, perché avvicina tutte le problematiche ad esso sottese a quella della c.d. «costituzione materiale» - che a me non piace affatto, anche se comprendo bene come ciò sia assolutamente irrilevante, ma non avendo tempo preferisco dedicare un cenno a una cosa fondamentale che egli ha sottolineato quando ha osservato che l'interesse pubblico che non corrisponde necessariamente sempre al conseguimento di un interesse finanziario.

Bisogna che ce lo mettiamo in testa tutti, ma bisogna che se lo mettano in testa soprattutto alcuni giudici della Corte dei conti, perché l'amministratore può anche avere una visione lungimirante sul punto, ma non può trovarsi sempre a dover decidere con la spada di Damocle della necessità di stabilire se esiste o no la possibilità di trasformare l'interesse in denaro, con la spada di Damocle nelle mani di qualcuno che dice "se non lo fai, vuol dire - a prescindere da tutto - che stai sperperando pubblico denaro". Con questa chiosa, concordo, ma non vado oltre, perché i tempi stringono e cedo il microfono al già ricordato professor Alessandro Calegari, che è il Presidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati amministrativisti, oltre che amministrativista dell'Università di Padova ed al quale è stato affidato il tema della flessibilità della pianificazione urbanistica comunale e della temporaneità delle previsioni edificatorie: verso un nuovo ius aedificandi.

■ **FLESSIBILITÀ DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE E TEMPORANEITÀ DELLE PREVISIONI EDIFICATORIE: VERSO UN NUOVO *JUS AEDIFICANDI***

Sento il dovere di ringraziare il Comune di Castelfranco, il Centro Studi della Marca Trevigiana, il nostro ospite organizzatore Primo Michielan, che ha portato anche i saluti dell'Associazione e naturalmente il Presidente della sessione, Ludovico Mazzaroli, che non accetta le comparazioni ma quantomeno, consentimi, che sul piano dell'amabilità e dell'ironia, non sei da meno di Leopoldo; i colleghi che hanno contribuito alla realizzazione di questo evento, in particolare ne cito solo uno, perché mi piace citare chi lavora nell'ombra, Giulio Politeo, che sta organizzando i collegamenti e che vedete comparire di quando in quando, e poi tutti i presenti e i collegati.

Il mio tema si lega alla flessibilità, ma in modo diverso rispetto a quello di Bruno Barel. Lui ha parlato della flessibilità nei contenuti, io parlo invece della flessibilità nei tempi, di qualcosa che è apparentemente nuovo rispetto al passato. Naturalmente, siccome il fattore tempo è importante anche per la suggestione delle relazioni, la relazione sarà organizzata sotto forma di domande, le domande che io mi aspetterei da voi e le risposte che cerco di fornire a queste domande.

Partiamo dalla norma che è al centro della mia analisi, che è il comma 7 dell'art. 18 della L.R. Veneto del 23.04.2004 n. 11, il quale assimila le previsioni di espansione del Piano degli Interventi (P.I.) alle previsioni che notoriamente da tempo sono soggette ad una limitazione temporale; quindi a una decadenza del corso del quinquennio dell'approvazione.

Recita, infatti, questo comma 7, che *"decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Piano – parliamo del Piano degli Interventi – decadono le previsioni negative alle trasformazioni o alle espansioni soggette a strumenti urbanistici attuativi non approvati"*. L'assimilazione non è solo nei presupposti ma è anche nelle conseguenze, perché questa decadenza comporta l'applicazione dell'art. 33 della L.R. Veneto n. 11/004, che detta la disciplina per le c.d. *"aree non pianificate"* o *"zone bianche"*. Quindi abbiamo la stessa disciplina regionale che in qualche modo si discosta dall'art. 9 del T.U. dell'Edilizia sia per i vincoli espropriativi, che decadono sia per i vincoli strumentali cioè quei vincoli rispetto ai quali l'attività edificatoria privata è condizionata ad una pianificazione attuativa di iniziativa pubblica, sia le previsioni di espansione che non hanno trovato attuazione attraverso l'approvazione di piani urbanistici attuativi (P.U.A.).

La Legge veneta, all'art. 33 distingue tra aree esterne al centro abitato, per le quali rende applicabile tout court la disciplina delle zone agricole e le zone interne al centro abitato, dove ammette tutti gli interventi sull'esistente, fino alla ristrutturazione edilizia, che però sappiamo oggi ha un'estensione molto ampia.

C'è qualcosa di simile nella legislazione statale, cioè che ancori la pianificazione urbanistica alla temporaneità?

Oggi no, ma in passato è la previsione dell'art. 13 della c.d. L. *"Bucalossi"* n. 10/1977, quella relativa ai programmi pluriennali di attuazione (P.P.A.). Per la prima volta, con quella norma si dava peso alla dimensione temporale di Piano, non solo alla dimensione contenutistica e si prevedeva che gli ambiti individuati all'interno dei P.P.A., che avevano un arco temporale in riferimento dai tre a cinque anni, fossero gli unici che all'interno delle previsioni

di espansione, potessero dare luogo al rilascio della concessione edilizia, perché ancora si parlava di concessione edilizia e, al tempo stesso, generassero una obbligatorietà, nel senso che chi era fuori dal PPA, non poteva attuare le previsioni edificatorie dello strumento urbanistico; chi era dentro al programma, aveva invece l'onere di attuarle, pena l'eventuale espropriazione da parte del Comune.

E che è stato di quell'esperienza?

Sappiamo che ad esempio in Veneto non si applica più, perché l'art. 48 della L. n. 11/2004 statuisce che dal momento in cui è entrata a regime questa legge, non si applica più l'obbligo dei P.P.A..

C'è qualcosa che bolle in pentola?

Sì, il disegno di legge nazionale sulla riforma della legge fondamentale urbanistica, la L. n. 1150/42, prevedeva all'art. 9 un qualcosa di molto simile a quello che abbiamo appena letto della legge regionale e cioè una distinzione tra previsioni di trasformazione urbanistica e previsioni relative ai sistemi insediativi esistenti. Con riferimento alle previsioni di trasformazione, leggo solo un piccolo inciso: *“L'attuazione della componente operativa del Piano – quindi il nostro Piano degli Interventi (P..I) – si può dividere in più fasi temporali, secondo quanto determinato discrezionalmente dal Comune e comunque in un arco temporale complessivo non superiore a cinque anni. Trascorso tale termine, qualora non sia stata stipulata almeno la relativa (convenzione) – quindi è qualcosa in più rispetto alla legge nazionale che chiede l'approvazione del Piano attuativo, qui c'è anche (la convenzione) – le previsioni operative perdono ogni efficacia conformativa della proprietà”*.

Viceversa, per i sistemi insediativi esistenti, il progetto di legge prevedeva un'efficacia a tempo indeterminato, stabilendo che le relative previsioni hanno efficacia conformativa, ai fini edificatori, fino al sopravvenire di nuove e diverse previsioni.

Che altro c'è, nel panorama nazionale, in particolare in altre Regioni? Hanno legiferato in modo simile al Veneto?

Vi porto due casi: un caso riguarda la regione Emilia Romagna; un altro caso riguarda la Toscana. La regione Emilia Romagna, nella sua Legge sul governo del territorio, la n. 24/2017, più volte modificata successivamente, prevede che l'approvazione degli atti, tra i quali l'approvazione dei Piani Attuativi, la stipula di convenzione debba avvenire entro sei anni dall'entrata in vigore della legge: altrimenti le previsioni edificatorie decadono. Quindi è un qualcosa di ancorato temporalmente all'entrata in vigore della legge, non all'entrata in vigore del Piano, per evidentemente sbloccare situazioni che sono ferme da anni. Viceversa la regione Toscana, all'art. 95 della legge 65/2014, prevede qualcosa di molto simile al Veneto, perché dispone che le previsioni che si realizzano mediante piani attuativi o progetti unitari convenzionati di iniziativa pubblica, comunque denominati, o mediante interventi di rigenerazione urbana, perdono efficacia nel caso in cui alla scadenza del quinquennio di efficacia del Piano Operativo o della modifica sostanziale che li contempla, i piani ed i progetti non siano stati approvati e, quindi, qualcosa di assolutamente sovrapponibile.

Domanda che ci poniamo, allora, subito: queste previsioni, di queste Regioni e del Veneto, sono conformi al dettato costituzionale, violano qualche principio fondamentale della materia stabilita dalla legislazione statale?

Ebbene, non ci sono precedenti specifici della Corte Costituzionale sul punto, però esistono un paio di sentenze relative ai programmi pluriennali di attuazione, che non solo ne riconoscono la piena legittimità rispetto al regime conformativo della proprietà, ma indicano nell'art. 13 della c.d. legge “Bucalossi” una riforma di portata epocale, perché la qualificano come fondamentale riforma economica sociale.

Viene riconosciuto al principio della temporaneità delle previsioni edificatorie, non solo una legittimazione sul piano costituzionale, ma anche un valore vincolante, tanto nei confronti

delle Regioni a Statuto ordinario, quanto nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, poiché le riforme economiche sociali hanno questa particolare rilevanza.

C'è qualche altro principio fondamentale o presunto tale, nella legislazione statale, rispetto al quale dobbiamo interrogarci se queste previsioni siano conformi?

Ebbene, verrebbe da pensare subito all'art. 11 della Legge 1150, al comma 1, il quale recita che *"il Piano Regolatore Generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato"* e, quindi, si potrebbe pensare che questa indeterminatezza temporale del Piano rappresenti un valore e un principio vincolante.

Cosa che però, non è, perché ricorderete benissimo che fin dalle sentenze della Corte Costituzionale sui vincoli espropriativi del 1968, le sentenze n. 55 e n. 56, si è affermato un altro principio, cioè che il Piano può e non deve, avere un'efficacia a tempo indeterminato ma certamente questa efficacia a tempo indeterminato non può riguardare le previsioni di carattere espropriativo.

Non possiamo sostenere, quindi, che il valore a tempo indeterminato del Piano costituisca un principio fondamentale, cosicché queste Leggi regionali non sarebbero in violazione di alcun principio.

Veniamo, adesso, alle domande concrete: quando si applica questa decadenza e come opera? Intanto, riguarda il Piano degli Interventi, non riguarda il Piano di Assetto del Territorio, ma quale P.I.?

Inizialmente la L.R. era conformata in modo tale da applicare questo istituto della decadenza quinquennale al primo vero Piano degli Interventi, cioè al Piano Interventi che sarebbe stato adottato e approvato nel regime in vigore della L.R. n. 11 /2004. Ma nel tempo la Regione, prendendo atto di un fenomeno di grave ritardo nel cambiamento del sistema e nell'adeguamento degli strumenti da parte dei Comuni, ha dapprima esteso l'applicazione di questo principio ai Piani Regolatori che diventavano primo Piano degli Interventi: ciò ha fatto con la Legge 30/2010, che è intervenuta sull'art. 48 e in particolare ha inserito e all'interno di questo art. 48, un comma 5 quater, il quale dispone che *"dall'approvazione del primo PAT (quindi con la trasformazione del Piano Regolatore in Piano degli Interventi), decorre per il Piano degli Interventi, di cui al comma 5 bis - cioè il vecchio Piano Regolatore che cambia nome - il termine di decadenza di cui all'art. 18, comma 7 LR n. 11/04"*.

La Regione, con la legge sul contenimento del consumo di suolo, in particolare con la Legge 14/2017, all'art. 13 comma 14, estende il regime della decadenza anche ai Piani Regolatori che non sono diventati piani degli Interventi, perché il Comune non è dotato di PAT. Il comma 14 recita che *"nei Comuni non dotati di PAT, si applica l'art. 18, commi 7 e 7 bis della Legge 11 e il termine quinquennale di decadenza decorre - qui, attenzione - non dall'approvazione dello strumento, ma dall'entrata in vigore della presente Legge"* e, quindi, un meccanismo simile a quello della legge dell'Emilia - Romagna.

Un collega, in un recente convegno, si è interrogato su come i Comuni debbano dare attuazione alla previsione regionale, che in questi casi, cioè nel caso di decadenza, impone entro 180 giorni ai Comuni di dare una nuova disciplina alle zone diventate "bianche" e non essendoci una norma ad hoc e vigendo il principio dell'art. 48: per cui un vecchio Piano Regolatore che non era diventato Piano degli Interventi, non può subire qualunque tipo di variante ma solo quelle consentite dall'art. 48.

Così è stata immaginata la possibilità di ricorrere a tre forme di variante: quella semplificata dell'art. 50 della Legge n. 11/04, perché questa è la procedura che i Piani Regolatori devono seguire in base alla legge sul contenimento del consumo di suolo, per adeguarsi alla legge stessa, e questa potrebbe essere una soluzione, poi, quella del Piano Urbanistico Attuativo in deroga, ai sensi dell'art. 28 comma 8 ter T.U.E.L. oppure per l'eventuale eliminazione di edificabilità in via definitiva con il passaggio a una destinazione agricola, le varianti verdi.

Qual è il *dies a quo* di questi cinque anni, nel caso specifico dei Piani Regolatori che non siano diventati Piani degli Interventi?

La Regione Veneto, con una recente nota, ha ricordato a tutti Comuni e alle Province che i Comuni, ancora privi di PAT devono tenere a mente la data del 25 giugno 2022, perché sarà in questa data che scade il famoso quinquennio dall'entrata in vigore dell'Art. 13 comma 14 della Legge 14/2017.

Da quel momento i Comuni, dotati di Piano Regolatore, debbono ritenere le loro previsioni di espansione, decadute. Non si è però notato, che l'art. 18 comma 7, L.R. n. 11/04, dispone anche delle aree di trasformazioni.

Si ricordi ad esempio, un cambiamento radicale delle aree di espansione e, quindi, le aree, per esempio, che attualmente hanno una destinazione attuale, obsoleta, che prevedono una radicale trasformazione.

Si ricordi ad esempio, un cambiamento radicale della destinazione d'uso. Anche per queste aree di trasformazione, in teoria si ha la decadenza della previsione urbanistica, conseguentemente un regime di "zona bianca".

Non dobbiamo dimenticare, però, che al di là delle previsioni attuative della questione, vigono sempre i principi di salvaguardia relativi agli immobili esistenti, perché sia sul fronte statale, art. 3 bis del TUEL, sia sul fronte regionale, art. 18 bis della Legge 11/2004, sono sempre ammessi per il patrimonio edilizio esistente gli interventi di natura conservativa e quindi gli interventi che arrivano fino alla ristrutturazione edilizia, secondo il più volte menzionato art. 3 bis del TUEL.

La decadenza, si collega al tema del consumo di suolo?

Sì, certo, perché trattandosi di previsioni che non hanno trovato attuazione attraverso l'approvazione di uno strumento urbanistico attuativo, queste previsioni consumano suolo.

Quindi, nel momento in cui decadano o debbano essere rinnovate, vuoi con la proroga o vuoi con una rinnovazione *tout court*, dovrebbero essere tenute in conto nel complessivo plafond assegnato al Comune.

Ne sono prova gli articoli della legge 14/2017, all'Art. 13, ma anche all'Art. 22, che ha modificato l'Art. 17 della Legge 11/04.

È importante questo Art. 22, perché prescrive "le previsioni di espansione e trasformazione devono essere inserite nello strumento urbanistico".

Quindi, eventualmente, anche la rinnovazione di quelle decadute, sono soggette a una forma di evidenza pubblica, nel senso che il Comune deve mettere in comparazione tutte le richieste proposte che provengono dai privati e scegliere quelle che meglio soddisfino l'interesse pubblico, sotto vari profili, anche quello economico, di natura secondaria.

La competizione, quindi, è imposta in qualche modo da due vincoli: quello della volontà di eliminare la rendita di posizione che rendeva discriminatorio lo strumento urbanistico e rigido lo strumento urbanistico, da un lato ed i principi eurounitari e la Legge 241/90 dall'altra.

Tutte le volte in cui una risorsa è scarsa e questa risorsa è gestita dall'Amministrazione, è prescritta una forma di comparazione tra gli aventi titolo.

Come funziona questa decadenza? È automatica? Sì, non occorre avvio di procedimento, non occorre provvedimento comunale; bisogna tenerne conto nel rilascio del certificato di destinazione urbanistica.

Si applicano le proroghe del Decreto "del fare" n. 69/2013; del Decreto "semplificazioni" n. 76/2020 o del Decreto "Ucraina" n. 21/2022? No, perché quelle proroghe si riferiscono ai Piani Attuativi (PUA) in essere; mentre qui manca lo strumento urbanistico attuativo.

Ma s'intravede un elemento in queste previsioni che le differenzia una dall'altra: la prima del 2013, parlava solo di convenzioni e accordi; la seconda del 2020 prevedeva anche i termini dei relativi Piani Attuativi; l'ultima, disponeva i termini concernenti i relativi Piani Attuativi.

Con il che si potrebbe pensare che il termine prorogato concernente quel Piano Attuativo sia anche quello dell'art. 18, comma 7, L.R. 11/04. Così non è, perché è dettato quell'aggancio "*relativi*" che si riferisce alle convenzioni e quindi, a delle convenzioni che siano già state sottoscritte per piani attuativi che già "*esistono*" ma sono rimasti inattuati.

Come evitare la decadenza?

Il termine di legge non è un termine disponibile: si impone ai Comuni.

Questi Comuni non possono introdurre una loro disciplina derogatoria rispetto a quel termine; però va detto anche che, una volta che il Piano Attuativo sia stato approvato, così come impone la legge, non c'è più un rischio di decadenza della previsione edificatoria, perché l'eventuale inattuazione del Piano Attuativo, ai sensi dell'art. 17 della Legge 1150/1942, non comporta la decadenza della previsione sostanziale edificatoria dello strumento urbanistico generale, perché vengono meno i vincoli espropriativi ma rimangono ferme le previsioni relative alla zonizzazione e agli allineamenti.

Se il Comune fosse in ritardo nell'approvazione di un Piano Attuativo e questo generasse la decadenza dell'Art. 18 LR 11/04, caso in cui il privato si è mosso per tempo e il Comune ha ritardato la promozione del Piano, determinando così la decadenza. Ciò evidentemente non consente di superare la decadenza, ma potrebbe generare una responsabilità nell'Amministrazione che in modo colpevole abbia generato l'inerzia.

Però bisogna anche dire che se il Piano fosse completo in tutti i suoi elementi, l'art. 20 della L. 241/90 dispone che "*si formi il silenzio assenso*" sulla presentazione della domanda di approvazione del Piano Attuativo.

È ammissibile la proroga?

Il comma 7 bis dell'art. 18 LR 11/04, prevede che i soggetti interessati, a fronte dell'imminente decadenza dell'Art. 18, possano chiedere al Comune la proroga dell'edificabilità, fino ad un ulteriore quinquennio. Ecco, sono dell'idea che questa proroga sia modulabile; non sia una proroga tout court di altri cinque anni, ma possa essere modulata, Il Comune, in effetti, ha una certa discrezionalità, nel senso che non è un atto dovuto, a fronte della presentazione della domanda e della disponibilità a pagare il contributo necessario, l'ottenimento della proroga.

La proroga è facoltativa per l'Amministrazione comunale, che potrebbe darsi dei criteri per il riconoscimento di queste proroghe.

Cosicché con la fissazione dei criteri da parte del Consiglio comunale potrebbero esserci anche spazi di vincolatività della determinazione, se il Consiglio comunale stabilisse dei criteri preventivi, a fronte dei quali la domanda può e deve essere accolta. Invece, sulla competenza non avrei dubbi che si tratti della competenza del Consiglio comunale, perché incide sul contenuto della pianificazione.

Il punto delicato è capire, se questa proroga generi un canale preferenziale per coloro che avanzano la domanda prima della scadenza, rispetto a coloro che sono messi in competizione ai sensi del nuovo art. 17 LR n. 11/04, o se invece tutti debbano essere messi in competizione, tanto coloro che chiedono la proroga quanto quelli che ex novo chiedono l'attribuzione di un'edificabilità.

Verosimilmente, il Comune potrebbe anche darsi dei criteri e stabilire delle percentuali rispetto alla plafond di nuova volumetria assegnabile e stabilire che una quota possa essere riservata agli uni e un'altra agli altri.

Ma in assenza di una determinazione di questo tipo trovo che la comparazione, e quindi una parità, debba essere assicurata, proprio perché la proroga non è un atto dovuto.

Se fosse un atto dovuto e nella misura in cui lo fosse, allora potrebbe generare un canale preferenziale.

Si sa, peraltro, che i proprietari possono essere molti e allora chi può presentare la domanda, anche uno solo e vale per tutti?

Chi è legittimato a presentare la domanda in proroga deve essere colui che ha la possibilità poi di presentare il Piano Attuativo e quindi detiene quelle maggioranze che sono prescritte all'art. 20, LR 11/04, per poter presentare il Piano.

Certamente l'ottenimento della proroga va a vantaggio di tutti, ma è uno che anticipa le somme dovute al Comune, può costui andarle poi a recuperare? In modo diretto no, ma potrebbe invocare la disciplina civilistica dell'arricchimento senza causa o della *negotiorum gestio*?

Certamente la proroga va richiesta prima che s'inverni la decadenza.

Che ne è, poi, delle imposte pagate, dell'IMU, per coloro che vedono decaduta la previsione edificatoria?

L'imposta è legata ad una qualità del bene, che non viene meno. Non ha effetto retroattivo questa decadenza. Il soggetto ha avuto la possibilità di sfruttare l'edificazione prevista e, a questo riguardo, citando i precedenti di Cassazione anche a Sezioni Unite, l'edificabilità è riconosciuta già dalla previsione di Piano Generale e non con l'approvazione del Piano Attuativo. Quindi non sorgono dubbi sul fatto che nulla debba essere restituito.

In conclusione, si ha un regime che prevede, sostanzialmente, una forma di pagamento per ottenere la proroga, una forma di pagamento, per ottenere la prima volta o anche la seconda volta un'attribuzione di edificabilità, perché a fronte delle previsioni, l'Art. 16 del Testo Unico dell'Edilizia da un lato, sul contributo straordinario e dell'art. 17 della Legge Veneto n. 11/04, sostanzialmente chi vuole ottenere l'edificabilità deve pagare qualcosa all'Amministrazione, o in termini di denaro o in termini di utilità o di altro genere.

Tutto questo è legato, appunto, a questa temporaneità.

Si può, allora, continuare a sostenere che lo ius edificandi sia una facoltà che inerisce al diritto di proprietà? Qui, prima di trarre la conclusione, vorrei dire che la previsione in sé e per sé non è incostituzionale perché la legge stessa prevede un meccanismo, quello della disciplina della "zona bianca" e dell'obbligo del Comune di ripianificare, che è stato ritenuto in più occasioni dalla Corte Costituzionale corretto, ragionevole, rispettoso nei limiti del diritto di proprietà e il tempo concesso ai proprietari, cinque anni, non si può dire che non sia un tempo ragionevole. Ci sono i rimedi nei confronti dell'inerzia della Pubblica Amministrazione, lo stesso silenzio assenso per l'approvazione del Piano Attuativo.

Dall'altra parte, questi meccanismi evitano quelle rendite di posizione che, invece, costituivano motivo di critica nei confronti della pianificazione tradizionale.

Si può, quindi, immaginare che questo sia un equilibrio che soddisfi varie esigenze e determini una "perequazione non spaziale", ma una "perequazione temporale", tra i proprietari. Singolare è l'esempio che viene dalla Legge Toscana, dove anche l'attribuzione dei crediti edilizi, non spesi, è soggetta alla decadenza quinquennale.

Probabilmente il Prof. Mazzarolli resterebbe deluso.

Infatti sosteneva che il valore della proprietà che alcuni ritenevano importante e fondamentale ex art, 41 Cost. non avesse una sua dimensione ed una funzione sociale.

Il concetto di proprietà era del tutto inconsistente, una mera formulazione sintetica e colorita, del principio secondo il quale ogni diritto soggettivo privato realizza, sia pur mediamente, anche un interesse pubblico.

Ricordo la sua appassionata difesa dello *ius edificandi* come elemento costitutivo del diritto di proprietà, con alcuni fondamentali contributi scritti all'epoca e una sua battuta fulminante, che possiamo trovare in uno di questi contributi, dove diceva: "La Legge Bucalossi aveva come obiettivo quello di limitare le facoltà del proprietario e in questo modo mirava a risolvere il problema dello *ius edificandi*, in modo definitivo e radicale, così come la morte risolve ogni problema dell'uomo" .

Con questo si risolve anche il mio intervento, che spero abbia avuto, come raccomandato dall'Avvocato Michielan, qualche indicazione di carattere pratico e operativo, a chi abbia avuto la pazienza di ascoltare.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Grazie ad Alessandro Calegari. Giusto una battuta sul collegamento tra la sua relazione e la precedente del professor Barel, sul PAT. Il PAT che voglia contenere tutto, come fanno certi Statuti locali che partono dal dettare norme sull'origine del luogo, finisce col non servire a niente perché non arriverà mai a normare in tempo, quando, invece, il fattore tempo, come ci ha detto poco fa il professor Calegari, è essenziale per ogni attività di quelle che interessano oggi.

Questa prima parte della sessione si chiude con il professor Bonetti, amministrativista dell'Università di Bologna, che ci parlerà della inattuazione, decadenza e nullità delle convezioni urbanistiche: possibili rimedi amministrativi e giurisdizionali.

■ INATTUAZIONE, DECADENZA E NULLITÀ DELLE CONVENZIONI URBANISTICHE: POSSIBILI RIMEDI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI

Grazie, Presidente. Innanzitutto, anch'io mi unisco ovviamente ai ringraziamenti all'Associazione, all'Avvocato Michielan e a tutte le Amministrazioni coinvolte.

Il tema che mi è stato assegnato è particolarmente complesso, perché inevitabilmente impinge la dimensione teorica delle questioni sottese alla natura della convenzione e così via, quindi non sarebbero state scindibili. Inoltre, e questo è un altro punto preliminare che vorrei sottolineare, è che questi problemi, l'inattuazione, la decadenza, anche persino la nullità delle convenzioni, è un problema di oggi.

Si pone e viene studiato da moltissimo tempo, ben prima oserei dire anzi dell'introduzione della stessa Legge del 1990, dell'art. 11 della L. 241/90.

Questo, però, non toglie che quello delle convenzioni urbanistiche, nonostante tutti questi anni e questi sforzi interpretativi, appaia spesso come una dimensione, un universo giuridico segnato da traiettorie ordinamentali in moto più o meno perpetuo, il cui assetto sembra periodicamente caratterizzarsi per una certa instabilità di fondo. Certo, qui va detto che bisogna sempre forse guardarsi dal rischio di non assecondare l'idea, per cui dietro ad ogni modificazione della *law in book* o variazione della *law in action*, vi sia chissà quale stravolgimento strutturale del paradigma giuridico, prima ancora che normativo, di riferimento.

Però, pur trattandosi di figure antiche, ripeto molto studiate, penso ad un bellissimo lavoro di Valeria Mastarelli del 1979, tra gli altri, eppure ancora oggi si continua a discutere molto in tutte le sedi e tutto sommato, da tutte queste riflessioni o dagli apporti giurisprudenziali fondamentali, continua – almeno a mio avviso – a trasparire un retrogusto amaro, se mi passate l'espressione, come se per l'appunto si fosse di fronte a figure, ad istituti dai contorni ancora per certi versi, nonostante tutto, sfuggenti.

Ci sono, ovviamente, delle ragioni di fondo, su cui mi soffermerò al volo alla fine, per cui questa sensazione tutto sommato trasparente ma prima di farlo volevo richiamare molto velocemente, a questo punto, alcuni aspetti che mi paiono propedeutici per qualsiasi considerazione intorno alle convenzioni e poi, invece, richiamare qualche orientamento giurisprudenziale più recente sui temi della decadenza, dell'inattuazione e così via.

Qual è, allora, il punto di partenza? Il punto di partenza, intanto, è un'espressione che usa il TAR Veneto in una recente sentenza, proprio in relazione ad identificare la natura giuridica di queste convenzioni urbanistiche, natura che – com'è noto a tutti – viene ravvisata negli accordi previsti dalla Legge sul procedimento e quindi innanzitutto dall'art. 11 L. 241/90. È del resto, questa, un'acquisizione che ormai trova orientamenti assolutamente consolidati nelle pronunce delle Sezioni Unite.

Ce n'è una abbastanza recente, la n. 12.428/2021, peraltro sul tema dell'applicazione dell'art. 12 L. 241/90, quindi sull'arbitrato rituale di diritto, anche rispetto ai diritti soggettivi nascenti dalla convenzione. Ma ricordo ancora la Corte Costituzionale nel 2016 e soprattutto il Giudice Amministrativo che lo ribadisce da tempo. Proprio il TAR Veneto, in una sentenza molto interessante, la n. 1408/2021, tra l'altro interessante perché era relativa all'applicazione dell'art. 2.932 del Codice Civile, richiesta dal Comune relativamente agli obblighi di cessione, previsti dalla convenzione.

Il TAR Veneto così statuisce: “le convenzioni urbanistiche costituiscono moduli negoziali, attraverso i quali il privato e la Pubblica Amministrazione definiscono un programma di attività urbanistica, utilizzando strumenti convenzionali in luogo di poteri autoritativi”. Questi accordi spezzano la rigida contrapposizione tra atti unilaterali pubblicistici e atti bilaterali privatistici, riaprendo la porta ai contratti di diritto pubblico; dall’altro, contengono un espresso invito al Codice Civile e – come vedremo tra un attimo – dove si applicano le previsioni, ove non diversamente previsto del Codice Civile in materia di obbligazioni di contratti.

Questa qualificazione ha, ovviamente, due conseguenze essenziali: la prima, è quella che dall’art. 11 L. 241/90 traggono la disciplina applicabile, sia l’art. 28 della Legge Urbanistica del 1942, sia le eventuali previsioni regionali e così via. Quindi anche alle convenzioni, primissima e ovvia conclusione, si applicano, ove non diversamente previsti, i principi del Codice Civile in materia di obbligazioni di contratto, in quanto compatibili.

La seconda conseguenza, invece, è che quanto ad accordi amministrativi, le controversie relative a formazione, conclusione ed esecuzione, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo e questo, quindi, con l’effetto che ai sensi dell’art. 12 del Codice sono devolute e possono essere risolte, quando riguardano diritti soggettivi, anche tramite arbitrato rituale di diritto, se previsto.

È un punto su cui è un’acquisizione che possiamo dare per assodata, però c’è altro. Se leggo la sentenza nella pronuncia ultima delle Sezioni Unite del 2021 e ancora, tra le ultime, una del Consiglio di Stato del 2021, noto delle così leggere distonie.

Quanto alla Sezioni Unite di Cassazione, si legge: “l’effetto obbligatorio della convenzione urbanistica discende dalla circostanza che l’esercizio del potere amministrativo mediante un modulo convenzionale comporti, in linea di principio, l’esaurimento del potere discrezionale, salvo che non residuano comunque spazi di discrezionalità amministrativa e il vincolo contrattuale permane finché l’Amministrazione non eserciti il potere di recesso unilaterale dall’accordo per sopravvenuti motivi di interesse pubblico”. In qualche modo, qui, traspare l’idea di una separatezza tra il momento pubblicistico e quello privatistico.

Il Consiglio di Stato, però, ancora nel 2021 ricorda che “una convenzione urbanistica non può essere assimilata a un contratto sic et simpliciter, in quanto presuppone pur sempre – quindi fa questa chiosa – il formale atto amministrativo, con cui il Comune, nell’esercizio della propria potestà conformativa del territorio, ha approvato la proposta di Piano Attuativo avanzata dal privato”.

Quindi qui, invece, traspare maggiormente l’idea di una certa unitarietà della figura; però resta il fatto che queste due visioni, che continuano alla fine a tornare rispetto alla natura anfibia degli accordi ex art. 11 L. 241/90 ed evidentemente a questo punto anche delle convenzioni, è un punto necessario di partenza per ragionare sulle conseguenze che ne derivano rispetto al regime applicabile, a questo punto, in relazione ai problemi della inattuazione, della decadenza e della nullità.

Ora, qui io mi limiterei davvero a richiamare due aspetti: il primo è ancora una pronuncia interessante del Giudice Amministrativo: una Sezione III del Consiglio di Stato, sulla scadenza delle convenzioni: *“la scadenza della convenzione di lottizzazione riguarda l’efficacia del regime urbanistico introdotto dalla convenzione e non anche gli effetti obbligatori che la stessa convenzione va a produrre tra le parti, con la conseguenza che le parti possano, anche oltre il termine di scadenza, esigere l’adempimento degli obblighi che la controparte si è assunta con la convenzione stessa”*. È un orientamento, peraltro, che non è isolato nel 2021, ma segue ormai una serie di pronunce dello stesso Consiglio di Stato, di Giudici Amministrativi di primo grado, che in qualche modo seguono questo orientamento.

Non che non manchino ancora letture, come dire, differenti. C'è una recente pronuncia ancora del TAR Sicilia, in cui *“la decadenza della convenzione produce limitato effetto, per cui le rispettive parti non possono più pretendere l'adempimento dell'obbligazione”*.

Ma mi pare che quelloa del Consiglio di Stato che richiamavo, sia, rispetto al tema più generale della decadenza, dell'inattuazione.

Quindi, della scadenza del regime di efficacia, più che di validità della convenzione.

Va peraltro riconosciuto sempre che, invece, un principio affermato costantemente, è quello della ultrattività delle previsioni residuali del Piano, con la conseguenza che, anche qui richiamo una pronuncia del 2022 del Consiglio di Stato: *“l'intervenuta decadenza del Piano non determina automaticamente l'inedificabilità delle aree, oggetto della pianificazione e il conseguente blocco di inattività della zona, dovendosi ritenere consentito il completamento delle opere di urbanizzazione in corso di realizzazione, in conformità alle previsioni previste dal Piano Attuativo”*.

Potremmo dire, quindi, che in termini generali le due grandi traiettorie, in cui scrivere le questioni della decadenza e, quindi, dell'inattuazione a seguito della scadenza del termine di efficacia della convenzione, possa essere tutto sommato ricondotto nell'alveo di questi due orientamenti: quello per cui le parti possono, anche oltre il termine di scadenza, redigere l'adempimento degli obblighi che la controparte si assume con la convenzione e questo atto è interessante soprattutto nella legislazione dell'Emilia Romagna a cui si faceva riferimento prima, in cui i termini convenzionali sono stati fortemente ritoccati.

Quello, invece, che riguarda il principio urbanistico, secondo cui il principio di ultrattività del regime urbanistico viene dettato dal Piano Attuativo, in caso di scadenza della convenzione, su una parziale o totale inattuazione.

Non mi soffermo, a questo punto, sulla nullità.

Vi avrei richiamato alcune pronunce, ovviamente isolate, ma anche queste interessanti, perché potrebbero astrattamente rilevare, quanto agli oneri aggiuntivi, ai fini della illiceità della causa, se ovviamente si assume l'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazione contratti. Mi paiono sentenze interessanti, in particolare una del TAR Piemonte del 2016.

A questo punto vorrei fare due chiose finali: perché dopo tanti anni così tante riflessioni, difficoltà interpretative nella concreta operatività delle questioni e così ricchi ed importanti apporti giurisprudenziali?

Ancora, almeno a mio avviso, il tema delle convenzioni urbanistiche lascia quel retrogusto amaro, a cui un po' mi riferivo all'inizio.

Penso che ci siano almeno due ragioni di fondo, probabilmente non le uniche ma mi sembrano quelle su cui forse valga la pena almeno da tenere sullo sfondo.

La prima, che è forse più una constatazione che una considerazione, è quella per cui continuano ad essere figure anfibe. Il punto, però, è che lo sono, sono anfibe per almeno per due ragioni: in primo luogo, infatti, abbiamo detto sono accordi ex art. 11 L. 241/90 e come tali applicano i principi del Codice Civile, in quanto compatibili, in tema di obbligazione contratti.

Formula che ovviamente, al netto degli sforzi, contiene un elemento di flessibilità ma inevitabilmente anche di complessità, perché già le espressioni “principi”, ci veniva ricordato, è qualcosa che lascia inevitabilmente margini di apprezzamento perché si introduce la valutazione di compatibilità.

Ma quando non sono compatibili e quando lo sono? Già sul tema della buona fede, negli ultimi anni possiamo registrare maggiori convergenze ma per lungo tempo questo ha visto visioni quasi radicalmente diverse e quindi è chiaro che, anche per la ricchezza delle questioni che emergono nella prassi, nell'effettività della realtà giuridica, tutti questi aspetti, questo regime continua a dare adito a inevitabili perplessità.

C'è, però, una seconda ragione, che, invece, fa il paio con la prima che richiamavo.

Questa complessità di letture deriva anche dalla circostanza per cui queste convenzioni non sono delle *"monadi spinosiane"*, ma convivono, accedono ad un Piano Attuativo, da cui non sono ontologicamente separabili.

Sono quindi accordi sì sostitutivi ma fino ad un certo punto sono effettivamente sostitutivi dell'intero quadro, assolvendo inevitabilmente anche ad una *"funzione normativa"* dell'intervento, secondo tutto sommato il regime originario dell'art. 28 della Legge del 1942, a conferma quindi della inevitabile sovrapposizione tra i due regimi.

Poi, c'è un aspetto più generale da considerare ed è quello probabilmente, per cui alla fine sulle convenzioni urbanistiche si scaricano nodi, questioni e aspettative che risentono e riflettono le trasformazioni più generali del diritto al *"governo del territorio"* e, quindi, dello stesso divenire delle dinamiche socio economiche, oltre che territoriali. Sono anche una cartina di tornasole di quello che periodicamente avviene rispetto alle torsioni del rapporto tra pubblico e privato, intendendo questo rapporto non solo come rapporto tra soggetto privato e soggetto pubblico, ma anche tra diritto pubblico e diritto privato, nelle varie epoche.

Del resto, proprio le convenzioni cosa sono state? Sono state lo strumento principe, in fin dei conti, per l'attuazione dei PRG. Lo sono state in gran parte, forse non da sole, ma in gran parte nella stagione dell'*"urbanistica contrattuale"* ed, oggi, continuano ad esserlo anche nella stagione rigenerativa post espansiva e questo senza essere mai state oggetto di particolari revisioni, nel loro schema normativo di riferimento. Questo rappresenta un punto interessante proprio nel momento in cui la dimensione non più solo attuativa ma davvero gestionale del Piano, assume sempre più una matrice consensualistica.

In conclusione sia consentito un riferimento alla legislazione dell'Emilia Romagna, in cui s'è di fronte ad un cambio di paradigma con la Legge del 2017, perché? Perché viene superato il modello strutturale operativo: si introduce il PUG, che non è neanche comparabile con il precedente Piano Strutturale, perché è un Piano che ha una dimensione esclusivamente strategica e la cui cartografia è esclusivamente ideogrammatica. La sua realizzazione e, quindi, la conformazione del territorio passa per accordi operativi, che per legge sono Piani Attuativi che applicano le norme, a cui si faceva riferimento prima.

È chiaro, quindi, che qui la scelta è davvero strutturale, cioè la base attuativa del Piano è una base consensualistica, proprio, si direbbe senza più ipocrisie di alcun tipo. Ecco però che allora, se questo è vero, fermo restando che non si sta parlando di figure nuove, un nuovo aggiornamento, cioè un tagliando alla regolazione normativa in tema di convenzione urbanistica, potrebbe essere utile.

Si conclude con un suggerimento: piuttosto che occuparsi di gigantesche questioni di principio, alla ricerca sempre più complessa di principi fondamentali di difficile enucleazione, a seconda delle Regioni che sono andate in direzioni molto diverse sul piano ormai normativo oppure di occuparsi di convenzioni attraverso interventi di proroghe ex lege periodica, come un Decreto *"fare"*, di tre anni in tre anni, un intervento di aggiornamento del quadro regolatorio relativo alle convenzioni urbanistiche potrebbe essere utile. Ovviamente se fatto bene, senza eccessivi irrigidimenti. Trattasi di un compito che difficilmente non può che spettare anche allo Stato, tenendo conto che è proprio allo Stato che spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, anche in tema di regole di diritto privato, cioè l'altra faccia della medaglia delle questioni che molto velocemente sono state toccate.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Non solo non subirà rimbrotti, ma al professor Bonetti va il ringraziamento di tutti, perché, oltre ad avere svolto una relazione che ha meritato l'ascolto, si è tenuto nei tempi che avevamo stabilito e lo ha fatto con un gesto nobile, fatto per una nobile causa. Interessante la contrapposizione tra Cassazione e Consiglio di Stato, quanto alla duplice visione dell'esaurimento del potere che coincide, per la prima, con l'esercizio del potere amministrativo tramite moduli convenzionali, sul che non concorda il secondo, allorché sostiene che il potere discrezionale si esercita attraverso l'adozione della tecnica del consenso. Stravince, ovviamente, il Consiglio di Stato perché la giurisdizione è sua e quindi, checché ne possa dire la Cassazione, alla fine la visione che prevale è per forza di cose quella del supremo organo della giurisdizione amministrativa. Altra notazione sulla legge regionale dell'Emilia Romagna cui il relatore faceva riferimento in chiusura, legge regionale che sceglie essa stessa la strumentazione per il consenso. Sarei curioso, a questo riguardo, di verificare se questa scelta univoca, che non è stata impugnata dallo Stato, sia effettivamente conforme, a ciò che la normativa statale prevede in argomento. Molto interessante e condivisibile, infine, il fatto che oggi lo Stato fa fatica a creare principi che siano veramente tali, a fronte di strade imboccate dalle Regioni in modo così diverso tra loro, perché un principio, per essere realmente tale, dovrebbe essere unificante, di talché lo si dovrebbe adoperare solo nel momento in cui si reputi di dover regolamentare un quid in maniera eguale, sull'intero territorio nazionale. Se la Regione è già partita e non è successo niente, il principio è, allora, difficilmente enucleabile.

Chiudo. Sono le 11.30 e rispetto al programma siamo dunque in ritardo di mezz'ora, ma non è colpa nostra bensì del ritardato avvio del convegno. Chiedo a coloro che sono collegati da casa di non scollegarsi, ma di chiudere - se vogliono - lo schermo, senza però tagliare il collegamento, in modo tale che lo si possa, poi, ripristinare più velocemente. Io riprendo i lavori tra un quarto d'ora: mi rendo conto che quindici minuti sono un po' pochi, rispetto alle aspettative, ma considerate che, così, restituiamo tutti qualcosa a fronte dei crediti formativi donati a molti di noi attraverso l'«offerta Black Friday». Ci rivediamo alle 11.45.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Passo senza indugio la parola al professor Santacroce, cui è stato affidato il tema "Titoli edilizi, inefficacia degli atti tardivi e potere di riesame".

■ TITOLI EDILIZI, INEFFICACIA DEGLI ATTI TARDIVI E POTERE DI RIESAME

Grazie, Presidente.

Consentitemi innanzitutto di unirmi ai ringraziamenti agli organizzatori per il gentilissimo invito, e in particolare al collega ed amico Prof. Avv. Alessandro Calegari, anche quale Presidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, e all'Avv. Primo Michielan per l'iniziativa scientifica.

Come ha già ricordato il nostro Presidente, Prof. Avv. Ludovico Mazzarolli, la mia relazione ruoterà attorno al tema dell'*inefficacia* degli atti amministrativi tardivi.

Nel contesto delle più recenti semplificazioni amministrative – introdotte per fronteggiare gli effetti della pandemia da Covid-19 o comunque per attuare uno dei suoi prodotti economico-giuridici, ossia il PNRR –, il legislatore italiano ha immesso nell'ordinamento una nuova disposizione volta ad indurre le pubbliche amministrazioni a prender sul serio un *valore* che sempre più anche nel diritto amministrativo sembrerebbe aver acquisito crescente rilevanza: intendo riferirmi a quanto già ben messo in evidenza anche nel titolo del nostro convegno odierno, ovverosia al *tempo*.

Il nuovo comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990 (l. proc. amm.), introdotto dal c.d. "*decreto semplificazioni*" (D.L. n. 76/2020), sanziona infatti come *inefficaci* – ovverosia incapaci di produrre un qualsivoglia effetto giuridico – talune determinazioni amministrative adottate dalla pubblica amministrazione "*ultra termines*".

Come emerge chiaramente dalla lettura della disposizione, detta conseguenza non è però prevista con riguardo a tutte le determinazioni amministrative tardive, bensì solo relativamente a ben determinate fattispecie che almeno in parte definirei di sostituzione provvedimentale o, più in generale, di concentrazione e semplificazione procedimentale.

La norma di cui al comma 8-bis dell'art. 2, l. proc. amm., interessa rapporti giuridico-amministrativi tanto orizzontali quanto verticali, nei quali la legge attribuisce all'inerzia della pubblica amministrazione un qualche significato di assenso o comunque di consolidamento della posizione del privato o dell'amministrazione precedente.

Come ho già avuto occasione di rilevare a tal proposito in altra sede (e, per ulteriori approfondimenti e riflessioni sul tema, sia quindi qui consentito il rinvio a C.P. SANTACROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive: riflessioni a margine dell'art. 2, comma 8-bis, della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 53 ss.), si potrebbe parlare di una sorta di disposizione legislativa "*a stella*", che irradia i suoi effetti dall'art. 2, comma 8-bis, l. proc. amm., e trova le sue cinque punte in diversi istituti di semplificazione previsti dalla legge "generale" sul procedimento amministrativo: la conferenza di servizi semplificata (art. 14-bis), la conferenza di servizi simultanea (art. 14-ter), il silenzio-assenso tra amministrazioni (17-bis), il silenzio-assenso nei rapporti tra pubblica amministrazione e amministrati (art. 20) e la segnalazione certificata di inizio attività (art. 19).

Ora, considerato che l'urbanistica e l'edilizia hanno da sempre rappresentato il terreno di emersione e sperimentazione degli istituti di semplificazione amministrativa, mi pare si possa senz'altro dire che questa nuova disposizione sia destinata a trovare nelle discipline giuridiche concernenti gli usi del territorio una sorta di campo privilegiato di operatività.

E in effetti, una ricognizione della giurisprudenza amministrativa registrabile sul punto in questo primo biennio di applicazione della norma, sembrerebbe supportare detta considerazione. A proposito di “*diritto amministrativo veneto vivente*”, poi, va senz’altro evidenziato in questa sede come non manchino precedenti di precipuo interesse anche nella giurisprudenza del “nostro” Tribunale Amministrativo Regionale (per alcuni riferimenti giurisprudenziali sia consentito rinviare ancora a C.P. SANTACROCE, *Sull’inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit.).

Fatte queste considerazioni introduttive, nel tempo ancora a mia disposizione riterrei utile toccare del tema in particolare due punti: con il primo proverò a dare sinteticamente conto dell’interpretazione della nuova disposizione offerta dalla dottrina (quasi) unanime all’indomani della sua entrata in vigore; con il secondo, invece, vorrei condividere con voi una mia diversa lettura della norma, la quale – come proverò a dimostrare – non è priva di conseguenze sia sul piano sistematico che su quello processuale.

Dunque, il primo punto.

La dottrina ha sin da subito mostrato particolare interesse per la disposizione in esame, manifestando però diverse perplessità legate a quella che è stata considerata un’infelice formulazione legislativa.

È stato in particolare sottolineato – *in negativo* – il ricorso all’autonoma categoria della «*inefficacia*», al punto che, andando a sfogliare gli atti parlamentari preparatori, non è troppo difficile rilevare come più d’uno studioso del diritto amministrativo abbia provato ad indurre il legislatore a correggere il tiro – sul piano concettuale e letterale – già in sede di conversione del d.l. n. 76/2020 nella legge n. 120/2020.

Il legislatore – si è detto da parte di diversi ed anche assai illustri Autori (si v., sul punto, le diverse ed autorevoli voci dottrinali citate in C.P. SANTACROCE, *Sull’inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit., in part. 66 ss.) – avrebbe invero qualificato le determinazioni amministrative tardive in termini di inefficacia con ciò solo esplicitando, sul piano normativo, la conseguenza giuridica di un *prius* logico, ossia il loro presupposto stato di *nullità* (se non di inesistenza) per consumazione del potere, stante la decorrenza del termine di suo esercizio. Da questa prospettiva, il legislatore avrebbe cioè finalmente accolto l’idea secondo la quale l’atto amministrativo tardivo deve intendersi inefficace perché nullo, esso promanando da un potere amministrativo venuto meno per il decorso del tempo.

Quanto alla causa di nullità non sono però mancate variazioni sul tema: vi è stato chi, infatti, ha parlato di sopravvenuta carenza assoluta di potere; e chi, invece, ha invocato più d’una delle cause di nullità di cui all’art. 21-*septies*, l. proc. amm., sottolineando come oltre a richiamare – in modo sbrigativo – la clausola delle nullità testuali, si potrebbe senz’altro sostenere che l’atto tardivo debba ritenersi nullo sia per carenza di un suo elemento essenziale (e, in particolare, per il venir meno dell’istanza su cui provvedere) sia per difetto assoluto di attribuzione (essendosi il potere consumato per un suo tacito esercizio).

Ancor più di recente, poi, c’è chi ha ribadito come il legislatore avrebbe dovuto qualificare – più correttamente – la condizione dell’atto (inefficace) in termini di nullità (se non di sua radicale inesistenza).

Come già anticipato – così passando rapidamente al secondo punto – vorrei provare a condividere con voi, nel tempo ancora a disposizione, la mia idea, e cioè che sia percorribile una diversa lettura della nuova disposizione contenuta nel comma 8-*bis* dell’art. 2, l. proc. amm.

Diversamente da quanto è stato ritenuto da altri Autori, a me pare che il legislatore del 2020 non abbia affatto utilizzato in modo improprio le categorie generali del diritto ammini-

strativo. Al contrario, mi sembra che ci si trovi dinanzi ad un caso – sicuramente raro – in cui il legislatore parrebbe dimostrare una particolare dimestichezza e consapevolezza nell'uso di certe categorie giuridiche (e nel mancato ricorso ad altre). E mi pare anche si tratti di un legislatore che si è preoccupato – altra rarità – delle possibili conseguenze che una diversa formulazione della disposizione avrebbe determinato sul piano sistematico e su quello della tutela giurisdizionale.

Ma su questo aspetto tornerò tra breve.

Ciò di cui vorrei anzitutto dar conto, invece, è la *ratio* dell'intervento legislativo.

Il legislatore sembra farsi interprete di una ben precisa esigenza: quella di agevolare in qualche modo l'amministrato a fronte dell'inerzia della pubblica amministrazione.

Attraverso il diritto positivo, si è allora provato ad accantonare ben note prassi amministrative e costruzioni giurisprudenziali che hanno fortemente condizionato e depotenziato gli istituti di semplificazione amministrativa.

Troppe volte ci si è imbattuti (e ci si imbatte) in interpretazioni volte ad aggirare la *perentorietà* del termine per provvedere anche con riguardo a fattispecie nelle quali, a ben vedere, essa costituisce un imprescindibile ingranaggio del complessivo meccanismo di semplificazione, eliminato il quale quel meccanismo è destinato inevitabilmente ad incepparsi, con non poche ricadute negative, per il privato, sul piano giuridico-economico.

È ben nota la vicenda dell'applicabilità o meno dell'art. 17-bis, l. n. 241/1990, nel procedimento di rilascio/diniego dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria, dove si registrano (almeno) tre diversificati orientamenti del giudice amministrativo.

Ma, anche con riguardo a quegli istituti che prima chiamavo di sostituzione provvedimento (silenzio-assenso e s.c.i.a.), sono registrabili, anche assai di recente, quelli che ho già avuto modo di definire «*rigurgiti giurisprudenziali*» (C.P. SANTACROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit., 63) di una ben nota ricostruzione volta a ricondurre i requisiti di legittimità della fattispecie entro l'insieme dei presupposti integrativi della sua stessa esistenza, nonostante negli ultimi anni, e in particolare a partire dalla c.d. "legge Madia" (l. n. 124/2015), siano facilmente rinvenibili diversi indici legislativi di segno contrario, tra i quali sono senz'altro da annoverare: l'abrogazione dell'art. 21, comma 2, l. proc. amm.; l'espressa previsione della conformabilità *ex post* di un'attività segnalata ed iniziata *contra legem*; le reiterate – e, invero, in parte anche superflue – conferme legislative dell'annullabilità d'ufficio degli effetti del silenzio-assenso e della s.c.i.a.

Non è peraltro da escludere che una tale ricostruzione potrebbe trovare una rinnovata valorizzazione in sede giurisprudenziale proprio a seguito dell'introduzione del comma 8-bis nell'art. 2, l. proc. amm.

Del resto – come è ben noto all'uditorio – il giudice amministrativo non è di certo privo di inventiva e, messo alle strette dal legislatore, si mostra sempre pronto ad individuare nuove (talvolta imprevedibili) vie interpretative.

Segnalo, a tal proposito e a mero titolo esemplificativo, una singolare e recente pronuncia che, onde evitare l'applicazione del comma 8-bis qui in esame, ha sostanzialmente escluso l'applicabilità del silenzio-assenso rispetto a quei titoli abilitativi edilizi in qualche modo collegati alla normativa sul c.d. Piano Casa (TAR Puglia, Bari, sez. III, 4 novembre 2022, n. 1504).

La formulazione legislativa prescelta da quelli che – almeno a mio avviso – sono stati dei *cauti redattori* del nuovo comma 8-bis dell'art. 2, l. proc. amm., sembrerebbe allora finalizzata ad introdurre un correttivo volto a superare almeno in parte quelle prassi amministrative e quegli arresti giurisprudenziali che hanno nel tempo annacquato, e non poco, la natura perentoria del termine con riguardo agli istituti di semplificazione, allo stesso tempo, però, evitando di innescare il prodursi di *incrinature* sul piano sistematico.

Da qui quella che per il legislatore dev'essere apparsa quale quadratura del cerchio: ossia, la neutralizzazione *ope legis* degli effetti delle determinazioni amministrative adottate dall'Amministrazione "fuori tempo massimo", nei soli casi espressamente richiamati dal comma 8-bis dell'art. 2, l. proc. amm.

Nel fare questa scelta il legislatore sembrerebbe accantonare la questione dello stato di invalidità dell'atto eventualmente adottato tardivamente dalla pubblica amministrazione. Però, a me pare che il punto logico di partenza del discorso sia tutt'altro che neutrale, e che il comma 8-bis abbia invero sullo sfondo una sorta di conferma, in sede legislativa, del *principio di inesauribilità* del potere amministrativo.

Non è dato dire con certezza se il legislatore si sia anche fatto carico (o meno) di ben precise valutazioni in ordine alle conseguenze che una diversa formulazione della disposizione avrebbe generato. Ma a mio avviso si può senz'altro dire che una qualificazione in termini di nullità degli atti tardivi si sarebbe prestata ad essere letta come ulteriore, incontrovertibile segno di diritto positivo del definitivo tramonto del principio di inesauribilità del potere.

Intendo dire che, qualora il legislatore avesse espressamente legato decorrenza del termine perentorio per provvedere e nullità della determinazione tardivamente adottata dall'Amministrazione, la nuova disposizione si sarebbe quasi certamente vista assegnare – quantomeno in sede dottrinale – un significato meramente ricognitivo, e sarebbe senz'altro stata elevata ad argomento ulteriore volto a dimostrare che in tutte quelle fattispecie in cui il potere trovi nella legge o in base alla legge un limite temporale perentorio di suo esercizio, non possa darsi una sua manifestazione tardiva, esso consumandosi con lo spirare del termine.

Da qui, appunto, la (diversa) scelta del legislatore del 2020: ossia quella di confezionare una norma *ad hoc* di disattivazione *ope legis* degli effetti delle determinazioni tardivamente adottate dall'Amministrazione, per raggiungere sul piano sostanziale lo stesso risultato, ma allo stesso tempo preoccupandosi di non contribuire a generare ulteriori incrinature nel dogma dell'inesauribilità del potere.

Rispetto alla ricostruzione offerta sul piano sostanziale, la dottrina maggioritaria ha poi coerentemente individuato il regime processuale degli atti tardivamente adottati nell'azione di nullità *ex art. 31 c.p.a.*

La diversa lettura della norma che ho prospettato in questa sede, ci consentirebbe, invece, di spostare il discorso verso un'atipica, vera ed autonoma azione di accertamento. Il che produrrebbe anche un qualche vantaggio, in quanto il diritto di azione non verrebbe in tal caso costretto entro i più stringenti limiti, anche temporali, di cui all'art. 31, comma 4, c.p.a.

Peraltro, della necessità di esperire un'azione di accertamento diretta alla declaratoria di inefficacia della determinazione tardivamente adottata dall'amministrazione, è già possibile registrare anche una qualche conferma in sede giurisprudenziale, ove il giudice amministrativo ha avuto occasione di dichiarare inammissibili alcuni ricorsi perché non supportati da interesse a ricorrere, in quanto la domanda di annullamento del provvedimento di diniego tardivo del permesso di costruire è stata ritenuta da accantonarsi per mancanza di lesività della sfera giuridica del ricorrente proprio in ragione del nuovo comma 8-bis dell'art. 2, l. proc. amm., e della sanzione dell'inefficacia ivi contemplata.

Naturalmente, alla luce delle varieguate peculiarità delle fattispecie concrete, non vi è dubbio che andrebbe tenuta sempre in debita considerazione l'eventualità che dietro ad un provvedimento tardivo (di diniego, in caso di silenzio-assenso, o inibitorio, in caso di s.c.i.a.) si nasconda, in verità, un atto con cui la pubblica amministrazione contesti il mancato perfezionamento della fattispecie o un provvedimento di secondo grado di annullamento del silenzio-assenso o degli effetti della s.c.i.a. Il che, in presenza di elementi che inducano a

propendere per una tale lettura del caso concreto, consiglierebbe, evidentemente, di imboccare per doverosa cautela anche la via dell'azione costitutiva di annullamento.

Anche del rinvio posto dal comma 8-*bis* dell'art. 2, l. proc. amm., all'art. 21-*nonies* della stessa legge, sono state sin qui offerte diverse letture.

C'è stato chi ha detto che si tratterebbe di un rinvio volto a fare espressamente salva l'attivabilità di un potere di annullamento d'ufficio delle (pur sempre già inefficaci) determinazioni amministrative tardive, onde eliminarle dal mondo giuridico per «risolvere alla radice inutili duplicazioni»; chi ha sottolineato, invece, come la norma voglia semplicemente dire che, a fronte dello spegnersi del potere di amministrazione attiva, permanga pur sempre la possibilità, per la pubblica amministrazione, di intervenire in via di autotutela laddove sussistano le condizioni per un tale intervento; e infine chi – in modo a mio avviso singolare – ha prospettato la possibilità di leggere quel rinvio come fatto non ai commi 1 e 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, l. proc. amm., bensì al suo comma 2, che – come ben noto – ha dato veste legislativa, nel 2005, al provvedimento di convalida.

A me pare che la lettura più convincente sia la seconda. Essa, peraltro, non solo ben si sposa con l'inquadramento della novella del 2020 da me sopra proposta, ma trova anche un'esplicita conferma nei lavori parlamentari.

Tuttavia, letto in questi termini, quel rinvio dice allo stesso tempo “*troppo*” (nel senso che dice anche il superfluo) e “*troppo poco*”, perché il legislatore si è ivi dimenticato di richiamare anche l'art. 19, comma 4, l. proc. amm. (che però – come ben noto – già rinvia alle condizioni previste dall'art. 21-*nonies*).

Con quel «*fermo restando*» di cui al comma 8-*bis* dell'art. 2, l. proc. amm., mi pare allora che il legislatore abbia semplicemente voluto dire che non potranno comunque considerarsi inefficaci quelle determinazioni assunte dalla pubblica amministrazione in via di autotutela decisoria.

Come ben noto, negli ultimi anni il legislatore italiano è intervenuto per introdurre una sorta di temporizzazione anche del potere di autotutela per motivi di legittimità.

A tal riguardo ci si potrebbe allora chiedere se sia o meno replicabile la stessa sorta dell'inefficacia anche per i provvedimenti tardivi di annullamento d'ufficio.

Naturalmente, chi ha sostenuto che attraverso il nuovo comma 8-*bis* dell'art. 2, l. proc. amm., il legislatore non abbia fatto altro che affermare, sul piano normativo, ciò che già poteva dirsi su quello logico, dovrebbe poi giungere ad affermare – in modo consequenziale – anche la nullità (e conseguente inefficacia), per consumazione del potere, dell'eventuale provvedimento di annullamento d'ufficio del silenzio-assenso (o inibitorio di un'attività intrapresa previa s.c.i.a.) adottato oltre il termine di «dodici mesi» previsto dall'art. 21-*nonies*, l. proc. amm.

A me pare, invece, che il nuovo comma 8-*bis*, non contenendo alcun espresso riferimento alle conseguenze dell'attivazione tardiva dei poteri di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1, e di cui all'art. 19, comma 4, l. proc. amm., confermi che la ivi prevista sanzione dell'inefficacia non sia affatto una conseguenza dell'azzeramento del potere amministrativo per decorrenza del termine di suo esercizio, bensì l'effetto stesso di una disposizione *ad hoc* dettata dal legislatore.

Del resto – osservo conclusivamente –, se la decorrenza di un termine fosse già da sola in grado di azzerare il potere amministrativo, si dovrebbe allora giungere ad affermare che non servirebbe alcuna disposizione legislativa volta a sanzionare espressamente come inefficaci quelle determinazioni prodotte attraverso una sua tardiva attivazione, essa non essendo più in grado di produrne. Il che, naturalmente, ben si potrebbe argomentare sul piano teorico. Tuttavia, ritengo utile ricordare a noi tutti che il «*diritto amministrativo vivente*» (C.P. SANTA-

CROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit., 80) – per il quale il redattore della nuova disposizione di cui all'art. 2, comma 8-bis, l. proc. amm., mi pare abbia mostrato una particolare sensibilità ed attenzione – ci ha sin qui restituito un diverso quadro concettuale di riferimento, che peraltro sembrerebbe uscire rafforzato dalla vicenda legislativa che oggi ho provato qui a sintetizzare.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Siamo noi che ringraziamo il professor Santacroce, che ho dimenticato di dire prima è un altro degli amministrativisti in forza al Bo. Relazione sulla quale non entro nel merito, perché mi è sembrata molto esaustiva e puntuale, se non per sottolineare che egli ha parlato di concetti di carattere generale, dall'inesistenza alla nullità, alla carenza assoluta del potere, all'inefficacia, all'inesauribilità del potere, il che mi convince sempre più, anche se all'Università sono considerato un vetusto conservatore, che il modo con cui si pretenderebbe che noi si faccia Università oggi è sbagliato, perché c'è la necessità per gli studenti di tornare a conoscere bene i profili fondamentali e sostanziali delle materie, di padroneggiare appieno questo genere di concetti, di studiare il diritto, e le sue vere, varie, poche branche, come «sistema» e non di imparare la «legislazione», ciò che in troppi tra noi insegnanti li spingono a fare, perché a studiare la legislazione sono capaci tutti.

Bisognerebbe, in sostanza, tornare radicalmente indietro, o, se preferite, essere capaci qualche volta e circa determinati aspetti anche di tornare indietro.

Ciò detto, ho il piacere di passare la parola alla professoressa Antonella Faggiani, che insegna «Valutazione economica dei progetti» al Politecnico di Milano e che ci parlerà dei principi di proporzionalità e corrispettività, applicati alle operazioni di pianificazione urbanistica.

■ I PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E I CORRISPETTIVI APPLICATI ALLE OPERAZIONI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Il contributo intende concentrare l'attenzione su alcune questioni trasversali connesse alla pratica di corresponsione monetaria di contributi alla pubblica amministrazione nell'ambito delle operazioni e degli interventi sulla città e sul territorio costruito. La prima questione attiene alle ragioni economiche sottese al corrispettivo, rimandando al concetto di rendita e alla socializzazione dei costi di infrastrutturazione del territorio. La seconda questione riguarda le diverse modalità di determinazione del corrispettivo, dall'onerosità ordinaria per il rilascio del titolo edilizio, alla perequazione fondiaria, passando alle forme ibridate di perequazione fino a giungere a concetti qualitativi, prestazionali di beneficio pubblico e al contributo straordinario. La terza questione rimanda al principio della restituzione della valorizzazione immobiliare privata generata dalla scelta pubblica, al principio di proporzionalità sotteso a tale restituzione, a questioni che hanno a che fare con obiettivi politiche, decisioni e visioni del soggetto pubblico rispetto alle operazioni di rigenerazione e di pianificazione urbanistica. L'ultimo aspetto riguarda la relazione tra gli strumenti per determinare i valori in gioco e la decisione circa la loro corretta ripartizione.

Quali sono le ragioni economiche, culturali, sociali e ambientali, sottese alla determinazione di un corrispettivo nell'ambito delle operazioni di pianificazione urbanistica? Due sono gli elementi che rimarranno sullo sfondo delle argomentazioni: da un lato il fatto che attraverso le scelte di uso del suolo e degli immobili il soggetto pubblico genera o annulla il valore immobiliare, dall'altro il fatto che lo sviluppo edificatorio privato richiede forme di infrastrutturazione del territorio il cui onere rimane ancora spesso in capo al soggetto pubblico laddove la preventiva, necessaria, urbanizzazione delle aree in funzione delle costruzioni edilizie costituisce un principio fondamentale che la normativa urbanistica italiana ha progressivamente consolidato e nel tempo la necessità di dotazioni territoriali da parte delle comunità si è modificata tanto in termini qualitativi che prestazionali.

Ne consegue che le scelte urbanistiche pubbliche avvantaggiano gli operatori privati e i proprietari di suoli ed immobili e, contestualmente, presuppongono investimenti pubblici che diventano anche significativi in contesti che richiedono azioni di rigenerazione urbana laddove gli interventi diventano generatori di costi e benefici pubblici e privati. I benefici privati sono rappresentati dai vantaggi connessi alle variazioni urbanistiche, quali la possibilità di realizzare immobili maggiormente apprezzati dal mercato per funzione e tipologia o trasformare i fabbricati esistenti verso una destinazione di maggiore utilità economica e funzionale mentre i costi privati sono rappresentati dalle spese sostenute per la trasformazione. Nella prospettiva privata, di norma i benefici superano i costi e quindi la variazione urbanistica che il soggetto pubblico accorda consente di elevare la valorizzazione immobiliare. Nella prospettiva pubblica, il concetto di benefici e costi pubblici di un intervento privato appare più ampio poiché coinvolge collettività e soggetto pubblico e comprende sia gli effetti positivi e negativi generati dal progetto sul territorio, sulla comunità e sul contesto economico che gli investimenti in opere e servizi che il soggetto pubblico deve sostenere.

Nel corso degli anni, il legislatore e la giurisprudenza hanno lungamente dibattuto sulla dimensione immateriale e materiale del beneficio pubblico in ambito urbanistico portando l'attenzione sul ruolo fondamentale dell'Amministrazione comunale nel processo di gene-

razione del valore immobiliare e sulla contemporanea necessità che il soggetto che si avvantaggia della valorizzazione immobiliare contribuisca alla realizzazione di tutte le infrastrutture fisiche e sociali che consentono uno sviluppo adeguato ai principi di sostenibilità, equità e inclusione che la comunità richiede. Tutto ciò si è concretizzato in forme di contribuzione sempre più complesse ed esigenze sempre più articolate di potenziamento della città pubblica, anche a fronte di una capacità sempre più elevata da parte del soggetto pubblico e del soggetto privato di affrontare questi temi.

Se infatti alla fine degli anni '90 l'introduzione di regole perequative finalizzate all'acquisizione a titolo gratuito di suoli fu un momento di grande innovazione, nel corso degli anni le mutate esigenze pubbliche e la capacità degli operatori di gestire formule di parternariato con il pubblico sempre più sofisticate, ha consentito di passare dalle forme di contribuzione basate su principi urbanistici (classificazione di suoli, riconoscimento di livelli di rendita e contribuzione sotto forma di suoli o opere) a modalità contributive basate su criteri economico - finanziari.

Aspetto di maggiore interesse su cui convergono le argomentazioni rimane il fatto che, a prescindere dalla modalità di richiesta e corresponsione del corrispettivo, aspetto sul quale si tornerà nelle pagine che seguono, il principio implicito su cui tale richieste si fondano è che la valorizzazione immobiliare generata dalla decisione pubblica dovrebbe, almeno in parte, ritornare nella disponibilità della comunità sotto forma di corrispettivo allo scopo di co-finanziare il sistema di infrastrutture fisiche, sociali e culturali di cui si compone il territorio in cui si concretizza l'intervento.

A questo punto, è utile ricordare che il valore immobiliare si compone di una serie di fattori produttivi alcuni dei quali appaiono incompressibili mentre per altri è lecito immaginare forme di limitazione; questi ultimi sono rappresentati dalla rendita e dal profitto. La rendita rappresenta la ricchezza che spetta al proprietario dei suoli per il solo fatto che detiene una risorsa scarsa: essa è rappresentata dal valore del suolo ed è nella disponibilità della proprietà senza che vi sia alcuna forma di attività imprenditoriale. D'altro lato, invece, il profitto rappresenta la remunerazione dell'attività organizzativa, e dell'assunzione del rischio d'impresa proprio dell'imprenditore, dell'operatore privato che promuove e sostiene con il proprio capitale di rischio l'intervento di trasformazione urbanistica.

Il corrispettivo, che rappresenta un prelievo di fattori produttivi comprimibili, preleva quote di rendita o quote di profitto? Si tratta di una domanda cruciale poiché la sua risposta segna una chiara posizione del soggetto pubblico rispetto al soggetto privato. Da un lato è condivisa la posizione secondo la quale il corrispettivo deve rappresentare una quota di rendita, poiché essa rappresenta il valore generato dalle scelte urbanistiche del soggetto pubblico. Dall'altro in un contesto immobiliare sempre più complesso, dove il valore immobiliare si discosta dal principio di creazione del valore dettato dalla "location, location, location" e vede principi di generazione del valore che alla localizzazione affiancano le forme d'uso e servizi connessi all'immobile, il valore immobiliare sorge anche in ragione di elementi differenti dalla rendita. Questo accade quanto il valore immobiliare è fortemente connesso sia al contenitore (immobile) che il contenuto (l'uso e l'attività economica ad esso connessa).

È in questo contesto che oggi quando si parla di corrispettivo e della sua proporzionalità non si può non richiamare i contenuti dell'art. 16, comma 4 del Dpr 380/2001 lettera d-ter) in cui si è espressamente previsto che gli oneri di urbanizzazione sono determinati anche in relazione: *"alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso (...)".*

La norma appare chiara: il contributo straordinario rappresenta un onere aggiuntivo rispetto agli oneri di urbanizzazione il cui ammontare è correlato al “maggior valore” generato dall’approvazione di una variazione urbanistica o da una deroga, e richiede la capacità di valutare i livelli di valorizzazione immobiliare connessi agli interventi in relazione ai contenuti urbanistici in cui si collocano e, successivamente di determinare quale sia l’adeguata ripartizione tra pubblico e privato.

La lettura della norma consente di evidenziare il fatto che il contributo straordinario, il corrispettivo, rappresenta la quota di maggior valore generato dall’operazione urbanistica (o edilizia) che il soggetto pubblico ritiene congrua rispetto ai propri obiettivi in relazione allo sviluppo urbano e dei servizi del proprio territorio e, pertanto, il suo ammontare rimanda ad una pluralità di motivazioni ed argomentazioni che motivano la scelta della ripartizione. La determinazione del livello di valorizzazione generato dall’operazione urbanistica è invece esito di un’attività tecnico valutativa che si fonda esclusivamente su elementi e considerazioni riguardanti le caratteristiche fisiche, giuridiche del bene immobile coinvolto, le caratteristiche del progetto sotteso all’intervento urbano e le condizioni economiche del mercato immobiliare di riferimento. Infatti, in termini generali, è ormai pacifico che il “maggior valore” venga calcolato come differenza tra il valore del bene immobile successivamente all’operazione urbanistica e il valore del bene immobile prima di tale operazione.

A questo punto i problemi sembrano essere solo valutativi ma la difficoltà sta nel cogliere correttamente, rispetto alle molteplici tipologie di interventi possibili, la valorizzazione immobiliare e non le altre componenti di valore aggiuntive che remunerano altri fattori della produzione immobiliare. A tale proposito, può essere utile fare riferimento alle due macro tipologie di operazioni che possono rappresentare gli interventi di trasformazione urbanistica: quelli che riguardano aree inedificate e quelli che riguardano aree edificate.

Per quanto riguarda le aree non edificate, i valori alla base del calcolo del corrispettivo sono valori di aree, valori fondiari che esprimono i diversi livelli di rendita connesse alle differenti situazioni urbanistiche in cui si può trovare l’oggetto dell’operazione urbanistica; pertanto, sotto il profilo tecnico valutativo, si tratta di sottrarre valori caratterizzati dal medesimo significato anche se diversi sono i temi potenzialmente aperti. Il primo è rappresentato dal rischio di confondere il valore da stimare (il valore di mercato dell’area soggetta all’operazione di pianificazione urbanistica) con la tecnica di valutazione poiché il valore oggetto di stima non ha necessariamente una relazione diretta con la tecnica di valutazione. Un esempio frequente riguarda il fraintendimento tra valore di trasformazione/valore di mercato ambigualmente riferiti al procedimento di stima ovvero alla base di valore oggetto di stima. Il secondo tema rimanda alla problematica relazione che può sorgere nella lettura economica del valore di un’area considerando il suo valore venale quale base imponibile a fini fiscali e il suo valore da impiegare nei procedimenti di pianificazione finalizzato alla determinazione del corrispettivo. La spinta all’innovazione e alla flessibilità urbanistica, con la contestuale necessità di effettuare valutazioni economiche degli interventi, pone le Amministrazioni di fronte alla necessità di essere maggiormente eque e coerenti nella lettura economica di un’area dal punto di vista della prospettiva fiscale e della prospettiva urbanistica. Le stesse devono infatti considerare una necessaria convergenza del valore immobiliare poiché questo diventa rilevante nell’equità di trattamento dei cittadini e nell’adeguatezza tecnica di modelli speditivi di stima dei contributi e dei corrispettivi basati su valori tabellari definiti a fini IMU.

Quando l’oggetto riguarda gli immobili, il tema diventa concettualmente più complesso poiché il valore di mercato di un fabbricato, a differenza di un’area, internalizza i prezzi di tutti i fattori funzionali alla sua produzione che, nelle diverse condizioni fattuali e di diritto,

si modificano assumendo incidenze diverse. Per questa ragione, sotto il profilo tecnico – valutativo, la stima della valorizzazione generata da un’operazione urbanistica riguardante un compendio immobiliare esistente appare di gran lunga più complessa, richiedendo essa un quadro informativo esaustivo e strumenti di valutazione adeguati ad affrontare tale complessità. Tuttavia la complessità e i rischi connessi alla determinazione del corrispettivo riguardano le criticità proprie di ogni processo di stima e attività valutativa svolta nell’ambito di processi decisionali che coinvolgono il soggetto pubblico. Esse possono rimandare alla mancata trasparenza del processo valutativo, dei dati e delle informazioni impiegate per la stima, all’ambiguità o alla mancata percorribilità della valutazione, alle scelte discrezionali e non motivate adottate nell’ambito del processo valutativo ed, infine, all’assenza di criteri valutativi generali validi per tutti gli operatori. Di fronte a tali criticità, vi sono soluzioni e buone pratiche che possono essere assunte per limitare i rischi di mancata trasparenza delle stime e per elevare il livello di fiducia associato alle valutazioni e al risultato delle stesse.

Tali soluzioni possono prevedere due strategie di azione. In primo luogo, può essere utile governare la qualità del processo attraverso linee guida che supportino il pubblico e il privato nell’individuazione di azioni omogenee e coerenti alle buone pratiche e la qualità del prodotto. Infatti, se in alcuni contesti le caratteristiche degli elaborati tecnici sono regolamentate allo scopo di consentire al soggetto pubblico di acquisire e richiedere documenti dotati di analoghe caratteristiche di omogeneità e livelli minimi di contenuti che ne consentano la comprensione e una istruttoria agile ed adeguata, questo non accade nel caso delle valutazioni. Tuttavia, se la determinazione del corrispettivo è rilevante, e lo è poiché esso riflette e motiva l’interesse pubblico di un’operazione urbanistica, allora anche il processo valutativo e il documento che ne illustra la valutazione dovrebbe esserlo poiché in esso dovrebbero ritrovarsi tutti gli elementi tecnici ed economici di supporto alla stima su cui fondare la fiducia nella congruità e nell’adeguatezza di tale ammontare. Pertanto, incrementare il livello di attenzione e le attese da parte dei Comuni rispetto alla qualità del processo e dell’elaborato che illustra la determinazione del corrispettivo può portare a significativi miglioramenti nella ricerca e nel raggiungimento dei delicati equilibri economico finanziari tra pubblico e privato.

Ciò che resta laterale ai contenuti tecnico valutativi è il principio di proporzionalità, elemento esclusivamente in capo alla decisione pubblica che riflette gli obiettivi che il Comune intende attuare attraverso le risorse generate dalla contribuzione privata nell’ambito delle operazioni urbanistiche. Facendo riferimento alla norma nazionale, apparentemente le questioni relative alla ripartizioni non appaiono particolarmente problematiche poiché *“Tale maggior valore, calcolato dall’amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata e da quest’ultima versato al comune stesso sotto forma di Contributo Straordinario, che attesta l’interesse pubblico vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l’intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche”*.

Tuttavia, appare lecito riflettere sull’opportunità di considerare se la presenza dell’interesse pubblico di un’operazione urbanistica sia motivato esclusivamente a fronte della corresponsione di una quota almeno pari al 50% del maggior valore generato da tale operazione o se non sia opportuno considerare l’opportunità di individuare anche gli obiettivi rilevanti per la rigenerazione urbana dei contesti in cui si inserisce la trasformazione e utilizzare tali obiettivi per qualificare e verificare la proporzionalità e la congruità del contributo straordinario.

Riprendendo un tema attualmente centrale nel dibattito immobiliare, una linea di sviluppo rispetto alla qualificazione e la quantificazione dei corrispettivi applicati alle operazioni di pianificazione urbanistica potrebbe guardare con interesse ai fattori ESG (Environmental, Social, Governance) di un investimento immobiliare e alle relative tematiche ambientali,

sociali e di governance come risultati concreti delle operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana.

Guardando alle prospettive circa i modi della contribuzione alla cosiddetta “città pubblica” da parte degli operatori privati, accanto ad una maggiore qualità dei servizi tecnici connessi alla stima dei contributi, raggiungibile attraverso forme di *soft regulation* da parte del soggetto pubblico (linee guida del processo valutativo e contenuti minimi degli elaborati di valutazione), possiamo immaginare un approccio da parte dei Comuni mirato al perseguimento di forme contributive che rispondano a criteri di responsabilità sociale e ambientale dei proponenti privati, creando valore economico e finanziario pubblico per gli stakeholder coinvolti e promuovendo il potenziamento delle infrastrutture fisiche e sociali senza le quali non possiamo immaginare uno sviluppo sostenibile ed inclusivo dei nostri territori.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Un ringraziamento particolare alla professoressa Faggiani: tema stimolante il suo. Per usare le sue parole, io stesso sono un «punto di partenza» novecentesco e pure un boomer e quindi la seguo con particolare interesse, puntando in particolare l'attenzione sul fatto che nel rapporto tra il pubblico e il privato tutto cambia sempre a seconda delle disponibilità finanziarie del pubbliche e laddove, come in questo periodo storico, disponibilità finanziarie di parte pubblica non ce ne sono, il privato può anche fare un passo verso il pubblico, se ne ha un beneficio, sennò il privato non si muove. Il beneficio destinato a ricadere sul suo bene non può essere meramente «teorico» o puramente «ideale», perché il privato - tranne pochissime, lodevolissime e assai altruistiche eccezioni - tiene alla pianificazione teorica, solo se poi, fuori casa, o anche dentro casa, non si trova i cinghiali al pascolo, lupi e orsi che vagano per gli abitati o cassonetti che strabordano. L'Amministrazione, cioè, non può certo sostituire la mancanza di denari pubblici, mettendo sul piatto i soli suoi poteri discrezionali da esercitare attraverso provvedimenti amministrativi, perché porrebbe in essere un atto viziato per sviamento di potere ancor prima di cominciare a scrivere l'atto amministrativo stesso. Ripeto, però, è tutto molto interessante, con il che lascio la parola alla professoressa Carola Pagliarin, anche lei amministrativista del Bo, che ci intratterrà su responsabilità da omissione dei pubblici dipendenti, in presenza di accordi o provvedimenti rimasti inattuati.

■ **RESPONSABILITÀ DA OMISSIONE DEI PUBBLICI DIPENDENTI IN PRESENZA DI ACCORDI O PROVVEDIMENTI RIMASTI INATTUATI**

Abstract: La disciplina sulla responsabilità amministrativa è stata oggetto di recenti modifiche da parte di interventi normativi per la “semplificazione” e per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, si è ridotta l’area dell’illecito erariale al solo dolo per le condotte attive, anche se in un arco temporale definito. Nel presente scritto si analizzano delle ipotesi di responsabilità conseguenti a omissioni – che, dunque, non presentano limitazioni dal punto di vista della rilevanza dell’elemento soggettivo dell’addebito - da parte dei pubblici agenti in presenza di accordi o provvedimenti rimasti inattuati. Si rifletterà anche su recenti disposizioni normative finalizzate a ridurre il timore della responsabilità valorizzando altre funzioni della Corte dei conti tra cui, in primo luogo, quella consultiva.

1. Premessa

L’accertamento di responsabilità erariali conseguenti a condotte tenute nell’ambito delle competenze urbanistiche degli enti presenta aspetti di riflessione peculiare con riferimento ai comportamenti omissivi dove il “fattore tempo” gioca un ruolo importante.

L’osservazione appena svolta di portata generale e forse generica assume un significato più preciso nell’ambito delle recenti disposizioni dedicate all’illecito contabile, introdotte dal legislatore al dichiarato fine di favorire l’efficienza o, meglio, l’efficacia dell’azione amministrativa nella prospettiva della ripresa economica.

In particolare, nel decreto “semplificazione”, la distinzione tra condotte attive e condotte omissive è proprio il criterio con cui si delimita una disciplina diversa della responsabilità in termini di elemento soggettivo dell’addebito. Una disciplina nel primo caso meno severa rispetto al regime generale, anche se con una portata temporalmente delimitata.

Come vedremo, però, l’intervento normativo di cui discorriamo si pone all’interno di un quadro più generale di novità normative finalizzate alla riduzione dell’area della responsabilità, che coinvolgono anche altre funzioni della Corte dei conti.

2. Fattispecie di responsabilità omissive in presenza di accordi o provvedimenti rimasti inattuati: uno sguardo alla casistica giurisprudenziale.

Utile punto di partenza delle osservazioni che si svolgeranno è uno sguardo alla casistica giurisprudenziale sulle ipotesi di illecito contabile riconducibili a comportamenti omissivi posti nell’ambito dell’attuazione di accordi o provvedimenti urbanistici.

Il giudice contabile (Corte dei conti, Sez. giur. Emilia Romagna, 5 marzo 2018, n. 55) ha rinvenuto una fattispecie di danno erariale inerente alla mancata richiesta integrale, da parte del dirigente competente (responsabile dell’area tecnica del Comune), della polizza fideius-

soria da presentare a garanzia dell'adempimento di obbligazioni dedotte in una convenzione urbanistica e, in particolare, per il regolare svolgimento delle opere di urbanizzazione. Il convenuto aveva chiesto ed accettato in garanzia, in nome e per conto del Comune, una somma inferiore a quella dovuta ai sensi della convenzione, con parziale frustrazione del diritto di credito dell'ente. Infatti, le opere non si erano concluse nei tempi previsti dalla convenzione e la società attuatrice veniva dichiarata fallita di modo che un nuovo dirigente, subentrato al convenuto, aveva fatto richiesta di escussione della polizza accorgendosi della significativa differenza di importo pattuito. Il danno, individuato nella differenza tra i due importi, è stato ritenuto conseguenza certa e inevitabile della condotta del primo dirigente poiché su di lui incombeva il compito di richiedere per intero la prestazione di garanzia dedotta nella convenzione, peraltro da lui stesso sottoscritta. La condotta è stata qualificata in termini di grave negligenza e trascuratezza nell'adempimento degli obblighi di servizio e, dunque, si è rinvenuta una responsabilità per colpa grave.

In altra fattispecie si è contestato il danno dal mancato introito della metà della somma recata da due assegni circolari, che non sono stati incassati tempestivamente e dimenticati in una cassaforte (Corte dei conti, Sez. II, 10 maggio 2021, n. 147, in parziale riforma di Corte dei conti, Sez. Lombardia, 10 maggio 2019, n. 110). I due assegni circolari erano stati emessi da una società per il pagamento degli oneri di urbanizzazione nell'ambito di una convenzione urbanistica. L'amministrazione comunale, venuta a conoscenza, successivamente al rinvenimento degli assegni, del fallimento della società, ha concluso una transazione con la quale la curatela fallimentare si è impegnata a corrispondere la metà della somma dovuta che avrebbe incassato a seguito del positivo esperimento dell'azione nei confronti del Fondo dei rapporti dormienti. In particolare, alla dirigente, responsabile del procedimento di accertamento dell'entrata e dell'incasso degli oneri di urbanizzazione, si contestava di aver omesso la consegna degli assegni al responsabile dell'ufficio finanziario al fine di consentire l'annotazione nelle scritture contabili e l'incasso, procedendo piuttosto ad inserire i medesimi nella cassaforte utilizzata per il deposito dei documenti. In appello, la sentenza di primo grado è stata riformata (oltre che in termini di rimodulazione quantitativa della condanna per la dirigente), escludendo la responsabilità di sindaci e segretari comunali conseguente all'omissione del controllo. In prime cure questa era stata viceversa affermata per aver omesso ogni controllo sia sull'anomalia e ingiustificata assenza in bilancio dell'importo oggetto della convenzione urbanistica, sia sui contenuti della cassaforte nella quale erano stati dimenticati gli assegni per otto anni. Il giudice di appello ha invece censurato la sentenza per aver costruito l'imputazione della responsabilità senza obiettivi riscontri fattuali in ordine alle condotte omissive contestate ai sindaci e ai segretari comunali e una coerente individuazione degli obblighi di servizio violati. La giurisprudenza in tema di responsabilità per la mancata previsione di strumenti di adeguata garanzia all'adempimento dell'obbligazione dei privati sembra, dunque, ricorrente (cfr. anche Corte dei conti, Sez. Veneto, 8 agosto 2022, n. 251).

Si riscontra, inoltre, una non rara casistica di danni erariali conseguenti ad omissioni e inerzie nei procedimenti espropriativi. Troviamo, dunque, pronunce relative nocumenti causati dalla mancata adozione del decreto di espropriazione (Corte dei conti, Sez. Campania, 18 luglio 2005, n. 696) o per l'omessa indicazione dei termini nella dichiarazione di pubblica utilità in conseguenza del risarcimento ottenuto dai privati (Corte dei conti, Sez. Calabria, 1° settembre 2008, n. 619). Ancora, una responsabilità amministrativa è stata rinvenuta a seguito della tardiva conclusione del procedimento di espropriazione per pubblica utilità (Corte dei conti, Sez. II, 2 maggio 2006, n. 141) o della sopravvenuta inefficacia dell'occupazione di urgenza per la scadenza dei termini in conseguenza del risarcimento richiesto e ottenuto dai privati danneggiati (Corte dei conti, Sez. III, 22 febbraio 2006, n. 110).

Sempre con riferimento ad ipotesi di danni indiretti, il giudice contabile ha, invece, escluso la responsabilità dei componenti la Giunta comunale e del Segretario comunale per

le scelte assunte nel giudizio instaurato dai privati lottizzanti per il mancato adempimento, da parte del Comune, di una convenzione urbanistica con essi intercorsa. In particolare, la Corte dei conti ha ritenuto che, nel caso concreto, non potesse essere considerata temeraria e priva di giustificazione la decisione di resistere in giudizio nonché quella di appellare le decisioni assunte dal giudice amministrativo, essendo l'esercizio del diritto di difesa volto a ridimensionare le pretese risarcitorie e, in definitiva, a tutelare le ragioni dell'ente (Corte dei conti, Sez. III, 27 febbraio 2020, n. 59, di conferma Sez. Trentino – Alto Adige, sede di Trento, 17 maggio 2018, n. 20). Del resto, la scelta di agire o di resistere in giudizio rientra nel novero delle scelte discrezionali e, come tale, è insindacabile da parte del giudice contabile, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, a meno che non si ravvisi contrarietà alla legge ovvero si tratti di scelta gravemente illogica arbitraria, irrazionale, o contraddittoria rispetto al fine da perseguire, secondo il metro di giudizio rappresentato dai principi di legalità e di buona amministrazione contenuti nell'art. 97 Cost. (tra le altre, Cass. Sez. Un., 24 dicembre 2018, n. 33365).

3. La riduzione dell'area della responsabilità erariale in ipotesi di condotte omissive nel decreto-legge n. 76 del 2020.

Come si è accennato, il decreto-legge n. 76 del 2020, nell'ambito della disciplina sulla "semplificazione" per incentivare gli interventi finalizzati alla ripresa economica dagli effetti negativi, anche sotto il profilo economico, della pandemia di covid-19, ha introdotto norme di riduzione della responsabilità dei pubblici agenti, non soltanto con riferimento all'illecito erariale, ma anche nell'ambito della responsabilità penale, riscrivendo, per l'ennesima volta il reato di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 c.p.

Sulla responsabilità amministrativa, ora in rilievo, il legislatore è intervenuto attraverso le disposizioni contenute nell'art. 21, che si articola in due commi dal differente contenuto e di portata ben diversa.

Il primo comma del citato art. 21 modifica l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, prevedendo che "[l]a prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso". Con la modifica in discorso, in sostanza, si è voluto superare una giurisprudenza, se non prevalente certo nemmeno isolata, in tema di dolo "contrattuale", che finiva per espandere eccessivamente l'area del dolo stesso e codifica, al contrario, una lettura del dolo in senso penalistico. La novella incide, dunque, sulla disciplina generale della responsabilità in punto di elemento soggettivo dell'illecito ed ha portata sostanziale, non processuale, nonostante la lettera della norma faccia riferimento al profilo processuale della prova. Una tecnica normativa, del resto, spesso utilizzata nelle disposizioni dedicate alla disciplina dell'illecito erariale fin dalla prima formulazione della legge n. 20 del 1994. Data la natura della novella, nella prima giurisprudenza formatasi sul punto si è affermato che essa non potrebbe spiegare effetti su vicende verificatisi prima della sua entrata in vigore, in forza dell'art. 11 delle disp. prel. c.c. (Corte dei conti, Sez. II, 4 febbraio 2022, n. 30). Del resto, si è notato, anche qualora si volesse anettere valore processuale alla disposizione, la restrizione della responsabilità non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il pubblico ministero contabile, al quale, se si ragionasse diversamente, sarebbe poi preclusa una integrazione probatoria successiva e, in particolare, in appello, in ragione dell'art. 194 c.g.c. (Corte dei conti, Sez. I, 28 luglio 2022).

Al contrario, il secondo comma dell'art. 21 del più volte citato decreto-legge n. 76 del 2020 contiene norme destinate ad avere validità per un limitato arco temporale, legato alle finalità di contrasto alla crisi economica. La disposizione richiamata stabilisce, infatti: "[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30

giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente".

La riduzione della responsabilità, rinvenibile per il solo dolo, è disposta, dunque, per le condotte attive. La colpa grave continua ad essere sufficiente per le ipotesi di inerzia – da intendersi quale totale assenza di condotta da cui consegue un evento dannoso – e di omissione – quale condotta caratterizzata dal mancato rispetto di doveri, compresi quelli di verifica, vigilanza e controllo.

In particolare, anche sulla scorta degli arresti della Corte di cassazione, per ipotizzare una responsabilità per condotta tipicamente omissiva, è necessaria la dimostrazione della specifica violazione di un particolare obbligo, individuato normativamente o correlato alla prestazione del servizio del soggetto incolpato (Corte dei conti, Sez. Emilia Romagna, 21 aprile 2022, n. 72, che si riferisce ad un'ipotesi di responsabilità per attività materiale).

Grazie alla disposizione sopra riportata, dunque, abbiamo un'area dell'illecito che si contrae e si espande in ragione del tempo di riferimento della condotta, ma soprattutto che non viene distinta per tipologie di attività e per qualifiche degli autori che si leghino logicamente alla ragione della definizione dell'ambito di vigenza, riconducibile all'emergenza sanitaria e ai relativi effetti pregiudizievoli. Sorgono, dunque, dubbi di conformità delle norme contenute nel secondo comma dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 al dettato costituzionale e, in particolare, si può configurare la violazione degli artt. 3, 28 e 97 Cost.

La finalità del decreto "semplificazioni", si potrebbe obiettare, è proprio quella di favorire l'azione rispetto all'inerzia e, di conseguenza, una disciplina di riduzione della responsabilità per chi sceglie di agire è funzionale a questo disegno. Questo, del resto, è il fine che si deduce chiaramente da tutti i documenti che testimoniano la "volontà storica" del legislatore e, soprattutto, dall'intero impianto del decreto-legge in parola.

Ugualmente, la medesima finalità sembra essere stata confermata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal decreto-legge n. 77 del 2021 sulla *governance* del medesimo Piano con cui si è modificato il testo dell'art. 21, comma 2, portando la durata del regime di favore dall'originario 31 luglio 2021 al 30 giugno 2023.

Tuttavia, la scelta legislativa contrasta con la finalità essenziale di garantire una corretta ed efficiente gestione dei fondi di provenienza europea messi a disposizione per la realizzazione del Piano. A prescindere dall'osservazione che anche le condotte attive sono idonee a perpetrare una cattiva amministrazione, va ricordato che granitici arresti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e della Corte dei conti riconoscono la sussistenza della giurisdizione di quest'ultima nelle ipotesi di sviamento dei fondi, anche di provenienza europea, di cui siano percettori soggetti privati. Condotte attive di deviazione delle risorse dal programma per la realizzazione del quale erano state conferite su cui si è formata una giurisprudenza sempre più ricca ed "espansiva" della giurisdizione contabile.

In queste ipotesi, in forza del disposto del secondo comma dell'art. 21, solo il concorso del dolo potrebbe determinare la condanna per danno erariale, rimanendo, al contrario, non sanzionati dalla Corte dei conti i comportamenti gravemente colposi. Questi ultimi porterebbero alla pronuncia della condanna del giudice contabile unicamente di fronte alle mere omissioni o inerzie da parte dei percettori.

La conseguenza è, dunque, che anche lo sviamento dei fondi per realizzare il piano di ripresa e resilienza non potrebbe più essere colpito dalla funzione risarcitoria e di deterrenza

della responsabilità amministrativa giudicata dalla Corte dei conti. Il che determina un arretramento del sistema delle garanzie riconosciuto dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione. In linea generale, poi, la disciplina europea sui controlli e la responsabilità finanziaria viene a postulare normative nazionali di rafforzamento e non certo di restringimento della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi derivanti dal *Recovery plan*.

4. Il rafforzamento della funzione consultiva in relazione alla riduzione della responsabilità erariale.

Il legislatore sembra voler percorrere la via dell'alleggerimento della responsabilità erariale anche negli interventi normativi più recenti, in via generalizzata però e per via, si può dire, mediata, attraverso il potenziamento della funzione consultiva della Corte dei conti.

Prima di spiegare quanto si è affermato ricordiamo lo sviluppo di quest'ambito di attività della magistratura contabile che non ha espressa previsione nel testo costituzionale, non essendo prevista né nell'art. 100 né nell'art. 103 della Costituzione.

Nell'ambito delle disposizioni dettate dal legislatore per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, fu introdotta, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una specifica funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti in favore degli enti locali e delle Regioni nella materia della contabilità pubblica.

Si è trattato certamente di un ampliamento di questa funzione esercitata dalla Corte dei conti che, se non trova un espresso riferimento nella Carta costituzionale, tuttavia è riconducibile all'alveo delle attribuzioni costituzionali alla stessa assegnate quale organo ausiliare dall'art. 100 Cost.

Del resto, già a partire dalla disciplina generale di contabilità pubblica, introdotta con il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, si stabilì che il Governo "sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinazione e di attuazione". All'epoca fu individuata, quindi, una funzione consultiva di carattere strategico, attivabile dal Governo in relazione alle disposizioni normative inerenti alla materia della contabilità pubblica. La competenza fu ripresa e confermata nel Testo unico sulle leggi della Corte dei conti (art. 13, Regio decreto, 12 luglio 1934, n. 1214). Fu anche previsto - ed è norma vigente - l'intervento in sede consultiva in relazione alle iniziative legislative aventi ad oggetto il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o modificazione di quelle esistenti o che riguardano, comunque, l'ordinamento interno e le sue funzioni (Cfr. art. 1, Regio decreto-legge, 9 febbraio 1939, n. 273).

Le previsioni di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno avuto una ricaduta applicativa maggiore nella realtà territoriale rispetto alle previsioni più risalenti della legislazione di contabilità. Anche in considerazione della diffusività dell'esercizio delle funzioni consultive a livello locale, il legislatore ha dettato disposizioni dirette a favorire un'armonizzazione nell'interpretazione delle diverse disposizioni in materia di contabilità che in quella sede viene formulata, attraverso la previsione dell'intervento nomofilattico sia delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78) sia delle Sezioni delle Autonomie (art. 6, comma 4, decreto-legge 6 ottobre 2012, n. 174).

Nello sviluppo della funzione consultiva a livello locale, la Sezione delle Autonomie e, soprattutto, le Sezioni riunite della Corte dei conti, a partire dal 2009, hanno definito profili

soggettivi e oggettivi della funzione, oltre che delineato aspetti procedurali. Si è così disegnato il perimetro della materia della contabilità pubblica ai fini della richiesta e della corrispondente resa dei pareri e si sono individuati negli organi di vertice degli enti territoriali i soggetti competenti a richiedere i pareri.

Soprattutto, la Corte dei conti ha delimitato con attenzione il confine proprio del compito attribuitole dal legislatore rispetto alle sfere di competenza delle amministrazioni. Si è specificato, in particolare, come la natura dell'attività consultiva e delle funzioni proprie della magistratura contabile fosse ostativa alla resa di pareri in materia gestionale o attinenti a fattispecie concrete, in modo da scongiurare indebite interferenze nello svolgimento dell'attività amministrativa (Corte dei conti, Sez. Autonomie, 3 luglio 2009, n. 9; Sez. riunite, 17 novembre 2010, n. 54 e 13 gennaio 2011, n. 1).

Il parere, infatti, non deve indicare soluzioni relative alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa in svolgimento, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (tra le tante, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, delibera n. 125 del 2022).

Inoltre, sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (Corte dei conti Sez. Autonomie, delibera n. 3 del 2014), in quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

Ancora, l'ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente richiedente di atti e attività connessi alla questione, o alle questioni, oggetto di domanda di parere: non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

In particolare, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei richiamati profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva. La richiesta di parere, infatti, pur essendo senz'altro originata da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere orientata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica (Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, delibera n. 33 del 2022).

Infatti, l'apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della sola *regola iuris*. In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva.

Al parere rilasciato, per contro, non può essere conferito valore di sindacato preventivo o successivo di atti tipicamente gestionali propri dell'ente richiedente, potendo la Corte dei conti fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, e spettando invece all'amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale. Sono, dunque, ritenute inammissibili le richieste concernenti valutazioni di spetti specifici, al punto da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza quale organo magistratuale.

Peraltro, e non è profilo di secondaria rilevanza, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rinvenienti dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile.

L'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra autorità giudiziaria, deriva dall'esigenza di prevenire interferenze con le competenze di altri organi giurisdizionali.

L'ausilio consultivo "deve essere reso senza costruire, in concreto, un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura" (Corte conti, Sez. Autonomie, delibera 19 febbraio 2014 n. 3 e 7 ottobre 2019, n. 24).

Occorre, infatti, scongiurare il rischio che le pronunce adottate in sede consultiva siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, tali da condizionare l'esito di procedimenti in sede giudiziaria.

Ne consegue che, come ha affermato la Sezione delle Autonomie (delibera 19 febbraio 2014, n. 3), le questioni i cui profili contabili risultino secondari o, comunque, aggiuntivi e residuali rispetto ad altri profili di ordine giuridico che richiedano, in concreto, decisioni da prendere nelle sedi giurisdizionali competenti, sono da ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica in forza del carattere cedevole della funzione collaborativa rispetto alla funzione giurisdizionale. La funzione consultiva non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria): la funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari (Corte dei conti, Sez. Autonomie, 7 ottobre 2019, n. 24).

Con un'iniziativa legislativa avviata nella precedente legislatura contenuta nel DDL S. n. 2185, recante "Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese", si è previsto un ampliamento estremamente significativo di questa funzione.

In particolare, il primo articolo del disegno di legge - dal significativo titolo "[s]viluppo della funzione consultiva complementare a quella di controllo" - era diretto a potenziare l'attività consultiva della Corte dei conti, prevedendo una nuova competenza a livello centrale e modificando quella già stabilita a livello regionale.

L'articolo in questione si componeva di un solo comma con tre diverse disposizioni normative. Con la prima di esse, era previsto che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva fossero tenute, da un lato, a rendere pareri nelle materie di contabilità pubblica "su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro", a richiesta delle "amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico" e, dall'altro, ad assicurare la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali. La seconda disposizione prevedeva che i "medesimi pareri" fossero resi dalle Sezioni regionali di controllo a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, con la specificazione che tali pareri avrebbero potuto avere ad oggetto anche "specifiche fattispecie". Nell'ultima parte dell'articolo si stabiliva fosse esclusa la gravità della colpa qualora gli atti gestionali fossero "pienamente conformi ai pareri resi".

Disposizioni analoghe a quelle dedicate alle funzioni consultive contenute nel disegno di legge ora richiamato sono state inserite nell'art. 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238, legge europea 2019-2020, la cui rubrica recita, significativamente, "[s]viluppo della funzione consultiva". La fonte in discorso, infatti, ha previsto un rafforzamento della stessa funzione consultiva, ma unicamente con riferimento alle risorse riconducibili al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e dichiaratamente in attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027.

Si prevede, infatti, limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendano pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurino la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

I medesimi pareri sono resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR.

Viene esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

Le disposizioni ora richiamate riprendono i contenuti del disegno di legge, prima citato, in relazione all'ampliamento della funzione consultiva in sede centrale ed alla funzione nomofilattica, ai soggetti legittimati alla richiesta, all'esimente della colpa grave ed all'oggetto dei pareri.

A differenza dell'iniziativa legislativa precedentemente sottoposta a critica, però, viene posta una specifica connessione e limitazione materiale e temporale con la gestione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Risulta espunta poi la previsione espressa della possibilità, per le Sezioni regionali di controllo, di rendere pareri su fattispecie concrete.

Tuttavia, anche l'attuale più limitato articolato suscita perplessità per i possibili profili di sovrapposizione tra l'esercizio delle funzioni consultive, l'ambito proprio dell'agire dell'amministrazione e lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, segnatamente in ambito di accertamento di responsabilità amministrativo-contabili.

Ora l'art. 95, comma 5, del Codice della giustizia contabile già espressamente prevede che "il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi", mentre l'art. 69 del medesimo Codice dispone che "il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi".

La previsione da ultimo introdotta poteva, dunque, limitarsi a fare rinvio alle disposizioni ora citate senza rimandare ad una esclusione delle responsabilità in termini apparentemente automatici.

Inoltre, il testo dell'art. 46 della legge europea deve necessariamente interpretarsi - anche con riferimento alle amministrazioni centrali - nel senso, del resto già contemplato negli arresti della Corte dei conti sopra richiamati, che la fattispecie, intesa in senso concreto, dà solamente origine alla richiesta di parere, mentre quest'ultimo è reso su una questione prospettata in termini generali ed astratti. Una attribuzione di significato differente andrebbe scartata in quanto non conforme ai principi costituzionali che presidiano i rapporti tra le funzioni della Corte dei conti in sede consultiva, l'agire amministrativo, le diverse funzioni della stessa Corte dei conti e delle altre magistrature e istituzioni, compreso il Consiglio di Stato.

In termini analoghi a quelli delineati andrà interpretata la disposizione, contenuta nel più volte citato art. 46, relativa ai pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo con una conseguente perdita di capacità innovativa della norma.

Un altro intervento recente del legislatore – idealmente collegato con le strategie di attuazione del PNRR – percorre la strada dell’ “intervento” della Corte dei conti in via preventiva rispetto alle scelte dell’amministrazione: si fa riferimento alle disposizioni contenute nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, legge n. 118 del 2022, di modifica del testo unico sulle società partecipate.

A seguito delle novella posta dall’art. 11 della legge ora richiamata, gli enti devono trasmettere alla Corte dei conti l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto alle prescrizioni imposte dal d.lgs. n. 176 del 2016, “con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”.

Qualora la Corte non si pronunci entro il termine prescritto, l’amministrazione può procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione. La segreteria della Sezione competente trasmette “il parere”, entro cinque giorni dal deposito, all’amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale.

In caso di “parere” in tutto o in parte negativo, ove l’amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi “dal parere” e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

Il legislatore, dunque, prevede l’adozione di un “parere” da parte della Corte dei conti sull’atto dell’amministrazione deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, rinviando apparentemente all’esercizio di una funzione consultiva. Tuttavia, dal contenuto della pronuncia che la magistratura contabile deve adottare, sulla scorta delle medesime prescrizioni legislative, in ordine al rispetto dei limiti posti dallo stesso testo unico sulle società partecipate e, in particolare, in riferimento alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa, emerge come in realtà la disposizione intesti alla Corte dei conti una funzione di controllo.

L’effetto del controllo ad esito negativo è un onere di motivazione rafforzata con pubblicazione della medesima sul sito internet dell’ente. La pubblicazione è in ogni modo prescritta per il “parere” emesso dalla magistratura contabile, sempre che naturalmente questo intervenga.

Commento del Presidente Prof. Avv. Ludovico MAZZAROLLI

Talmente è vero ciò che ha detto nel concludere la prof.ssa Pagliarin che questo aggeggio che mi sta davanti e che io chiamo confidenzialmente «Alexa», ha fatto, negli ultimi minuti, alquanto rumori strani, come a voler proprio rimarcare e scandire tutto il tempo «risparmiato» dalla professoressa Pagliarin che, quindi, sento di dover ringraziare in maniera particolare.

Tre osservazioni.

La prima: che la responsabilità individuale abbia sempre un peso sulle scelte della pubblica Amministrazione lo capisco bene; quello che capisco poco e sempre meno è la paura della responsabilità individuale che blocca l’azione della pubblica Amministrazione. Responsabilità è un conto, paura di assumersi le responsabilità è un conto tutt’affatto diverso.

La seconda: l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, quella cioè che reca «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» parla di insindacabilità da parte della Corte dei conti quanto al merito delle scelte discrezionali, così come l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (con Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) stabilisce che il controllo di legittimità della Corte costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni esclude ogni valutazione di carattere politico e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento. Sono due articoli di un certo peso, inseriti in leggi vigenti già da un notevole periodo di tempo che sembrano due barzellette, perché la Corte dei conti sindacava nel merito e perché la Corte costituzionale sindacava sull'esercizio del potere discrezionale del Parlamento. Colpa di chi? Colpa dell'unico organo, che potrebbe, sol che lo volesse, reagire, mentre sono decenni che, a fronte di ciò che ho appena detto e che lo depaupera vieppiù, resta inerte: si tratta, ovviamente, del Parlamento.

Il ruolo per così dire «consultivo rafforzato» della Corte dei conti, in relazione al PNRR, è ovvio e logico, perché, per chi ha studiato che cos'è il PNRR dal punto di vista del sistema delle fonti, in relazione ad esso non si possono ammettere errori, posto che non si tratta di errori riparabili in sede di ordinamento interno e posto, quindi, che non c'è il tempo di aspettare le lungaggini nei nostri giudizi, neanche di quelli contabili. Il che vuol dire, lo accennava la professoressa Pagliarin, che chi si rivolge alla Corte dei conti per avere un parere preventivo, si rivolge a un organo consultivo il cui deliberato, in origine «solo» consultivo, diventa, alla fine, esercizio di amministrazione attiva, con uno stravolgimento totale del sistema.

Sono molto contento, a questo punto, di poter dare la parola alla dottoressa Maddalena Filippi, Presidente del TAR Veneto e di poterlo perfino fare con un anticipo di cinque minuti sul programma, perché ci fa particolarmente piacere che ci possa intrattenere con la relazione di sintesi e che possa ad essa dedicare tutto il tempo che crede.

■ RELAZIONE DI SINTESI

1. Ora che i lavori del convegno – sotto la perfetta presidenza del Prof. Ludovico Mazzarolli e nel fedele rispetto dei tempi da parte di ciascun relatore – si sono conclusi con qualche minuto di anticipo rispetto al programma, vorrei, e con piacere, fare qualche doveroso ringraziamento.

Anzitutto ringrazio per l'ospitalità che ci è stata offerta dal Sindaco di Castelfranco Veneto e Presidente della Provincia di Treviso, Stefano Marcon, il quale – consentendo il ritorno di questo appuntamento dei giuristi veneti alla sua sede tradizionale, il *Teatro Accademico* – ha permesso a molti di noi, me inclusa, di apprezzare questo gioiello, testimonianza del senso di dedizione civica espresso dalla *Società degli Accademici* e della vitalità culturale della città della prima metà del XVIII secolo.

Per il contributo alla scelta dei temi (e dei titoli) di questi così interessanti lavori, desidero ringraziare l'Associazione veneta degli Avvocati amministrativisti e il suo Presidente, Professor Alessandro Calegari.

Ringrazio in particolare l'Avvocato Primo Michielan - coordinatore scientifico, e vera anima e motore di questo tradizionale convegno – anche per la garbata sorpresa che ha voluto farmi questa mattina quando mi ha gentilmente affidato, non solo l'incarico di tirare le fila del convegno, ma pure l'onere di indicare le “*soluzioni concrete e sostenibili sulle questioni ... attinenti alle più rilevanti tematiche in materia urbanistica che quotidianamente dobbiamo affrontare come operatori*”.

Ringrazio poi, per l'impegno di ciascuno, i relatori che hanno egregiamente raccolto l'invito loro rivolto, anche dal Presidente dell'Associazione della Marca Trevigiana, ad approfondire i diversi temi con linguaggio chiaro e argomentazioni concrete per offrire un aiuto effettivo nella difficile fase di interpretazione di norme così complesse.

In effetti, negli interventi di oggi – tutti di notevole rilievo - l'illustrazione del tema è stata sapientemente integrata con l'attenzione al profilo attuativo.

2. Come evidenzia il sottotitolo del programma del convegno, il *fil rouge* che muove dal tema del *diritto vivente* nell'urbanistica del Veneto è segnato dal *fattore tempo*.

E così è stato. Tutti gli interventi hanno posto al centro gli effetti della variabile *tempo*.

Che il tempo sia, per noi giuristi, un “bene della vita” è giudizio ormai acquisito dalla giurisprudenza a muovere dal contesto procedimentale.

Che lo sia anche con riguardo ai procedimenti di pianificazione territoriale – alla cui approvazione sono condizionati interventi edilizi e progetti imprenditoriali anche di notevole rilievo - è stato affermato negli ultimi anni con crescente nitidezza, proprio in relazione al carattere determinante che il tempo, nella sua variabilità, può assumere: la sua misura, in concreto, condiziona la stessa convenienza economica dell'intervento.

È nella natura delle cose infatti che ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un progetto di investimento si traduca in un aggravamento del cosiddetto *rischio amministrativo*. Di qui, l'importanza della speditezza nei processi di pianificazione e nella loro attuazione.

3. Per rispettare i tempi di conclusione del convegno - e non mettere alla prova chi a questo punto ha la pazienza di restare in sala - non potrò che limitarmi a un cenno di richiamo alle relazioni svolte nel corso della mattinata. Nondimeno, a ciascun relatore, nessuno escluso, vanno i miei convinti complimenti per avere attentamente approfondito il proprio argomento e aver contribuito alla formazione compiuta di un mosaico prezioso per analizzare l'effettività del diritto urbanistico in questo nostro contesto regionale.

Consentitemi però di premettere una breve considerazione generale.

Ascoltando le diverse relazioni, sviluppate attorno al baricentro del diritto vivente nell'urbanistica, ho avuto la sensazione che, accanto a noi, ci fosse un invitato di pietra: quella vecchia signora - la storica legge urbanistica del 1942 - un po' appassita dai suoi ottant'anni di età e solo imbellettata da qualche ritocco cosmetico, non sempre ben riuscito. Nonostante tutti i tentativi per spazzarla via, la vecchia signora è sempre lì, in un'Italia completamente diversa da quella in cui vide la luce.

La tanto attesa e auspicata legge di riforma non è venuta alla luce e l'unico intervento organico ha riguardato l'edilizia (con la legge n. 47 del 1985 e il Testo unico del 2001). L'intervento legislativo si è disperso in molti rivoli, spesso intesi a colmare le lacune aperte dalle declaratorie di incostituzionalità (a partire dalla legge "ponte" n. 765 del 1967 fino alle previsioni della legge finanziaria per il 2008 sull'indennità di espropriazione).

Le regioni si sono mostrate dapprima piuttosto timide nell'intervenire sull'impianto della legge urbanistica, limitandosi a normare singoli istituti per un migliore inserimento nel loro ordinamento, senza insistere per una riforma generale. Del resto i comuni, che hanno da sempre, per tradizione, le principali competenze urbanistiche ed edilizie, hanno trovato nella legge urbanistica non un limite, ma una base per la loro opera di sperimentazione e di differenziazione progressiva dei vari modelli pianificatori che ha caratterizzato la nostra storia urbanistica.

Esercitando in modo libero i poteri conformativi del territorio, assecondati dalla giurisprudenza che non ha posto limiti alla sperimentazione, fin dai primi anni '70 i comuni hanno infatti cominciato ad elaborare piani assai lontani dal modello tipizzato nella legge del 1942 (ad esempio, coniando modelli di perequazione, sostituendo alla rigidità dello *zoning* e dei correlativi *standards*, la flessibilità della *mixité* funzionale, inventandosi nuove figure di piani attuativi, valorizzando la proposta - poi raccolta dalle leggi regionali - di "spacchettamento" del PRG in piano delle invarianti o strutturale e in piano operativo flessibile).

Sicché l'inerzia riguardo ad una riforma generale della legge urbanistica sembra da attribuirsi, dapprima, allo scorrimento di competenze verso le regioni, che nella legge hanno trovato una base "neutrale" per sperimentare e lasciar sperimentare (ai comuni) nuove esperienze, quindi, al tendenziale superamento del modello originario ad opera delle stesse leggi regionali.

Entrando nel vivo dei lavori del convegno, di ampio respiro è stata la relazione introduttiva che - muovendo dalle novità introdotte dalla legge regionale n. 19 del 2021 (c.d. "*Veneto cantiere veloce*") in tema di pianificazione, e in particolare dalla disposizione che autorizza l'approvazione di piani urbanistici attuativi in variante rispetto alle previsioni del piano degli interventi - ha delineato i passaggi più rilevanti nell'evoluzione della pianificazione. Il Professor Bruno Barel si è così soffermato sulle ragioni dell'inadeguatezza della pianificazione tradizionale ai cambiamenti della società e dell'economia e sulle prospettive del diverso modello per forme di pianificazione condivisa. Egli ha osservato come nel Veneto - nel passaggio dall'urbanizzazione del territorio aperto alla *rigenerazione* - si stia concretamente avviando una sorta di *progettazione-pianificazione* a rovescio, che finisce per attribuire al

piano attuativo di riqualificazione urbanistica edilizia e ambientale “*un effetto di trascinamento di una variante alla pianificazione di primo livello*”.

Un altro tema, approfondito dal Professor Tommaso Bonetti, è quello delle convenzioni urbanistiche, argomento tornato di grande attenzione proprio a seguito dell’affermarsi del modulo consensuale – l’accordo urbanistico - che consente di comporre la natura pubblica e discrezionale del potere pianificatorio con una definizione degli interessi, *in parte qua*, consensuale: i privati concorrono, in parte, alla determinazione del modo e dell’esito dell’esercizio di tale potere. Proprio in ragione dell’inerenza di questi moduli all’esercizio di una potestà pubblicistica, la giurisprudenza – della Corte di Cassazione come del Consiglio di Stato – è concorde nel ricondurre questo strumento al modello posto dall’articolo 11 della legge n. 241 del 1990.

La relazione ha affrontato il tema della variabile *tempo* con particolare riguardo al profilo – in effetti tutt’altro che raro – della mancata attuazione delle convenzioni urbanistiche, della loro decadenza e nullità alla luce della ricca giurisprudenza sul tema, auspicando “*un intervento di aggiornamento del quadro regolatorio*”: intervento che – è stato sottolineato – non potrebbe essere assunto dalle regioni, trattandosi di regole di diritto privato riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Un’ulteriore indagine che tocca la rilevanza della variabile temporale è quella del nuovo regime delle determinazioni adottate dall’amministrazione *ultra termines*. Con speciale attenzione il Professor Clemente Santacroce ha approfondito l’argomento con riferimento al nuovo comma 8-bis dell’articolo 2 della legge generale sul procedimento e con riguardo in particolare a quei titoli edilizi la cui formazione o il cui consolidamento presuppongono l’inerzia dell’amministrazione. Si è così soffermato - con una considerazione che guarda alla dimensione linguistica e semantica - sull’uso dirimente della terminologia scelta dal legislatore che ha fatto esplicito riferimento alle categorie fondamentali riguardanti il provvedimento amministrativo: sembra infatti voluto il ricorso testuale alla categoria della “*inefficacia*”, anziché della nullità, del provvedimento, quale conseguenza della tardività dell’atto. Circostanza che, egli bene ha sottolineato, porta senz’altro a interpretare la norma come “*una conferma, in sede legislativa, del principio di inesauribilità del potere amministrativo*”.

Davvero interessante è stata la relazione che ha approfondito la delicata questione dei corrispettivi applicati alle operazioni di pianificazione (questione che, come noto, fatica ad entrare nelle *corde* del giudice amministrativo): la Professoressa Antonella Faggioli si è interrogata sulle ragioni economiche, culturali, sociali e ambientali, sottese alla determinazione di un corrispettivo nell’ambito delle operazioni di pianificazione urbanistica, richiamando in particolare la norma del Testo unico in materia edilizia (art. 16, comma 4, lettera d-ter) che richiede la considerazione – in sede di determinazione degli oneri di urbanizzazione – anche “*del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso*”. Una valutazione che non si esaurisce nell’applicazione di parametri tecnici ma richiede un apprezzamento discrezionale, da parte dell’amministrazione, nella suddivisione di tale maggior valore “*in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata*”. Ne trarrei la conclusione che la determinazione di tale contributo straordinario sia sindacabile dal giudice amministrativo sotto il duplice profilo della attendibilità della valutazione tecnica e della proporzionalità della misura attribuita alle parti.

Sono state poi illustrate le recenti modifiche alla disciplina della responsabilità amministrativa introdotte – in via transitoria - dal decreto-legge “*semplificazioni*” (n. 76 del 2020) e prorogate fino al 30 giugno 2023 dal decreto-legge n. 77 del 2021. La Professoressa Carola Pagliarin ha evidenziato come la chiara *ratio legis* sia ravvisabile nella scelta di prevedere una disciplina più severa per le condotte omissive, rispetto a quelle attive: per queste ultime la responsabilità sussiste ora solo in caso di dolo, mentre per le ipotesi di inerzia e per le

condotte omissive, ai fini della responsabilità è sufficiente la colpa grave. Illuminanti sono i riferimenti alla casistica giurisprudenziale circa ipotesi di responsabilità omissive nell'ambito di accordi o provvedimenti riconducibili alla materia urbanistica rimasti inattuati.

Non v'è dubbio che tale riduzione della responsabilità erariale – cui corrisponde l'introduzione di un rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei Conti – sia finalizzata ad arginare il fenomeno della c.d. *amministrazione difensiva*, che tanto negativamente ha inciso in punto di affidamento ingenerato nel privato da comportamenti omissivi dell'amministrazione.

4. Vorrei da ultimo soffermarmi - perché di notevole momento per chi in passato ha avuto occasione di approfondire l'antica questione della inerenza del c.d. *ius aedificandi* al diritto di proprietà - sulla relazione dedicata al tema della "*flessibilità della pianificazione urbanistica comunale e temporaneità delle previsioni edificatorie*".

Il Professor Alessandro Calegari ha affrontato il tema dei margini di flessibilità previsti dalla disciplina urbanistica veneta - non quanto ai *contenuti* della pianificazione del territorio - ma quanto ai *tempi* di realizzazione degli interventi. Egli si è interrogato, tra l'altro, sugli effetti del mancato o intempestivo adempimento dell'*onere* dell'intervento attuativo.

Il riferimento è alla norma di legge regionale (articolo 18, comma 7, della legge regionale n. 11 del 2004, come sostituito dal comma 2 dell'articolo 23 della legge regionale n. 14 del 2017) che fissa nell'arco di cinque anni il termine per l'approvazione dei progetti esecutivi previsti dal piano degli interventi, comminando, in caso di mancato rispetto, la decadenza delle previsioni edificatorie.

Il tema, e la riflessione, sono davvero suggestivi perché - considerata la conseguenza del mancato raggiungimento del *risultato* che questa previsione propulsiva persegue - riportano direttamente alle tematiche di fondo del diritto urbanistico, quelle che involgono la consistenza del diritto di proprietà dei suoli, il suo rapporto con il c.d. *ius aedificandi*, l'effetto conformativo della pianificazione urbanistica. Effetto che stavolta, sul presupposto di una collaborazione attiva dell'interessato, viene visto non come scenario futuro, ma come conseguenza dell'inutile decorrere del tempo: una prospettiva di mutamento giuridico, potremmo dire, di affievolimento piuttosto che di espansione (che sembra evocare, negli effetti, i piani pluriennali di attuazione di antica memoria).

Si va così ai fondamentali di questo settore: che, fatalmente, rimangono quelli della consistenza della proprietà edificatoria e che tali sono, e sono stati esplorati dalla giurisprudenza costituzionale.

Si può dire che sia singolare che siamo tuttora alle prese con questi temi: ma così non è perché, come si vede, anche il coinvolgimento, pur nel positivo senso collaborativo e convergente, del privato va a fatalmente essere misurato con la dimensione giuridica del titolo che a questo lo legittima, vale a dire la proprietà, la sua consistenza, le sue facoltà. E questo è il tema di fondo, di sempre, ontologico direi, del *diritto urbanistico*.

A questi riguardi, rimane il dato di base che oscilliamo tra una giurisprudenza costituzionale risalente, una giurisprudenza amministrativa che non soccorre perché difficilmente può farlo, dato che in effetti si verte di diritti soggettivi, una giurisprudenza civile di legittimità non del tutto propensa ad affrontare le questioni ultime e una dottrina le cui riflessioni, insiste, fatalmente debbono misurarsi, nel tentare di ricomporre a razionalità il sistema, con l'episodicità, la frammentarietà e spesso la contraddittorietà delle norme di questo ordinamento di settore.

C'è insomma, riguardo a questi temi di fondo, una situazione che direi di sospensione della sicurezza giuridica: la quale, a sua volta, è il risultato pratico ed effettivo dell'urto imma-

nente tra gli interessi coinvolti, essendo evidente che un intervento legislativo teso a toccare i *principi fondamentali* della materia – quale che ne sia poi la definizione prescelta – sarebbe, di suo, divisivo.

La conseguenza naturale di questa sospensione è però quella, consueta, dell'incertezza del diritto riguardo ai fondamentali, in particolare al primo dei diritti, quello che tra privati vale *erga omnes* ma che cede di fronte al potere pianificatorio comunale. E il tema del mancato tempestivo adempimento a questo onere propulsivo lo fa emergere con particolare chiarezza e nitidezza: questa norma ne costituisce un esempio in cui si possono ravvisare tratti davvero paradigmatici.

È peraltro esempio di nuova prospettiva, in cui la novità è appunto parametrata su questo schema propulsivo dell'urbanistica, potremmo dire di una *urbanistica di risultato*.

L'assunto del legislatore, va da sé, postula un proprietario particolarmente adesivo e bene organizzato, convinto, con risorse a pronta disposizione, al quale però è addossato l'onere di confrontarsi con un tempo che – a mio avviso – è decisamente contenuto: cinque anni in questo settore, per quanto prorogabili (comunque non oltre il termine quinquennale), davvero volano e i ritmi procedimentali, nella realtà delle cose, non sono che in parte nell'immediata disponibilità del proprietario.

Il tema dell'*urbanistica di risultato*, se vogliamo, è una declinazione particolare dell'*amministrazione di risultato*: e questo, secondo l'elaborazione più attenta della dottrina degli ultimi lustri, riporta a un'accezione nuova e ulteriore del principio di legalità amministrativa: visto non più soltanto, nel suo nucleo comunque indefettibile, come limite di tassatività e finalità all'attività amministrativa, ma ormai anche come sollecitazione alla realizzazione effettiva dell'ordinamento di diritto pubblico. Insomma una nuova legalità amministrativa, dal carattere più sostanziale.

In questa visione, diviene centrale che l'azione dell'amministrazione raggiunga il *risultato* (appunto, l'*amministrazione di risultato*) e non si arresti alla verifica del rispetto formale delle procedure o di un modello precostituito: e, per quanto qui ci interessa, si va guardare alla realtà concreta degli assetti previsti dall'ordinamento e dalla pianificazione e strumentazione urbanistica.

L'effettività dell'assetto urbano immaginato viene così ad assumere una dignità finora non considerata nella sua centralità.

Ma perché tutto questo in concreto possa realizzarsi, occorre il concorso attivo, e dunque tendenzialmente il consenso, dell'interessato: e allora si aprono davvero notevoli spazi alla ricerca preventiva di questo consenso; o comunque – lo vediamo con questa norma regionale – alla sua sollecitazione. Questo per la ragione di fondo che, anziché pensare come in passato a un verticale ruolo pubblico interventistico che transita per l'espropriazione, di cui ormai si avvertono tutte le difficoltà, si va a prendere in considerazione, opportunamente, l'interesse del privato a cooperare per l'attuazione del disegno immaginato: il che è ben più ragionevole, per la ragione di base che è la parte non pubblica che davvero dispone o può disporre sollecitamente delle risorse necessarie, dell'iniziativa e della progettualità.

Insomma, uno scenario di coinvolgimento attivo e non più di assoggettamento. Ma anche questo, come il paradigma offerto da questa norma indica, fondato sulle medesime coordinate di base.

In questa prospettiva, l'acquisizione del consenso diviene uno strumento necessario per raggiungere la concretezza del risultato in tempi adeguatamente spediti. La stessa categoria della *rigenerazione urbana* - nuova, almeno nella sua espansione concettuale - postula tutto questo, dando notevole rilievo a risorse, iniziativa e progettualità esterne all'amministrazione. E quale formula più della rigenerazione urbana, del resto, aiuta a comprendere come

il coinvolgimento degli interessati sia centrale e proficuo nella cura dell'interesse generale? Tutto questo significa che, pur a fronte di queste difficoltà interpretative, la via prescelta dal legislatore regionale veneto apre nuovi e positivi orizzonti, dismettendo la strada, spesso improduttiva, del tradizionale *confronto verticale* tra provvedimento e destinatario che rende estranea alla cura amministrativa la naturale tendenza all'utilità del proprietario, considerandola solo da vagliare.

Chiudo dunque questo bel convegno con queste brevi considerazioni, suggeritemi dall'esperienza di magistrato, aggiungendo ai ringraziamenti quelli per chi ha voluto seguirlo: in specie per chi, generosamente, si è attardato a farlo fino a questo momento.

