

Pianificazione urbanistica e concessione edilizia

di **Alberto Predieri**

1. — Per anni, nel trattare l'interpretazione della nostra normativa urbanistica, mi sono trovato in posizione di diversità con quanto veniva detto con grande autorità, lucidità e fermezza da uno dei maggiori giuristi del nostro Paese, Sandulli, che ieri mi ha preceduto; anche per questo avrei ascoltato con estremo interesse la sua relazione, perché in una brevissima conversazione che avevo avuto con lui qualche tempo fa, in previsione di questo convegno, avevo colto un segno di novità nel suo atteggiamento.

L'inquadramento che Sandulli ha dato della normazione sul regime della proprietà, per quanto vedo dalla scaletta della sua relazione, mi sembra coincidere con molte delle annotazioni che avevo proposto dopo l'entrata in vigore della legge 10 del 1977, per quanto riguarda il tema a me assegnato: pianificazione e concessione, come si presentano oggi, dopo l'entrata in vigore della legge 10.

Tutti sappiamo che questa legge è sopravvenuta dopo un lungo travaglio, partendo da una sentenza della Corte Costituzionale (29 maggio 1968, n. 55) di cui Sandulli era stato non solamente l'estensore, ma anche l'autorevole ispiratore. Su questa sentenza si poteva non essere d'accordo (e io sono tra quelli che manifestò il dissenso); ma essa resta un punto basilare nel lungo processo della normazione urbanistica, che si snoda da almeno centodieci anni, dalle norme sui piani regolatori della legge del 1865 e che — per ora — è arrivato alla legge 10/1977.

Non potrei ripercorrere neppure per sommi capi questo pro-

cesso, talmente importante nella storia delle istituzioni delle nostre società fortemente urbanizzate, condizionate e plasmate dal fatto che maggioranze sempre più larghe di abitanti vivono in città che le città — sino ad oggi — continuano ad espandersi e a concentrare popolazione, che queste concentrazioni e gli spostamenti di persone che li promuovono (ricordiamo che, negli anni dell'espansione economica in Italia si sono spostati circa 12 milioni di abitanti) portano tali perturbazioni e traumi da imporre l'intervento dello Stato e dei mezzi legislativi e amministrativi del suo apparato.

Questo intervento, causato dai fatti e dai mutamenti di fondo socioeconomici, a sua volta diventa causa di altri cambiamenti in una continua interazione, che modifica i dati economici, incidendo su rapporti di proprietà, e alterandone la fisionomia sino ad arrivare allo stato odierno della conformazione di una proprietà fondiaria diversa da quella che essa stessa era stata e diversa anche da altri tipi di proprietà. La proprietà fondiaria è, da tempo, ma oggi ancor più profondamente, una proprietà pianificata secondo scelte non affidate al proprietario. Pianificare significa scegliere, determinare i propri obiettivi. Il fenomeno di fronte a cui noi oggi siamo assuefatti è che il proprietario di beni immobili non può determinare i propri obiettivi, non può pianificare, non può scegliere: è pianificato, non pianificatore: la sua è una proprietà sicuramente diversa da altri tipi di proprietà.

A questa situazione siamo arrivati sotto una serie di pressioni. Uno Stato, un apparato pubblico si muove per due scopi fondamentali: la tutela di un minimo di ordine pubblico e la necessità di garantire un determinato processo economico. Il giorno in cui è turbato il processo economico e l'ordine pubblico, l'apparato interviene con i meccanismi giuridici.

Dopo la rivoluzione industriale, si è verificato un fenomeno di urbanizzazione e di conseguenza la necessità di evitare che essa raggiungesse delle punte gravi che potessero mettere in causa l'ordine pubblico dello Stato — di quello Stato —, e la possibilità di mandare avanti quel processo economico che era conaturato allo Stato, sempre di quel tipo di Stato.

In un primo momento l'apparato pubblico ricorre ai poteri di polizia, intesa nel senso più ampio, imponendo alcune limitazioni.

La legislazione urbanistica nasce come un minimo di regolazione sanitaria che interferisce nel modo e nelle tecniche di costruire e indirettamente nella forma stessa del paesaggio: attraverso una sequenza di meccanismi si viene ad incidere anche nella fisionomia del Paese, nella cultura dell'ambiente.

Basta ricordare il paesaggio suburbano della Gran Bretagna, la serie di case unifamiliari ad una certa distanza, primo esempio di una proiezione nell'ambiente di una legislazione sanitaria e urbanistica embrionale, che dopo cinquanta o cento anni dà una impronta al Paese e al modo di vivere.

Le limitazioni poste al proprietario per ragioni di sanità e di viabilità si presentano, all'inizio, come deroghe dell'archetipo della proprietà tradizionale; il proprietario può fare quello che vuole, salvo talune eccezionali limitazioni. Ma via via le limitazioni crescono, sino a che la serie dei limiti imposti e dagli interventi dei poteri pubblici e, insieme, da esigenze tecniche, impongono mano mano una diversificazione e specializzazione di aree, uno zoning o azzonamento; arriviamo alla legislazione urbanistica (per usare la nostra imprecisa terminologia; altri Paesi più correttamente parlano di *zoning*, di *land use*, di *town and country planning*) in cui scompare l'archetipo, i limiti sono tanti e tali che la loro somma è oggetto del coordinamento affidato al potere pubblico, che presceglie esso le destinazioni, cioè determina lo azzonamento e la diversificazione delle aree, secondo interessi sopraindividuali, togliendo ai singoli il potere di prescegliere la destinazione.

Queste normative sono conseguenza di interessi, di pressioni, di mutamenti di forza e di cultura: cercano di conciliare interessi privati e bisogni collettivi, di ottenere alcuni vantaggi di scelta collettiva senza volere e poter abolire la proprietà privata dei suoli, con un compromesso che non nega a proprietà privata, ma che ne modifica il vecchio contenuto, secondo esigenze nuove per interessi superiori che sono quelli che l'ordinamento impone ai proprietari, per la sua autodifesa e per la sua logica di svi-

luppo che, anche nei regimi a proprietà privata, diventa la ragione di Stato, contro talune forme di proprietà che le forze sociali e proprietarie che promuovono lo sviluppo, considera come sorpassate. Le norme sono frutto di tensioni e a loro volta ne causano altre; in parte appaiono come fatti culturali di minoranza e di avanguardia, certamente incontrano per lungo tempo vischiosità e resistenza; ognuno di noi della vecchia generazione ha visto cambiare l'atteggiamento della gente, il modo di pensare, la proprietà.

Anni fa, quando ho cominciato il mestiere di operatore giuridico, vedevo della gente che ululava perché non poteva costruire sul terreno, di cui si sentiva proprietario pieno, « quiritario ». Oggi nessuno ragiona in questi termini: ovviamente lo scontento dei proprietari che non possono costruire c'è: ma tutti sanno (e accettano) che non possono fare le scelte da soli, sanno che queste scelte vengono fatte dal potere pubblico. La pianificazione ad esso affidata è un fatto che sostanzialmente dobbiamo considerare accettato: in questo caso è inevitabile la concettualizzazione e sistemazione legislativa a cui siamo arrivati, così come è inevitabile aspettarsi che l'area di scontro degli interessi venga spostata all'interno del processo pianificatorio. In altre parole, che il potere pianifichi e azioni è ormai recepito: come, e a favore di chi, è il terreno di collisione fra gli interessi opposti.

2. — Pianificazione è un'indicazione molto vaga, imprecisa, l'interrogativo che si pone sempre e comunque diventa: perché si pianifica, come si pianifica e che cosa si pianifica.

Pianificare vuol dire regolare l'uso della risorsa territorio in relazione ai bisogni. Vi è dunque una serie di scelte comparative ma, almeno per il nostro Paese, a monte vi è un problema da evitare, lo spreco del territorio. Esso è una risorsa (perché è destinato ad interessi generali), caratterizzata dal fatto che oggi è scarsa. Il problema della disciplina urbanistica come regolazione dell'uso degli spazi non esisteva quando ci trovavamo di fronte a spazi infiniti o per lo meno amplissimi rispetto a bisogni limitati.

Quando l'industrializzazione fa aumentare a dismisura le esigenze di urbanizzazione, le ipotesi pensabili sono due. O abbiamo i grandi spazi dell'Unione Sovietica, Stati Uniti, Canada, Brasile, e via dicendo e allora il problema della risorsa finita non esiste ancora, oppure abbiamo i piccoli spazi dei vecchi Paesi come l'Italia, e allora sorge il problema dell'evitare lo spreco.

Le linee di un pianificazione territoriale si articolano su tre direttrici fondamentali. La prima è quella della sottrazione della facoltà di decidere al privato; quelle facoltà che erano del privato diventano pubbliche. La seconda è l'emergere faticoso, e discusso, di una serie di regole sul potere pubblico, quali organi siano competenti a decidere (potere pubblico può avere una pluralità di significati: il Prefetto, il Consiglio circoscrizionale, la Regione, il Ministero dei lavori pubblici, e via dicendo).

La terza direttrice è come operino questi poteri: con discrezionalità totale, assoluta, o limitata, e da chi e a quale livello sono (problemi perennemente aperti e in discussione): e sono quelli che costituiscono, in larga misura, la frontiera più recente, e cioè la formulazione di alcune regole per usare un bene di interesse pubblico come è il suolo. Pensiamo agli standard, ad esempio: non ci sono solo gli standard, ci sono le norme di blocco che stabiliscono che non si può costruire a meno di trecento metri dal lido marino e via dicendo. Il meccanismo non si riduce solo a questo; va ben oltre e si sostanzia nel programmare un certo tipo di espansione o di non espansione o di risanamento.

In un sistema di economia mista, tutte queste regolazioni sono estremamente difficili e complesse: se tutto fosse di proprietà collettiva e la pianificazione fosse una pianificazione interna all'apparato, i problemi sarebbero, almeno da questo punto di vista, semplificati. Ma anche in caso di economia collettiva, resta il problema di chi pianifica, perché si pianifica, in quale modo si pianifica: e accanto ad un problema di scelte c'è un problema di costi.

3. — Nel sistema italiano, come in quello di tutti i Paesi ad economia mista, il problema dei costi ha un'importanza ancora maggiore: non si possono risolvere i singoli problemi con la

sola spesa pubblica, perché essa non ha un'alimentazione tale che consenta di raggiungere determinati fini. Basta ricordare che tutto il nostro meccanismo di pianificazione urbanistica, cioè del sottrarre con mezzi giuridici determinate facoltà ai privati, è basato su una deficienza di mezzi finanziari; se lo Stato avesse le disponibilità per poter espropriare, il risultato sarebbe raggiunto in altro modo (così come se il potere avesse la forza per eliminare la proprietà privata). Dal momento che la nostra Costituzione consente l'esproprio solo con indennizzo, gli espropri generalizzati e gli interventi nei centri storici basati su espropri non sono pensabili. Nel nostro sistema il problema economico diventa condizionante da due punti di vista. Il primo è che lo Stato può risolvere eccezionalmente i problemi in termini di espropriazione e di acquisizione di beni; normalmente deve ricorrere, in via vicaria e sussidiaria, a norme giuridiche che danno vita ad un sistema misto di cosignorìa tra pubblico e privato. Il secondo è che gli investimenti per la trasformazione del suolo e l'edificazione sono in parte pubblici, in parte privati, anche qui con un sistema misto.

Per tornare al primo aspetto, lo Stato non espropria la proprietà, ma la configura in altro modo, cioè scorpora le scelte decisionali e lo *jus aedificandi*.

L'edificabilità, o in genere la trasformazione dei beni immobili, è determinata dalle scelte della pianificazione spaziale e temporale (programmi pluriennali di attuazione). Non vi è situazione giuridica di edificabilità se non vi sia stata destinazione nello strumento urbanistico spaziale: che però per l'art. 13 della legge 10/1977 è presupposto necessario ma non sufficiente perché la fattispecie, o la situazione dell'edificabilità venga costituita o formata. Chi la forma è il programma pluriennale di attuazione, che rende edificabile ciò che edificabile non era; perché l'edificabilità giuridicamente non esiste se non è formata dal potere pubblico con l'atto terminale dell'ultimo procedimento previsto dalla legge. Non basta l'atto terminale del procedimento di pianificazione spaziale, non basta nemmeno l'atto terminale del procedimento di programmazione temporale di attuazione, è necessario il provvedimento concessorio che abilita il proprietario all'edificazione

o alla trasformazione, aggiunge a quello che aveva, la situazione dell'edificabilità che prima non esisteva e che viene concessa.

Quando la facoltà di scelta non esiste, il meccanismo per cui un proprietario può fare qualche cosa, è sostanzialmente un meccanismo di concessione. Lo era — per me — già con la legge del 1942; lo è oggi perché il legislatore ha posto in materia più precisa gli stessi principi che si potevano ricavare da una analisi strutturale di 10-15 anni fa. Ma lasciamo il passato e vediamo la situazione odierna.

Concessione che è tale non solo perché così vien definita dalla legge (e anche l'uso del termine ha il suo significato, soprattutto se teniamo conto del significato innovativo che si è voluto dare alla legge rispetto alla sentenza 55 della Corte Costituzionale), ma perché la struttura della formazione progressiva della nuova situazione, attraverso i piani spaziali, e i piani temporali, per cui viene costituita una edificabilità che prima non esisteva, è tipicamente concessoria. Derivano da questa concessione una serie di importanti corollari. Ad esempio in caso di espropriazione non si può indennizzare un carattere edificatorio che il bene di per sé non ha, e se ha, lo acquista in forza del piano con un *plus* che per legge (art. 38 legge urbanistica) non può essere indennizzato.

La proprietà non ha vincoli all'edificabilità perché l'edificabilità naturale non esiste, cioè non è riconosciuta nel mondo giuridico. Non esiste quindi un problema di indennizzare i vincoli; così non si pone più quello della durata dei vincoli, perché la proprietà privata dello *jus aedificandi* è solo suscettibile di acquistare, non di perdere quel che non ha.

Non diversamente avviene per l'incidenza delle nuove previsioni *in itinere*, e quindi per le misure di salvaguardia: la regola diventa che l'edificabilità non si forma sino a quando non vi è il PPA, e quindi sia che il piano urbanistico vi sia o non vi sia, o sia in corso di variante, mai può essere rilasciata concessione se non è operativo il PPA; non v'è bisogno di ricorrere alle misure di salvaguardia per impedire l'edificabilità perché si deve negarla (o non sospendere la decisione) in mancanza di PPA; le misure di salvaguardia hanno un loro effetto solo quando ci sia possibilità di rilascio di concessione senza PPA all'interno della

macchina di pianificazione, per impedire l'operatività di norme pianificatorie soggette a revisione.

Posso continuare: tutta l'ottica viene modificata: il piano urbanistico non è più un sistema di vincoli pianificatorio, ma un sistema di concessione. Esso può essere formato con procedimenti progredienti che partono dall'inesistenza dello *jus aedificandi* e che, con successivi procedimenti partecipativi che valutano fini e mezzi disponibili, lo determinano pubblicamente (vorrei ricordare su questo la legge piemontese 56/1977) dando pubblicità ai presupposti delle concessioni che avvantaggiano taluni proprietari, mentre non danneggiano altri.

In conclusione, non v'è edificabilità se non data dal pubblico potere, non v'è scelta se non effettuata dal potere pubblico; il proprietario non può — senza concessione — modificare il proprio suolo. Ma la posizione del proprietario (privato del potere di decidere, privato dello *jus aedificandi*, ma fornito in via esclusiva del potere di godere i vantaggi delle scelte edificatorie perché la concessione può essere data solo ed esclusivamente al proprietario, al titolare di un diritto o di una relazione qualificata col bene in riferimento a quella determinata concessione) consiste nel compromesso economico-istituzionale fra esigenze di governo del territorio e conservazione della proprietà privata, accolto dal nostro sistema, che mantiene una proprietà che non ha più caratteristiche di proprietà attiva, cioè una proprietà che non può decidere la sua sorte, ma può avere dei benefici. Il proprietario pur dovendo subire le scelte altrui gode dei privilegi se le scelte gli sono favorevoli: la sua posizione si avvicina a quella di un'azionista che non appartiene ad un gruppo di maggioranza. Costui non decide la politica della società, né partecipa alle scelte e alle pianificazioni imprenditoriali riservate agli organi societari: se la società ha degli utili conseguenti a quelle scelte, l'azionista ne trae i suoi vantaggi, in dividendo o in aumento di valore della sua quota azionaria.

Analogamente il proprietario fondiario non ha possibilità di scelta, diventa un proprietario passivo, che ha solo dei benefici, ma non decide, mentre colui che assume la decisione, nel nostro caso, è il potere pubblico.

4. — Il pernio del meccanismo decisorio in materia di pianificazione sul territorio è il sottosistema degli enti locali, (sottosistema rispetto al sistema costituito dall'intero apparato della Repubblica), ormai competenti in materia in quanto tutta una serie di poteri è stata loro trasferita, salvo quelli rimasti allo apparato centrale per direttive pianificatorie (se mai vi saranno) o certe strutture portanti, ad esempio gli impianti autostradali o ferroviari.

La proprietà immobiliare nel sistema della Costituzione italiana è caratterizzata dunque dall'essere regolata e conformata dal potere locale. Il governo del territorio come processo economico condizionante altri processi economici produttivi è affidato al potere locale; è una forma di governo democratico-rappresentativo, di democrazia urbana, in un certo senso. Di conseguenza, da questo punto di vista, il nostro sistema registra (anche nell'ambito dell'apparato) uno spostamento di potere considerevole, perché il compito dell'apparato centrale e statale è passato ai sottosistemi locali, salvo che per la formazione dei principi legislativi: ma questi istituiscono la proprietà come conformata volta a volta dal potere locale, salvo quelle regole d'uso (di nuovo cito ad esempio gli *standards*) che regolano il concreto modo di conformare, non la essenza della conformazione, che avviene con le scelte pianificatorie.

È il nostro sistema, questo. In altri ordinamenti di economia mista si sono trovati altri metodi di compromesso; ad esempio quelli dei « diritti di sviluppo » di taluni stati nordamericani o quello francese del riconoscimento di una volumetria minima per ogni metro quadrato, con conguagli fra i proprietari a cui gli strumenti pianificatori danno più del minimo o quelli ai quali non danno neppure il minimo.

In ogni caso vi è lo stesso travaglio, le stesse tensioni di fondo; e vi è la stessa necessità di scegliere caso per caso, con i singoli piani che non possono non essere atti pianificatori degli enti locali.

La differenza fra i metodi ricordati e il nostro, è proprio nella configurazione generale data dalla legge statale, che non intro-

duce correttivi allo spostamento del centro di gravità dei processi pianificatori sugli enti locali.

È chiaro che questi poteri pongono il problema di chi fa decidere gli enti locali, quali pressioni si scaricano su essi. Ed ho già detto che esse provengono da tutti gli operatori del sistema, ivi compresi gli stessi proprietari, che restano forti e interessati da un punto di vista socio-economico, anche se non hanno più lo *jus aedificandi*: e sono assai forti — lo vedremo poi — di fronte ad enti locali economicamente deboli, per ragioni istituzionali e congiunturali.

In un regime compromissorio, in cui il proprietario non ha il potere di scegliere, ma ha i vantaggi delle scelte, è ovvio che egli cercherà di influenzare il più possibile le scelte dell'ente locale; vi saranno sempre queste continue pressioni che incidono su di esso e consentono di recuperare quel che è stato perso in diritto.

D'altra parte in un sistema di pianificazione, perché possa essere tale, è indispensabile che l'ente pianificatore sia in grado di fare eseguire effettivamente il suo piano: e qui le debolezze economiche e finanziarie hanno tutto il loro peso. Gli interessi economici quando premono, lo fanno usando varie tecniche, minaccia, persuasione, corruzione. Lasciamo da parte queste ultime due. Forse la minaccia è la più importante, e minacciare significa far prevedere un comportamento sfavorevole al posto di uno favorevole, che il premente potrebbe tenere; quindi anche l'adoperarsi per non costruire in quella zona, impedendo una realizzazione del piano che, in molti casi, anche quando si tratta di investimenti pubblici, ad esempio per l'edilizia economica e popolare, non sovvenzionata, non è possibile se non c'è il concorso degli investimenti privati.

5. — Il regime della concessione non riguarda il meccanismo delle scelte, perché queste scelte sono state già fatte prima della concessione con il sistema dei piani spaziali e temporali.

Il nostro Paese, come sappiamo, dovrebbe essere totalmente pianificato, almeno dal punto di vista spaziale, perché nel nostro ordinamento, a partire dalla legge urbanistica del '42 (legge 17

agosto 1942, n. 1150) ogni Comune deve essere dotato almeno del programma di fabbricazione e gli amministratori che non provvedono a regolare il territorio con piani regolatori o programmi di fabbricazione dovrebbero subire pene e la loro inerzia dovrebbe essere riparata con l'esercizio dei poteri sostitutivi. Ma, in pratica, questo metodo « rigido » non è stato mai seguito; ed accanto ad esso, contraddittoriamente, è intervenuta una legislazione che ha introdotto un minimo di pianificazione con un sistema di *standard* sostitutivi, vale a dire quelli previsti dall'art. 17 della legge 765/1967, sempre più coattivi tanto da arrivare, con la legge 10 del 1977, al blocco di tutte le costruzioni al di fuori dell'esistente.

Nell'attesa della pianificazione, il regime della proprietà resta lo stesso che ho ricordato poco fa, con la differenza che la concessione non si inserisce come ultimo atto di una sequenza pianificatoria che la rendono necessaria e dovuta, ma assume essa stessa valore pianificatorio e costituisce l'unico atto che forma la situazione di edificabilità.

6. — Nel sistema di pianificazione spaziale e temporale il programma pluriennale costituisce un incontro fra le esigenze di governo del territorio, il compromesso con le posizioni proprietarie (in quanto l'edificabilità non è concedibile se oltre alla pianificazione spaziale non sia sopraggiunta quella temporale che rimuove il regime di blocco totale di tutto ciò che non rientra nel PPA) e il governo delle disponibilità finanziarie per gli investimenti del sottosistema del potere locale e quelli dei proprietari.

Il programma pluriennale diventa lo strumento principe della attuazione della programmazione, che consente un ruolo propulsivo all'ente locale, pur tenendo conto che esso si trova ad agire con due condizioni strutturali e congiunturali negative. Strutturale è il fatto che in un sistema di economia mista non è l'apparato pubblico e tanto meno il Comune quello che ha in mano le leve del controllo degli investimenti. Congiunturale è la situazione di dissesto delle finanze comunali per cui anche quella parte di investimento che può essere manovrata attraverso la struttura

pubblica, in realtà è di difficile manovra: non è attuata in linea autonoma dal Comune, ma da un qualche altro ente (Regione, cassa DD. PP., enti pubblici finanziatori).

Cosicché il sistema del governo approvato dal potere locale è valido se vediamo il Comune inserito nel sistema di potere regionale-locale, ma subisce distorsioni tanto per gli interventi statali al di fuori del PPA, quanto per la mancanza di leve creditizie che consentano almeno una partecipazione al controllo degli investimenti.

Le prime esperienze hanno dimostrato, come era logico, che è indispensabile procedere ad un coinvolgimento di coloro che hanno disponibilità ad investire: si sta delineando una prassi amministrativa (che troverà supporto in leggi regionali) per cui prima di fare un programma pluriennale bisogna procedere ad un censimento per trovare chi è disposto ad attuare l'indirizzo pianificatorio. Questo meccanismo, risulta, ha i suoi pericoli: chi è disposto a muoversi in questo campo è anche disposto a premere perché i suoi interessi vadano avanti. Quindi le scelte del programma pluriennale corrono il rischio di dipendere da questa volontà e di indirizzarsi là dove essa esiste e concretamente opera, con la conseguenza che il programma pluriennale attua una razionalizzazione di scelte che, da un punto di vista sostanziale, non vengono fatte nell'ambito comunale, ma da parte di chi investe, non diversamente da quello che avveniva e può avvenire tuttora nelle scelte spaziali degli strumenti urbanistici. Addirittura, mentre alcune scelte territoriali possono essere mantenute anche contro una serie di interessi economici dalle amministrazioni comunali che le sanno difendere, è molto più difficile che una reale funzione di blocco ad una espansione disordinata o ad un uso non corretto del suolo e del territorio sia effettuata nella fase attiva del piano pluriennale.

In questo caso, infatti, non sono le misure di blocco, né la demolizione, né l'art. 41 legge urbanistica 1150/42 sulle sanzioni, né la confisca che possono servire per evitare possibili errori di una certa manovra di investimenti, dato che il nostro sistema di pianificazione degli investimenti è assolutamente embrionale. Nella realtà, è stato dato all'ente locale un ruolo, con

ogni probabilità superiore alle sue effettive possibilità, cioè, una volta di più, si è vista la razionalizzazione formalistico-giuridica, ma non è stato provveduto a modificare il reale peso del sottosistema locale, che pur deve provvedere alla conformazione delle proprietà, con il rischio di un canale informale di pressione e di interessi che non è parallelo ma addirittura condizionante i procedimenti formali di scelta e di pianificazione, dai quali discendono i benefici per chi ha ottenuto l'edificabilità. Ed è qui che i dubbi sulla rispondenza alla costituzione del meccanismo che privilegia troppo coloro i quali hanno le concessioni sono legittimi.

Il metodo seguito dal legislatore è perfettamente congruo e costituzionalmente corretto, quando affermiamo che nessuno ha lo *jus aedificandi*: diventa assai meno congruo quando affermiamo che qualcuno edifica e qualcun'altro no, secondo scelte che privilegiano al massimo chi costruisce un grattacielo e penalizzano comparativamente chi viene espropriato per assicurare gli spazi di uso pubblico, magari necessari perché c'è quel grattacielo, per spingerci al limite. Certamente, la penalizzazione di cui parlo è relativa al vantaggio dell'altro proprietario; in assoluto nessun proprietario possiede uno *jus aedificandi* e quindi nessuno perde nulla, perché non lo ha: ma c'è chi acquista nuove situazioni e chi non le acquista e, comparativamente, sta peggio o è penalizzato, per tornare ad usare la parola di poco fa.

La pianificazione territoriale consiste non nell'uguaglianza, ma nella diversità di trattamento. Si fanno delle scelte e queste scelte sono differenziate; al di fuori di questo metodo non c'è pianificazione nel territorio. Vi potranno essere pianificazioni egualitarie in altri settori, vi potranno essere fini egualitari — in astratto — (ad esempio garantire ad ogni cittadino tot metri cubi di casa); ma il territorio, proprio per raggiungere questi fini, verrà sempre pianificato in modo diverso, un'area per il verde agricolo, una per insediamenti edilizi, una per servizi sociali e via dicendo. Il problema resta quello della « indifferenza » o dei correttivi.

7. — L'istituzione del programma pluriennale ha il merito di imporre una verifica di coerenza fra previsione e realtà di inve-

stimenti, bloccando ogni iniziativa di edificazione sino a quando non vi sia la possibilità reale di investire nelle infrastrutture e nella edificazione. Ciò in pratica imporrà di ridimensionare le scelte fatte, e di consentire che vadano avanti solo quelle scelte, cioè, che hanno la capacità di essere sostenute con una determinata spesa pubblica per le infrastrutture pubbliche, con l'apporto di forze economiche private.

Se la spesa pubblica (che non è conseguente ad entrate del comune, perché quella comunale è finanza di trasferimento) pone l'esigenza del raccordo fra spesa e piani regionali e programmi comunali, con una doppia intersezione nella pianificazione spaziale prima e temporale poi, per la spesa privata il modello che costituisce oggi il punto terminale della catena di pianificazione-concessione è la convenzione.

Nel nostro sistema il meccanismo delle scelte è pubblico, le determinazioni del tempo di attuazione delle scelte sono pubbliche, mentre l'attuazione tende ad essere di fatto o concordata o convenzionata di diritto con il privato.

Quindi — di nuovo — scelte non del proprietario, vantaggi al proprietario, a condizioni che esista questa formula sostanzialmente di compromesso, tra il potere che decide e il potere di chi, non avendo possibilità di decisione, mantiene un certo tipo di vantaggi. E, di nuovo, anche in questo caso pubblicità e trasparenza che nella convenzione si può realizzare, per riprendere gli accenni che facevo poco fa, alla ricerca di un governo democratico del territorio.

In un ambito istituzionale è preferibile che le decisioni vengano prese da un ente locale amministrativo rappresentativo piuttosto che da gruppi di potere, privati od occulti che per le scelte del territorio non hanno nessuna legittimazione. Ma rimedio ai processi occulti è la pubblicità dei procedimenti e l'inserzione nei procedimenti formali di contributi partecipativi; solo la pubblicità riduce le previsioni patologiche, evita o riduce le corruzioni e le minacce di cui ho parlato prima. Quindi — e questo dovrebbe essere il compito del subsistema locale, con le leggi delle regioni, i regolamenti e la prassi dei comuni — massima pubblicità alle scelte, dall'inizio alla fine della sequenza pianifi-

catoria, dal primo apparire di un disegno di piano all'attuazione edificatoria. Quindi, modificazioni profonde dei procedimenti previsti dalla legge urbanistica in cui prevalgono le posizioni tecnocratiche e le tutele dei proprietari, della proprietà « vincolata » dal piano, come opposizioni, osservazioni, ecc. Da questi procedimenti si deve passare ad un nuovo tipo di procedimenti che partono dal presupposto che il proprietario, in tema di edificabilità, nulla ha e che, se ha, lo ha dal potere pubblico, e quindi con tutte le valutazioni e cautele che la concessione richiede, come luogo di aggregazione di interessi superindividuali che necessariamente (per il nostro sistema, per il nostro compromesso) sono vantaggiose anche (e più) per il privato.

Quindi, valutazioni generali, corali del perché concedere — meglio e prima — del perché scegliere un certo modello previsionale (da cui deriverà la concessione, come atto dovuto o vincolato). Quindi, tutela degli interessi collettivi e diffusi, in ogni momento, dalle discussioni sui progetti di piano, ai ricorsi contro i piani e le concessioni. Quindi, in sostanza, la ricerca di forme di governo del territorio che siano forme di democrazia urbana. Ma è necessario vedere con quali strumenti nella completezza di un sistema, nella partecipazione di tipo rappresentativo e non rappresentativo, nel modo di gestire gli incontri di forze sociali, economiche, politiche, si riesca a trovare una determinazione che non sia una copertura formale e non costituisca potere solo di apparato, che si sostituisce al potere economico, o meglio che si allea nella spartizione. Nel sistema misto e pluralista la co gestione del potere è la regola: tutto è codeterminazione, cosignoria, copianificazione, colegislazione, compromesso: e all'infuori della collaborazione di questo tipo, non c'è che il veto reciproco, la paralisi e la piccola economia brada e le istituzioni dell'economia brada.