

Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante

di Daria de Pretis

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2010)

1. Il meccanismo di semplificazione urbanistica predisposto dal legislatore statale nel decreto collegato alla manovra finanziaria 2009 a corredo del piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni degli enti locali (art. 58 d.l. 112/2008) lede le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, e è quindi incostituzionale. In base ad esso, l'inclusione di un bene nel piano avrebbe dovuto produrre un duplice effetto: variare automaticamente il piano regolatore e sottrarre la variante alla verifica regionale di conformità. Effetto del quale già i primi commentatori non avevano mancato di mettere in evidenza i rischi per il territorio, oltre che la dubbia costituzionalità dal punto di vista dell'invasione delle competenze regionali.

E infatti la Corte giunge alle sue conclusioni di incostituzionalità attraverso due passaggi: la riconosciuta inerenza della previsione alla materia “governo del territorio” e l'affermazione del suo carattere di norma di dettaglio. Non entra invece, la Corte, nel merito della questione sostanziale della tenuta costituzionale degli effetti urbanistici automaticamente prodotti dall'inclusione di un bene nel piano delle alienazioni e valorizzazioni, ove un meccanismo di semplificazione dello stesso tipo dovesse in ipotesi essere contemplato in una legge regionale.

L'art. 58 del d.l. 112/2008 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008), oggetto della dichiarazione parziale di incostituzionalità, prevede che regioni, comuni e altri enti locali individuino, in un “piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari” da allegare al bilancio di previsione, i beni immobili ricadenti nel loro territorio che, non essendo strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, possano essere valorizzati o dismessi (primo comma).

Al secondo comma dell'art. 58 si prevede l'inserimento nel piano comporti due ordini di conseguenze: la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile e la definizione della loro destinazione urbanistica. Questa prima parte del secondo comma sopravvive alla pronuncia della Corte, mentre è travolta dalla dichiarazione di incostituzionalità la seconda parte, ovvero la previsione che “la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale” ed ancora che la variante “in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni”, pur dovendo essere comunque richiesta ed effettuata, la verifica di conformità, entro trenta giorni dalla richiesta “nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi”.

Di conseguenza, mentre resta salvo l'effetto del piano di riclassificazione dei beni come beni del patrimonio disponibile e di indicazione del particolare "destino" urbanistico del bene (art. 58, secondo comma, prima parte, esclusa dalla declaratoria di incostituzionalità), l'effettiva variazione della destinazione urbanistica secondo le indicazioni del piano delle alienazioni potrà realizzarsi solo se saranno seguite le ordinarie procedure di variante, ovvero, per il caso in cui il legislatore regionale ritenesse di intervenire, le procedure che le singole regioni, nell'esercizio dei loro poteri di disciplina della materia del governo del territorio, decideranno di riservare a queste specifiche trasformazioni della destinazione urbanistica dei beni degli enti locali da valorizzare anche mediante alienazione.

La ragione per la quale la Corte cost. ritiene incostituzionale la previsione statale è, come anticipato, che essa invade l'ambito delle competenze legislative regionali nella materia del governo del territorio, spingendosi oltre il limite che il legislatore statale è tenuto a rispettare nella definizione di criteri e principi delle materie a competenza ripartita (art. 117, comma 3, Cost.). In questo senso, del resto, l'avevano principalmente censurata le Regioni ricorrenti, solo talune delle quali (Piemonte e Toscana, per esempio) avevano incidentalmente adombrato, nelle loro impugnazioni, accanto all'argomento principale del carattere di dettaglio della previsione statale, anche il tema della compressione dei poteri regionali di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e di verifica della conformità dei piani urbanistici comunali agli strumenti urbanistici regionali sovraordinati.

La sentenza è di interesse da almeno due punti di vista. In un primo senso per quanto afferma sull'ambito della materia "governo del territorio", sia nella sua relazione con altre materie con le quali interferisca, sia, con riferimento al contenuto della stessa materia del governo del territorio, per quanto attiene alla definizione in essa della linea di confine fra lo spazio riservato rispettivamente alla legislazione statale di principio e alla legislazione regionale di dettaglio.

In un secondo senso la pronuncia rileva per le conseguenze che comporta non soltanto sulla manovra su cui interviene - della quale la previsione urbanistica costituiva un elemento se non decisivo certamente assai importante a presidio della sua efficacia immediata, proprio per questo subito utilizzato da molti comuni - ma anche su normative successive che, prima e dopo la declaratoria di incostituzionalità, alla medesima norma (art. 58, secondo comma) si richiamano.

2. In una prospettiva strettamente urbanistica, la previsione dichiarata incostituzionale comportava come detto due distinti effetti, e cioè che la destinazione urbanistica impressa dal piano di alienazione e valorizzazione avrebbe costituito variante automatica del piano regolatore comunale e che essa non sarebbe stata subordinata alla verifica regionale di conformità con i piani provinciali e regionali.

Che una norma di questo tipo presenti profili attinenti al governo del territorio, non è dubitabile. Che tuttavia tale inerenza valga senz'altro ad attrarla nell'ambito della stessa materia, anche a dispetto della sua collocazione in una disciplina espressamente orientata a finalità di coordinamento della finanza pubblica e di valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali, può apparire - ancorché certamente condivisibile - meno indubitabile, soprattutto in tempi nei quali le esigenze di stabilizzazione della finanza pubblica tendono sempre di più a presentarsi come prioritarie e assorbenti rispetto a ogni altra prospettiva.

Opportunamente dunque la Corte, esaminando la norma che le viene sottoposta, non esita a sottolineare che nella parte censurata assume carattere prevalente la materia del governo del territorio, rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, “avuto riguardo all’effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione”. E chiarisce esplicitamente che la qualificazione vale ancorché la norma sia ispirata a una *ratio* di coordinamento della finanza pubblica e in particolare di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Anche al di là delle finalità più stringenti e impellenti che caratterizzino un intervento normativo, dunque, la circostanza che con esso vengano introdotte misure idonee ad incidere sull’uso del territorio, secondo le modalità e con gli effetti tipici della pianificazione urbanistica, è sufficiente ad ascriverlo, per quella parte almeno, al campo materiale dell’urbanistica, *rectius*, secondo le nuove categorie del Titolo V riformato, del governo del territorio.

Quanto poi alla violazione del criterio del riparto operante nella materia - per cui allo Stato spetta solo il potere di fissare i principi fondamentali, mentre alle Regioni è riservata l’emanazione della disciplina di dettaglio - la pronuncia di colloca sulla linea della giurisprudenza costituzionale sul tema, pensando alla quale si poteva immaginare che sarebbe stato assai difficile per una previsione così netta e dettagliata superare indenne il vaglio di costituzionalità.¹ La declaratoria consegue in particolare al fatto che la previsione “stabilendo l’effetto di variante ... ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità ... introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d’intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale”.

L’invasione dello spazio regionale di regolazione delle procedure urbanistiche, è confermata del resto dalle stesse previste eccezioni all’operatività del meccanismo di semplificazione procedurale, minutamente regolate dalla norma statale (varianti relative a terreni classificati come agricoli o che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal piano vigente) e dalla previsione analitica di scadenze temporali per gli adempimenti in essa prescritti (la verifica di conformità va effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta).

3. Accertata la violazione delle attribuzioni regionali nei termini proposti dalle regioni ricorrenti, e quindi risolta la questione sul piano del necessario rispetto del riparto costituzionale della disciplina della materia, la pronuncia, come detto, non può che arrestarsi davanti al merito della questione della compatibilità sostanziale della soluzione indebitamente assunta dal legislatore statale, che potrà se del caso porsi nei confronti della legge regionale che ne riproducesse in tutto o in parte i contenuti.

Certo ora, sul piano sostanziale, resta da interrogarsi sulla compatibilità costituzionale di una normativa che assegna valore di variante automatica a una decisione pubblica relativa a beni immobiliari orientata principalmente a finalità di cassa. E il dubbio si pone. Il nostro ordinamento è ricco di previsioni che attribuiscono a determinati atti l’attitudine a variare senz’altro il piano regolatore². Si tratta di previsioni discutibili dal punto di vista sostanziale e procedurale, perché l’inserimento “dall’esterno” nel piano di destinazioni decise in funzione

¹ V. fra le molte le sentenze 237/2009, 200/ 2009 e 401/2007. Sul tema v. D. de Pretis, E. Stefani, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in questa *Rivista* 2005, 814.

² Un elenco ragionato ne è offerto in G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, 3° ed., Milano, 2002, 123 ss.

del perseguimento di interessi pubblici “assolutizzati” rappresenta evidentemente una negazione del senso stesso della scelta urbanistica, la quale consiste nella valutazione comparativa e contestuale di tutti gli interessi pubblici da allocare su una certa porzione di territorio, in vista del suo uso ottimale e del suo migliore assetto complessivo. Altrettanto evidente è il *vulnus* alle garanzie procedurali che conseguirebbe all’elisione delle normali procedure di formazione dei piani. I procedimenti di adozione e approvazione dei piani urbanistici rappresentano tradizionalmente il luogo della partecipazione, della pubblicità, della trasparenza e della ponderazione a più livelli delle scelte relative alla disciplina del territorio. La loro complessità – articolata nelle legislazioni regionali secondo un modello sostanzialmente comune – è diretta a garantire tutti questi valori e a compensare al tempo stesso l’estrema discrezionalità che connota le scelte urbanistiche.

Nondimeno, le previsioni richiamate sono per lo più dirette a garantire interessi pubblici a peculiare rilevanza territoriale. L’esempio più significativo è costituito dalla variante *ope legis* conseguente all’approvazione di un’opera pubblica³. Le regole della buona pianificazione richiederebbero che anche la localizzazione di infrastrutture pubbliche venisse operata contestualmente alle complessive scelte di assetto territoriale, attraverso una valutazione integrata di tutti gli interessi a rilevanza territoriale in gioco, e non decontestualizzandola. Tuttavia va riconosciuto che le valutazioni coinvolte nella decisione localizzativa *extra ordinem* non sono disomogenee rispetto a quelle *tout court* urbanistiche; ciò che con il meccanismo della variante *ope legis* viene meno è la contestualità della scelta urbanistica e della scelta allocativa dell’opera pubblica. E anche nei rari casi in cui gli interessi protetti mediante il meccanismo della variante *ope legis* risultano avulsi dal sistema degli valori propriamente rilevanti nella pianificazione territoriale⁴, e quindi certamente poco adatti a costituire presupposto e ragione di una variante urbanistica, la loro promozione attraverso questo meccanismo, pur discutibile, può essere giustificata dal particolare valore, per esempio sociale, dell’intervento, il quale contribuisce a ridurre rischi di possibili abusi.

La finalità della variante automatica del piano urbanistico in funzione della privatizzazione del bene pubblico si presenta, al contrario, già di per sé allarmante. Il suo obiettivo non soltanto eccede il tipico oggetto delle valutazioni pianificatorie e appare del tutto estraneo al novero degli interessi di valenza più o meno direttamente urbanistica, ma si presenta con questi ultimi in potenziale, se non addirittura probabile, contraddizione. Il modo più semplice e sicuro per facilitare la valorizzazione di un bene immobile - in vista della sua alienazione o comunque di un suo uso maggiormente fruttifero per le casse pubbliche – è conferirgli una destinazione urbanistica che lo renda interessante per il mercato, quindi normalmente una destinazione edificatoria, tanto più preziosa quanto meno “coerente” con le previsioni di piano. Col che non può sfuggire il rischio assai concreto di un conflitto fra la logica intrinseca di una buona pianificazione territoriale e la logica della vendita-valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, la quale, specie se ispirata a ragioni venali, tende fatalmente a favorire soluzioni che tanto più sono appetibili per i privati interessati, quanto più sono estranee alla funzione propria della prima (o addirittura in

³ In tema di opere pubbliche, da sempre la legislazione statale, a partire dalla l. 1/1978 fino al vigente t.u. sull’espropriazione (d.P.R. 327) conferito all’approvazione del progetto di un’opera pubblica valore di variante urbanistica o di adozione di variante urbanistica, o quantomeno di presupposto per un procedimento di variante semplificato. Nella stessa linea si colloca anche la previsione della l. 443/2001 in tema di infrastrutture strategiche e di insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, l’approvazione del cui progetto varia automaticamente lo strumento urbanistico.

⁴ Si pensi ad esempio alla l. 104/1992 che assegna valore di variante all’approvazione del progetto edilizio di comunità alloggio e centri riabilitativi per handicappati fisici o psichici (art. 10, co. 6).

conflitto con essa). Il rischio, in altre parole, che l'ente pubblico per ragioni di cassa "venda" destinazioni urbanistiche che facciano rendere di più i suoi beni.

Solo un serio procedimento di variante, con i suoi passaggi e le sue garanzie, può consentire una adeguata ponderazione di tutti gli interessi in gioco, compreso quello, di per sé non privo di rilievo, ma potenzialmente eversivo, della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, e il loro ragionevole contemperamento in funzione del buon governo del territorio.

Dubbi di tenuta costituzionale presenterebbe anche l'eventuale riproduzione nella legge regionale del secondo effetto contemplato dalla norma statale dichiarata incostituzionale, ossia la sottrazione della variante alla verifica regionale di conformità con i piani sovraordinati. Basti ricordare che la Corte ha giudicato incostituzionale una legge regionale che - oltre a emancipare, in linea con quanto previsto dalla legislazione statale (l. 47/1985), i piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale - eliminava l'obbligo del comune di inviare del piano alla Regione per eventuali osservazioni (sent. 343/2005). E ciò sul presupposto che l'obbligo costituisce un contrappeso ineludibile all'abolizione dell'approvazione regionale, al fine di consentire il coordinamento fra livelli di pianificazione e l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi della Regione.

Sembra comunque che le Regioni, dopo la pronuncia in commento, si stiano muovendo con cautela, come mostra anche il fatto che la prima legge regionale approvata, a quanto risulta, dalla Regione Veneto, pur contemplando procedimenti semplificati per l'approvazione di queste varianti, faccia comunque salvo l'obbligo della loro approvazione provinciale.⁵

3. In concreto, le conseguenze della sentenza 340/2009 sono rilevanti e come detto si estendono ben oltre la finanziaria 2009. La prima, ovvia, è che viene travolto un elemento decisivo del sistema predisposto con la manovra. Senza l'eccezionale agevolazione costituita dal meccanismo della variazione automatica degli strumenti urbanistici, le procedure di dismissione si normalizzano e la loro attuazione deve fare i conti con i tempi delle varianti urbanistiche, se necessarie. Come precisa la Corte: "la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti". L'approvazione del piano delle alienazioni e della valorizzazioni da parte degli enti continua a comportare la qualificazione dei beni in esso inclusi come beni patrimoniali disponibili, quindi utilizzabili senza vincoli di funzione e immediatamente immettibili sul mercato, ma in concreto un loro utilizzo urbanistico-edilizio difforme rispetto alla destinazione impressa dai piani regolatori comunali potrà avvenire solo a compimento dei ben più complessi procedimenti di adozione e approvazione delle varianti ai piani.

Ancora occorre considerare che la dichiarazione di incostituzionalità è intervenuta dopo che vari comuni, nel corso del 2008 e del 2009, avevano già utilizzato il meccanismo di valorizzazione del loro patrimonio immobiliare e dopo che, per altro verso, la finanziaria 2010 aveva rinviato allo stesso meccanismo dell'art. 58, secondo comma, per la valorizzazione e l'alienazione di altre categorie di beni pubblici (immobili militari) in funzione del reperimento a bilancio di nuove risorse finanziarie (art. 2, commi 189-191, l. 191/2009).

⁵ Art. 35 l. r Veneto 11/2010.

La sentenza investe dunque in secondo luogo direttamente i piani comunali delle valorizzazioni e delle alienazioni già approvati o in itinere, che pre dispiegare in concreto i loro effetti dovranno ora subire le normali procedure di variante oppure, ove ne presentino i presupposti, eventuali procedure accelerate riservate dalla legislazione a speciali ipotesi di modificazione del p.r.g.. Potrebbero per esempio ricadere nella disciplina speciale, ricorrente nella legislazione urbanistica regionale sia pure con presupposti e condizioni differenziate, delle varianti di interesse pubblico.

Un terzo ordine di conseguenze interessa a sua volta, come accennato, la finanziaria 2010 (l.191/2009), pubblicata nello stesso giorno della sent. 340 (art. 2, commi 189-191). In riferimento è a quella parte del provvedimento legislativo che disciplina la valorizzazione e l'alienazione degli immobili militari con l'obiettivo di reperire, attraverso di esse, le risorse necessarie alle esigenze infrastrutturali e alloggiative delle forze armate (oltre che i 600 milioni di euro necessari per risanare il bilancio del Comune di Roma, art. 2, comma 195). A questo fine la norma autorizza Ministero della difesa a promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare nei quali conferire gli immobili, dopo aver raggiunto l'intesa con i comuni in cui essi ricadono. Il decreto Ministro che individua gli immobili da conferire è oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione da concludere con i comuni interessati. E' a questo proposito che la finanziaria (art. 2, comma 191) rinvia espressamente al meccanismo di variante automatica dell'art. 58, comma 2, d.l. 112/2008. In particolare il duplice effetto urbanistico contemplato in quest'ultima previsione viene riferito alla deliberazione del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa, corredato dello schema dell'accordo di programma.

Anche i tempi e le modalità di attuazione di questa parte della finanziaria 2010 appaiono dunque, in conseguenza della sentenza 340/2009, decisamente ridimensionati. E' immaginabile che nelle intenzioni del legislatore delegante l'efficacia del programma di valorizzazione dei beni militari poggiasse anch'essa sulla prospettiva di interventi veloci, garantiti appunto dal meccanismo di immediata fattibilità urbanistica degli interventi da realizzare sui beni militari dismessi. La necessità di attendere invece il compimento del procedimento di variante – fosse anche quello semplificato nei termini di una variante per pubblico interesse – e una certa innegabile aleatorietà del suo possibile esito, rallentano e rendono meno attraenti per i privati interessati le operazioni immobiliari da condurre su tali beni. Chi ne guadagna è probabilmente il territorio, le cui sorti potranno essere più opportunamente decise attraverso percorsi meditati e trasparenti, maggiormente adatti a trovare una mediazione ponderata fra le esigenze di sfruttamento e di conservazione dei beni in questione, nel quadro integrato del complessivo assetto del territorio comunale.

In quarto luogo, la pronuncia ha indirettamente dispiegato i suoi effetti sulle misure per il c.d. "federalismo demaniale", determinando anche a questo riguardo un depotenziamento del medesimo meccanismo di semplificazione, come originariamente previsto nel testo predisposto dal Governo sul modello dell'art. 58, comma 2⁶. Uno dei criteri sulla base dei quali i beni statali sono attribuiti a comuni, province, città metropolitane e Regioni (art. 2, comma 5, lett. b), d. lgs. 85/2010) è quello della "semplificazione". In sua applicazione è stabilito fra l'altro che "i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112".

⁶ Lo si veda in www.inu.it/attivita_inu/download/Federalismo_demaniale/federalismo_demaniale_testoemendato.pdf

Il decreto legislativo sul federalismo demaniale (85/2010) è successivo alla sentenza 340/2009, e il legislatore delegato ha potuto correggerne il testo originario (che prevedeva il rinvio senz'altro all'art. 58), integrandolo con una previsione più articolata. Precisamente vi si prevede ora: che la deliberazione di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa a un'apposita conferenza di servizi a cui partecipano gli enti interessati, "volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica"; che sono espressamente fatte salve "le procedure e le determinazioni adottate da organismi istituiti da leggi regionali, con le modalità ivi stabilite"; che "la determinazione finale della conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale" (art. 2, comma 5, lett b)).

Resta comunque presente, anche nel decreto sul federalismo demaniale, accanto alla previsione che gli enti territoriali possono valorizzare i beni trasferiti anche attraverso la loro alienazione, l'idea che le alienazioni possano essere favorite conferendo ai beni nuove destinazioni urbanistiche. Idea confermata dal fatto che la prevista modificazione dello strumento urbanistico, anche attraverso procedure semplificate, viene espressamente finalizzata ad "assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti" (art. 2, comma, 5, lett. b), d. lgs 85/2000). Con il che si ripropongono, anche per questa normativa, i dubbi sostanziali sull'opportunità di un utilizzo dei poteri di pianificazione del territorio (e in particolare di assegnazione della destinazione urbanistica ai terreni) per "valorizzare" il patrimonio pubblico in vista della sua alienazione, e i timori sui rischi che ne derivano per il buon governo del territorio.