

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni,
Enrico Follieri, Fabio Francario,
Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola,
Aristide Police, Francesco Ricci,
Maria Alessandra Sandulli,
Fabio Santangeli, Giorgio Spangher,
Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

Nell'odierno contesto di grave flessione economico-finanziaria, il territorio rappresenta la sede privilegiata per l'esercizio delle libertà sostenibili e, quindi, elemento di attrattività per capitali ed investimenti. Lo studio evidenzia la stretta connessione fra governo del territorio e sviluppo economico, che presuppone la necessaria correlazione fra certezza temporale del processo di pianificazione e competitività di un sistema territoriale scevro da fenomeni corruttivi. La consapevolezza che la trasformazione del territorio non possa essere ricondotta ad esigenze meramente contingenti, sganciate da politiche insediative e infrastrutturali di lungo termine, rende indispensabile un ripensamento delle coordinate alla luce delle quali orientare la funzione di pianificazione del territorio, partendo anzitutto dalla valorizzazione della ordinata temporale dei procedimenti di piano. Tutto ciò contribuisce a caratterizzare quello attuale come "il tempo della pianificazione".

Fabiola Cimbali, è ricercatore confermato di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Catania, ove ha conseguito anche il titolo di Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo.

Autrice dello studio monografico *La responsabilità da contatto* (Milano, Giuffrè, 2010), ha pubblicato articoli su riviste e saggi in materia di tutela degli interessi legittimi, di azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica, di governo del territorio, di valutazione di impatto ambientale, di accordi con le fondazioni bancarie nell'ambito dei beni culturali, di accordi quadro in seno al codice dei contratti pubblici.

Ha preso parte a diversi progetti di ricerca, è componente del Collegio dei docenti del Dottorato di Ricerca in "Teoria generale del processo" presso la LUM "Jean Monnet" di Bari, del Comitato editoriale e di redazione della rivista giuridica quadrimestrale *Il processo* (Milano, Giuffrè Francis Lefebvre), socia dell'A.I.D.A. (Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente) e dell'A.I.D.U. (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico).

ISBN 978-88-6611-858-9



9 788866 118589

€ 26,00

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*). Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

4
S

F. Cimbali IL TEMPO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE



Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da Roberto Martino e Antonio Barone

FABIOLA CIMBALI

IL TEMPO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE



La Collana

«Quando da bambini, a Calcutta, eravamo intenti nei nostri giochi, non di rado giungeva un bambino più piccolo, che insisteva per unirsi a noi. Fortunatamente avevamo escogitato un modo per risolvere situazioni come queste: lasciavamo che il nuovo arrivato partecipasse al gioco; prima, però, bisbigliavamo nelle orecchie degli altri giocatori le parole di "elè belè". Un elè belè è un giocatore che crede di prender parte al gioco, ma che in realtà partecipa soltanto in apparenza. Tutti, tranne lui, sanno che non verrà preso sul serio. Un goal segnato da un elè belè non è un vero goal [...]» (K. BASU, *L'India e le illusioni della democrazia globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5). Piace anche a noi utilizzare questa suggestione dell'elè belè quale metafora dell'odierna crisi della democrazia, tanto a livello mondiale quanto a livello nazionale. Da qui nasce l'idea di creare un nuovo strumento di "dialogo" su tematiche che coinvolgono trasversalmente il diritto sostanziale ed il diritto processuale, andando talora oltre le tradizionali partizioni tra le varie branche giuridiche. Ciò con l'obiettivo tanto ambizioso quanto doveroso di contribuire a stimolare, attraverso la riflessione giuridica, un rinnovato dibattito sulla nostra democrazia. Il rischio è che la condizione del cittadino possa regredire a quella di un elè belè, convinto di partecipare al grande "gioco" della democrazia dal quale, invero, potrebbe restare escluso. Anche per questo abbiamo voluto caratterizzare la copertina dei volumi di questa nuova Collana con l'immagine del dipinto "Giocatori di palla ovale", 1908, di Henri Rousseau.

Roberto Martino
Antonio Barone

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni, Enrico Follieri,
Fabio Francario, Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola, Aristide Police,
Francesco Ricci, Maria Alessandra Sandulli, Fabio Santangeli,
Giorgio Spangher, Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

FABIOLA CIMBALI

**IL TEMPO DELLA
PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE**

CACUCCI  EDITORE
BARI

Il presente volume è un prodotto del Progetto di Ricerca “CONSENSO E AUTORITÀ. NUOVE FONTI E NUOVI MODELLI DI ESERCIZIO DEL POTERE”, finanziato dall’Università degli Studi di Catania nell’ambito del Piano per la Ricerca 2016-2018, Linea di intervento 2.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

INDICE

CAPITOLO PRIMO

“TEMPO” E “FUNZIONE AMMINISTRATIVA” FRA GARANZIA DI CERTEZZA ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

1. Tempo e funzione amministrativa: premessa sistematica	»	1
2. Tempo e programmazione: piano di indagine	»	8
3. Territorio, prevenzione della corruzione e responsabilità della pubblica amministrazione: sbocchi della ricerca e metodologia di indagine	»	18
4. Il ruolo del tempo nell'attuale sistema amministrativo	»	29
5. Tempo ed organizzazione amministrativa	»	33
6. Svolgimento dell'attività amministrativa e “rischio temporale”	»	37
7. Tempo e procedimenti amministrativi di secondo grado	»	42
8. Tempo e processo amministrativo	»	49

CAPITOLO SECONDO

DALL'URBANISTICA ALL'USO DEL TERRITORIO

1. Il governo del territorio nell'impianto costituzionale	»	55
2. Aspetti evolutivi della legislazione urbanistica in Italia	»	64
3. Il governo del territorio nella legislazione regionale fra principio di sussidiarietà e logica di differenziazione	»	70
4. Pianificazione territoriale, tempo e fattore emergenziale	»	75

CAPITOLO TERZO

“TEMPO” E “STRATEGIA” NELLA
GOVERNANCE DEL TERRITORIO

1. La programmazione del territorio fra certezza temporale ed “amministrazione di risultato”	pag.	83
2. Governo del territorio e programmazione strategica	»	90
3. Il contributo degli enti locali nella pianificazione strategica	»	97
4. “Pianificazione riflessiva” e “pianificazione di comunicazione”	»	103
5. Pianificazione territoriale e consumo di suolo fra integrazione e sussidiarietà	»	111
6. La prospettiva temporale fra consumo di suolo e rigenerazione urbana	»	121

CAPITOLO QUARTO

PROFILI ORGANIZZATIVI E PROCEDIMENTALI
DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

1. Pianificazione urbanistica, semplificazione amministrativa e tecniche organizzative	»	127
2. Uso del territorio e procedimenti di pianificazione	»	134
3. Metodo concertativo e copianificazione	»	137
4. “Processi concertativi” ed accordi di pianificazione	»	142
5. Le forme di partecipazione del privato al procedimento di formazione dello strumento urbanistico	»	149
6. Pianificazione territoriale, sicurezza sostenibile e democrazia partecipativa	»	158
7. La prevenzione della corruzione nella pianificazione del territorio	»	166

CAPITOLO QUINTO

TERRITORIO, *CLASS ACTION* E RESPONSABILITÀ

1. Pianificazione del territorio, controlli e responsabilità pag. 173
2. *Governance* del territorio e modelli di responsabilità » 178
3. Gli elementi costitutivi della responsabilità per esercizio illegittimo della funzione di pianificazione » 185
4. Danno ingiusto e “bene della vita” » 191
5. Pianificazione territoriale e profili di tutela processuale » 196
6. Pianificazione territoriale e tecniche di tutela processuale: *class action* e rispetto della “catena pianificatoria” » 202

CAPITOLO SESTO

USO DEL TERRITORIO E QUALITÀ (TEMPORALE)
DELLA PIANIFICAZIONE

1. Certezza temporale e governo del territorio » 209
2. La qualità della pianificazione: “strategia” e “partecipazione” » 213
3. “Sicurezza temporale” e qualità della pianificazione » 217
4. Governo del territorio, sviluppo sostenibile e competitività del sistema » 219