

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA  
IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

CICLO XXI

IUS10

IL DIRITTO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO TRA ASSETTI TERRITORIALI E  
SVILUPPO ECONOMICO

Presentata da: Tommaso Bonetti

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. Girolamo Scialoja

Chiar.mo Prof. Marco Dugato

ESAME FINALE ANNO 2009

«Del resto, com'è tradizione e come dimostra da sé l'aspetto del paese, una volta questa terra non era tutta circondata dal mare; ma Utopo, che conquistandola dette nome all'isola, chiamata prima Abraxa, e che ne condusse le popolazioni selvagge a quello stato di civiltà e cultura in cui superano ormai quasi tutti gli uomini del mondo, impadronitosene appena, al primo sbarco, con la vittoria, fé tagliar la terra per quindici miglia dalla parte dov'era unita al continente e vi trasse il mare all'intorno».

(TOMMASO MORO, *L'Utopia*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2007, 57)

## INDICE

### CAPITOLO PRIMO

*Il «governo» degli assetti territoriali e lo sviluppo economico: premesse teoriche e metodologiche*

1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: le ragioni e gli scopi dell'indagine.
  - 1.1 «Governo» degli assetti territoriali: una nozione «descrittiva».
  - 1.2 Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e la sua «presunta» centralità nel governo degli assetti territoriali.
  - 1.3 Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e lo sviluppo economico.
2. Metodologia della ricerca.

### CAPITOLO SECONDO

*Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico*

1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: cenni preliminari al contesto di riferimento dell'indagine.
  - 1.1. Il territorio tra diritto ed economia.
  - 1.2. Territori e competitività del sistema.
2. Disciplina urbanistica, governo del territorio e «governo» degli assetti territoriali: il territorio e la sua vocazione economica tra molteplicità di funzioni ed esigenze di coordinamento.
3. Interessi «differenziati», interessi «qualificati», interessi «confliggenti» ed esigenze di competitività nella definizione degli assetti territoriali.

4. Le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica nel diritto del governo del territorio: *a)* «centro di gravità» del sistema giuridico di disciplina del territorio; *b)* strumenti per la realizzazione degli interessi in materia di governo del territorio.
5. Pianificazione territoriale ed urbanistica e programmazione economica. Rinvio.

### CAPITOLO TERZO

*Pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo economico: la costruzione di un sistema e le ragioni di un insuccesso*

1. Urbanistica per piani e urbanistica per progetti nel diritto del governo del territorio: una premessa.
2. Pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo economico nella normativa nazionale: la costruzione di un sistema e le ragioni di un insuccesso tra fattori strutturali e necessario contemperamento con interessi «differenziati», «qualificati» e «confliggenti».
3. I fattori strutturali.
  - 3.1. Lo Stato, le regioni e la crisi del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica tra potestà legislativa concorrente e allocazione delle funzioni amministrative in materia di governo del territorio.
  - 3.2. Il policentrismo «autonomico» frammentato del sistema istituzionale in contrapposizione all'idea «un territorio - un piano»: Stato, regioni ed enti locali e non compatibilità delle dinamiche socio-economiche rispetto alla configurazione delle delimitazioni amministrative.
  - 3.3. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e la loro «intrinseca» inidoneità a cogliere il divenire delle dinamiche socio-economiche: in particolare, *a)* la questione «conoscitiva»; *b)* la questione «temporale»; *c)* la questione «partecipativa»; *d)* la questione «finanziaria».

4. Pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità di sviluppo economico: il necessario contemperamento nella definizione degli assetti territoriali tra lo sviluppo economico e interessi *a)* «differenziati»; *b)* «qualificati»; *c)* «confliggenti».

#### CAPITOLO QUARTO

##### *L'urbanistica per progetti in funzione di sviluppo economico nel diritto del governo del territorio*

1. L'urbanistica per progetti in funzione di sviluppo economico: note preliminari.
2. I programmi complessi.
3. Le società di trasformazione urbana.
4. Gli strumenti della programmazione negoziata.
5. I profili di maggiore criticità dell'urbanistica per progetti nella definizione degli assetti territoriali.
  - 5.1. *segue: a)* a-sistematicità, frammentarietà e precarietà del governo «progettuale» del territorio.
  - 5.2. *segue: b)* le carenze del canone della consensualità nel realizzare le condizioni per lo sviluppo economico.

#### CAPITOLO QUINTO

##### *Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: le linee evolutive dell'ordinamento tra differenziazione, flessibilità ed esigenze di competitività*

5. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali, esigenze di competitività e sviluppo economico: le linee evolutive dell'ordinamento tra innovazioni e continuità.
6. I soggetti e le funzioni: la differenziazione come paradigma.

7. Gli strumenti: il recupero della dimensione programmatica e la ricerca della flessibilità.
8. Il diritto del governo del territorio e lo sviluppo economico tra ambiguità ed insufficienze. Alcune considerazioni a mo' di conclusione.

## CAPITOLO PRIMO

### IL «GOVERNO» DEGLI ASSETTI TERRITORIALI E LO SVILUPPO ECONOMICO: PREMESSE TEORICHE E METODOLOGICHE

SOMMARIO: 1. Il diritto del governo del territorio e lo sviluppo economico: le ragioni e gli scopi dell'indagine. - 1.1. «Governo» degli assetti territoriali: una nozione «descrittiva». - 1.2. Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e la sua presunta centralità nel governo degli assetti territoriali. - 1.3. Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e lo sviluppo economico. - 2. Metodologia della ricerca.

#### *1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: le ragioni e gli scopi dell'indagine*

La relazione tra l'assetto territoriale e lo sviluppo economico di singoli sistemi è da sempre molto intensa<sup>1</sup>. Così intensa che è difficile comprendere fino in fondo dove risieda la causa e dove l'effetto; quanto, cioè, l'assetto territoriale di un determinato sistema, le scelte che vi stanno a monte e le torsioni cui è continuamente sottoposto siano il risultato di dinamiche e processi economici, anche di più larga scala, e quanto, viceversa, questi siano modellati dalla configurazione effettiva - statica e dinamica - del segmento territoriale di riferimento.

Per di più, a rendere ancor più impenetrabile il quadro contribuisce oggi la dimensione globale assunta dagli scambi e dal mercato<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> «Quello che sto dicendo, in fondo, anche se lo dico con mie parole, fa capo al fondatore della scienza economica moderna, Adam Smith, il quale vedeva una triade: cultura, istituzioni e risorse. Risorse in senso lato, comprendendo così anche le condizioni geografiche, quelle che oggi vengono chiamate anche condizioni geopolitiche, cioè: posizione, accessi al mare, a fiumi che sono una condizione importante per i traffici e per il commercio; poi le risorse in senso più stretto: risorse agrarie, disponibilità di cave e miniere»: così P. SYLOS LABINI, *Lo sviluppo economico moderno*, in *emsf.rai.it* (estratto dall'intervista: *Lo sviluppo economico in una prospettiva secolare*, Napoli, Vivarium, 31 marzo 1993), riflettendo sui tre «elementi fondamentali» per lo sviluppo economico; dello stesso a. si v. anche ID., *Sottosviluppo. Una strategia di riforme*, Roma-Bari, Laterza, 2002; ID., *Problemi dello sviluppo economico*, Roma-Bari, Laterza, 1970, *passim*.

<sup>2</sup> Occorre intendersi, però, sul senso e sulla portata di tale novità: come è stato evidenziato, infatti, «la globalizzazione degli scambi e del mercato, e cioè la presenza di spazi, reti e attori operanti nell'economia globale, è di sempre. Se si esclude la inedita e rigida stretta operata dagli Stati nazionali negli ultimi secoli dello scorso millennio, il sistema degli scambi e dei mercati ha sempre avuto una proiezione globale, parametrata naturalmente alla dimensione del 'globale' delle varie epoche». [...] «Il punto chiave, che oggi ci interessa in modo particolare, non è dunque la dimensione globale delle reti e dei mercati ma il fatto che, saltando la pretesa di esclusiva intermediazione degli Stati nazionali, i diversi attori, fra i quali anche i sistemi locali, vi si rapportano direttamente». In questi termini, M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 9; nonché, con specifico riferimento ai cambiamenti istituzionali che investono, in ragione di tali mutamenti di ordine più generale, il sistema delle autonomie locali, si v. anche ID., *L'innovazione fra centro e periferia. Il caso di Bologna*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Si tratta, con tutta evidenza, di temi di così vasta portata e di tale complessità, che imporrebbero - per tentare di alzare almeno un velo sul loro reciproco combinarsi - un approccio multi-disciplinare<sup>3</sup>; approccio che, tuttavia, esula dal perimetro della presente indagine<sup>4</sup>.

Piuttosto, ciò che qui si tenterà di fare è di indagare, dall'angolo di visuale proprio del diritto amministrativo, due profili intimamente collegati alla tematica più generale di cui si è detto: da un lato, «chi», «sulla base di quali sollecitazioni» e «come» governa il territorio; dall'altro, quanto il sistema di disciplina giuridica del territorio, così come oggi configurato, corrisponda alle esigenze e sia in grado di realizzare le condizioni per lo sviluppo economico dei sistemi territoriali considerati.

Non è, dunque, casuale la scelta di iniziare la trattazione con il passo riportato in epigrafe.

«Utopia» non è solo la descrizione di una società razionale e ben strutturata, ma soprattutto un modello teorico ed astratto di città perfetta, edificata sin dalle sue fondamenta secondo ragione<sup>5</sup>. Non può, quindi, che suscitare interesse la decisione di identificare tra gli atti fondativi di tale *societas perfecta* quello che si potrebbe

---

<sup>3</sup> Molteplici sono, infatti, le prospettive ed i versanti dai quali è possibile osservare tale fenomeno: scienze giuridiche, economiche, sociologiche, politologiche, geografiche, etc. Di conseguenza, la bibliografia in tema, anche non giuridica, è sterminata. Ci si limita, pertanto, ad alcuni rinvii alle opere ritenute più significative nell'ambito delle diverse aree disciplinari: per le scienze giuridiche - oltre a C(ARL) SCHIMTT, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, trad. it. Milano, Adelphi, 2002; ID., *Il Nomos della terra*, trad. it. Milano, Adelphi, 1991 - si leggano M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006; ID., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2005; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003; N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, spec. 85 ss.; mentre, con maggiore aderenza alle tematiche qui trattate, si v. P.P. CARRUS, *Ambienti e competitività delle imprese*, Padova, Cedam, 1998, spec. 111 ss.; per le scienze economiche, D. NORTH, *Capire il processo di cambiamento economico*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2006; ID., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1994; M.E. PORTER, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, trad. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1999; sociologiche, A. BAGNASCO, *Spazio, organizzazione sociale dello*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, Treccani, 2001, *ad vocem*; S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2005; geografiche, A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia globale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2007; per il pensiero politico, P. ZANINI, *Significati del confine*, Milano, Mondadori, 2000; C. GALLI, *Spazi politici*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>4</sup> Del resto, che lo sviluppo economico costituisca uno degli obiettivi supremi del nostro ordinamento, è un aspetto rilevato da tempo dalla dottrina: in questo senso, tra gli altri, V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. GALGANO (a cura di) *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1977, I, 185 ss.; echi di una tale impostazione, seppur in una prospettiva parzialmente differente, sono rinvenibili anche in A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Ed. di Comunità, 1963, ss., per il quale la pianificazione urbanistica si colloca «[...] in un contesto di presupposti economici considerati dalla costituzione come quello su cui deve operare la regolazione dell'economia; e a quest'ultima la pianificazione urbanistica è normativamente accomunata, come strumento per la attuazione ed imposizione di fini sociali alla proprietà, e, in particolare, delle finalità di trasformazione degli assetti socioeconomici esistenti ed inadeguati da modificare e sistemare in modo più razionale e più consono alle esigenze di giustizia sociale, di benessere, di dignità e di libertà della persona, migliorando il rapporto fra l'uomo e l'ambiente [...]».

<sup>5</sup> L'isola di «Utopia» è certo memore dei progetti di città ideale e funzionale del rinascimento italiano, quali quelli del Filerete, di Leon Battista Alberti e di Francesco di Giorgio. Un resoconto sufficientemente esaustivo delle influenze razionalistiche rinascimentali sul pensiero moreano si può leggere in L. FIRPO, *Introduzione*, in ID. (trad. a cura di), *Thomas More. Utopia*, trad. it. Napoli, Guida ed., 1979, 19 ss.; si cfr. anche, in una prospettiva più generale, H.W. KRUFFT, *Le città utopiche. La città ideale dal XV al XVIII secolo fra utopia e realtà*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 1990, *passim*.



qualificare, senza eccessive forzature, come un esempio di intervento infrastrutturale di rilevante interesse 'nazionale'.

In effetti, non v'è dubbio che l'idea di far «[...] tagliare la terra per quindici miglia dalla parte dov'era unita al continente [...]» rappresenti di per sé un'opzione di forte impatto nella definizione dell'assetto territoriale e, per ciò solo, foriera di importanti conseguenze di natura socio-economica per la collettività che usa quella porzione di territorio. Conseguenze che, nell'immaginario dell'autore, costituiscono l'esito di un processo cognitivo e volitivo che precede - logicamente, prima ancora che cronologicamente - l'azione pianificatoria del territorio vera e propria<sup>6</sup>.

Fuor di metafora, quel che interessa sono due aspetti che assumono una portata di notevole rilievo nell'economia dell'indagine. Il primo, concerne la scissione tra la pianificazione globale del territorio e le attività dirette a localizzare l'intervento infrastrutturale di cui si è detto; il secondo, riguarda l'incidenza che la realizzazione dell'intervento stesso determina sul divenire delle dinamiche socio-economiche<sup>7</sup>, se è vero - come annota l'autore - che le popolazioni dell'isola di «Utopia», anche in virtù di tale scelta, raggiungono «quello stato di civiltà e cultura in cui superano ormai quasi tutti gli uomini del mondo».

Prima di procedere oltre, però, è necessario circoscrivere il perimetro della ricerca, chiarendone l'oggetto, le ragioni e gli obiettivi ultimi che ci si propone di raggiungere.

L'oggetto è costituito dalle funzioni di «governo degli assetti territoriali» e, segnatamente, da quelle di pianificazione territoriale ed urbanistica, intese come strumenti attraverso cui i pubblici poteri concorrono allo sviluppo economico<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Di cui, peraltro, è imbevuta l'intera costruzione moreana. A riprova di ciò, altro non occorre che proseguire nella lettura: «l'isola possiede cinquantaquattro città ampie e magnifiche, quasi tutte uguali per lingua, usanze, istituzioni e leggi; identico è anche il piano di tutte e, per quanto consente la posizione anche l'aspetto; di queste le più vicine stanno a ventiquattro miglia l'una dall'altra, ma nessuna è tanto isolata che in un giorno da essa non si possa arrivare a piedi ad un'altra città». Così T(OMMASO) MORO, *L'Utopia*, cit., 56.

<sup>7</sup> D'altra parte, che questo sia vero ancora oggi lo dimostra G. SCIULLO, *La localizzazione delle infrastrutture*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 585 ss., il quale osserva come non si possa sottovalutare «[...] il rilievo economico e sociale del tema che si intende considerare. Da tempo e con intensità crescente organizzazioni internazionali, analisti economici, esponenti dell'imprenditoria, *mass-media* sottolineano il ruolo rivestito dal territorio nella competizione globale. [...] si evidenzia che l'*appeal* di un territorio deriva significativamente anche dal livello della sua infrastrutturazione, ossia dalle dotazioni (in termini di reti di comunicazione, di approvvigionamento di energia, di impianti collettivi in genere) che lo connotano». Al riguardo, si legga anche M.A. CARNEVALE VENCHI, *Diritto pubblico dell'economia*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, XXIX, I, 189 ss. Considerazioni che, in una prospettiva ancora più generale, sono confermate dalla stessa scelta di M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1993, spec. 63 ss., di collocare gli approntamenti infrastrutturali nell'ambito del diritto pubblico dell'economia e quindi, (16) «[...] tra quegli istituti dei settori di normazione che si usano indicare come di diritto pubblico che siano direttamente volti alla disciplina di eventi specificatamente economici».

<sup>8</sup> Non sono numerosi, nell'ambito della scienza gius-pubblicistica italiana, i contributi che affrontano in una prospettiva d'insieme il rapporto tra il governo degli assetti territoriali e lo sviluppo economico. Tra questi, pur con diversità - talvolta, anche rilevanti - di accenti e sfumature, si segnalano fin da ora i contributi di: F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2007, spec. 97 ss., per una sintesi dei legami tra economia produttiva e territorio; P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007, *passim*; A. LOLLI, *Pianificazione urbanistica, interessi economici e*

Si tratta, quindi, di un'indagine volta ad inquadrare le modalità, organizzative e procedurali, per mezzo delle quali il complesso dei soggetti coinvolti nel processo di governo degli assetti territoriali contribuisce a realizzare le condizioni per lo sviluppo economico dei sistemi di volta in volta considerati<sup>9</sup>.

Così definiti, in generale, l'oggetto e le finalità ultime della ricerca, è bene svolgere alcune precisazioni. Precisazioni - si avverte - tanto più necessarie sol che si consideri l'esigenza di liberare il campo da possibili equivoci e fraintendimenti che l'impiego di alcune espressioni cui si è fatto cenno potrebbero far insorgere nel lettore.

Per prima cosa è opportuno soffermarsi sulle nozioni di «governo degli assetti territoriali» e, per quanto qui interessa, di «governo del territorio» e di «urbanistica».

### 1.1. «Governo» degli assetti territoriali: una nozione «descrittiva»

E' noto come «governo del territorio» sia una locuzione che compare all'articolo 117, terzo comma, del testo costituzionale risultante dalle modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dal quale, nel contempo, è scomparso ogni riferimento espresso alla materia «urbanistica»<sup>10</sup>.

---

*pianificazione commerciale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 569 ss.; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino, 2005; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 707 ss.; M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim*; I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001, 189 ss.; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1998, agg., II, 796 ss.; R. MELE, *Notazioni attuali in tema di diritto pubblico dell'economia*, in *Foro amm.*, 1995, 1452; G. MILONE, *Sulla correlazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica nell'ottica di un'auspicata revisione della legislazione urbanistica vigente*, in *Tar*, 1991, II, 59 ss.; G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 1361 ss.; G. CORREALE, *Urbanistica, iniziativa economica, proprietà privata e poteri dell'autorità*, Padova, Cedam, 1984; R. VUCUSA, *Piano economico e piano urbanistico*, in *Nuova rass.*, 1983, 615 ss.; S. AMOROSINO, *Diritto urbanistico e mercato territorio*, Venezia, Marsilio ed., 1979. Nell'ambito delle scienze sociali, invece, si legga L. BURRONI, *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in *Stato e mercato*, 2005, 131 ss. Con riferimento, infine, all'ordinamento giuridico spagnolo, può essere utile - anche per trovarvi alcune conferme e similitudini con l'esperienza italiana - la lettura dello scritto di F. LÓPEZ RAMÓN, «Planificación territorial», in «Revista de Administración Pública» (Reda), 1987, 127 ss.; nonché, con specifico riguardo alle implicazioni economiche dell'urbanistica, si v. J.I. MARTÍNEZ GARCÍA, «Aspectos económicos y tributarios del urbanismo», Barcellona, Bayer Hnos, 2001, spec. 23 ss. e 28 ss.

<sup>9</sup> Per quanto in termini non del tutto coincidenti, sulla funzione «promozionale» del diritto, in generale, si v. N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Ed. Comunità, 1977.

<sup>10</sup> Sulla nozione di urbanistica e, in genere, sullo sviluppo dell'urbanistica moderna, si v. nell'ambito della scienza urbanistica: E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2007; B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2007; L. MUNFORD, *La città nella storia*, Milano, Bompiani, I-III, 1977; P. SICA, *Storia dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari, Laterza, I-IV, 1976-1978; G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967; L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica*, Bari, Laterza, 1971; G. ASTENGO, *Urbanistica*, in *Enc. un. dell'Arte*, Novara, De Agostini, XIV, 1966, 541 ss. Anche con riguardo all'urbanistica intesa come disciplina giuridica, la bibliografia è altrettanto ampia; senza pretesa alcuna di esaustività, si rinvia - per il momento - alle seguenti trattazioni di ordine generale: P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, Roma Treccani, 2008, agg., *ad vocem*; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 2006, Milano, Giuffrè, II ed., 2006; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006,

Altrettanto noti sono i dubbi e le perplessità che l'introduzione di una siffatta formula ha alimentato<sup>11</sup>, solo in parte chiariti dall'intervento (*rectius*, dagli interventi) della Corte costituzionale<sup>12</sup>.

---

6116 ss.; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, 3335 ss.; M. BREGANZE, *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, agg., 2002, 209 ss.; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, cit., XXIII, *ad vocem*; P. URBANI, *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, 868 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 1673 ss. E', però, ancora oggi imprescindibile la lettura di: L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1966, spec. 199 ss.; A. PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 361 ss.; A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, II, 132 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass.*, 1950, II, 882 ss. (ora in *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003, 299 ss.). Si v., inoltre, i contributi contenuti in *La pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, Milano, Giuffrè, 1962, *passim*. Ricostruisce accuratamente, da ultima, lo sviluppo della nozione di urbanistica P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, Giuffrè, 2002, 15 ss.

<sup>11</sup> Del dibattito in argomento si darà conto più avanti ed, in particolare, al cap. II, §. In via di prima approssimazione - senza cioè distinguere tra le varie posizioni assunte dalla dottrina sul punto -, ci si limita a rinviare a P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., in part. 5 ss.; ID., *La nozione di «governo del territorio» dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, 107 ss.; ID., *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm.*, 2001, 387 ss.; P. SILVESTRINI, *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. trim. app.*, 2005, 79 ss.; G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 488 ss.; S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 77 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto istituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, 499 ss., nonché gli altri scritti contenuti in tale raccolta; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003, spec. 200 ss.; P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 50 ss.; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, 507 ss.; cfr., però, anche B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2006, spec. 15 ss.; ID., *La nozione costituzionale di governo del territorio: un'analisi comparata*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 285 ss.; M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli, 2006; G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*; N. ASSINI, T. TARDELLI, *Riforma costituzionale e «governo del territorio»*, in *Nuova rass.*, 2003, 1253 ss.; P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul «governo del territorio» dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 357 ss.; P.L. MANTINI, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, 107 ss. Invero, già prima della riforma costituzionale del 2001, tale termine era entrato a far parte del lessico giuridico in luogo di quello di «urbanistica». Questo, sia nella legislazione, come ad esempio nell'articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; sia nelle elaborazioni dottrinali: su cui si v. senza pretesa di esaustività, G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, 863 ss.; S. AMOROSINO (a cura di), *Governo del territorio: politica della casa e industria delle costruzioni*, Venezia, Marsilio ed., 1978, *passim*; dello stesso a. si cfr. anche ID., *L'organizzazione del territorio*, Padova, Cedam, 1984; F. MERLONI, P. URBANI, *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977; P. CRESSATI, *Il governo del territorio*, in *Critica del diritto*, 1975, n. 4, 19 ss.

<sup>12</sup> Ci si riferisce, con tutta evidenza, alla pronuncia Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss., con osservazioni, tra gli altri, di A. D'ATENA, 2776 ss.; le cui argomentazioni sono state più volte riprese dalla stessa Corte ed, in particolare, in alcune sentenze di poco successive: Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, in *ivi*, 2003, 3751 ss.; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, *ivi*, 2004, 1930 ss., con osservazioni di P. STELLA RICHTER, 2015 ss.; ed ancora da Corte cost., 29 luglio 2005, n. 343, *ivi*, 2005, ss.; da ultimo, con specifico riferimento ai rapporti tra 'urbanistica' e materia paesistico-ambientale, Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 51, *ivi*, 2006, 469 ss., con osservazione di S. MANGIAMELI, 485 ss. e Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, *ivi*, 2006, 1841 ss., con osservazione di D. TRAINA, 1856 ss. Per un'analisi ragionata della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, si v. G. MARTINI, *Analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di «Governo del territorio»*, in *grupposanmartino.it* (21 settembre 2007); mentre, con

Le ragioni sono pressoché evidenti: «governo del territorio» è una locuzione fatalmente ambigua. Per un verso, infatti, si presenta come una «materia» in senso tecnico-giuridico e, come tale, risponde alle logiche ed alle problematiche interne al riparto della potestà legislativa e regolamentare tra lo Stato e le regioni. Per altro verso, però, evoca «qualcosa» di più ampio ed articolato che attiene al governo dei processi e delle dinamiche territoriali nel loro insieme.

Il dato, in altri termini, non rileva «[...] ai soli fini dell'assetto dei poteri fra Stato e regioni (anche se di questa collocazione certo risente), perché, almeno in via di ipotesi, è in grado di ripercuotersi sulla stessa nozione e sui confini disciplinari dell'urbanistica»<sup>13</sup>. Sicché, al di là della vicenda in sé - peraltro, ampiamente approfondita nei suoi tratti salienti -, ciò che preme mettere in evidenza è proprio questo secondo profilo.

Per farlo, però, occorre prendere atto che, nella seconda delle due accezioni rilevate, la nozione di «governo del territorio» muta sembianze - anche rispetto alla ricostruzione più accreditata che sembra intenderlo, in chiave prettamente «quantitativa», come una sorta di «disciplina urbanistica allargata» -, sfumando in quella di «governo degli assetti territoriali».

«Governo degli assetti territoriali», come si vedrà, è una formula di portata più generale con la quale ci si riferisce all'azione - intimamente dinamica - svolta dalle amministrazioni pubbliche sul territorio nella sua complessità ed interezza<sup>14</sup>. Dimensione, questa, che non può essere penetrata appieno in tutta la sua pluralità e frammentarietà di figure soggettive, di funzioni attribuite ed esercitate, di forme organizzative e moduli procedimentali, rimanendo ancorati ad un approccio «classico» nello studio del sistema giuridico di disciplina del territorio<sup>15</sup>.

---

riferimento al contesto costituzionale precedente alla riforma del 2001, è utile la lettura di A. BARDUSCO, *Corte costituzionale e pianificazione del territorio*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 705 ss.

<sup>13</sup> Così G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6116 (l'inciso tra parentesi è mio). Sul «governo del territorio» come materia oggetto di potestà legislativa concorrente, oltre agli a. citati *sub* nt. 8, si leggano le considerazioni svolte da F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, 2007, 45 ss., in part. 50 ss.; R. NANIA, *Urbanistica, edilizia ed espropriazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione* (atti del convegno svoltosi a Varenna, 16, 17, 18 settembre 2004), Milano, Giuffrè, 2005, 353 ss.; mentre, per un'indagine accurata sulla legislazione regionale in materia, si cfr. D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, *ivi*, 2005, 811 ss.

<sup>14</sup> Si avverte che la locuzione «amministrazioni pubbliche» è qui utilizzata - come, peraltro, si farà spesso nel corso della trattazione - in senso «generalissimo», tenendo presente la «definizione a geometria variabile» di cui parla M. CAMELLI, *Pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006, 14. Secondo l'a., infatti, «in termini di diritto positivo, possiamo dire che la nozione di Pa può essere rappresentata con tre cerchi concentrici: il più ristretto corrisponde ad apparati pubblici che esercitano funzioni disciplinate dal diritto amministrativo perché di natura autoritativa; il secondo, di dimensioni crescenti, che vede l'amministrazione operare in forme pubblicistiche ma di natura negoziale (accordi, intese), o addirittura con veste giuridica privatistica (come la società di capitali); il terzo, il più esterno, formato da soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche o che si avvalgono di risorse e beni pubblici».

<sup>15</sup> Come ben rilevato da G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 3 ss., secondo cui (3) «[...] sul territorio convergono o possono convergere una molteplicità di regolamentazioni, poste da leggi diverse, per finalità diverse, con meccanismi diversi, gestite da amministrazioni diverse». In tema, però, è indefettibile il rinvio agli scritti di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1981, XXXI, in part.

Al contempo, è una formula dai contorni labili, difficilmente riconducibile entro categorie definite o, comunque, prefigurabili in termini astratti.

Non si tratta, dunque, di sostituire o di sovrapporre l'una con l'altra, ma solo di adottare uno schema interpretativo - quello di «governo degli assetti territoriali», per l'appunto - con il quale provare a leggere, in una prospettiva tendenzialmente sistematica ed unitaria, l'effettivo atteggiarsi dei pubblici poteri nel programmare le direttrici di sviluppo e nel definire le trasformazioni del territorio<sup>16</sup>. Il termine in questione assolve, pertanto, ad una funzione meramente descrittiva, giacché la «congerie di istituti giuridici e amministrazioni interessate rendono illusoria una *reductio ad unitatem*»<sup>17</sup>.

«Governo degli assetti territoriali» e «governo del territorio», pertanto, non sono sinonimi, né costituiscono due facce della stessa medaglia, nella misura in cui accedono a piani differenti. Mentre, infatti, la prima si traduce in una formula di ordine generale e, soprattutto, di chiara matrice «sostanziale»; la seconda,

Ciò, per la verità, consente anche di superare uno degli ostacoli solitamente riscontrati nell'affrontare tali problematiche, ovvero quello di «individuare con accettabile precisione i confini di questa disciplina»<sup>18</sup>. Difficoltà fatalmente amplificate dalla nuova dizione, in «apparente» sostituzione di quella precedente, ma

---

514 ss.; ID., *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, III, 359 ss.; ma si v. anche ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>16</sup> Echi di una tale impostazione si possono leggere in P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., spec. 21 ss. e 25 ss., che distingue tra una «nozione metagiuridica» ed una «giuridicamente rilevante» di urbanistica, osservando (21) come «per fare chiarezza e superare la difficoltà apparentemente irrisolvibile è necessario prendere preliminarmente atto della esistenza non già di un solo concetto di urbanistica, ma della concorrente presenza di due diverse nozioni della materia»; ma anche in G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 3 s. Nello stesso senso, nell'ambito della scienza urbanistica, si cfr., per tutti, G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, 5 ss.

<sup>17</sup> La frase riportata nel testo si deve a G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 3, il quale si cura di precisare come, da un lato, (3) «il complesso di istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell'uso del territorio è solito essere definito «governo del territorio» [...]. Il cuore normativo del governo del territorio è rappresentato dalla legge urbanistica, che è legge generale perché disciplina il territorio in ogni sua parte; ad esso si accompagnano le leggi speciali che disciplinano, in concorrenza (*cumulativa, non alternativa*) con la disciplina urbanistica e tra di loro, l'uso del territorio». Dall'altro, come si tratti di (3) «[...] una funzione *esistenziale*, ricostruibile *ex post*, al punto che il richiamo alla funzione di governo, che implica una programmazione ed una unitarietà di indirizzi (ma in prospettiva di una complessiva direzione regionale) è da ritenersi inidonea [...]. E' interessante, però, notare e far notare come l'a. si riferisca alla nozione di governo del territorio e non già a quella di governo degli assetti territoriali. Dimostrazione, questa, che anche nel quadro costituzionale precedente alla riforma del 2001, in presenza di una *vis* potenzialmente espansiva della nozione di urbanistica, era già avvertita l'esigenza di un approccio unitario nello studio del sistema giuridico di disciplina del territorio. Sulla stessa linea, si v. anche M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 635, che definisce il governo del territorio come «la politica degli usi ordinati del territorio»; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., in part. 199 ss.

<sup>18</sup> Così, P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 175. Per una sintesi delle diverse posizioni emerse con riferimento ai confini di tale disciplina, per tutti G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6116 s.; si legga anche P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 607 ss. e spec. 635 ss.

che, in realtà, erano perfettamente registrabili anche a dettato costituzionale invariato<sup>19</sup>.

Le cause delle incertezze di carattere definitorio sono numerose e di natura qualitativamente composita, trascendendo alcune di esse la dimensione puramente giuridica del fenomeno.

La principale conseguenza che ne deriva, almeno sul piano ricostruttivo, è di rendere difficile ogni tentativo di tratteggiarne con accuratezza il quadro. Basti pensare, a conferma di ciò, ad uno degli elementi ricorrenti dell'intera vicenda storica dell'«urbanistica», ovvero il «progressivo ampliamento della (sua) valenza semantica»<sup>20</sup>. Orbene, che a tale *escalation* semantica abbia fatto da *pendant* un'effettiva evoluzione concettuale della materia - secondo una linea che procede(rebbe) ininterrotta dalle prime legislazioni *post-unitarie* sino all'attuale dizione di governo del territorio -, è asserzione sicuramente evocativa e, per certi versi, corretta. Allo stesso tempo, però, si tratta di un'affermazione che impone di adottare alcune cautele.

Non v'è dubbio, infatti, che dall'articolo 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 alla riforma costituzionale del 2001 - passando per l'articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e l'articolo 34 del decreto legislativo 1998, n. 80 - sia trascorso molto tempo. Proprio per questo, è bene prestare una particolare attenzione nel «maneggiare» nozioni, istituti e strumenti giuridici che, riconducibili come sono ad esigenze il più delle volte mutevoli, transitorie e differenziate, non hanno sempre corrisposto alle finalità perseguite, né, per altro verso, ad un disegno lineare e coerente da parte del legislatore<sup>21</sup>.

Sicché, il pericolo è di continuare a rappresentare secondo una linea retta (e «quantitativa») l'evoluzione normativa (e concettuale) avvenuta in materia, traendone conseguenze dirette sul piano teorico. Quando, invece, l'immagine che meglio descrive il percorso tracciato nel tempo dal legislatore - sia esso costituzionale od

---

<sup>19</sup> Nel quadro costituzionale ed istituzionale precedente alla riforma del titolo quinto della Costituzione, si possono trovare riscontri e conferme di quanto affermato nel testo leggendo la raccolta di giurisprudenza di V. ANGIOLINI, C. MARZUOLI, A. ROCCELLA, D. SORACE e A. TRAVI (a cura di), *Materiali per un corso di diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 1989, spec. 7 ss. e 193 ss.

<sup>20</sup> Tra gli altri, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2006, 1 (parentesi tonda mia). Nello stesso senso, si v. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 5 ss.; ma anche, in precedenza, G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 4.

<sup>21</sup> Emblematico, in questo senso, è il dettato dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 80/1998, come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205 (secondo cui «ai fini del presente decreto, la «materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio»), in particolare, prima che la Corte costituzionale intervenisse con la pronuncia 6 luglio 2004, n. 204 (in *Dir. proc. amm.*, 2004, 799 ss., con note di V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazione a primissima lettura)*; R. VILLATA, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, nonché, *ivi*, 2005, 214 ss., con nota di L. MAZZAROLLI, *Sui caratteri e i limiti della giurisdizione esclusiva: la Corte costituzionale ne ridisegna l'ambito*); si legga anche in *Giur. cost.*, 2004, 2181 ss., con osservazioni di F.G. SCOCA, 2209 ss. In tema, si cfr., *ante* 2004, M.A. SANDULLI, *Profili della nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia "urbanistica ed edilizia"*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, ss.; V. MAZZARELLI, *Giurisdizione esclusiva, risarcimento danni e definizione dell'urbanistica: a che punto siamo?*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, 1219 ss.; R. CONTI, *La panurbanistica approda in Cassazione*, in *Urb. app.*, 2000, 1088 ss.

ordinario, statale o regionale<sup>22</sup> - e recepito nella prassi amministrativa è quella di *insiemi e sotto-insiemi* che in parte (solo in parte) si intersecano tra loro.

Il rischio, ancora una volta, è di estendere i confini della materia oltre ogni misura, riproponendo, anche inconsapevolmente<sup>23</sup>, impostazioni teoretiche pan-urbanistiche<sup>24</sup>.

Significativo, in questo senso, diventa l'intervento del legislatore costituzionale del 2001, che costituisce in ordine di tempo solo l'ultima dimostrazione di una tale eterogeneità dei fini<sup>25</sup>.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, infatti, le nozioni di «urbanistica» e di «governo del territorio» non sono perfettamente sovrapponibili, nel senso che l'una si esaurisce nell'altro, ma non è vero il contrario<sup>26</sup>. Sennonché, questa ricostruzione ha indotto taluni a ritenere che del governo del territorio possa darsi una definizione di ampia portata: così ampia da corrispondere, in buona sostanza, all'urbanistica nella sua accezione onnicomprensiva di disciplina di tutte le trasformazioni, gestione e usi del territorio e degli interessi plurimi e diversi che in esso hanno sede<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Senza dimenticare, evidentemente, l'influenza che l'ordinamento comunitario esercita direttamente e, soprattutto, indirettamente sul sistema giuridico di disciplina del territorio. In tema, si rinvia per il momento a M. BOZZAOTRE, *Unione europea e governo del territorio: spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 314 ss.; M.P. CHITI, *Il ruolo dell'Unione europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 159 ss.; nonché, G. CUGURRA, *Normativa comunitaria e opere di urbanizzazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 193 ss.

<sup>23</sup> Fenomeno, questo, che si riscontra sovente nella prassi amministrativa e che, con una certa frequenza, viene sottoposto all'attenzione del giudice amministrativo. Al riguardo, *ex multis*, si v. Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4821, in *giustamm.it* (rivista on-line, 18 settembre 2007), pronunciata con riferimento alla vicenda di un comune che ha adottato la cosiddetta «variante semplificata» - ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 -, al fine di conseguire l'approvazione di un progetto per la realizzazione di un impianto produttivo, esautorando così le competenze regionali in materia.

<sup>24</sup> Sulla genesi e sui primi sviluppi delle concezioni pan-urbanistiche, si può leggere un'ampia ricostruzione in G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 112 ss. e spec. 136 ss.

<sup>25</sup> Una ricostruzione attenta e dettagliata dei lavori preparatori e delle loro evidenti manchevolezze rispetto ad una piena comprensione della materia si trova in P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., spec. 174 ss. (si vedano soprattutto le considerazioni svolte in nota 1).

<sup>26</sup> Questa, come noto, è la posizione assunta dalla Corte costituzionale e manifestata più volte nel corso degli ultimi anni: si v. *supra* nt. 8.

<sup>27</sup> Posizione riscontrabile, in particolare, in alcune recenti proposte di legge: si legga, ad esempio, l'articolo 1, comma 2, della proposta di iniziativa parlamentare (A.C. 2319) presentata il 2 marzo 2007 (on.li Mariani e altri) e assegnata in sede referente alla VII Commissione parlamentare - Ambiente e territorio, in *camera.it*, dove si afferma che il «[...] governo del territorio consiste nell'insieme coordinato della attività conoscitive, regolative, programmatiche, [...] allo scopo di perseguire la tutela del patrimonio ambientale [...]». Ma si veda anche il comma 4 del medesimo articolo per le *sub*-materie di cui sarebbe composto (con qualche incongruenza logica rispetto alle affermazioni contenute nel secondo comma). Echi di una tale impostazione, sebbene molto più articolata, sembrano rinvenirsi in V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 504 ss., secondo cui «l'urbanistica, nel nuovo contesto, è fondamentalmente la disciplina dell'assetto e dello sviluppo delle città, cioè dei centri abitati (si torna così alla nozione originaria, molto restrittiva). Il governo del territorio attiene invece alla gestione di una serie di interessi che in parte limitano l'urbanistica, in parte se ne differenziano; interessi che riguardano la politica delle grandi infrastrutture, la politica dello sviluppo economico (es. gli insediamenti industriali), la politica agricola».

Nel dettato costituzionale, la materia del «governo del territorio», però, non ha (né potrebbe avere) esclusiva signoria circa la disciplina giuridica del territorio: nello stesso articolo 117 cost., del resto, si fa espressamente riferimento ad ulteriori ambiti materiali che, in un modo o nell'altro, influenzano in maniera determinante il divenire dell'assetto territoriale, contribuendo a disegnarne la forma: «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», da un lato, «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «ordinamento della comunicazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dall'altro (e l'elencazione potrebbe proseguire)<sup>28</sup>. L'equazione tra governo del territorio e (concezione pan-)urbanistica non è, quindi, corretta già alla luce di una lettura superficiale del testo costituzionale stesso<sup>29</sup>.

Come anticipato, però, ciò che preme sottolineare non è tanto la *querelle* in sé e per sé, quanto piuttosto gli effetti collaterali che potrebbero scaturire dall'accoglimento di una tale impostazione. Recepirla acriticamente<sup>30</sup> mette, infatti, a repentaglio la stessa possibilità di raffigurare compiutamente un quadro *multi-livello, articolato e complesso* quale è quello riguardante il sistema giuridico di disciplina del territorio<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> «Va precisato che tale definizione non presenta la portata onnicomprensiva che la formulazione suggerirebbe, non fosse altro che per la circostanza che materie incidenti sul governo del territorio, quali la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali sono assegnate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. j). Il giudice delle leggi è ben consapevole, inoltre che l'art. 117, comma 3, cost., individua specificatamente altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che «non rientrano quindi nel 'governo del territorio'»: così G. SCIULLO, *Urbanistica*, cit., 6117, riprendendo le argomentazioni dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 303/2003.

<sup>29</sup> Già da tempo, d'altronde, M. SERNINI, *In materia di «assetto del territorio nazionale»*, in AA.VV., *Territorio e ambiente. Problemi giuridici in materia di urbanistica e pianificazione*, Milano, Giuffrè, 1986, 281, aveva evidenziato come «prima che il decreto 616 del 1977 definisse la materia (e in qualche modo il termine di) 'urbanistica', e introducesse, senza definirla chiaramente, la nozione giuridica di 'assetto del territorio', era maturata l'esigenza, pratica e disciplinare, di riferirsi, per il complesso dei temi urbanistici e di politica territoriale, ad un concetto più ampio della tradizionale urbanistica, quello di 'governo del territorio', inteso come attività e politica di gestione complessiva del territorio e dell'uso del suolo svolte sia attraverso gli strumenti urbanistici correnti - che sono uno dei modi di provvedere al territorio, come vedevano chiaramente gli studiosi di discipline non giuridiche -, sia attraverso la normativa speciale, come infine attraverso le pratiche sistematiche di violazione e di deroga, le pratiche di governo per settori, e gli interventi di soggetti i più vari e a tutti livelli».

<sup>30</sup> Volendo, cioè, prescindere per un momento dalla verifica della sua validità scientifica.

<sup>31</sup> *Multi-livello*, perché involgente profili che attengono sia al riparto delle potestà legislative (esclusive e concorrente) tra Stato e regioni, che all'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo (territoriali e non), su cui si rinvia alla bibliografia richiamata nelle note 8 e 10; *articolato*, in quanto le modalità organizzative e procedurali che 'consentono' di governare un sistema così frammentato sono molteplici, declinabili come sono in profili di *government* (ovvero i punti fermi stabiliti in via autoritativa dai pubblici poteri) e di *governance* (cioè, le regole che sovrintendono alla cooperazione tra soggetti pubblici e tra soggetti pubblici e privati), su cui si veda B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, cit., in part. 15 ss. e 57 ss. (in generale), 167 ss. (in particolare); A. BARONE, *La nuova governance del territorio. Sistema della autonomie e principi comunitari*, Acireale-Roma, 2003, *passim*; *complesso*, in ragione del fatto che innumerevoli sono gli interessi - pubblici, privati e collettivi - di cui occorre tener conto e che influiscono nella definizione di un determinato assetto territoriale (su cui si veda il lavoro monografico di L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., in part. 219 ss. ove ampi ed ulteriori riferimenti bibliografici sulla presenza nel territorio dell'intera gamma degli interessi economici, sociali e culturali).



Due, in particolare, sono le conseguenze che potrebbero derivarne su un piano più generale. In primo luogo, quella di perdere di vista quanto un determinato assetto territoriale sia, in realtà, la risultante di una pluralità di fattori che sono «altro» rispetto alla sola dimensione urbanistica e, specialmente, pianificatoria del governo del territorio. In secondo luogo, proprio a causa di tale errata percezione, la vanificazione del tentativo di accertare se ed in che misura il sistema giuridico di disciplina del territorio sia in grado di promuovere lo sviluppo economico delle collettività che «usano» quel territorio.

Si pensi, in questa prospettiva, alle interazioni sempre più intense tra governo del territorio e servizi pubblici (non solo locali)<sup>32</sup> e, quindi, alle reciproche interferenze tra le funzioni riconducibili a tale ambito e (la proprietà e la gestione delle) reti dei servizi medesimi<sup>33</sup>. Di più, non pare azzardato sostenere che i servizi pubblici o, meglio, la loro articolazione, organizzazione e gestione territoriale costituiscano oramai una delle modalità più rilevanti attraverso le quali si governa il territorio. Fenomeno, questo, che può essere perfettamente registrato limitandosi ad un mero esame della disciplina positiva dettata proprio con riferimento a taluni servizi pubblici (locali). Ricorrenti sono, per esempio, le formule

Lo stesso, poi, vale per le infrastrutture.

Si tratta, con tutta evidenza, di un aspetto centrale nell'economia del presente scritto, perché obbliga a considerare le dinamiche territoriali in una prospettiva inedita e certamente più fluida, ma verosimilmente più aderente alla realtà effettiva dei fenomeni e dei processi che si intendono studiare.

---

<sup>32</sup> Nella prospettiva di cui si è dato conto nel testo, si leggano in via esemplificativa alcuni passaggi della Relazione di accompagnamento alla prima versione del disegno di legge A.S. 772/2006 (cosiddetto d.d.l. 'Lanzillotta'), recante *Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali*, in *senato.it* (7 ottobre 2007): «[...] al tempo stesso il sistema delle autonomie locali deve poter disporre di strumenti di programmazione e regolazione forti che consentano un governo effettivo del territorio, indirizzando la rete dei servizi a soddisfare le esigenze di crescita economica e civile delle popolazioni amministrare. Si tratta di andare oltre gli assetti definiti nella XIV legislatura, [...] per fornire un quadro di certezza normativa che consenta agli organi di governo locale di curare lo sviluppo del proprio territorio e valorizzi le capacità delle imprese pubbliche e private che operano nel campo dei servizi locali. [...] La premessa di un rilancio e di uno sviluppo del processo [...] sta nella inequivocabile affermazione che la proprietà delle reti e degli impianti di servizio pubblico locale deve essere mantenuta in capo agli enti locali. E' questo un presupposto essenziale per due motivi principali: prima di tutto, perché la proprietà di reti e impianti garantisce all'ente locale la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e quindi governare il territorio di riferimento; in secondo luogo, in quanto la proprietà pubblica è essenziale affinché la concorrenza 'per il mercato' possa svilupparsi correttamente - cioè senza 'artificiali barriere all'entrata' tra imprese che si candidano a gestire la rete e a realizzare programmi di investimento coerenti con gli indirizzi stabiliti dall'ente locale».

<sup>33</sup> Scrive S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 1075 ss., che (1075) «i grandi servizi pubblici nazionali (quello della energia elettrica, quello delle telecomunicazioni, quello del trasporto ferroviario, quello del gas) sono, con il territorio, in un duplice rapporto, che può essere così sintetizzato: lo debbono servire e se ne debbono servire. In altre e meno concise parole, questo rapporto è biunivoco: da un lato i servizi pubblici a rete hanno per scopo essenziale di fornire utilità a collettività stanziata sul territorio: dall'altro essi debbono attraversare il territorio senza barriere, se si vuole che adempiano il loro compito essenziale. [...] essi sono in un rapporto di implicazione reciproca: in tanto i servizi pubblici a rete possono servire tutte le collettività stanziata sul territorio, in quanto essi possano usare il territorio, senza esserne impediti da vincoli o barriere posti da uno o da altro ente esponenziale d. collettività». Utili spunti in tal senso si possono leggere anche in M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 51 ss.

E' chiaro, infatti, quanto lo sviluppo economico del sistema (nazionale, regionale o locale che sia) dipenda dalla «qualità» e dalla «quantità» dei servizi pubblici (trasporti, energia, servizio idrico, etc.) di cui è dotato ed attrezzato un determinato territorio<sup>34</sup>.

Se così è, però, bisogna riconoscere l'emersione di un fenomeno - perfettamente osservabile e registrabile nella prassi quotidiana<sup>35</sup> - che potremmo definire di *inversione* della sequenza pianificatoria, nel senso che le reti dei servizi precedono gli approntamenti infrastrutturali ed entrambi si collocano oramai a monte delle scelte allocative volte alla definizione dell'assetto territoriale, compiute in sede di pianificazione territoriale e urbanistica - come, invero, si è visto fare sull'isola di «Utopia». Inversione che impone, pertanto, di confrontarsi con attori e compiti che solo in parte corrispondono alle figure soggettive ed alle attività tradizionalmente riconducibili al governo del territorio ed alla *sub*-materia urbanistica.

---

<sup>34</sup> Di recente, F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, cit., 98 ss., ha osservato che «quello regionale e locale sono, innanzitutto, i livelli nei quali il pubblico potere “pianifica” (e “governa”) il territorio a diversi fini. Lo pianifica al fine di far coesistere economia e ecologia, per rendere (o mantenere) il territorio stesso vivibile ed utilizzabile da parte degli esseri umani, oltre che produttivo e ricco di iniziative economiche. La pianificazione del territorio dovrebbe rispondere, dunque, a quei bisogni moderni sintetizzati nello slogan dello sviluppo sostenibile (o eco-compatibile) [...]. Lo pianifica, inoltre, al fine di approntare gran parte delle opere denominate “infrastrutture”, indispensabili per l'armonico sviluppo di una società (grandi reti di approvvigionamento idrico, sistemi sempre più complessi di eliminazione dei rifiuti, reti di comunicazione, porti, aeroporti ed altre strutture necessarie per l'interconnessione dei diversi mezzi di trasporto: su gomma, su rotaie, per via marittima o fluviale). La pianificazione di grandi “reti”, tuttavia può attivare le competenze dello Stato prima ancora di quella delle autonomie territoriali. Non manca infatti l'esigenza di una pianificazione del territorio anche a livello nazionale: molti dei servizi pubblici a “rete”, come quello ferroviario, ad esempio, non possono non essere di livello (soprattutto) nazionale; giacché, la rete della quale i servizi in questione fruiscono riguarda l'intero mercato nazionale (quando non diventa rilevante per l'intero mercato europeo [...]). Nell'ambito delle scienze economiche si rinvia, tra gli altri, a G. FUÀ (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia: storia dell'economia italiana degli ultimi cento anni*, Milano, Franco Angeli, 1969 *passim*; P. SYLOS LABINI, *Problemi dello sviluppo economico*, cit., 134 ss. e 197 ss. Nella scienza urbanistica, si v., per tutti, A. CLEMENTI, *Pianificare i servizi*, Roma, 1983.

<sup>35</sup> Si pensi, in via esemplificativa, all'ipotesi dell'«autorizzazione unica» prevista, ai sensi dell'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto legislativo 29 marzo 2003, n. 387, per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili non fossili (ovvero, ex articolo 2, quelle di fonte eolica, solare, geotermica, da biomasse, etc.) nonché per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione degli stessi, le opere connesse e le relative infrastrutture. La costruzione di tali impianti, infatti, riconosciuti e dichiarati opere di pubblica utilità e indifferibili ed urgenti, è assoggettata ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto da questa delegato, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico artistico. Autorizzazione che viene rilasciata con l'indizione di apposita conferenza di servizi, convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione, in esito ad un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate. L'autorizzazione costituisce, tra l'altro, titolo a costruire l'impianto in conformità al progetto approvato (comma 4). Ora, tralasciando un esame puntuale della disciplina normativa richiamata, non v'è dubbio che la costruzione di un impianto produttivo di energia elettrica da fonti rinnovabili (da biomasse, per esempio) sia di per sé idoneo ad incidere fortemente sull'assetto del territorio circostante. Assetto del territorio che, però, viene determinato a fronte di una opzione allocativa che prescinde dalle maglie del sistema pianificatorio e che, quindi, questo è costretto a rincorrere. Independentemente, cioè, dalla *querelle* sulla cd. ‘variante automatica’, si rinviene così una prima conferma di quanto si è affermato nel testo, ovvero l'inversione della sequenza pianificatoria, nel senso che attraverso il sistema di pianificazione si compiono scelte ri-allocative di secondo grado volte alla ‘sistemazione’ del territorio segnato indelebilmente da opzioni allocative di primo grado.

Un esempio di questo tipo conferma, quindi, come «l'idea tradizionale, più presupposta che dimostrata, che il piano sia lo strumento fondamentale del governo del territorio, che fuori del piano non possa esserci urbanistica o che addirittura urbanistica e pianificazione siano sinonimi, (sia) da tempo in crisi»<sup>36</sup>.

Sul tema, comunque, si avrà modo di tornare ampiamente. Stabilire, infatti, chi ed in che modo governa il territorio nell'attuale contesto storico è un esercizio propedeutico per approcciarsi correttamente alle questioni sollevate ed, in particolare, per verificare la «capacità» del sistema giuridico di disciplina del territorio di promuovere lo sviluppo economico. Che, tuttavia, questo possa farsi mediante la riedizione di impostazioni pan-urbanistiche è asserzione che suscita più di una perplessità e prospetta più di un rischio.

## 1.2. *Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e la sua «presunta» centralità nel governo degli assetti territoriali*

Introdurre l'espressione governo degli assetti territoriali accanto a quelle di governo del territorio e di urbanistica non vuol dire, però, non riconoscere l'effettiva centralità che le funzioni amministrative riconducibili a tali ambiti materiali<sup>37</sup> continuano a rivestire nella «produttiva e coordinata gestione delle risorse del territorio e degli interessi del corpo sociale»<sup>38</sup>.

Occorre ribadire, infatti, come governo degli assetti territoriali sia espressione che assolve ad una funzione eminentemente descrittiva o, al più, ricognitiva dei complessi processi di *government* e *governance* che presiedono all'organizzazione ed alla gestione del territorio<sup>39</sup>. Di conseguenza, non possiede una portata giuridicamente rilevante *ex se*, a differenza, ovviamente, delle espressioni governo del territorio ed urbanistica<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 83 ss.; nonché ID., *Contributo alla legge quadro sul governo del territorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, Cedam, 2007, III, 505 ss., scritti nei quali si possono leggere sintesi molto efficaci delle ragioni che hanno determinato la crisi - in particolare - del piano regolatore generale comunale; tra gli altri, si v. E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 91 ss.

<sup>37</sup> Sulla molteplicità di funzioni riconducibili alla materia urbanistica, resta ancora oggi fondamentale il lavoro monografico di P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, in part. 19 ss. e 49 ss.

<sup>38</sup> G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 797.

<sup>39</sup> Riprendendo il titolo dello scritto di E. PICOZZA, *Government o governance del territorio?*, in E. FERRARI, P. PORTALURI e E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè, 2005, 423 ss.; in tal senso, vedi anche S. AMOROSINO, *Il 'governo del territorio' tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., 77 ss., secondo cui (79) «[...] l'espressione governo del territorio più che ad un tradizionale *government* (per monadi separate e conflittuali) allude ad una sorta di *governance*, alla tessitura di reti ed al controllo degli snodi fisici e dei *processi* determinanti degli equilibri territoriali».

<sup>40</sup> Ciò, invero, anche per la ragione ulteriore che a questa dovrebbe - quantomeno in una prospettiva ideal-tipica - corrispondere un settore organico rubricabile «assetto ed utilizzazione del territorio», che *au contraire*, tende ad assumere contorni sempre più mitologici.

Sembra possibile, così, raffigurare i termini di questa correlazione attraverso tre cerchi concentrici: il più ristretto, che corrisponde alle funzioni tradizionalmente proprie dell'urbanistica ed il cui nucleo centrale è rappresentato dalla pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>41</sup>; il secondo, che comprende le ulteriori funzioni identificabili nell'ambito del governo del territorio<sup>42</sup>; il terzo, che riguarda le funzioni di governo degli assetti territoriali, ovvero quell'insieme eterogeneo di attività svolte da soggetti 'pubblici' di varia natura e genere che incidono fortemente nella definizione di un determinato assetto territoriale (servizi pubblici a rete, approntamenti infrastrutturali, ma anche i regimi vincolistici ambientali, paesaggistici, etc.).

Di fronte ad un quadro composito e frammentato, la domanda che ci si pone è se siano rintracciabili una o più funzioni cui è attribuito il compito di 'perno' ordinatorio dell'intero sistema di disciplina giuridica del territorio. Interrogativo al

---

<sup>41</sup> In dottrina, si tende a distinguere tra la pianificazione territoriale o d'area vasta e la pianificazione urbanistica, propriamente riferita alla pianificazione comunale. Per il momento, però, ci si limita a fornire alcune indicazioni bibliografiche di carattere generale sul sistema pianificatorio nel suo complesso. Si rinvia, dunque, tra gli altri a: G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2004; P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 657 ss.; ID., *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., *passim*; ID., *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, 103 ss.; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit.; ID., *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXIII, 1983, 705 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, XI, 1996, 135 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit.; M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, 654 ss.; A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit.; ID., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, cit., 361 ss.; L. MAZZAROLLI, *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1996, XI, 211 ss.; ID., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit.; G. MIELE, *Aspetti giuridici della pianificazione urbanistica*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, Giuffrè, II, 1965, 267 ss.; F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Economia trentina*, 1956, 51 ss. (ora in *Scritti*, Milano, Vitaepensiero, 2007, 1455 ss.); A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale*, in *Riv. giur. edil.*, 1961, II, 160 ss.; ID., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, cit., 132 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, cit., 882 ss. Si vedano, inoltre, gli scritti raccolti in due pubblicazioni dell'Associazione italiana di diritto urbanistico (Aidu): E. FERRARI, N. SAIITA e N. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001; F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., *passim*.

<sup>42</sup> In tema, si legga S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., 83 il quale osserva come «l'urbanistica sarebbe (in ragione del corpus normativo formatosi) il nocciolo duro e storico del governo del territorio, che comprende ormai anche molte altre funzioni, ed i cui confini sono fluidi, per la compresenza di interessi cangianti e multilivelli, che non si lasciano imprigionare in una griglia rigida di competenze. come «il governo del territorio è qualcosa ulteriore ed in parte diverso rispetto anche alle più aggiornate definizioni della (disciplina giuridica dell') urbanistica come disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con la conservazione e la tutela, cui si riconnette il potere di imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali. [...] il legislatore costituzionale del 2001 ha - probabilmente in modo inavvertito - rovesciato la prospettiva, usando una nozione più ampia, della quale l'urbanistica, pur nelle sue recenti evoluzioni è solo l'asse portante, il centro di gravità. E' ora quindi possibile ricondurre al governo del territorio tutti i tipi di piano e programmi, alle varie scale, previsti da leggi o singole norme settoriali che finora non era stato possibile ricondurre all'urbanistica, sia per le barriere poste dalla giurisprudenza, sia per il tramonto irreversibile delle concezioni panurbanistiche».

quale si potrebbe rispondere che tale compito è svolto dalle funzioni di pianificazione territoriale ed urbanistica, ai diversi livelli e scale<sup>43</sup>.

La risposta, però, non convince per almeno tre ragioni. In primo luogo, la presenza di fattori strutturali - le incertezze nella definizione delle rispettive 'sfere di influenza' (normativa ed amministrativa) tra lo Stato e le regioni; il 'policentrismo autonomico' del sistema istituzionale; la non compatibilità delle dinamiche socio-economiche rispetto alla configurazione delle delimitazioni amministrative; l'inefficace coordinazione con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, su tutti - il cui reciproco combinarsi ha condizionato la capacità delle diverse figure pianificatorie di governare globalmente ed effettivamente i processi di trasformazione territoriale. In secondo luogo, si tratta di una affermazione contraddetta dalla presenza di interessi confliggenti<sup>44</sup> e dall'emersione di interessi plurimi e differenziati<sup>45</sup>, i quali ancora oggi - pur non rappresentando più una novità nel contesto territoriale - faticano a trovare nelle 'maglie' degli strumenti di pianificazione adeguata collocazione<sup>46</sup>. Infine, occorre tener conto della variabile

---

<sup>43</sup> I limiti intrinseci del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica previsto dalla legge 1150/1942 sono ben evidenziati, tra gli altri, da V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, cit., spec. 397 ss.; P. STELLA RICHTER, *Ripensare la disciplina urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1997, *passim*; P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia, problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 1998, *passim*.

<sup>44</sup> Si pensi, ad esempio, agli interessi riconducibili al patrimonio edilizio esistente (in senso lato) e, su altro versante, alla 'micro' ed alla 'macro' proprietà immobiliare e quanto questi incidano sul 'farsi' delle scelte pianificatorie molto spesso agendo come una vera propria forza frenante - *katechon* in greco. Con riferimento al primo gruppo, si legga lo studio monografico condotto da P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica ed immobili esistenti*, Padova, Cedam, 2002, spec. 75 ss.; con riguardo, invece, al problema dei centri storici S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Limiti all'iniziativa economica e tutela dei centri storici*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 879 ss. Mentre, sul rapporto pianificazione/proprietà, si rinvia per il momento a: P. STELLA RICHTER, *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 584 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in *Riv. giur. urb.*, 1988, 329 ss.; ma, più in generale, si legga S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1981.

<sup>45</sup> L'espressione interessi differenziati, così come una prima schematizzazione e classificazione di tali interessi - intesi come veri e propri limiti alla pianificazione urbanistica (in senso stretto) - si deve, come noto, a V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, cit., 386 ss., che distingue, nell'ambito degli interessi differenziati, tra interessi «dinamici» (localizzazione delle opere pubbliche, etc.) e interessi riconducibili alla disciplina di propria di determinati beni, la cui tutela si sostanzia in una funzione eminentemente statica e difensiva. In tema, si v. però anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, pt. II, 155 ss. Ne emerge un quadro affatto eterogeneo, nel quale - semplificando al massimo - la cura di tali interessi viene (spesso), da un lato, effettuata attraverso interventi di natura 'settoriale', le cui prescrizioni (fissate direttamente dalla legge o realizzate per mezzo di piani funzionali o a finalità speciali) si impongono come contenuti eteronomi del piano regolatore (cfr. E. PICOZZA, *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, Cedam, 1983, spec. 67 ss.; d'altro, frequentemente affidata, sul piano organizzativo, a soggetti creati *ad hoc* (cd. *ad hoc* crazia). Sul punto, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 523 ss., secondo cui la storia della pianificazione territoriale, cioè dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, è sempre stata caratterizzata in Italia dalla contrapposizione tra piani a finalità generali e piani funzionali (o di settore od a fini speciali, secondo la terminologia preferita) e dall'alternato prevalere ora dell'uni ora degli altri, in nome rispettivamente della unicità dell'oggetto dell'intervento ("un territorio, un'autorità") ovvero della assorbente priorità di uno specifico interesse e della necessaria specializzazione della relativa amministrazione affidataria).

<sup>46</sup> Ciò anche, sia detto non per inciso, per le ben note difficoltà di rendere effettiva la partecipazione nell'ambito dei procedimenti volti all'adozione degli strumenti di piano, a differenza, invece, di altri ordinamenti (pure affini al nostro) dove si sono stabilite regole procedurali che consentono di fare esprimere in modo ordinato gli interessi collettivi, canalizzandoli in maniera tale da poter pervenire ad una decisione.

‘tempo’<sup>47</sup>. «Così come Cristoforo Colombo non ha aspettato Copernico»<sup>48</sup>, alla tendenziale rigidità dei contenuti e staticità delle previsioni degli strumenti di piano si contrappone - con forme e modalità assolutamente asimmetriche - l’inidoneità degli stessi a corrispondere a breve e medio termine al mutare delle condizioni socio-economiche della comunità. Problematica, questa, strettamente connessa al tema più generale del crescente allentamento, nell’attuale contesto storico contraddistinto dall’azione dei processi di *glocalizzazione*, tra attività economiche e territorio, da una parte, e l’ontologica «territorialità» degli strumenti a disposizione, dall’altra<sup>49</sup>.

L’immagine che i rilievi svolti restituiscono è dunque quella di un sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica che attraversa, e non da oggi, una crisi profonda. Crisi alla quale si è cercato di rispondere con una gamma di soluzioni organizzative e procedurali eterogenee che vedono spesso la partecipazione attiva e fattiva dei soggetti privati. Soluzioni, comunque, tutte più o meno condensabili nelle due formule dell’«urbanistica per progetti»<sup>50</sup> e dell’«urbanistica consensuale»<sup>51</sup>.

---

Molteplici sono gli esempi che si possono portare, dalla *enquete public* francese alla *public enquiry* nordamericana: per una ricostruzione dell’istituto dell’inchiesta pubblica si v. L. CASINI, *L’inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.; ma si legga anche A. POLICE, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 661 ss.

<sup>47</sup> Sulla dimensione temporale dell’azione amministrativa, si v., in generale, tutti contributi raccolti in *Tempo, spazio e certezza dell’azione amministrativa*, Atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Milano, Giuffrè, 2003, ed in particolare lo scritto di F. MERUSI, *La certezza dell’azione amministrativa fra spazio e tempo*, *ivi*, 40 ss. (anche in *Dir. amm.*, 2002, 527 ss.).

<sup>48</sup> Riprendendo così un’espressione utilizzata nella già citata opera ‘allegorica’ di C. SCHIMTT, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, cit., 58. Del resto, come osserva, G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell’economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 74, «non ci vuole certo molta immaginazione per percepire che dietro all’opposizione tra la terra e il mare può essere scorta la contrapposizione della razionalità del diritto e delle sue istituzioni con la forza istintiva dell’economia».

<sup>49</sup> Si tratta del fenomeno, ampiamente descritto con riferimento ai sistemi locali da M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., *passim* e spec. 14 ss., di «innegabile rarefazione e di crescente intensità delle relazioni tra sistemi locali e corrispondente ambito territoriale. [...] a fronte della crescente deterritorializzazione dei diritti economici, più strettamente correlati alle attività e alle reti». Si legga anche ID., *Idee per un progetto per Bologna: parte istituzionale*, in *eddyburg.it* (rivista on-line, 18 ottobre 2007). Sul punto, si cfr. però anche lo scritto di G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell’economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 73 ss.; nonché, con specifico riguardo al rapporto con l’economia ed il mercato, il lavoro di C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, in ID., G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, cit., 2005.

<sup>50</sup> Sulla distinzione tra urbanistica per piani e urbanistica per progetti, si v. V. MAZZARELLI, *L’urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3335 ss., la quale osserva come (3335) «fino ad alcuni anni fa non si sarebbe pensato di parlare dell’urbanistica (più esattamente del versante giuridico dell’urbanistica) partendo dalla distinzione tra una urbanistica per piani e una urbanistica per progetti. Oggi però la distinzione si impone: abbiamo davanti a noi due modi sensibilmente diversi - e diversi proprio sul piano giuridico - di fare urbanistica». All’urbanistica per progetti fanno riferimento i cosiddetti programmi complessi, tra i quali, i programmi integrati di intervento (Print), gli interventi di recupero *ex* articolo 11 della legge 1992, n. 179, i programmi di recupero urbano (Pru), i programmi di riqualificazione urbana (Priu), i contratti di quartiere (Cdq), i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) ed, infine, i programmi di iniziativa comunitaria cosiddetti Pic (Urban 1 e 2). Peraltro, come osserva V. MAZZARELLI, *op. loc. cit.*, 3388, «manca uno studio sistematico della cosiddetta “urbanistica per progetti” da parte dei giuristi». Ciò sembra doversi constatare ancora oggi,

Al contempo, però, bisogna tener presente che si tratta di istituti che presentano benefici e svantaggi. I principi (leale collaborazione, consensualità, negoziazione dei contenuti) ed i caratteri (tendenziale atipicità rispetto agli schemi normativi, fluidità delle forme e solidità della cornice politica e finanziaria) cui sono informati li rendono, infatti, particolarmente adatti a realizzare interventi sul territorio diretti ad implementare, nel quadro costituzionale ed istituzionale vigente, la sua vocazione economica. D'altro canto - per la loro natura concettualmente a-sistematica, circoscritta e frammentata, per l'assenza di un'organica disciplina normativa in materia, nonché per il fondarsi sulla ricerca di un 'consenso' che non può essere

---

nonostante la presenza di ottimi studi dedicati a singoli istituti e problemi (come, ad esempio, quello di M. PERINI, *I programmi integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 449 ss.). In argomento, comunque, si può consultare con profitto il volume curato da alcuni urbanisti: S. OMBUEN, M. RICCI e O. SEGNALINI, *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Milano, Il Sole 24Ore, 2000. Sempre all'urbanistica per progetti è riconducibile una formula organizzativa che ha suscitato notevole interesse nella dottrina *gius-amministrativistica* (e non solo): la società di trasformazione urbana, su cui si rinvia, per tutti, allo studio di M. DUGATO, *Oggetto e limiti delle società di trasformazione urbana*, in *Dir. amm.*, 1999, 511 ss.; nonché a L. DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997. n. 127)*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, 67 ss.; P. URBANI, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 229 ss.; C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Dir. amm.*, 2004, 591 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici. Si considerino, però, i limiti posti a tale modello societario dall'articolo 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, su cui M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del decreto legge n. 223/2006*, in *Id.* (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, 247 ss.

<sup>51</sup> Sull'amministrazione consensuale, in generale, e sull'urbanistica consensuale (in senso lato, quindi non con riferimento alla sole formule convenzionali pubblico-privati), in particolare, la bibliografia è ovviamente molto ampia; ci si limita, perciò ad indicare alcuni contributi particolarmente significativi: sugli accordi in genere, G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Pol. dir.*, 1998, 201 ss.; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21 ss.; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1993, III; G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, Giuffrè, 1984, *passim*; sugli accordi fra amministrazione e privato, G. GRECO, *Gli accordi amministrativi fra privati e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova, Cedam, 1998; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privato*, Milano, Giuffrè, 1996; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim*; sugli accordi urbanistici, P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, *passim*; F.P. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità e accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 13 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1995; ma si legga anche A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e Comune per modifiche al piano regolatore comunale ed oneri esorbitanti*, in *Studi economico-giuridici. In memoria di Franco Ledda*, Torino, Giappichelli, 2004, 1305 ss. Sui raccordi pattizi tra enti pubblici territoriali e sugli accordi programma, M. CAMMELLI, *I rapporti tra regioni ed enti locali: forme associative e di cooperazione. Accordi di programma*, in *Regioni e autonomie locali*, Milano, 1991, 33 ss.; L. VANDELLI, *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992, *passim*; R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993, *passim*; A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, 684 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss. Infine, sulla contrattazione programmata, G. AMATO, *Gli strumenti della programmazione e i privati*, in AA.VV. (a cura di), *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1971, 137 ss.; ed ancora G. SANVITI, *Gli accordi tra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, Milano, Giuffrè, 1974; mentre sulla programmazione negoziata si vedano i contributi raccolti in AA.VV., *Patti territoriali: successi e fallimenti*, in *Stato e mercato*, 2001, 359 ss.; nonché il volume monografico dal titolo *La programmazione negoziata*, in *Ist. fed.*, 1999, in particolare, si cfr. lo scritto di F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Ist. fed.*, 1999, 283 ss.; ed ancora, A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Esi, 2000; R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 429 ss.

presunto *a priori* -, sono istituti della cui 'vocazione ordinatoria' si può legittimamente dubitare. In sostanza, sono strumenti estremamente efficaci e probabilmente irrinunciabili, ma di cui è bene valutare attentamente i limiti intrinseci. In altre parole, non pare possibile immaginare di affidare alla (sola) pianificazione per progetti il governo degli assetti territoriali e, per quanto qui interessa, la creazione delle condizioni per lo sviluppo economico.

Del resto, che la prospettiva per una ricerca di questo tipo non possa che essere questa è confermata da un'autorevole dottrina che, di recente, ha osservato come «[...] il fallimento dell'urbanistica pianificatoria non è dipesa da difetti dell'istituto del piano regolatore in sé, ma dalla sua utilizzazione per fini esorbitanti ed impropri. Governare il territorio non è solo conformare la proprietà, ma è anche (soprattutto?) programmare e finanziare infrastrutture e opere pubbliche in genere, incentivare e o disincentivare iniziative imprenditoriali, garantire servizi pubblici, prevenire l'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, proteggere i beni culturali e molte altre cose ancora fino forse all'introduzione di più equi rapporti sociali [...]»<sup>52</sup>.

Il che, senza per questo voler saltare subito alle conclusioni, altro non significa che concepire *ex novo* (o semplicemente 'riscoprire') il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica nella sua funzione creatrice delle condizioni necessarie per lo di programmazione economica<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Così P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 163, il quale prosegue affermando che (162-164) «non c'è praticamente interesse della collettività e momento della decisione politica che non abbia un aggancio territoriale e quindi in senso lato urbanistico. Ciò significa che il fenomeno è così complesso da rendere impensabile l'affidamento della sua soluzione a un solo strumento, per giunta approvato senza la effettiva partecipazione dei suoi protagonisti e una volta per tutte, con elaborazione anche temporalmente lontana dai concreti conflitti di interessi da dirimere. Smitizzare il piano non significa dunque negarne l'utilità, ma liberarlo dalle numerose valenze improprie di cui è stato volta a volta caricato». In tema, si legga anche G. TORREGROSSA, *Il piano regolatore tra mito e realtà*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, pt. II, 37 ss.

<sup>53</sup> La bibliografia sulle programmazioni economiche, evidentemente, è sterminata. In questa sede, pertanto, si rinvia ai contributi che appaiono maggiormente significativi ai presenti fini: G.M. ESPOSITO, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Padova, Cedam, 2002; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, III, 111 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione. I procedimenti*, Milano, Giuffrè, 1994; I. MARINO, *Aspetti giuridici della programmazione economica: programmazione e mete sociali*, in *Dir. soc.*, 1990, 21 ss.; M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, XXXVI, 1113 ss.; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, XXXIII, 629 ss.; G. ABBAMONTE, *Programmazione amministrativa per settori organici*, Napoli, Liguori, 1982; P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, Cedam, 1978; S. CASSESE, *Tipologia della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., I, 301 ss.; E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., 264 ss.; V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975; ID., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957; G. AMATO, *Gli strumenti della programmazione e i privati*, in AA.VV., *Aspetti privatistici della programmazione economica*, cit., 137 ss.; F. SALVIA, *La programmazione economica (aspetti e problemi giuridici)*, Palermo, Cappugi, 1970; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; G.M. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 782 ss.; da ultimo, si v. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007, ove ulteriori riferimenti bibliografici. Per la riconduzione di piani e programmi amministrativi alla categoria dei provvedimenti generali e, tra questi, alla *species* degli atti generali conformativi di interessi, si rinvia a G. DELLA CANANEA, *Atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, in part. 114 ss.



Al momento, è difficile comprendere fino in fondo se, al di là delle dichiarazioni di principio, l'ordinamento si stia muovendo in questa direzione<sup>54</sup>.

Il diritto del governo del territorio - e, segnatamente, la pianificazione territoriale ed urbanistica - continua, infatti, ad essere «un campo caratterizzato da molteplici ambiguità e contraddizioni»<sup>55</sup>.

### 1.3. *Il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e lo sviluppo economico*

Ciò detto, è bene svolgere alcune brevi considerazioni preliminari sul nesso funzionale che ricollega il sistema giuridico di disciplina del territorio con lo sviluppo economico.

Punto di partenza è la riflessione, comunemente accolta, sul carattere funzionale del territorio come luogo sul quale insistono e convergono la maggior parte della attività umane a valenza economica<sup>56</sup>. Dato di fatto, questo, che diviene il naturale

---

<sup>54</sup> Sebbene qualche conferma in tal senso sia comunque rinvenibile in ambito ordinamentale ed, in particolare, nella legislazione regionale dell'ultimo decennio. Si pensi, in via esemplificativa, alla legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 dove, in generale, si stabilisce che il «governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio» (articolo 2, comma 1), che «i piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni» (articolo 2, comma 3). Principi che trovano, poi, specificazione in diverse disposizioni, tra cui quella che distingue, nell'ambito del piano di governo del territorio comunale (Pgt), oltre al documento di piano ed al piano delle regole, un (apposito) piano dei servizi (articoli 7 e 9). Sul quadro normativo in materia di governo del territorio nella regione Lombardia, si può consultare l'ampia disamina svolta da E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2006. Lo stesso avviene nella regione Umbria (legge regionale 22 marzo 2005, n. 11). Il punto è ben colto da L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 224 ss., che colloca gli interessi inerenti ai servizi pubblici tra gli interessi «emergenti», seppur solo per taluni profili, nell'ambito del governo del territorio. L'a., peraltro, osserva come (225, nota 20) «[...] tra gli urbanisti il tema dei servizi e il problema di una loro pianificazione sono discussi e trattati ormai da tempo». Ed ancora, si pensi all'idea di distinguere nell'ambito della pianificazione urbanistica tra strumenti a valenza 'strategica' e strumenti a valenza 'operativa', su cui si v. *amplius infra* cap. IV, § 5.

<sup>55</sup> L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., XXI.

<sup>56</sup> In questo senso, G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 707 ss. Sulla nozione di territorio, in una prospettiva storica, si legga per tutti L. MANNORI, *La nozione di territorio fra vecchio e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 43 ss.; ma si cfr. anche P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 2006, spec. 67 ss. e 127 ss., con particolare riferimento al rapporto tra l'uomo e l'ambiente circostante nell'Evo medio<sup>3</sup>; P. COSTA, *In alto e al centro: immagini dell'ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 815 ss. Sul territorio come 'componente' dello Stato, delle regioni e degli enti locali, si rinvia, rispettivamente, a: M. MANETTI, *Territorio (dello Stato)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1994, XXXI, *ad vocem*; E. TUCCARI, *Territorio (regionale)*, *ivi*, *ad vocem*; B. CARAVITA DI TORITTO, *Territorio (degli enti territoriali minori)*, *ivi*, *ad vocem*; ma si v. anche L. PALADIN, *Il territorio degli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 607 ss. Sull'evoluzione della nozione di territorio tra spazio giuridico europeo e spazio giuridico globale, G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locali*, cit., 65 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici. Sulla cd. 'territorialità positiva', è sufficiente richiamare il già citato lavoro di C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, cit., *passim*. Infine, sulla vocazione economica del territorio, tra gli autori citati in nota 6, si rinvia in modo specifico agli scritti di G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 797 ss. spec. 801 ss.; G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, cit., 1361 ss.; I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, cit., 189 ss., secondo cui (189 s.) «il legame fra la pianificazione del territoriale e lo sviluppo economico ed

presupposto da cui iniziare e su cui fondare lo studio delle possibili interazioni tra il governo degli assetti territoriali e lo sviluppo economico e, quindi, tra il sistema di pianificazione territoriale e urbanistica, da un lato, e le sue capacità di corrispondere adeguatamente al farsi delle dinamiche socio-economiche, dall'altro.

Apparentemente, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sembrano incidere sullo sviluppo economico dei sistemi considerati solo in via mediata e indiretta. Oggetto dell'urbanistica non è mai - né potrebbe essere - l'attività economica in quanto tale. Attraverso l'esercizio delle potestà di pianificazione, in effetti, ci si dovrebbe limitare ad individuare le tipologie di insediamento consentite nelle varie parti del territorio. Che, però, le concrete scelte pianificatorie non influenzino *funditus* l'andamento delle dinamiche socio-economiche appare ben più che controvertibile. Con ciò, quindi, non si vuol confutare la tradizionale impostazione che riconduce la nozione di governo del territorio al fine dell'ordinato assetto del territorio, conformemente alla concezione funzionale dell'urbanistica come mezzo per realizzare l'assetto territoriale della 'convivenza civile'<sup>57</sup>. Al contempo, però, bisogna intendersi sulla portata effettiva di una tale affermazione, perché, declinandola in termini puramente asettici, si rischia di trascurare - sia sotto il profilo dell'*an* che su quello del *quantum* - i riflessi che un determinato assetto territoriale, frutto anche delle opzioni pianificatorie fatte proprie dai molteplici attori pubblici coinvolti nel processo di pianificazione, produce sulla realtà economica di riferimento.

Le scelte pianificatorie e l'assetto territoriale che ne derivano non sono, infatti, né neutre né indifferenti, nel loro concreto atteggiarsi, rispetto alla molteplicità degli interessi di rilievo economico, siano essi pubblici, collettivi o privati, convergenti sul territorio.

La questione di fondo, dunque, sembra essere quella della ricerca di nuovi paradigmi o modelli giuridici che consentano al sistema pianificatorio di misurarsi più efficacemente con le leggi del mercato.

Se così è, l'essenza della 'questione urbanistica' sembra oggi risiedere soprattutto nella sua 'flessibilità'. Flessibilità da intendersi come idoneità degli strumenti della pianificazione, in senso ampio, territoriale a corrispondere a breve e medio termine - tenendo conto dello stato del territorio e dei mezzi disponibili - al mutare delle condizioni socio-economiche della comunità<sup>58</sup>.

---

evidente, anche come prodotto degli ordinamenti giuridici contemporanei e segnatamente di quello italiano. [...] sul territorio si riversano infatti le tensioni della società nel temperare ambiente, utilizzazione e fruibilità del territorio, sviluppo economico e vocazioni sociali, e così via».

<sup>57</sup> Nello stesso senso, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 8, secondo cui «[...] sembra allora possibile configurare la materia del governo del territorio indicata nell'art. 117 cost. come una materia funzione [...] i cui elementi fondamentali, ossia la "materia" o l'ambito di intervento e il "fine", sono rappresentati, rispettivamente, dall'uso del territorio e dall'ordinato assetto di quest'ultimo; e prima ancora G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004, 299 ss.

<sup>58</sup> Sulla dialettica rigidità/flessibilità dei contenuti degli strumenti di pianificazione, si veda E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, cit., 91 ss.

Il tema di per sé non è nuovo. Da tempo, del resto, si è messo in evidenza il carattere di inscindibilità che salterebbe, nei fini e nei contenuti, la pianificazione territoriale ed urbanistica con la programmazione economica<sup>59</sup>, individuandone il sostrato empirico nel binomio territorio-corpo sociale, nonché, precisi riferimenti normativi, tanto nel testo costituzionale quanto nella stessa legislazione positiva<sup>60</sup>. Ancora oggi, tuttavia, la portata di una tale formulazione di principio non pare essere stata sviluppata in tutte le sue possibili combinazioni ed implicazioni, né recepita appieno nella legislazione positiva, sia essa nazionale o regionale.

V'è di più.

Nell'attuale momento storico, viene avvertita con una intensità crescente rispetto al passato, come effetto dell'«intensificazione delle relazioni socio-economiche globali che, collegando tra loro località distanti, fanno sì che gli eventi locali vengano

---

<sup>59</sup> Già M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, cit., 629 ss., evidenziava come (629) «il termine “pianificazione” giusta una vicenda semantica comune ai vocaboli del tipo, indica tanto l'attività rivolta a comporre piani, quanto il risultato di tale attività [...]: nell'esperienza contemporanea le specie più vistose di pianificazione essendo quella territoriale e quella dell'economia, sovente per antonomasia ci si riferisce or all'una or all'altra. [...] E' diffusa l'opinione che la pianificazione sia un'attività recente per i pubblici poteri [...]. Invece, il fare dei piani è attività che esiste da sempre, nel senso che non è possibile segnare momenti d'inizio: essa principia da quanto l'uomo che agisce in collettività è tenuto a decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone in ordine al raggiungimento di obiettivi che gli si pongono come necessari; per i pubblici poteri esiste da quando, similmente, occorre decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone il gruppo. O, meglio, che si possono trarre dal gruppo a fini collettivi – anche qui in ordine al raggiungimento di obiettivi [...]. Ed aggiunge come (630) «accanto al termine di pianificazione è stato introdotto quello di programmazione e di piano; gli economisti degli anni trenta discussero sulle differenze [...] oggi (il dibattito n.d.r.) ha interesse non più che storico-filosofico; non è, infatti, possibile trarre dalla normativa vigente una differenziazione nozionale tra i due vocaboli». Senza per questo voler resuscitare «illusioni programatorie» onnicomprensive (così F. FIENGLI, *Programmazione economica e modo di produzione capitalistico*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., 252 ss.), ma anzi nella consapevolezza che «tra le programmazioni pubbliche plurioggettive, si possono distinguere due tipi: quelle settoriali e quelle plurisetoriali. Le prime sono nettamente prevalenti, e si estendono a campi molto vasti: dall'urbanistica, all'agricoltura [...] e trovano il loro archetipo nella pianificazione urbanistica del 1942. [...]. Esso, per la mancanza di fantasia di politici e tecnici, ha sostanzialmente dominato nel secondo dopoguerra. Per questo motivo anche le proposte di programmazione economica in Italia seguono questo modello»: S. CASSESE, *Tipologia della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., 301-303.

<sup>60</sup> In questo senso, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 796 ss. Secondo l'a. (801) «le motivazioni socio-economiche delle scelte in cui si esprime la pianificazione territoriale sono sostanzialmente intese alla programmazione della vita socio-economica della comunità». Non solo. Ribadisce, inoltre, che (802) «programmazione - intesa l'espressione nel senso di indirizzo e coordinamento degli interessi socio-economici delle comunità e degli individui - e pianificazione territoriale non sono scindibili nei loro contenuti, anche se la formazione dell'una e, rispettivamente, dell'altra possono richiedere distinzione di competenze e di procedure, di atti, da coordinare al loro volta, con opportune aperture, che consentano, in partenza, il colloquio ed il sinergismo nell'azione e nei risultati. Se, stando alla definizione costituzionale dell'articolo 41, la legge prevede i programmi ed i controlli opportuni affinché l'iniziativa economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, è conseguente ritenere che la pianificazione del territorio, sede naturale dell'attività umana, non possa che recepire le iniziative programmate per l'attività economica e sociale o, in mancanza di programmazione, porsi il problema delle iniziative concepibili allo stato della situazione socio-economica e delle possibilità offerte dalle caratteristiche delle varie aree territoriali interessate dalla pianificazione».

modellati da eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa»<sup>61</sup>.

Dal fenomeno in questione, al quale solo per comodità espositiva si può pensare di dare il nome di «globalizzazione» - a fronte di una marcata tendenza a manifestarsi in termini sostanzialmente caleidoscopici<sup>62</sup> -, non si può, nella prospettiva che qui ci occupa, prescindere.

Rispetto all'indagine che si intende condurre, infatti, pur trattandosi di una vicenda difficilmente inquadrabile in rigidi schemi concettuali<sup>63</sup>, viene in rilievo sotto due specifici versanti. In primo luogo, per il rapporto di reciproca interdipendenza che lega il territorio - ogni singolo territorio nelle sue varie scale (nazionale, regionale, locale, metropolitano, etc.) - con i processi economici in atto nel quadro della «nuova» dimensione globale assunta dai traffici e dal mercato<sup>64</sup>; in secondo

---

<sup>61</sup> In questo senso, A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1994. Sul punto, però, si consideri quanto precisato in nota 1. Non è evidentemente possibile dar conto della sterminata bibliografia in tema di globalizzazione, tante sono le problematiche che emergono, le dimensioni che la connotano, i fattori di cui è composta ed i punti di vista dai quali è possibile osservare i fenomeni ad essa riconducibili. Si rinvia, pertanto anche per ulteriori e più specifici riferimenti bibliografici, ad alcune opere ritenute particolarmente significative: in generale si v. AA.VV., *Un altro mondo in costruzione*, Milano, Baldini Castoldi, 2002; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 1999; U. BECK, *Che cosa è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999; V. CESAREO (a cura di), *Globalizzazione e contesti locali*, Milano, Franco Angeli, 2001; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2000; C. GEERZ, *Mondo globale, mondo locale*, Bologna, Il Mulino, 1999; R. ROBERTSON, *Globalizzazione*, Trieste, Aserios, 1999; A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2003. Sotto un profilo più strettamente giuridico, oltre agli ai contributi citati in nota 3, si cfr. P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto e scienza giuridica*, in *Foro it.*, V, 2002, c. 158 ss.; ID., *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *grupposanmartino.it* (4 settembre 2007); F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005; M.R. FERRARESE, *Sulla globalizzazione giuridica: una risposta agli scettici*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, 539 ss.; ma, con riferimento alle ricadute sui pubblici poteri, si legga per tutti G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1 ss.; sulla dialettica tra potere 'politico' e potere 'economico', E. FAZZALARI, *Mondializzazione, politica, diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 681 ss. Spunti interessanti, nell'ambito della letteratura giuridica spagnola, si possono trovare in T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Estado y mercado en el mundo global», in «Cuadernos de derecho público», 2005, 55 ss.; infine con riguardo al *global administrative law* nei suoi diversi profili, si rinvia alla completa e approfondita bibliografia predisposta da B. CAROTTI, L. CASINI, *Diritto amministrativo globale: una bibliografia*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, Giuffrè, 2006, 301 ss. (ora anche in *irpa.eu*); ma si legga anche S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 325 ss.

<sup>62</sup> Del resto, osserva M.P. CHITI, *Riflettendo sull'opera di Massimo Severo Giannini e sull'avvenire del diritto amministrativo*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 51: «senza considerarmi un nuovo Linneo, ho in pochi anni contato almeno cinquanta accezioni di "globalizzazione", per di più tutte diverse l'una dall'altra e, per vari motivi, sempre poco convincenti».

<sup>63</sup> Non è un caso, infatti, che le contraddizioni e le incertezze nella ricostruzione dei fenomeni descritti siano segnalate in modo quasi unanime dal 'coro' degli studiosi: tra questi, ad esempio, si vedano U. ALLEGRETTI, *Considerazioni preliminari per uno studio giuridico della mondializzazione*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 510 e 513; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, cit., 3 ss.

<sup>64</sup> Il rapporto di interdipendenza, ad un tempo strutturale e funzionale, tra territorio e dinamiche globali può essere vista sotto (almeno) due profili differenti. La prima che investe, in senso lato, le reti e gli spazi sovra-nazionali. La seconda che attiene più specificatamente al tema dell'incrocio tra globalizzazione, da un lato, e sistemi territoriali locali, dall'altro. Per sintetizzare il secondo 'incrocio', si ricorre solitamente ad un'espressione «di mirabile cacofonia: 'glocale'» (così M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in Id. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 11). Il termine 'glocalizzazione' è stato coniato, pare, negli anni ottanta in Giappone, successivamente ripreso da R. ROBERTSON, *Globalizzazione*, cit., *passim* e sviluppato, in particolare, dal sociologo polacco Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, trad. it.

luogo, per i riflessi che l'azione combinata di tali dinamiche viene a determinare sul modo di organizzarsi e di agire dei pubblici poteri, in generale<sup>65</sup>, e nel governo degli assetti territoriali, in particolare.

Entrambi i profili menzionati sono, a loro volta, declinabili e scomponibili in una molteplicità di ulteriori rivoli: dal tema delle reti<sup>66</sup> a quello più 'tradizionale' dei distretti<sup>67</sup>, passando per i «nuovi» e «vecchi» diritti di cittadinanza<sup>68</sup>, fino ad arrivare a tematiche di più ampio respiro quali la crisi dello Stato nazionale<sup>69</sup> e la

---

Milano, Armando, 2005, 22 ss., secondo il quale occorre rendersi come «integrazione e frammentazione, globalizzazione e territorializzazione sono processi reciprocamente complementari [...]. Per questo motivo è consigliabile [...] parlare di localizzazione piuttosto che di globalizzazione, di un processo all'interno del quale il coincidere e l'intrecciarsi di sintesi e di dispersione, d'integrazione e di scomposizione, sono qualsiasi cosa che accidentali, ed ancora meno modificabili».

<sup>65</sup> Su cui, G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, cit., 1 ss.

<sup>66</sup> La nozione di rete è polisenso e polisemia, nonché oggetto di innumerevoli applicazioni nei campi più disparati (dalla medicina alle scienze sociali). Rifuggendo, perciò, da ogni tentativo di darne una definizione precisa ed universale, ci si limita a fornire alcune indicazioni bibliografiche rilevanti per le scienze giuridiche. In generale, si v. i contributi racchiusi in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001; ma anche S. AMOROSINO, *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti*, in *Foro amm.* 2000, 3778 ss. (ora anche in ID., G. MORBIDELLI e M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 2002). Mentre, con riguardo ad aspetti più specifici, si leggano: per i profili organizzativi nello spazio giuridico globale, i contributi racchiusi nel capitolo su *Il governo della frammentazione e le reti di organizzazioni globali* di M. CONTICELLI, *Il G8: un governo globale?* e di L. PERROTTI, *Le relazioni tra Organizzazione mondiale del commercio ed i soggetti dell'ordinamento ultra-statale*, entrambi in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, cit. 21 ss. e 39 ss.; ma anche S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Riv. tri. dir. pubbl.*, 1999, 321 ss.; per le reti dei servizi si cfr. F. CINTIOLI, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in *Dir. amm.*, 2007, 293 ss.; F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete*, Torino Giappichelli, 2004, in part. 1 ss. 51 ss. E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete: il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, Giuffrè, 2006; E. FERRARI (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, Raffaello Cortina, 2000.

<sup>67</sup> Con riferimento alle interazioni tra distretti e dinamiche *glocal*, nell'ambito della letteratura non giuridica, si legga G. BECCATTINI, E. RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in G. BECCATTINI, S. VACCÀ (a cura di), *Prospettive degli studi di politica industriale in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1994; A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; nel quadro delle scienze urbanistiche, si v. F.D. MOCCIA, D. DE LEO, *Riterritorializzare i distretti. Bilanci e prospettive della pianificazione distrettuale*, Milano, Franco Angeli, 2007. I giuristi, almeno di recente, non hanno affrontato il tema dei distretti con trattazioni di ampio respiro: si legga comunque G. DE GIORGI, *I consorzi industriali fra modelli organizzativi e costti istituzionali*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 381 ss., spec. 390 ss., ove l'a tocca affronta anche la dimensione 'giuridica' dei distretti industriali.

<sup>68</sup> In argomento, si vedano gli scritti raccolti in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>69</sup> Tematica su cui vi è ormai, da tempo, un'ampia letteratura. Tra i molteplici contributi che l'affrontano nella prospettiva della globalizzazione (posto che già agli inizi del novecento, ad esempio, S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Scritti minori*, Milano Giuffrè, 1990, rist. ed. 1950, I, 370 ss., si interrogava sulla crisi dello Stato) si segnalano: S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma Bari, Laterza, 2006; S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., *passim*; ma anche S. BATTINI, *Amministrazioni senza stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.

concorrenza tra ordinamenti<sup>70</sup>, per limitarsi ad alcuni fra gli esempi più significativi<sup>71</sup>.

Tutti gli aspetti cui si è fatto cenno segnano in profondità l'assetto territoriale, condizionandone i meccanismi di governo.

Rappresentano, dunque, lo sfondo più generale nel quale la ricerca va collocata, pur non potendo, evidentemente, essere questa la sede appropriata per affrontare temi di tale ampiezza. Nel corso della trattazione, di conseguenza, a questi ci si riferirà ogni qual volta se ne ravvisi la necessità; in particolare, al fine di ricostruire, almeno per sommi capi, le coordinate più generali entro le quali circoscrivere problematiche altrimenti non superabili nella sola sfera 'urbanistica'<sup>72</sup>.

Tra gli effetti prodotti dalla globalizzazione dell'economia, tuttavia, ve n'è uno che assume una portata di notevole rilievo nella prospettiva data, perché capace di incidere sulla gerarchia degli interessi territorialmente rilevanti<sup>73</sup>, sulla loro composizione e, quindi, sulle modalità stesse di esercizio delle potestà pianificatorie.

Il progresso della globalizzazione dà vita, infatti, in misura sempre più crescente ad una competizione che investe, in termini di vera e propria concorrenzialità, tanto gli stati-comunità (ovvero il sistema nel suo complesso), quanto i sistemi locali; ed ancora, gli apparati amministrativi<sup>74</sup> così come il sistema delle imprese<sup>75</sup>.

Per riassumere in una sola parola questa ennesima manifestazione dei processi globali, si ricorre solitamente all'espressione «competitività» (*competitiveness*), evocando in questo modo, congiuntamente, quelli che, in realtà, risultano essere tre distinti aspetti, ancorché correlati, della stessa questione: in primo luogo, l'idea della

---

<sup>70</sup> Sul tema della concorrenza tra ordinamenti, si v. A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, Laterza, 2004, *passim*, mentre, sul fenomeno del cd. *shopping trip*, ovvero del diritto come prodotto, del quale i soggetti di altri ordinamenti possono avvalersi si rinvia all'approfondita analisi di M. GNES, *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>71</sup> Si sofferma sui molteplici effetti, non solo economici, prodotti dalle 'globalizzazioni', S. CASSESE, *Nel labirinto delle globalizzazioni*, in *irpa.eu* (Testo della lezione tenuta presso il Centro per la storia del pensiero giuridico moderno dell'Università di Firenze, in data 2 maggio 2007).

<sup>72</sup> Si consideri, ad esempio, la questione delle profonde innovazioni (organizzazione e decentramento della produzione, mutamento di funzioni, etc.) che sono indotte dalle reti in cui sono inseriti gli attori economici e che passando per i collegamenti informatici non comportano di per sé alcuna trasformazione del territorio (come ampliamento di stabilimenti, etc.), ma che ugualmente sono destinati ad influenzare fortemente l'assetto territoriale, la sua vocazione economica e l'andamento di politiche pubbliche connesse (comunicazioni, trasporti, flussi di persone, etc.).

<sup>73</sup> Sulla gerarchia degli interessi come nuovo principio cardine della disciplina 'urbanistica', si rinvia a P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, cit., 607 ss e spec. 637 ss. e 641 ss. (ora anche in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, Giuffrè, 1991, 461 ss.).

<sup>74</sup> Sul punto, L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss., evidenzia come dal confronto (tra sistemi amministrativi) nasce, inoltre, per alcuni settori e per alcuni aspetti, la possibilità di una competizione fra sistemi amministrativi, come parte della competizione fra economie nazionali, [...] l'amministrazione può essere un formidabile freno, o un insostituibile volano per la modernizzazione richiesta al sistema nazionale». In argomento, si vedano anche: i contributi raccolti in G. ARENA, M.P. CHITI (a cura di), «Public administration, competitiveness and sustainable development», Firenze, Firenze University Press, 2003; S. BATTINI, *L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 339 ss.

<sup>75</sup> Su cui si legga lo studio condotto da G. NAPOLITANO, *Federalismo e regime amministrativo delle imprese*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, cit., 334 ss.

capacità, dell'attitudine, a competere dei sistemi; in secondo luogo, la sussistenza di una pluralità di soggetti competitori; infine, gli stessi fattori che incidono sugli indicatori del livello di competitività (e quindi di sviluppo) di un sistema determinato<sup>76</sup>.

Si tratta di una problematica che, fuoriuscita dal perimetro delle scienze economiche, è diventata oggetto di un acceso dibattito. Nonostante l'attenzione, continuano però a riscontrarsi notevoli difficoltà nell'esatta definizione del fenomeno in tutte le sue articolazioni, così come nella comprensione dei suoi innumerevoli riflessi sul piano dell'ordinamento giuridico generale.

Molti sono gli interrogativi che pone anche al giurista-amministrativista. La 'competitività' ha una dimensione giuridica? Si è di fronte ad un nuovo interesse pubblico con il quale occorre confrontarsi (o, meglio, ad un insieme di interessi tra loro eterogenei ordinati in vista del raggiungimento del fine), oppure si tratta 'semplicemente' di un valore-obiettivo cui deve tendere l'ordinamento nella sua interezza? Qual è il suo oggetto? Quali le implicazioni, più concretamente, con riferimento alla ponderazione comparativa degli interessi nell'esercizio delle potestà pianificatorie?

Interrogativi, tutti questi, a cui è difficile dare una risposta e che dimostrano come la questione sia ancora oggi ben lontana dall'essere decifrata. Per di più, a tali obiettive difficoltà esegetiche, occorre aggiungere il fatto che, come pochi altri argomenti, sembra prestarsi a suggestioni di ogni genere, inducendo - questo è il rischio principale - lo studioso a vedere mutamenti rivoluzionari e quesiti impenetrabili lì dove, al contrario, potrebbero esserci solo fisiologiche complessità di sistema.

Eppure, malgrado tali innegabili ostacoli interpretativi, il tema 'competitività' conserva intatta la sua centralità rispetto agli obiettivi posti.

Al di là del dato definitorio, infatti, la cura concreta degli interessi della collettività, in vista del fine dell'utilità generale, non sembra poter prescindere dal considerare, in via permanente, la capacità a competere del sistema rispetto agli altri soggetti competitori. Il che se pare difficilmente controvertibile su un piano più generale, non potrà non valere, a maggior ragione, con riferimento ad un ambito 'strategico', come quello che ci occupa, dove la presenza di innumerevoli interessi tra loro in conflitto tende troppo spesso a sacrificare (o, comunque, a soffocare) le esigenze correlate allo sviluppo economico del sistema.

Lo scenario brevemente delineato consente così di mettere in evidenza come la pianificazione/programmazione delle direttrici di sviluppo territoriale, la determinazione degli assetti urbani, la fissazione delle regole giuridiche delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, ma anche la tutela degli interessi differenziati (ambientali e naturalistici *in primis*) debbano sempre più combinarsi con le ragioni

---

<sup>76</sup> Di cui un esempio è dato dal *World Competitiveness Yearbook*, predisposto dall'*International Institute for Management Development* (I.M.D.) di Losanna (per ulteriori approfondimenti sulla metodologia utilizzata, nonché per il rapporto sull'anno 2007, si rimanda al sito dell'istituto: *imd.ch*); ma si cfr. anche il rapporto «*Doing business 2006*» (maggiori informazioni in *doingbusiness.org*), pubblicato dalla Banca mondiale che mette a confronto gli ambienti regolatori di centocinquanta paesi in cui le imprese si trovano ad operare.

degli interessi riconducibili allo sviluppo economico, ora rafforzate dall'incalzare della competizione cui è 'costretto' ogni singolo sistema.

## 2. Metodologia della ricerca

In un recente scritto dedicato ad problema del metodo nello studio del diritto pubblico<sup>77</sup>, Sabino Cassese esorta il giurista a non «intendere la divisione del lavoro scientifico nel senso che occorra lasciare le analisi politologiche del diritto agli studiosi di scienze politiche e quelle economiche del diritto agli economisti. Una divisione di questo tipo finirebbe per ricreare steccati disciplinari, dopo il dovuto riconoscimento dei valori reciproci. Se - come ricordava Popper - non si studiano materie od oggetti, ma problemi, e questi ultimi vanno inseguiti al di là delle divisioni disciplinari, sarà allora il problema a dettare il metodo. Saranno le domande a guidare i metodi».

Ancora. Marco Cammelli, introducendo un volume nel quale sono raccolti parte dei risultati di una lunga ricerca sul governo locale così come oggi configurato, sollecita lo studioso, soprattutto il giurista, a non auto-limitare la propria *vis* investigatoria «a rarefatte monografie sui massimi sistemi, con gli occhi al cielo stellato invece che ai corposi processi in atto, o al *bricolage* della questione specifica [...]»<sup>78</sup>.

Le affermazioni svelano con grande chiarezza i punti focali entro i quali verrà condotto, sotto il profilo metodologico, lo studio.

Analizzare, ricostruire, persino tentare di 'ripensare', il sistema giuridico di disciplina del territorio - al fine specifico di verificarne l'idoneità a corrispondere alle esigenze proprie dello sviluppo economico - è un esercizio che impone di costruire un percorso metodologicamente corretto, coerente non solo con le premesse, ma altresì con gli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Se così è, diviene indispensabile tenere in debito conto due elementi che giocano un ruolo determinante nella comprensione dei fenomeni che si vogliono studiare.

Il primo è rappresentato dall'opportunità di incrociare il lavoro, sia in sede di analisi che di ricostruzione non solo con i contributi offerti dalla letteratura giuridico-pubblicistica in materia, ma anche, per quanto possibile, con gli apporti forniti dalle scienze urbanistiche, economiche e sociologiche.

L'angolo di visuale, tuttavia, resta quello del giurista.

Non sembra però possibile prescindere del tutto dall'ausilio degli strumenti interpretativi messi a disposizione dagli altri rami del sapere scientifico e, tra questi, quelli proposti dagli urbanisti e dagli studiosi di economia del territorio, su tutti. Certo, si tratterà al più di cenni o meri rinvii, ma ugualmente utili non solo ad

---

<sup>77</sup> *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 611; dello stesso a. si legga anche ID., *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008. Si v., però, anche A. TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 865 ss.

<sup>78</sup> *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, 11.



arricchire la trama argomentativa, ma, più di ogni altra cosa, per provare ad ‘afferrare’ - pur con tutti i limiti di prospettiva e di capacità evidenziati -, la complessità dei rapporti tra i due poli opposti dell’indagine: il «territorio» e lo «sviluppo economico».

In sintesi, rappresentare compiutamente (o per lo meno tentare di farlo) i meccanismi di *government* e *governance* del territorio, visti in un’ottica di promozione dello sviluppo economico; dar conto dei fattori strutturali e contingenti di crisi del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica; così come delle soluzioni a tali problemi apparentemente identificate nella cosiddetta «urbanistica consensuale» (nonché delle insufficienze di questa): è un’operazione interpretativa che richiede uno sforzo ulteriore. Occorre, cioè, non ‘dimenticare’ come accanto alla dimensione giuridica e positiva dei fenomeni oggetto di analisi, vi siano altri approcci. Approcci che, pur fondandosi su assunti ed antecedenti concettuali differenti, devono essere tenuti in debita considerazione dal momento che consentono di orientare ed integrare l’indagine nella direzione di una maggiore aderenza alla realtà fattuale.

Il secondo aspetto, è invece costituito dall’attenzione ai profili di effettività degli istituti e degli strumenti esaminati.

In pochi ambiti dell’ordinamento giuridico, come nel governo del territorio, lo scarto tra i modelli normativi previsti in astratto e la precettività concreta dell’attività provvedimentale raggiunge livelli così elevati<sup>79</sup>. Per convincersi di ciò, è sufficiente riflettere sull’archetipo normativo immaginato dal legislatore del 1942 e considerare come questo non abbia mai visto la luce nella sua configurazione teorica di fondo: il piano territoriale di coordinamento non è mai stato adottato e, per lungo tempo, il ‘peso’ della pianificazione è ricaduto interamente sulle ‘spalle’ del piano regolatore generale.

L’esempio conferma il *deficit* di effettività che contraddistingue, con una certa frequenza gli strumenti di governo del territorio e, tra questi, quelli di piano con le relative prescrizioni.

A bene vedere, però, il *deficit* di effettività tende ad assumere due forme, differenti tra loro: da un lato, infatti, si è tradotto (soprattutto in passato e con maggiore intensità in alcune aree del territorio nazionale) nella ‘mancata’ attuazione

---

<sup>79</sup> Evidenziano una tale necessità, fra gli altri, P. STELLA RICHTER, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm.*, 2001, 387 ss., secondo cui, in particolare, «[...] il sistema è largamente disatteso e ciò ancora una volta in un duplice senso. Anzitutto in quello, più ovvio, delle trasformazioni illegali, di portata così grande da far temere che le leggi sul condono dell’abusivismo possano assumere una cadenza periodica costante. In secondo luogo, nel senso del ricorso sempre più frequente alla deroga in sede attuativa o - come è stato definito con umorismo involontario - all’istituto della variante automatica»; ma lo stesso concetto è ripreso e sviluppato con la consueta lucidità anche negli altri scritti citati in precedenza; S. AMOROSINO, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una “concorrenza” di disfunzioni*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 409 ss., che parla di (415) «un’amplissima *divaricazione* tra modelli normativi e realtà» nel governo del territorio; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, cit., 507 ss., ove l’a. rivolge alcuni cenni al concetto di effettività, in generale, e con riferimento al governo territorio, in particolare; in argomento si cfr. pure lo scritto di G. TORREGROSSA, *Il piano regolatore fra mito e realtà*, cit., 37 ss.; anche se, a onor del vero, si tratta di una esigenza che tende ad accomunare, al di là dei diversi punti di vista, (quasi) tutti coloro che si sono confrontati con tali tematiche.

degli strumenti, in senso lato, urbanistici; dall'altro, i modelli previsti in astratto, pur formalmente attuati, hanno subito, nella prassi amministrativa, una torsione che li ha resi sostanzialmente atipici rispetto al paradigma normativo.

Si tratta di aspetti centrali e sui quali ci si soffermerà ampiamente nel corso della trattazione.

La strada da seguire, per esorcizzare tali pericoli, è rappresentata dall'analisi delle pronunce giurisprudenziali rilevanti in materia, non limitandosi però all'esame delle sole parti in diritto, ma rivolgendo, altresì, lo sguardo «oltre la siepe», agli elementi fattuali da cui è tratto origine la decisione, vere e proprie miniere di informazioni ed indicazioni per l'interprete che si proponga di approfondire, in una prospettiva sistematica, gli strumenti e gli istituti di governo del territorio.

Date le premesse, si è dunque strutturato il percorso di ricerca e analisi nel modo seguente.

In primo luogo, si è immaginato un capitolo nel quale sono trattati ed affrontati i temi generali dell'indagine e lo sfondo nel quale essa va collocata: la nozione di governo degli assetti territoriali, i suoi contenuti e le funzioni maggiormente rilevanti riconducibili a tale ambito; la centralità riconosciuta, in questo quadro, al sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e la sua presunta coincidenza, nei fini e nei contenuti, con la programmazione economica in una prospettiva promozionale dello sviluppo economico; ma, soprattutto, i riflessi ed i mutamenti indotti al sistema giuridico di disciplina del territorio dall'azione delle dinamiche cosiddette *glocal*: questo, sia per quanto concerne le modalità organizzative e procedurali di esercizio delle funzioni da parte dei pubblici poteri, sia per quanto attiene, più in generale, alla composizione stessa degli interessi nella definizione degli assetti territoriali.

In secondo luogo, si è reputato necessario sottoporre a vaglio critico il sistema pianificatorio, cercando di evidenziare i fattori strutturali, le ragioni contingenti e gli ulteriori elementi che hanno determinato il suo insuccesso come strumento per realizzare le condizioni 'ottimali' per lo sviluppo economico.

Si volgerà, poi, lo sguardo al quadro delle soluzioni individuate dalla normativa e offerte dalla prassi alla crisi che ha investito il sistema di pianificazione del territorio, soffermandosi, specificatamente e con approccio critico, sull'urbanistica per progetti e sull'urbanistica consensuale nelle loro innumerevoli articolazioni e partizioni.

Infine, si proverà a dar conto di quelle che potrebbero essere le linee evolutive dell'ordinamento, anche in un'ottica *de jure condendo*. Si tenterà, cioè, di rispondere, sulla base dei risultati raggiunti, alla domanda se e a quali condizioni il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica possa dirsi il modello preferibile per un governo degli assetti territoriali funzionale a realizzare le condizioni ottimali per lo sviluppo economico<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Del resto, si tratta di una «via» che, in una prospettiva più generale, ha indicato come compito del giurista un autore recentemente scomparso: «*mi pongo il problema di identificare l'ordine-giuridico in un dato momento storico chiedendo(sì) anzitutto in quel rapporto si ponga il diritto, vigente ed obbligante, con lo spazio nel quale il quesito prende forma: spazio politico oppure ambito economico o politico o sociale? E' possibile che l'interprete sia arbitro di ritagliare nel contesto giuridico ciò che a lui sembra insignificante? Qual è la misura o la dimensione rispetto alla quale ha senso domandarsi*

## CAPITOLO SECONDO

### IL DIRITTO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO TRA ASSETTI TERRITORIALI E SVILUPPO ECONOMICO

SOMMARIO: 1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: cenni preliminari al contesto di riferimento dell'indagine. - 1.1. Il territorio tra diritto ed economia. - 1.2. Territori e competitività del sistema. - 2. Disciplina urbanistica, governo del territorio e «governo» degli assetti territoriali: il territorio e la sua vocazione economica tra molteplicità di funzioni ed esigenze di coordinamento. - 3. Interessi «differenziati», interessi «qualificati», interessi «confliggenti» ed esigenze di competitività nella definizione degli assetti territoriali. - 4. Le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica nel diritto del governo del territorio: *a)* «centro di gravità» del sistema giuridico di disciplina del territorio; *b)* strumenti per la realizzazione degli interessi in materia di governo del territorio. - 5. Pianificazione territoriale ed urbanistica e programmazione socio-economica. Rinvio.

#### *1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico: cenni preliminari al contesto di riferimento dell'indagine*

Scopo della ricerca è indagare se ed in quale misura il sistema di disciplina giuridica del territorio, così come oggi configurato, corrisponda alle esigenze e sia in grado di realizzare le condizioni per lo sviluppo socio-economico delle aree territoriali interessate. Condizioni per lo sviluppo socio-economico che - senza dover per forza ricorrere a formule mutuare dal lessico delle scienze economiche, come quella di «economie esterne»<sup>81</sup> - si possono far coincidere o, comunque, ricondurre alla categoria giuridicamente rilevante di «variabile ambientale»<sup>82</sup>.

---

*cos'è il diritto?». Si tratta di un appunto manoscritto di Giorgio Berti, ripreso nella presentazione e nella quarta di copertina del volume, uscito postumo, di G. BERTI, *Diritto amministrativo. Memorie e argomenti*, Padova, Cedam, 2008, XIV.*

<sup>81</sup> Sulla nozione di «economie esterne», nell'ambito della letteratura economica italiana, si leggano, tra gli altri: R. CAPELLO, *Economia regionale*, Bologna, Il Mulino, 2004; ma anche P. MAGNANI, F. RAMELLA, C. TRIGILIA, G. VIESTI, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2005; G. BECATTINI, F. SFORZI, *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2002, ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici.

<sup>82</sup> Si pensi, ad esempio, alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 («Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive»), così come modificata dall'articolo 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166, il cui articolo 1, comma 1, recita: «il governo [...] individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale *da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese*. [...]». Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale» (corsivo mio). Formula, questa, pressoché integralmente ripresa dall'articolo 1 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 di attuazione della stessa legge. Evidentemente, non si tratta di un'innovazione dei giorni nostri: come già rilevava M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 37 ss., «l'approntamento delle infrastrutture, storicamente, è fra le più antiche

Per raggiungere l'obiettivo, è necessario svolgere alcuni cenni preliminari a due tematiche che compongono, nel loro reciproco intrecciarsi, la cornice più generale entro la quale deve essere collocata l'indagine che si sta conducendo.

La prima, concerne il «territorio» nel suo «differente» atteggiarsi con riguardo, rispettivamente, alla dimensione propria del fenomeno giuridico ed al sistema economico. La seconda, invece, si riferisce agli effetti indotti sui singoli sistemi territoriali - locali, regionali, nazionali che siano - dall'intensificarsi delle dinamiche cosiddette *glo-cal*.

### 1.1. *Il territorio tra diritto ed economia*

«Territorio» è un vocabolo che ricorre frequentemente nelle opere e nelle riflessioni della scienza giuridica.

Nel corso del tempo, peraltro, la sua nozione giuridicamente rilevante è andata arricchendosi di significati sempre nuovi e diversi, di pari passo con lo storicizzarsi della nozione stessa<sup>83</sup>; riprova ne sono la miriade di modi differenti con i quali è stato progressivamente concepito e rappresentato: «substrato» fondante del

---

attività di disciplina dell'economia svolte da pubblici poteri, e non è mai venuta meno lungo il corso dei secoli». Da segnalare, peraltro, che con la formula «variabile ambientale» non si fa riferimento solo alla pur vasta gamma degli interventi pubblici sul territorio (enucleabili nell'ambito del *genus* opera pubblica), ma, più in generale, all'oggetto specifico del complesso delle politiche pubbliche volte a promuovere, attraverso gli articolati meccanismi di *government* e *governance* del territorio, lo sviluppo economico dei singoli sistemi territoriali: quindi non solamente le «opere strutturali» e le «infrastrutture» in senso stretto (secondo la distinzione, operata sulla base di una qualificazione economicistica, elaborata ancora da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 41 e 59), ma, per esempio, lo sviluppo del sistema fieristico e, finanche, le opere di valorizzazione del paesaggio o di edifici d'arte: in argomento, si v. pure M.A. VENCHI CARNEVALE, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 286. Sulle «variabili ambientali», scrive C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, cit., spec. 26 e 28 s. che «il mercato, quando se ne superi la nozione microeconomica, [...] viene a definirsi come *locus artificialis* risultante dell'azione non soltanto di soggetti privati, ma anche di soggetti pubblici, il cui intervento può avvenire sia nella sempre più residuale forma diretta, che si ha quanto essi agiscono come operatori, sia nella sempre più diffusa forma indiretta. Ipotesi, quest'ultima, che si realizza quando il soggetto pubblico agisca nella veste di autorità che adotta discipline capaci di condizionare variamente l'attività economica privata (ma non solo) [...], ad esempio, definendo, tramite le menzionate 'variabili ambientali', le condizioni che favoriscono o no l'insediamento e lo sviluppo, su di un determinato territorio, di attività economicamente rilevanti» (espressione in corsivo mia). Sull'ordine, naturale e giuridico, del mercato e sulle diverse posizioni emerse nell'ambito della scienza giuridica in tema, si legga ora l'efficace sintesi operata da A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina anti-trust*, Torino, Giappichelli, 2007, 1 ss. e 10 ss.; ma anche G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, 12 ss.; mentre, per un'analisi critica della giurisprudenza costituzionale in materia, si v. ora M. DUGATO, *Diritto dell'amministrazione e mercati*, in G. DELLA CANANEA, ID. (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, cit., 51 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>83</sup> In generale, per un *excursus* ampio ed approfondito sulla nozione giuridicamente rilevante di territorio, si v. L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, cit., 43 ss.; ma anche, per una rappresentazione dei suoi diversi significati in chiave «antropocentrica», S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, 120 ss. Si cfr., però, anche le voci enciclopediche redatte da M. MANETTI, *Territorio (Territorio dello Stato)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994, XXVI, *ad vocem*; E. TUCCARI, *Territorio (Territorio regionale)*, *ivi*, *ad vocem*; B. CARAVITA DI TORITTO, *Territorio (Territorio degli enti territoriali minori)*, *ivi*, *ad vocem*, ove ampi ed ulteriori riferimenti bibliografici.

fenomeno giuridico<sup>84</sup>, elemento costitutivo dello Stato e degli altri enti territoriali<sup>85</sup>, ma anche «[...] come sede (del popolo, delle organizzazioni pubbliche, etc.); come «limite» (della sovranità, dell'ordinamento, dei poteri pubblici, etc.); come oggetto di diritti»<sup>86</sup> e così via.

Per il giurista, «territorio» è, dunque, un termine denso di contenuti<sup>87</sup>, che mutano e si rinnovano a seconda del contesto in cui è inserito o dell'utilizzo che ne viene fatto<sup>88</sup>.

A ben vedere, però, queste difficoltà definitorie non dipendono solo da fattori connaturati, per così dire, alla proiezione giuridica della *res* «territorio». Da un punto di vista sostanziale, infatti, appaiono piuttosto come la diretta conseguenza dell'essere - il territorio - prima di tutto un «palinsesto: sul quale le diverse generazioni hanno scritto, corretto, cancellato e aggiunto»<sup>89</sup>, sì da presentarsi, agli occhi dello studioso, come un «immenso archivio di segni» dove è possibile «cogliere

---

<sup>84</sup> Si legga, in proposito, N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, in part. 3 ss., il quale osserva come (3) «il diritto ha bisogno del dove. [...] c'è, nel profondo nascere e svolgersi del diritto, un legame terrestre, un'originaria necessità dei luoghi».

<sup>85</sup> In questo senso, per esempio, veniva concepito da alcuni autori «classici», quali: S(ANTI) ROMANO, *Il Comune*, in *Tr. Orlando*, Milano, 1908, II ed., pt. I, 585 ss., il quale nel delineare i caratteri del comune, affermava che (585) «[...] è apparso fondamentale l'intimo legame che intercede fra la struttura di tale ente e il suo territorio, che serve per l'appunto [...] a far classificare il comune medesimo fra i corpi che, per consenso quasi unanime, si dicono territoriali». Ma - prosegue l'a. - «qual'è la natura del territorio comunale?». Domanda, questa, alla quale risponde affermando che (587): «da formula più corretta, che serve ad esprimere questa immedesimazione del territorio con la materiale costituzione dell'ente, che pone in rilievo il fatto che esso è parte integrante di quest'ultimo e ne forma l'essenza, è data dall'espressione, del resto ovvia ed usuale, per cui il territorio si dice elemento dello Stato, del comune e così via» e, più in generale, ID., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1951, spec. 86; ma anche da G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1959, I, 3 s. e III, 122 ss.); U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, II, 268 ss., seppur intendendolo come presupposto di esistenza; *contra*, invece, D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924, 111 ss.;

<sup>86</sup> La breve sintesi sulle diverse interpretazioni che la scienza del diritto ha fornito della dimensione giuridica del territorio si deve a G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, cit., 76, cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti.

<sup>87</sup> In questi termini, M. MANETTI, *Territorio (Territorio dello Stato)*, cit., 1 ss., che espressamente parla (1) «di molteplicità di significati che alla luce del pensiero giuridico si intrecciano nell'espressione 'territorio'». Nello stesso senso, anche G.L. CONTI, *La dimensione costituzionale del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, 6, il quale rileva che «'Territorio' è un lemma denso di significati che può essere indagato più con l'armamentario concettuale dell'urbanista (o del viaggiatore) che con il vocabolario tecnico e astratto del giurista».

<sup>88</sup> Ancora, M. MANETTI, *Territorio (Territorio dello Stato)*, cit., 1 ss., che ricorda come (1): «mentre alcune delle accezioni esaminate fissano effettivamente profili differenti dello stesso fenomeno, altre discendono in via di deduzione da determinate premesse di teoria generale (cadendo le quali, anch'esse cadono); altre ancora appaiono il prodotto di situazioni storiche passate. Tutte risentono infine di un'ulteriore complicazione, che costituisce un impedimento insormontabile alla costruzione di una dottrina unitaria del territorio: questo assume sempre una duplice rilevanza, nel diritto interno e nel diritto internazionale, e difficilmente la nozione di territorio elaborata in relazione all'un ordinamento è dotata, nell'altro, di efficacia definitoria. Tutte queste difficoltà di ordine storico, teorico e tecnico-giuridico hanno condotto alla conclusione che non si possa individuare un concetto univoco di territorio nel campo del diritto, poiché esso sarebbe in sostanza un'entità giuridicamente rilevante a numerosi effetti».

<sup>89</sup> Per usa le espressioni di A. CORBOZ, *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, trad. it. Milano, Franco Angeli, 1998, 211 ss.). Il che, tra l'altro, ha riflessi sulla stessa scienza urbanistica ed, in particolare, sulla cosiddetta «analisi generazionale», di cui è un esempio emblematico il lavoro di G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1987 (si cfr. *amplius* nota 159).

un altrettanto vasto insieme di intenzioni, di progetti e di concrete azioni di singole persone, di ristretti gruppi o di intere società»<sup>90</sup>.

Dar conto dei molteplici significati che può assumere, nella prospettiva delle scienze giuridiche e non, il lemma «territorio» non rientra tra gli scopi dell'indagine, neppure tra quelli secondari<sup>91</sup>. Ciò non toglie che, per i fini che qui ci si propone, una tale ricchezza semantica rappresenti un elemento da tenere in debita considerazione perché, svelandone la natura «polidimensionale», mette in salvo dal rischio di pensare il territorio in termini concettualmente «monolitici»<sup>92</sup>.

Dei tanti percorsi d'analisi tracciati sull'argomento, ve ne sono, però, due che assolvono ad una funzione tutta particolare nell'economia del presente scritto.

La prima teorizzazione cui ci si riferisce è quella che coglie il territorio «[...] anche nella sua fisicità, come porzione della crosta terrestre, oggetto dell'intervento dello Stato che quella crosta tramuta fisicamente, anche, e soprattutto, con le infrastrutture e l'assetto regolato dalla sua urbanistica»<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Così, efficacemente, B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., 3.

<sup>91</sup> Sull'argomento, però, si possono leggere con profitto le considerazioni che a questa problematica dedica G.L. CONTI, *La dimensione costituzionale del governo del territorio*, cit., spec. 10 ss. L'a osserva come (10) «il significato del lemma 'Territorio' [...] è prima di tutto metagiuridico, proviene dal linguaggio degli urbanisti, per i quali indica 'non soltanto il suolo delle campagne e delle città, costruito o in edificato, ma anche l'intero sistema urbano ed agricolo di residenza, di produzione, di comunicazione; territorio è [...] l'ambiente naturale residuo e quello più o meno intensamente atropizzato, come pure le condizioni vitali in questo determinate; sono le materie prime disponibili ma finite e le risorse energetiche riproducibili o no e lo stesso uso che le società fanno di queste materie prime e di quelle risorse».

<sup>92</sup> Rileva S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, cit., 125, che «nell'età della globalizzazione si devono conservare precisi riferimenti territoriali, da porsi in antitesi alla prospettiva autoritario-totalitaria di una articolazione del pianeta in grandi spazi chiusi; nel quadro invece di una 'società aperta' occorre preservare una dimensione del territorio non solo nella sua fisicità, non solo come elemento meramente materiale, ma come sostrato, componente inscindibile delle mentalità individuali e collettive, del modo di vivere, in una parola della cultura. Insomma, un 'sistema di luoghi', quali 'dimensioni di significato', protette nella loro specificità e posizionate in un consapevole e rispettoso disegno di insieme, estremamente difficile da prefigurare ma che è più che mai essenziale tracciare e costruire».

<sup>93</sup> In questo senso, A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, Il Saggiatore, 2003, 30, secondo cui - ma sul punto si avrà modo di tornare (si cfr. cap. IV, § 5.3.) - (17) «l'urbanistica [...] può agire 'per via di porre', come pure [...] 'per forza di levare', per usare una distinzione che Michelangelo usava per la scultura in una lettera a Benedetto Varchi»; ma anche M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., 447 ss., secondo cui (456) «l'ambiente urbanistico non possiede alcuna connotazione particolare, ma è l'ambiente nella sua globalità, per come è identificato dalle discipline non giuridiche». Ed aggiunge (480 s.): «[...] l'ambiente urbanistico costituisc(e) elemento indipendente dall'ambiente bene ambientale e dall'ambiente aggressore: esso esiste sempre, anche se non esistono gli altri due (ed in fatto nella maggioranza dei casi non esistono) [...]. Qual è ora il significato giuridico di questo modo di essere dell'ambiente urbanistico? [...] dell'ambiente urbanistico non esistono connotazioni giuridiche particolari: esso, si può dire, è l'ambiente, puramente e semplicemente, oggetto della potestà di pianificazione territoriale dei pubblici poteri in quanto volta ad assetti materiale del mondo fisico. Vi è anzi una notevole parte di urbanisti, i quali non gradiscono che si parli di 'ambiente', come oggetto della potestà, ritenendo che l'ambiente sia il risultato dell'attività pianificatoria, la quale si svolgerebbe invece in un 'territorio'; detta attività, cioè, si esprimerebbe in una precettistica di un 'assetto territoriale', e non invece di un 'assetto ambientale'. Vi sono altri i quali ritengono che anche la nozione di territorio sia restrittiva, e vorrebbero che si usasse quella di spazio: accettandosi la premessa filosofica dello spazio come trascendentale, e quindi dell'attività umana come necessariamente spazialeggiante, l'urbanistica sarebbe la precettistica dell'assetto ordinato dello spazio collettivo, intendendosi per collettivo sia ciò che è fatto dalle collettività, sia ciò che è fatto per l'interesse della collettività, ossia la duplice accezione soggettiva e oggettiva

La seconda è quella che fa riferimento al territorio come «sostrato» del sistema economico e ne valuta il differente modo di atteggiarsi rispetto alla dimensione propria del fenomeno giuridico<sup>94</sup>. Per la pluralità eterogenea degli interessi riconducibili al sistema economico, infatti, l'elemento territoriale tende a configurarsi non (tanto) come dato costitutivo o limite, quanto piuttosto come «uno spazio (potenzialmente) libero sul quale collocare, in tutto o in parte, momenti rilevanti di tali processi»<sup>95</sup>.

Come si vede, si tratta di elaborazioni che si pongono su piani prospettici differenti: mentre, nel primo caso, il territorio viene inteso nella sua materialità giuridicamente rilevante; nel secondo, pur muovendosi da altri presupposti e per altri fini, quello che si vuole mettere in luce è la rarefazione delle interazioni reciproche o, meglio, la «minore intensità» dei rapporti tra il territorio ed i processi economici, diversamente da quanto avviene con riguardo al fenomeno giuridico<sup>96</sup>.

Ciò che è interessante notare di un siffatto discorso è la discrasia, neppure troppo velata, che viene così a determinarsi<sup>97</sup>: da una parte, la sostanziale

---

insieme». Lo stesso a., peraltro, sottolinea (481) «[...] come queste discussioni siano relativamente indifferenti per la scienza giuridica [...]», tuttavia - prosegue l'a. con toni in parte profetici - «si può precisare che lo sono almeno per ora, poiché non è da escludere che in futuro l'esperienza giuridica si avvii nella direzione di adottare una pluralità di moduli di pianificazione territoriale, giuridicamente tra loro non omogenei».

<sup>94</sup> Con specifico riferimento al collegamento tra territori ed attività economiche, osserva C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, cit., 13 s., che «l'incontro tra 'territori' e 'attività economiche' non è esperienza recente: il decentramento amministrativo, sin dalle sue prime espressioni, negli anni Settanta del XX secolo, ha contemplato, in questi settori, interventi regionali e locali, la cui estensione e rilevanza sono da allora cresciute, contestualmente al consolidamento e al rafforzamento delle ragioni autonomistiche. Sul versante delle attività economiche private, è sempre dagli anni Settanta che la crisi del sistema di produzione fordista, con il conseguente decentramento delle attività d'impresa, così come la parallela, benché opposta, tendenza delle medesime attività ad avviare, su base territoriale-distrettuale modelli di coordinamento, tanto interni alle imprese quanto allargati a soggetti esterni, anche pubblici, hanno concorso a stringere e ad enfatizzare il collegamento tra 'attività economiche' e 'territori'. Un processo che, dall'ambito delle attività produttive, si è esteso al più ampio contesto socio-economico delle aree territoriali interessate, portando all'emersione di quelle che la letteratura di diverse discipline, economiche, sociologiche, politologiche e giuridiche, definisce genericamente, con locuzione priva di valenza tipizzata ed univoca, 'economie regionali'. Si comprende, perciò, che parlare di territori in questi termini - prosegue l'a. (16) - «significa riferirsi non solo ad aree geografiche circoscritte, con valenze culturali proprie, identificanti, ma significa fare riferimento anche alla ragione ultima [...] di ogni scelta ordina mentale che intenda riconoscere non solamente allo stato centrale, ma pure alle singole collettività ad esso interne, e territorialmente qualificate, la condizione di soggetti capaci di agire e di entrare in relazione con altri della sfera sia pubblica sia privata».

<sup>95</sup> In questi termini, G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 76.

<sup>96</sup> In argomento, oltre a C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, cit., 27 ss., si legga quanto preconizzavano F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>97</sup> Può essere utile su questi temi la lettura di un breve scritto di M.S. GIANNINI, *Divergenze e convergenze fra diritto ed economia*, in *Politica sociale*, 1941, 253 ss. (ora in *Scritti. 1939-1948*, Milano, Giuffrè, 2003, II, 259 ss.), nel quale l'a. afferma che (259) «il giurista per comprendere lo spirito delle leggi, che professionalmente è chiamato ad illustrare e ordinare in sistema, trovava e trova sempre enormi difficoltà di fronte a quelle leggi che hanno contenuto economico, quelle cioè che tendono a regolare fatti e accadimenti che direttamente appartengono all'attività economica della vita associata nella sua forma più pura e immediata». Tuttavia - prosegue l'a. - dato che «[...] l'attività dello Stato in sede di regolazione dei fenomeni economici, anziché apparire come attività di coartazione delle sfere dispositive dei privati a fini di polizia economica, è attività formalmente di coartazione, ma in sostanza, al di là della coartazione, si pone come attività produttiva»,

«territorialità» del vestito giuridico (statuale) e degli strumenti ed istituti espressione di questo<sup>98</sup>, dall'altra, la tendenziale «a-spazialità» dei processi economici<sup>99</sup>. Discrasia o scissione che, pur non potendo essere assolutizzata né condotta ad estreme e più radicali conseguenze<sup>100</sup>, è indubbiamente da ritenere tra le cause all'origine della

---

solamente (260) «[...] da una più profonda collaborazione tra giuristi ed economisti, abbandonando i passati disdegni, che possono trarsi i più proficui disdegni, per la conoscenza relativa di questa realtà nuova che veniamo faticosamente elaborando».

<sup>98</sup> Problematica su cui, per una ricostruzione in chiave storiografica, si rimanda a P. GROSSI, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico moderno*, 2000, 230 ss.; ma anche a ID., *Crisi della legge e processi di globalizzazione*, in *Quaderni del dottorato in diritto ed economia*, Università degli studi di Napoli Federico II, Napoli, Jovene, 2004, 29 ss.; ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998; ma anche la raccolta di scritti curata da C. FRANCHINI, L. PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>99</sup> Divario che N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., 8 ss., così spiega e giustifica (8): «gli scambi economici, per intimo sviluppo e per inesauribile ricerca del profitto, non conoscono i vincoli della territorialità. Essi tendono a svolgersi in qualsiasi luogo: nessun punto della superficie terrestre è escluso o rifiutato. Mentre politica e diritto si rinchiodano nella sfera statale, l'economia fremente d'impazienza, guarda oltre le frontiere, abolisce la distinzione tra cittadini e stranieri. Alla chiusa territorialità degli Stati essa oppone l'aperta spazialità; alle lotte dei partiti politici, la neutralità del denaro e del guadagno; all'esclusività dei singoli ordini giuridici, l'inclusività di qualsiasi vantaggiosa regolazione». Ed ancora (11), «mentre ambito politico e ambito giuridico tendono a coincidere, e perciò ad assumere la medesima fisionomia territoriale, scambi economici e atti dell'impresa capitalistica valgono oltre i confini. Tanto chiusi, gli uni; quanto aperti, gli altri. Si determina così una sorta di scissione all'interno della società e dello stesso individuo: politica e diritto non lasciano la fissa e stabile casa; l'economia prende casa ovunque si offrano mercato e guadagno». Ma si v. anche ID., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2003, spec. 45 ss.

<sup>100</sup> Restituirebbe, infatti, un'immagine parziale e distorta - se non addirittura fallace - vedere una tale contrapposizione come un mero conflitto tra diritto ed economia, posto che ad essere entrata in crisi - e non da oggi - è semmai la «statualità» del diritto: sulla crisi dello Stato e del suo diritto, indotta anche per effetto dei processi di globalizzazione economica (e, quindi, giuridica), si cfr. P. GROSSI, *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quaderni fiorentini di storia del pensiero giuridico*, 2002, 96 ss., che osserva come (99) «sul piano giuridico [...] la globalizzazione significa una declino del ruolo degli Stati nella produzione del diritto, un conseguente declino del ruolo delle fonti statuali e, in particolare, della legge. [...] Il nuovo diritto globalizzato, nato da esigenze economiche, volto a soddisfare i bisogni degli uomini d'affari, non costretto in leggi, non costretto nella volontà solitaria di un legislatore supremo e distaccato, nasce dai fatti, vi si mescola, ne resta intriso, resta impregnato di una intrinseca attualità. Si legga, però, anche S. CASSESE, *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in ID., G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 15 ss.; ma, *amplius*, del medesimo a., si v. le raccolte di scritti: ID., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006; ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Infine, si legga F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., spec. 56 ss. e 93 ss. Del resto, senza dire delle prospettive aperte dallo spazio giuridico globale (su cui, si rimanda alla bibliografia elaborata da B. CAROTTI, L. CASINI, *Diritto amministrativo globale: una bibliografia*, cit., 301 ss.), per annacquare e contestare qualsivoglia proposito assolutizzante, è sufficiente rammentare l'esempio dell'Unione europea e del suo diritto, i quali si muovono in una prospettiva giuridica affatto differente. Sul punto, evidenzia G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 65 ss., che (67) «il consolidamento del dominio esclusivo dello Stato su 'uno spazio unitario, territorialmente chiuso', ossia il principio *cujus regio, ejus oeconomia*, ha implicazioni che esorbitano dalla sfera racchiusa dalla frontiere statali. Comporta il venir meno della 'costituzione economica comunemente riconosciuta' in precedenza. Questa creava 'uno spazio economico comune' in Europa, un ordine giuridico dell'economia retto dai medesimi principi. Il rafforzamento del nesso tra il territorio e la sovranità dello Stato indebolisce questa sorta di spazio comune». Al contrario (68), «l'Unione europea non (ha) come scopo eminente l'occupazione del territorio, di un determinato ambito spaziale. Essa manca del dominio territoriale, concepito come esclusivo. [...] Il suo tratto essenziale è un altro. Per coglierlo, occorre fare riferimento non al territorio, ma allo spazio. Si tratta dello spazio nel quale l'Unione può svilupparsi, un ambito non determinato con esattezza, donde il periodico riproporsi di dubbi circa gli Stati legittimati ad aderirvi. Si tratta, inoltre, dello spazio economico europeo, più esteso del territorio degli



necessità «d'inseguire la dilatazione spaziale degli scambi» che caratterizza il diritto degli Stati nell'attuale momento storico<sup>101</sup>.

Senza entrare nel merito di problematiche che condurrebbero ben al di fuori del perimetro dell'indagine, ciò che importa sottolineare sono le possibili implicazioni di quanto si va dicendo sulle regole e sulle modalità, organizzative e procedurali, che presiedono al governo degli assetti territoriali.

Vero è, infatti, che le asimmetrie - da intendersi, prima di tutto, come non sovrapponibilità spaziale e temporale -, riscontrabili nel fermento delle reciproche connessioni tra «dimensione» giuridica e processi economici sembrano manifestarsi proprio negli istituti preordinati alla definizione dell'assetto territoriale in modo più forte e visibile<sup>102</sup>: all'«ontologica territorialità» degli strumenti di governo degli usi e delle trasformazioni territoriali corrisponde, cioè, l'estrema mobilità - a tratti quasi

---

Stati membri perché ne fanno parte gli Stati europei che tuttora aderiscono all'*European free trade area* (Efta). In questa vasta area, possono realizzarsi il mercato e i diritti ad esso connessi: di circolazione, anzitutto, di soggiorno, di prestazione d'attività. [...]. Proprio perché quello creato dall'Unione è uno spazio giuridico, non lo spazio conchiuso nel quale si esercita la sovranità, in esso coesistono sia la Comunità e le aree di cooperazione intergovernativa, sia gli Stati che ne fanno parte. [...]. La portata innovativa dello spazio giuridico europeo si è manifestata, in particolare, in rapporto alle regole giuridiche che disciplinano le attività economiche, grazie al principio di equivalenza (o di muto riconoscimento)».

<sup>101</sup> Sul punto, ancora N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, cit., 9, per il quale «il diritto degli Stati si trova [...] nella necessità d'inseguire la dilatazione spaziale degli scambi». Ancora più evocativo in questo senso è, invece, il titolo di una raccolta di scritti che F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze istituzionali all'innovazione economica*, Torino, Giappichelli, 2006, dedica a questi temi che l'a. così sintetizza (3): «ma à la guerre, comme à la guerre ... nella lotta del diritto contro l'economia o dell'economia contro il diritto non mancano i colpi bassi [...]. Ma tant'è. La lotta del diritto contro l'innovazione economica può assumere una varietà di forme che dipendono dalle circostanze e dai modi attraverso i quali si muovono o si possono 'muovere' i resistenti». Ed ancora, quando osserva il «[...] tentativo) del diritto di sfuggire alla realtà del fenomeno economico [...]» e le sue conseguenze, tra cui il fatto che «resistere alla realtà con strumenti giuridici può produrre paradossi che mettono in difficoltà la scienza giuridica» (la parola tra parentesi tonde è mia). Ulteriore prospettiva è, infine, quella seguita da M. ABRESCIA, *Territorio e analisi economica del diritto. Amministrazione territoriale e delocalizzazione funzionale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 343 ss., spec. 346 e 368 ss. Da ultimo, si legga anche il *pamphlet* di G. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Milano, Adelphi, 2006, in part. 15 ss. e 61 ss., ove vi sono spunti di qualche interesse con riguardo alle problematiche cui si accennato nel testo.

<sup>102</sup> Nota, ad esempio, P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione territoriale*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 86 come «[...] i più attenti studiosi di economia del territorio hanno da tempo rilevato [...] la modesta capacità di governo dei piani regolatori rispetto alle grandi trasformazioni territoriali ed ai processi di riorganizzazione e rilocalizzazione delle popolazioni e delle attività economiche». La bibliografia su tali aspetti è, comunque, sufficientemente vasta. In particolare, tra gli altri, si cfr.: P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, cit., spec. 6 ss. e 197 ss.; M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, cit., *passim*; I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 189 ss.; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 796 ss.; G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, cit., 1361 ss. Nell'ambito della scienza urbanistica, si cfr. G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione urbanistica*, cit., spec. 87 ss., dove l'a. rileva (87) «[...] la necessità di coniugare organicamente l'economia con il territorio, operazione mai sostanzialmente tentata in Italia» e 96 ss., nelle quali lo stesso a. coglie chiaramente (97) «[...] il valore del territorio inteso non solo come supporto fisico di coltivazioni e di costruzioni, ma piuttosto come struttura complessa, agglomerato di risorse e materie prime, di mezzi di produzione e di beni di consumo», a cui si aggiunge «[...] la riluttanza a verificare l'impatto con il territorio degli investimenti economici e sociali, per la difficoltà di misurare in termini di reddito e di occupazione i costi e benefici di quell'impatto».

virtuale - dei processi economici, le cui dinamiche si rivelano sempre più insofferenti rispetto alle rigidità congenite del diritto del governo del territorio<sup>103</sup>.

Si tratta di una problematica messa più volte in evidenza dalla scienza giuridica, ma sulla quale vale la pena spendere alcune parole<sup>104</sup>: a tal fine, si considerino le seguenti tre affermazioni.

---

<sup>103</sup> Paradigmatica in questo senso è una recente pronuncia del giudice amministrativo - Tar Campania, Napoli, sez. V, 31 luglio 2007, n. 7159, in *giustamm.it* (rivista *on-line*, accesso effettuato il 2 gennaio 2007) -, che vale la pena ricostruire per sommi capi: il ricorso è stato proposto da parte di una società proprietaria di un'area sita nel comune di Amorosi (della provincia di Benevento). In data 20 gennaio 2006, avendo interesse alla realizzazione, nell'ambito della predetta area, di una grande struttura di vendita, la società provvede a depositare l'apposita istanza, ai fini del rilascio del prescritto provvedimento unico. Procedimento che, alla data della camera di consiglio del 12 luglio 2007, risulta ancora pendente. La stessa società, però, viene a conoscenza *aliunde* che nel limitrofo comune di San Salvatore Telesino, nelle immediate vicinanze dell'area oggetto del proprio intervento edilizio, sono in corso lavori diretti alla realizzazione di una struttura commerciale per la vendita al dettaglio. Preso atto di tale circostanza e in considerazione del fatto che nell'ambito della predetta area limitrofa non è consentita la realizzazione di strutture del tipo, la società inoltra al comune di San Salvatore Telesino apposita diffida con la quale invita l'amministrazione procedente: «a) ad astenersi dal rilasciare qualsiasi titolo di assenso ai fini della realizzazione di medie e/o grandi strutture di vendita nell'ambito del territorio comunale; b) ove rilasciati, a procedere all'immediato annullamento, in sede di autotutela, dei relativi atti [...]; c) in ogni caso, ad esercitare il dovuto potere di controllo e di vigilanza sull'attività edilizia in corso [...]». Nel contempo, con il medesimo atto, attesa la posizione qualificata di soggetto impegnato nello stesso settore e, quindi, di titolare di un interesse qualificato chiede al comune il rilascio di copia degli atti relativi alla media e/o grande struttura di vendita in corso di realizzazione. La società ricorrente, infatti, osserva come «la rilevanza e l'incidenza dell'iniziativa in corso nel comune limitrofo (con la propria), tenuto conto delle ridotte dimensioni dei territori comunali, (sia) evidente. In tale contesto, la posizione della ricorrente, quale soggetto operante nello stesso settore commerciale, è insuperabile. [...] tanto più ove si consideri che, a quanto è dato sapere, nell'area limitrofa non è consentita la realizzazione di strutture commerciali, sia sotto il profilo urbanistico che edilizio». Il comune respinge l'istanza di accesso agli atti formulata dalla società ricorrente, adducendo l'assenza di situazioni giuridiche rilevanti. Ora, tralasciando l'esito processuale della vicenda (ed ancor di più ogni valutazione circa la «*atmosphere of secrecy*») che pure sembra emergere dalle righe della pronuncia), ciò che preme sottolineare è un aspetto che conferma quanto si è affermato nel testo e, cioè, il fatto che l'amministrazione comunale interpreta (ed applica) l'istituto dell'accesso agli atti in termini eminentemente territoriali, mostrandosi insensibile (almeno apparentemente) al corso dei processi economici.

<sup>104</sup> Già F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1455 ss., del resto, aveva affermato che se, da un lato, (1456) «la complessità dei traffici, la eterogenea ubicazione dei beni interessati da singole attività imprenditoriali, la molteplicità dei rapporti umani e gestoriali hanno sempre più allargato il campo territoriale di manifestazione della vita umana, creando il problema della razionalizzazione dell'ambiente, o, se si vuole dell'*habitat* umano» e, pertanto, (1472) [...] la pianificazione territoriale tende ad essere, ormai, in realtà, una pianificazione dell'attività economica, la quale, seppure non vincola secondo un programma la quantità e la qualità delle imprese, ne vincola però il momento locale creando così un limite rispetto ad una delle libertà dell'imprenditore che è quella della scelta della sede della propria attività gestoriale»; dall'altro, (1466) «molti problemi e non tutti marginali rimangono non affrontati: primo fra questi il problema del criterio della delimitazione territoriale che non può essere dedotto [...] soltanto dal limite di competenza territoriale degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici» ed «[...] io non so vedere una ragione giuridica perché debba esserci questo limite di competenza». In effetti (1472), «[...] ridotto all'essenziale [...] il momento fondamentale, del problema [...] relativo alla estensione del piano, è proprio questo, cioè il momento di espansione e di affermazione della libertà dei partecipanti ad una convivenza». Concetti, poi, ripresi, ampliati e, in parte, rivisitati dallo stesso a. in ID., *La Regione e il governo del territorio*, in *La regione e il governo del territorio*, Atti del convegno svoltosi a Milano il 27 maggio 1972, Milano, Giuffrè, 1972, 82 ss. (ora in *Scritti giuridici*, cit., IV, 2993 ss.) e, successivamente, in ID., *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, XXXIV, 1987, 2. (ora in *Scritti giuridici*, cit., V, 3945 ss.).

La prima: «[...] il territorio è uno, le istituzioni ed i fenomeni di aggregazione sono numerosi e differenziati, esprimendo comunità di vario tipo e dimensioni che, spesso neppure si riconoscono nei rispettivi limiti istituzionali. Le comunità espresse dagli apparati, in forme che variano, per motivazioni politiche, tecniche e grado di effettiva rappresentatività, vanno dalle aggregazioni di base dei piccoli comuni, a quelle dei grandi comuni e delle regioni, alle cittadinanze degli Stati e delle comunità sovranazionali»<sup>105</sup>.

La seconda: «il governo del territorio è uno dei settori dove le decisioni pubbliche raggiungono il più alto livello di conflittualità, a causa della presenza di innumerevoli interessi»<sup>106</sup>.

La terza: «per inquadrare, nei limiti in cui ciò può sembrare possibile, i profili giuridici dell'urbanistica e dell'edilizia (occorre considerare come) questo è il settore nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione con la proprietà e l'iniziativa economica»<sup>107</sup>.

La quarta: «governare il territorio [...] prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza»<sup>108</sup>.

La lettura congiunta di tali asserzioni offre un'utile spaccato dei punti di maggiore criticità che investono la relazione tra il diritto del governo del territorio ed i processi economici.

Il territorio è un *unicum*, nel senso che si tratta di una risorsa materialmente «limitata»: sulla medesima porzione di territorio e nella stessa frazione temporale, non è logicamente ammissibile né fisicamente possibile «qualsivoglia» tipologia di utilizzo, ancorché concepibile in astratto. Al contempo, sul territorio convergono quasi tutte le attività umane e, di conseguenza, si agitano una molteplicità piuttosto eterogenea di interessi che pretendono, tutti, una qualche forma di realizzazione<sup>109</sup>;

---

<sup>105</sup> Così G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 796 s.

<sup>106</sup> Si tratta dell'*incipit* del lavoro monografico di L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., IX (intr.).

<sup>107</sup> Affermazione, questa, che si deve a G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica dell'urbanistica*, cit., 361 (l'espressione fra parentesi tonde è mia).

<sup>108</sup> In questo senso, di recente, M. DUGATO *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, in *inav.it./osservatoriodelgovernoelterritorio*.

<sup>109</sup> Di territorio come «terminale necessario della gran parte delle attività umane (residenziali, economiche, ludiche, etc.) [...]» parlano, ad esempio, F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, VII, 46; ma di territorio come «casa della società» parla E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, cit., 7, che evidenzia come «[...] il territorio non è più in opposizione alla città: non è l'altro, non è il fuori. Oggi, la città comprende il territorio. Oggi non è più il caso di parlare di città e territorio come di due realtà antitetiche. E' più esatto parlare di territorio urbanizzato come una realtà che comprende insieme le città e il territorio. Certo, il territorio urbanizzato è formato da realtà tra loro molto diverse. In alcune parti l'urbanizzazione è più densa, la presenza umana è più forte, i flussi di relazione che legano tra loro le diverse persone e attività sono più intensi, la presenza della natura è più debole. In altre parti invece succede il contrario: la presenza della natura è più marcata e più debole è invece la presenza dell'uomo, minore la densità dell'urbanizzazione, l'intensità dei flussi. La città come 'casa della società' si è insomma estesa al territorio, comprendendolo all'interno della rete delle sue esigenze e della sua organizzazione». Sul tema, tra gli altri, v. anche M.S. GIANNINI, *«Ambiente» saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., 481. Evidenzia, però, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 26, secondo cui «un'attività presenta un momento di interferenza con il territorio e quindi un profilo urbanistico, ma ciò non è sempre sufficiente a classificare nella sua interezza l'attività stessa».

fra questi, con ogni evidenza, v'è la vasta gamma degli interessi riconducibili al sistema economico e produttivo<sup>110</sup>.

La gran parte degli interessi «territorialmente» rilevanti, siano essi pubblici o privati, di natura economica e non, si trovano perciò in una condizione di conflitto potenziale. Conflitto che, innescato dalla necessità di procurarsi «maggiore spazio» (in senso fisico, ma non solo)<sup>111</sup>, come pure la piena disponibilità delle aree di cui si ha la titolarità, richiede di essere composto e portato ad «equilibrio» per assicurare ciò che, tradizionalmente, si tende a definire come l'ordinato assetto del territorio<sup>112</sup>.

Il compito di ponderare e comporre, contemperando l'estrema varietà degli interessi che confluiscono sul territorio, spetta alle «amministrazioni del territorio». Tuttavia, queste, attraverso l'esercizio delle potestà (in senso lato) urbanistiche, non sono chiamate a «[...] soddisfare questo o quell'interesse, non importa se pubblico privato, che sul territorio trovi il suo momento materiale di incidenza: la individuazione e la tutela degli interessi specifici rientra invero nelle varie e diverse materie che degli interessi si occupano. L'urbanistica ha invece ad oggetto [...] tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento, poiché la sua finalità è quella della ottimizzazione dell'uso del territorio medesimo globalmente considerato»<sup>113</sup>.

Sicché, sulla base di quanto evidenziato, si potrebbe essere indotti a pensare che governare il territorio significhi, prima di ogni altra cosa, «consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio»<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Come puntualmente osservato da G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 707, secondo cui «il dato concreto da cui prendere le mosse, per una riflessione sul rapporto tra governo del territorio e attività economiche, è la naturale insistenza sul territorio della maggior parte della attività umane aventi contenuto economico. Forse con la sola eccezione di certi settori della c.d. *new economy* (ad es. i servizi *on line*), lo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale incrocia necessariamente, in modo più o meno intenso, il territorio (se non altro per quanto riguarda l'ubicazione e l'uso dei locali in cui essa si svolge».

<sup>111</sup> Sulle trasformazioni del concetto di spazio indotte dalla «tecnica», è d'obbligo il rinvio a C(ARL) SCHMITT, *Il «Nomos» della terra*, cit., *passim*; ma, di recente, si v. S. ORTINO, *Il nuovo «Nomos» della terra*, Bologna, Il Mulino, 2000.

<sup>112</sup> Osserva L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., XI s. (intr.), come «non è un caso [...] che i piani urbanistici siano così spesso richiamati dalla scienza giuridica per mostrare la natura della scelta amministrativa e l'essenza stessa del potere discrezionale: la pianificazione urbanistica è un'attività connotata dal massimo della discrezionalità, in cui vi è una continua ponderazione poiché il fine di realizzare l'ordinato assetto del territorio viene perseguito contemperando tra loro tutti gli interessi che insistono su di questo». Ed ancora (XV), «l'urbanistica, dunque, si presenta come attività amministrativa complessa, in quanto finalizzata al governo del territorio [...]. Ne deriva che le autorità addette all'urbanistica non possono non fare i conti con tutti quegli altri soggetti titolari di 'diritti' o di 'poteri' il cui esercizio implichi necessariamente delle trasformazioni del territorio. Sicché, da un lato la pianificazione urbanistica condiziona l'esercizio di diritti e poteri altrui; dall'altro è condizionata dal peso di questi ultimi».

<sup>113</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 43 ss.; ma si v. anche ID., *Il principi del diritto urbanistico*, cit., 24 ss.

<sup>114</sup> Ancora P. STELLA RICHTER, *Il principi del diritto urbanistico*, cit., 25. Si cfr., però, anche F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1455 ss., il quale osservava come (1456) «la disciplina urbanistica, (va) intesa come disciplina della localizzazione e coordinazione ambientale delle convivenze umane [...]» (espressione tra parentesi tonde mia).

Il che è senz'altro vero in astratto, corrispondendo per di più all'*id quod plerumque accidit*, quantomeno nelle intenzioni, nell'ambito del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>115</sup>.

In concreto, però, conviene precisare l'affermazione allo scopo di superare alcune ambiguità di fondo a cui essa può dar adito. In particolare, ciò che non convince del tutto di una siffatta rappresentazione dei fini del governo del territorio è la tendenza ad assolutizzarne la portata, declinando in termini puramente asettici la locuzione «ordinato assetto del territorio»; quando, invece, l'effettivo assetto che si dà al territorio o ad una determinata porzione di esso non solo non è «stabile»<sup>116</sup>, ma nemmeno può dirsi neutro, nel suo concreto atteggiarsi, rispetto alla molteplicità degli interessi che reclamano soddisfazione sul territorio.

Governare il territorio è un'attività la cui cifra complessiva è data anche - se non soprattutto - dall'impossibilità di corrispondere adeguatamente ad ogni singolo interesse, pubblico o privato che sia. Impossibilità che si traduce, in sede di ponderazione e composizione, nella necessità di dare preferenza, ovvero di sacrificare, alcuni interessi a vantaggio o a scapito di altri<sup>117</sup>.

Questo carattere naturalmente «discriminante» delle attività di governo del territorio - sebbene patisca tali e tante «deroghe» da far dubitare della correttezza dell'assunto di partenza<sup>118</sup> - emerge con toni più marcati sul piano dei rapporti con i

---

<sup>115</sup> Si cfr. *infra* cap. II, § 2 e 4.

<sup>116</sup> Sul punto, rileva L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 243 ss., che, da un lato, (243 s.) «[...] l'interesse prevalente perseguito dalle amministrazioni nello svolgere la funzione di governo del territorio [...] è stato finora descritto in termini neutri come l'ordinato assetto del territorio. Questo 'ordine' [...] è influenzato in modo preponderante da alcuni interessi 'dominanti' (come la proprietà, l'ambiente, le risorse economico-finanziarie) e altri 'emergenti' (quali i servizi d'interesse generale, la tutela della concorrenza, la difesa dei diritti umani); ma dall'altro, che (246) «sussistono, però, le problematiche connesse all'inevitabile instabilità dell'equilibrio di volta in volta raggiunto, influenzato dalle dinamiche socio-economiche, dai mutamenti delle condizioni ambientali e dalla disponibilità delle risorse finanziarie».

<sup>117</sup> Non è un caso, quindi, che si sia parlato di «natura discriminatoria» del diritto urbanistico: su cui si v. P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, cit., 657 ss., il quale osserva come «il diritto urbanistico è un diritto intrinsecamente, essenzialmente discriminatorio. È forse la più rilevante delle sue caratteristiche, quella che ne giustifica la stessa autonomia scientifica: non si può governare il territorio dando ad ogni sua parte la stessa destinazione, ad ogni proprietario la stessa percentuale di vantaggi e di svantaggi; fare urbanistica vuol dire necessariamente differenziare e quindi, con riguardo alle situazioni proprietarie, discriminare»; concetto, questo, ribadito ancora da ID., *I principi del diritto urbanistico*, cit., 13 s., quando afferma che: «[...] il carattere più specifico e problematico del diritto urbanistico è costituito dalla sua sostanziale incompatibilità con i principi di uguaglianza dei cittadini e di imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione. [...] e poiché le destinazioni non possono essere le stesse nei vari casi, il diritto urbanistico riveste necessariamente un carattere discriminatorio. Tali differenziazioni, soprattutto quando hanno per effetto di impedire o limitare l'esercizio della facoltà di costruire, possono condizionare fortemente il valore dei suoli e generare quindi forti disuguaglianze tra i proprietari fondiari».

<sup>118</sup> E' il caso, per esempio, dei cosiddetti interessi «differenziati», espressione coniata da V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss., per rappresentare alcuni «dimiti» che incontra la (388 ss.) «politica del territorio come quella imputata al livello regionale e locale, e segnatamente [...] la funzione di pianificazione territoriale generale ('urbanistica') nella quale essa principalmente si estrinseca, a fronte delle discipline differenziate relative a particolari categorie di cose immobili o a particolari tipi di interventi strutturali sugli immobili[...]. Dunque: limiti alla pianificazione urbanistica e funzioni di politica territoriale differenziate». Ebbene, queste funzioni possono essere dislocate intorno a due categorie di oggetti (anche se evidenti e numerose sono le connessioni reciproche). La prima attiene agli interventi sul territorio, opere pubbliche o di interesse pubblico e i relativi lavori, funzionalizzate alla cura di interessi pubblici

privati proprietari, ma, a ben vedere, non v'è interesse territorialmente rilevante che non abbia a che misurarsi con tale profilo.

La formula «ordinato assetto del territorio», insomma, reca con sé un rischio: quello di una rappresentazione meramente formale delle finalità che si perseguono attraverso l'esercizio delle funzioni di governo del territorio<sup>119</sup>. Finalità che, al contrario, pur *risolvendosi* nell'ordinato assetto del territorio non *si esauriscono* di certo in esso, ma a questo danno consistenza reale e contenuti concreti.

Si tratta di un aspetto centrale dell'intera questione «urbanistica» per le implicazioni che ne derivano sia sul piano dei rapporti tra le materie del governo del territorio e dell'urbanistica (ma non solo) di cui all'articolo 117 cost., sia su quello dell'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli istituzionali e delle relazioni che intercorrono tra questi e con i soggetti privati<sup>120</sup>.

In tema, comunque, si avrà modo di tornare ampiamente più avanti.

Ciò che, invece, preme mettere in evidenza fin da ora è un profilo, per certi versi più specifico, ma non per questo meno determinante rispetto ai fini che qui ci si propongono.

Governare il territorio ha a che fare con la definizione di fini ed obiettivi che non si esauriscono nell'immediato, ma si estendono su un arco temporale più ampio. Fini ed obiettivi che incrociano necessariamente, sia sotto il profilo spaziale che su quello temporale, i processi economici, ne condizionano le manifestazioni, le trasformazioni (localizzative, ma anche organizzative, della struttura produttiva, etc.) e lo sviluppo. A loro volta, poi, ne sono profondamente influenzati.

Tutto ciò, però, in astratto. In concreto, come si vedrà, sussistono notevoli difficoltà, da un lato, a definire anche solo tali obiettivi, in termini coerenti ed

---

differenziati rispetto a quelli di carattere generale cui è intesa la politica del territorio, e a dimensione più ampia, interregionale o nazionale, e in conseguenza, imputati allo Stato. Opere pubbliche o di interesse pubblico costituiscono dunque la prima categoria di oggetti differenziati rispetto alla politica del territorio. Si potrebbe dire che si tratta di interessi pubblici *di natura dinamica* [...]. La seconda categoria di oggetti differenziati è data dalle cose immobili o categorie di cose immobili che presentano in quanto tali, nel loro stesso essere, determinate qualità naturali e funzionali che devono essere conservate nella loro nella loro struttura senza modificazioni [...]. Qui dunque ci troviamo di fronte a interessi pubblici di *natura eminentemente statica* [...].»

<sup>119</sup> Come già ampiamente rilevato, tra gli altri, da M.A. BARTOLE, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, cit., spec. 154 s., secondo cui avendo «da rivoluzione industriale altera(to) i sistemi di produzione e di comunicazione di cose e di persone, il rapporto tra città e campagna, i contrasti di interesse tra la rendita fondiaria e il capitale industriale, il dilatarsi della domanda di servizi sociali e di partecipazione politica, [...] emerge nitidamente come l'urbanistica [...] non sia materia tecnica, ideologicamente neutra, in quanto destinata a prevedere allineamenti, sistemazioni di facciate, vale a dire la salubrità, la più sicura, comoda e decorosa disposizione del centro urbano. In effetti, la dislocazione degli impianti produttivi, la destinazione dei quartieri periferici, la costruzione delle infrastrutture risultano scelte, aventi un preciso contenuto economico e sociale, che si inquadrano nell'indirizzo promozionale delle moderne forme di produzione, ed al contempo garantiscono dello *status quo* nelle strutture, con valenze di riformismo più o meno cauto».

<sup>120</sup> Aspetto, questo, rilevato da M. DUGATO *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, cit., il quale osserva che «si può forse dire che governare il territorio è il vero mezzo attraverso il quale si realizza la sussidiarietà verticale e si favorisce quella orizzontale. In questo senso, il cambio di denominazione voluto dalla riforma costituzionale del 2001 non è affatto una banale o inconsapevole operazione lessicale: le regioni che si occupano del governo del territorio sono cosa diversa dalle regioni che si occupano di urbanistica».

organici, attraverso gli strumenti ed istituti tipicamente espressione del diritto del governo del territorio - e, segnatamente, quelli riconducibili al sistema pianificatorio -, dall'altro, a coniugarne e graduarne la precettistica e, quindi, le finalità che attraverso di essa si vogliono perseguire, con il divenire dei processi economici.

Le ragioni sono molte e tutte note<sup>121</sup>. Nondimeno, che l'ontologica «territorialità»<sup>122</sup> degli strumenti di governo del territorio - intesa come la loro necessaria afferenza alla delimitazione territoriale del soggetto o dei soggetti da cui promana l'atto (volto, pertanto, a curare innanzitutto gli interessi ed i bisogni della collettività *ivi* stanziata) -, contrapposta al dinamismo «a-spaziale» del sistema economico rappresenti una delle chiavi di volta per comprendere il senso delle contraddizioni e delle tensioni che investono la relazione tra il sistema giuridico di disciplina del territorio ed i processi economici, pare affermazione difficilmente controvertibile.

Del resto - anticipando in minima parte gli esiti dell'indagine -, se è vero che, come è stato acutamente osservato, «la sfida europea (oggi si direbbe globale) si misura sulla competitività degli Stati quanto delle varie città ed aree metropolitane. Adeguare queste ultime ai compiti nuovi è questione che non si può risolvere con gli strumenti vecchi»<sup>123</sup>.

## 1.2. *Territori e competitività del sistema*

Il contesto più generale che fa da sfondo all'indagine non potrebbe dirsi adeguatamente rappresentato senza dar conto degli effetti e delle trasformazioni

---

<sup>121</sup> Che, del resto, il tema non sia di per sé nuovo lo aveva già rilevato M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., spec. 483 ss., il quale quasi quarant'anni fa osservava che (483 s.) «le terre dell'urbanistica sono oggi ovunque infestate di bande di profeti postumi che in genere solo emettono rivelazioni, e che poi invitati a passare al concreto, suggeriscono di fare studi per inventare il cavallo, e che restano male se si fa notare che le questioni sono molto più semplici, e ormai sufficientemente conosciute. Perché i piani regolatori generali non abbiano corrisposto al modello che ne avevano delineato giuristi e urbanisti, e siano invece rimasti pezzi artigianali, per di più brutti, è ormai ben noto: le metodologie di elaborazione dei piani sono empiriche, *l'ambito comunale è troppo ristretto, le amministrazioni* attributarie delle singole materie *non sono pronte con programmazioni proprie*, le istruttorie dei procedimenti di pianificazione sono *difettose*, i gruppi di pressione degli interessi privati agiscono con ogni mezzo illecito mancando strumenti di disincentivazione delle spinte (compensazione tra avvantaggiati e sacrificati, indifferenziazione delle pressioni, e simili)» (corsivo mio).

<sup>122</sup> Sulla nozione di «territorialità», nella sua duplice declinazione positiva e negativa, si legga M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., in part. 9, secondo cui, «quanto alla territorialità, è bene distinguerne due forme: una negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato; e una positiva, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali».

<sup>123</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 90 (espressione tra parentesi tonde mia).

indotte dall'azione delle dinamiche di *globalizzazione* e di *glocalizzazione* sui singoli sistemi territoriali<sup>124</sup>.

Delle multiformi manifestazioni che la globalizzazione degli scambi e del mercato reca con sé<sup>125</sup>, una delle espressioni di maggior rilievo è rappresentata dalla competizione economica che involge gli spazi, le reti e gli attori operanti nell'economia globale<sup>126</sup>. La costruzione dell'ordinamento giuridico globale dà vita, infatti, ad una competizione che investe, in termini di vera e propria concorrenzialità, ogni singolo sistema nelle sue varie scale<sup>127</sup> e, di conseguenza, le pubbliche amministrazioni<sup>128</sup>, tanto quanto il sistema produttivo<sup>129</sup>.

Per riassumere, in una sola parola, questa ennesima manifestazione dei processi globali, si ricorre solitamente all'espressione «competitività» (*competitiveness*) del sistema. Prima di procedere oltre, però, valutandone per quanto possibile i riflessi sul sistema giuridico di disciplina del territorio, è bene chiarire cosa si intende per competitività del sistema.

Nell'affrontare il tema della *competitiveness*, uno degli ostacoli più evidenti è costituito dalla difficoltà di definirne con precisione la nozione. E', infatti, un termine palesemente sfuggente, declinabile in tali e tante accezioni che non è azzardato ritrarla come una locuzione polisenso e polisemia. Quella di competitività del sistema è, in altre parole, un'espressione a cui, al di là di un valore descrittivo relativamente chiaro, è difficile attribuire un contenuto semantico ben definito sia nel lessico comune - dove è del tutto ovvio, ovvero del tutto indeterminato - che in quello scientifico. Il che, *a fortiori*, vale su un piano più strettamente giuridico, dove

---

<sup>124</sup> Sulla globalizzazione, nelle su diverse accezioni, si v. la bibliografia citata *supra* intr., § 1.3. (nota 58), mentre per alcuni riferimenti sul rapporto «globale-locale» (che dà vita alla cd. glocalizzazione) si cfr. *supra* intr., § 1.3. (nota 61).

<sup>125</sup> Un affresco delle molteplici problematiche sollevate si può ora leggere in S. CASSESE, *Nel labirinto delle globalizzazioni*, cit., 921 ss., il quale si chiede se (929) «[...] la globalizzazione finirà per restare prigioniera del labirinto che ha fatto crescere, oppure riuscirà a trarre impulso dai vantaggi che si creano nei suoi interstizi?».

<sup>126</sup> Si tenga presente, però, che «la globalizzazione degli scambi e del mercato, e cioè la presenza di spazi, reti e attori operanti nell'economia globale è di sempre. [...] Il punto chiave, che oggi ci interessa in modo particolare, non è dunque la dimensione globale dei mercati e delle reti, ma il fatto che, saltando la pretesa di esclusiva intermediazione degli Stati nazionali, i diversi attori fra i quali anche i sistemi locali vi si rapportano direttamente»: così M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 9.

<sup>127</sup> Il tema competitività è molto sentito dalle regioni italiane: un esempio di ciò è dato dal *forumcompetitivita.regione.veneto.it* predisposto dalla regione Veneto al fine di promuovere e migliorare la competitività del sistema veneto. Mentre, per uno studio recente sul sistema locale e sulle torsioni cui è sottoposto dall'azione delle dinamiche cosiddette *glo-cal*, si rinvia a M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., *passim*.

<sup>128</sup> Come, peraltro, preconizzato da L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 393, secondo cui «nasce, inoltre, per alcuni settori e per alcuni aspetti, la possibilità di una competizione fra sistemi amministrativi, come parte della competizione fra economie nazionali [...]: l'amministrazione può essere un formidabile freno, o un insostituibile volano per la modernizzazione richiesta al sistema nazionale». In tema, si leggano anche i contributi raccolti in G. ARENA, M.P. CHITI (a cura di), «Public administration, competitiveness and sustainable development», cit., *passim*; nonché, lo scritto di S. BATTINI, *L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 339 ss.

<sup>129</sup> In argomento, G. NAPOLITANO, *Federalismo e regime amministrativo delle imprese*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, cit., 334 ss.



qualsivoglia azione qualificatoria tende a riproporre il medesimo tasso di problematicità.

Molteplici sono, di conseguenza, gli interrogativi con cui anche il giurista si deve misurare. La competitività ha una dimensione giuridica? Si è di fronte ad un «nuovo» interesse pubblico (o, meglio, ad un insieme di interessi tra loro eterogenei ordinati in vista del raggiungimento del fine) con il quale occorre confrontarsi nella ponderazione comparativa tra interessi, oppure si tratta «semplicemente» di un valore-obiettivo cui deve protendere l'ordinamento nella sua interezza? Qual è il suo oggetto? Quali i suoi riflessi sui singoli sistemi territoriali? Quali le implicazioni con riferimento al sistema giuridico di disciplina del territorio?

Tutti interrogativi, come si vede, a cui è difficile dare una risposta e che dimostrano come la questione «competitività» sia ben lontana dal potersi dire decifrata. Per di più, a tali obiettive difficoltà esegetiche, si aggiunge il fatto che, come pochi altri argomenti, sembra prestarsi a suggestioni di ogni genere, inducendo lo studioso a vedere mutamenti rivoluzionari e quesiti impenetrabili là dove, al contrario, potrebbero esserci solo fisiologiche complessità di sistema. Eppure, malgrado tali innegabili ostacoli interpretativi, il tema della *competitiveness* conserva intatta la sua centralità rispetto agli obiettivi posti.

Un ausilio potenzialmente risolutivo, almeno per i limitati fini che qui ci si propone, giunge dal contributo delle scienze economiche<sup>130</sup>, nell'ambito delle quali la nozione di competitività viene ricollegata alle politiche così come a determinati fattori empirici che influiscono sullo sviluppo socio-economico di un sistema qualificato dall'essere parte dell'«arena competitiva» globale.

---

<sup>130</sup> «*Competitiveness analyses how nation and enterprises manage the totality of their competencies to achieve prosperity or profits*». «*Competitiveness of Nations is a field of Economic theory, which analyses the facts and policies that shape the ability of a nation to create and maintain an environment that sustains more value creation for its enterprises and more prosperity for its people*»: si tratta delle definizioni poste alla base del *World competitiveness yearbook* predisposto dal *World competitiveness center* nel quadro delle attività di ricerca svolte presso l'*International institute for management development* (Imd) di Losanna (per maggiori informazioni, anche sulla metodologia utilizzata, si rinvia al sito dell'istituto [www.imd.ch/wcy](http://www.imd.ch/wcy)). Sempre nell'ambito delle scienze economiche, si possono rinvenire, però, anche altre definizioni di competitività, segno inequivocabile non solo dell'interesse che suscita l'argomento, ma anche delle molte sfaccettature che esso presenta: tra queste, vale la pena ricordare quelle elaborate da B.R. SCOTT, G.C. LODGE, «US Competitiveness in the World economy», New York, 1985, 3, secondo cui «*National competitiveness refers to a country's ability to create produce, distribute and/or service products in International trade while earning rising returns on its resources*»; quella sviluppata dal WORLD ECONOMIC FORUM, «Global Competitiveness Report», 1996, 19, per il quale per *competitiveness* si intende «*the ability of a country to achieve sustained high rates of growth in GDP per capita*». Il concetto di competitività (delle nazioni, dei sistemi territoriali e via dicendo), comunque, non è «nuovo», ma è il frutto di una lunga evoluzione della riflessione delle scienze economiche: se, infatti, già A(DAM) SMITH, «An Inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations», 1776, ne aveva in qualche modo colto l'esistenza nell'interazione reciproca tra i quattro fattori determinanti lo sviluppo economico: *land, capital, natural resources, labor* (si cfr. *supra* intr. nota 1); è a D(AVID RICARDO), «Principles of Political Economy and taxation», 1817, che si deve l'affermazione e l'enunciazione del principio della competizione tra le nazioni. Una sintesi delle varie posizioni emerse nel corso del tempo con riferimento alla nozione di competitività si può leggere ora in M.E. PORTER, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, cit., spec. 864 ss., il quale, teorizzando il cosiddetto modello del *competitiveness diamond*, ha tentato di ricondurle a sistema.

Più che la ricerca di astratte formule definitorie, interessano alcuni corollari che l'idea di competitività del sistema reca con sé. In primo luogo, il concetto di competitività, al di là dei diversi punti di vista, ha un oggetto ben delimitato: lo sviluppo socio-economico di ogni singolo sistema (nazionale, regionale o locale che sia). In secondo luogo, l'espressione competitività evoca, da una parte, l'idea della capacità, dell'attitudine a competere e, dall'altra, la sussistenza di una pluralità di soggetti competitori. Tra gli elementi che influiscono sul livello di *competitiveness* di un sistema determinato un ruolo di primo piano è giocato dal grado di infrastrutturazione del territorio (*infrastructure*)<sup>131</sup> e, quindi, dalla «qualità» e «quantità» di *roads, railroads, air transportation, water transportation, energy infrastructure, future energy supply, technological infrastructure, health infrastructure* e così via, nonché da un aspetto non secondario quale la *quality of life*<sup>132</sup>.

L'elaborazione delle scienze economiche è, dunque, utile e soddisfacente ai nostri fini perché permette di svolgere alcune considerazioni di notevole interesse nella prospettiva data.

Prima di ogni altra cosa, infatti, la competitività è da intendersi come capacità di competere rispetto ad altri soggetti competitori e, quindi, come un attributo del sistema ad «equilibrio dinamico»<sup>133</sup>. Così configurata, però, costituisce altresì un *obiettivo*, cui ciascun sistema deve tendere, in modo stabile e duraturo, per rafforzare l'attrattività dei territori e per sostenere i propri attori (il sistema produttivo, in

---

<sup>131</sup> La nozione di *infrastructure* è più ampia della sua traduzione letterale in lingua italiana: anche questa è probabilmente il frutto di una qualificazione economicistica, tuttavia, rispetto alla definizione datane da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 41 ss. e 59 e già richiamata, essa assume contorni più articolati, tali cioè da far ritenere che non riguarda le sole infrastrutture in senso proprio o comunque le opere pubbliche in generale, ma si riferisca piuttosto all'infrastrutturazione di un territorio nel suo complesso.

<sup>132</sup> Da notare, peraltro, che la competitività del sistema - a differenza della semplice *performance* economica - misura le conseguenze economiche dello sviluppo di diversi fattori tra cui alcuni non economici, quali l'istruzione, la stabilità politica, il sistema dei valori, la salubrità ambientale ed, ancora, la qualità della vita. Il punto è particolarmente rilevante ai presenti fini ed è stato colto con la consueta lucidità da G. GUARINO, *Relazione di sintesi*, in S. CASSESE, ID. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., spec. 150 ss., secondo cui occorre focalizzare l'attenzione (150 s.) «[...] su una componente rilevante del sistema globalizzato: 'la qualità della vita'. L'espressione è stata già recepita sia nel Trattato di Amsterdam e quindi nella versione consolidata dei Trattati europei, sia nel Trattato per l'organizzazione mondiale del commercio (Wto), una istituzione pari ordinata all'Onu. La qualità della vita comprende tutti gli elementi che arrecano beneficio all'uomo, che danno felicità si sarebbe detto in altri tempi, e che non si sostanziano in prodotti. La qualità della vita assume diversi contenuti secondo la natura dei beni che arrecano il beneficio ([...] l'amenità dei paesaggi, la salubrità dei luoghi, e così via) e gradi diversi secondo il diverso rilievo che si attribuisce a tali beni nel confronto con l'utilità che si ottiene con l'uso dei prodotti». Ed aggiunge (151) «[...] la qualità della vita ha più contenuti e più livelli, come anche i prodotti si diversificano per contenuti e livelli. Non è del tutto casuale [...] che i sindaci di alcuni comuni della Toscana, dell'Umbria, delle Marche abbiano deciso di promuovere una lega tra i comuni dove non si vive più riccamente, ma si vive meglio. Vi sono comuni dove la vita trascorre più piacevolmente, così come vi sono regioni dove si vive meglio e Stati dove si vive meglio. *Della qualità della vita si giovano i cittadini del luogo, ma è anche un bene che può indirettamente essere venduto, se altri uomini si spostano da altri luoghi per beneficiarne e per goderne*» (corsivo mio).

<sup>133</sup> Con tale formula, mutuata dal linguaggio aziendalistico, si vuol dire che il livello di competitività non è fisso e raggiungibile una volta per tutte, ma, dipendendo da una pluralità di fattori interni ed esterni al sistema, è variabile e suscettibile di aggiornamento continuo.

particolare) nel confronto con gli altri attori e soggetti dell'economia globale<sup>134</sup>. Ma v'è di più.

Sono queste, infatti, le ragioni che potrebbero indurre, pur con tutte le cautele del caso, a qualificare la competitività del sistema come un «nuovo» interesse pubblico, ovvero l'interesse pubblico alla creazione ed implementazione delle condizioni «ambientali» necessarie per rendere possibile lo sviluppo sociale ed economico dei singoli sistemi territoriali, nel quadro di una «rinnovata» competizione economica internazionale.

Nondimeno, sia che la si qualifichi come un interesse pubblico di «nuova» emersione, sia che ci si limiti a concepirla come un valore-obiettivo cui ogni sistema deve indirizzarsi, i termini della questione non sembrano mutare nei suoi tratti essenziali.

Nell'attuale contesto storico, sempre più qualificato dall'azione delle dinamiche *glo-cal*, dalla capacità a competere di un sistema e, quindi dalla sua attrattività dipende lo sviluppo civile, sociale ed economico delle collettività che lì sono stanziate. Attrattività o «*appeal*» di un territorio (che) deriva significativamente anche dal livello della sua infrastrutturazione, ossia delle dotazioni (in termini di reti di comunicazione, di approvvigionamento di energia, di impianti collettivi in genere) che lo connotano<sup>135</sup>.

Se così è, diviene allora possibile rappresentare la vocazione economica del territorio in un triplice senso: in primo luogo, esso rileva come risorsa in senso proprio, ovvero come oggetto di sfruttamento diretto a fini agricoli, estrattivi, «edificatori» e via dicendo; in secondo luogo, come momento spaziale e localizzativo dei processi industriali o comunque produttivi; infine, *last but not least*, il territorio può essere concepito come il complesso delle variabili ambientali che condizionano e da cui dipende lo sviluppo sociale ed economico delle comunità *ivi* stanziate. Sviluppo che, come si è visto, dipende anche dalla sua attrattività<sup>136</sup>, nel quadro di una rinnovata competizione economica globale.

---

<sup>134</sup> Echi di una tale impostazione si rinvengono, per esempio, nell'ambito delle scienze sociologiche: osserva A. PIZZORNO, *Natura della disegualianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in *Stato e mercato*, 2006, 201 ss., come (221) «[...] gli Stati diventano essi stessi soggetti della competizione economica». Ed ancora (222), «ogni Stato cerca di organizzarsi in modo da attrarre imprese e attività economiche sul suo territorio, offrendo le condizioni migliori affinché queste siano in grado di concorrere sul mercato internazionale con le imprese degli altri paesi». Infine, riflettendo sulla distinzione tra politica di tipo vincolato e di tipo discrezionale con riferimento al dibattito sull'obsolescenza o meno dello Stato, evidenzia come (223) «si può considerare una politica vincolata come costituita dall'insieme di scelte che un governo non può non fare se vuole che il paese di cui è alla guida migliori, o mantenga, le sue posizioni nella competizione economica internazionale. Le potrà eseguire con efficienza o meno, ma ben determinato sarà l'obiettivo cui dovrà in ogni caso mirare».

<sup>135</sup> Così G. SCIULLO, *La localizzazione delle infrastrutture*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 585.

<sup>136</sup> Il grado di attrattività di un determinato territorio - sia detto non per inciso - non è fisso, ma si rinnova continuamente, riflettendo il mutare del contesto e delle condizioni socio-economiche di base. Si tratta, per la verità, di un aspetto con cui si confronta da sempre la disciplina urbanistica e, segnatamente, il sistema di pianificazione del territorio e che si manifesta nel concetto di «variante» al piano. Sul punto, argomentando sulle ragioni della crisi della pianificazione, osserva V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 665 ss., che (675) «[...] per giustificare il ricorso alla variante, basta che

Le possibilità di crescita di un sistema, sotto il profilo economico e sociale, sono dunque imprescindibilmente connesse alla configurazione del suo territorio e, quindi, alla presenza o meno di caratteristiche che favoriscano gli attori economici nell'intraprendere scambi di mercato<sup>137</sup>.

Il che, a dire il vero, non può certo dirsi una novità in senso assoluto, né sembra essere asserzione che abbisogni di particolari dimostrazioni: è percezione comune, infatti, che il grado di infrastrutturazione di un determinato territorio influenzi in modo determinante lo sviluppo economico di un sistema considerato. Sicché, ciò che interessa maggiormente rilevare in questa sede non è tanto la declinazione astratta - o, meglio, il tentativo di riformulazione in termini giuridici - del principio di «dotazione territoriale» di derivazione economica, quanto piuttosto il suo presentarsi, nell'attuale contesto storico, con tratti - se possibile - ancora più marcati rispetto ad un passato anche recente.

Oggi, in effetti, le esigenze correlate alla necessità di sostenere la competizione economica globale rappresentano un «obiettivo» verso cui ogni singolo sistema deve tendere in via permanente. Obiettivo che, di conseguenza, per la sua natura giocoforza sistemica non potrà non influire sia sulle regole e sulle modalità organizzative e procedurali che presiedono al governo degli assetti territoriali, sia sul momento ponderativo che conduce alla composizione degli interessi territorialmente rilevanti e, quindi, alla definizione della scala «gerarchia» tra gli stessi<sup>138</sup>.

E', chiaro, dunque che governare il territorio, al di là di come questo poi concretamente avvenga (con quali forme, attraverso quali strumenti, sulla base di quali regole, tenendo presenti il *quantum* di risorse disponibili ed i «limiti» che si incontrano<sup>139</sup>), è un'attività che, avendo a che fare con la predeterminazione delle finalità che definiscono l'assetto degli usi territoriali<sup>140</sup>, non può prescindere dal

---

l'amministrazione adduca le sopravvenute ragioni di pubblico interesse, e perciò, salvo che non si tratti di micro varianti che possono legittimare il sospetto di particolarismi, non vi è necessità di motivazione circa le ragioni che inducono a modificare il preesistente strumento di pianificazione. Ciascuna variante diventa così uno strumento di pianificazione autonomo e tendenzialmente indipendente dalla rimanente pianificazione, e il quadro d'insieme diventa illeggibile». Il che, rispetto a quanto affermato nel testo, risulta tanto più evidente sol che si consideri come (682) «tecnicamente [...] una pianificazione è un procedimento organizzativo: si prefigge di organizzare non uffici o strutture organizzative, ma beni: oggi, l'ipotesi maggiormente ricorrente è che si organizzino beni economici in vista dello sviluppo sostenibile».

<sup>137</sup> Si riprende qui, con qualche variazione sul tema principale, la cd. teoria della dotazione (*endowment*) elaborata nell'ambito degli studi di economia industriale: su cui, tra gli altri, si v. C.F. SABEL, *Lo sviluppo auto sostenuto. Ripensare il ruolo dell'intervento pubblico nella promozione della crescita economica*, in *Stato e mercato*, 2006, 187 ss.; ma anche D. RODRIK, «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work», Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.

<sup>138</sup> Sul principio di gerarchia degli interessi, si legga per tutti P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, cit., 607 ss. e spec. 637 ss., sempre in questa prospettiva di «corporativizzazione degli interessi urbanistici e territoriali» parla invece M.S. GIANNINI, *Recensione (a P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, Diritto urbanistico, Torino, Giappichelli, 1994)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1133.

<sup>139</sup> Chi e come governa il territorio oggi, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, sono domande, infatti, alle quali si cercherà di rispondere più avanti e, segnatamente, ai cap. II e III.

<sup>140</sup> Anche perché, come ha rilevato recentemente V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, cit., 682, «allorché il problema della sostenibilità di determinate scelte diventa un problema macroeconomico, le soluzioni non possono essere più affidate al mercato, ma spettano alla politica; spetta alla politica non

raggiungimento del fine dell'utilità generale. Utilità generale che, nell'attuale contesto storico, sembra consistere o, comunque, appare strettamente correlata alla promozione dello sviluppo sociale ed economico delle collettività da realizzare attraverso quel complesso sinergico di azioni positive, pubbliche e private, volte a rendere e mantenere competitivo il sistema<sup>141</sup>.

Che, poi, il sistema giuridico di disciplina del territorio, per come è oggi configurato, sia in grado di corrispondere adeguatamente alle mutate esigenze o meno, è un interrogativo ulteriore al quale si cercherà di dare una risposta.

Ciò che, in ultima analisi, costituisce l'obiettivo scientifico del presente lavoro.

## 2. *Disciplina urbanistica, governo del territorio e «governo» degli assetti territoriali: il territorio e la sua vocazione economica tra multiformità di interessi, molteplicità di funzioni ed esigenze di coordinamento*

A seguito delle modificazioni apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'articolo 117 della Costituzione non contiene più alcun riferimento espresso alle materie dell'«urbanistica» e dell'«edilizia»<sup>142</sup>. Allo stesso tempo, la riforma ha ricondotto il «governo del territorio» all'ambito di materie oggetto di competenza legislativa ripartita tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario (articolo 117, comma 3)<sup>143</sup>.

---

soltanto l'indicazione degli obiettivi, ma anche la scelta dei criteri di bilanciamento tra interessi che entrano facilmente in conflitto».

<sup>141</sup> Osserva M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 16 che «[...] la globalizzazione e le reti spostano di nuovo il pendolo verso il territorio come 'presupposto' rivelante per le economie esterne di impresa e la qualità dei sistemi locali. Inoltre, l'internalizzazione della variabile ambientale e i conseguente riflessi sui prezzi e la collocazione nel mercato dell'impresa dovuto agli standard garantiti dalle politiche locali in termini di trasporti, formazione, servizi sociali, spazi urbanistici si traducono in altrettanti fattori di competizione sui mercati, tali perciò da orientare anche le scelte insediative della produzione».

<sup>142</sup> Sulla riforma del titolo quinto, parte seconda della Costituzione, tra i molteplici commenti, si cfr.: C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003; AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; *L'attuazione del titolo V della Costituzione*. Sulla legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge La Loggia), si v. G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003; mentre, per un'analisi degli effetti sulle pubbliche amministrazioni della riforma costituzionale, si legga, in particolare, M. CAMMELLI, *Amministrazione e interpreti davanti al titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss.

<sup>143</sup> E' interessante notare come il testo della riforma (o, meglio, della revisione) costituzionale approvato nel corso della XIV legislatura e poi respinto, in sede di *referendum* confermativo nel giugno 2006, avesse comunque mantenuto inalterata la dizione «governo del territorio» nell'ambito delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente, pur ascrivendo espressamente alcune materie alla competenza legislativa esclusiva statale le «grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza»; «l'ordinamento della comunicazione»; nonché la «produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia» (creando, però, una certa duplicazione di oggetti con materie similari contenute nell'articolo 117, comma 3). Il testo della riforma si può reperire in B. PEZZINI, S. TROILLO (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, 197 ss. e spec. 227 s.

I termini della questione concernente il rapporto tra l'urbanistica e l'edilizia, da un lato, ed il governo del territorio, dall'altro, sono sufficientemente noti nei loro tratti essenziali, come parimenti lo sono le diverse interpretazioni che la scienza giuridica ne ha dato.

Vale la pena, però, ricostruire ugualmente la vicenda - almeno per sommi capi -, anche perché «il dato non rileva ai soli fini dell'assetto dei poteri tra Stato e regioni: [...] almeno in via di ipotesi, è in grado di ripercuotersi sulla stessa nozione e sui confini disciplinari dell'urbanistica, non essendo tale materia - al pari del resto di altre - risultata indenne dagli sviluppi che hanno interessato nel secondo dopoguerra la forma di Stato in Italia»<sup>144</sup>.

In estrema sintesi, le posizioni assunte dalla dottrina con riferimento alla problematica in esame possono sostanzialmente ricondursi ad una «triplice opzione ermeneutica»<sup>145</sup>.

Secondo una prima interpretazione, cui ha successivamente aderito anche la Corte costituzionale, l'urbanistica e l'edilizia sarebbero ricomprese nel governo del territorio, ma non ne esaurirebbero, se non parzialmente, l'ambito materiale<sup>146</sup>.

Un seconda tesi, invece, è stata avanzata da coloro che hanno colto nell'intervento del 2001 niente più che una 'mera' operazione lessicale volta ad adeguare, anche da un punto di vista terminologico, l'urbanistica al «[...] suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione». Ne deriverebbe, secondo questa impostazione, che «[...] 'diritto urbanistico' e 'diritto del governo del territorio' debbono ritenersi espressioni del tutto equivalenti quanto a generalizzazione della estensione a tutto il territorio, antropizzato e non»<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Così G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6116.

<sup>145</sup> Secondo la ricostruzione delle diverse interpretazioni dell'articolo 117 fattane, prima, da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 200 ss., e, poi, ripresa da L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., spec. 4 ss.

<sup>146</sup> Tesi, questa, propugnata, tra gli altri, da S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, regioni e enti locali*, cit., 139 ss. e P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., in part. 200 ss. Da notare che questa interpretazione non può dirsi una novità in senso assoluto; nel precedente quadro costituzionale ed istituzionale, infatti, la scienza giuridica aveva in qualche modo colto la non sovrapponibilità delle nozioni di governo del territorio e di urbanistica: in particolare, si v. le considerazioni svolte da P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, cit., 869 ss. e spec. 874, secondo cui «[...] se è pur vero che non c'è settore della vita pubblica che non abbia un riflesso urbanistico, o ancora che gli interessi pubblici per la loro realizzazione devono confluire nella pianificazione urbanistica, la cura di molteplici interessi pubblici - riconducibile alla disciplina degli usi del territorio solo nel momento della localizzazione - prescinde sempre più, nella fase della ponderazione di tali interessi, dalle tematiche proprie della pianificazione urbanistica espressa da livelli di governo diversi. Nel ragionamento [...] entrano allora necessariamente in campo gli attori pubblici preposti sia alla regolazione dei procedimenti di pianificazione urbanistica sia alla cura degli altri interessi pubblici - tutela ambientale, del paesaggio - che [...] hanno comunque riflessi sul territorio. La regionalizzazione ha costituito certamente un momento fondamentale dei contenuti della materia urbanistica ampliandone gli oggetti fino a configurare la materia come 'governo del territorio'. Considerazioni, queste, che, al di là delle conseguenze che ne possono derivare - e ne sono derivate - sul piano dell'elaborazione della tesi pan-urbanistica, risultano particolarmente evocative perché sembrano cogliere, almeno in parte, la sostanziale diversità delle nozioni di governo del territorio e di urbanistica e, quindi, la loro non sovrapponibilità.

<sup>147</sup> In questo senso, in particolare, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., spec. 6 ss.; ID., *La nozione di «governo del territorio» dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, cit., 407 ss., secondo cui «con il nuovo

Una terza interpretazione, infine, è stata avanzata dalla dottrina secondo la quale «l'*urbanistica*, nel nuovo contesto, è fondamentalmente la disciplina dell'assetto e dello sviluppo della città, cioè dei centri abitati (si torna così alla nozione originaria, molto restrittiva). Il *governo del territorio* attiene, invece, alla gestione di una serie di interessi che in parte limitano l'*urbanistica*, in parte se ne differenziano». Con la conseguenza ulteriore, sul piano del riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni, che «l'*urbanistica*, ossia la disciplina dei centri abitati, è demandata alla legislazione esclusiva regionale, con il limite rappresentato dalle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali direttamente dallo Stato. Tutto il resto, il *governo del territorio*, spetta alla legislazione concorrente, con principi fondamentali dettati dallo Stato e con norme emanate dalle regioni»<sup>148</sup>.

Come si è anticipato, la prima delle interpretazioni cui si è fatto cenno ha ricevuto l'avvallo della Corte costituzionale e, anche per questa ragione, può dirsi come quella a tutt'oggi prevalente. Secondo la Corte costituzionale, infatti, «la parola *urbanistica* non compare nel nuovo testo dell'articolo 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del *governo del territorio*». In particolare, «se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificatamente individuati nello stesso terzo comma dell'articolo 117 cost. e non rientrano quindi nel '*governo del territorio*', appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati

---

ordinamento costituzionale si porta a compimento la [...] evoluzione dell'ordinamento. Al termine, ancora etimologicamente legato alla città, di *urbanistica* si sostituisce quello ampio e onnicomprensivo di *governo del territorio* [...]; anche se lo stesso a., in ID., *Costituzione nuova problemi urbanistici vecchi*, cit., 387 ss., nelle more del referendum popolare di approvazione indetto ai sensi dell'articolo 138, secondo comma, cost., sembrava propendere per la tesi dell'inclusione, laddove mostrava il proprio apprezzamento per «[...] la sostituzione dell'espressione '*urbanistica*' con '*governo del territorio*', di portata evidentemente più ampia [...]. Nella stessa prospettiva, anche P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, cit., 50 ss., per il quale (55) «[...] si può agilmente constatare che l'*urbanistica* si è dilatata enormemente quanto ai suoi contenuti perché non può più parlarsi solo di disciplina degli assetti sotto il profilo della destinazione d'uso dei suoli, ma alla funzione principale di conformazione dei suoli si intreccia strettamente, quasi in modo inscindibile, quella ordinale della gestione, cosicché non appaga più la definizione della materia richiamata all'inizio, ma si deve parlare di '*governo dei processi pianificatori* in funzione della concreta ed effettiva attuazione delle scelte secondo temi e modalità certe». Il che lo porta a concludere (55 s.): «già possiamo sostenere che il concetto di *urbanistica* intanto si è ampliato 'a governo (degli usi e della ... [...]. In sostanza, con il termine *governo del territorio* non si è fatto altro che prendere atto di tutto l'ordinamento pregresso [...].»

<sup>148</sup> E' la tesi esposta da V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 504 ss., che l'argomenta anche sulla base di una posizione emersa nel corso dei lavori preparatori: sui quali si v. l'attenta ricostruzione di P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., spec. 204 ss., che afferma come (204) «[...] dall'esame dei lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001 parrebbe proprio potersi derivare la volontà di considerare l'*urbanistica* come materia soggetta a riserva di legislazione regionale». E' lo stesso a. comunque a respingere questa lettura, anche per gli inconvenienti che il suo accoglimento determinerebbe e, cioè, da un lato (212) «[...] la riduzione del *governo del territorio* a *nudum nomen*», dall'altro, lo schiacciamento del *governo del territorio* fra due blocchi pesanti di attribuzioni (la tutela dell'ambiente e, tra gli altri, la tutela dell'ambiente), e dunque, la sua giusta aspirazione alla comprensività».

estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il governo del territorio sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto»<sup>149</sup>.

La Corte, in buona sostanza, non ha avuto alcuna remora ad affermare che la materia «governo del territorio» racchiude in sé l'urbanistica - a sua volta comprensiva della disciplina dei titoli abilitativi ad edificare - ma, allo stesso tempo, non ha accolto l'idea di una loro sostanziale coincidenza<sup>150</sup>. Per il giudice delle leggi, di conseguenza, il governo del territorio concerne «[...] tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e, quindi, «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»<sup>151</sup>.

A prima vista, la tesi esposta sembrerebbe connotarsi per una portata tendenzialmente «onnicomprendiva», ma così evidentemente non è. Del resto, è la stessa Corte costituzionale a sottolineare come nello stesso terzo comma dell'articolo 117, vi siano richiami testuali ad altre ed ulteriori materie che, in un modo o nell'altro, incidono sul territorio come i porti ed aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione e, finanche, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; ma, al di là delle considerazioni del giudice costituzionale, è sufficiente notare come sempre l'articolo 117 - questa volta al secondo comma - faccia espresso riferimento a materie o settori di materie che condizionano profondamente il governo del territorio nel suo farsi, quali la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali e via dicendo<sup>152</sup>.

Sono così da rigettare tutte quelle impostazioni che volessero eventualmente riproporre, per i fini più disparati, impianti teorici pan-urbanistici, mutuati sulla

---

<sup>149</sup> Ci si riferisce alla pronuncia della Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss., con osservazioni, tra gli altri, di A. D'ATENA, 2776 ss.; le cui argomentazioni sono state più volte riprese dalla stessa Corte ed, in particolare, in alcune sentenze di poco successive: Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, in *ivi*, 2003, 3751 ss.; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, *ivi*, 2004, 1930 ss., con osservazioni di P. STELLA RICHTER, 2015 ss.; ed ancora da Corte cost., 29 luglio 2005, n. 343, *ivi*, 2005, ss.; Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 51, *ivi*, 2006, 469 ss., con osservazione di S. MANGIAMELLI, 485 ss.; Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, *ivi*, 2006, 1841 ss., con osservazione di D. TRAINA, 1856 ss. Per un'analisi ragionata della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di governo del territorio, si v. G. MARTINI, *Analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di «Governo del territorio»*, in *grupposanmartino.it* (accesso effettuato il 21 settembre 2007); dello stesso a. si v. anche ID., *Interesse pubblico e strumentazione urbanistica. L'interesse pubblico nella interpretazione dottrinale del contributo giurisprudenziale su natura giuridica e regime del piano regolatore generale*, Torino, Giappichelli, 2007, *passim*.

<sup>150</sup> In questi termini, G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6116 ss.

<sup>151</sup> Così Corte cost. n. 307/2003, ripresa poi anche da Corte cost. n. 196/2004, ove si intende la «[...] disciplina del governo del territorio [...] (come) comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” [...] ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (considerando in diritto n. 20, espressione tra parentesi tonde mia).

<sup>152</sup> Osserva, peraltro, P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, cit., 50, come occorra tenere conto nella determinazione dei contenuti della materia anche dei «[...] limiti che incontra la legge regionale rispetto ad altre materie di competenza esclusiva statale ivi comprese quelle ‘materie’ che nel nuovo art. 117 cost. assumono la forma di clausole generali e quindi, per certi profili, assomigliano ai vecchi principi generali dell'ordinamento (diritto privato e penale, principio di concorrenza, principio dell'evidenza pubblica) [...]».



falsariga della formulazione dell'articolo 80 d.P.R. n. 616/1977<sup>153</sup>. In effetti, se, da un lato, alla locuzione «governo del territorio» va riconosciuta una portata certamente più ampia di quella tradizionalmente attribuita alla materia urbanistica, dall'altro, occorre intendersi sul senso di una tale affermazione, sì da scongiurare il rischio di travisare quei tratti effettivamente innovativi che pure, da questo punto di vista, presenta la modificazione del testo costituzionale intervenuta nel 2001.

Le differenze tra il governo del territorio e la *sub*-materia urbanistica non vanno infatti viste in chiave esclusivamente «quantitativa», limitandosi cioè ad apprezzare la maggiore o minore ampiezza dell'ambito materiale dell'una piuttosto che dell'altra. E', questo, un approccio al problema che non convince del tutto, nella misura in cui risulta indifferente alla novazione «qualitativa» che ha investito l'intero settore.

Vero è, all'opposto, che accostandosi al tema attraverso una prospettiva d'analisi che è insieme «quantitativa» e «qualitativa»<sup>154</sup>, ci si accorge come la nozione di governo del territorio si differenzi da quella di urbanistica per almeno due ordini di motivi.

La prima è la differenza di natura quantitativa di cui si è già detto, quella per certi versi più evidente ed avvertita, che si fonda sulla diversa estensione dei confini disciplinari delle due materie. Secondo questa lettura, infatti, «[...] il governo del territorio è qualcosa di ulteriore ed in parte diverso rispetto anche alle più aggiornate

---

<sup>153</sup> Sulle ragioni di fondo che hanno determinato l'elaborazione delle impostazioni pan-urbanistiche, si legga G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit., spec. 136 ss., il quale, riflettendo sullo stato degli studi giuridici in materia urbanistica agli inizi degli anni Settanta, rilevava che (136) «[...] uno dei punti di maggior scompensamento della disciplina del territorio era dato dal pluralismo scombinato degli interventi e delle regolazioni. Questo perché come in luogo geometrico d'incontro possono sommarsi accavallarsi, intersecarsi, secondo tutte le combinazioni immaginabili, le prescrizioni dei piani urbanistici, dei piani paesistici, dei piani di bonifica, dei parchi nazionali o regionali, dei vincoli artistici, paesistici, storici, militari, aeroportuali, forestali, cimiteriali, ecc. Tra di esse non v'è alcun coordinamento, se non in misura molto limitata (come tra i piani regolatori e piani paesistici): si va, in pratica, a ruota libera, con il ben noto metodo dell'ottica dicasteriale - come si usa dire - o dei compartimenti stagni che caratterizza il nostro apparato amministrativo [...]. Ed, inoltre, che (137) «[...] alla quasi totale autonomia tra una amministrazione e l'altra quando si tratta di dar vita ad un piano o di imporre certi vincoli [...], occorre aggiungere l'altra autonomia che caratterizza i rapporti tra piani o i vincoli e gli interventi nel settore delle opere pubbliche, cioè tra pianificazione 'orizzontale' e pianificazione 'verticale'. [...] Di fronte a questa situazione la dottrina solo raramente ha tentato un discorso unitario. Mentre politici, amministratori, urbanisti considerano ormai acquisito il fatto che il discorso sull'urbanistica non può non essere un discorso a 360 gradi, un discorso cioè che investa tutto il territorio in ogni sua gamma di utilizzazione, la dottrina giuridica continua a studiare il territorio attraverso l'ottica settoriale della legge n. 1150 del 1942, senza raccordarlo con tutti gli altri interventi nel territorio derivanti da leggi speciali [...], e comunque con il complesso delle decisioni di politica economica che fortemente condizionano l'assetto del territorio (ad esempio incentivazioni, programmi di sviluppo, ecc.)».

<sup>154</sup> Già perfettamente colta, sebbene in una prospettiva parzialmente differente, da L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 9 s., secondo cui «la distinzione tra la nozione di urbanistica e quella di governo del territorio si fonda, allora, su due profili. Il primo è di ordine quantitativo, in quanto il governo del territorio essendo 'la risultante di tutte di tutte le prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e in genere l'uso del suolo', comprende la disciplina urbanistica. Il secondo, invece, è di ordine qualitativo in quanto l'urbanistica si pone quale elemento - la materia precipua, ma non esclusiva - della funzione di governo del territorio. In tale locuzione, pertanto, il termine 'governo' indica un'azione, nonché il risultato di detta azione, mentre il termine 'territorio' deve essere inteso in un duplice significato: da una parte è elemento materiale della funzione e, dall'altra, è limite di competenza nelle attribuzioni».

definizioni della (disciplina giuridica dell') urbanistica come regolazione degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con la conservazione e la tutela, cui si riconnette il potere d'imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali»: con la conseguenza che «è ora quindi possibile ricondurre al governo del territorio tutti i tipi di piani e programmi alle varie scale, previsti da leggi o singole norme settoriali che finora non era stato possibile ricondurre all'urbanistica sia per le barriere distintive poste dalla giurisprudenza, sia per il tramonto irreversibile delle concezioni pan urbanistiche. Per fare solo qualche esempio: si va dai piani regionali delle cave; all'individuazione - sempre da parte delle regioni - delle aree industriali ecologicamente attrezzate; agli accordi di programma tra regioni ed università per la realizzazione di nuovi centri universitari; ai programmi triennali - regionali, provinciali e comunali - di opere pubbliche; alla localizzazione delle macrostrutture commerciali e dei porti turistici»<sup>155</sup>.

Non solo. A ben vedere, i contenuti della materia o del macrosettore «governo del territorio»<sup>156</sup> potrebbero essere declinati in termini ancora più ampi di quelli fino ad ora descritti. In particolare, pare possibile ricondurre entro i suoi confini disciplinari i servizi pubblici locali<sup>157</sup>, quantomeno per ciò che concerne la programmazione e la localizzazione territoriale delle reti e delle relative

---

<sup>155</sup> Così S. AMOROSINO, Il "governo del territorio" tra Stato, regioni ed enti locali, cit., 78 s., il quale prosegue affermando che «[...] a chi [...] sostiene l'impossibilità di identificare materie 'in più' o materie 'diverse', rispetto all'urbanistica, per dare corpo al governo del territorio è agevole replicare [...] che mentre nell'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 il legislatore delegato aveva dilatato l'urbanistica sino a ricomprendervi tutti gli aspetti concernenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio, 'praticamente risolvendo l'urbanistica nel governo del territorio', viceversa il legislatore costituzionale del 2001 ha - probabilmente in modo inavvertito - rovesciato la prospettiva, usando una nozione più ampia, della quale l'urbanistica, pur nelle sue recenti evoluzioni, è solo l'asse portante o il centro di gravità». L'a. riprende la definizione di urbanistica data nella voce enciclopedica redatta da P. URBANI, *Urbanistica*, cit., *ad vocem*.

<sup>156</sup> Che il governo del territorio sia qualificabile come materia in senso proprio ovvero, come prospettato da alcuni, si tratti di un macro settore nel quale confluiscono una pluralità di ambiti materiali, è una problematica di cui la scienza giuridica discute da tempo: sul punto, rileva L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 11, che [...] il governo del territorio è dunque un 'contenitore' di altre materie e altri valori e il suo obiettivo è quello di comporre i diversi interessi coinvolti». In generale, comunque, sulla problematica definizione della nozione di «materia» nel testo costituzionale riformato, si legga F. BENELLI, *La "Smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. 34 ss. e 83 ss. (per un'analisi delle materie trasversali); ma anche R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Esi, 2004, I, 295 ss.; talché, diviene obbligato il rinvio, con riferimento al quadro costituzionale previgente, a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 8 ss.

<sup>157</sup> In questo senso, M. DUGATO, *Problematiche giuridiche del rapporto tra il governo del territorio e servizi pubblici locali*, cit., secondo cui, se è vero che governare il territorio è diverso da una mera azione di pianificazione e rappresenta una realtà complessa, allora «[...] non pare dubbio che i servizi pubblici locali rientrino nel governo del territorio. [...]». Se i servizi pubblici locali rientrano nel governo del territorio allora la competenza legislativa dello Stato nel settore trova una giustificazione meno asfittica e più razionale di quella che usualmente si fonda sulla tutela della concorrenza e sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Soprattutto, appare più organica la relazione tra competenza statale e quella regionale». Mentre, con riguardo ai grandi servizi pubblici nazionale a rete (energia elettrica, telecomunicazioni, trasporto ferroviario, gas), S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, cit., 1075 ss., rileva la natura biunivoca e le implicazioni reciproche che derivano da tale rapporto.

infrastrutture, l'organizzazione e la gestione territoriale di grandi eventi come i concerti musicali, le manifestazioni fieristiche e sportive e così via; mentre diverso è il discorso da farsi con riguardo sia alla disciplina dei lavori pubblici che a quella delle espropriazioni<sup>158</sup>: su entrambi questi temi comunque ci si soffermerà ampiamente più avanti<sup>159</sup>.

Il secondo tratto distintivo, invece, si colloca su un piano «funzionale» e riguarda le differenti finalità che vengono perseguite attraverso, rispettivamente, la disciplina urbanistica ed il governo del territorio.

Le finalità dell'urbanistica, infatti, si ricollegano a quelle proprie della sua nozione funzionale di «disciplina ordinatrice degli insediamenti umani e delle relative infrastrutture, in quanto implicanti trasformazioni del suolo»<sup>160</sup>, con la conseguenza che il fine ultimo dell'urbanistica viene a coincidere con l'ordinato assetto del territorio, secondo quella che è stata, ed è ancora oggi, la lettura prevalente della sua

---

<sup>158</sup> Sul rapporto tra governo del territorio, opere e lavori pubblici, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, si v. P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio e infrastrutture*, cit., 41 ss.; ma anche P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in part. 61 ss., il quale osserva che «anche per i lavori pubblici - ad esclusione delle opere elencate nell'art. 117, comma 3: porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione oggetto di disciplina concorrente - si sostiene da parte regionale che essa rientri nella propria competenza legislativa residuale, ma è già stati rilevato che il legislatore regionale incontra forti limiti in riferimento alla materia della tutela della concorrenza [...] ed a quella dell'ordinamento civile [...]. Ma [...] alcune funzioni oggetto di disciplina della materia tendono a rientrare nel più ampio concetto di governo del territorio: lo è per la localizzazione dell'opera che rientra già pienamente nell'urbanistica, ma potrebbe esserlo anche per la programmazione pluriennale delle opere pubbliche nella quale sono individuati temporalmente i bisogni delle amministrazioni ai fini di garantire razionale ed efficace assetto del territorio e dei servizi». Da notare, però, che la Corte costituzionale (nella ricordata sentenza n. 303/2003, considerando 2.3 in diritto) è arrivata ad affermare che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà legislative concorrenti»: sul punto, si leggano le considerazioni di G. SCIULLO, *La localizzazione di opere pubbliche*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 587; ma anche A. CROSETTI, *Dalle opere pubbliche alle infrastrutture*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, Padova, Cedam, 2007, III, 373 ss. Mentre sulla relazione, anch'essa strumentale tra governo del territorio e procedimento espropriativo, si v. *ex plurimimis* A. CROSETTI, *Urbanistica ed espropriazione: un binomio per il governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 193 ss. In generale, comunque, sulle problematiche espropriative, si cfr. per tutti D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974; W. GASPARRI, *“Il punto logico di partenza”. Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2004; nonché M. CONTICELLI, *L'espropriazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, Pt. spec., II, 1929 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici; mentre, per un'analisi dettagliata dei profili critici e patologici dell'istituto, R. CONTI, *L'occupazione appropriativa. Tutela della libertà e diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006; infine, con specifico riferimento all'indennità di esproprio, si legga il recente scritto di V. MAZZARELLI, *Il valore dell'indennità di esproprio*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, cit., III, 417 ss.

<sup>159</sup> Si v., in particolare, *infra* cap. IV, § 5.

<sup>160</sup> In questi termini, G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6117, che osserva come (6117) «quale disciplina [...] costituisca lo specifico dell'urbanistica nel nuovo titolo V, la Corte non l'ha ancora indicato. Pare potersi escludere che formulazioni in precedenza avanzate (ad es. nella pronuncia Corte cost., n. 151/1986 o nell'art. 80 d.P.R. n. 616/1977) conservino attualità, dal momento che esse si attagliano ormai al 'governo del territorio'. Così come, per altro verso, sembra troppo risalente quella, pur con autorevolezza riproposta, di 'urbanistica', come 'disciplina dell'assetto e dello sviluppo delle città, cioè dei centri abitati'».

dimensione finalistica<sup>161</sup>. Il *proprium* del governo del territorio, viceversa, sembra essere un altro, traducendosi, in particolare, in quella più ampia «politica degli usi ordinati del territorio»<sup>162</sup>, di cui l'urbanistica costituisce solo una manifestazione, forse la più rilevante, ma di certo non l'unica<sup>163</sup>.

Governo del territorio, in altri termini, è una locuzione che va intesa innanzitutto come «politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa» e, quindi, come «[...] l'insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio [...]», in funzione di promozione dello sviluppo del sistema locale, regionale e nazionale che sia: uno sviluppo che, come si è visto, non è «solo economico, ma in modo interattivo, anche sociale e civile»<sup>164</sup>.

Se così è, allora governare il territorio rappresenta davvero qualcosa di più e di ulteriore rispetto alla mera disciplina degli usi del territorio finalizzata al suo ordinato assetto, nel senso che costituisce «una realtà, un'attività complessa, che fa riferimento al governo dei processi, della convivenza, delle evoluzioni. Soprattutto, prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza»<sup>165</sup>. Il che, per di più, non è in contraddizione con il fine dell'ordinato assetto del territorio perseguito dalla disciplina urbanistica e dagli strumenti ed istituti espressione di questa, ma, al contrario, è ciò che, come si è visto, ne rende - o dovrebbe renderne - concreti, effettivi ed attuali, nello spazio e nel tempo, i contenuti e le previsioni, siano esse conformative o meno.

Il «traguardo» rappresentato dal raggiungimento dell'ordinato assetto del territorio, in definitiva, non viene meno né subisce alcuna metamorfosi, ma, così configurato, si presenta come il risultato di un processo dinamico nel quale si sostanzia l'idea stessa di governo del territorio e, cioè, di quel complesso di attività con il quale si dà «quotidianamente»<sup>166</sup> la forma, la fisionomia, ad un determinato assetto territoriale<sup>167</sup>.

---

<sup>161</sup> In tal senso, tra gli altri, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., spec. 23 ss. e 29 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, cit., 617 ss. In generale, comunque, (sul)«la profonda evoluzione, legislativa e culturale, che il concetto di 'urbanistica ha subito nel tempo», si legga P. SANTINELLO *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, cit., 15 ss.

<sup>162</sup> Di cui già parlava M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 635.

<sup>163</sup> Per queste considerazioni, si rimanda, nuovamente, a G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6117.

<sup>164</sup> La frasi citate nel testo si devono a S. AMOROSINO, Il «governo del territorio» tra Stato, regioni ed enti locali, cit., 144 s., il quale avverte, però, che «a ben vedere, tuttavia, il problema non è solo quello - sinora irrisolto - della riconduzione ad una funzione coordinatrice dei pubblici poteri, alle varie scale, dei più disparati tipi d'intervento, ma è anche *ulteriore* ed è quello delle *funzioni nuove* e, prima, delle domande sociali di tipo nuovo che vengono rivolte ai pubblici poteri e che trascendono l'urbanistica, *pur ricomprendendola*» (corsivo mio).

<sup>165</sup> Così, di recente, M. DUGATO *Problematichè giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, cit.

<sup>166</sup> Quotidianità del governo del territorio che si esprime anche, come si è visto, in tutti quegli usi del territorio stesso che, pur non comportando trasformazioni irreversibili delle aree interessate, risultano particolarmente «impattanti»: usi che vanno dalla gestione di eventi che coinvolgono numeri consistenti di persone (concerti, per esempio) alla distribuzione commerciale, fino ad arrivare alla costruzione di *dehors* antistanti gli esercizi commerciali nelle città e via dicendo.

<sup>167</sup> Tenendo conto, come pure pare ovvio, dello stato dei luoghi (e, cioè, delle «dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale, degli aspetti fisici e morfologici, dei valori paesaggistici, culturali e naturalistici,

E' una lettura, questa, che era già stata in qualche modo colta, o comunque anticipata, nelle sue linee essenziali dalla scienza giuridica a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta<sup>168</sup>. Solo che, in quella fase storica, l'attenzione della dottrina non poteva non risentire degli spazi concettuali aperti da quanto stava avvenendo sia sul piano fattuale che su quello positivo<sup>169</sup>, da cui derivava l'esigenza, avvertita fin dai primi anni Settanta, di rappresentare e ricondurre ad un discorso unitario le sempre più evidenti complessità del sistema giuridico di disciplina del territorio<sup>170</sup>.

Sicché, ad esempio, di fronte alla portata tendenzialmente onnicomprensiva del disposto dell'articolo 80 del d.P.R. n. 616/1977<sup>171</sup>, fu una opzione quasi obbligata

---

dei sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale, dell'utilizzazione dei suoli e dello stato della pianificazione»: come recita l'articolo 4 della legge regionale Emilia-Romagna, 24 marzo 2000, n. 20 recante norme sulla «disciplina generale sulla tutela e l'uso del suolo» e successive modificazioni. Formula, questa, che comunque tende a ricorrere con una certa frequenza nell'ambito della legislazione regionale in materia), da un lato, e dei profili di effettività del sistema giuridico di disciplina del territorio di cui si è trattato in sede di introduzione, dall'altro. (si cfr. intr., § 2).

<sup>168</sup> Sebbene, i primi lavori che si propongono di studiare il sistema giuridico di disciplina del territorio in modo organico ed unitario si possano far risalire agli inizi degli anni Settanta: tra questi, merita una menzione l'opera di D. SERRANI, *La disciplina dei parchi nazionali*, Milano, Giuffrè, 1971. Salvo qualche eccezione, come quella testé ricordata, infatti ancora a metà degli anni Settanta «la materia attende(va) ancora una trattazione scientifica completa ed unitaria» (espressione tra parentesi tonda mia): così G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit., 119, richiamandosi a quanto già A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, cit., 131, aveva affermato in proposito nel 1958.

<sup>169</sup> Non ci si può dimenticare, infatti, dello stato in cui, a partire dagli inizi degli anni Settanta, versava il sistema delineato dalla legge n. 1150/1942: le sempre più evidenti insufficienze e criticità mostrate nel tempo dal modello delineato da tale testo normativo e l'emergere di esigenze sempre più articolate, quali, ad esempio, quelle legate alla tutela dell'ambiente, rappresentavano per la dottrina più accorta il segno della necessità di ripensare il sistema giuridico di disciplina del territorio in un'ottica di globalità delle relative previsioni. Tuttavia, il fallimento di ogni ipotesi di riforma complessiva in via diretta della materia urbanistica - di cui il cosiddetto progetto Sullo rappresentava solo la punta dell'*iceberg* - e ciò che ne è seguito - in particolare, la cosiddetta «legge ponte» n. 765/1967, alla cui elaborazione pure parteciparono alcuni tra i principali giuristi dell'epoca come Giannini, Predieri e Barile - non poteva non incidere profondamente sul giudizio dato e sulle implicazioni che si traevano dall'evoluzione successiva del quadro normativo. Sia l'articolo 80 del d.P.R. n. 616/1977 che l'articolo 1 della legge n. 10/1977 (il cui *incipit* recitava «ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio [...]»), infatti, dovevano apparire, agli occhi dei contemporanei, come altrettanti segnali della volontà di un legislatore che, non riuscendo a mettere mano direttamente alla riforma urbanistica, si rifugiava nella vaghezza di formulazioni contenute in *corpus* normativi preordinati al raggiungimento di altri obiettivi, sperando in questo modo di orientare comunque l'ordinamento verso le finalità volute (con buona pace di propositi riconducibili al principio espresso dal brocardo *ubi lex voluit dixit, ibi noluit, tacuit*).

<sup>170</sup> Emblematico, in questo senso, è il saggio di M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., 479 ss. e 483 ss. (per una riflessione sul tema dei raccordi urbanistici), dove l'a. osserva come (479) «varia invece totalmente il regime degli interventi diretti: ove operare rimboschimenti, ove porre gli impianti di abbattimento di fumi di zone industriali, ove i depuratori dei fiumi, quale area dichiarare parco naturale e come proteggerla: con questi problemi l'ambiente aggredito o aggressore diviene episodio, un episodio di una rete di previsioni che riguardano l'assetto del territorio: si sbocca cioè nell'ambiente urbanistico [...]». Sul punto, si cfr. anche A. ROMANO, nota in *Le Regioni*, 1973, 99 ss. il quale coglieva «la rilevanza dell'urbanistica come elemento di riferimento per molte altre materie indicate nell'art. 117 cost., con tutte le limitazioni che da una sua interpretazione restrittiva potevano derivare all'intero ruolo regionale».

<sup>171</sup> L'articolo 80, capo I, titolo V, recita infatti che «le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti i suoi aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». Per un commento della disposizione, si cfr. D. SORACE, *Commento all'art. 80*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali* Bologna, Il Mulino, 1978, 451 ss.;

quella di leggere l'intervento del legislatore come «una scelta pienamente consapevole», in vista del riconoscimento di «un ruolo affatto preminente all'ambiente urbanistico e, quindi, alla pianificazione territoriale incaricata (anche) del raccordo tra le diverse nozioni di ambiente»<sup>172</sup>.

La «seconda regionalizzazione», tuttavia, si muoveva - e non poteva essere altrimenti - in un'ottica giocoforza «quantitativa», dato che sia lo «spirito»<sup>173</sup> che l'oggetto precipuo di quel *corpus* normativo erano rappresentati dal trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni<sup>174</sup>. Ne scaturì, perciò, una sovrapposizione tra profili ed ambiti che non potevano essere sovrapposti, né ridotti forzatamente ad unità, ovvero la materia urbanistica ed il governo o la politica degli usi del territorio.

Se, infatti, non era forse corretto rappresentare in termini esclusivamente spaziali la progressiva dilatazione che aveva caratterizzato il perimetro della materia<sup>175</sup>,

---

P. D'AMELIO, M. PALLOTTINO, *Commento all'art. 80*, in E. CAPACCIOLI, F. SATTÀ (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, Giuffrè, 1980, 1213 ss. In giurisprudenza, si v. Cons. St., sez. VI, 21 settembre 1987, n. 731, in *Cons. St.*, 1987, I, 1295 ss.; Cons. St., ad. plen., 3 ottobre 1988, n. 8, in *Cons. St.*, 1988, I, 1149 ss.

<sup>172</sup> Così, di recente, G. MANFREDI, *Le competenze comunali in tema di tutela delle emissioni elettromagnetiche*, in *Urb. app.*, 2002, 1174. Una ricostruzione, sintetica e rigorosa, delle interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali che hanno accompagnato e seguito la vicenda dell'articolo 80 del d.P.R. n. 616/1977 si può leggere in P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 202 ss. spec. nota 69.

<sup>173</sup> A cui occorre rivolgere una particolare attenzione, se è vero che, nell'ambito del diritto pubblico, l'attività eseguita deve accordare «allo spirito delle leggi medesime, ai fini che il legislatore si propone, molte volte, una considerazione maggiore di quella che occorrerebbe nel diritto privato»: come insegna S(ANTI) ROMANO, *L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico*, in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, I, 115 ss.

<sup>174</sup> Emblematiche di questo approccio sono le parole pronunciate da P. URBANI, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla proceduralizzazione delle attività Stato-regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 559 ss., il quale osservava che (559) «a più di dieci anni dalla 'seconda regionalizzazione' la materia dell'urbanistica sembra aver ampliato di molto i suoi confini sicché il termine oggi appare in disuso, sostituito da quello che la dottrina più avvertita ha elaborato di 'governo del territorio' con l'obiettivo di ricomprendervi tutti i possibili usi del territorio, individuando nella regione l'ente esponenziale, deputato alla loro disciplina, gestione e controllo». Più articolata sembra essere la posizione di G. MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 867 ss., il quale se in tale opera si limita a definire il governo del territorio come (74) «[...] il complesso di istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell'uso del territorio», successivamente in ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 3, si cura di precisare che se pur (3) «il complesso di istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell'uso del territorio è solito essere definito «governo del territorio», questo svolge però (3) «[...] una funzione *esistenziale*, ricostruibile *ex post*, al punto che il richiamo alla funzione di governo, che implica una programmazione ed una unitarietà di indirizzi (ma in prospettiva di una complessiva direzione regionale) è da ritenersi inidonea [...]»; ma, in precedenza dello stesso a. si v. anche ID., *La disciplina del territorio tra stato e regioni*, cit., *passim*. Sull'argomento, nel periodo immediatamente successivo alla seconda regionalizzazione, si cfr. F. MERLONI, P. URBANI, *Il governo del territorio*, cit., *passim*; F. SERNINI, *Il governo del territorio*, Milano, 1979.

<sup>175</sup> Nel senso che le sue previsioni ben possono riguardare l'intero territorio e non più solo «l'assetto e incremento edilizio dei centri abitati», come recita dell'articolo 1 della legge n. 1150/1942. La *querelle*, vera o presunta, è nota nei suoi termini essenziali, come pure l'evoluzione che ha caratterizzato la giurisprudenza del giudice costituzionale sul punto: nella pronuncia Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141, il giudice delle leggi sosteneva, con una certa perentorietà, che «l'ambito dell'urbanistica [...] nella disciplina legislativa, non ha subito nel tempo sostanziali modifiche. In particolare, non è stato ampliato a tal segno che in esso possa rientrare l'assetto dell'intero territorio». Questo orientamento, fortemente criticato dalla scienza giuridica, è stato in seguito completamente abbandonato dalla stessa Corte ed, in particolare, nella sentenza Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, ove si afferma che «ogni dubbio, se pure poteva giustificarsi per il passato, non ha ormai ragione d'essere, e si deve quindi ritenere che l'urbanistica comprende tutto ciò concerne l'uso del

dovendosi attribuire il giusto rilievo anche alla *vis expansiva* che aveva interessato i profili funzionali dell'urbanistica<sup>176</sup>, al contempo, affermarne *sic et simpliciter* l'onnicomprendività era (ed è) un'asserzione che già allora presentava e scontava diversi vizi di fondo. Da un lato, già allora ci si confrontava con una molteplicità di interessi che, pur nella differenziazione organizzativa e procedimentale quanto alle modalità di cura e protezione<sup>177</sup>, l'evoluzione normativa - e l'interpretazione che di questa hanno nel tempo fornito giurisprudenza e dottrina - aveva condotto fuori dal «discorso» propriamente urbanistico. Aspetto, questo, che era da solo in grado di confutare qualsivoglia pretesa totalizzante delle previsioni urbanistiche<sup>178</sup>. Dall'altro, però, l'equazione «urbanistica uguale governo del territorio» trascurava completamente di mettere in evidenza l'alterità qualitativa che pure, come si è visto, esiste e che consente di distinguere la nozione di governo del territorio rispetto a quella di urbanistica. Alterità che consiste, per quanto concerne il governo del territorio, nel configurarsi innanzitutto come coordinamento degli usi possibili del territorio in vista del raggiungimento di fini determinati.

Tirando le fila del discorso condotto sin qui, si può dire che i tratti qualificanti il governo del territorio siano sostanzialmente due.

In primo luogo, il governo del territorio, assolvendo ad una funzione di coordinamento, contiene in sé alcuni elementi propri e riprende taluni caratteri tipici di un'azione di genere programmatico, «[...] in cui le funzioni non sono attribuite (solo) al sistema regionale-locale, ma, in virtù della presenza di corposi interessi nazionali, a tutti i livelli di governo»<sup>179</sup>, anche settoriali.

---

territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture».

<sup>176</sup> Su cui, per tutti, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., in part. 49 ss.

<sup>177</sup> Un elenco sufficientemente esaustivo, aggiornato al 1974, è contenuto in G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit., 137.

<sup>178</sup> Da notare, infatti, che la formulazione così ampia dell'articolo 80 del d.P.R. n. 616/1977 - da cui si faceva discendere un'altrettanto ampia nozione di urbanistica - veniva contraddetta già da altre norme, precedenti e successive, del medesimo testo normativo: si pensi all'articolo 62 in tema di cave e torbiere (dove, al comma 1, si stabilisce che «le funzioni amministrative relative alla materia 'cave e torbiere' concernono tutte le attività attinenti alle cave [...]», mentre, al comma 2, il regime delle relative autorizzazioni). Ancora più evidente, nel contraddire qualsivoglia impostazione o pretesa pan-urbanistica, è l'articolo 79, dove si sancisce il principio dell'*attinenza all'assetto ed all'utilizzazione del rispettivo territorio* quale criterio fondante il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di «[...] 'urbanistica, tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale', 'viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale', 'navigazione e porti lacuali' [...]».

<sup>179</sup> Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, cit., 193, il quale segnala, peraltro, come (192 s.) «le leggi n. 142 e n. 241 del 1990 nel generalizzare gli istituti dell'accordo di programma e della conferenza di servizi [...] potrebbero costituire punti di riferimento anche per i processi di pianificazione territoriale, nel senso di prevedere nell'assunzione di scelte discrezionali complesse come quelle di *governo del territorio* il metodo della concertazione preventiva degli interessi unito a moduli di composizione *orizzontali* (collegi), piuttosto che verticali (concatenazione seriale di atti). Oltretutto questo potrebbe costituire la risposta dell'ordinamento giuridico all'esigenza di cambiamento di cui la cultura disciplinare dell'urbanistica si è fatta interprete, individuando nuovi obiettivi e nuove filosofie ispiratrici dell'attività pianificatoria, soprattutto attraverso la dimensione del progetto. Si è così sostenuto che occorre 'una nuova filosofia di piano che non è il piano per progetti circoscritti che rischiano di essere isolati da un contesto più complesso, bensì il piano per grandi progetti, dove i progetti vengono definiti sulla base di grandi priorità, vanno studiati in modo approfondito e *relazionato ad altri settori di intervento coordinati*'».

In secondo luogo, la concezione di governo del territorio cui si accede è intrinsecamente collegata all'idea di gestione concreta delle trasformazioni o, comunque, dei diversi usi territoriali. Il che altro vuol dire che governare il territorio è un'attività nella quale la programmazione, scandita spazialmente e temporalmente, non può essere disunita dai profili di sostenibilità economico-finanziaria degli interventi (micro e macro) che si intendono realizzare o promuovere. Elemento, questo, che se è del tutto evidente per quanto riguarda il governo di usi del territorio temporanei come l'organizzazione di eventi di notevole «impatto ambientale», quali manifestazioni fieristiche, artistiche, ludiche, musicali o sportive che coinvolgono un numero consistente di persone, non lo è, nei fatti, per tutte le altre forme di utilizzazione del territorio ed, in particolare, per quelle che comportano sue trasformazioni, dirette ed indirette.

Ciò non toglie, però, che si tratti di un aspetto indispensabile per comprendere fino in fondo dove risieda l'*ubi consistam* del governo del territorio e verso cui l'ordinamento si sta faticosamente muovendo sempre di più: si considerino, nell'ambito della tematica della riqualificazione urbana, i programmi complessi, dove è chiaro il legame strutturale e funzionale che collega programmazione e finanziarizzazione degli interventi<sup>180</sup> e, per altro verso, le articolate problematiche emergenti nel quadro della produzione e nel mercato dei cosiddetti diritti edificatori, cui ineriscono istituti, anche eterogenei tra loro, quali la cessione e la traslazione di cubatura, il trasferimento di volumetria, la premialità e la compensazione edilizia, la perequazione urbanistica, le aste e le borse dei diritti edificatori, la cattura di valore e via dicendo<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Il caso «classico» è ormai da considerarsi quello dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst), di cui al bando allegato al decreto ministeriale 8 ottobre 1998 del Ministero dei lavori pubblici in G.U. 27 novembre 1998, n. 278), i quali, diretti, tra l'altro, alla (articolo 2 del bando allegato) «[...] realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento del benessere della collettività; la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado» e concernenti gli interventi elencati, in via esemplificativa, all'articolo 3, comma 2, sono finanziati secondo le modalità previste dall'articolo 6 del bando stesso, al fine di assicurare «[...] a) la copertura dei costi relativi all'assistenza tecnica per la predisposizione dei programmi, fino all'importo massimo di un miliardo; b) alla copertura totale o parziale dei costi relativi alla progettazione delle opere pubbliche inserite nei programmi, anche se finanziate con altre risorse pubbliche; c) il concorso alla realizzazione di infrastrutture pubbliche; d) gli incentivi per il recupero del patrimonio edilizio esistente», mentre «gli investimenti per interventi privati devono coprire almeno un terzo dell'investimento complessivo». Ugualmente paradigmatiche in questo senso, sono pure le previsioni in tema di società di trasformazione urbana, su cui però ci si soffermerà più ampiamente in seguito (si v. *infra* cap. III § 4.2.).

<sup>181</sup> In generale, su questi temi, si cfr. gli studi di P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 4, 169 ss.; A. CROSETTI, *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quad. reg.*, 2004, 547 ss.; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, Giappichelli, 2000; E. BOSCOLO, *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatoria età della zonizzazione tra applicazioni pratiche e innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 193 ss.; ID., *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in*



Si può affermare, dunque, che il governo del territorio, nell'attuale contesto costituzionale ed istituzionale, si connota per una natura bidimensionale: accanto ad una dimensione, che si potrebbe definire «alta» e che si esprime per mezzo di moduli organizzativi prevalentemente concertativi e tipologie d'azione sostanzialmente programmatiche, ve n'è anche un'altra che fa riferimento alla gestione operativa ed ai profili economico-finanziari dell'uso del territorio<sup>182</sup>.

Pur così configurata sotto il profilo quantitativo e qualitativo, però, anche la nozione di governo del territorio non possiede quella portata onnicomprensiva che a prima vista si potrebbe immaginare. Il bene o la risorsa «territorio», infatti, rimane oggetto di altre discipline e di altri interessi che non sono riconducibili neppure al governo del territorio in senso proprio. Discipline e interessi che vanno dalla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, alla protezione dalla natura, alla difesa del suolo, dell'assetto idrogeologico e che, di conseguenza, «è impossibile sciogliere» tanto nel governo del territorio quanto nell'ambito della disciplina urbanistica propriamente intesa<sup>183</sup>.

---

*tema di perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, 823 ss.; A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 3 ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; P. URBANI, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 587 ss. Nell'ambito della dottrina urbanistica, si rimanda, tra gli altri, a S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi*, Milano, Hoepli, 1998. Per un'analisi più approfondita delle tematiche perequative si v. però *infra* cap. III, § 3.2.

<sup>182</sup> Perfettamente colta da F.P. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità e accordi nella pianificazione urbanistica*, cit., 13 ss., il quale osserva che (15) «[...] le risorse finanziarie [...] non sono soltanto un fatto ed un presupposto di fatto con il quale fare i conti, ma esprimono una sorta di giuridicità condizionante a tal punto da essere preminenti e determinanti nelle scelte». Emblematica, comunque, del percorso evolutivo che sta «faticosamente» compiendo il nostro ordinamento giuridico su questo punto è la legge regionale Lombardia n. 12/2005, la quale ispirandosi ai criteri di «[...] sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza» (articolo 1, comma 2, corsivo mio) distingue espressamente tra una Parte prima, concernente la pianificazione/programmazione del territorio, ed una Parte seconda, denominata Gestione del territorio, dove non il legislatore lombardo non si è limitato a collocare la disciplina edilizia degli interventi sul territorio e le relative sanzioni, ma anche le norme sui procedimenti speciali e le discipline di settore (Parte seconda, Titolo VI) ed, in particolare, la disciplina dei programmi integrati d'intervento (articoli 87 ss.), dei programmi di recupero urbano (articolo 94) e così via. Già F. BENVENUTI, *Piano di ricostruzione e piano finanziario*, in *Giur. it.*, 1949, III, c. 49 (ora in *Scritti giuridici 1948-1959*, cit., 981 ss.), peraltro, aveva segnalato (988) «[...] che nella elaborazione di un piano che investe gran parte delle attività di un ente pubblico, impegnandolo con investimenti di non lieve entità e che graveranno sulla sua economia per diversi anni, il piano finanziario dell'opera costituisce non pure e soltanto un'assoluta esigenza di carattere contabile, ma anche l'indicazione stessa dei limiti di pratica attuazione della regolamentazione urbanistica e perciò entra a far parte, come suo elemento connaturale, dell'insieme del piano sia esso di ricostruzione o regolatore. [...] Ciò tanto più che in entrambi i casi i piani vanno considerati non come la sola materialità dei disegni, ma come un complesso di valutazioni che mirano a rappresentare in tutti i suoi aspetti l'opportunità del piano stesso e nelle quali quella che ne rappresenta l'opportunità o la sua stessa possibilità sotto l'aspetto finanziario non è così secondaria da poter essere pretermessa». In generale, sui profili giuridici del sistema di contabilità pubblica, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, spec. 141 ss.; A. TRAVI, *Il limite della copertura finanziaria*, in AIPDA (a cura di), *Annuario 2004. Condizioni e limiti alla funzione legislativa della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, 111 ss.

<sup>183</sup> Così P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, cit., 132. Da notare, peraltro, che in dottrina ci si è preoccupati di tipizzare e declinare la categoria dei «limiti alla pianificazione urbanistica» in un senso ancora più ampio (tra i quali, dunque, rientrano anche le «tutele differenziate» in senso stretto). In particolare, oltre all'impostazione di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss., di cui si è già detto, sono due le elaborazioni che meritano una menzione: quella di F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, cit., 38 ss., i quali

E', questo, il motivo per cui si è ritenuto opportuno introdurre accanto all'espressione governo del territorio quella - eminentemente «descrittiva» - di «governo degli assetti territoriali»<sup>184</sup>: l'intento, come si visto, è di utilizzare una formula di portata più generale con la quale cercare di cogliere l'azione svolta dalle amministrazioni pubbliche sul territorio nella sua complessità ed interezza<sup>185</sup>. Dimensione ulteriore, quest'ultima, che non può essere penetrata appieno né compiutamente rappresentata in tutta la sua pluralità e frammentarietà di «voci», di figure soggettive pubbliche, di funzioni esercitate, di forme organizzative e moduli procedimentali, rimanendo ancorati ad un approccio tradizionale nello studio del sistema giuridico di disciplina del territorio.

Nessuna astratta volontà sostitutiva, dunque, ma solo il proposito di adottare uno schema conoscitivo con il quale provare a leggere, in una prospettiva sistematica ed unitaria, l'effettivo atteggiarsi dei pubblici poteri nei riguardi del territorio. Tanto più che la scelta di utilizzare la locuzione «governo» va intesa in senso assolutamente atecnico, rappresentando più che altro un'esigenza di fondo del sistema giuridico di disciplina del territorio cui tuttavia non corrispondono - se non indirettamente, come si vedrà - una o più funzioni definite e giuridicamente individuate.

Tutto sommato sembra anzi più corretto concepire il governo degli assetti territoriali come il risultato di un processo dinamico che coinvolge una massa eterogenea di amministrazioni pubbliche ed al quale «partecipano», in vesti e con modalità differenti, molteplici categorie di soggetti privati (dalla micro proprietà fondiaria alle società che operano nel mercato immobiliare fino ad arrivare ai grandi

---

indicano come limiti gli *standards*, le tutele concorrenti, l'esistente, le opere pubbliche e i beni pubblici e quella di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, cit., 159 e 160 ss., che parla di «a) limite costituito dalla disciplina sostanziale del potere di pianificazione; b) limite dell'esistente. Si tratterebbe di ipotesi in cui il legislatore impone - indipendentemente dalla presidenza di vincoli imposti da altre amministrazioni - il rispetto e la conservazione di un determinato *habitat*. In relazione alla autonoma configurabilità di questa categoria sorgono, però, alcuni interrogativi [...]; c) limite delle 'tutele parallele', formula ellittica nella quale si ricomprendono tutte le discipline che dispongono un regime giuridico dei beni differenziato da quello impresso attraverso la conformazione del territorio effettuata dai piani urbanistici. Sono stati così distinti i beni di interesse pubblico ed i beni pubblici. Tra i primi, i beni culturali e ambientali, quelli sottoposti a vincolo idrogeologico, le aree naturali protette, ecc. Tra i secondi, i beni del demanio e del patrimonio indisponibile [...]; d) limite costituito dalla disciplina delle opere pubbliche statali o di interesse statale. [...]. Va ricordato che in dottrina i 'limiti' in esame vengono definiti esterni e distinti da altri limiti detti interni che esulano da dall'oggetto del presente lavoro. I primi scaturiscono dalla prevalenza, sull'interesse urbanistico, di un interesse pubblico affidato alla cura di un'altra amministrazione - o che comunque presupponga regole giuridiche sue proprie - di fronte al quale l'autorità pianificatrice non ha potere discrezionale; i secondi vengono in essere quando le norme si limitano a circoscrivere la intrinseca discrezionalità amministrativa della pianificazione urbanistica».

<sup>184</sup> Si cfr. *supra* intr., § 1.1.

<sup>185</sup> In generale, sul coordinamento dell'azione amministrativa nel settore economico, è ancora fondamentale la lettura di V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, spec. 1 ss. e 74 ss.; sul coordinamento degli interessi pubblici e di questi con gli interessi privati, si v. ora F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, cit., 21 ss.; ma anche i contributi raccolti in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monasterio (19-21 settembre 1991), Milano, Giuffrè, 1994, *passim*.

gruppi finanziari ed alle fondazioni *ex* bancarie) di volta in volta operanti secondo schemi comportamentali o finalità - in tutto o in parte - oppostive, collaborative, pretensive e, finanche, lucrative, piuttosto che come una funzione concettualmente riconoscibile sul piano giuridico.

Resta da vedere, peraltro, se sia possibile identificare una o più funzioni cui è attribuito il compito specifico di coordinare, o quantomeno armonizzare tra loro, i diversi usi possibili del territorio in vista del raggiungimento di fini predeterminati. Che, in effetti, questi compiti possano essere più o meno svolti dal sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica nel suo complesso, è un'asserzione che non può essere accettata in modo aprioristico, ma va sottoposta ad un attento e rigoroso vaglio critico.

Prima di procedere in questo senso, però, è bene approfondire, seppur per sommi capi, il discorso che investe la relazione tra territorio e interessi confliggenti e differenziati, dando conto, in particolare, dell'incidenza delle esigenze correlate alla necessaria implementazione delle condizioni volte a rendere competitivi i territori sulla ponderazione e composizione degli interessi territorialmente rilevanti.

### *3. Interessi «confliggenti», interessi «qualificati», interessi «differenziati» ed esigenze di competitività nella definizione degli assetti territoriali*

Si è visto che il territorio costituisce il terminale necessario di quasi tutte le attività umane, abbiano queste valenza economica o meno. Parimenti, si è anche osservato che il territorio possiede un'intrinseca e naturale vocazione economica, configurabile secondo un'impostazione tripartita: come risorsa in senso stretto e, quindi, come oggetto di sfruttamento diretto a fini agricoli, d'allevamento, estrattivi, «edificatori» e via dicendo; come «bene-spaziale», da intendere nel senso di «duogo» dei processi economici e produttivi; come il complesso delle variabili ambientali che, definendo il grado di competitività ed attrattività dei territori, influenzano lo sviluppo sociale ed economico delle comunità *in* stanziati<sup>186</sup>.

Il territorio, però, non può essere colto solo nella sua dimensione puramente economica di fattore produttivo, ancorché variamente raffigurata.

---

<sup>186</sup> Il che non vuol dire solo attrarre investimenti economici di varia natura e genere o contrastare l'azione dei fenomeni delocalizzativi da parte del sistema produttivo, ma anche promuovere le condizioni per attirare risorse umane: si pensi, in questa prospettiva, alla relazione sempre più stretta tra la qualità (e la vivacità) della vita diurna, notturna e culturale che si respira nelle diverse città e la mobilità del lavoro altamente qualificato (il caso tipico a cui si fa abitualmente riferimento è quello della *Silicon Valley*), a sua volta fattore di sviluppo sociale ed economico della comunità. Ulteriore prospettiva d'analisi, questa, che se pure non va mitizzata, neppure può ignorarsi del tutto. Il che, sul fronte della localizzazione dei processi produttivi, vuol dire - per dirla ancora una volta con M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 17 s., - non sopravvalutare «[...] i processi di mobilità (*shopping*) che permettono di relativizzare il territorio scegliendo luoghi dove trovare il meglio in termini di norme, politica, giustizia, fisco, ecc. Intanto, ai tradizionali vincoli di natura geomorfologica, si aggiunge il fatto che le imprese per prime si stanno rendendo conto sempre più dell'importanza di altri fattori (capitale sociale) oltre a quello del semplice costo del lavoro, recuperando in questo modo la dimensione territoriale e il contesto socio-culturale in cui operano».

Si è già avuto modo di precisare, infatti, che il territorio viene in rilievo anche sotto altri profili e per altre finalità che è impossibile declinare in termini giuridicamente unitari<sup>187</sup>.

Rispetto ai fini che qui ci si propongono, però, vi sono due «momenti» di rilevanza del territorio che tendono ad assumere un rilievo tutto particolare nell'economia del presente lavoro. Ci si riferisce, in modo specifico, a due categorie di interessi - riconducibili, da un lato, alla proprietà immobiliare e, dall'altro, alle cosiddette tutele differenziate - che condizionano profondamente le modalità attraverso le quali si governa il territorio in un'ottica di promozione dello sviluppo economico e sociale.

Gli interessi collegati alla proprietà immobiliare rilevano nei confronti del governo del territorio sotto due distinti, benché correlati, aspetti<sup>188</sup>.

In primo luogo, in un'ottica procedimentalizzata, «l'interesse proprietario incide sul procedimento sin dalla fase dell'iniziativa [...] e campeggia nella partecipazione. E' nella ponderazione e nella composizione degli interessi, però, che esso manifesta in misura evidente il suo carattere dominante, sia tramite gli accordi, sia per mezzo degli strumenti perequativi e compensativi, sia ancora imponendo ai piani una specifica motivazione o forme di garanzia sostanziali [...]»<sup>189</sup>. In questo senso, dunque, l'interesse dominante viene in rilievo innanzitutto come «interesse dominante», la cui proiezione procedimentalizzata diviene oggetto e sfocia in una valutazione comparativa con tutti gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti nell'esercizio dei relativi poteri (conformativi e localizzativi) urbanistici attribuiti alle pubbliche amministrazioni di volta in volta competenti.

In secondo luogo, la proprietà immobiliare e gli interessi che ad essa afferiscono sono configurabili alla stregua di altrettanti «limiti» - «forze frenanti» le si è definite

---

<sup>187</sup> Oltre a quanto rilevato *supra* cap. I, § 1.1., si consideri quanto acutamente osservato da G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 76, per il quale «innanzitutto, bisogna ricordare che il territorio non è solo il substrato fondante del diritto. Volendo portare al massimo livello di estensione la problematica si potrebbe dire persino che, nella prospettiva etologica che una certa influenza ha avuto sulla scienza politica italiana, l'imperativo territoriale è alla base di ogni comportamento umano, ne condiziona i modelli di organizzazione sociale, fino ad arrivare ad essere l'unico elemento coagulante del concetto di nazione» (si v. anche 76, nota 6).

<sup>188</sup> Sul diritto di proprietà la bibliografia è ovviamente sterminata, ci si limiterà dunque a fornire alcune indicazioni concernenti le opere ed i contributi più significativi rispetto ai fini che qui ci si propone: in generale, senza distinguere tra letteratura privatistica e pubblicistica, si cfr. F. PUGLIATTI, *La proprietà, le proprietà. La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964 (ristampa, contenente saggi di varia epoca a far tempo dal 1935); S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, cit., *passim*; ID., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, 1252 ss.; S(alvatore) ROMANO, *Sulla nozione di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960; M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 88 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà privata e costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 953 ss.; P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 1 ss.; ma si v. anche P.A. MAZZONI, *La proprietà-procedimento*, Milano, Giuffrè, 1975; F. GALGANO, *Immagini della proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1982, 812 ss.; A. DE MARTINI, *Proprietà e disponibilità dei beni*, Padova, Cedam, 1988.

<sup>189</sup> Così L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 221.

in sede di introduzione - che incrociano, necessariamente, i pubblici poteri nel governare il territorio<sup>190</sup>.

Si tratta di un aspetto, questo'ultimo, su cui vale la pena spendere alcune parole. Non v'è dubbio, infatti, che quella delle interrelazioni reciproche tra governo del territorio e diritti di proprietà sia una vicenda tanto complessa e annosa, quanto nota nei suoi termini essenziali<sup>191</sup>. Non può essere questa la sede adatta per ripercorrerla integralmente, né per accertare se, per quali ragioni ed in che misura questa relazione possa dirsi mutata<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Occorre, però, intendersi sull'esatto significato da assegnare all'espressione «limite», onde evitare ogni possibile fraintendimento: la locuzione «limite», infatti, è qui da intendere non solo (e non tanto) nella sua accezione propria e consueta di ostacolo in senso stretto che si frappone al compimento di una certa attività, quanto piuttosto come margine d'azione che residua in capo ai soggetti pubblici in presenza di situazioni giuridiche soggettive il cui nucleo essenziale non è del tutto comprimibile. Come rilevò, a suo tempo, la Corte cost., 29 maggio 1968, n.55, «premesso che l'istituto della proprietà privata è garantito dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi acquisto, di godimento e nei limiti, la Corte ha osservato che tale garanzia è menomata qualora singoli diritti, che all'istituto si ricollegano (naturalmente secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in vigore), vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto [...]». A distanza di quasi quarant'anni la Corte, decidendo, forse in maniera definitiva, sull'annosa *querelle* concernente il calcolo dell'indennità di espropriazione, è tornata ancora una volta sull'argomento, asserendo che «[...] la norma censurata - la quale prevede un'indennità di esproprio oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene - non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al 'ragionevole legame' con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il 'serio ristoro' richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte. La suddetta indennità è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche on considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata dall'imposizione fiscale, la quale [...] si attesta sui valori di circa il 20 per cento. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà» (Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, sulla quale si legga il commento di V. MAZZARELLI, *Corte costituzionale e indennità d'esproprio: 'serio ristoro' e proporzionalità dell'azione amministrativa*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 32 ss.).

<sup>191</sup> Tra l'altro, si consideri che, intesa come limite, la proprietà immobiliare non può essere concepita in termini unitari, dovendosi quantomeno distinguere due ipotesi: la prima che riguarda il patrimonio edilizio esistente (cui non è estranea la problematica dei centri storici); la seconda che fa riferimento alla proprietà fondiaria (sia essa micro o macro) astrattamente e potenzialmente suscettibile di realizzare la sua vocazione edificatoria. Con riferimento alla prima ipotesi, si legga lo studio monografico condotto da P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica ed immobili esistenti*, cit., spec. 75 ss.; con riguardo, invece, al problema dei centri storici, si cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Limiti all'iniziativa economica e tutela dei centri storici*, cit., 879 ss. Mentre, per la seconda ipotesi, si rimanda tra gli altri a P. STELLA RICHTER, *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, cit., 584 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Pianificazione del territorio e jus aedificandi*, cit., 329 ss.; M. BERNARDINI, *Contenuto della proprietà edilizia*, Milano, Giuffrè, 1988, spec. 87 ss. (per i profili legati al rapporto con la legislazione urbanistica); ma si cfr. anche A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sull'edificabilità dei suoli*, Milano, Franco Angeli, 1977; AA.VV., *Diritto e urbanistica nella nuova disciplina dei suoli*, Bologna, Il Mulino, 1978; A.M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 277 ss.; L. MAZZAROLLI, *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 1 ss. e 229 ss.; A. TRABUCCHI, *La facoltà di edificare tra pubblico e privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 42 ss.; A. CARULLO (a cura di), *L'edificabilità dei suoli*, Padova, Cedam, 1983.

<sup>192</sup> Tanto più che si tratta di una problematica che, nelle sue molteplici articolazioni e manifestazioni, involge dimensioni che esulano dalla sfera propriamente giuridica dei fenomeni: un esempio, in questo senso, è implicitamente dato dalla lettura dell'opera dei costituenti proposta da G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, spec. 13, secondo cui «il caso dei democristiani è diverso e opposto. Lasciamo stare le posizioni personali di Dossetti e di alcuni altri professori di diritto e di storia che il partito aveva

Ciò che preme invece sottolineare sono alcuni tratti di questa relazione, rimasti sino ad ora un po' in penombra, che, se pure non sarebbe corretto assolutizzare, vanno al contempo adeguatamente ponderati.

Ci si riferisce, in particolare, ad una diversa configurazione, ad un differente atteggiarsi delle posizioni giuridiche soggettive collegate alla proprietà nei confronti del governo del territorio che sta emergendo con intensità crescente negli ultimi anni.

La ricostruzione tradizionale di tali relazioni secondo sequenze diacroniche predefinite (sistema pianificatorio/conformazione delle proprietà - statuto proprietario/situazione giuridica soggettiva riconoscibile in capo al singolo proprietario che assume natura, a seconda dei casi, oppositiva e pretensiva; oppure sistema pianificatorio/apposizione di vincoli preordinati all'esproprio - interesse oppositivo del titolare del diritto di proprietà; e così via), infatti, non sembra più in grado di rappresentare da sola la «mutazione genetica» che ha investito il regime giuridico della proprietà in rapporto con gli strumenti del governo del territorio.

Due, in particolare, sono le ragioni che inducono ad argomentare in questo senso.

In primo luogo, si assiste ad una sorta di progressiva «comunitarizzazione» degli interessi proprietari. Elemento, questo, che, nelle sue manifestazioni più deteriori, si traduce nella cosiddetta sindrome *nimby*<sup>193</sup>, ma che, più in generale, deve essere tenuto in debita considerazione nella misura in cui, trasformando *in nuce* il termine di raffronto - ovvero, la singolarità ed esclusività della posizione dominicale - è in grado di incidere profondamente sulla «tenuta» degli istituti partecipativi previsti nell'ambito del governo del territorio, sul quadro conoscitivo e, quindi, sulle stesse modalità con le quali i relativi poteri sono o dovrebbero essere esercitati<sup>194</sup>.

---

voluti attivi nella Commissioni perché brillanti argomentatori. La massa dei parlamentari di quel settore votando in aula gli articoli «economici» della Costituzione, doveva pensare di dar vita a un sistema che incorporava istituti voluti più o meno da un eterno diritto naturale: la proprietà privata, anche di beni produttivi; la libertà di lavoro e di intrapresa economica; la libertà di commerciare; il diritto di far risparmi non minacciati dal furto dell'inflazione; ecc. Si trattava di istituti confermati dalle più recenti, solenni pronunce pontificie, e in primo luogo dalla *Quadragesimo anno* (enciclica di un papa proveniente dall'intraprendente e moderna Lombardia). Ma si trattava degli istituti - si rifletta bene - che formano l'*ossatura giuridica* stessa di quel fenomeno che chiamiamo il «mercato»: elementi necessari per la sua esistenza ma anche elementi di per sé sufficienti a permetterne in genere il buon funzionamento. E la loro presenza assicura da sé persino, di massima, quella particolare caratteristica del mercato che di solito si indica come uno dei suoi pregi perché combatte gli sprechi e la cattiva allocazione delle risorse e favorisce al massimo l'efficienza dei processi produttivi». Il che, tralasciando ogni commento a pagine così ricche e dense di significati, risulta particolarmente eloquente ai nostri fini, perché mette in evidenza l'esistenza di una dimensione pre-giuridica dei diritti proprietari che ha rappresentato la cornice di riferimento per l'opera di una parte consistente dei costituenti stessi.

<sup>193</sup> Acronimo inglese di *not in my back yard*, ovvero, «non nel mio cortile»: sindrome, questa, di cui soffrono sempre di più non solo i cittadini, ma anche gli amministratori locali che li rappresentano, e che tende talora a degenerare nella cd. sindrome *banana* - acronimo inglese di *build absolutely nothing anywhere near anything*, che significa letteralmente «non costruire assolutamente nulla in alcun luogo vicino a qualsiasi cosa». Per un'analisi in chiave sociologica con riferimento alla localizzazione di opere pubbliche, si cfr. L. BOBBIO, L. ZEPPETELLA (a cura di), *Perché proprio qui. Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>194</sup> Sul punto, del resto, già M.S. GIANNINI, *Urbanistica e regioni*, in *Urbanistica e regioni* (Atti del convegno organizzato dal Centro italiano studi amministrativi Perugia 9 e 10 novembre 1971), Perugia, Noccioli, 1973

In secondo luogo, ci si confronta con una «prassi» amministrativa in via di positivizzazione<sup>195</sup> nella quale, anche per sopperire a carenze sul piano della sostenibilità finanziaria degli interventi di trasformazione del territorio a fini di sviluppo collettivo<sup>196</sup>, gli enti locali sono obbligati a ricorrere con sempre maggiore frequenza agli strumenti perequativi e compensativi, cui si è fatto cenno in precedenza.

Il che, tra le pieghe delle sue numerose implicazioni sia sul piano teorico che su quello pratico-applicativo<sup>197</sup>, ha come conseguenza principale quella di «smaterializzare» - più che di «scorporare» - lo *jus aedificandi*, definendo in termini sostanzialmente novativi l'assetto dei rapporti tra diritti di proprietà e poteri urbanistici (in senso lato) conformativi<sup>198</sup>. Il diritto ad edificare, infatti, continua ad

---

(ora in *Scritti. 1970-1976*, cit., 341 ss.) osservava, replicando ad alcune sollecitazioni provenienti da un certo indirizzo della scienza urbanistica, che (361) «[...] non c'è dubbio che tutti gli strumenti urbanistici che noi andiamo ad immaginare subiscono nell'uso pratico delle distorsioni per il solo fatto dell'esistenza di gruppi di pressione costituiti dai possessori di rendite fondiarie, i quali inevitabilmente, anche nelle forme più perfette di strumentazione urbanistica che si conoscano, finiscono con l'incidere sulle scelte e sui risultati dell'azione pubblica».

<sup>195</sup> E', in particolare, nella legislazione regionale in materia di governo del territorio di ultima generazione che si assiste ad una riscoperta degli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica. Tra le altre, si v. Particolato 32 della legge regionale Campania 22 dicembre 2004, n. 16; l'articolo 54 della legge regionale della Calabria 16 aprile 2002, n. 54; l'articolo 11 della legge regionale Lombardia n. 11/2005; gli articoli 35, 36, 37 della legge regionale Veneto 23 aprile 2004, n. 11; l'articolo 7 della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000.

<sup>196</sup> Osserva, con riferimento ai problemi giuridici della perequazione, F.G. COCA, *Relazione di sintesi*, in P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia*, cit., 159 s., che in generale «è innegabile che la categoria dei vincoli 'ricognitivi' è stata escogitata *ad hoc* dalla Corte costituzionale; essa cioè è una mera 'costruzione giuridica' (priva di un sostrato sostanziale effettivamente esistente) edificata dalla Corte proprio per evitare l'indennizzabilità dei sacrifici prodotti da tali misure disposte in via amministrativa. A mio avviso il nodo di tale problema non si colloca né sul piano costituzionale né su quello della teoria generale e nemmeno probabilmente, sul piano della giustizia sostanziale: se, infatti, esaminassimo il problema dell'indennizzabilità sotto questi punti sarebbe possibile trovare una soluzione positiva. *L'unico vero problema rimane quello del reperimento delle risorse finanziarie*» (corsivo mio).

<sup>197</sup> Senza dire, peraltro, delle problematiche che emergono: su tutto il fatto che, come osserva P. STELLA RICHTER, *Nuove norme per la perequazione urbanistica e la determinazione dell'indennità di esproprio. Proposta legislativa dell'Associazione Italiana di Diritto urbanistico - Aidu*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 419, «tale principio (quello della perequazione urbanistica), presente oramai in varie leggi regionali e nei piani regolatori più recenti, richiede necessariamente un intervento statale perché la sua introduzione comporta una modifica di pubblicità e riguarda quindi la materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile».

<sup>198</sup> In questo senso, si cfr. la legge regionale Lombardia n. 12/2005, dove all'articolo 11 (rubricato «Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica») si stabilisce che «sulla base dei criteri stabiliti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione *mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale*, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti» (comma 1, corsivo mio) ed ancora che «sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura [...], un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti» (comma 2) ed infine che «[...] alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di Pgt anche non soggette a piano

inerire al diritto di proprietà: tuttavia, rispetto alla vicenda della legge n. 10/1977 ed alla *querelle* che ne è seguita<sup>199</sup>, oggi la questione sembra procedere su binari in parte differenti, in ragione del fatto che il problema non è più (solo) quello di identificare un accettabile punto di equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà, ma (anche) quello di combinare le naturali guarentigie dominicali con le esigenze legate al raggiungimento di un ordine in chiave pubblica del territorio, il cui assetto è funzionale alla «tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e [...] alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica»<sup>200</sup> e, dunque, alla competitività dei singoli sistemi territoriali.

Tutto ciò, però, corrisponde solo in parte alla ricostruzione corrente, nella misura in cui il piano dei rapporti tra proprietà e governo del territorio ha spostato il suo baricentro da una prospettiva singolare, qual è quella propria delle procedure espropriative, ad una globale<sup>201</sup>, strumentale al reperimento di risorse finanziarie, qual è quella del ricorso «generalizzato» ai meccanismi perequativi e compensativi<sup>202</sup>.

Un discorso - almeno in parte - simile può farsi con riferimento alle cosiddette tutele differenziate.

---

attuativo [...]», con la precisazione che «i diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ai sensi del comma 3 sono liberamente commerciabili» (comma 4, corsivo mio). Sulla legislazione in materia del governo del territorio nella regione Lombardia, E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., spec. 143 ss. Per una prospettiva, per taluni aspetti, diversa, si v. la legge regionale Campania n. 16/2004, nella quale all'articolo 32 si stabilisce che «la perequazione urbanistica persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del comune e di altri enti pubblici aventi titolo» (comma 1).

<sup>199</sup> In generale, su tale vicenda (risolta, come noto, dalla pronuncia della Corte cost. 30 gennaio 1980, n. 5), si cfr. A. SANDULLI, *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, in *Riv. giur. edil.*, 1980, II, 89 ss.; L. MAZZAROLLI, *Considerazioni sull'indennità di espropriazione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980, 1254 ss.; G. BERTI, *Nota alla sentenza n. 5*, in *Le Regioni*, 1980, 428 ss. In una prospettiva più ampia, si leggano le osservazioni critiche formulate da M.A. BARTOLE, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, cit., 663 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici, che parlano di (665) «sentenze di restaurazione». Nell'ambito della scienza urbanistica, per tutti, G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica incostituzionale*, Roma, 1980, *passim*.

<sup>200</sup> Riprendendo, ribaltandone la prospettiva, alcune espressioni utilizzate dal giudice costituzionale nella pronuncia Corte cost. n. 348/2007 con riferimento ai livelli di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse.

<sup>201</sup> Il che, a ben vedere, non è certo una novità in senso assoluto, se è vero, come osserva M. BERNARDINI, *Contenuto della proprietà edilizia*, cit., 2 ss., che «il bene in genere, ma specie se immobile, si inserisce a sua volta in un ordine economico-sociale, indipendentemente dal quale, o peggio, contro il quale, non può essere goduto né posseduto appieno. Il bene immobile, in fondo, confina con altri immobili e, sia in città sia in campagna, fruisce di zone comuni (*spazi verdi, strade vicinali*), è toccato da opere di interesse generale (*strade pubbliche, canali*), è lambito da beni demaniali (*fiumi, laghi*), si colloca nel territorio circostante ed è infine inserito nel più vasto *paesaggio ed ambiente*».

<sup>202</sup> Come evidenziato da M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, cit., 4, secondo cui «[...] talune tecniche di pianificazione sperimentate in sede amministrativa (sono) volte ad offrire risultati di tendenziale perequazione tra i proprietari coinvolti dalle relative scelte urbanistiche e, conseguentemente, destinate ad attribuire all'atto della pianificazione generale anche il compito di produrre conseguenze di natura economica, operando come strumento di distribuzione della ricchezza dallo stesso generata, secondo criteri e logiche diverse da quelle della mera allocazione sul territorio della edificabilità» (espressione tra parentesi tonde mia).



Con tale locuzione, come anticipato, si fa riferimento alla scelta operata dall'ordinamento di riservare «ad altri soggetti pubblici e ad altre discipline legislative, che non siano, rispettivamente, le amministrazioni urbanistiche e le norme strettamente urbanistiche, la tutela di taluni interessi che si possono definire di dimensione nazionale o superlocale, ritenendo non idonea la sola pianificazione urbanistica comunale a farsi portatrice di esigenze che travalicano quelle della comunità insediata sul territorio del comune. A questo gruppo di interessi a valenza 'territoriale' le norme accordano un trattamento particolare, differenziando gli strumenti e le tecniche di loro cura e soddisfazione rispetto a tutti gli altri interessi che pure aspirano ad una regolamentazione da parte dei piani urbanistici. Questo particolare trattamento fatto a specifici interessi, viene descritto con le formule ellittiche di 'discipline concorrenti' o 'tutele parallele', le quali concorrono, appunto, con la pianificazione urbanistica comunale a determinare i possibili usi del territorio»<sup>203</sup>.

Le tutele differenziate non sono quindi «[...] né generali, né generalizzabili [...]» quanto alle tecniche di tutela impiegate nel nostro ordinamento<sup>204</sup>, ma neppure possono dirsi del tutto omogenee con riguardo alla natura degli interessi da curare, rilevando di volta in volta per profili di carattere ambientale, paesaggistico, di assetto geologico, idrogeologico e di difesa del suolo, di tutela dei beni culturali, di

---

<sup>203</sup> Così, nell'ambito della migliore manualistica in materia, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 228, i quali aggiungono che (229 s.) «proprio nel peculiare atteggiarsi di questi interessi pubblici come avulsi dal controllo dell'amministrazione pianificatrice, che incontra un ostacolo all'esercizio pieno del suo potere discrezionale, risiede il concetto di limite alla pianificazione urbanistica. Ciò che rileva è, in sostanza, la disciplina che l'ordinamento prevede per la cura di tali interessi, che si assumono come 'differenziati'. Schematizzando si possono presentare due tipi di fattispecie. Nel primo la cura dell'interesse viene soddisfatta attraverso un provvedimento di acclaramento della qualità di determinati beni con effetti limitativi sulla sua utilizzazione senza, tuttavia, dettare prescrizioni urbanistiche. Questo comporta due conseguenze principali: a) in tali aree le modifiche fisiche sono subordinate ad un'autorizzazione distinta dal titolo che abilita all'edificazione»; b) la disciplina d'uso di quelle località, da parte del comune, può essere fissata solo attraverso un'intesa con l'amministrazione ha la cura dell'interesse differenziato. Nel secondo tipo, invece, l'interesse differenziato è oggetto, a sua volta, di un atto di pianificazione territoriale, con cui la pianificazione urbanistica in senso stretto deve coordinarsi». Da notare, peraltro, che gli a. fanno riferimento alla sola disciplina urbanistica e, segnatamente, alla pianificazione urbanistica comunale, mentre si è già chiarito che il discorso degli interessi differenziati può essere declinato - più o meno negli stessi termini - anche in relazione al governo del territorio, con tutto ciò che ne consegue rispetto alla nozione di governo degli assetti territoriali.

<sup>204</sup> In questo senso, E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nel procedimento di pianificazione urbanistica*, cit., 866, il quale osserva che (865) «[...] la differenziazione è il prodotto di una tecnica legislativa, che comporta l'isolamento e l'estrazione dal contesto generale di un determinato interesse per farne oggetto di 'funzioni pubbliche' differenziate imputate a soggetti od organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura»; ed aggiunge che tali tecniche (866) «non sono generali, poiché - pur incidendo su attività di trasformazione o sulla conservazione di cose e beni che hanno importanza decisiva anche per lo sviluppo economico (basti pensare ad infrastrutture ed ambiente) - lasciano però fuori dalla sfera normativa 'differenziata' quasi tutte le scelte attinenti all'incidenza territoriale delle iniziative economiche. Non sono generalizzabili perché i meccanismi impiegati nelle esperienze in questione implicano tutti partecipazioni 'necessitate' sul piano procedimentale con l'inevitabile risultato di un sovraccarico procedimentale, sì da porre problemi di 'complessiva funzionalità dell'ordinamento'».

salvaguardia delle aree protette, di prevenzione antisismica e così via<sup>205</sup>. A questa disomogeneità di fondo può, però, contrapporsi un elemento che, pur nella diversità, consente di accomunare sul piano funzionale buona parte delle tipologie di interessi differenziati: la gran parte degli interessi riconducibili a tale categoria più generale hanno, infatti, natura primariamente «conservativa» del territorio, antropizzato (come nel caso dei beni culturali) o meno (come nel caso delle aree protette).

All'idea di conservazione del territorio - di cui la tutela dell'ambiente è una, forse la principale, delle possibili declinazioni<sup>206</sup> - fa da *pendant* l'impostazione tradizionale che tende a cogliere la dinamica di questi interessi in termini eminentemente statici, rappresentandoli quasi in «ontologica dissociazione» con gli altri interessi che confluiscono per la loro realizzazione e soddisfazione sul territorio, divenendo oggetto di ponderazione da parte delle amministrazioni del governo del territorio<sup>207</sup>. Echi di un tale approccio, del resto, paiono ben visibili nella stessa scelta di utilizzare, a fini qualificatori, l'aggettivo «differenziati», che evoca un'idea di fissità e separatezza, tanto fisica quanto concettuale.

Occorre, però, intendersi sulla portata effettiva di una tale affermazione di principio: è vero, infatti, che tali interessi, così come il loro statuto disciplinare, non esistono avulsi dal «contesto spaziale» nel quale sono inseriti<sup>208</sup>, quasi fossero altrettante «monadi» isolate, ma convivono con tutti gli altri interessi, interagendo

---

<sup>205</sup> Per un'analisi più specifica delle diverse categorie di interessi riconducibili al *genus* «interessi differenziati», si cfr. cap. II, § 4.1.; ma, per il paesaggio, si rimanda fin da ora a G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007; S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzeo*, cit., III, 143 ss.

<sup>206</sup> Del resto, una conferma della obiettiva centralità degli interessi alla tutela dell'ambiente emerge con forza dal recente decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, che introducendo (tra l'altro) nel *corpus* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, talune «Disposizioni e principi generali», stabilisce espressamente che «[...] l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile dello sviluppo sostenibile, per cui *nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione*» (comma 2, corsivo mio). Della ormai sterminata bibliografia in tema di tutela dell'ambiente non è evidentemente possibile da conto. Ci si limiterà, perciò, a segnalare alcuni contributi ritenuti maggiormente significativi ai presenti fini: si cfr. D. DE CAROLI, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici.

<sup>207</sup> E' stato, del resto, lo stesso V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss., ovvero colui che per primo ha affrontato, in una prospettiva sistematica, l'analisi degli interessi differenziati legati alla conservazione del territorio, a rappresentarli in termini «statici». Il che, tra l'altro, è confermato da P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 166, quando osserva che «l'interesse differenziato è, per definizione, un interesse, intrinseco a determinati beni immobili, che assume una posizione prioritaria rispetto ad ogni altro interesse, così da condizionare in modo vincolante le scelte urbanistiche relative a quel bene».

<sup>208</sup> Tanto più che, per fare solo un esempio, vanno nel senso opposto istituti e strumenti come la Valutazione ambientale strategica (Vas) di piani o programmi, dove la finalità è proprio quella di «[...] assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia delle biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica» (articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 152/2006 come modificato dal decreto legislativo n. 4/2008).

pienamente con il resto del tessuto territoriale, dal quale non sono separabili<sup>209</sup>. Proprio questa sostanziale inseparabilità è all'origine del conflitto - potenziale, ma pur sempre immanente - che vede contrapporsi le ragioni della conservazione del territorio, da una parte, con le esigenze correlate allo sviluppo socio-economico delle collettività, dall'altra<sup>210</sup>. Conflitto che, per quanto possibile, si cerca di circoscrivere, se non addirittura di «esorcizzare», ricorrendo alla formula «sviluppo sostenibile», intesa come «[...] la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni»<sup>211</sup>, che nelle più recenti elaborazioni critiche in materia viene rappresentata come il fine precipuo dell'attività di governo del territorio<sup>212</sup>.

Più avanti ci si soffermerà ancora su tali aspetti. Tuttavia, sin da ora è bene evidenziare un aspetto che si ricava dal discorso sin qui fatto e che costituisce un'ulteriore tratto, assolutamente peculiare, del governo del territorio: tratto che involge, questa volta, il suo oggetto.

---

<sup>209</sup> Ragione, questa, per la quale si è ritenuto opportuno introdurre, accanto alle nozioni di governo del territorio e di urbanistica, quella di governo degli assetti territoriali (su cui si cfr., in particolare, *supra* intr., §1.1.).

<sup>210</sup> Sul punto, si legga lo scritto di M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutture: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 3 ss.

<sup>211</sup> Così l'articolo 2, comma 3, della legge regionale Lombardia n. 12/2005. Quella di sviluppo sostenibile, in effetti, è una locuzione che ricorre abitualmente - anche se molto spesso a mo' di mera formulazione di principio di natura e portata programmatica - nelle leggi regionali in materia di governo del territorio adottate nel corso degli ultimi anni: tra le altre, si cfr. la legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, dove accanto alla finalità di «realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della popolazione regionale ed idoneo ad assicurare il miglioramento della qualità della vita (articolo 1, comma 1, lettera a)», si promuove «[...] un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali» (articolo 1, comma 1, lettera b), ma si v. anche gli articoli 14, 27, 32 e l'Allegato 1 sui contenuti della pianificazione; nonché, gli articoli 1 e 2 della legge regionale Toscana 3 gennaio 2005, n. 1. Si consideri, tra l'altro, che si assiste al medesimo fenomeno anche nell'ambito della normazione di fonte statale - senza dire, ovviamente, di quella comunitaria - dove l'idea di sviluppo sostenibile sembra godere di grande considerazione. Il recente decreto legislativo n. 4/2008, ad esempio, abrogando e sostituendo per intero le disposizioni della parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006, in tema di Valutazione ambientale strategica (Vas), Valutazione di impatto ambientale (Via) e Autorizzazione integrata ambientale (Aia), stabilisce espressamente che (articolo 4) «la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno *sviluppo sostenibile*, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Per mezzo della stessa si affronta la determinazione della valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione» (corsivo mio). Non solo. All'articolo 3 *quater*, addirittura, il legislatore delegato si preoccupa di definire cosa si deve intendere per sviluppo sostenibile, affermando che (comma 1) «ogni attività umana giuridicamente rilevante (ai sensi del presente Codice) deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

<sup>212</sup> In questo senso si è espresso, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 244 ss., il quale rileva che (244) «il fine dell'attività di governo del territorio, allora, sembra prendere forma dal contemperamento principalmente di questi interessi, che può essere espresso dal concetto di 'sostenibilità'» ed ancora che (246) «la sostenibilità si pone come l'obiettivo del governo del territorio». Sulla dimensione giuridica dello sviluppo sostenibile, si leggano anche V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1998, 235 ss.

Nel quadro descritto, il governo del territorio prende la forma o, comunque, tende ad assumere i contorni tipici di quello che si potrebbe definire, con formula mutuata dal linguaggio proprio delle scienze matematiche, «governo degli spazi territoriali interstiziali». Governare il territorio, in altre parole, è un'attività il cui oggetto non è (più) rappresentato - e v'è da chiedersi se mai lo sia effettivamente stato - da «uno spazio vuoto e giuridicamente neutro, [...] rimesso alla totale disposizione dei (titolari delle potestà urbanistiche), i quali possono suddividerlo, qualificarlo e articolarlo al suo interno guidati solo da esigenze» razionalistiche<sup>213</sup>.

Di fronte ad un contesto di riferimento nel quale - limitandosi alle due ipotesi segnalate -, da una parte, vi sono previsioni che definiscono un sistema di vincoli di vario genere e natura o che, comunque, sottopongono il territorio a regolamentazioni che sono altro e spesso si impongono, pur con tecniche e modalità differenti, ai precetti posti attraverso gli strumenti del governo del territorio<sup>214</sup> e, dall'altra, ci si confronta di continuo con situazioni giuridiche soggettive a valenza dominicale il cui nucleo fondante non è pienamente comprimibile, se non mediante il ricorso alle (sempre più) defatiganti ed anti-economiche procedure espropriative<sup>215</sup>, si assiste ad una sorta di trasfigurazione sostanziale dell'oggetto del governo del territorio. Oggetto che, in quest'ottica, solo formalmente è rappresentato dal territorio nella sua interezza, ma che, mai come in questo caso, è definito e qualificato dal suo effettivo ambito di operatività, ovvero gli «spazi interstiziali».

La nozione di spazio interstiziale rileva essenzialmente sotto due distinti profili, uno negativo e l'altro positivo, non completamente sovrapponibili. Quello negativo è costituito dalla sua materialità giuridicamente rilevante, descrivibile per l'appunto in termini negativi e, cioè, come porzione di territorio relativamente libera da «bardature» di natura (più o meno) vincolistica cui corrisponde una cornice

---

<sup>213</sup> Parafrasando così - e non casualmente, in ragione degli evidenti influssi tardo-illuministi sulle correnti razionaliste della scienza urbanistica - le espressioni utilizzate da L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, cit., 43 (espressioni tra parentesi tonde mie), con riguardo alla concezione moderna della territorialità. Osserva, infatti, l'a., a proposito di una memoria redatta da Emmanule Sieyès nel 1789 in vista della nuova distrettuazione da attribuire alla Francia rivoluzionaria, che (59) «quelle leggi dell'89, di cui il Sieyès citato all'inizio fu uno dei massimi ispiratori, producono per la prima volta un territorio davvero 'tutto uguale' [...]».

<sup>214</sup> Rileva E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 145 ss., che (145) «[...] la regolazione del territorio è oggi ben lontana dall'esaurirsi nella legislazione sui piani urbanistici e che accanto ad essa emerge una serie di precetti, tutti estranei ai temi della pianificazione urbanistica, ma tutti parimenti incidenti sulla disciplina del territorio».

<sup>215</sup> Tanto più ora che - a seguito della sentenza della Corte cost. n. 348/2007 - l'indennità di esproprio, ai sensi dell'articolo 2, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (che sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), per le aree edificabili è stata determinata nella misura pari al valore venale del bene. E lo stesso vale nel caso in cui l'espropriazione sia finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale: in questa ipotesi, infatti, l'indennità viene ridotta del venticinque per cento. Il che, evidentemente, non muta i termini della questione, posto che se già si stimava anti-economico per le finanze locali procedere all'espropriazione in presenza di un'indennità la cui misura oscillava tra il quaranta ed il cinquanta del valore di mercato del bene, a maggior ragione una tale valutazione varrà con riguardo ad una commisurazione pari al settantacinque per cento.

finanziaria solida al punto da rendere agevole il ricorso al procedimento espropriativo. Il che, evidentemente, ha più a che fare con un territorio ed un'amministrazione ideali che non con la realtà effettiva delle politiche territoriali in Italia.

In positivo, invece, la nozione di spazio interstiziale si ricollega all'evoluzione del sistema giuridico di disciplina del territorio e, segnatamente, della disciplina urbanistica, verso un'organizzazione delle dinamiche territoriali il cui tratto dominante è oramai rappresentato dalla necessità di connettere ed integrare tra di loro le diverse parti o porzioni del territorio, governandone i processi di mobilità - nel quadro di una sempre più evidente multi-polarizzazione fondata su diversi centri di gravità polifunzionali<sup>216</sup> -, salvaguardando altresì l'equilibrio complessivo dell'ecosistema.

Paradigmatiche di quanto si va dicendo diventano così le numerose disposizioni che prevedono piani e programmi rivolti al recupero del patrimonio edilizio esistente ed alla riqualificazione del tessuto urbanistico, i quali non appaiono (tanto) come una risposta alla crisi che ha investito il sistema di pianificazione del territorio, quanto piuttosto una delle soluzioni date ad «una delle principali esigenze dell'urbanistica moderna», ovvero «quella di dover passare, a causa della limitatezza delle risorse, da una concezione quasi esclusivamente rivolta all'espansione dell'aggregato urbano, che produce nuovo 'consumo' di territorio, ad una che miri a riqualificare o rimodellare il tessuto insediativo già esistente»<sup>217</sup>.

E', dunque, nell'ambito degli spazi interstiziali e nella capacità di governarli «efficacemente» che si gioca gran parte della sfida per la competitività e l'attrattività dei singoli sistemi territoriali. Non solo. E', soprattutto, attraverso il governo degli interstizi che si dà sostanza e forma concreta alla nozione giuridicamente rilevante di sviluppo sostenibile, inteso come fine del governo del territorio.

Come si vedrà, infatti, il bilanciamento fra interessi «logicamente» contrapposti non può essere collocato su un piano astratto (sviluppo economico e conservazione del territorio), né declinato in termini aprioristici (sviluppo economico contro conservazione del territorio) ma va inserito ed inquadrato nella trama reale ed effettiva delle dinamiche territoriali. Il che, fatalmente, è una problematica di cui è difficile negare la portata eminentemente giuridica, nella misura in cui l'individuazione di soluzioni praticabili in ordine ai numerosi profili di criticità che emergono dal necessario temperamento tra esigenze contrapposte e, quindi, tra interessi fisiologicamente confliggenti involge, senza intermediazioni, gli istituti e gli strumenti del diritto del governo del territorio come pure loro effettiva capacità di corrispondere o meno a tali istanze.

---

<sup>216</sup> Su tali aspetti, si cfr. S. AMOROSINO, *Dalle destinazioni d'uso all'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica* e E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica 'integrale'*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 127 ss. e 145 ss.; ma, più in generale, si v. anche S. AMOROSINO, *L'organizzazione del territorio tra leggi amministrative*, cit., spec. 59 ss. e 165 ss.

<sup>217</sup> Così P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 168. Su questi temi ci si soffermerà ampiamente nel cap. IV, cui, pertanto, si rinvia.

4. *Le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica nel diritto del territorio: a) «centro di gravità» del sistema giuridico di disciplina del territorio; b) strumenti per la realizzazione degli interessi in materia di governo del territorio*

In precedenza, si è provveduto a rappresentare ed articolare i rapporti tra governo degli assetti territoriali, governo del territorio e disciplina urbanistica secondo uno schema a geometria variabile, avvalendosi dell'immagine dei tre cerchi concentrici<sup>218</sup>.

Il primo cerchio, quello più ristretto, comprende le funzioni tradizionalmente proprie dell'urbanistica, il cui cardine è rappresentato dal sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Il secondo cerchio, invece, quello intermedio, annovera al suo interno anche le ulteriori funzioni identificabili nell'ambito del governo del territorio (i programmi complessi, ad esempio).

Il terzo, infine, riguarda quell'insieme eterogeneo di regole poste e di funzioni esercitate da soggetti pubblici di varia natura e genere che, interagendo ed intersecandosi vicendevolmente con le funzioni di governo del territorio, influiscono, talora in misura determinante, sulla definizione di un determinato assetto territoriale.

Ebbene, di fronte ad un quadro di riferimento che anche così semplificato rimane difficilmente rappresentabile in termini unitari, la domanda che ci si pone è se siano rintracciabili una o più funzioni cui è attribuito il compito di «perno» ordinatorio dell'intero sistema di disciplina giuridica del territorio.

In via di prima approssimazione, si potrebbe essere indotti a rispondere che tale è il complesso degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Il che, però, se è vero - e non è detto che lo sia - lo è solo in parte e a determinate condizioni.

Innanzitutto, il diritto del governo del territorio conosce molteplici tipologie di figure pianificatorie, che si differenziano tra loro per dimensione spaziale, validità temporale, contenuti e finalità generali o settoriali perseguite<sup>219</sup>, le quali solo per

---

<sup>218</sup> Si v. *supra* intr., § 1.3, anche per i riferimenti bibliografici di carattere generale.

<sup>219</sup> Per un tentativo di costruire una vera e propria teoria delle figure pianificatorie, si v. il volume curato da G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, cit., spec. 33 ss., dove si identificano le principali figure pianificatorie, ovvero il piano provvedimento, il piano di vincolo, il piano dei servizi, il piano di zona, il piano di rinvio, il piano procedimento, il piano direttore; G.M. ESPOSITO, *Pianificazione e Pubblica Amministrazione a regime di mercato*, Padova, Cedam, 2002, spec. 540 ss. e 549 ss., il quale distingue, nell'ambito della pianificazione del territorio, tra piani urbanistici: a) cornice, b) intermedi, c) base d) in funzione esecutiva. Con specifico riferimento ai piani urbanistici, osserva G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 6, che «essi hanno le seguenti caratteristiche fondamentali: a) sono *generali* sotto il profilo delle finalità, in quanto perseguono le finalità di regolazione più conveniente e corretta nel territorio, operando una sintesi tra tutti gli usi e le vocazioni possibili. [...]; sono *generali* sotto il profilo territoriale, in quanto estesi a tutto il territorio di competenza dell'ente che adotta i piani stessi. Ciò vale per i piani territoriali; per i piani intercomunali; per i p.r.g. e i p.d.f. Per i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione si può parlare di una virtuale capacità a regolare tutto il territorio comunale (di fatto, però, tali piani riguardano solo una parte del

comodità espositiva, si può dire che costituiscano un «sistema» nell'accezione propria del termine. Come è stato rilevato, infatti, «vi sono dei piani urbanistici che perseguono finalità di settore [...], e perciò sono definiti speciali, ma sono previsti da leggi diverse dalla l. urb., e pertanto non rientrano nel sistema *tipico* di pianificazione urbanistica»<sup>220</sup>. Sicché, potrebbe risultare agevole obiettare che se già non costituiscono un sistema nel loro insieme, è ben difficile che possano svolgere compiti di coordinamento delle politiche territoriali e, cioè, della complessità delle funzioni che in un modo o nell'altro incidono nella definizione dell'assetto territoriale.

Al di là di tale asserzione - evidentemente di per sé non risolutiva -, la verità è che sono gli stessi strumenti di piano, per come sono oggi configurati, a rivelarsi in buona misura inadeguati a svolgere tale compito.

Le motivazioni all'origine di tale inadeguatezza sono, come è noto, molteplici e più avanti si avrà modo di passarle in rassegna. Su tutte, però, sembra esservi l'«irrisolta» questione della natura funzionale del piano: se, cioè, il piano sia o debba essere (solo) un disegno di razionalizzazione in chiave ordinativa degli usi del territorio, oppure se sia o debba essere (anche) un programma di sviluppo socio-economico della collettività, stanziale o meno, che «usa» quella determinata porzione di territorio, cui il piano stesso si riferisce<sup>221</sup>.

La prima concezione è quella «[...] che ispirò in forma totalizzante la legge del 1942 e che domina ancora oggi quasi tutti i manuali di diritto amministrativo: secondo tale principio lo strumento preordinato al governo del territorio, la sede nella quale debbono trovare composizione i relativi conflitti di interesse, l'elemento di razionalizzazione delle trasformazioni territoriali, è sempre il piano regolatore»; e così forte fu «l'aspirazione ad una sistemazione complessiva, armonica ed astrattamente razionale (del territorio) che il legislatore dell'epoca fu indotto a far leva sull'istituto del piano anche per altri due aspetti: quello dell'organizzazione territoriale d'area vasta e della soddisfazione degli interessi sovra comunali, attribuendo al Ministero dei lavori pubblici la competenza all'approvazione dei piani territoriali di coordinamento, e quello della realizzazione di quanto previsto dal piano regolatore generale, stabilendo che lo stesso 'è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione'»<sup>222</sup>.

---

territorio)». In tema, tra gli altri, si legga anche A. CROSETTI, *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1987, app., VII, 733 ss.

<sup>220</sup> Così G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 6.

<sup>221</sup> La questione, nei suoi termini essenziali, è ben sintetizzata da E. PICOZZA, *Territorio: government o governance?*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali e urbanistica comunale*, cit., 435, il quale rileva: «se dovessi riscrivere oggi il libro sul piano regolatore urbanistico comunale non ascriverei il piano stesso - sia come procedimento che come provvedimento -, nella categoria dei procedimenti precettivi in funzione di programmazione economico-sociale, bensì in quella dei procedimenti dichiarativi (più in funzione di conoscenza che di certezza, peraltro, anche se i vincoli urbanistici in senso stretto ovvero eteronomi dovrebbero garantire proprio effetti di certezza giuridica) Che volete, è un riflesso dei tempi! Quando comunicazione e globalizzazione vanno a braccetto, non ci si deve davvero stupire che anche la funzione del diritto pubblico penda più sul versante del comunicare che su quello del prescrivere».

<sup>222</sup> Le frasi riportate per esteso nel testo sono di P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 77 ss.

La seconda, invece, è l'idea, emersa solo a tratti ed a fatica nell'ambito dell'evoluzione magmatica che ha accompagnato l'iter normativo in materia, del piano come programma di sviluppo del territorio<sup>223</sup>. Impostazione, questa, che nella sua declinazione più estrema - e storicamente ormai datata<sup>224</sup> - immagina il piano come «il programma della vita sociale ed economica della comunità di volta in volta interessata», in considerazione del fatto che «la pianificazione territoriale e la programmazione socio-economica della vita della comunità insediata su una determinata parte del territorio sono elementi che si identificano nel senso che tutte le attività umane si svolgono normalmente sul territorio dove, pertanto, devono realizzarsi indirizzi, priorità, rinnovamento<sup>225</sup>; ma che, nel suo significato più moderno, autentico e probabilmente aderente al dettato costituzionale (non solo «materiale»)<sup>226</sup>, concepisce il piano come strumento (e metodo) per il coordinamento e la razionalizzazione delle azioni territorialmente rilevanti dei poteri

---

<sup>223</sup> In generale, comunque, mantiene assoluta validità quanto sostenuto a suo tempo da M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., 629 ss., secondo cui (629) «non ha grande rilevanza stabilire quale sia stato l'oggetto delle pianificazioni; si è detto soprattutto il lavoro, ovvero soprattutto le risorse; ma occorre ancora avvertire che si deve evitare di assumere a modello la pianificazione dell'economia; ogni oggetto di attività umana è possibile oggetto di pianificazione, ed anzi dallo scorso secolo, in fatto lo è [...]. Diversamente detto, l'attività di pianificazione, ed il suo prodotto, il piano non ammette definizioni né giuridiche, né economiche, ma solo una nozionizzazione logica. Esistendo un'attività di durata proiettata nel futuro, è pianificazione la determinazione: a) dell'ordinata temporale o di quella spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo. La pianificazione quindi richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscano risorse, tempi, spazi, eventuali modi, per la realizzazione». Ed aggiunge che (634) «[...] quel che occorre mettere in rilievo è che, a parte la pianificazione generale, negli Stati contemporanei la tecnica della pianificazione è quella adottata per le attività di durata pluriennale, sempre che comportino insieme gestione di risorse, attività operative, organizzazione di attività proprie e altrui, controlli di attuazione». Sempre dello stesso a. si v. anche le considerazioni richiamate *supra* cap. I, nt. 56.

<sup>224</sup> «Dell'esperienza originaria della pianificazione/programmazione come modello regolativo di impostazione e di conformazione delle attività private (soprattutto economiche) secondo l'ordine dei valori scolpiti nella Costituzione (art. 41 e 42 in particolare), ossia come procedimento autoritativo e vincolante per i privati che sottende una concezione dirigistica del sistema economico, restano poche tracce, in linea con la dequotazione del potere pubblico e la progressiva affermazione della centralità della concorrenza». Così M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, cit., IV, 4298 ss.

<sup>225</sup> In questi termini, G. ABBAMONTE, *Riflessioni e conclusioni*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di) *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 256; *amplius*, dello stesso a., si cfr. ID., *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 797 ss.; ma, nello stesso senso, già F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1455 ss.

<sup>226</sup> In tema, si leggano le considerazioni critiche sul modello di costituzione economica, delineata dalla scienza del diritto pubblico italiana, di G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, cit., spec. 21 ss. e 105 ss.; sulla nozione di Stato pianificatore e sulla sua crisi, indotta anche per l'affermazione del principio della concorrenza, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. 24 ss.; in argomento, però, si cfr. anche A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., *passim*; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., *passim*; U. POTOSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, Cedam, 1962; E. CHELLI, *Libertà e limiti alla iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 260 ss.; P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, Cedam, 1978; M. DUGATO, *Diritto dell'amministrazione e mercati*, in G. DELLA CANANEA, ID (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, cit., 51 ss.; F. SALVIA, *Il mercato e l'attività amministrativa (discrezionalità, automatismi, accordi)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, II, 1291 ss.; di notevole interesse, infine, il saggio di N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 435 ss.



pubblici che, sulla base di obiettivi prefissati, consentono alla comunità di farsi la propria vita e di scegliersi liberamente le iniziative di sviluppo<sup>227</sup>.

Ora, è chiaro che, seguendo la prima impostazione - ovvero quella che concepisce il piano come disegno di razionalizzazione in chiave ordinativa del territorio -, gli strumenti di pianificazione ben difficilmente potranno svolgere compiti «effettivi» di coordinamento delle politiche territoriali, posto che ormai buona parte delle scelte rilevanti in ordine alla definizione dell'assetto del territorio si collocano a monte della pianificazione territoriale ed urbanistica (ad esempio, quelle concernenti le tutele differenziate, la localizzazione di opere pubbliche, le infrastrutture e le reti dei servizi, etc.<sup>228</sup>), o comunque *a latere* della stessa (ad esempio, la distribuzione commerciale)<sup>229</sup>. In questa prospettiva, perciò, si può

---

<sup>227</sup> Sulla programmazione come metodo, tra gli altri, si legga G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 413 ss.; come «processo dinamico articolato in una pluralità di fasi», F. ARCHIBUGI, *La pianificazione come processo: fasi e momenti anche in relazione a programmi economici locali*, in AA.VV., *Programmazione regionale e interventi pubblici nell'economia a livello locale in Italia e in altri paesi*, Milano, Mucchi, 1979, 191 ss.; sulla fonte delle programmazioni, V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975; A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968; infine, nel senso di mezzo di coordinamento a fini sociali, per tutti, si v. G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., spec. 57 ss.

<sup>228</sup> Si pensi all'ipotesi, già ricordata (si cfr. *supra* intr. nota 32), dell'«autorizzazione unica» regionale prevista, ai sensi dell'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 387/2003, per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili non fossili (ovvero, *ex* articolo 2, quelle di fonte eolica, solare, geotermica, da biomasse, etc.).

<sup>229</sup> Si consideri, ancora, quello che appare sempre di più come l'«inestricabile intreccio» tra previsioni urbanistiche e disciplina del commercio, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»: sul punto, osservano M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, F. SAIITA, *Rapporti tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio*, in *giustamm.it* (rivista *on line*, accesso effettuato in data 3 marzo 2008) come «la disciplina del commercio nelle sue varie espressioni, dunque, può dirsi particolarmente legata a quella relativa all'assetto del territorio: la scelta delle forme della distribuzione commerciale, ad esempio, condiziona direttamente tale assetto anche dal punto di vista della tecnica urbanistica e contribuisce, al tempo stesso, ad orientare l'intervento pubblico nelle particolari materie della mobilità urbana (trasporti), della fruizione della città (strade, parcheggi ed edilizia in genere), ecc., a sua volta finendo per subire gli effetti di siffatto intervento». In tema, si v. anche, tra gli altri, N. RANGONE, *Le programmazioni economiche*, cit., spec. 37 ss.; A. LOLLI, *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazione commerciale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 569 ss.; ma anche R. VARALDO, *La disciplina del commercio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 983 ss.; L. PELLEGRINI, *La distribuzione commerciale*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, 89 ss.; M. VENTURA, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle Regioni italiane: un tentativo di analisi economica*, in *Ist. fed.*, 2005, 395 ss.; C.E. GALLO, *Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, II, 429 ss.; G. MORBIDELLI, *Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 160 ss.; mentre, con riferimento al sistema previgente delle autorizzazioni commerciali, F. MASTRAGOSTINO *Le autorizzazioni amministrative all'esercizio del commercio*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, Cedam, 1979, II, 574 ss. Lo stesso fenomeno, peraltro, si può osservare con riguardo ad altri (in senso lato) «settori organici»: si pensi, per esempio, al sistema portuale ed alla sua necessaria interrelazione con il governo del territorio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 1, della legge 38 gennaio 1994, n. 84: su cui si veda lo scritto di C. CACCIAVILLANI, *L'impatto del sistema portuale sul sistema territoriale, ambientale, naturalistico*, in *giustamm.it* (rivista *on line*, accesso effettuato in data 3 marzo 2008), la quale, però, osserva come «la legge n. 84 [...] rovescia quella logica del rapporto tra pianificazione - frutto di scelte strategiche di settore - e pianificazione generale, imperniata sulla prevalenza della prima e sul necessario adeguamento a questa della pianificazione generale, che pure la dottrina considera strutturalmente necessaria perché la pianificazione di settore possa essere concretamente utile e proficua»; nonché, sebbene per aspetti in parte diversi, quello di G.

immaginare il piano al più come strumento di cognizione dello «statuto disciplinare» del territorio, piuttosto che come momento autonomo di elaborazione e produzione di «prescrizioni urbanistiche»<sup>230</sup> nelle quali concretizzare le linee e gli indirizzi della politica territoriale. In questa prospettiva, il piano viene a configurarsi come strumento di soddisfazione degli interessi che esistono ed interferiscono con il territorio in un determinato momento storico<sup>231</sup>.

Viceversa, accedendo alla seconda impostazione - quella, cioè, che intende il piano come «programma di sviluppo» - il sistema pianificatorio, almeno in astratto, ben potrebbe svolgere il compito di perno ordinatorio dell'intero sistema giuridico di disciplina del territorio<sup>232</sup>.

Così configurato, infatti, il piano o, meglio, la sua dimensione finalistica non è più rappresentata dalla sola ricerca di un ordine (astratto) del territorio in chiave pubblica, nell'ambito del quale gli enti pubblici territoriali si muovono (relativamente) liberi da impedimenti, quasi che avessero di fronte un «vuoto» fisico e giuridico, ma si caratterizza semplicemente come un'attività di durata proiettata nel futuro, flessibile nei contenuti e nell'articolazione procedimentale, di cui sono

---

DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 593 ss. Ancora, si consideri il caso del settore del attività turistiche, ovvero quello di «[...] una materia che si trova in stretto rapporto di 'interdipendenza' con altre materie, quindi connotata dalla convergenza su di essa di una pluralità di interessi pubblici che in realtà ineriscono al suo medesimo svolgersi e che finiscono per condizionarne pesantemente, se non a marginalizzare, il rilievo stesso nel concerto dei pubblici poteri, secondo una dinamica che continuamente si rinnova, in tal modo perpetuandosi (basti pensare, per tutti, all'incidenza che sulle politiche del turismo presentano oggi gli interessi pubblici inerenti alla tutela dell'ambiente, [...] per non parlare di quelli più tradizionalmente connessi, al trasporto, al commercio, ecc.)» e, dunque, al governo del territorio (almeno in senso lato): in questi termini, A. MASSERA, *L'amministrazione del turismo fra Stato, regioni ed enti locali*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, cit., 853 ss. (qui 855); in tema anche M.A. STEFANELLI, *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992, *passim*.

<sup>230</sup> Sulla nozione e sui caratteri delle prescrizioni urbanistiche, si v. P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, cit., spec. 621 ss., secondo il quale la categoria «[...] comprende necessariamente tutte le prescrizioni che comunque concorrono a determinare la disciplina del territorio, indipendentemente dal fatto che esse siano poste per legge statale o per legge regionale, per regolamento locale o per atto amministrativo. [...] Quel che si vuol comporre a sistema è dunque l'insieme delle previsioni urbanistiche che discendono dai piani regolatori approvati con leggi speciali, dai regolamenti edilizi, dai piani territoriali di coordinamento, dai piani regolatori comunali, dai cosiddetti piani attuativi con finalità sia generale (piani particolareggiati di esecuzione, piani di lottizzazione) sia settoriale (piani di edilizia economica e popolare, per gli investimenti produttivi, di recupero, ecc.), dai progetti delle singole opere pubbliche».

<sup>231</sup> Emblematico diventa così «[...] il rapporto tra un piano e le sue varianti (che non può più essere considerato in termini di regola ed eccezioni (al punto) che da più parti si auspica ormai un sistema di pianificazione permanente, ordinato cioè ad un continuo adeguamento all'evoluzione della società e delle sue esigenze»: così P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, cit., spec. 620, il quale, non a caso, contrappone tale modello a quello statico, «[...]nel quale la pianificazione urbanistica era concepita come un disegno atemporale, che richiedeva attuazioni ed integrazioni, ma non modifiche se non in casi eccezionali (onde la norma per cui ogni variante era subordinata ad una preventiva autorizzazione, da concedersi soltanto 'in vista di sopravvenute ragioni che determinano la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo')».

<sup>232</sup> E', però, ancora P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 120, a sottolineare come gli atti di pianificazione e, specialmente, il piano regolatore sono stati concepiti «[...] come del tutto sganciati da ogni ipotesi di sviluppo economico, e concretantesi soltanto nel disegno fisico di zonizzazione, senza alcuna esplicitazione degli obiettivi da raggiungere e, almeno sino a tempi assai recenti, senza alcuna valutazione delle conseguenze economico sociali di un certo assetto territoriale».

preliminarmente definiti gli obiettivi, l'oggetto, il quadro conoscitivo e le coordinate spaziali e temporali.

In altre parole, inteso in questi termini, il piano si connota tanto come «[...] metodo (o tecnica) di azione, fornito di organicità in quanto rivolto ad ordinate temporalmente o spazialmente un oggetto sulla base di obiettivi prefigurati, quanto (come) il risultato di tale metodo operativo, il disegno (obiettivi, modi e mezzi per conseguirli) che ne discende [...]»<sup>233</sup>.

Volendo schematizzare, nel primo caso il piano si pone come una sorta di antecedente logico del processo di definizione dell'assetto del territorio, a cui fa da *pendant* il soddisfacimento e la composizione degli interessi «esistenti»; nel secondo, il piano-programma si colloca «a valle» di questo, determinandone le direttrici di sviluppo (gli obiettivi) sulla base della situazione di fatto e di diritto esistente (le invarianti), delle risorse disponibili (la ripartizione delle risorse), della sostenibilità economico-finanziaria degli interventi previsti (i vincoli finanziari) e via dicendo<sup>234</sup>.

Entrambe queste interpretazioni della natura funzionale del piano hanno ricevuto una qualche forma di «avvallo» in sede positiva e, di conseguenza, riscontri sul versante amministrativo. Echi di ciò, del resto, si possono «cogliere» dalla stessa lettura dell'articolo 1 della legge n. 1150/1942, il quale pone chiaramente l'obiettivo di disciplinare, accanto all'assetto ed all'incremento edilizio dei centri abitati, anche «lo sviluppo urbanistico in genere del territorio»<sup>235</sup>. Il che, per quanto non risolutivo<sup>236</sup>, rappresenta comunque un indice rilevatore della compresenza quasi 'consustanziale' - identificabile fin dalla data, convenzionale, di inizio del «racconto

---

<sup>233</sup> Così G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 138.

<sup>234</sup> In generale, sui profili strutturali e funzionali delle programmazioni, segnatamente di quelle economiche, si legga M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., spec. 1135 ss.

<sup>235</sup> Rilevano M.A. BARTOLE, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, cit., 657, che «da legge del 1942 si pone così come il momento più alto della funzionalizzazione della proprietà specie per quanto riguarda l'uso attivo dei piani, non più intesi come micro piani settoriali, bensì come strumenti di sviluppo globale. [...]. L'interesse che nel territorio si considera prevalente non è dunque più quello edilizio residenziale, grazie all'acquisita consapevolezza della presenza nel territorio dell'intera gamma degli interessi economici, sociali e culturali. Si tratta, in effetti, di una grande occasione per un coordinamento degli interessi che non tiene conto degli aspetti esclusivamente territoriali né del dato amministrativo locale; coronamento di questa programmazione avrebbe dovuto essere il piano territoriale di coordinamento, ma non a caso la novità dell'impostazione ebbe a scontrarsi - con effetti paralizzanti - con un modello di amministrazione piramidale e non coordinato nelle sue articolazioni». Sull'evoluzione della nozione di variante urbanistica e sulla sua progressiva differenziazione, si cfr. F. CARRICATO, *La variante al piano regolatore generale e le varianti alla pianificazione comunale*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 155 ss.; V. MAZZARELLI, *La motivazione delle varianti urbanistiche (commento a Cons. St., ad. plen., 24 maggio 2007, n. 7)*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 1174 ss.; M. SAVINI NICCI, *La variante generale al piano regolatore*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, 284 ss.

<sup>236</sup> Evidenzia, però, P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 3, «[...] l'inutilità di affidarsi, utilizzando come metodo euristico, all'impianto normativo della legge fondamentale del 1942 [...], infatti, è, per un verso, oramai davvero vistoso il fenomeno per cui il sistema delineato dalla legge fondamentale del 1942 è stato quasi del tutto 'accantonato' dalle recenti scelte normative dei legislatori regionali; per altro (e simmetrico) verso, quel modello di disciplina ha in sé la causa della sua (almeno parziale) senescenza, atteso che esso non può prendere in considerazione gli enti regionali fra i propri elementi strutturali e costitutivi: quei soggetti che [...] sono invece chiamati a svolgere un ruolo indispensabile nel processo di disciplina del territorio, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo».

urbanistico» contemporaneo<sup>237</sup> - di ambedue le declinazioni astrattamente concepibili dello strumento di piano.

In concreto, però, è altrettanto noto come abbia prevalso la prima delle impostazioni ricordate, se non sul piano normativo - dove la continua sovrapposizione tra i due profili è stata ed è un elemento ricorrente<sup>238</sup> - sicuramente su quello della prassi amministrativa e, quindi, pratico-applicativo<sup>239</sup>. Né, per altro

---

<sup>237</sup> Prendendo qui in prestito il titolo dell'opera di B. SECCHI, *Il racconto urbanistico*, Torino, Einaudi, 1984.

<sup>238</sup> Basti pensare, senza soffermarsi, per ora, sulla più recente legislazione regionale in materia di governo del territorio, sul primo versante, agli *standards* urbanistici generali previsti dall'articolo 17 della legge n. 765/1967, allo scopo precipuo di evitare un uso *irrazionale* ed incontrollato del territorio a fini di edilizia residenziale nei comuni sprovvisti di piano, nonché quelli «speciali» di cui al decreto ministeriale del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (su cui si leggano: L. FALCO, *Gli standards urbanistici*, Roma, 1977; F. PAGANO, *Gli standard urbanistici strumento della politica dei servizi*, in *Riv. giur. edil.*, 1996, II, 15 ss.; F. SALVIA, *Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità*, in *Nuove autonomie*, 2000, 245 ss.; M.E. SCHINAIA, *Gli standards urbanistici nella legge 6 agosto 1967, n. 765*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1969, 1195 ss.); mentre, sul secondo, si pensi, da un lato, ai programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici di cui all'articolo 13 della legge n. 10/1977, destinati ad individuare, nel quadro della pianificazione comunale, i settori del territorio e le aree su cui intervenire ed operare con priorità, così da «assicurare che l'espansione e lo sviluppo degli insediamenti non avvenga in maniera episodica, casuale ed irrazionale, sotto la spinta degli interessi privati, ma sulla base di precisi programmi che, con riferimento ad un determinato arco di tempo, determinano le aree e le zone in cui debbono attuarsi le previsioni degli strumenti urbanistici e la relativa urbanizzazione» (così la relazione d'accompagnamento al disegno di legge governativo, reperibile in *camera.it*, accesso effettuato il 3 marzo 2008). Sui programmi pluriennali d'attuazione e sulle cause che hanno determinato il loro sostanziale insuccesso, si v.: A. CROSETTI, *Programma pluriennale di attuazione*, in *Noviss. dig. it.*, app. VI, 1986, 27 ss.; G. GRECO, *Programmi pluriennali di attuazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 1997, XIII, 48 ss.; G. MORBIDELLI, *I programmi pluriennali di attuazione*, in *Il comune democratico*, 1977, 39 ss.; F.G. SCOCA, *I programmi d'attuazione degli strumenti urbanistici*, in *Dir. soc.*, 1978, 559 ss.; dall'altro, al piano degli insediamenti produttivi, introdotto dall'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per consentire ai comuni di acquisire aree per insediamenti di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico nell'ambito delle zone destinate ad insediamenti produttivi dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione vigenti: tutto ciò al fine, si badi bene, da un lato, di stimolare l'espansione produttivistica nel territorio comunale, attraverso la cessione alle imprese interessate dei terreni espropriati; dall'altro, di assicurare, a coerente *sviluppo* del piano regolatore un ordinato assetto urbanistico (su tale strumento, si v. invece C. CACCIAVILLANI LANZIERI, *Piano per gli insediamenti produttivi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1996, 207 ss.; R. GRASSI, *I piani degli insediamenti produttivi: principi, esperienze e prospettive*, in *Riv. giur. edil.*, 1995, II, 165 ss.; ma si legga anche P.L. PORTALURI, *L'amministrazione dissensuale: piano e progetto nella realizzazione degli insediamenti produttivi*, in *Urb. app.*, 2000, 125 ss.).

<sup>239</sup> Una conferma, seppur indiretta, di tutto ciò sembra potersi ricavare dalle parole di E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, cit., spec. 257 ss., secondo cui (258) «la prima constatazione che si pone in modo quasi palmare è che, ancora attualmente, il P.R.G. rappresenta l'unico strumento di pianificazione territoriale operante nel nostro paese (insieme al programma di fabbricazione). Non essendosi infatti attuato il piano territoriale di coordinamento [...] il piano regolatore si è dovuto far carico di tutte le scelte comprese quelle di indirizzo e coordinamento di attività economiche. [...] la giurisprudenza in più occasioni ha cercato di frenare questa linea di tendenza e di riportare il P.R.G. direttamente ed esclusivamente sotto la fattispecie costituzionale dell'art. 42 (disciplina del diritto di proprietà) e non dell'articolo 41 (disciplina dell'attività economica). Nel contempo tuttavia, invece, il legislatore ha favorito questa spinta totalizzante, inventando una serie di piani attuativi, direttamente influenzante sull'attività economica [...]». Espressioni, queste, che al di là delle considerazioni e delle conclusioni cui giunge l'a. - si consideri che l'anno di pubblicazione del volume è il 1983: un momento, cioè, del «racconto» urbanistico nel quale il dibattito e le riflessioni della scienza giuridica in tema di pianificazione erano fortemente condizionate dal rapporto e dall'incidenza di questa sul regime della proprietà privata (al punto che, quasi contemporaneamente, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 105 ss. e 131 ss., poteva scrivere che «urbanistica è essenzialmente conformazione: conformazione del territorio e della proprietà». Del resto, era ancora fresca la memoria della l. n. 10/1977 e della successiva pronuncia della Corte cost. n. 5/1980) - danno assoluta contezza di una realtà

verso, sorte migliore sembra aver avuto il tentativo di distinguere tra una pianificazione territoriale d'area vasta, cui dovrebbero essere attribuiti anche compiti specifici di programmazione socio-economica, e una pianificazione urbanistica propriamente intesa, diretta principalmente alla conformazione dei suoli<sup>240</sup>. La travagliata vicenda della pianificazione sovracomunale, infatti, ha relegato tale modello nel limbo della «non effettività» giuridica<sup>241</sup>, al punto che, persino laddove i piani territoriali sono stati approvati, è ancora oggi difficile valutare se ed in che termini tutto ciò si sia concretamente realizzato<sup>242</sup>.

---

nella quale, ancora agli inizi degli anni Ottanta: a) il piano regolatore era l'unico strumento concretamente adottato; b) su di esso si riversavano tutte «[...] le funzioni di disciplina degli aggregati urbani nella molteplicità organica delle loro componenti, quali la viabilità, i servizi, la residenza, la produzione» (così G. VIGNOCCHI, A. BERTOLANI, *Urbanistica*, in *Noviss. dig. it.*, cit., 146): era, cioè, lo strumento di realizzazione (o, meglio, di sintesi) di buona parte degli interessi territorialmente rilevanti; c) accanto a questa dimensione, nel piano ne conviveva un'altra, affiorante solo a tratti, caratterizzata da finalità di programmazione socio-economica (nel senso predetto).

<sup>240</sup> «E' opinione diffusa che i vari piani si caratterizzino, almeno *tendenzialmente* - giacché essi 'non hanno un contenuto rigorosamente tipizzato' - come piani territoriali (non conformativi) quando esercitano nei confronti delle amministrazioni pubbliche preposte al settore una funzione di indirizzo e controllo dell'uso del territorio, e come piani urbanistici in senso stretto quando, invece, hanno effetti diretti nei confronti dei privati (conformativi della proprietà), o anche solo indiretti (conformativi del territorio), qualora contengano prescrizioni indirizzate all'amministrazione pubblica, ma al fine di regolare i rapporti tra questi e i privati»: così P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani intermedi*, cit., 25 s. Da notare, peraltro, che una parte della dottrina opera un'ulteriore distinzione, introducendo la categoria della pianificazione urbanistica conformativa del territorio, collocata «in una posizione intermedia tra la pianificazione territoriale e la pianificazione urbanistica conformativa (*id est*: della proprietà)»: in questo senso, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 51 ss., 85 ss. e 105 ss.; ma si v. anche G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, cit., 705; ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 9; G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 136 ss., il quale con sintesi efficace evidenzia come (138 s.) «[...] la pianificazione territoriale è quella che concerne l'assetto del territorio, ma per profili [...] non urbanistici», con la conseguenza che «[...] il tratto della territorialità è da riconoscersi in tutti i piani urbanistici che fissano criteri e principi (direttivi) per la disciplina conformativa affidata ai piani regolatori, ossia, in breve, che sono rispetto a questi sovraordinati». Si consideri, peraltro, che nel testo pianificazione territoriale e d'area vasta sono espressioni utilizzate in termini equivalenti: a rigore, però, si tratta di nozioni non identiche. Piano d'area vasta, infatti, può considerarsi anche il piano regolatore intercomunale - in quanto relativo ad un territorio più ampio di quello di un singolo comune - che, pur tuttavia, non può qualificarsi come territoriale nel senso appena precisato.

<sup>241</sup> Si consideri, però, che l'ineffettività normativa e prescrittiva cui ci si riferisce non attiene solo alla mancata attuazione del livello di pianificazione sovracomunale, ma anche agli esiti tutto sommato negativi - se raffrontati con le premesse teoriche di cui si è dato conto nel testo - delle fattispecie pianificatorie territoriali realizzate nel corso del tempo. Sul punto, osserva S. AMOROSINO, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una 'concorrenza' di disfunzioni*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 415, che «è notorio - innanzitutto - che soltanto poche regioni e pochissime province sono dotati di piani territoriali approvati e che in non molti piani d'area vasta vigenti hanno struttura assai eterogenea». «In sintesi: pochi sono i piani di area vasta vigenti e tra questi pochissimi sono quelli dotati di una parte auto-organizzatoria della loro attuazione, ciò che li rende simili a leoni sdentati, che ruggiscono ma non mordono» (qui 417).

<sup>242</sup> Ricorda M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in AA.VV., *Il piano territoriale e regionale dell'Umbria. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 1984 (ora in *Scritti 1984-1990*, cit., 343 ss.), con specifico riguardo alla pianificazione territoriale regionale, che «da prima enunciativa pubblica dei piani urbanistici regionali risale alla nota Commissione Sullo per la riforma della legislazione urbanistica»: dai lavori della Commissione sono emersi tre modi di intendere il piano urbanistico regionale: come piano di disciplina degli usi del territorio soprordinato ai piani quantomeno comunali, come piano di individuazione e determinazione delle vocazioni territoriali, come piano di determinazione vincolante di prescrizioni per i piani territoriali subordinati. Fra questi tre modi intendere i piani urbanistici regionali non si realizzò l'intesa [...]. La quiescenza dei piani urbanistici è durata

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, non è così rilevante stabilire quale delle due prospettazioni ricordate abbia in concreto prevalso; meglio, è rilevante dal punto di vista dell'«analisi generazionale dell'urbanistica» e, cioè, in una prospettiva di «[...] studio delle generazioni urbanistiche: considerate come l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo della vita della società nazionale per quanto riguarda le città e il territorio»<sup>243</sup>. Il che, però, non esclude - anzi, semmai avvalora - che vi possa essere, sul piano giuridico, un'altra possibile rappresentazione della vicenda pianificatoria caratterizzata, in particolare, dalla sostanziale «inscindibilità» dei due profili<sup>244</sup>.

---

oltre venti anni. La quiescenza è durata anche ad inoltrata costituzione delle regioni ordinarie: [...] però le regioni hanno preferito dedicarsi ai piani di sviluppo anziché a quelli urbanistici. [...] Ma va detto che è un'esperienza tutta ancora *in fieri*. Vi sono infatti regioni nelle quali l'assetto regionale del territorio è considerato un aspetto di localizzazione della programmazione di sviluppo (Liguria, Marche, Sardegna); altre le quali sono nell'ordine di idee che la programmazione di sviluppo sia da sola sufficiente. La regione Umbria è tra le poche che hanno ritenuto scindibili le due specie di programmazioni. [...]; in sostanza si è ritenuto necessario uno strumento giuridico più vincolante nei confronti dei comuni e degli enti territoriali, per l'assetto del territorio e le destinazioni di aree, di quanto non possa essere un piano di sviluppo».

<sup>243</sup> Così G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in ID, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, cit., 17; concetti, questi, già espressi dallo stesso a. anche in ID, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., spec. 35. Questo metodo, tra l'altro, è stato riproposto, nell'ambito della scienza giuridica, da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 5, il quale ne evidenzia l'utilità considerandolo un «[...] approccio idoneo a rivelare la trama del succedersi delle diverse concezioni concernenti la 'materia' urbanistica».

<sup>244</sup> Quantomeno sul versante positivo - l'effettività dei modelli delineati in astratto, come si è visto, è altra cosa -, sia gli strumenti di pianificazione territoriale, che quelli di pianificazione urbanistica comunale sembrano ripetere degli stessi caratteri, seppur in misura quantitativamente differente. Il caso dei piani territoriali di coordinamento previsti dagli articoli 5 e 6 della legge n. 1150/1942, seppur mai attuati in concreto, è emblematico da questo punto di vista. L'articolo 6, comma 2, per esempio, stabiliva che «nella formazione dei detti piani devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza». In altre parole, anche il piano territoriale di coordinamento, nella prospettiva razionalistica della pianificazione a cascata o a cannocchiale, in determinati casi poteva assumere contenuti conformativi del territorio, se non addirittura della proprietà. Rileva, però, le contraddizioni in cui è incorso il legislatore del 1942 P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 25 ss.: in particolare l'a. osserva come (28) «diberato dalle strettoie di una visione eccessivamente municipalista degli attori della pianificazione, il Progetto Gorla [...] attribuisce dunque al piano territoriale sovra comunale *il ruolo, decisivo e indefettibile, di elemento primo e propulsore di tutto il sistema*: uno strumento, pertanto, che si colloca in posizione funzionalmente sovraordinata rispetto agli stadi successivi, poiché ordinato alla individuazione ed armonizzazione delle localizzazioni alla scala vasta, ed alla determinazione delle relative dorsali (*backbones*) di struttura». Questa linea, tuttavia, non passerà. «Ma la sconfitta non è occultabile *fra le pieghe dell'ambigua dizione dell'art. 5 della legge del 1942*, per cui non resta che denunciare apertamente la contraddizione in cui quest'ultima cade, laddove per un verso riconosce al piano territoriale lo scopo fondamentale [...] di costituire la premessa logica e necessaria e la trama organica dei piani regolatori delle singole città, ma poi non ne rende obbligatoria la formazione» (30, corsivo mio). L'ambiguità di fondo degli strumenti di piano - qualunque ne sia il livello o la scala territoriale -, peraltro, permane ancora oggi nei suoi tratti essenziali ed è pienamente riscontrabile persino nella legislazione regionale di ultima generazione. Si pensi alla già menzionata legge regionale della Lombardia n. 12/2005, dove all'articolo 2, comma 4, si stabilisce che «il piano territoriale regionale e i piani territoriali di coordinamento provinciali hanno efficacia di orientamento ed indirizzo, *fatte salve le previsioni che, ai sensi della presente legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante*» (corsivo mio); oppure alla legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, laddove si prevede espressamente che il piano territoriale regionale (articolo 23, comma 4) «[...] può contenere prescrizioni, espresse attraverso una rappresentazione grafica atta

Se, in altre parole, vi è una caratteristica ricorrente ed «essenzialmente» dominante dello strumento di piano, ebbene, questa è costituita proprio dalla obiettiva impossibilità di separarne i tratti programmatici da quelli più direttamente correlati con la soddisfazione degli (e la composizione dei conflitti tra) interessi territorialmente rilevanti<sup>245</sup>.

I piani, in definitiva, qualunque siano il loro grado, il loro ordine o la loro ampiezza territoriale, non possono essere concepiti se non come «strumenti di equilibrio», attraverso i quali il libero gioco degli interessi che premono per ricevere soddisfazione viene concretamente composto ed ordinato, e, allo stesso tempo, «strumenti di programmazione» delle direttrici territoriali di sviluppo sociale ed economico.

##### 5. Pianificazione territoriale ed urbanistica e programmazione socio-economica. Rinvio.

La duplice natura funzionale degli strumenti di pianificazione è all'origine delle incongruenze concettuali e delle distorsioni applicative che ne hanno storicamente segnato la vicenda: non si tratta, però, di problematica da ricondurre *sic et simpliciter* alle cause che hanno determinato la «crisi» del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica per come oggi lo conosciamo, costituendone piuttosto una sorta di antecedente logico, di per sé tutto sommato neutro, rispetto all'evoluzione ed agli sviluppi successivi seguiti dall'ordinamento in materia.

Nondimeno, quella dei profili funzionali degli strumenti di pianificazione del territorio si presenta come una questione di cui è difficile negare l'obiettiva centralità rispetto ai fini che qui ci si propone. Vero è che accostarsi alle tematiche tradizionali del diritto del governo del territorio, nella prospettiva di cogliere la capacità dei principali istituti espressione di questo - segnatamente, i piani - di realizzare le condizioni per lo sviluppo socio-economico delle comunità interessate, è un esercizio che non può prescindere dalla definizione della funzione concretamente assegnata agli strumenti di pianificazione nell'attuale contesto storico.

In generale, infatti, è chiaro come, configurato il governo del territorio come governo degli interstizi e tenendo conto delle esigenze correlate alla necessità di rendere e mantenere competitivi i singoli sistemi territoriali, anche gli strumenti di pianificazione subiscano una mutazione. Mutazione che, indotta dalle trasformazioni registratesi con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, così come dalle criticità via via più evidenti che si sono manifestate all'atto pratico della

---

ad individuare puntualmente gli ambiti interessati, che prevalgono sulle diverse previsioni contenute negli strumenti provinciali e comunali di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati».

<sup>245</sup> «I piani, infatti, costituiscono un esempio di pianificazione sia 'dans le temps', sia 'dans l'espace', e la disciplina urbanistica 'è destinata a svolgere i suoi effetti, ordinatori e conformativi, esclusivamente con riferimento al futuro: in tal senso lo strumento urbanistico non può limitarsi a prendere atto delle situazioni di fatto esistenti sul territorio, ponendosi come obiettivo soltanto la loro regolazione, pena il tradimento della sua stessa funzione»: così L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 236.

pianificazione<sup>246</sup>, obbligano a riconsiderare la relazione di inscindibilità tra le due espressioni della natura funzionale dei piani. Ciò, non certo al fine di negarne l'intrinseca validità, quanto piuttosto al fine dichiarato di verificare se ed in che misura i termini di quella relazione risultino alterati rispetto al paradigma concettuale tradizionale.

L'azione delle dinamiche *glo-cal*, l'impatto sempre più invasivo dell'ordinamento europeo<sup>247</sup>, le conseguenze, non ancora del tutto assimilate - sia sul piano

---

<sup>246</sup> Si pensi, in questa prospettiva, al problema della dimensione territoriale degli strumenti di pianificazione del territorio: infatti, come ricordato più volte da autorevole dottrina «[...] pianificazione del territorio e programmazione socio-economica possono dare i loro frutti in presenza di un'amministrazione con competenze ripartite in modo che corrispondano ai settori ed alle dimensioni in cui si articolano le comunità socio-economiche, sicché l'azione amministrativa possa essere tempestivamente calibrata sulle vicende degli interessi territoriali e sociali, colti da apparati *presenti* e opportunamente *organizzati*»: così G. ABBAMONTE, *Riflessioni e conclusioni*, in E. FERRARI, (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 256. Sicché, «da pianificazione estesa a tutti gli ambiti comunali, si dimostra peraltro sempre più insofferente al peso del confine comunale. Ma si direbbe di più: essa è insofferente alla gerarchie tra organizzazioni territoriali: Stato, Regione, Provincia, Comune. Molte iniziative si confrontano ormai con soggetti pubblici rappresentativi di più e diversi livelli di formazione degli interessi. Parlo di iniziative complesse che compongono necessariamente interessi di varia natura e di varia portata, al cui soddisfacimento sono preposti soggetti pubblici differenti con competenze territoriali di diverso raggio. C'è insomma, evidente una sfasatura fra la dimensione degli interessi o per meglio dire delle iniziative che per la loro portata incorporano interessi, che sono indifferenti ai confini territoriali dei Comuni, delle Province e talora delle Regioni»: in questi termini, G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica dell'urbanistica*, cit., 371. In tema, anche G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 2003, 195 ss.; e, da ultima, L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 639 ss.

<sup>247</sup> L'impatto del diritto europeo sul diritto del governo del territorio, peraltro, non involge solo la dimensione propriamente «comunitaria» (su cui si legga, S. AMOROSINO, *Gli indirizzi dell'Unione europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Dir. Ue.*, 2001, 383 ss.; M.P. CHITI, *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 159 ss.; M. BOZZAOTRE, *Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 314 ss.). I fattori di influenza comunitaria in senso stretto, infatti, procedono lungo due percorsi distinti. In primo luogo, riguardano i tentativi di realizzare una politica comune in materia: ne sono un esempio lo «Schema di sviluppo dello Spazio europeo» (Ssse), adottato dal Consiglio di Potsdam del maggio 1999, il «Dodecalogo di azioni di messa in atto», emanato dal Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999, il «Programma di studi in pianificazione territoriale a livello europeo» (Spesp), nonché, per certi versi, la comunicazione della Commissione europea «Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano» (Com(2004)60). In secondo luogo, concernono la realizzazione, nel quadro degli stanziamenti previsti in sede di ripartizione dei fondi strutturali, di taluni programmi di iniziativa comunitaria (Pic), quali, ad esempio, i programmi «Urban I» (1994-1999) e, soprattutto, «Urban II» (2000-2006), previsti dalla Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, recante «gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile» [C(2000)1100]. Tuttavia, lungi dal limitarsi a questi, vi sono altri fattori di influenza sovranazionale che non derivano direttamente dall'ordinamento dell'Unione europea. Emblematiche, da questo punto di vista, sono le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'indennità di esproprio per le aree edificabili ed il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva - rese in applicazione delle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) firmata a Roma il 4 novembre 1950 (resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848) -, che hanno inciso profondamente sulle «modalità» con le quali si governa il territorio, come si è visto in ordine ai riflessi dispiegati sul piano ordinamentale dalla pronuncia Corte cost. nn. 348 e 349/2007 (su cui si cfr., in particolare, *supra* nota 110). In argomento, si rimanda, nell'impossibilità di dar conto dell'ormai sterminata bibliografia degli interventi, ai commenti di B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice della leggi apre*



normativo, che su quello amministrativo - della riforma del titolo quinto della Costituzione, da un lato, e la metamorfosi che ha investito, per certi aspetti, l'elemento materiale che contraddistingue l'ambito di intervento di tali strumenti (ovvero il territorio), dall'altro, sono solo alcuni degli elementi che compongono un quadro di non facile lettura, ma dal quale, comunque, sembra emergere un dato di fondo sufficientemente consolidato nei suoi tratti essenziali: il progressivo recupero di una dimensione effettivamente «programmatoria» da parte del sistema pianificatorio nel suo complesso<sup>248</sup>. Il che può sembrare asserzione ovvia solo nella sua declinazione astratta perché, come meglio si vedrà attraverso la ricostruzione delle linee di tendenza più recenti riscontrabili nell'ambito del diritto del governo del territorio, la valorizzazione dei tratti programmatici degli strumenti di pianificazione sembra seguire percorsi tanto ambigui ed eterogenei quanto innovativi e, per certi versi, originali.

In questo modo, viene così a configurarsi un assetto ordinamentale tendenzialmente differenziato da regione a regione, nel quale, soprattutto, sono riconoscibili i segni di un primo tentativo di diversificare i singoli strumenti di governo del territorio sia sul piano spaziale che su quello funzionale<sup>249</sup>.

Si pensi, in questa prospettiva, alla scelta compiuta in un numero sempre più consistente di leggi regionali di distinguere tra componenti strutturali e componenti operative, nell'ambito del sistema di pianificazione urbanistica comunale<sup>250</sup>,

---

una 'finestra' su Strasburgo e M. PACINI, *Corte costituzionale e occupazione acquisitiva: una adeguamento soltanto parziale alla giurisprudenza Cedu*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 25 ss. e 37 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>248</sup> In questo senso, si cfr. il lavoro di M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, cit., *passim*.

<sup>249</sup> E' quanto rileva E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., spec. 49 ss. e 56 ss. a proposito della legge regionale Lombardia n. 12/2005, il quale osserva che (57 s.) «[...] ci si trova piuttosto di fronte alla prefigurazione di funzioni strutturalmente diverse rispetto ad istanze di governo del territorio che innegabilmente si configurano in termini profondamente differenziati nell'armatura urbana e nei territori destinati alla trasformazione. La vera dicotomia originaria è dunque di matrice prettamente territoriale: da lì conseguono le differenze nel disegno delle funzioni, con inattesi riflessi sin sul piano del rapporto pubblico-privato. L'emergere di esigenze regolatorie eterogenee determinano la frammentazione dell'originario 'contenitore' unificante costituito dal piano regolatore comunale e spinge all'approdo rappresentato da un'amministrazione del territorio diversificata e non più coincidente - sotto il profilo soggettivo - con la sola amministrazione pubblica. Oggetto principale della riflessione non è dunque il rapporto tra il PGT ed i piani attuativi, quanto il ruolo della pianificazione come tale, intesa quale risposta ad un bisogno di ordine negli usi del territorio ('il bisogno-scopo che deve essere raggiunto attraverso l'intervento') che si esprime mediante tecniche differenti, a cui corrispondono figure pianificatorie pregnatamente diversificate».

<sup>250</sup> L'elaborazione in termini generali di una tale concezione si deve al progetto di legge predisposto dall'Istituto nazionale di urbanistica (Inu) e presentato al XXI Congresso nazionale, tenutosi a Bologna, in data 23-25 novembre 1995. Una versione originale del progetto si può reperire in P. MANTINI, F. OLIVA (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim*. In argomento, tralasciando per ora rimandi a studi che abbiano ad oggetto questa o quella disciplina regionale, si vedano i contributi di: P. STELLA RICHTER, *Bozza di disegno di legge quadro in materia urbanistica e riordino dell'attività statale incidente sull'uso del territorio*, in ID., *Ripensare la disciplina urbanistica*, cit., 101 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Spunti dalla più recente legislazione regionale*, in *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, cit., 1998, 61 ss.; E. FOLLIERI, *Rigidità e elasticità degli strumenti generale*, in *Urb. app.*, 1999, 20 ss.; P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 83 ss.; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000, spec. 41 ss.; F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, 107; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina*

concretizzando così un mutamento che sembra cogliere l'essenza della «questione urbanistica» odierna, ovvero quello della sua flessibilità. Flessibilità da intendersi qui come idoneità degli strumenti della pianificazione, in senso ampio, territoriale a corrispondere a breve e medio termine al variare delle condizioni socio-economiche della comunità, sulla base dello stato del territorio e dei mezzi disponibili.

Così, si può riaffermare che la crisi che investe il modello di pianificazione territoriale, via via stratificatosi nel tempo, non pare sinonimo di crisi dell'idea di territorio pianificato<sup>251</sup>. Di un territorio che, all'opposto, non può che essere pianificato, perché a dover essere programmato è, prima di tutto, il complesso delle variabili ambientali da cui dipendono le direttrici di sviluppo - territoriali e, quindi, socio-economiche - della comunità che usa quel territorio.

Per tali ragioni, il dibattito che investe le funzioni di programmazione territoriale dovrebbe essere orientato e declinato diversamente, nella misura in cui può

---

degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate, cit., 56 ss.; ID., *Dell'urbanistica consensuale*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 222 ss.; ID., *Dal piano strutturale al piano operativo: ovvero dal generale al particolare passando per le pianificazioni differenziate di tutela*, in *pansania.it* (rivista on line, accesso effettuato in data 22 gennaio 2008); G. CAMPOS VENUTI, *Dal piano unico, rigido, con varianti, al piano triplice, flessibile, con regole, in*, (rivista on line, accesso effettuato in data 22 gennaio 2008); D. DE PRETIS, *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 71 ss. spec. 78 ss. In giurisprudenza, per una prima applicazione, si cfr. Tar Emilia Romagna - Bologna, sez. II, 15 maggio 2006, n. 609, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 1291 ss., con commento di T. BONETTI, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico strutturale comunale*.

<sup>251</sup> Osserva, sul punto, P. STELLA RICHTER, *I principi fondamentali del diritto urbanistico*, cit., 163 ss. che «[...] il fenomeno è così complesso da rendere impensabile l'affidamento della sua soluzione a un solo strumento, per giunta approvato senza la effettiva partecipazione dei suoi protagonisti e una volta per tutte, con elaborazione anche temporalmente lontana dai concreti conflitti di interessi da dirimere. Smitizzare il piano non significa dunque negarne l'utilità, ma liberarlo dalle numerose valenze improprie di cui è stato volta a volta caricato». Motivazione, questa, che induce l'a. citato ad operare una netta distinzione tra territorio esterno e territorio interno agli abitati. Relativamente al territorio esterno, infatti, (164) «[...] lo scarso coordinamento tra pianificazione territoriale e interventi infrastrutturali esterni alle amministrazioni locali [...] e la necessità di adeguare sistematicamente le previsioni dei piani ai processi di trasformazione reale e non viceversa [...] sono dati così costanti da convincere che ai piani regolatori non può essere affidata la funzione di governo ed orientamento dei comportamenti economici e localizzativi. [...] Il governo delle trasformazioni territoriali è un'altra cosa e va effettuato con una programmazione della realizzazione delle grandi infrastrutture, degli incentivi e dei disincentivi economici, degli investimenti e dei servizi, che è tutta da inventare. Può però dirsi sin da ora che essa, anzitutto, dovrà porre, accanto agli elementi spaziali propri della pianificazione urbanistica, i fatti economici e temporali e, in secondo luogo, oltre alle amministrazioni locali, tutti gli altri protagonisti del processo di sviluppo economico». Mentre, con riguardo ai centri abitati, (165) «occorre muovere dalla constatazione [...] che il problema principale non è più quello del loro ampliamento [...]. Ne deriva uno spostamento dell'attenzione verso il già (almeno parzialmente) costruito; il che val dire che l'urbanistica deve nell'avvenire (non soltanto immediato) occuparsi soprattutto di tutela dei centri storici, di recupero delle zone degradate, di ricucitura delle periferie e in genere piuttosto di ciò che è all'intero che non di ciò che è all'esterno delle città. Ora il piano regolatore ha un potere (ancorché non esclusivo) di conformazione della proprietà relativamente alle parti in edificato del territorio, ma non ne ha alcuno relativamente a quelle già edificate. [...]. I poteri di governo del territorio costruito hanno, di conseguenza, tutti natura e ed oggetto diversi da quelli dell'urbanistica tradizionale e sono, oltre al già menzionato possibile intervento espropriativo o di sostegno alle iniziative private, soprattutto la regolazione della circolazione, l'organizzazione del trasporto urbano, la disciplina del commercio, l'intervento nel campo dell'economia».

riguardare il *quid*, il *quomodo*, il *quando*, addirittura il *qui* dell'azione pianificatoria pubblica, ma, di certo, non ne può investire l'*an*<sup>252</sup>.

Se così è, l'analisi critica non può che interessare il ventaglio degli strumenti, delle tecniche d'azione e degli istituti concretamente predisposti, sia in sede statale che in ambito regionale, per assicurare che l'esercizio della funzione di programmazione *lato sensu* territoriale risulti conforme alla dimensione qualitativa, quantitativa e temporale degli interessi, pubblici e privati, che si agitano sul territorio. Strumenti ed istituti che, in questa prospettiva, non appaiono più solo come altrettante risposte alla crisi del sistema di pianificazione nella sua rappresentazione - *in primis* normativa - tradizionale<sup>253</sup>, ma che, alla luce dello scenario descritto, si pongono come manifestazioni sostanzialmente sperimentali di un approccio peculiare alle politiche territoriali ed improntato, sia sul piano organizzativo che su quello procedimentale, a logiche che sono, ad un tempo, sinergiche e di integrazione reciproca tra i diversi attori del governo del territorio<sup>254</sup>.

In altri termini, formule comunemente usate, come quelle di urbanistica consensuale, di urbanistica per progetti, di pianificazione strategico-strutturale e operativa, finanche di programmazione negoziata (e, per ciò solo, i relativi istituti), non sono altro che espressioni di una matrice comune costituita dalla necessità di corrispondere, nell'ambito del contesto costituzionale ed istituzionale vigente, alle

---

<sup>252</sup> Si badi, però, che come osserva N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, cit., 7: «scrivere di programmazioni, peraltro, è cosa particolarmente delicata a fronte dell'ormai diffusa (e condivisa) convinzione del ruolo cruciale della concorrenza nel perseguimento del benessere collettivo, da un lato, e dell'esperienza storica delle programmazioni che in determinati contesti hanno negato la libertà (non solo di impresa), dall'altro. In realtà, è cosa ben nota che l'identificazione dello strumento delle programmazioni con i Piani quinquennali e la presunta contraddizione insanabile con l'economia di mercato costituiscono una 'non comune confusione' priva di fondamento. [...] Il progressivo allontanamento della programmazione dalle tematiche di attualità giuridica è ampiamente riconducibile all'incoerenza della sua tradizione applicativa con i principi di derivazione sovranazionale. La recessività nella riflessione teorica e la presunta obsolescenza delle programmazioni (che avrebbero o, comunque, dovrebbero cedere il passo alle regolazioni oggettive) risultano, peraltro, in contrasto con l'ampio utilizzo dello strumento, che resta diffuso in quasi tutti i settori in cui i pubblici poteri condizionano le attività private. Le programmazioni contemporanee appaiono, però, ben diverse da quelle del secolo scorso, risultando trasformate in virtù di un adattamento progressivo e continuo ad un mutato contesto istituzionale e di mercato». Anche perché, sebbene in termini generalissimi e storicamente datati, come già rilevava G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, cit., 797, «[...] la pianificazione economica costituisc(e) un compito storicamente necessario dello Stato contemporaneo, [...] non (è) dunque più possibile discutere se della pianificazione possa farsi a meno, che invece la sola discussione utile è quella se un piano sia buono o cattivo» (espressioni tra parentesi tonde mie).

<sup>253</sup> Come è stato - ed è ancora oggi - l'istituto della cosiddetta «variante automatica» al piano, che P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 83, non esita a definire una «[...] vera e propria ipocrisia legislativa [...] (l'espressione 'costituisce variante al piano regolatore' va invero ascritta a pieno titolo tra i casi di umorismo involontario)».

<sup>254</sup> In questo senso, I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., spec. 208 ss. Nell'ambito dell'ordinamento giuridico spagnolo interessanti annotazioni sul tema si possono leggere in J.M. GIMENO FELIU, «El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas en contratación pública», in «Revista de administración pública» (Reda), 2007, 393 ss.; nonché F. LÓPEZ RAMÓN, «Planificación territorial», cit., 127 ss.

trasformazioni dello stato del territorio in atto e, di conseguenza, al mutare dei bisogni e delle esigenze - di natura civile, sociale ed economica - delle diverse collettività<sup>255</sup>.

Sicché, per raggiungere gli obiettivi posti, occorre proseguire l'indagine secondo una prospettiva binaria: in primo luogo, sottoponendo a vaglio critico il sistema pianificatorio generale nel suo complesso, sforzandosi altresì di evidenziare i fattori strutturali, le ragioni contingenti e le ulteriori criticità che ne hanno determinato il sostanziale insuccesso come strumento di natura programmatoria preordinato alla realizzazione delle condizioni ottimali per lo sviluppo economico<sup>256</sup>; in secondo luogo, rivolgendo lo sguardo alle soluzioni individuate dalla normativa e offerte dalla prassi per sopperire alle carenze della pianificazione di «farsi» effettivamente programmazione.

Solo al termine sarà possibile ricostruire il quadro delle linee evolutive che sta faticosamente percorrendo l'ordinamento della materia: con l'avvertenza, però, non solo metodologica, che la «competitività» del sistema territoriale è obiettivo di politica del diritto raggiungibile solo articolando il sistema di pianificazione in modo tale da coniugare, tramite interventi tempestivi, il fattore «spazio» con il fattore «tempo».

---

<sup>255</sup> Un tentativo di dimostrare la non contrapposizione tra piano e progetto, per esempio, è stato proposto in dottrina da R. LA BARBERA, *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, cit., spec. 109 ss.

<sup>256</sup> Anche perché, come evidenzia, V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, cit., 683, sebbene «[...] nello scenario economico e giuridico del presente, le pianificazioni tendono a distinguersi sempre meno dalle programmazioni [...] le differenze esistono, e una riflessione meno fugace ne darebbe atto, ma sembrano dovute a specificità dovute all'oggetto».

## CAPITOLO TERZO

### PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA IN FUNZIONE DI SVILUPPO ECONOMICO: LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA E LE RAGIONI DI UN INSUCCESSO

SOMMARIO: 1. Urbanistica per piani e urbanistica per progetti nel diritto del governo del territorio: una premessa. - 2. Pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo economico nella normativa nazionale a far data dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150: la costruzione di un sistema e le ragioni di un insuccesso tra fattori strutturali e necessario contemperamento con interessi «differenziati», «qualificati» e «confliggenti». - 3. I fattori strutturali. - 3.1. Lo Stato, le regioni e la crisi del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica tra potestà legislativa concorrente e allocazione delle funzioni amministrative in materia di governo del territorio. - 3.2. Il policentrismo «autonomico» frammentato del sistema istituzionale in contrapposizione all'idea «un territorio - un piano»: Stato, regioni ed enti locali e non compatibilità delle dinamiche socio-economiche rispetto alla configurazione delle delimitazioni amministrative. - 3.3. Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e la loro «intrinseca» inidoneità a cogliere il divenire delle dinamiche socio-economiche: in particolare, *a*) la questione «conoscitiva»; *b*) la questione «temporale»; *c*) la questione «partecipativa»; *d*) la questione «finanziaria». - 4. Pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità di sviluppo economico: il necessario contemperamento nella definizione degli assetti territoriali tra lo sviluppo economico e gli interessi *a*) «differenziati»; *b*) «qualificati»; *c*) «confliggenti».

#### *1. Urbanistica per piani e urbanistica per progetti nel diritto del governo del territorio: una premessa*

L'intervento dei poteri pubblici sul territorio è «un fatto che si perde nella notte dei tempi»<sup>257</sup>.

Seppur con quale cautela aggiuntiva, la medesima asserzione sembra potersi riproporre con riferimento all'utilizzo di tecniche e modalità di azione di tipo

---

<sup>257</sup> Così M.S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in L. BARBERA (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, Jovene, 1988 (ora in *Scritti. 1984-1990*, cit., 781 ss.), il quale osserva come (782 s.) «da sempre il potere pubblico ha espropriato per fare il Partenone, ha espropriato per fare il Foro Romano, ha imposto limiti ai beni privati per la difesa, per i luoghi sacri, per l'utilizzazione dei fiumi, e così via. [...] Se si è deciso di fare la via Aurelia, la via Aurelia si fa, perché il console dell'epoca la vuole fare e la vuole fare con quella percorrenza. Questo succederà ancora per lunghi secoli: quando Federico II decide di fare Castel del Monte in quel posto, probabilmente ha scelto lui stesso il posto, però ha posto in essere un atto conformativo del territorio: costruire un castello in quel luogo significa *dislocare, innanzitutto, delle ricchezze*, ma significa dislocare un sistema pubblico attinente alla difesa e gli insediamenti abitativi. Questo criterio dell'atto dispositivo singolare, dura quantomeno fino al secolo XVIII, quando cominciano ad introdursi criteri più sistematici, sempre però in ordine a singoli interventi. Quando p. es., si stabilisce il programma delle opere portuali, per i porti di Livorno e Brest, il programma delle opere portuali è un programma integrale, cioè comprende una pluralità di interventi singolari sul territorio» (corsivo mio).

pianificatorio<sup>258</sup>. Sicché, gli interventi pubblici sul territorio si sono, fin dall'inizio, intrecciati con una *voluntas* (più che con un'idea) di pianificazione dello stesso, per quanto in forme assolutamente embrionali e lontane dal loro successivo *iter* evolutivo<sup>259</sup>.

Pianificare il territorio, in altri termini, non può definirsi come un'azione che appartiene *tout court* al novero delle manifestazioni tipicamente espressione di una cultura moderna o post-moderna<sup>260</sup>, dovendo quantomeno scontare una matrice comune nel crogiuolo di «esperienze» precedenti<sup>261</sup>.

Si pensi, in questa prospettiva, a quella corrente delle scienze sociologiche, «[...] di cui l'esponente maggiore è il sociologo tedesco Wittvogel, secondo cui la nascita degli ordinamenti generali, che gli storici fissano negli ordinamenti dei popoli dei grandi fiumi, quali il Nilo, il Tigri, l'Eufrate, l'Indo, lo Yangtze, sarebbe stata originata dal bisogno di regolare l'uso delle acque. Esistendo dei grandi fiumi, e la possibilità di derivare acque da essi, era necessario che intervenisse un pubblico potere affinché fosse disciplinata quella che in termini moderni chiameremmo l'utilizzazione delle acque»<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Come rammenta L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., intr. X, nota 3 e bibliografia *ivi* richiamata, infatti, «[...] sin dal tremila a.C. vi sono stati interventi 'pubblici' di tipo urbanistico, come ad esempio la 'lottizzazione a scacchiera' delle abitazioni degli operai impegnati nelle costruzioni di piramidi dell'antico Egitto [...]».

<sup>259</sup> Anche se è ancora M.S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in L. BARBERA (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, cit., *passim* (ora in *Scritti. 1984-1990*, cit., 781 ss.) ad evidenziare come (783 s.) «da radice urbanistica non è che nei secoli precedenti fosse sconosciuta, perché esistono ben note realizzazioni urbanistiche del '500 e del '600; solo che esistono realizzazioni episodiche, cioè riguardano quella città, o addirittura quell'assetto dei luoghi: è nel secolo scorso che si introduce l'idea degli interventi urbanistici di carattere organico, però sempre con applicazioni singolari, come quelle di Parigi o di Londra; la teorizzazione generale appare nella seconda metà del secolo e si diffonde in questo secolo, quando l'urbanistica acquista consapevolezza della propria scientificità e comincia a chiedere al potere pubblico delle leggi urbanistiche di carattere generale».

<sup>260</sup> Senza dire, peraltro, dei molteplici riferimenti, nella storia del pensiero occidentale, più o meno diretti ad una astratta idea di pianificazione degli agglomerati urbani o del territorio in genere: oltre alla già ricordata opera di Tommaso Moro (si cfr. *supra* intr. § 1, nt. 2), infatti, si pensi alle correnti del socialismo utopistico (nell'ambito delle quali emblematiche sono le diverse ipotesi di città ideale formulate, tra gli altri, da Buckingham, Owen, Richardson), nonché, ancora, ai classici greci Platone ed Aristotele (in ordine ai quali, riferimenti più precisi si possono leggere in L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., intr. X, nota 3).

<sup>261</sup> Del resto, si è già avuto modo di ricordare come l'«immanenza» delle tecniche pianificatorie fosse già stata rilevata a suo tempo, tra gli altri, da M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., 629 ss.: si cfr. *supra* cap. I nt. 56 e cap. II, nt. 142. Sulla storia del diritto come storia di «esperienze giuridiche», si leggano le riflessioni di P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, spec. 7 ss., per il quale «il diritto è scritto sulla pelle degli uomini, è [...] dimensione della vita quotidiana, è scritto nella concretezza dei fatti della vita prima che in leggi, trattati internazionali, in opere scientifiche». Concetti, questi, espressi in modo ancora più ampio dallo stesso a. in ID., *L'ordine giuridico medievale*, cit., spec. 7 ss. Il medesimo schema interpretativo è stato concretamente utilizzato anche da R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, Il Mulino, 1987, in part. 353 ss.

<sup>262</sup> In questi termini, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 20, il quale aggiunge: «che sia fondata o meno questa ipotesi sociologica, è un discorso che può interessare come uomini di cultura, più che come studiosi della materia giuridica; quello che noi possiamo constatare è che corrisponde a verità il fatto che gli ordinamenti giuridici generali più antichi sorsero essenzialmente per la disciplina dell'uso delle acque». La tesi sociologica cui ci si riferisce è contenuta in K.A. WITTVOGEL, *Il dispotismo orientale*, trad. it. Firenze,

Ora, senza entrare nel merito di problematiche che condurrebbero fuori dal discorso che si sta conducendo, è chiaro come della regolamentazione in chiave ordinativa degli usi delle risorse idriche possano essere fornite (almeno) due letture differenti, ancorché strettamente correlate tra loro: in primo luogo, essa costituisce uno dei primi casi conosciuti di esercizio diretto di poteri di disciplina dei processi economici da parte di soggetti pubblici; in secondo luogo, attraverso la predisposizione di complessi sistemi di chiuse, canali navigabili ovvero semplicemente preordinati all'irrigazione dei campi - giocoforza *programmati* lungo il corso dei grandi fiumi - rappresenta uno dei primi tentativi di intervento sul territorio finalizzato alla creazione delle condizioni «ambientali» necessarie per lo sviluppo economico dei territori e delle collettività facenti parte di quegli originari ordinamenti giuridici<sup>263</sup>.

Una vicenda, quest'ultima, in ordine alla quale solo dandone una interpretazione restrittiva e formalistica può negarsi la natura di primordiale atto di «programmazione territoriale» o, comunque, spaziale<sup>264</sup>, considerando che si tratta di civiltà non a caso definite «fluviali», con ciò volendo significare lo strettissimo legame che univa, sul piano sociale ed economico (ma anche politico, istituzionale e finanche religioso), questi popoli con i grandi fiumi e, quindi, con l'elemento «acqua» nel suo complesso<sup>265</sup>. Il che vale a dire che per tali popolazioni il territorio, lungi dal limitarsi alla terraferma, non era strutturalmente e funzionalmente concepibile come separato o disgiunto dal percorso dei grandi corsi d'acqua, derivando da ciò la necessità di governarne, tanto l'«uso», singolare o collettivo, quanto le «trasformazioni», dirette od indirette, in vista di obiettivi predefiniti<sup>266</sup>.

---

1968. Sulla falsariga della ricostruzione gianniniana, anche M.A. CARNEVALE VENCHI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., spec. 2 ss.

<sup>263</sup> Come si evince dalle parole di M.A. CARNEVALE VENCHI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 3, la quale osserva: «[...] esistendo dei grandi fiumi e la possibilità di derivarne delle acque da utilizzare per l'irrigazione dei campi, ma altresì da canalizzare anche a scopi di deflusso e da conservare nei bacini idrici per far fronte ai periodi di siccità, era necessario intervenire per assicurarne una razionale distribuzione anche mediante la disciplina della loro utilizzazione. [...] Si può dire, quindi - e la storia lo conferma - che gli ordinamenti giuridici generali più antichi sorsero essenzialmente per predisporre e assicurare tra coloro che, in questi ordinamenti, avevano la qualità di uomini liberi la disciplina dell'uso delle acque. E poiché tali acque erano destinate [...] a scopi anche irrigui, ma altresì alle comunicazioni ed al commercio, particolarmente vivace anche per il costante flusso delle navi, che risalivano tali fiumi, detta disciplina può inquadarsi senz'altro fra le 'misure' di disciplina pubblica dell'economia di quest'epoca».

<sup>264</sup> Del resto, come era solito ricordare L. GAMBÌ, *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, AA.VV., *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, 151 ss., «non tutto lo spazio è territorio e non tutto il territorio è paesaggio».

<sup>265</sup> In tema, si cfr. C(ARI) SCHMITT, *Terra e mare*, cit., spec. 13 s. e 25.

<sup>266</sup> Sul punto, si tenga però presente quanto osserva P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 7: «[...] è indubbio che l'urbanistica esista 'sin da quando l'uomo ha abbandonato il nomadismo e l'economia essenzialmente di rapina per insediarsi stabilmente nei luoghi, creando le città e fondando il suo sostentamento sull'agricoltura; o ancora, che le sue tracce possono rinvenirsi nel diritto dell'antica Grecia e in quello romano, o ancora nell'età del Medioevo e del Risorgimento. Ma se si conducesse l'indagine a partire da questi momenti storici si rischierebbe di produrre una 'opera di storia del Diritto', senza quindi contribuire in modo significativo alla comprensione dell'attuale disciplina urbanistica: e ciò a causa della 'mancanza di qualsiasi anche remoto rapporto di derivazione tra l'ordinamento vigente [...] e altri ordinamenti, in un determinato momento del loro evolversi».

E', però, solo a partire dal diciannovesimo secolo che, con l'avvento e l'ascesa definitiva dello «Stato monoclasse»<sup>267</sup>, a causa della metamorfosi indotta (principalmente) dalla prima rivoluzione industriale, nasce l'urbanistica moderna come fenomeno giuridicamente rilevante<sup>268</sup> e, cioè, precisamente «[...] quando l'apparato statale è chiamato a rispondere alle complesse esigenze poste dall'urbanesimo e dalla diffusione degli insediamenti»<sup>269</sup>.

E', quindi, in questo preciso momento storico che si inizia a delineare e a definire nei suoi tratti essenziali l'urbanistica «per piani»<sup>270</sup> come espressione di una «[...]

---

<sup>267</sup> Sul punto, in relazione ai nuovi compiti via via assunti dallo Stato liberale italiano, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 103 e 353. Mentre sulla nozione, la genesi ed i caratteri dello «Stato monoclasse», si v. M.S. GIANNINI, *L'Amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, cit., spec. 15 ss.; nonché, sui caratteri dello Stato borghese e censitario, ID., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, I, 37 ss. e bibliografia ivi citata. Per una rivisitazione in chiave critica del pensiero gianniniano, si legga S. LABRIOLA, *Stato liberale e Stato monoclasse: tra storia politica e dogmatica giuridica*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 101 ss.

<sup>268</sup> Con riguardo alle fasi storiche precedenti ed, in particolare, con riferimento all'età medievale, si cfr. L. BENEVOLO, *Le città nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2007; H. PIRENNE, *Le città del Medioevo*, Milano, Newton&Compton, 1997; nonché C. VINCENT, *Storia dell'occidente medievale*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>269</sup> Le efficaci espressioni impiegate nel testo si devono a M.A. BARTOLE, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, cit., 654, cui si rinvia anche i corposi riferimenti bibliografici, sulla genesi storica dell'urbanistica, contenuti in nota 1, i quali aggiungono (654 ss.): «inizialmente vengono usati, in modo sporadico e non coordinato, secondo le pressioni e le urgenze di riparare alle più aspre contraddizioni sociali, una serie di istituti, normative sull'igiene, regolamenti edilizi, leggi speciali, norme sull'espropriazione. Successivamente l'espropriazione, in quel periodo connessa all'opera pubblica, intesa come lavoro pubblico, viene progressivamente impiegata quale strumento per ottenere anche dei semplici mutamenti di destinazione di aree, in un collegamento tra opera pubblica e attuazione del piano; si trattava tuttavia di un procedimento costoso a causa dell'indennizzo e che molto spesso non raggiungeva il suo scopo. In una fase successiva tendono a farsi più chiare le esigenze di un ordinato sviluppo urbanistico dinanzi alle quali appaiono del tutto insufficienti le disposizioni sul mero allineamento e la viabilità. [...] Si fa così progressivamente strada un metodo articolato che tiene conto di una più pregnante disciplina delle tipologie costruttive e della ripartizione dei vari insediamenti, incentrato su una serie di limitazioni delle tradizionali facoltà del proprietario [...] attraverso l'estendersi dell'obbligo di licenza di costruzione e il nuovo strumento dell'azzonamento sino all'evoluzione attuale della conformazione della proprietà. [...] E' proprio in questa fase che si definisce la disciplina urbanistica, che viene a consistere nella predisposizione di attribuzioni, competenze e di un complesso di provvedimenti dei poteri pubblici rivolti alla formazione dei piani, cioè di atti tendenti a regolare l'incremento degli insediamenti abitativi da parte dei pubblici poteri, della destinazione delle aree suscettibili di edificazione». Si v., però, anche L. MANNORI, L. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 255, i quali osservano «con Napoleone la politica di razionalizzazione urbanistica già caratteristica dell'ultima fase della monarchia si trasformò in un progetto globale, finalizzato a scolpire sul territorio i caratteri di una nuova appartenenza nazionale [...]. Dalle disposizioni di questi anni - e in particolare da una legge del 1807, che obbligò tutte le città di almeno duecentomila abitanti a dotarsi di un piano generale di allineamento degli edifici - trarrà origine il diritto urbanistico contemporaneo: che per quanto destinato a rimanere per parecchio tempo una peculiarità essenzialmente francese, non mancherà sul lungo periodo di proporsi a modello anche per gli altri ordinamenti continentali». Sulla genesi del diritto urbanistico in Francia, J. TULARD, «Urbanisme», in «Dictionnaire Napoléon», Paris, 1990, *ad vocem*.

<sup>270</sup> Osserva P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 77 come «l'urbanistica moderna nasce nel XVIII secolo per far fronte ai problemi generati dalla rottura dell'antico equilibrio tra città e campagna con conseguente forte concentrazione di abitanti nelle grandi città, a sua volta diretta conseguenza di due fenomeni concomitanti: l'accelerazione del tasso di crescita della popolazione determinata dalla diminuzione della mortalità infantile e l'avvio del processo di industrializzazione prima in Inghilterra, poi in Francia e infine nel resto dell'Europa. Le gravi conseguenze, sia sociali che igienico sanitarie, dell'addensamento delle famiglie degli operai nelle vicinanze delle nuove fabbriche suggeriscono di far leva su di un piano su di un



esigenza di razionalizzazione delle possibili fruizioni del territorio, insita nelle proposte dell'urbanista, che si esprime nella forma grafica del piano [...]»<sup>271</sup>.

Accanto ad una urbanistica per piani, tuttavia, è sempre «convissuto» almeno un altro *modus operandi* di intervento sul territorio che comunemente viene denominato «urbanistica per progetti», il cui tratto caratterizzante - a ben vedere - non è rappresentato (tanto) dal postulare il ricorso a moduli e schemi giuridici improntati ad una tendenziale consensualità delle forme<sup>272</sup>, quanto piuttosto - ed in senso ben più ampio - da una «libertà di forme volutamente perseguita», da intendersi innanzitutto come «libertà dalle forme proprie dell'altra urbanistica»<sup>273</sup>.

---

piano, di risanamento dell'esistente dapprima e di ampliamento dell'abitato poi, come strumento di razionalizzazione e di controllo del fenomeno».

<sup>271</sup> Così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3337, cui si rinvia anche per la preziosa ed efficace sintesi sulla genesi culturale della disciplina e sulle interrelazioni tra urbanistica e le altre discipline, ai cui estremi vi sarebbero la concezione dell'«urbanista interprete» e dell'«urbanista demiurgo».

<sup>272</sup> Come erroneamente si tende a pensare: urbanistica per progetti e urbanistica consensuale, infatti, non sono locuzioni perfettamente sovrapponibili. Del resto, riservandosi di ritornare sul punto nel prosieguo, è sufficiente notare come già l'archetipo dell'urbanistica per piani nel nostro ordinamento, ovvero la legge n. 1150/1942, nel suo disegno originario, prevedesse modalità sostanzialmente consensuali di esercizio delle potestà pianificatorie: si consideri, a mo' di esempio, quanto disposto dall'articolo 28 della medesima legge, in base al quale: «approvato il piano particolareggiato, il podestà ha facoltà di invitare i proprietari di aree fabbricabili esistenti nei singoli isolati [...] a presentare entro un congruo termine, un progetto di lottizzazione tra loro concordato, che assicuri la razionale utilizzazione delle aree stesse [...]. Il progetto di lottizzazione [...] è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro trenta giorni dalla notifica, se l'accettino». Il che dimostra come persino un legislatore di chiara impronta autoritaria come quello del 1942, non ha potuto espungere dalla dimensione giuridica dell'urbanistica riferimenti diretti alla possibilità di utilizzare schemi pianificatori di portata ed impianto consensualistico; anche perché, sia detto non per inciso, tutto ciò corrispondeva ad una prassi innegabilmente orientata in questo senso: su tali aspetti, si legga V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., spec. 33 ss.

<sup>273</sup> Così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3375. L'a. rileva, inoltre, come tra gli esempi di urbanistica per progetti *ante litteram* vi sono gli «interventi su città determinate, disposti attraverso leggi speciali. L'episodio più noto è il risanamento di Napoli a seguito dell'epidemia di colera. [...]. Oltre al risanamento di Napoli, la storia ricorda il trasferimento della capitale, prima a Firenze, poi a Roma; poi, più tardi, il risanamento di Porto Marghera, e del quartiere S. Berillo a Catania, fino ad arrivare, con differenze importanti ma che non intaccano la logica sostanziale dell'intervento, alle diverse leggi per Roma capitale. In questi interventi si realizza, rispetto a ciò che con terminologia moderna definiremmo la gestione ordinaria dell'urbanistica, una gestione straordinaria, fatta di leggi speciali che destinano alla realizzazione degli interventi risorse finanziarie ingenti ed al tempo stesso, con l'altra mano, dispongono deroghe alla legislazione ordinaria in funzione acceleratoria. [...]. Le due strategie di intervento - ordinaria l'una, straordinaria l'altra - vivono e tutt'ora convivono. L'una si identifica in quella che ho chiamato urbanistica 'per piani'; l'altra in quella che, scegliendo tra una varietà di denominazioni, chiamerei l'urbanistica 'per progetti'. Non deve fuorviare, peraltro, il fatto che i primi casi di urbanistica per progetti fossero adottati direttamente con legge - emblematica in questo senso è la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, «Pel risanamento della città di Napoli -», mentre oggi la tendenza è evidentemente mutata, come attestano i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) previsti, in via sperimentale, con decreto del Ministro dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998. Si tratta, infatti, di un fenomeno molto articolato e complesso, ma allo stesso tempo sostanzialmente giustificabile alla luce dell'evoluzione storica che ha accompagnato il sistema delle fonti, il ruolo e l'utilizzo che di ogni fonte viene fatto in relazione agli obiettivi di politica del diritto perseguiti, il rapporto tra le fonti e la dimensione degli interessi, nonché in ordine alla stessa ammissibilità delle leggi-provvedimento nel nostro ordinamento e via dicendo. Nell'impossibilità di indugiare oltre su una problematica che esula - come si può facilmente comprendere - dal perimetro dell'indagine, pur riservandosi di ritornare sull'argomento con brevi cenni al termine della trattazione, si rimanda allo studio monografico compiuto da S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione*

Sulla dimensione giuridica dell'urbanistica per progetti, si avrà modo di tornare più avanti, anche se non può essere questa la sede per occuparsi in modo specifico e dettagliato dell'intenso e fecondo dibattito che, nell'ambito della scienza urbanistica, investe la distinzione tra la nozione di piano e quella di progetto<sup>274</sup>. Ciò che preme mettere in evidenza fin da ora è un elemento che assume un notevole rilievo nell'economia dell'indagine.

La libertà delle forme che sembra qualificare sul versante giuridico l'urbanistica per progetti non è altro che una delle conseguenze dell'«agitarsi» come pure del reciproco intrecciarsi - nel percorso storico-evolutivo del diritto del governo del territorio nelle sue interazioni con la scienza urbanistica e, più in generale, con *magna pars* del pensiero occidentale - di due «figure» prevalenti, intese come «forme del pensiero o, all'estremo opposto e a un livello apparentemente meno astratto, forme delle città» e del territorio: la figura della «continuità» e la figura del «frammento»<sup>275</sup>.

«La figura della continuità [...] pervade di sé tutta la storia della città negli ultimi quattro secoli. Essa diviene cattura dell'infinito nel XVIII secolo, regolarità e trasparenza nel XVIII, articolazione e gerarchia nel XIX secolo. Nella sua lunga storia essa incrocia e riconduce a sé altre figure passando senza contraddizioni e arricchendosi attraverso manierismo, barocco, neoclassicismo, romanticismo ed eclettismo ed è inutile dire che riesce a fare ciò perché è allo stesso tempo figura dello spazio urbano e dello spazio sociale. [...]. Nella sua progressiva conquista della cultura occidentale la figura della continuità trova peraltro molte resistenze. La società moderna non riuscirà mai a costituirsi come spazio prospettico regolare e infinitamente trasparente, come *panopticom*»<sup>276</sup>.

Viceversa, «il XX secolo è pervaso dalla figura del frammento, una figura opposta alla continuità [...]. Come la figura della continuità ha costruito l'immagine e l'estetica di uno spazio urbano regolare, isotropo e infinito, universale perché

---

*per legge*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*, ove oltre ad approfonditi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali sono raccolti e commentati i casi più significativi di leggi-provvedimento; inoltre, sul problema dell'ammissibilità delle leggi-provvedimento, si cfr. da ultimo G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 319 ss.; sule tema, comunque, rimane imprescindibile, inoltre, la lettura di C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968. Si tratta, per di più, di un fenomeno che, lungi dall'essersi esaurito, tende a manifestarsi ancora oggi, per quanto con forme e finalità sicuramente più ampie di quelle riconducibili alla sola dimensione urbanistica: si pensi, in questo senso, ai diversi interventi per Roma capitale, per la salvaguardia di Venezia, per il Giubileo, nonché per i mondiali di calcio del 1990. Anche se, come acutamente osservato da E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit., 8 (nt. 14), «tale fenomeno appare in realtà espressione della volontà di governare dal centro fenomeni territoriali [...]».

<sup>274</sup> Si cfr. *infra* cap. III, § 1. Non è possibile neppure accennare alla sterminata bibliografia che si rinviene sulla distinzione tra piano e progetto, in particolare, nella letteratura urbanistica. Ci si limita, perciò, a rinviare ad alcuni recenti contributi della scienza urbanistica: si cfr. di recente A. BOATTI, *L'urbanistica tra piano e progetto*, Milano, Franco Angeli, 2001; mentre nella dottrina giuridica, per tutti, si v. R. LA BARBERA, *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, cit., *passim*, ove si trovano ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>275</sup> Sulle figure della «continuità» e del «frammento» e sulla loro incidenza sulla cultura urbanistica moderna e contemporanea, si leggano le pagine di B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., 12 ss., da cui sono tratti i passi riportati nel testo, compresi quelli che seguono. In generale, però, sui desideri e sulle ossessioni fondative tipiche del «mestiere» dell'urbanista-*augure*, si v. le riflessioni di P.L. CERVELLATI, *Il fondatore di città*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 527 ss.

<sup>276</sup> Così B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., 12.

depurato di ogni carattere contingente [...], la figura del frammento riporta a una concezione topologica dello spazio, allo spessore della differenza e della specificità dei luoghi [...], la figura del frammento ha costruito l'idea di una politica processuale e incrementalista della costruzione e modificazione delle città e del territorio, una politica fatta di interventi frammentari, di sottrazioni e aggiunte cumulative [...]]<sup>277</sup>.

Ambedue queste «figure» hanno influenzato e continuano ancora oggi a condizionare fortemente il modo di concepire, anche sul versante giuridico, il governo del territorio.

In altri termini, il binomio «continuità-frammento» - o, meglio, tanto il confronto-conflitto immanente che ne deriva, quanto la ricerca, non sempre consapevole, di forme di composizione tra due estremi non riducibili ad unità - sembra porsi come uno degli schemi interpretativi astrattamente concepibili attraverso cui leggere l'intricata trama della vicenda urbanistica in un'ottica evolutiva.

Si tratta, come si può facilmente immaginare, di un aspetto sul quale non è possibile indugiare oltre e che, quindi, può essere solo sfiorato in questa sede. Allo stesso tempo, però, rappresenta un ulteriore elemento da collocare sullo sfondo dell'indagine che si sta conducendo, dal momento che restituisce una delle chiavi di volta per tentare di alzare almeno un velo sulle ambiguità e sulle contraddizioni che, da un punto di vista sostanziale, hanno caratterizzato e seguitano ancora a caratterizzare il governo del territorio ed il suo diritto nell'attuale contesto storico.

Del resto, non occorre essere dotati di particolare inventiva per scorgere nel «solco» segnato, rispettivamente, dalla figura della continuità e da quella del frammento, lo spartiacque che separa, su un piano rigorosamente speculativo, l'urbanistica per piani dall'urbanistica per progetti: l'una *dichiaratamente* razionalista ed ordinatrice nei fini, gerarchica nei modi, totalizzante nelle forme<sup>278</sup>, rigida nei contenuti ed onnicomprensiva quanto ad ambito spaziale e temporale di coerenza delle relative prescrizioni<sup>279</sup>; l'altra - viceversa - *volutamente* a-sistematica e disarmonica, fluida, frammentaria, flessibile e sostanzialmente asimmetrica rispetto ai caratteri strutturali e funzionali della prima<sup>280</sup>.

Nondimeno, agli occhi dell'interprete, entrambe si presentano come altrettante «risposte» fornite da parte dei pubblici poteri al bisogno di regolare e governare - con tutto ciò che ne consegue - il territorio, a fronte delle trasformazioni indotte dai

---

<sup>277</sup> Ancora, B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., 12

<sup>278</sup> Paradigmatico di ciò è l'articolo 4 della legge n. 1150/1942, laddove sancisce, apparentemente senza lasciare adito a dubbi di sorta, che «la disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori comunali [...]]» (corsivo mio).

<sup>279</sup> Sono, ancora una volta, alcune disposizioni della legge n. 1150/1942 a rendere tutto questo oltre modo palese: l'articolo 7, comma 1 (come modificato dalla legge 19 novembre 1968, n. 1187), infatti, stabilisce che «il piano regolatore generale deve considerare la *totalità del territorio comunale*» (corsivo mio); mentre l'articolo 11, comma 1, prescrive che «il piano regolatore generale del comune ha vigore a *tempo indeterminato*» (corsivo mio).

<sup>280</sup> E' ancora V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3376, a evidenziare come nell'urbanistica per progetti «due aspetti sembrano dominare: l'abbandono di una strategia di lettura del sistema in chiave onnirazionale, e l'accettazione generalizzata del cosiddetto partenariato, l'andare insieme di operatori pubblici e privati».

processi di industrializzazione ed inurbamento<sup>281</sup>, prima, di ricostruzione *post*-bellica e di sostegno ad uno sviluppo economico e sociale via via più vorticoso<sup>282</sup>, poi, passando per le problematiche della crisi abitativa, del recupero e della riqualificazione urbana, fino ad arrivare, rimanendo ancorati alla prospettiva che qui ci occupa, ai più recenti fenomeni di de-industrializzazione e delocalizzazione generati, in parte, dall'azione delle dinamiche *glo-cal* e dalle esigenze legate alla necessità di rendere competitivo ogni singolo sistema territoriale<sup>283</sup>.

La convivenza tra le due strategie di intervento sul territorio, come è stato opportunamente osservato, «[...] non è idilliaca»<sup>284</sup>.

Se, infatti, «uscire dal diritto fondiario della collettività medievale, entrare nel moderno diritto borghese ha voluto dire accettare (anche) la continua suddivisibilità dei suoli e l'infinita mobilità delle persone e delle merci nello spazio fisico, economico e sociale»<sup>285</sup>, si comprende, allora, perché della convivenza tra urbanistica per piani ed urbanistica per progetti non sia corretto fornire una lettura esclusivamente in chiave di regola-eccezione, quasi che l'intero percorso della seconda non possa essere descritto in altro modo se non come reazione alle inadeguatezze della prima: tanto più che limitarsi a concepirle in ontologica dissociazione rischia di rendere impenetrabile l'esatta comprensione del «gioco» delle reciproche interrelazioni tra i due *modus operandi* della disciplina giuridica dell'urbanistica.

La realtà è molto più complessa ed articolata di quanto anche a prima vista non appaia.

L'urbanistica per progetti, infatti, non «nasce» dove «finisce» l'urbanistica per piani, come talvolta sembra potersi cogliere in qualche passaggio della letteratura giuridica. Il «progetto», in altri termini, non può essere rappresentato in termini meramente antitetici al «piano» e, cioè, come manifestazione, fisica e giuridica, di

---

<sup>281</sup> Il cui eco emerge chiaramente nel testo dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 1150/1942, ove si enucleano tra le finalità della disciplina dell'attività urbanistica proprio quella «di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo». Da notare, peraltro, che questo corrispondeva, in parte, alla politica «ruralista» del regime fascista. In tema, si leggano le considerazioni svolte da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 34 spec. nota 83, il quale si richiama allo studio di R. DE FELICE, *Gli anni del consenso*, Torino, Einaudi, 1974.

<sup>282</sup> E qui la mente corre, a mo' di esempio, al piano di ricostruzione, previsto dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402, da un lato, ed al piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale di cui alla legge 29 luglio 1957, n. 634, dall'altro.

<sup>283</sup> Su cui si rimanda a quanto evidenziato *supra* cap. I, § 1.2.

<sup>284</sup> Così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3337.

<sup>285</sup> Così B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., 15 (espressione tra parentesi tonde mia), il quale soggiunge «l'idea di infinita suddivisibilità dei terreni è all'origine [...] della rivendicazione borghese sulla proprietà dei suoli e sul loro mercato. Sul carattere continuo, isotropo, infinitamente suddivisibile della città borghese si è molto insistito, meno sul fatto che questo si opponeva al carattere indivisibile, anche solo simbolicamente, del diritto proprietario del signore, degli usi civici e dei diritti comuni della collettività medievale». Sebbene l'esperienza giuridica medievale fosse obiettivamente più articolata di come la *vulgata comune* tende a presentarla, come ha dimostrato P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, Cedam, 1968, *passim*; dello stesso a. si leggano però anche ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, Esi, 2006; ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.

una volontà che, per rispondere ad esigenze ed a bisogni che gli strumenti di pianificazione non riescono autonomamente a soddisfare, si astrae completamente dal contesto territoriale più generale nel quale tali interventi si vanno a collocare<sup>286</sup>. Né può fuorviare il fatto che nella concreta definizione normativa dei caratteri, organizzativi e procedurali, degli istituti dell'urbanistica per progetti la tendenza sia quella di mutuare schemi e paradigmi propri della disciplina delle opere e dei lavori pubblici<sup>287</sup>.

Ad avviso di chi scrive, infatti, il primo elemento di differenziazione sembra risiedere nella diversa attitudine funzionale, cui si collega una differente configurazione strutturale. Il che vale a dire che urbanistica per piani ed urbanistica per progetti non costituiscono tanto risposte disomogenee date ai medesimi problemi di ordine generale, quanto piuttosto strategie di intervento sul territorio che corrispondono a logiche e perseguono finalità profondamente diversificate true, intervenire sullo stesso secondo una scala territoriale più ampia di quanto non avvenga con la costruzione di una singola opera pubblica è un'attività complessa che prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza ed implica il governo dei processi e delle evoluzioni.

Ebbene, almeno in astratto, solamente attraverso l'urbanistica per piani tutto ciò sembra potersi pienamente realizzare<sup>288</sup>.

Nel caso dell'urbanistica per progetti, invece, il tratto dominante è un altro ed è rappresentato dall'«immediatezza» temporale degli interessi da soddisfare - almeno dal lato degli interessi che premono per ricevere soddisfazione - dalla contemporanea «specificità» (ma non «settorialità») degli obiettivi da perseguire, cui corrisponde, in via strumentale, la delimitazione del perimetro spaziale

---

<sup>286</sup> Ciò è particolarmente evidente, ad esempio, nel caso dei programmi integrati di intervento previsti dall'articolo 16 della legge n 179/1992, i quali «[...] non mirano unicamente al risanamento o la recupero di contesti urbanistico-edilizi e/o all'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale, bensì a più *ambiziosi obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani*, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante *un insieme coordinato di interventi e risorse*, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere di urbanizzazione e la dotazione degli standard, che ai sensi dell'articolo 16, comma 2, possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare a nuova edificazione»: così Tar Puglia, sez. II, 18 giugno 1999, n. 417, in *Tar*, 1999, I, 3598 (corsivo mio).

<sup>287</sup> Tendenza, questa, che era già percepibile nella legge n. 2892/1885, come dimostrava, per esempio, il combinato disposto degli articoli: 1, comma 1, in base al quale «sono dichiarate di pubblica utilità tutte le opere necessarie al risanamento della città di Napoli, giusta il piano che, in seguito a proposta del municipio, sarà approvato con decreto del Presidente della Repubblica»; 13, comma 1, che stabilisce che «nel piano [...] sarà determinata l'area di zone, laterali alle nuove strade, che il municipio potrà espropriare per pubblica utilità»; nonché 2 e seguenti ove si definiscono gli aspetti economico-finanziari del complesso degli interventi. Sul punto, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3376 s., osserva come l'urbanistica per progetti «mutua, nei regimi applicativi, taluni aspetti del sistema delle opere pubbliche [...] un ordinamento tradizionalmente retto da regole proprie, per certi aspetti opposte: la stessa locuzione 'grande 'urbanistica' evoca *les grandes travaux*».

<sup>288</sup> Ciò che rileva qui, in effetti, non è tanto il sistema pianificatorio per come si è venuto storicamente a delineare nel nostro ordinamento, quanto piuttosto - almeno in astratto - la scelta per un modello d'azione implicitamente fondato su di un «[...] metodo che, in base alle risorse disponibili, indica i criteri, i tempi, i mezzi finanziari necessari all'efficace svolgimento di una certa attività proiettata nel futuro, in vista del perseguimento di determinati obiettivi, e che comprende altresì la valutazione dei risultati conseguiti»: così P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, cit., 1.

dell'intervento, la scelta in ordine alle tipologie degli interventi da realizzare, la definizione della cornice economico-finanziaria, la costituzione di forme di partenariato pubblico-privato e via dicendo<sup>289</sup>. Ecco perché, tra l'altro, gli istituti espressione di questa - oggigiorno, tipicamente, rappresentati dai programmi complessi - assumono contorni sfuggenti ed ambivalenti che, idealmente, li collocano quasi a metà strada tra gli strumenti di pianificazione ed il sistema delle opere pubbliche.

Alla luce delle premesse di fondo cui si è accennato, se dal piano teorico si passa a quello storico-evolutivo - e, dunque, a quello involgente gli istituti nel loro divenire -, si può notare come la tendenziale prevalenza dell'una piuttosto che dell'altra, in un dato momento storico ed in un determinato contesto geografico, si presenti come il riflesso della necessità di corrispondere a bisogni essenzialmente asimmetrici. Bisogni asimmetrici che, derivando innanzitutto dalla «complessità infinita e dalla mobilità incalzante della vita sociale ed economica»<sup>290</sup>, solo in parte potevano (e possono) essere soddisfatti dall'urbanistica per piani per come si è venuta concretamente a configurare a far dalla legge n. 1150/1942, a cagione, in particolare, della sua visione rigida, totalizzante ed a-temporale del governo delle dinamiche territoriali.

Parimenti, si comprende come, rimanendo ancorati ad un'analisi di natura prettamente giuridica, il *discrimen* tra urbanistica per piani ed urbanistica per progetti non vada ricercato nella fissità di forme e di modelli a-storicizzati, ma, all'opposto, immerso nella temporalità delle scelte di politica del diritto compiute dai legislatori che si sono succeduti, talvolta vivificate, più spesso anticipate, nell'«officina» della prassi, delle applicazioni giurisprudenziali e delle ricostruzioni della dottrina.

Sicché, il limite - se di limite si tratta - dell'impostazione che concepisce l'urbanistica per progetti come eccezione, più o meno tollerabile, al regime ordinario dell'urbanistica per piani diviene, nella prospettiva data, quello di considerare il piano come lo strumento unico ed esclusivo di attuazione della disciplina urbanistica. Il che, se poteva (forse) giustificarsi in relazione alla concezione

---

<sup>289</sup> A dimostrazione di ciò si considerino le due ipotesi, lontanissime nel tempo, a cui si è fatto cenno in precedenza: la legge n. 2892/1885, sul risanamento della città di Napoli e i prusst, previsti dal decreto ministeriale 8 ottobre 1998. Nel primo caso, infatti, il fine è quello di provvedere, in particolare, al risanamento di vaste aree della città di Napoli, flagellata da una forte epidemia di colera; nel secondo, invece, è quello di «[...] di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno»: in questo caso, inoltre, gli obiettivi specifici sono fissati dagli articoli 2 e 3 del bando allegato al decreto ministeriale in oggetto e, tra questi, merita una menzione «[...] la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento e il benessere della collettività» (articolo 2, comma 1, lett. a, del bando). Ancora, entrambe le ipotesi si caratterizzano per una notevole fluidità procedimentale e per una forte integrazione quanto a tipi di intervento, soggetti partecipanti e finanziamenti previsti. Infine, ambedue si riferiscono ad ambiti territoriali variabili o, comunque, non predeterminati.

<sup>290</sup> Prendendo in prestito - non a caso - una formula utilizzata da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, cit., 158.

tradizionale dell'urbanistica per piani *ex lege* del 1942 come disciplina preordinata all'ordinato assetto del territorio, appare ora fortemente messo in discussione dall'inerenza di questa al governo del territorio, inteso - lo si è visto - come «politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa»<sup>291</sup>.

Del resto - per quanto semplicistico possa apparire come ragionamento - quello della pianificazione globale del territorio *ex lege* n. 1150/1942 non è un principio che possa ritenersi, per così dire, sovra-ordinato o costituzionalizzato, con la conseguenza che il legislatore ordinario non ha mai incontrato, né incontra oggi, limiti cogenti ed insuperabili all'atto di introdurre in sede ordinamentale strumenti ed istituti espressione dell'urbanistica per progetti. Il che vale a dire che qualificare questi alla stregua di semplici deroghe al regime pianificatorio ordinario è un esercizio prettamente conoscitivo, al più interpretativo, che presuppone però l'adesione ad un determinato disegno di politica del diritto, più o meno condivisibile, ma che non sembra ritrovare alcuna corrispondenza già sul piano del sistema delle fonti del diritto<sup>292</sup>.

Da un punto vista storico-giuridico, pertanto, i dati rilevanti sono essenzialmente due, pur se fortemente interconnessi sul piano sostanziale.

Il primo è rappresentato, come si è visto, dalla convivenza «forzosa» tra urbanistica per piani e urbanistica per progetti<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Si v. *supra* cap. I, § 2.

<sup>292</sup> Né, a quanto risulta, sembra che la Corte costituzionale lo abbia mai enunciato esplicitamente: del resto, anche in tempi ormai risalenti (dove sicuramente più forte doveva apparire l'eco «culturale» della legge n. 1150/1942), la Corte non si è mai spinta così in là da costituzionalizzare i principi ispiratori della normativa del 1942. Ad esempio, nella celebre sentenza Corte cost., 6 luglio 1972, n. 141, la Corte, intervenendo sulla nozione e sul perimetro della materia urbanistica, afferma che si tratta di «un'attività che concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati», [...] delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50/1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica. L'ambito dell'urbanistica, d'altronde, nella disciplina legislativa, non ha subito nel tempo sostanziali modifiche. In particolare, non è stato ampliato, a tal segno che in esso possa rientrare l'assetto dell'intero territorio e quindi dell'ambiente in generale. Anzi, secondo recenti leggi (dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, alla legge 6 agosto 1967, n. 765 e alla legge 19 novembre 1968, n. 1187) si è tenuta distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio». Anche per la Corte, pertanto, una cosa sembra essere l'urbanistica come materia, un cosa gli strumenti di pianificazione, attraverso i quali si esercitano le potestà urbanistiche in senso proprio.

<sup>293</sup> Come dimostra, tra l'altro, la «stagione» urbanistica che stiamo vivendo, nella misura in cui la più volte rilevata «crisi» del piano, in concreto, tende a tradursi in una «fuga» dallo stesso per quanto riguarda i profili specificatamente attuativi, senza che, almeno in termini positivi, tutto questo si sia tradotto in un effettivo e generalizzato «ripiegamento» degli strumenti di pianificazione. La riprova di ciò, del resto, è rappresentata dalla proliferazione di legislazioni regionali in materia del governo del territorio, dove uno dei tratti unificanti, da questo punto di vista, è rappresentato sì dal progressivo superamento del modello di pianificazione comunale delineato dalla legge n. 1150/1942, ma non dal suo depotenziamento. Anzi, come si vedrà meglio in seguito, la scelta - almeno nelle intenzioni - sembra essere proprio quella di correggere le distorsioni teoriche e le storture applicative del paradigma normativo disegnato dal legislatore del 1942. Sul punto, si v. *amplius*, cap. IV, § 5.3.

Il secondo, invece, dal conflitto tra i due *modus operandi* della disciplina urbanistica, come effetto della maggiore o minore intensità con la quale certi bisogni - di natura primariamente economica e sociale - si manifestano, pretendendo entro un orizzonte temporale circoscritto una qualche forma di realizzazione a proiezione territoriale<sup>294</sup>.

Di conseguenza, ciò che è mutato nel tempo, almeno sul piano giuridico, non sono state altro che le concrete modalità di composizione di un siffatto conflitto, nell'ottica di contenere il più possibile gli effetti potenzialmente distorsivi derivanti dall'intreccio di «processi» d'intervento sul territorio tanto diversi.

Oggi il «pendolo» sembra tendere inequivocabilmente verso l'urbanistica per progetti. E questo come conseguenza, da un lato, della «crisi d'identità» che ha investito l'urbanistica per piani nella sua configurazione giuridica tradizionale, dall'altro, dell'intensificarsi degli scambi e dei traffici nel quadro dell'economia globale, nonché dell'estrema dinamicità e vitalità - che, in taluni casi, grazie agli strumenti offerti dai sistemi di comunicazione informatici, si traduce in una quasi istantaneità - degli stessi a fronte, innanzitutto, dell'azione congiunta delle dinamiche *glo-cal*.

2. *Pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo economico nella normativa nazionale a far data dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150: la costruzione di un sistema e le ragioni di un insuccesso tra fattori strutturali e necessario contemperamento con interessi «differenziati», «qualificati» e «confliggenti»*

Tralasciando un esame puntuale delle fasi intermedie che hanno segnato, caratterizzato e preceduto l'approvazione della legge n. 1150/1942<sup>295</sup>, è proprio da

---

<sup>294</sup> Sul punto, sia consentita una breve digressione dal tema principale. E' chiaro come, ragionando in termini astratti e con una notevole dose di fantasia si potrebbe arrivare ad immaginare (e forse giustificare) un governo del territorio ed ancor di più una disciplina urbanistica senza «pianificazione» e, dunque, interamente attuabili per mezzo di istituti riconducibili a quella che la scienza giuridica ha definito come urbanistica per progetti. In questo modo, però, non solo si fuoriesce dalla linea evolutiva perseguita tenacemente dall'ordinamento in materia, nonché dalle sue possibili prospettive *rebus sic stantibus*, ma si entra in un campo esterno all'«orlo» della dimensione giuridica del governo del territorio, in grado di attivare processi speculativi che rincorrono ed evocano teorizzazioni, di natura tanto spirituale quanto tecnica, che rischiano di sovrapporre al «reale» ciò che invece è solo «ideale», o anche solo «futuribile»: sul punto, si leggano le considerazioni espresse da M.S. GIANNINI, *Futurologia e diritto*, (ora in *Scritti. 1970-1976*, cit., 295 ss. Del resto, già F. MERUSI, *Discorso generale sull'urbanistica*, in AA.VV. (a cura di), in *Urbanistica. Aspetti civilistici, amministrativi e penali*, Padova, Cedam, 1985, 433, aveva evidenziato come «[...] l'urbanistica è una materia a 360 gradi che, se abilmente manipolata, può riempire tutto lo scibile umano o buona parte di esso. Non solo è difficile farne una sintesi, ma fors'anche poco utile perché alla fine si ridurrebbe ad un puro e semplice elenco di cose e di problemi. Più interessante è la ricerca di un metodo con cui avvicinarsi all'urbanistica di una chiave per ripercorrere sistematicamente una tematica così ampia e differenziata, dove spesso si sentono cose così diverse che, riflettendo, si ha il dubbio che, poste da un altro angolo di visuale, siano tutte vere, pur essendo contrarie. Perché questo accade? Perché nell'ambito dell'urbanistica c'è un duplice tipo di tendenze: da un lato quella di partire in una certa misura per la tangente e di prospettare delle soluzioni ideali, delle repubbliche immaginarie, e dall'altro lato quella di perdersi nella minuzia dei singoli, a volte minuti, problemi».

<sup>295</sup> Sugli strumenti giuridici utilizzati nel corso del diciannovesimo secolo per disciplinare l'assetto delle città - di cui i piani regolatori edilizi, i piani di ampliamento previsti dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 ed i



questa che bisogna prendere le mosse al fine di identificare il momento «fondativo» e l'archetipo stesso dell'urbanistica per piani nella sua configurazione odierna<sup>296</sup>.

Con la legge n. 1150/1942<sup>297</sup>, infatti, si è provveduto a costruire un vero e proprio *sistema* di pianificazione territoriale ed urbanistica imperniato su una pluralità di livelli pianificatori gerarchicamente ordinati tra loro<sup>298</sup>. Nella prospettiva del legislatore del 1942, in particolare, l'assetto del territorio diviene così «*la risultante di un sistema pianificatorio piramidale che partendo da un impulso centralistico va specificandosi e concretizzandosi progressivamente in un processo discendente: (è) la nota immagine della pianificazione 'a cascata'*»<sup>299</sup>.

---

regolamenti edilizi rappresentano l'esempio più rilevante - si v. R. LA BARBERA, *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, cit., 2 ss. e 14 ss.; sulle ragioni dell'insufficienza della legge del 1865, nonché sui tentativi precedenti al 1942 di addivenire all'approvazione di una legge urbanistica generale, si rinvia a P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 7 ss.

<sup>296</sup> Questo, invero, non perché l'esperienza giuridica precedente non sia rilevante: tuttavia, è intuitivo come, al di là delle corrispondenze e dei tratti comuni, la legge del 1942 abbia rappresentato una cesura netta, sotto molteplici profili, rispetto al passato: significativa, da questo punto di vista, è la vicenda del regolamento edilizio comunale, centrale nella stagione urbanistica precedente all'entrata in vigore della legge n. 1150/1942, via via sempre più residuale successivamente a tale data. Sul punto, osserva P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, cit., 657 ss., che «[...] il diritto urbanistico è un diritto intrinsecamente, essenzialmente discriminatorio. È forse la più rilevante delle sue caratteristiche, quella che ne giustifica la stessa autonomia scientifica: non si può governare il territorio dando ad ogni sua parte la stessa destinazione, ad ogni proprietario la stessa percentuale di vantaggi e di svantaggi; fare urbanistica vuol dire necessariamente differenziare e quindi, con riguardo alle situazioni proprietarie, discriminare», sicché «è questa in fondo la ragione del prevalere del piano regolatore sul regolamento edilizio, strumento intrinsecamente inadeguato proprio perché inidoneo a trattare in modo diseguale le varie fattispecie descritte dalle sue norme». Sul regolamento edilizio comunale, si v. M. ANNUNZIATA, *Brevi note sulla compatibilità dei regolamenti edilizi comunali con la successiva legislazione urbanistica*, in *Giur. it.*, 1999, 262 ss.; N. ASSINI, P. MANTINI, *Il regolamento edilizio comunale. Profili giuridici e amministrativi*, Rimini, Maggioli, 1991; C. BELLOLI, *Il regolamento edilizio comunale*, Milano, Giuffrè, 1998; M. CARABBA, *Regolamenti comunali edilizi e limitazioni alle posizioni giuridiche soggettive dei privati*, in *Foro amm.*, 1962, I, c. 1184 ss.; F. CINTIOLI, *Regolamenti edilizi comunali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2004, 58 ss.; G. DE CESARE, *Note storiche sui regolamenti edilizi comunali*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 129 ss.; L. MAZZAROLLI, *Regolamento edilizio*, in *Nss. dig. it.*, Torino, Utet, XV, 261 ss.; C. MONACO, *Testo unico e regolamenti edilizi*, Napoli, Esi, 2002; G. VIGNOCCHI, *Regolamenti edilizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1997, XIII, 62 ss.; nonché, da ultimo, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico ed edilizio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 75 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>297</sup> Per comprendere appieno lo «spirito» sotteso alla legge n. 1150/1942 è utile la lettura di V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1977, *passim*, soprattutto perché l'a. può essere annoverato tra i padri fondatori della legge urbanistica. Sul punto, si v. anche B. GIULIANI, *La nascita della legge urbanistica fondamentale del 1942, tra dibattito disciplinare e regime fascista*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 229 ss.

<sup>298</sup> Quella richiamata nel testo costituisce una formula che può dirsi sostanzialmente acquisita in sede dottrinale: tanto che ormai ricorre frequentemente nell'ambito della migliore manualistica, a tal fine si cfr., tra gli altri, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008, 33 ss.; A. CROSETTI, A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, Giappichelli, 2007, 20; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., spec. 58 s.

<sup>299</sup> Così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione del territorio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3338 (espressione tra parentesi mia), riprendendo affermazioni contenute in F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, cit., 41 ss. L'a., inoltre, coglie lo stretto legame tra l'articolazione del sistema pianificatorio proprio della legge urbanistica del 1942 ed «il clima storico-politico dell'epoca alla quale risale la legge, e in definitiva l'idea del diritto come ordine, e come ordine stabilito secondo una scala gerarchica; per un verso ricorda le dottrine di Kelsen; per altro verso, lega la gerarchia tra i piani ad un quadro istituzionale nel quale il potere amministrativo è a propria volta gerarchicamente ordinato».

Oltre al principio di gerarchia tra i piani, almeno rispetto ai fini che qui ci si propone, ulteriori principi fondativi della legge urbanistica possono essere identificati: nell'allocazione delle funzioni di pianificazione in capo a due livelli territoriali ben distinti, ovvero lo Stato (competente attraverso il Ministero dei lavori pubblici ad adottare i piani territoriali di coordinamento), nonché ad approvare il piani comunali e le loro varianti ed i comuni, cui compete l'adozione del piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di iniziativa tanto pubblica quanto privata<sup>300</sup>; nella sostanziale atemporalità della pianificazione; nell'utilizzo, nel quadro dei poteri di conformazione del territorio e della proprietà connaturati alla potestà urbanistica, della tecnica dello *zoning*<sup>301</sup>; nel principio generale secondo cui le opere

---

<sup>300</sup> Sui poteri comunali in materia urbanistica, si v. G. VESPERINI, *I poteri locali*, cit., II, 135 s. Sul punto, però, si leggano anche le considerazioni svolte, con riguardo ai diversi momenti storici, da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., rispettivamente, 7 ss., 176 ss. e 292 ss.; nonché, con riguardo all'assetto costituzionale risultante dalle modifiche del 2001, E. FERRARI, *I comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 125 ss.

<sup>301</sup> A tal punto «consustanziale» al piano è la tecnica dello *zoning* che, pur in difetto di una precisa enunciazione normativa, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 81 osserva: «quel che non dovrebbe mai mancare (e sino ad oggi non è mai mancato), perché connaturato alla stessa matrice razionalista del piano previsto dalla legge del 1942 (nella legge del 1865 sull'espropriazione era tutta un'altra cosa: era appunto una previsione di espropri), è la divisione in zone del territorio comunale. [...] peraltro, la concezione originaria era nel senso di una netta distinzione di funzioni e quindi di una pluralità di zone monofunzionali. Tale era infatti la teoria (elaborata da Le Corbusier e recepita dalla Carta d'Atene) che aveva ispirato la normativa e aveva portato il decreto sugli standard del 1968 a parlare di 'zone territoriali omogenee'. La constatazione dei gravi inconvenienti cui aveva dato luogo la monofunzionalità (quartieri dormitorio, pendolarismo, ambienti deserti e pericolosi fuori dalle ore d'ufficio, isolamento sociale) ha però indotto la prassi ad introdurre zone miste, che la giurisprudenza ha legittimato». Sulla tecnica dello *zoning*, anche per una ricostruzione più dettagliata delle prime esperienze negli Stati Uniti d'America, si v. nell'ambito della scienza urbanistica F. MANCUSO, *Le vicende dello Zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978. Significativa, in particolare, è la ricostruzione operata dell'a. circa le origini della zonizzazione nell'esperienza dei cosiddetti *laundry cases* (11 ss.): «Modesto, città a 85 miglia a est di San Francisco, che conta poco più di 20.000 abitanti. Come in molte altre città sulla costa occidentale degli Stati Uniti, e a differenza di quelle poste sulla costa dell'Atlantico, gli immigrati qui provengono dai paesi orientali, e soprattutto dalla Cina. Quello dei cinesi è il problema che maggiormente assilla la comunità e l'amministrazione municipale: la loro intromissione negli affari locali, la conduzione diretta e quasi esclusiva di alcune attività economiche, l'occupazione - per l'esercizio di queste attività o per esigenze di abitazione - di edifici e di aree nelle parti più centrali, ha raggiunto un livello che ai cittadini ben pensanti di Modesto sembra ormai insopportabile. Dopo aver tentato ogni sorta di espediente per impedirne non solo l'espansione ma la loro stessa sopravvivenza, sia a livello locale che facendo riferimento a provvedimenti di carattere governativo, l'amministrazione municipale di Modesto propone questa soluzione: perché non agire, invece che direttamente sui cinesi in quanto tali, sulle attività da loro esercitate e sugli edifici che queste occupano? E perché no, visto che quasi tutti i cinesi sono occupati nella conduzione di particolari attività, e cioè di lavanderie pubbliche - le cosiddette *laundry* - e che quasi tutte le lavanderie sono ubicate in una zona particolare della città? E che tali lavanderie sono i punti di raccolta di tutti i nuovi immigrati, e *laundry* è sinonimo di luogo di incontro dei cinesi in cerca di occupazione? Certo, si può sostenere che le lavanderie sono pericolose, possono incendiarsi, e poi producono scarichi puzzolenti; insomma, a ben guardare, costituiscono un vero pericolo per la città. Ecco allora l'idea, e la sua concreta attuazione: la città verrà divisa in due zone, e si dirà, con una ordinanza della polizia. Qualcuno pone il problema che la Corte Suprema possa dichiarare incostituzionale l'ordinanza della città, tenuto conto che le possibilità di intervento che la legge dello Stato affida all'amministrazione municipale sono molto limitate. Ma gli si fa subito osservare che non vi saranno opposizioni, visto che solo un anno prima la città di San Francisco ha fatto qualcosa di simile, ed è bastato motivare le proprie 'ordinances' sulla base dei principi di 'benessere' 'ordine pubblico' 'sicurezza della comunità' 'moralità' per non avere noie: è bastato scrivere che [...] la localizzazione incontrollata di lavanderie pubbliche, nelle quali vengono puliti abiti o altri articoli, è pericolosa e

pubbliche devono essere localizzate in conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e così via<sup>302</sup>.

Inutile sottolineare ancora come il modello di pianificazione delineato dal legislatore del 1942 non abbia ricevuto applicazione, se non in modo saltuario, parziale e (soprattutto) distorsivo rispetto al paradigma ideal-tipico di base<sup>303</sup>, costituendo (forse) uno dei casi più eclatanti di sostanziale ineffettività<sup>304</sup>, sul piano fattuale, di un intero sistema normativo<sup>305</sup>.

---

*dannosa per la salute e la sicurezza pubblica, è pregiudizievole per il benessere e il confort della comunità, e diminuisce il valore della proprietà in quei quartieri in cui tali lavanderie sono ubicate [...]'* perché la Corte Suprema non si opponesse alla chiusura e all'allontanamento di 300 lavanderie cinesi. La soluzione funziona. Ed ecco che le ordinanze che i *City Councils* di Modesto e di San Francisco emanano divengono il prototipo cui si richiameranno tutte le successive; e i commentatori di estrazione giuridica ne esalteranno la perfezione, per il fatto che esse riuniscono abilmente due principi legislativi in un unico atto: primo, dichiarando che l'uso di una certa attività è motivo di disturbo per la città, se esercitato al di fuori di una sua zona dove invece è permesso, e, secondo, che una tale violazione può essere perseguita a norma di legge. La città ottiene in definitiva il diritto di regolare *attività* e *usi* rispetto alle sue diverse parti, e la Corte Suprema della California stabilisce per la prima volta il principio giuridico dello *zoning*. Tant'è che dopo San Francisco e Modesto, moltissime città della California ne approfittano: come Sacramento, e Los Angeles, che incoraggiate dall'esperienza dei *'laundry cases'* emanano ordinanze che proibiscono di tutto: sale da ballo, noleggi di vetture a cavallo, macelli, *saloons*, piscine, tutto ciò che si presta a tradurre sul piano *dell'uso* e delle *attività* di carattere urbano, conflitti che invece sono inequivocabilmente di carattere razziale».

<sup>302</sup> In argomento, R. LA BARBERA, *Piani urbanistici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 4290 ss.; F.C. RAMPULLA, *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, in *Regioni*, 1978, 939 ss.; ma si v. anche P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 55 ss.; E.M. MARENGHI, *La pianificazione urbanistica dell'emergenza tra regime ordinario e regime speciale*, Padova, Cedam, 1988; nonché, di recente, G. SCIULLO, *La localizzazione delle infrastrutture*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 585 ss.

<sup>303</sup> Questo, a dire il vero, non solo per il ritardo - che pure, in diversi casi, si è protratto fino ai giorni nostri - accumulato dai comuni nell'adozione dei piani regolatori generali comunali *ex* articolo della legge n. 1150/1942, quanto piuttosto per la mancata attuazione del «vertice della piramide (piano territoriale di coordinamento) e (del)la sua base (piano particolareggiato di esecuzione), che è stata pressoché assoluta. Di piani territoriali di coordinamento, infatti, fino a che sono rimasti di competenza del Ministero (cioè i primi trent'anni di vigenza della legge urbanistica, non ne è stato approvato neppure uno; occorrerà attendere altri 10 anni per avere in Friuli-Venezia Giulia e in Umbria i primi piani regionali, con contenuto ed effetti peraltro parzialmente diversi. La questione non ha rilievo solo quantitativo, quindi, fattuale, ma anche giuridico. La legge assegnava al piano territoriale di coordinamento il compito di determinare previamente le linee dell'assetto territoriale d'area vasta e di individuare le grandi reti di comunicazione, di ambito ovviamente sovracomunale, così da costituire il necessario quadro di riferimento per chi doveva predisporre il piano comunale. [...] Sorte finale analoga, anche se per motivi del tutto diversi, ha avuto, all'estremo opposto della piramide, il piano particolareggiato di esecuzione. [...] In conclusione: quanto previsto dalla legge del 1942 in materia di pianificazione non solo non ha mai trovato applicazione ma è stato in concreto completamente sovvertito»: così P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 79 s.

<sup>304</sup> In generale, sulla nozione di effettività, si cfr. L. D'ANDREA, *Effettività*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 2118 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici, per il quale (2123) «[...] può osservarsi che il principio di effettività, riguardato tanto sotto il profilo 'metasistemico' quanto sotto il profilo 'intrasistemico' (che ovviamente concorrono ad una ricostruzione globale del fenomeno giuridico), esprime sinteticamente la dialettica tra forma giuridica e sfera effettuale che fonda e legittima ad un tempo gli ordinamenti contemporanei, incessantemente animando e plasmando il processo di positivizzazione dei principi inviolabili, secondo un dinamismo di tipo circolare».

<sup>305</sup> Si tratta di un'affermazione ricorrente a tal punto nell'ambito della dottrina giuridica dell'urbanistica italiana che è impossibile - e forse addirittura inutile - procedere ad una elencazione degli autori che l'hanno rilevata, enunciata o anche solo condivisa. Pertanto, nel prosieguo, ci si limiterà a richiamare, di volta in volta, gli autori e le opere maggiormente significative rispetto ai fini che qui ci si propone. Piuttosto, provando ad

Nel corso del tempo, peraltro, si è assistito ad un progressivo proliferare - tanto disordinato nei fini quanto disorganico nei contenuti - di strumenti di pianificazione di varia natura e genere<sup>306</sup>, che si sono via via sovrapposti e variamente intrecciati con l'impianto di base<sup>307</sup>. Tutti strumenti che, espressione della necessità di corrispondere a tipologie di bisogni eterogenei e spesso contingenti, da un lato, e della volontà di ovviare alle incongruenze ed alle carenze più evidenti della legge del 1942, dall'altro, si sono «faticosamente» integrati con questo, componendo nell'insieme un quadro frammentato e fortemente stratificato, privo di qualsivoglia logica unitaria e di difficile lettura già sul piano positivo.

In estrema sintesi, si può constatare come, nel lungo lasso di tempo che ci separa dall'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942, il legislatore statale - nel tentativo di porre rimedio alle maggiori incongruenze di questa - abbia fondamentalmente seguito due strade.

In primo luogo, è intervenuto direttamente sul testo della legge urbanistica, modificandone, integrandone e, talvolta, specificandone i contenuti, senza però mai riuscire a riformare interamente il tessuto normativo<sup>308</sup>.

---

alzare lo sguardo verso tematiche più generali, si può notare come l'ineffettività dell'archetipo normativo dell'urbanistica per piani - ovvero la legge del 1942 - costituisca, se non una delle prime, sicuramente una delle più rilevanti avvisaglie di un fenomeno o di una serie di fenomeni tra loro correlati molto ben sintetizzati dalle parole pronunciate da P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, cit., 254 s.: «oggi [...] il diritto e il giurista [...] vivono un momento di grossa incertezza in quanto percorso da un mutamento rapido e intenso [...] perché si sta delineando un nuovo paesaggio giuridico non ancora definito e anche difficilmente definibile. Ci stiamo allontanando sempre più dal paesaggio chiaro e semplice di ieri, troppo chiaro e semplice per poter rispecchiare fedelmente il sottostante assetto sociale in tutta la sua reale complessità. Gli idoli venerati della vecchia mitologia giuridica della modernità appaiono in buona parte infranti: statualità del diritto, legge, principio di rigidissima divisione dei poteri, gerarchia delle fonti. [...]. Lo Stato, indiscusso protagonista giuridico della modernità, si dimostra sempre più incapace di ordinare giuridicamente la società, e la legge sta lasciando il suo trascorso ruolo di strumento essenziale di produzione del diritto. [...]. Accanto ai diritti ufficiali concorrono diritti promananti da altre e molteplici fonti, ed è spesso la prassi il laboratorio virulento dove il nuovo diritto prende forma. Se fino a ieri il criterio determinante era quello della validità, ossia della corrispondenza a un modello generale autorevole (prevalentemente offerto dallo Stato, oggi sembra vincente quello dell'effettività, cioè della capacità che ha una regola o un istituto di essere concretamente osservato, applicato. E i confini tra fatto e diritto, così nitidamente segnati in un passato prossimo, si fanno labili, e l'approdo è una decisa fattualità del diritto».

<sup>306</sup> Qui la mente corre, ad esempio, al decreto legge 27 ottobre 1951, n. 1042, sul piano di ricostruzione; alla legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni, sul piano di zona per l'edilizia economica e popolare; al piano delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsto, la prima volta, dall'articolo 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634; al piano per gli insediamenti produttivi, di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865; e via dicendo. In argomento, nell'ambito della scienza giuridica, si v. i contributi di G. D'ANGELO, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, 119 ss.; G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 112 ss.; S. AMOROSINO, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari per una riflessione*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, I, 19 ss.

<sup>307</sup> Senza dire, ancora una volta, della perdita di coerenza del modello in conseguenza della contiguità della disciplina urbanistica con materie o settori di materie affini, con le quali v'è, fatalmente, parziale sovrapposizione; materie o complessi di materie che vanno dalla tutela dell'ambiente o dell'ecosistema, alla tutela del paesaggio, delle bellezze naturali, dei beni culturali. In argomento, tra gli altri, di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss.; ma si v. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, 159 ss.

<sup>308</sup> L'intervento più significativo sul *corpus* della legge n. 1150/1942 è stato sicuramente operato dalla legge n. 765/1967 (cd. legge ponte). Non vanno dimenticate, però, la legge 3 novembre 1952, n. 1902, sulle misure

In secondo luogo, in una prospettiva di ben più ampio spessore, si è preoccupato di dar vita ad una vasta gamma di strumenti di pianificazione, variamente configurati quanto a profili strutturali e funzionali. Si tratta, per la verità, di istituti che non sfuggono ad una certa «ibridazione» delle forme e dei contenuti. Almeno in via tendenziale, infatti, procedono di pari passo con il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica, nell'ambito del quale tendono a confluire<sup>309</sup>, ripetendo, inoltre, taluni caratteri tipici della pianificazione urbanistica generale ed attuativa<sup>310</sup>.

---

di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori; la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (cd. legge rampone, adottata alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 55/1968; nonché il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765/1967; la legge n. 10/1977. Non è, invece, possibile dar conto dei molteplici tentativi di addivenire ad una riforma complessiva dell'impianto complessivo della legge n. 1150/1942.

<sup>309</sup> Si pensi, in questa prospettiva, al piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge n. 865/1971, che può essere formato, previa autorizzazione della regione, solamente dai comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati, al fine di acquisire aree per insediamenti di carattere industriale, commerciale e turistico. Le aree da comprendere nel piano sono delimitate nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione vigenti. Inoltre, il piano approvato secondo le modalità stabilite dallo stesso articolo 27 ha efficacia per dieci anni ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge n. 1150/1942. Infine, le aree comprese nel piano approvato sono espropriate dai comuni o loro consorzi: il piano, infatti, ha valore di dichiarazione di pubblica utilità di tutte le trasformazioni urbanistiche in esso previste. In giurisprudenza, sul punto, si cfr. Cons. St., sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1307, secondo cui «il piano per insediamenti produttivi [...] appartiene alla categoria dei piani urbanistici funzionali di natura locale, aventi la finalità di rilanciare l'attività produttiva e di creare nuove opportunità di lavoro, offrendo alle imprese le aree occorrenti per i loro impianti ad un prezzo politico; pertanto tale piano è uno strumento eccezionale attraverso il quale si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario con il sacrificio del principio di eguaglianza, nonché del diritto di proprietà costituzionalmente tutelato, sacrificio che, ai sensi dell'art. 42, comma 3, cost., potrà essere imposto solo in nome di un interesse generale, la cui sussistenza dovrà formare di specifica istruttoria da parte del comune». Si v. anche, *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 2000, n. 5310, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2149 ss.; Cons. St., sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912, in *Riv. giur. edil.*, 1994, I, 115; Tar Calabria, 10 settembre 1991, n. 555, in *Riv. giur. edil.*, 1992, I, 669 ss.

<sup>310</sup> Come dimostra, il piano di zona per l'edilizia economica e popolare previsto dalla legge n. 167/1962, dove è «assai evidente lo sforzo della legge di perseguire le proprie specifiche finalità di provvista di alloggi di edilizia residenziale pubblica senza trascurare la necessità di coordinamento con il sistema della pianificazione generale, almeno di livello comunale. Anzitutto, l'art. 3, quarto comma della legge [...] presuppone - già in linea di principio - l'esistenza stessa di uno strumento urbanistico generale, poiché prevede - nell'ipotesi di sua assenza - la necessaria compilazione di un programma di fabbricazione. E le modifiche che l'art. 33, l. 22 ottobre 1971, n. 865 apporterà alla norma in esame sembrano sempre muoversi nella prospettiva di un saldo legame fra i due livelli, consentendo la formazione di un piano di zona pur in presenza di un p.r.g. solo adottato, ma stabilendo subito dopo che in tal caso di settore spiega efficacia vincolante in sede di approvazione del piano generale. Certo, non si può sottacere che quella impostazione non era del tutto priva di qualche ambiguità, e proprio con riferimento alla scelte di fondo inerenti il sistema di pianificazione gerarchica. Infatti, per un verso l'art. 9, primo comma, della l. n. 167/62 stabilisce che «i piani approvati hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della l. 17 agosto 1942, n. 1150», ribadendo così la subordinazione gerarchica dell'intervento di settore rispetto allo strumento urbanistico di livello generale'. Tuttavia, il quarto comma dell'art. 3 cit. sembra addirittura voler sovvertire quella impostazione, allorché stabilisce che «ove si manifesti l'esigenza di reperire in parte le aree per la formazione dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, o si renda comunque necessario apportare modifiche a questi ultimi, si può procedere con varianti agli stessi», precisando poi che «in tal caso il piano approvato

Allo stesso tempo, però, sfuggono ad un rigoroso inquadramento per griglie e modelli tipologici predefiniti, rivelando tratti affatto peculiari ed innovativi che, in parte, sembrano anticipare quelli propri dei più recenti programmi complessi: avvalorando così l'idea che, pur con tutte le cautele del caso, quella della relazione tra urbanistica per piani ed urbanistica per progetti non sia una problematica che possa essere affrontata, sul piano giuridico, attraverso cesure nette e rigide demarcazioni sul piano temporale.

In questa prospettiva, assume contorni particolarmente significativi il caso del piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 21 della legge n. 634/1957. Si tratta, infatti, di uno strumento di pianificazione variabile quanto ad estensione territoriale, di durata limitata nel tempo e diretto a favorire la realizzazione di nuove iniziative industriali nel mezzogiorno e così produrre diffusivi esterni. Non solo. Il piano viene redatto ed adottato da un consorzio di sviluppo industriale, costituito da una pluralità di soggetti pubblici, tra cui i comuni, le province e le camere di commercio, assicurando così il necessario collegamento tra i territori e le categorie produttive. Questi consorzi, in particolare, hanno il compito di «eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona, quali gli allacciamenti stradali e ferroviari, gli impianti di approvvigionamento di acqua e di energia per uso industriale e di illuminazione, e le fognature»<sup>311</sup>.

Quanto evidenziato sembra confermare quella commistione tra profili differenti, quasi ibridi (se giudicati con occhi «moderni»), che si è rilevata a proposito degli strumenti «speciali» introdotti dal legislatore nazionale nel corso del tempo. Da un lato, il piano delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale presenta taluni caratteri tipici dei piani previsti dalla legge urbanistica (ad esempio, il procedimento di formazione - analogo a quello previsto per i piani territoriali di coordinamento -, l'inclusione nell'ordine gerarchico del sistema di pianificazione con valore del piano territoriale di coordinamento, l'applicabilità delle misure di salvaguardia). Dall'altro, però, sembra precorrere in un certo senso i tempi, prefigurando i futuri sviluppi della normazione di fonte statale in materia con riguardo, in particolare, ai programmi complessi<sup>312</sup>.

---

a norma della presente legge *costituisce variante al piano regolatore*»: così, di recente, P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 63 s.

<sup>311</sup> Così l'articolo 28 della legge n. 634/1957 che ha previsto, per la prima volta, il piano delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale nell'ambito. F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 156, osserva che «da legge equiparava i predetti piani ai piani territoriali di coordinamento della legge urbanistica del 42'. Ma tale equiparazione non può essere presa alla lettera, attesa la atipicità degli stessi. Non si tratta infatti di piani di semplici direttive (come i p.t.c.), ma di strumenti urbanistici assistiti dalle misure di salvaguardia e preordinati (addirittura) all'espropriazione. Deve concludersi, quindi, che il legislatore, con l'anzidetto richiamo. Abbia voluto sostanzialmente sancire la sopraordinazione dei piani industriali agli strumenti urbanistici comunali e il conseguente obbligo per le amministrazioni comunali di adeguare questi ultimi ai primi». In argomento, si v. anche F. SPANTIGATI, *I piani urbanistici delle aree di sviluppo industriale*, in *Riv. giur. edil.*, 1963, II, 146 ss.; nonché, in una prospettiva più generale, G. CORSO, F. SALVIA, F. TERESI, *Aspetti urbanistici della nuova legge per il mezzogiorno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1497 ss.

<sup>312</sup> Si pensi, ad esempio, alla scelta di attribuire, sul piano organizzativo, la competenza della redazione e dell'adozione del piano delle aree e dei nuclei industriali ad un consorzio costituito *ad hoc* e partecipato da diversi soggetti pubblici. Scelta, questa, nella quale si potrebbe leggere, ad uno sguardo più attento, la volontà

Certo, nella maggior parte dei casi si tratta solo di mere assonanze: troppo differenti permangono i contesti e, soprattutto, i caratteri giuridici degli strumenti presi in esame per poter procedere ad un vero e proprio accostamento. Eppure, non si può che ribadire la necessità di rileggere il racconto urbanistico evitando di rappresentarne l'*iter* evolutivo secondo formule conoscitive e schemi interpretativi eccessivamente rigidi rispetto all'estrema vitalità di una realtà giuridica e fattuale assai dinamica.

Ripercorrere il lungo e tortuoso «cammino» della legislazione urbanistica di fonte statale, comunque, non rientra tra gli scopi dell'indagine, neppure tra quelli secondari. Viceversa, ciò che interessa maggiormente sottolineare in questa sede sono le ragioni che hanno determinato il sostanziale *default* del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica - nella sua rappresentazione positiva - in funzione di programmazione socio-economica.

L'«insuccesso» del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di programmazione socio-economica è da imputare ad una molteplicità di fattori. Volendo tentarne una sintesi, si può dire che ciò sia dipeso dal confronto serrato tra fattori strutturali, motivazioni contingenti, nonché dal necessario contemperamento con interessi qualificati, confliggenti e differenziati.

V'è un aspetto, peraltro, che non può essere sottaciuto: l'utilità del sistema di pianificazione del territorio nel suo complesso.

Valutare, in termini di utilità-inutilità, gli esiti cui ha condotto l'esperienza concreta dei processi di pianificazione è un esercizio che esula completamente dal perimetro e dalle finalità dell'indagine: obbligherebbe, infatti, ad adottare tecniche, metodologie e chiavi di lettura che pertengono ad altre branche del sapere scientifico.

A dispetto dei guasti talvolta prodotti e degli insuccessi maturati sul campo, non sembra corretto spingersi tanto in là nella giudizio critico nei confronti della pianificazione territoriale ed urbanistica sì da rappresentarla solamente in termini patologici, quasi come un male necessario subito, più che voluto, da un legislatore consapevole dei rischi e dei pericoli che si annidano, fatalmente, nel rapporto tra l'uomo ed il territorio e negli istinti, talvolta primordiali, che questa relazione sembra risvegliare.

Molto raramente, perciò, la scienza giuridica si è preoccupata di considerare, almeno in via di ipotesi, l'altra faccia della medaglia, ovvero gli innegabili successi raggiunti dalla pianificazione. Certo, si tratta di un percorso di ricostruzione e analisi che avrebbe richiesto non solo un approccio diverso al tema e metodologie appropriate, ma anche un notevole grado di apertura ai contributi ed alle sollecitazioni provenienti dall'esterno, *in specie* dalla dottrina urbanistica. Soprattutto

---

del legislatore ordinario di costituire - mutuando una terminologia più recente, in parte di derivazione comunitaria - forme di «partenariato istituzionalizzato» tra più soggetti pubblici, assicurando allo stesso tempo la corretta rappresentazione degli interessi delle categorie produttive, interessate allo sviluppo diffuso della zona industriale, attraverso la partecipazione delle camere di commercio. Ancora, si consideri il tentativo di superare, già da allora, le rigidità spaziali proprie della legge urbanistica del 1942, prevedendo la variabilità territoriale di un siffatto strumento di piano.

- e questo è forse l'ostacolo di maggior rilievo - avrebbe obbligato a seguire la via di una difficile, se non impossibile, opera di «sottrazione». Un'opera, in altri termini, di cui è lecito mettere in dubbio la solidità concettuale almeno quanto la concreta praticabilità.

Ciò non toglie, però, che l'eccessiva attenzione per i risvolti patologici dei processi di pianificazione abbia vanificato, soprattutto in anni recenti, il tentativo di cogliere senza infingimenti la fioritura giuridica del fenomeno e, forse, la stessa possibilità di restituirne un giudizio meno parziale.

Si pensi, in questa prospettiva, al contesto politico, sociale ed economico delle regioni meridionali, in cui la cronica crisi del piano come strumento effettivo di governo delle dinamiche territoriali non ha sicuramente «frenato» l'affermazione di fenomeni di esteso e diffuso abusivismo. Al contempo, però, v'è da chiedersi quale sarebbe stata la sorte dei medesimi territori senza l'effetto di contenimento generato, anche indirettamente, dagli strumenti di pianificazione, laddove, ovviamente, questi sono stati adottati ed approvati.

Ancora: si considerino le tematiche della perequazione, della compensazione e dell'incentivazione urbanistica, cui si è fatto più volte cenno nella loro veste «rinnovata».

In astratto, infatti, si potrebbe anche ammettere l'utilizzo di meccanismi in senso lato perequativi o compensativi di fuori delle ordinarie vie della pianificazione del territorio<sup>313</sup>. In concreto, però, non si può che dubitare dell'effettiva capacità delle amministrazioni pubbliche di governare, in una cornice ordinata e sicura per gli operatori, il complesso dei trasferimenti edificatori e dei flussi di cubatura che ne derivano, senza lo schermo pianificatorio.

Quanto evidenziato, se pure non induce a mutare del tutto opinione in ordine all'esperienza concreta del sistema di pianificazione del territorio, obbliga comunque a considerare le frequenti affermazioni involgenti, anche sul versante giuridico, il suo presunto e irreversibile declino sotto una luce diversa, meno assertiva e categorica. Considerazione, questa, di particolare significato all'atto di affrontare l'analisi dei più marcati profili di criticità, sul piano giuridico, degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo socio-economico.

Come ha evidenziato un'autorevole dottrina, del resto, «[...] sovente in questi casi, gli addetti ai lavori si dividono equamente in fautori e detrattori, dando origine ad una polemica sostanzialmente sterile. Il problema è invece quello di vedere cosa c'era di buono nell'idea originale e perché la sua attuazione si è rivelata così disastrosa»<sup>314</sup>.

---

<sup>313</sup> Si tratta, evidentemente, di una mera ipotesi di scuola: del resto, che perequazione e compensazione, siano inscindibilmente correlati al piano, traendo origine proprio dalla sua azione forzosamente differenziante è un assunto sufficientemente consolidato in dottrina: tra gli altri, P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, cit., 169 ss.; in generale, sulla perequazione di comparto, si v. V. MAZZARELLI, *Comparto edificatorio*, in *Enc. giur.*, cit., III, *ad vocem*.

<sup>314</sup> P. STELLA RICHTER, *Urbanistica e libertà*, in *Dir. amm.*, 1997, 376.



### 3. I fattori strutturali

Diversi ed eterogenei sono i fattori strutturali che hanno determinato l'insuccesso del sistema di pianificazione del territorio nello svolgimento dei compiti di programmazione socio-economica delle direttrici territoriali di sviluppo.

Tra questi, come si vedrà, un ruolo di primo piano ha senza dubbio giocato l'assetto costituzionale ed istituzionale vigente, sia sul piano del riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni, sia su quello dei criteri che presiedono all'allocazione delle funzioni amministrative in materia.

Oltre a questo aspetto, però, va menzionato il policentrismo «autonomico» frammentato del sistema istituzionale in contrapposizione all'idea «un territorio - un piano», cui fa da *pendant* la mancata compatibilità (*rectius*, corrispondenza) tra la proiezione territoriale delle dinamiche socio-economiche e la configurazione delle delimitazioni amministrative.

Un ulteriore profilo di criticità di natura strutturale è rappresentato anche dalla riscontrata inidoneità degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica a cogliere le dinamiche socio-economiche nel loro perpetuo divenire.

Due, in particolare, sono i profili che vanno considerati sotto questo punto di vista: in primo luogo, la rigidità spaziale e la fissità temporale dei contenuti degli strumenti di piano; in secondo luogo, la «difficoltà» di rendere effettiva la partecipazione dei soggetti, singoli o associati, delle categorie economiche e produttive, delle formazioni sociali interessate ai procedimenti diretti alla formazione dei medesimi strumenti, nonché, sebbene su di un piano differente, dei soggetti portatori di conoscenze ed esperienze di natura scientifica e non.

Infine, occorre esaminare due aspetti che attengono, nel senso suindicato, al carattere programmatico della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Il primo riguarda la cronica incapacità di definire con precisione, ai vari livelli, il quadro conoscitivo preliminare e gli obiettivi di politica territoriale che si intendono perseguire attraverso gli strumenti di piano, di monitorarne nel tempo il grado di attuazione e, conseguentemente, di verificare la corrispondenza tra obiettivi prefissati e risultati effettivamente conseguiti.

Il secondo, invece, concerne l'inefficace coordinamento tra la pianificazione territoriale ed urbanistica e gli strumenti di programmazione economico-finanziaria.

#### 3.1. *Lo Stato, le regioni e la crisi del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica tra potestà legislativa concorrente e allocazione delle funzioni amministrative in materia di governo del territorio*

La potestà legislativa in materia di governo del territorio è ripartita tra lo Stato e le regioni<sup>315</sup>: spetta alle regioni legiferare in materia, «salvo che per la determinazione

---

<sup>315</sup> In generale, sul tema delle materie, si v. da ultimo E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3597 ss., cui si rinvia anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici di carattere generale.

dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (articolo 117, comma 3, cost.)<sup>316</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'esercizio della potestà regolamentare, questa deve ritenersi integralmente attribuita alle regioni, stante il disposto dell'articolo 117, comma 4, cost. Margini d'intervento, da questo punto di vista, sembrano inoltre dover essere riconosciuti agli enti locali, almeno per quanto concerne la disciplina dell'organizzazione e, soprattutto, per lo svolgimento del consistente numero di funzioni loro attribuite in tale ambito.

Accedendo alla tesi «incorporazionista»<sup>317</sup>, d'altra parte, il medesimo schema sembra potersi riproporre con riferimento alla disciplina urbanistica in senso proprio e, dunque, al sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica nel suo complesso. Imputando l'urbanistica - come parte del tutto - alla macro-materia governo del territorio, infatti, il discorso non muta nei suoi termini essenziali. Ne consegue, in particolare, che anche la potestà legislativa in tema di pianificazione del territorio si deve ritenere attribuita alla potestà concorrente ripartita dello Stato e delle regioni. Lo stesso, *a fortiori*, varrà per quella regolamentare, a sua volta suddivisa tra le regioni e gli enti locali, per gli ambiti costituzionalmente garantiti di loro competenza.

Pur a fronte di una complessiva parvenza di linearità, molteplici sono i tratti problematici. In sintesi, avendo specifico riguardo ai fini che qui ci si propongono, si può dire che le criticità più rilevanti siano sostanzialmente tre. Criticità che, per comodità espositiva, si potrebbero definire dell'«intreccio», della «prevalenza» e del «primato».

In primo luogo, occorre dar conto di un aspetto cui si è già fatto più volte riferimento, ovvero quello relativo all'«intreccio», spesso inestricabile, tra il governo del territorio e le altre materie, a questa contigue, previste dall'articolo 117 cost. La dimensione costituzionale del governo del territorio o, meglio, la sua collocazione come materia a sé stante, infatti, obbliga a considerare i suoi confini disciplinari in termini giocoforza più ristretti di quelli che sarebbe lecito aspettarsi assumendone «[...] una nozione 'alla francese', come *aménagement du territoire*, ossia, come 'politica

---

<sup>316</sup> «Nel caso delle regioni ad autonomia differenziata e delle province autonome gli statuti prevedono, viceversa, una competenza legislativa di carattere primario»: così G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6117.

<sup>317</sup> A maggior ragione, sotto questo profilo, il discorso non sembra mutare nei suoi termini essenziali anche riferendosi alla tesi «evoluzionistica», per l'ovvia ragione che in questo caso «[...] il governo del territorio coincide con l'urbanistica nella sua accezione più moderna ed 'aggiornata', intesa quindi come disciplina dell'intero territorio»: così F. GUALANDI, *Dal 'governo del territorio' al 'territorio... del governo'*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 557 (nt. 26). Chiaramente differente, invece, è il discorso da farsi accedendo alla tesi «separazionista» e, dunque, all'orientamento secondo il quale «[...] l'urbanistica riguarda in senso stretto l'assetto delle città, dei centri abitati, mentre il governo il del territorio disciplina lo spazio circostante»: in questi termini ancora F. GUALANDI, *op. ult. cit.*, 557 (nt. 26). Argomentando in questa maniera, infatti, si potrebbe arrivare alla conclusione di attribuire alla potestà legislativa esclusiva, ex articolo 117, comma 4, cost., delle regioni la regolamentazione normativa di gran parte del livello comunale di pianificazione, «spezzando» nettamente in due «tronconi» il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica: con l'ulteriore complicazione di dover poi risolvere il problema del coordinamento e del collegamento normativo (ma non solo, evidentemente) tra disciplina e pianificazione dell'*urbs* e governo delle dinamiche extra-urbane, l'una attribuita alla competenza legislativa esclusiva delle regioni, l'altra alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni.

di gestione' dei processi economico-sociali o [...] come coordinamento delle politiche pubbliche che si riflettono sull'evoluzione dei sistemi territoriali»<sup>318</sup>.

Tutto ciò, evidentemente, non può che riflettersi sulla nozione stessa di governo del territorio. Una nozione, dunque, sicuramente più estesa sul piano quantitativo e probabilmente evoluta sul piano qualitativo della tradizionale configurazione giuridica dell'urbanistica, anche nelle sue versioni più aggiornate<sup>319</sup>. Al contempo, però, una nozione che - in ragione degli ostacoli rappresentati, innanzitutto, dalla compresenza di materie «oggettuali» e «funzionali» affini - presta il fianco ad annotazioni critiche di ogni genere: di natura concettuale, per le incertezze che ne derivano sul piano definitorio; di natura pratico-applicativa, per le difficoltà di procedere all'esatta cognizione dei confini disciplinari della materia. «Governo del territorio», in altri termini, è un concetto che se, in astratto non sfugge all'accusa di una certa ambiguità e indeterminatezza di fondo, in concreto finisce per neutralizzare buona parte della carica innovativa comunque riscontrabile nella scelta di introdurre tale locuzione nel testo dell'articolo 117 cost.

Indeterminatezza e ambiguità concettuale, da un lato, intrecci con ambiti materiali autonomi ed affini, dall'altro, sono così all'origine di una serie di sovrapposizioni che rendono modo ardua l'esatta definizione del perimetro delle rispettive competenze tra lo Stato e le regioni e, a cascata, tra le regioni e gli enti locali per quanto riguarda l'esercizio della potestà regolamentare. Sovrapposizioni che, per le ragioni anzidette, si riverberano direttamente anche sul sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica, inficiando la coerenza e la compattezza della costruzione normativa e, di conseguenza, la sua capacità di influenzare, coordinare e finanche indirizzare l'estrema frammentarietà delle politiche pubbliche in grado di incidere sull'assetto del territorio.

L'eccessivo numero di titoli competenziali - ognuno di essi legittimante, sul piano normativo, le più svariate incursioni da parte dello Stato e delle regioni nell'ambito del settore organico «assetto del territorio» - si rivela così come una delle prime cause all'origine dell'inarrestabile perdita di unitarietà (e funzionalità) del modello pianificatorio in funzione di programmazione socio-economica. In altre parole, il coacervo di «materie» incidenti, in un modo o nell'altro, sulla trama territoriale si presenta *ex se* come uno degli ostacoli più forti sulla strada della realizzazione di una cornice giuridica il più possibile unitaria ed armonica e, per questo motivo, dell'attribuzione, al di là delle etichette, agli strumenti di pianificazione di compiti effettivi di governo degli assetti territoriali, anche solo a fini di coordinamento successivo.

---

<sup>318</sup> Così G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, in *inav.it/diritto-governo-territorio* (osservatorio *web* sul diritto del governo del territorio, accesso effettuato il 28 maggio 2008). L'a., peraltro, osserva come sia «[...] appena il caso di notare che la nozione assunta dalla Corte costituzionale in un'ottica di definizione delle competenze legislative appare 'necessitata' dalla compresenza nell'art. 117 cost. di altre materie che incidono sull'assetto del territorio, ma ciò non esclude che in chiave di analisi delle politiche pubbliche possano essere utilizzate, anche dal giurista, accezioni di segno diverso o più ampio».

<sup>319</sup> In argomento, si rimanda a quanto rilevato *supra* cap. I, § 3.

Emblematico di quanto si va dicendo è il caso dell'autorizzazione ministeriale alla costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica prevista dalla legge n. 55/2002<sup>320</sup>. «Le opere in questione (infatti) sono dichiarate, ai sensi dell'articolo 1, di pubblica utilità e soggette ad autorizzazione unica, la quale sostituisce ogni altro atto in materia, anche ambientale; [...] l'autorizzazione ministeriale s'impone urbanisticamente alla pianificazione comunale, nel senso che qualora le opere comportino variazione degli strumenti urbanistici essa ha affetto di variante». Sempre l'articolo 1, inoltre, «[...] nel prevedere il rilascio di una autorizzazione unica ministeriale per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 Kww termici, vincola e conforma la successiva attività amministrativa degli enti, ancorché dissenzienti. Il comune (pertanto) non è titolare dell'interesse pubblico primario perseguito con il provvedimento autorizzativo ministeriale (in relazione al quale la discrezionalità si è esaurita con il rilascio del titolo), bensì, del solo interesse secondario a che il cantiere, con il transito dei mezzi pesanti, non interferisca con la viabilità locale. Ne consegue che il comune è vincolato nell'*an* a conformarsi [...] all'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero per la costruzione e l'esercizio dell'impianto»<sup>321</sup>.

In questo modo, però, viene confermato l'assunto iniziale: la presunta organicità dell'assetto normativo in tema di pianificazione del territorio - nel reciproco atteggiarsi e compenetrarsi della disciplina di fonte statale con quella di fonte regionale - è non solo derogata<sup>322</sup>, ma addirittura messa fortemente in discussione nei suoi antecedenti logici (prima ancora che giuridici), da quanto stabilito da una fonte equiordinata, di rango ordinario, che detta una serie di disposizioni sulla costruzione di impianti per la produzione di energia elettrica. Disposizioni che, per la gran parte, rispondono a logiche differenti e postulano il ricorso a titoli competenziali specifici e non del tutto omogenei sul piano oggettuale: come nel caso esaminato, dove la materia di riferimento è rappresentata dalla «produzione,

---

<sup>320</sup> In una prospettiva più generale, su tali temi, si v. S.A. FREGO LUPPI, *Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di infrastrutture energetiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 459 ss., ove ampi riferimenti bibliografici.

<sup>321</sup> Così Tar Lazio, Latina, sez. I, 27 febbraio 2008, n. 126, in *ambientediritto.it* (rivista on-line, accesso effettuato in data 22 maggio 2008), ora anche in *Riv. trim. app.*, 2008, 3, 474 ss. con nota di A. SAU. In tema, anche Tar Lazio-Roma, sez. III-ter, 5 marzo 2008, n. 2121, in *ambientediritto.it*; Tar Lombardia-Milano, sez. IV, 7 settembre 2007, n. 5773, *ivi*.

<sup>322</sup> A differenza, invece, di quanto poteva affermarsi anni orsono, nella vigenza della precedente formulazione del testo costituzionale: «sul fronte dei settori contigui a quello considerato (energia n.d.r.) emergono dati eterogenei. Si tratta per lo più di una considerazione mancata, e quindi di una interazione non verificatasi, per quanto riguarda il settore dei trasporti [...] e in quello della regolamentazione urbanistica, dove manca la tradizionale (mediante un regime derogatorio *ex lege*) e vi è anzi la piena sottoposizione alla disciplina urbanistica ordinaria: con la possibilità concreta che le singole opere rese necessarie dall'intervento di risparmio energetico o dal ricorso a fonti rinnovabili si arrestino tra il via libera delle opzioni urbanistiche e l'alt delle minuziose norme edilizie». Così M. CAMELLI, *Innovazione amministrativa e istituzioni democratiche: la sfida dell'energia*, in ID. (a cura di), *Energia e regioni. Politiche istituzionali e strumenti di governo*, Bologna, Il Mulino, 1986, 34. In argomento, si v. anche G. DE VERGOTTINI, *Opere di approvvigionamento energetico e competenze statali e locali dopo il DPR 616/1977*, in *Regione e governo locale*, 1985, 1/2, 17 ss.

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'articolo 117, comma 3, cost.<sup>323</sup>.

In secondo luogo, bisogna tener conto di un ulteriore elemento di criticità direttamente desumibile dal dettato costituzionale. Un elemento che involge, questa volta, la relazione di «prevalenza» che viene ad instaurarsi tra il governo del territorio

---

<sup>323</sup> Perché, anche al di là dei profili legati alla dimensione degli interessi di cui è sicura espressione la legge n. 55/2002 (insieme globali, comunitari, nazionali e locali), diversi sono innanzitutto il mercato di riferimento (su cui si veda, S. TORRICELLI, *I mercati dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi 'a rete'*, Milano, Giuffrè, 2007) l'articolazione a rete della vasta gamma dei servizi correlati (su cui, si v. F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, cit., *passim*; ma anche P. CIRIELLI, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005; nonché E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, cit., spec. 36 ss. con riferimento all'apertura ai terzi delle reti) e, dunque, la stessa programmazione territoriale degli interventi, i tratti organizzativi, tra cui la presenza di un'autorità indipendente con funzioni regolative dell'intero settore, e così via. Sul mercato dell'energia, si cfr. la pronuncia della Corte giust. Ce, sez. III, 22 maggio 2008, C-439/06, secondo cui «[...] l'art. 20, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2003, 2003/54/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, va interpretato nel senso che osta ad una disposizione come l'art. 110, n. 1, punto 1, della legge 7 luglio 2005, relativa all'approvvigionamento di energia elettrica e di gas, detta 'legge sulla gestione razionale dell'energia' [*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)*], che dispensa taluni gestori di sistemi di approvvigionamento energetico dall'obbligo di concedere ai terzi il libero accesso a tali sistemi, *argomentando che essi sono ubicati in una zona operativa che costituisce un'area geografica unitaria e che sono utilizzati principalmente per provvedere al trasporto di energia all'interno di una determinata impresa e verso imprese collegate*» (corsivo mio). Una «materia», perciò, che un urbanista farebbe fatica non ricomprendere nell'ambito del governo del territorio, anche in ragione dei suoi profondi riflessi sull'assetto territoriale, e pur in presenza di numerose problematiche involgenti i rapporti con i livelli di pianificazione regionale, provinciale e comunale. Un giurista, viceversa, a fronte delle difficoltà di ordine interpretativo del dettato costituzionale - cui si accompagna una certa autonomia e specificità funzionale dell'intero settore - è costretto, da un lato, a ricorrere a formule fatalmente vaghe e prettamente conoscitive come quella di «governo degli assetti territoriali», dall'altro, a doversi continuamente preoccupare di identificare, spesso caso per caso, i rispettivi ambiti di intervento. In argomento si cfr. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, secondo cui «la normativa di cui all'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito nella legge 9 aprile 2002, n. 55 - impugnato in riferimento agli articoli 117, primo e terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione in quanto comprimerebbe i poteri amministrativi e rappresentativi degli enti locali, con una disciplina incompatibile con le competenze legislative regionali in materia di 'governo del territorio' -, concernendo la allocazione e la regolazione di funzioni amministrative in materia di legislazione concorrente, deve trovare il proprio decisivo parametro di giudizio nell'art. 118 della Costituzione e nei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Proprio la necessaria unitarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative nella specifica materia - che sta alla base della scelta del legislatore statale di introdurre eccezioni alla normale attribuzione delle funzioni amministrative al livello comunale prevista dall'art. 118, primo comma, della Costituzione - giustifica, d'altra parte, la eccezionale compressione delle competenze delle amministrazioni regionali e locali determinata dalla normativa in esame, che non può dunque ritenersi costituzionalmente illegittima. Ciò anche in linea con orientamenti già presenti nella legislazione preesistente, relativamente ai quali, in casi analoghi, non è stata rilevata violazione dei principi costituzionali. Non sono, pertanto, fondate le relative questioni di legittimità costituzionale». In generale, sul settore dell'energia elettrica, si v., tra gli altri, M. DE BELLIS, *Energia elettrica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 2189 ss. ove ulteriori riferimenti bibliografici; ma anche P. RANCI, *Concorrenza e liberalizzazione: il caso dei servizi energetici a rete*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, cit., 54 ss.; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., II ed., pt. s., 2189 ss.; S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. giur. en. elett.*, 2002, 497 ss.; M. GOLA, *L'organizzazione pubblica del mercato elettrico*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, 513 ss.; nonché con riguardo all'assetto delle competenze nel regime prevalente per tutti G. CAIA, *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1984.

e alcune delle materie previste, anche in via residuale, dall'articolo 117 cost.<sup>324</sup>. Vi sono, infatti, alcuni ambiti materiali - per la maggior parte collocati nel primo comma dell'articolo 117 cost. - che «squarciano» il governo del territorio nei suoi contenuti strutturali e funzionali e, a cascata, tutte le componenti ad esso riconducibili, compresa, dunque, la pianificazione territoriale ed urbanistica.

Intesa come materia in senso stretto, infatti, il governo del territorio sembra assumere, ad un tempo, caratteri oggettuali, nel senso di riferirsi ad una sfera di competenze rigorosamente circoscritta e delimitata da poter essere ricostruita «in termini oggettivi»<sup>325</sup>, e tratti tipicamente funzionali, nel senso di definirsi «attraverso gli atti di concreto esercizio della competenza, in relazione ad un fine da perseguire»<sup>326</sup>.

Con riguardo ad ambedue tali profili, tuttavia, la materia del governo del territorio - pur atteggiandosi diversamente nei confronti sia degli uni che degli altri<sup>327</sup> - risulta talvolta «recessiva» rispetto ad interventi fortemente invasivi,

---

<sup>324</sup> «E', però, il caso di ricordare come la scelta di segnare una netta discontinuità rispetto alla precedente esperienza, rovesciando il criterio di enumerazione delle competenze, deve fare i conti con l'osservazione tratta dallo studio degli ordinamenti federali classici, secondo cui in genere i processi interpretativi delle voci degli elenchi costituzionali favoriscono le competenze puntualmente nominate piuttosto che quelle 'anonime', cosicché queste tendono ad assumere sempre più i caratteri di competenze meramente 'residuali': così E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3599. In generale, sul punto, si v. però L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Regioni*, 2002, 343 ss.

<sup>325</sup> Di cui, come si visto, urbanistica ed edilizia costituiscono uno degli ambiti materiali sicuramente più significativi, insieme ai programmi infrastrutturali, ai servizi pubblici locali e via dicendo. Sul punto, si cfr. *supra* spec. cap. I, § 2.

<sup>326</sup> Così ancora E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3600. Sul punto, si v. anche G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, cit. *passim*; nonché M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, cit., *passim*. In generale, comunque, sulle ambiguità concettuali della materia «governo del territorio», si v. *supra* cap. I, § 2.

<sup>327</sup> Nel senso che l'effetto di prevalenza di cui si discute nel testo risulta più evidente nei riguardi degli ambiti materiali prettamente oggettuali, come nel caso, ad esempio, della disciplina degli strumenti di pianificazione rispetto ad interventi specifici preordinati alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: in argomento si v. Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 760, in *ambientediritto.it* (rivista *on-line*, accesso effettuato il 28 maggio 2008), dove si afferma che «è illegittima l'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza. Secondo il dettato contenuto nell'art. 16 comma 4, l. n. 109/1994, il progetto definitivo di un'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessità della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g. La valutazione ambientale necessita di una valutazione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con un meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificiosamente frazionata in frazioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo [...]. Diversamente, verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A., attraverso la sottoposizione ad essi di porzioni di opera e l'acquisizione, su iniziative parziali e, perciò stesso, non suscettibili di apprezzamento, circa i 'livelli di qualità finale' di una pronuncia di compatibilità ambientale asseritamente non modificabile, con conseguente espropriazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione competente e sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge»; ma si presenta con contorni sicuramente più invasivi nei confronti dei profili funzionali della materia (come nell'ipotesi della valutazione ambientale strategica, strumento volto ad introdurre nei procedimenti preordinati all'adozione ed all'approvazione di piani o programmi una specifica considerazione dei «valori ambientali»). Sul punto, si cfr. Corte cost. 1 dicembre 2006, n. 398 secondo cui «la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva

soprattutto da parte dello Stato (e dell'Unione europea), favoriti dal ricorso a criteri materiali di imputazione delle competenze di forma e foggia differente: quali, ad esempio, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema<sup>328</sup> e dei beni culturali»<sup>329</sup>, la «tutela della concorrenza»<sup>330</sup>, l'«ordinamento civile»<sup>331</sup>, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>332</sup>, le «funzioni fondamentali di comuni,

---

2001/42/CE, attiene alla materia 'tutela dell'ambiente'. Da tale constatazione non deriva tuttavia la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa. Questa Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca 'trasversalità', con la conseguenza che, in ordine alla stessa, 'si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale', e che 'la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze'. La 'trasversalità' della materia 'tutela dell'ambiente' emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale».

<sup>328</sup> In argomento, sui profili costituzionali della materia «tutela dell'ambiente», F. FONDERICO, *Ambiente (dir. amm.)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 204 ss.; B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004; D. AMICO (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2000; G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. 1 ss. e 44 ss.; nonché, F. MATTASSOGLIO, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile e esigenze del mercato*, Roma, Aracne, 2008.

<sup>329</sup> In argomento, si cfr. i contributi raccolti in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007. Di recente, con riferimento alle città d'arte, A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte*, in *Aedon.it* (rivista *on line*, accesso effettuato in data 4 giugno 2008).

<sup>330</sup> Il che, per esempio, risulta particolarmente evidente nel caso dell'esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo (del contributo dovuto per il rilascio del permesso di costruire), ricondotto alla nozione di appalto pubblico di lavori: così Corte giust. Ce, sez. VI, 12 luglio 2001, C-399/98. Sul punto, si v. il combinato disposto degli articoli 32, comma 1, lettera g) e 122, comma 8 del decreto legislativo n. 163/2006. s.). Sull'obbligo di affidamento mediante gara nel caso di opere di urbanizzazione secondaria e opere non di urbanizzazione destinate a confluire nel patrimonio comunale, si v., da ultimo, Tar Lombardia - Milano, sez. II, 4 dicembre 2007, n. 6541, in *pausania.it* (rivista *on line*, accesso effettuato il 23 maggio 2008). Più in generale, comunque, si cfr. Corte cost. 2006, n. 129 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 12 in combinato disposto con l'articolo 11, comma 3, della legge regionale Lombardia n. 12/2005, nella parte in cui non prevede l'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

<sup>331</sup> Sulla materia dell'«ordinamento civile», nei suoi diversi profili, si cfr. le analisi critiche di A.M. BENEDETTI, *L'ordinamento civile limite o materia? Alla ricerca di criteri flessibili*, E. LAMARQUE, *Continuità e discontinuità tra limite del diritto privato della potestà legislativa regionale e riserva allo Stato dell'ordinamento civile nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale*, e A. POLICE, *Ordinamento civile e differenziazione amministrativa*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 409 ss., 417 ss. e 439 ss.; nonché, più in generale, AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, Giuffrè, 2003; infine, con specifico riferimento alla possibilità per le regioni di intervenire in materia, E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005. E' chiaro, comunque, che, nella prospettiva cui si è fatto cenno nel testo, l'«ordinamento civile» ha sostanzialmente a che fare con la definizione degli statuti proprietari, venendo in rilievo soprattutto come limite, operando sia in positivo - si pensi, in questo senso, alla conformazione del diritto di proprietà ed alla sua funzionalizzazione sociale per il tramite dell'articolo 42 cost., nonché alle molteplici disposizioni rinvenibili in ambito codicistico - che in negativo - è il caso, ad esempio, della previsione e della stessa ammissibilità di meccanismi perequativi in assenza di una qualche forma di regolamentazione operata in sede statale. Del resto, «da proprietà ha un'antica virtù, o una condanna: quella di essere il tramite o l'occasione o il passaggio obbligato, di discorsi e analisi che portano irresistibilmente al di là di essa»: così S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, cit., 425.

<sup>332</sup> Un esempio, in questa prospettiva, è dato dal dibattito in corso sulla possibilità per lo Stato di introdurre modifiche al decreto ministeriale n. 1444/1968, riguardante i cosiddetti *standards* ad operatività differita. Alla luce dell'articolo 117, comma 6, cost., infatti, sembrerebbe ormai preclusa allo Stato la

province e città metropolitane»<sup>333</sup> ed, ancora, la «tutela della salute»<sup>334</sup>, la «protezione civile»<sup>335</sup> e via dicendo. Interventi normativi che, sulla base di tali presupposti,

---

possibilità di intervenire nuovamente sul punto (vigenza che pare doversi comunque ammettere, per il principio di continuità, come normativa meramente cedevole: si cfr., più in generale, Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Giur. cost.*, 2791). Proprio il ricorso ad un titolo di legittimazione differente - ovvero quello dei livelli essenziali delle prestazioni - ha indotto, però, una parte della dottrina a «salvare» le relative prerogative statali: in tal senso, P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 239 ss.; in precedenza, si v. anche F. SALVIA, *Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 111 ss. Le stesse difficoltà, inoltre, sembrano riproporsi relativamente alla vigenza o meno delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, in tema di localizzazione di impianti produttivi: su cui, tra gli altri, si v. B. DENTE, F. BASSANINI (a cura di), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio*, Firenze, 2007; G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 41 ss.; G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive il base al d.P.R. 20 ottobre 1998*, n. 47, in *Dir. amm.*, 1998, 541 ss.

<sup>333</sup> Si pensi, ad esempio, ad interventi sul piano territoriale di coordinamento provinciale disciplinato dagli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 267/2000, nonché dall'articolo 57 del decreto legislativo n. 112/1998 (su cui, in generale, si v. lo studio di P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia tra piani urbanistici e piani di settore*, cit., *passim*; lo scritto di G. SCIULLO, *La provincia e pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 107 ss.), nel quadro di quella che è stata dai più percepita come una precisa scelta di politica del diritto volta al rafforzamento del ruolo e delle funzioni dell'ente-provincia. Si tratta, in particolare, di un'azione novativa nella quale paiono ben visibili i segni del tentativo di attribuire all'amministrazione provinciale un'autonoma dimensione di ente programmatore delle dinamiche territoriali d'area vasta, in uno con l'opzione di fondo di «fare» di tale strumento il momento di emersione - più che di vero e proprio temperamento - della dialettica tra le più rilevanti determinazioni urbanistiche e la vasta gamma degli interessi differenziati: in tema, si v. G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, Rimini, Maggioli, 2001. Per il primo aspetto, si consideri quanto stabilisce l'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000: «la provincia [...] predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione [...]». Per il secondo aspetto, l'articolo 57, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1998: «la regione [...] prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale [...] assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e delle relative disposizioni, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti». E' appena il caso di segnalare, però, che gli interventi che hanno riguardato, in sede statale, un siffatto strumento di piano sono contenuti nell'ambito del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e non in un testo normativo dichiaratamente preordinato alla disciplina della materia urbanistica o del governo del territorio: rientrando, pertanto, almeno in parte, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. p). Sul punto, per una vicenda riguardante le attribuzioni provinciali in materia, avvenuta in Friuli-Venezia Giulia, si cfr. Corte cost. n. 286/2007.

<sup>334</sup> La relazione e, per certi versi, la prevalenza della materia «tutela della salute» rispetto alle esigenze localizzative involgenti scelte di governo del territorio è particolarmente evidente nei riguardi della tutela della persona dall'inquinamento elettromagnetico. In argomento, tra gli altri, si v. S. CASSESE, *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici*, in *Giur. dir. amm.*, 2001, 329 ss.; F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, 221 ss.; G. MANFREDI, *La legge quadro sull'elettrosmog*, in *Urb. app.*, 2001, 714 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, *passim*; con specifico riferimento al governo del territorio, si cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. 241 ss. Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, si cfr. Corte cost. nn. 307 e 331/2003. Infine, sui profili localizzativi, in dottrina, si rinvia a G.D. COMPORTEI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 215 ss.; G. CIAGLIA, *La disciplina urbanistica delle infrastrutture di comunicazione elettronica*, in *Giur. dir. amm.*, 2005, 733 ss.; in giurisprudenza, Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3098; Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2003, n. 7725; Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2005, n. 100.



finiscono per «prevalere», informandone direttamente o indirettamente i contenuti, sulla disciplina positiva dettata, vuoi dallo Stato vuoi dalle regioni, con riguardo, tra l'altro, al sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica.

E', questa, una problematica ormai classica, tradizionalmente affrontata e risolta dalla scienza giuridica attraverso la nozione di eteronomia dei contenuti del piano<sup>336</sup>. A ben vedere, però, oggi forse più di ieri, la situazione si presenta fluida ed articolata. Le ipotesi più significative, in questo senso, sono offerte da talune materie qualificabili - nella lettura datane dalla Corte costituzionale - come «trasversali» ed, in particolare, dalla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), cost.<sup>337</sup>.

In effetti, il fatto stesso di configurarsi come «materia-non materia» e dunque di essere ricostruibile, a sua volta, sia in termini oggettuali che come «valore costituzionale»<sup>338</sup> non consente solo invasioni reciproche nel campo del governo del

---

<sup>335</sup> In argomento, per tutti, si rimanda al lavoro monografico di V. PEPE, *Protezione civile e pianificazione del territorio*, Padova, Cedam, 2006, *passim*.

<sup>336</sup> Sui contenuti «eteronomi» o «eterodeterminati» di piano, si v. la corposa ricostruzione fattane da E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, cit., 67 ss. P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, cit., 657 ss., evidenza come il contenuto eteronomo del piano si riferisce «[...] ai vincoli derivanti dall'accertata esistenza di interessi pubblici specifici, intrinseci a certi beni, che comportano il divieto di qualsiasi modificazione, da cui possa derivare pregiudizio a certi beni».

<sup>337</sup> Sul punto, si cfr. Corte cost. 31 luglio 2002, n. 407, dove il giudice costituzionale afferma che (considerato in diritto n. 3.2.) «[...] non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come 'materie' in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato. In argomento, si v., rispetto al regime costituzionale previgente, *ex plurimus*, Corte cost. 15 febbraio 2000, n. 54; 18 novembre 2000, n. 507; 7 ottobre 1999, n. 382.

<sup>338</sup> Osserva G. FONDERICO, *Ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 204, che «nel linguaggio giuridico il termine 'ambiente' ricorre in tre accezioni fondamentali. In primo, luogo l'«ambiente» costituisce un «bene giuridico», oggetto di specifici istituti e discipline di tutela. [...]. In secondo luogo, l'«ambiente» può essere inteso come «materia», ossia come la sfera, normativamente definita, che delimita la competenza di un soggetto pubblico ovvero un campo di intervento pubblico. [...]. In terzo luogo, l'«ambiente» può essere inteso come «valore costituzionale». Così viene interpretato dalla prevalente giurisprudenza costituzionale, specie a seguito della riforma del titolo V della Costituzione [...].» Sul punto, si legga anche G.P. ROSSI, *La 'materializzazione' dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 25 ss.

territorio (come nei casi visti in precedenza), ma è all'origine di una sorta di «effetto di cattura» che travolge le fondamenta stesse della costruzione normativa in materia di pianificazione del territorio, il suo assetto più o meno consolidato, la sua pretesa unitarietà<sup>339</sup>. Né, per di più, sembra potersi portare a parziale giustificazione la volontà dello Stato di estendere l'ambito delle proprie competenze legislative a discapito delle regioni. Del resto, l'influenza e l'impatto dell'ordinamento europeo (ma non solo) sui diritti ambientali nazionali sono un fatto così acclarato e percepibile da non richiedere la necessità di ulteriori conferme o controprove<sup>340</sup>.

Paradigmatico di quanto si va dicendo è l'istituto della valutazione ambientale strategica (vas). Qui, per l'appunto, siamo ben oltre la possibilità di ricostruire e spiegare la relazione tra i diversi titoli di legittimazione dello Stato e delle regioni facendo leva solo sulla nozione di eteronomia dei contenuti di piano. Da un lato, infatti, si stabilisce che «[...] la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile». Dall'altro, che la valutazione ambientale strategica «[...] costituisce per i piani e programmi a cui si applica [...] parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione» ed, inoltre, che «i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge»<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> Rileva S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 199 ss., «[...] con la locuzione governo del territorio (o simili) si intende qualche cosa di diverso dalla tutela dell'ambiente. Il rapporto tra questi due concetti, da quando il secondo si è affermato nei sistemi giuridici contemporanei, non è stato mai pacifico. L'ambiente [...] ha una vocazione trasversale, ma questo è vero anche per il governo del territorio. Asserti come 'tra i fini del governo del territorio vi è la tutela dell'ambiente' e 'la tutela dell'ambiente condiziona le scelte di governo del territorio' sono entrambi corretti. La tutela dell'ambiente e il governo del territorio sono, d'altronde, indicate come 'materie' distinte - di competenza esclusiva dello Stato la prima, di competenza concorrente, la seconda - nell'art. 117 cost.».

<sup>340</sup> Del resto, come evidenzia S. CASSESE, *Nel labirinto delle globalizzazioni*, cit., 922 s., molte attività «[...] si organizzano in forme più vaste, oltrepassando gli Stati, per risolvere problemi che non potrebbero altrimenti affrontare. [...] Lo stesso accade per il riscaldamento atmosferico. Questo non può essere ridotto (solo) con l'azione dei singoli Stati. Occorre un'azione congiunta. Dunque, è stato raggiunto un accordo (protocollo di Kyoto), in base al quale ai principali Paesi inquinatori è assegnato un limite. I singoli Paesi debbono far rispettare il limite, assegnando, a loro volta, ai singoli impianti inquinanti nazionali un limite. In questo sistema pianificato a livello globale si inserisce, poi, in base all'accordo, un sistema detto di *emission trading*. [...] Soluzioni globali servono a risolvere problemi globali. Gli Stati non escono di scena. Essi partecipano alla fase costitutiva del nuovo regime e a quella esecutiva. Tuttavia, una volta che esso è divenuto operativo, intervengono non in modo autonomo, ma quali agenti di un organismo globale». Lo stesso a., peraltro, sottolinea come «non sempre, però, le cose vanno allo stesso modo. Anzi, la simmetria tra problemi e soluzioni è piuttosto nell'arena globale. La globalizzazione si scontra con il fatto che l'organizzazione dei pubblici poteri non è globale».

<sup>341</sup> Così, rispettivamente, gli articoli 4, comma 4, lettera a) e 11, comma 5, del decreto legislativo n. 152/2006 come modificato dal decreto legislativo n. 4/2008. Se possibile, comunque, è ancora più chiaro nel caratterizzare la valutazione ambientale strategica come strumento di governo del territorio il comma 3 dell'articolo 4, ove si afferma che «la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di

Se così è, però, diventa difficile negare l'afferenza dell'istituto alla nozione «esistenziale» di governo degli assetti territoriali, ovvero a quella di governo del territorio inteso in senso ampio, alla «francese». La valutazione strategica, in altri termini, si presenta, tanto nei fini, quanto nei contenuti, come uno strumento di governo delle dinamiche territoriali a tutti gli effetti. Uno strumento, tuttavia, regolato sulla base di un titolo di legittimazione «materiale» differente da quello del governo del territorio, non omogeneo rispetto all'assetto normativo tipico in tema di pianificazione del territorio e fortemente caratterizzato sul piano funzionale e finalistico<sup>342</sup>.

Anche in questo caso, però, le conseguenze sugli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sono quelle note: ad una certa frammentarietà e disomogeneità di fondo della relativa disciplina normativa corrisponde la progressiva disarticolazione, percepibile già sul piano positivo, del sistema pianificatorio nel suo complesso, risultandone fortemente compromessa la sua capacità di ordinare in una trama di senso compiuto l'insieme delle politiche ed azioni pubbliche dirette a realizzare le condizioni per lo sviluppo economico dei singoli sistemi territoriali.

Oltre a quelli evidenziati, v'è, infine, un terzo elemento di criticità che va tenuto presente. Tanto lo Stato quanto le regioni - nell'esercizio della potestà normativa in tema di pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di programmazione socio-economica - incontrano alcuni limiti che ineriscono ad altrettanti principi e valori ordinamentali di portata più generale. Tra questi, assoluto rilievo va riconosciuto a quanto statuito dall'articolo 41, primo comma, della Costituzione, secondo cui «l'iniziativa economica privata è libera».

Si tratta, come si può facilmente immaginare, di una problematica cui è possibile rivolgere solo un breve cenno. Al contempo, però, è un aspetto da cui non si può del tutto prescindere.

---

un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Per mezzo della stessa si affronta la determinazione della valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione». Più avanti ci si soffermerà nuovamente sulla valutazione ambientale strategica e sulle conseguenze che sono derivate dalla sua introduzione nel nostro ordinamento sul piano della relazione tra gli interessi correlati alla tutela del valore-ambiente e gli altri interessi a rilevanza territoriale: in part. si cfr. *infra* cap. III, § 4.

<sup>342</sup> Come dimostra l'articolo 3 *bis* del decreto legislativo n. 152/2006, il quale recita: «i principi posti dal presente articolo e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea». Sul punto, in senso parzialmente differente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 202, osserva come «possiamo, ad ogni modo, considerare il governo del territorio come quella parte dell'insieme di regole sull'uso del territorio, prevalentemente poste in essere a livello regionale-locale mediante atti di pianificazione spaziale, più direttamente attinente alla disciplina delle sue trasformazioni fisiche nel perseguimento di molteplici interessi e obiettivi. Tra questi ultimi, l'interesse ambientale, in linea di principio, non dovrebbe giocare un ruolo preponderante nell'operazione di ponderazione o bilanciamento che caratterizza la pianificazione spaziale, che ha, peraltro, nell'assetto urbanistico delle città e nella loro espansione il proprio fulcro. In sostanza il 'governo del territorio' è soprattutto costituito da un insieme di regole procedurali, pone al centro, cioè, il fatto che l'uso dello spazio da parte della comunità debba essere regolato secondo certe tecniche (quelle dell'urbanistica appunto) e non sia libero, laddove l'ambiente è viceversa soprattutto una materia-fine, conta cioè per essa più il risultato (conservare o ricostituire 'equilibri ambientali' di qualche genere) dei mezzi atti di conseguirlo».

E' noto che l'interpretazione «classica» del primo comma dell'articolo 41 sia quella secondo cui «[...] la disciplina normativa possa riguardare 'solo il 'modo di svolgimento' delle singole iniziative, ma non imporre 'lo svolgimento' di alcuna attività economica'. In altri termini, se il singolo è libero di scegliere di intraprendere un'attività economica non lo è altrettanto rispetto alle condizioni e modalità del suo svolgimento, che devono comunque confrontarsi con i valori enucleati nei successivi due commi dell'articolo 41»<sup>343</sup>.

Ora, al di là del dibattito scaturito in ordine al reciproco atteggiarsi dei tre commi dell'articolo 41 cost., inevitabilmente collegato all'evoluzione della riflessione scientifica sul tema della costituzione economica italiana<sup>344</sup>, quello richiamato può dirsi come un dato sostanzialmente acquisito nei suoi termini essenziali<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> Così, di recente, sintetizzando il copioso e proficuo dibattito avvenuto in tema, S. NINIATTI, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3142 ss.

<sup>344</sup> Su cui, limitandosi a richiamare i contributi più recenti, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., spec. 3 ss. e 287 ss. (per i profili più generali); G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, cit., *passim*, ma in part. 3 ss. e 209 ss.; ID., *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. II, *Diritti e libertà*, Roma-Bari, Laterza, 177 ss.; ID., *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, II ed.; nonché, G. AMATO, *Il mercato nella costituzione*, G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, e A. PACE, *Libertà 'del' mercato e 'nel' mercato*, in AA.VV., *La costituzione economica*, cit., rispettivamente 7 ss., 21 ss. e 175 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., spec. 1-32; si v. ancora i contributi raccolti in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. DUGATO, *Diritto dell'amministrazione e mercati*, in G. DELLA CANANEA, ID. (a cura di), *Diritto amministrativo e corte costituzionale*, cit., 51 ss.; ed, infine, F. MERUSI, G.C. SPATTINI, *Economia (intervento pubblico nell')*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 2091 ss. Va evidenziato, però, con F. MERUSI, *Sub art. 47 - Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, 153, che «[...] benché frequentemente usata, manca ancora una ricostruzione soddisfacente della nozione di costituzione economica sia per quanto riguarda il dover essere costituzionale, sia per quanto riguarda la integrazione con gli istituti affermatasi nella realtà».

<sup>345</sup> Non è evidentemente possibile dar conto della sterminata bibliografia in tema, né dei molteplici orientamenti maturati, nel corso del tempo, nel quadro della riflessione che la scienza giuspubblicistica italiana ha dedicato all'interpretazione dell'articolo 41 cost. e, più in generale, delle norme della parte prima, titolo terzo della Costituzione: si segnalano, comunque, A. BALDASSARI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, cit., XXI, 1971, 582 ss.; P. TESAURO, *Costituzione economia e impresa*, *Scritti in onore di Guarino*, Padova, Cedam, 1998; G. BOGNETTI, *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. II, *Diritti e libertà*, cit., 177 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., *passim*; F. GALGANO, *Sub artt. 41-43 - Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1 ss. e 193 ss.; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 111 ss.; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, cit., 1989, XVII, *ad vocem*; F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1992, 3 ss.; U. POTOSCHNIG, *Poteri pubblici ed attività produttive*, in *Dir. econ.*, 1990, 33 ss.; R. VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Milano Giuffrè, 1974; da ultimo, M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 cost.*, in *diritto-amministrativo.org*; nonché, F. MERUSI, G.C. SPATTINI, *Economia (intervento pubblico nell')*, e S. NINIATTI, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., rispettivamente 2084 ss. e 3142 ss., ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici. In una prospettiva comunitaria, si v. poi A. PREDIERI, *Europeità dell'economia sociale di mercato*, in *Nuova ant.*, 1995, 186 ss. Tale problematica, peraltro, non è facilmente scindibile da considerazioni più generali di teoria e diritto costituzionale inerenti la legittimazione stessa del testo costituzionale, la dialettica conflittuale tra *have* e *have-nots* e via dicendo: come dimostra, peraltro, il dibattito in corso tra i costituzionalisti sul tema «Cos'è la Costituzione?», proposto recentemente dalla Rivista «Quaderni costituzionali». Dibattito al quale, fino ad ora, hanno partecipato: R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 11 ss.; G. BOGNETTI, *Che cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, *ivi*, 2008, 5 s.; O. CHIESSA, *Che cos'è la Costituzione? La vita del testo*, *ivi*, 41 ss.

Quanto evidenziato, però, non è senza conseguenze, trovando un fertile terreno d'elezione nell'ambito della disciplina urbanistica e, in particolare, nella regolamentazione e definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di programmazione socio-economica<sup>346</sup>. E' chiaro, infatti, come, «[...] nel contesto di tali attribuzioni, sia senz'altro ammissibile una conformazione del diritto di proprietà anche in relazione a beni adibiti a scopi produttivi, attraverso valutazioni ampiamente discrezionali [...]; tuttavia, è da escludere che i poteri di cui si discute possano essere impiegati non per programmare e regolare l'uso del territorio per finalità economiche, ma per dirigere ed indirizzare le attività produttive in sé, perseguendo obiettivi di politica economica che esulano dagli oggetti e dalle finalità della pianificazione [...]»<sup>347</sup>.

Sicché, uno degli «scogli» più rilevanti che incontrano lo Stato e le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia - ognuno per la sfera di competenza loro costituzionalmente garantita -, all'atto di disciplinare forma, oggetto e contenuti degli strumenti di pianificazione, attribuendogli, anche implicitamente, compiti di programmazione socio-economica, è quello di introdurre elementi volti a «conformare» verso fini ed obiettivi prefissati l'iniziativa economica, in generale, e, l'attività d'impresa, in particolare<sup>348</sup>.

---

<sup>346</sup> Non v'è dubbio, comunque, come tale problematica sia fortemente intrecciata (e profondamente influenzata) da quella involgente l'oggetto della disciplina urbanistica: su cui, in generale, si rimanda alle considerazioni svolte *supra* cap. II, § 2. Con specifico riferimento al rapporto tra pianificazione urbanistica e libertà economiche, tra gli altri, si legga F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1459 ss., per la tesi che la pianificazione territoriale possa (e debba) regolare anche l'iniziativa economica; mentre, tra i fautori dell'impostazione opposta, va ricordato senz'altro P. STELLA RICHTER, *Urbanistica e libertà*, cit., 373 ss.; P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, cit., spec. 869; nonché G. MIELE, *La pianificazione urbanistica*, in *La pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di scienze dell'amministrazione di Varenna, cit., 35 ss. In una posizione mediana, infine, anche se apparentemente, almeno nell'approccio di fondo, più vicina alle posizioni del Benvenuti, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 796 ss.

<sup>347</sup> «Il punto è stato adeguatamente messo in luce dalla giurisprudenza, che ha evidenziato, in siffatte circostanze, la ricorrenza di ipotesi di sviamento di potere. I vincoli imposti dagli strumenti urbanistici relativamente all'esercizio di attività economiche non possono esorbitare, cioè, dal profilo della collocazione spaziale della attività produttive sul territorio, spingendosi fino ad ingerirsi nelle scelte organizzative dell'impresa [...]. In breve, i poteri conformativi del diritto di proprietà, tipici della pianificazione urbanistica, non possono essere utilizzati al diverso scopo di funzionalizzare l'attività d'impresa». Così, ad esempio, è stata giudicata illegittima la previsione di un piano regolatore che subordinava l'insediamento, su una data area del territorio comunale, di un'impresa di produzione di materie prime (nella specie, derivanti da un'attività estrattiva) alla destinazione della produzione ad uno stabilimento di lavorazione posto nelle vicinanze. [...]. Analogamente, nell'ambito di una zona omogenea individuata dal piano regolatore, nella quale erano consentiti più tipi di destinazioni e la loro interscambiabilità, non è stato reputato lecito impedire il mutamento d'uso dei soli immobili destinati a scopi recettivi, verso altri usi parimenti ammessi all'interno della zona, perché tale disposizione era rivolta non tanto 'a disciplinare i 'tipi' edilizi propri di ciascuna delle zone territoriali omogenee in cui è ripartito il territorio comunale [...], quanto a 'indirizzare' l'attività d'impresa', imponendo in sostanza una sorta di vincolo urbanistico all'esercizio dell'attività economica alberghiera»: così, in nota e nel testo, G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 713.

<sup>348</sup> Anche se, come osserva P. STELLA RICHTER, *Urbanistica e libertà*, cit., 374, «la nostra legislazione urbanistica è [...] dominata come non accade in nessun altro settore dal principio di autorità. Questa non solo stabilisce quali infrastrutture fornire ai cittadini e in quale luogo realizzarle, ma anche dove il cittadino deve abitare, lavorare giocare. L'urbanistica pretende inoltre di stabilire come il cittadino deve usare il territorio, cosa deve fare della propria casa, è così se abitarla o usarla come ufficio o come magazzino. Non solo stabilisce cioè se può trasformare l'immobile, ma addirittura come deve utilizzarlo, quand'anche non sia

Tutto ciò, non tanto perché «la disciplina della vita economica (sia) senza dubbio la più inelegante e ingrata delle attività pubbliche»<sup>349</sup>; quanto perché, sia le limitazioni involgenti l'oggetto e l'ambito di operatività di tali strumenti<sup>350</sup>, che il modello economico disegnato dal legislatore costituzionale o, meglio, la costituzione economica «vivente»<sup>351</sup>, penetrando nel sistema pianificatorio<sup>352</sup>, non sembrano ammettere la possibilità di inserire «previsioni più specifiche, che mirino ad indirizzare e a condizionare in sé l'esercizio dell'impresa, al fine, ad esempio, di impedirne la cessazione attraverso il divieto di usi diversi dell'immobile di suo insediamento (ancorché si tratti di usi leciti all'interno della relativa zona omogenea) ovvero di asservirne l'organizzazione dei fattori produttivi ad altri interessi perseguiti dall'amministrazione [...]»<sup>353</sup>.

Gli strumenti di pianificazione del territorio, in altri termini, ripetono i caratteri tipici della programmazione socio-economica, nel senso che, da un lato, pongono in essere «disegni ordinati di condotte future composte di più elementi combinati»<sup>354</sup>, dall'altro, sono tendenzialmente preordinati anche al «[...] raggiungimento dell'equilibrio fra popolazione, economia e territorio»<sup>355</sup>. Ciò non toglie, però, che la

---

trasformato. E' evidente che una simile concezione non soltanto difficilmente raggiunge il suo scopo, quanto e soprattutto è soggetta ad essere diffusamente disattesa dai cittadini. Bisogna invece partire dall'idea che l'autorità può stabilire, come regola in tutti i campi, ciò che è indispensabile stabilire nell'interesse della comunità, ma non di più; l'affermazione autoritativa è uno spazio essenziale del vivere in società, ma è pur sempre un sacrificio della libertà, come tale da imporre nei limiti dello stretto necessario». In argomento, si v. anche Corte cost., n. 5/1980, secondo cui, in particolare, «è indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come, e anche sul quando (mediante i programmi pluriennali di attuazione [...]) dell'edificazione».

<sup>349</sup> Così J.K. GALBRAITH, *Il grande crollo*, trad. it. Milano, BUR, 2006, 25 (espressione tra parentesi tonde mia).

<sup>350</sup> E', ancora, G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 715, a rilevare come si tratti di elementi che «[...] palesemente trascendono le finalità dell'urbanistica». Oltre agli a. citati *sub. nt.* 87, si v. anche G. CORREALE, *Urbanistica, iniziativa economica, proprietà privata e poteri dell'autorità*, cit., spec. 13 ss.

<sup>351</sup> L'orientamento, ancora prevalente, secondo cui non esisterebbe un modello unitario nella Costituzione economica è stato sottoposto a revisione critica in diversi scritti da Giovanni Bognetti: secondo l'a., infatti, il legislatore costituente ha scelto, senza compromessi, un modello in cui le 'libertà economiche' occupano un posto centrale, preminente; benché allo Stato sia dato di adottare politiche differenziate che ne possono, entro certi limiti, delineare in modo più o meno generoso i contorni e gli spazi di libero movimento»: così G. BOGNETTI, *L'assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 2. Diritti e libertà*, cit., 178. Nell'ambito della dottrina gius-amministrativistica, la medesima impostazione è seguita da G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, cit., spec. 82 ss.; e prima di lui da G. PERICU, *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2001, 206.

<sup>352</sup> In proposito, però, occorre tener conto di quanto rilevato da P. STELLA RICHTER, *Urbanistica e libertà*, cit., 379, con riguardo ai mutamenti di destinazione dell'uso degli immobili e, dunque, in ordine al controllo dell'attività edilizia: «a ben vedere, infatti, ciò che si intende regolare sotto il titolo dei mutamenti dell'uso degli immobili non è la proprietà, ma l'iniziativa economica; quello che viene in evidenza non è l'articolo 42, ma l'articolo 41 della Costituzione».

<sup>353</sup> G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 715.

<sup>354</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 292 (ed. 1977), il quale aggiunge (295) «quanto poi al carattere programmatico dei piani regolatori urbanistici, non occorrono particolari spiegazioni, trattandosi di cosa nota e accettata»: sul punto, rileva comunque G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, cit., che «[...] possono predicarsi a proposito di qualsiasi settore dell'attività amministrativa e ne costituiscono uno strumento peculiare, dovendosi giudicare gli 'elementi combinati' non alla stregua del principio di formale uguaglianza, ma a quello di complessiva coerenza».

<sup>355</sup> F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1459.

pianificazione in senso lato territoriale rimane pur sempre una forma di programmazione economica *sui generis*. Influisce, cioè, solo di riflesso sull'iniziativa economica privata, nella misura in cui «non vincola secondo un programma la quantità e la qualità delle imprese, ne vincola però il momento locale creando così un limite rispetto ad una delle libertà dell'imprenditore che è quella della scelta della sede della propria attività gestoriale»<sup>356</sup>.

Il che, peraltro, non esclude del tutto che vi possano essere, come si vedrà più avanti, forme e modalità che consentano l'inserimento, anche in via integrativa, di previsioni più direttamente correlate alla direzione pubblica dell'economia nelle prescrizioni urbanistiche, «così da renderl(e) vincolanti anche per quanto riguarda il godimento e la disposizione del diritto di proprietà»<sup>357</sup>. Eventualità, questa, che nell'attuale contesto storico sembra presentarsi con tratti sempre più marcati in ragione del rapporto tra pianificazione territoriale-urbanistica e governo del territorio in senso lato e, dunque, della correlazione necessaria, riconosciuta già sul piano positivo, tra scelte di assetto territoriale e opzioni di carattere socio-economico<sup>358</sup>.

Dall'analisi critica dei profili involgenti il riparto della potestà normativa in materia di governo del territorio, occorre ora passare ad esaminare quello concernente la distribuzione delle funzioni amministrative.

Anche qui, almeno in astratto, la trama dei poteri pubblici sembra presentarsi sufficientemente coesa e consolidata, quanto potenzialmente armonica ed equilibrata: «tutti i principali soggetti tradizionalmente presenti nello svolgimento dell'urbanistica vedono (infatti) nel complesso confermato il loro ruolo dopo la riforma del Titolo V»<sup>359</sup>.

Rovesciando la «piramide» immaginata dalla riforma del 2001, si può notare come lo Stato conservi talune prerogative fissate specificatamente dagli articoli 52 e

---

<sup>356</sup> Ancora, F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, cit., 1460. Il che si traduce, riprendendo un'espressione utilizzata da F. GALGANO, Sub art. 41, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, cit., 5, a proposito del significato e dei contenuti da riconoscere alla libertà sancita dall'articolo 41, «[...] nella libertà dei privati di organizzare l'attività produttiva e, quindi, è libertà dei privati di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre [...]», ma non di decidere in piena libertà dove «localizzare» la propria attività economica.

<sup>357</sup> In tal senso, G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, cit., 716 ss., che identifica tre ipotesi: «in primo luogo vi sono norme che prevedono, nel contesto della pianificazione urbanistica, l'approvazione di speciali piani tematici con scopi e contenuti anche di politica economica, vale a dire piani che non si limitano a 'regolamentare e disciplinare l'iniziativa privata (così come, prevalentemente, fa il Prg), ma rappresentano strumenti dell'intervento pubblico dell'iniziativa economica'. In secondo luogo, «l'inserimento di finalità di politica economica negli strumenti urbanistici, allorché non si abbia riguardo a zone specifiche e a forme di ingerenza pubblica sulla proprietà privata dell'intensità di quelle ora considerate, può avere luogo, invece, attraverso un più generico ampliamento per legge dei contenuti e degli scopi della disciplina urbanistica». In terzo luogo, «il perseguimento di finalità di politica economica nell'esercizio delle potestà urbanistiche può, infine, aver luogo - come è intuitivo - anche attraverso l'uso concordato di tali potestà con i destinatari delle medesime». Sul punto, comunque, si avrà modo di tornare: spec. *infra* cap. IV.

<sup>358</sup> In questo senso, da ultimo, G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, cit., *passim*.

<sup>359</sup> Così G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6117 (espressione tra parentesi tonde mia).

54 del decreto legislativo n. 112/1998<sup>360</sup>; mentre le funzioni amministrative svolte direttamente dalle regioni sono stabilite dalla relativa normativa di settore: in buona sostanza, però, l'attività principale consiste ancora nello svolgimento della pianificazione territoriale regionale<sup>361</sup>, nonché nella realizzazione dei sistemi informativi territoriali, sebbene ciò avvenga spesso in coordinamento con gli enti locali<sup>362</sup>.

Nel campo della pianificazione territoriale ed urbanistica, comunque, un ruolo di assoluto rilievo, di vera e propria centralità, è giocato dagli enti locali. In particolare, i comuni sono titolari dei compiti di pianificazione urbanistica in senso proprio<sup>363</sup>;

---

<sup>360</sup> In generale, tali funzioni, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 112/1998, riguardano «[...] i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese». Inoltre, «spettano allo Stato i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea [...] in materia di politiche urbane e di assetto territoriale» (comma 2). Inoltre, *ex* articolo 54, sono o restano allocate in capo allo Stato le funzioni correlate: a) all'osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni territoriali, con particolare riferimento ai compiti di cui all'articolo 52, all'abusivismo edilizio ed al recupero, anche sulla base dei dati forniti dai comuni; b) all'indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente, e per quello in corso di elaborazione, al fine di unificare i diversi sistemi per una più agevole lettura dei dati; c) alla predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche; d) alla salvaguardia di Venezia, della zona lagunare e al mantenimento del regime idraulico lagunare, nei limiti e con le modalità di cui alle leggi speciali vigenti nonché alla legge 3 marzo 1963, n. 366; e) alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato». Da notare, peraltro, che sia nel caso dei compiti di cui al comma 1 dell'articolo 52, che in quelli menzionati dall'articolo 54 (salvo la salvaguardia di Venezia), le relative funzioni devono esercitarsi attraverso intese in sede di Conferenza unificata. In generale, con riguardo alla cosiddetta «urbanistica statale», F. MERLONI, *Lo Stato e le regioni di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 98, rileva che «resta esclusa la possibilità di una pianificazione urbanistica statale, anche solo nel senso della individuazione di zone o parti del territorio per le quali la pianificazione generale del territorio (non quella finalizzata ad interventi di settore, tipo porti o aeroporti) possa esser riservata a soggetti statali. Diverso il discorso relativamente agli interessi puntuali di trasformazione del territorio, di sue parti, per la realizzazione di opere o interventi di competenza di amministrazioni statali. Qui vi è uno Stato, o, meglio, vi sono diverse amministrazioni statali, che hanno esigenze localizzative e si pongono di fronte alla esistente pianificazione territoriale e urbanistica, anche con la possibilità di far prevalere tali esigenze su diverse previsioni di piano, ma senza poter ricorrere ad un piano territoriale sovraordinato». E' appena il caso di rilevare, comunque, che lo Stato ha conservato importanti attribuzioni in diversi ambiti settoriali che incidono fortemente sulla pianificazione territoriale ed urbanistica come nel caso, per fare solo alcuni esempi, della pianificazione di bacino di rilievo nazionale e della tutela dei beni culturali.

<sup>361</sup> Sulla pianificazione territoriale regionale, si v. F. MERLONI, *Lo Stato e le regioni di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 95 ss. Sul differente atteggiarsi della pianificazione regionale, si cfr. *infra* cap. V, § 2.

<sup>362</sup> In tema, si cfr. A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, in corso di pubblicazione.

<sup>363</sup> Sulla obiettiva centralità dei comuni nella pianificazione urbanistica, si v. E. FERRARI, *I comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 125 ss.; mentre, per una classificazione dei poteri degli enti locali in materia urbanistica, si cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, cit., 134 ss., il quale osserva che «le attribuzioni amministrative in materia di urbanistica sono di tre



mentre, alle province è attribuita essenzialmente l'adozione del piano territoriale di coordinamento provinciale<sup>364</sup>.

Infine, oltre ai tradizionali attori istituzionali del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica, non è possibile prescindere dal riferirsi, da un lato, alle molteplici amministrazioni di settore coinvolte a vario titolo nei processi di pianificazione, dall'altro, ai soggetti privati.

Le prime, perché è ormai un dato, anche formalmente, acquisito quello della «[...] progressiva (ed infine tumultuosa) emersione, accanto al modello e - per definizione - generale, di strumenti di pianificazione settoriale in vario modo contrassegnati dal carattere dell'eccezionalità rispetto al primo, tanto da far parlare al riguardo di 'depianificazione', in piena convincente analogia con la decodificazione nel frattempo montante negli ordinamenti contemporanei»<sup>365</sup>. Sicché, «nella stratificazione delle norme possiamo individuare quattro sistemi di regolamentazione dell'uso del territorio. Il primo, [...] è quello del *piano urbanistico*, a competenza generale. Il secondo, è quello del *piano settoriale*; il terzo è quello del *vincolo* e del correlativo divieto di utilizzazione del territorio salva autorizzazione, caso per caso; il quarto è quello del *divieto assoluto di utilizzazione* (in genere posto direttamente dalla legge)»<sup>366</sup>.

I secondi, perché, pur non assistendosi in tale ambito ad un fenomeno di generalizzato «conferimento di potestà pubbliche ai privati»<sup>367</sup>, «informano», con una intensità crescente, le varie fasi della sequenza pianificatoria<sup>368</sup>. Così facendo, però, influiscono sulle sue determinazioni con forme e modalità che solo faticosamente possono essere ricondotte al consueto approccio duale delle osservazioni e delle memorie puntuali presentate a monte dell'adozione ed approvazione dello strumento di piano, da una parte, e dell'attuazione delle scelte e

---

tipi. La più importante è quella della pianificazione. Ad essa accedono quella di rilascio delle concessioni e degli altri titoli edilizi e quella di vigilanza».

<sup>364</sup> Tra i contributi dedicati al tema del livello di pianificazione provinciale, oltre agli a. citati *sub. nt.* 73, si cfr. N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 1997, 277 ss., dove sono esaminate alcune delle prime esperienze applicative.

<sup>365</sup> Così A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione*, cit., 105 ss.

<sup>366</sup> In questi termini, G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 92, il quale, sintetizzando il discorso, rileva come «la disciplina del territorio non si esaurisce negli strumenti offerti dalla legislazione urbanistica. Come in un luogo geometrico di incontro, sul territorio convergono [...] una molteplicità di regolamentazioni; poste da leggi diverse, per finalità diverse, con meccanismi diversi. E' fin troppo ovvio rilevare che l'organizzazione e la disciplina dell'uso del territorio dovrebbero essere globali, e sistematiche e, quindi, coerenti. Ma è parimenti non che le norme che regolano l'esercizio dei poteri attinenti all'apparato pubblico che direttamente o indirettamente incidono sull'uso del territorio sono disorganiche, frammentarie e settoriali, e fanno leva su autorità amministrative diverse».

<sup>367</sup> Riecheggiando così il titolo dell'opera di A. MALTONI, *Conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., *passim*.

<sup>368</sup> In argomento, fra i tanti, si v. i contributi di A.M. BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati fra discrezionalità amministrativa e autonomia privata. Spunti per un inquadramento giuridico*, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, P.L. PORTALURI, *Osservazioni sul ruolo del privato nella disciplina delle trasformazioni territoriali*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI, *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., rispettivamente 129 ss., 163 ss. e 181 ss.

previsioni urbanistiche contenute nel piano generale adottato ed approvato, dall'altra<sup>369</sup>.

Quello brevemente delineato è il quadro statico, quasi la «fotografia», delle funzioni principali svolte dai diversi livelli territoriali di governo con riguardo alla pianificazione territoriale ed urbanistica. Già dal mero esame dei profili statico-funzionali, però, emerge un primo elemento di criticità che involge la moltiplicazione dei centri di imputazione dei processi pianificatori: conseguenza diretta, questa, anche dell'evoluzione complessiva dell'ordinamento<sup>370</sup>.

La crescita esponenziale di tali livelli, infatti, è all'origine di numerosi effetti di segno negativo che spesso, quando non trascinano nell'ineffettività delle previsioni, determinano una certa atrofia di fondo degli strumenti di piano: due, in particolare, sono quelli che tendono ad imporsi all'attenzione dell'interprete.

Il primo è rappresentato dall'aumento vertiginoso della complessità del sistema, «con la connessa difficoltà che incontra il giurista nell'offerirne un'immagine appagante»<sup>371</sup>. Complessità che, tra l'altro, obbliga a seguire la strada sempre tortuosa della concertazione tra i diversi soggetti pubblici coinvolti (comprese, dunque, le amministrazioni di settore), in un contesto più generale improntato alla leale collaborazione e cooperazione tra gli stessi<sup>372</sup>.

Sul punto, comunque, si avrà modo di ritornare ampiamente più avanti<sup>373</sup>.

Il secondo, invece, concerne la rigida - perché involgente anche profili di merito - concatenazione attraverso cui si snoda la sequenza pianificatoria nel suo concreto svolgimento. Un concatenazione che, partendo dal piano regionale fino ad arrivare al singolo titolo edilizio richiesto o presentato dal privato interessato all'uso od alla trasformazione della singola particella territoriale<sup>374</sup>, risulta non solo pletorica, ma

---

<sup>369</sup> Si rimanda, per la ricostruzione ed analisi di tali profili, al cap. IV.

<sup>370</sup> Anche rispetto al modello originario delineato dalla legge n. 1150/1942, dove, come noto, i livelli previsti in astratto erano sostanzialmente tre (sovra-comunale e comunale generale ed attuativo).

<sup>371</sup> Così P.L. PORTALURI, *Note sui rapporti fra comune e regione nel quadro della pianificazione urbanistica policentrica*, in E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 141 ss.

<sup>372</sup> A dimostrazione di ciò, ben più che un profluvio di parole, si può portare una vicenda mutuata dalla prassi applicativa. Ci si riferisce, in particolare, alla promozione di conferenze di pianificazione, attivate ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000, nel quadro della formazione di piani strutturali comunali associati, alle quali partecipano una pluralità di soggetti, pubblici e anche privati. Indicative diventano così le ipotesi dell'«Associazione Valle dell'Idice», costituita dai comuni di San Lazzaro di Savena, Castenaso e Ozzano, e dell'«Unione Reno-Galliera», formata da diversi comuni della provincia di Bologna. In tutte e due i casi, infatti, si è dato vita a conferenze di pianificazione, alle quali hanno - per l'appunto - partecipato diversi soggetti «pubblici» (regione, provincia, arpa, autorità di bacino, ausl, le soprintendenze ai beni architettonici e archeologici, per un verso, Hera s.p.a., Snam rete gas, Enel distribuzione, Terna s.p.a., per altro verso) e privati (movimenti politici, sindacati, WWF-Italia, Confederazione italiana agricoltori, Ordine dei dottori agronomi e forestali, Associazione dei commercianti, Associazione delle piccole e medie imprese, Collegio costruttori, Coldiretti, Confederazione nazionale artigiana e via dicendo). Maggiori informazioni, anche relativamente al lungo *iter* temporale delle conferenze in oggetto, si possono reperire in [renogalliera.it](http://renogalliera.it) e in [valledellidice.it](http://valledellidice.it).

<sup>373</sup> Si cfr., in proposito, cap. IV, § 2.

<sup>374</sup> Anche perché i casi di attività edilizia libera sono obiettivamente residuali: l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica, infatti, stabilisce che: «salvo più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e dagli strumenti urbanistici, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle disposizioni contenute nel decreto

soprattutto scarsamente adattabile al mutare, sia spaziale che temporale, dello stato del territorio, delle condizioni socio-economiche e, dunque, degli interessi da curare e da soddisfare.

Se, poi, da un esame delle funzioni di natura statica, si passa ad un approccio di carattere «dinamico»<sup>375</sup>, ci si avvede ancora di più come la situazione non solo non muti quanto a tasso di complessità, ma addirittura gli effetti negativi menzionati vengano ad acutizzarsi in maniera significativa.

Ciò sembra dipendere, in particolare, dal reciproco combinarsi di tre specifiche concause.

In primo luogo, vanno vagliate le conseguenze dell'applicazione del principio di sussidiarietà «verticale», inteso come criterio precettivo ed informante l'allocatione (ed il conseguente esercizio) delle funzioni amministrative nella realtà del nostro ordinamento, pur mitigato dall'azione congiunta dei principi di adeguatezza e differenziazione.

In generale, infatti, il governo del territorio è uno di quei settori dove minore sembra essere stato l'impatto della riformulazione dell'articolo 118, comma 1, cost. In altri termini, che i comuni siano l'articolazione pianificatoria di base è un'asserzione dai tratti fortemente consolidati e con radici profonde nell'intero percorso evolutivo dell'urbanistica per piani moderna<sup>376</sup>. Non solo. Anche il progressivo superamento del piano regolatore comunale come atto complesso - percepibile soprattutto in ambito regionale<sup>377</sup> - sembra corrispondere più ad istanze e sollecitazioni aventi un *humus* comune nella crisi del sistema pianificatorio che ad una vera e propria volontà di ridefinirne i contorni secondo una lettura rigidamente «sussidiaria» delle regole sulla distribuzione delle funzioni.

Al contempo, però, è agevole notare come il «rispetto» del canone della sussidiarietà - se di rispetto si può parlare in ragione del suo carattere flessibile<sup>378</sup> - risulti qui solo tendenziale: al di là della problematica dell'atto complesso, infatti, le regioni e le province mantengono compiti rilevanti di pianificazione del territorio sia generali che settoriali. Il che, in realtà, se interpretato con la lente dell'articolo 118, solo in parte risponde ad un effettivo temperamento del principio di sussidiarietà

---

legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora decreto legislativo n. 42/2004), i seguenti interventi possono essere eseguiti senza titolo abilitativo: a) interventi di manutenzione ordinaria; b) interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato».

<sup>375</sup> Sulla necessità di un approccio «dinamico» allo studio delle organizzazioni pubbliche, si v. per tutti G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, (rist. con nota in più), spec. 93 ss.

<sup>376</sup> Per tutti, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 13 ss., il quale, già a metà degli anni Ottanta, evidenziava come è «il comune il vero titolare del potere di pianificazione urbanistica, al quale non solamente vanno sostanzialmente imputati praticamente tutti i piani ad oggi esistenti nella realtà del nostro ordinamento, ma al quale va altresì ricondotta, pressoché in via esclusiva, la conformazione sia del territorio che delle singole proprietà che lo compongono».

<sup>377</sup> In proposito, si v. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 144 s.

<sup>378</sup> Sul punto, non si può che rinviare alle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella pronuncia, Corte cost. n. 303/2003.

con i principi di adeguatezza e differenziazione, riflettendo probabilmente la difficoltà di abbandonare il postulato della pianificazione scalare e, pur con tutte le cautele del caso, gerarchica<sup>379</sup>.

Nel caso della regione, dove più forte dovrebbe essere la pressione del principio di adeguatezza in relazione, tra l'altro, alla dimensione sovra-comunale degli interessi da soddisfare, perché «[...] due livelli di pianificazione territoriale vera e propria sono troppi, c'è spazio solo per un piano (quello provinciale) e per meccanismi regionali di inquadramento coerenti con le (residue) politiche di programmazione regionale»<sup>380</sup>.

Nel caso della provincia, dove invece più intensa sembrerebbe essere la spinta per la differenziazione (ma non solo, ovviamente), perché, in particolare, «v'è una crisi di metodo della pianificazione del territorio, almeno nella versione italiana, che partendo dall'unica esperienza consolidata, quella dei piani regolatori generali comunali, è consistita nella trasposizione ai livelli sovra-comunali (di varia natura: intercomunale, comprensoriale, di comunità montana, provinciale) dei suoi elementi caratteristici: la generalità (il piano è relativo all'intero territorio considerato); la tecnica delle destinazioni d'uso per parti del territorio (che è anche tecnica di vincoli)»<sup>381</sup>.

Tutto ciò, per di più, è causa di altri due effetti negativi: il primo, riguardante il fattore temporale (eccessiva dilatazione dei tempi di adozione o anche solo di aggiornamento dei piani)<sup>382</sup>; il secondo, concernente la difficoltà di circoscrivere con nettezza i rispettivi ambiti di intervento da parte dei diversi livelli.

Oltre a quanto evidenziato, bisogna poi considerare la sostanziale uniformità che connota, ai diversi livelli, il regime e la disciplina giuridica delle potestà di pianificazione del territorio e, di conseguenza, i contenuti stessi degli strumenti di piano<sup>383</sup>.

---

<sup>379</sup> Al punto che P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, cit., 38, può osservare: «il sistema dei poteri istituzionali si è evoluto come sistema a struttura policentrica ed a base municipale, grazie all'affermarsi del principio di sussidiarietà che individua al vertice la comunità originaria. In questo quadro l'urbanistica, intesa come gestione del territorio in tutte le sue potenzialità e non di singole porzioni di esso o di singoli interessi, tende ad essere nuovamente ricondotta all'ambito locale, cosicché la pianificazione territoriale di livello intermedio, il cui recupero e potenziamento, già con la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, è stato senza dubbio favorito da una serie di fattori tra i quali spicca il fenomeno della 'polverizzazione' dei comuni, trova un futuro piuttosto incerto».

<sup>380</sup> Così F. MERLONI, *Lo Stato e le regioni di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 98.

<sup>381</sup> Ancora, F. MERLONI, *Lo Stato e le regioni di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, cit., 98.

<sup>382</sup> In tema, si cfr. *infra* § 3.3.

<sup>383</sup> In generale, sulla dicotomia uniformità/differenziazione nel diritto pubblico italiano, si v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit., spec. 3-36. Dei molteplici significati dei due termini e, di conseguenza, dei tanti percorsi di ricerca suggeriti dall'a. citato, la nozione di differenziazione cui si fa riferimento è quella che attiene alla «[...] diversa disciplina di un fenomeno, rispetto ad altri omogenei, in relazione ad un parametro (in particolare di ordine territoriale [...]): così ID., *op. ult. cit.*, 7 spec. *sub* nt. 14. E', inoltre, appena il caso di evidenziare che, declinata con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, tale tematica non pare separabile dalla più generale condizione di sostanziale uniformità che ha storicamente connotato, dall'unificazione dello Stato italiano in poi, gli enti locali. Ciò che è stato, più volte, evidenziato dalla dottrina come una notevole incongruenza: in questo senso,

In effetti, pur rinvenendosi i primi segni di un processo di differenziazione più o meno consapevolmente perseguito<sup>384</sup>, resta il fatto che il sistema pianificatorio continua a tendere verso l'uniformità delle attribuzioni involgente, *in primis*, nei contenuti e negli effetti. Un'uniformità di fondo - si badi - forse più subita che voluta, ma comunque ancora oggi ben lontana dall'essere scalfita nei suoi tratti essenziali<sup>385</sup>

Sicché, nonostante siano spesso palesemente differenti le problematiche di ordine geomorfologico, orografico ed ambientale, da un lato, economico e sociale, dall'altro, che si trovano a dover affrontare i singoli enti competenti all'adozione del piano, si è pervicacemente insistito sulla strada di attribuire i medesimi poteri e, quindi, lo stesso grado di responsabilità a tutti; senza distinguere, cioè, tra i poteri assegnati all'amministrazione del piccolo comune montano e a quella del grande comune oramai completamente urbanizzato, tra quelli attribuiti all'ente-provincia il cui territorio si configura come una sorta di «mosaico» articolato su un centro urbano di medie dimensioni e da una pluralità di centri di dimensioni minori che ne tracciano in maniera puntiforme la fisionomia ed, invece, quelli riconosciuti all'ente provincia che si sovrappone ad una conurbazione d'area vasta formata da un nucleo metropolitano e da più comuni della cintura (cd. provincia metropolitana).

Un'ipotesi, quest'ultima, che (per di più) solo nominalmente può essere ricondotta al tema ormai «classico» della città metropolitana. Va da sé, infatti, che alcune aree metropolitane sembrano «più metropolitane di altre»<sup>386</sup>, nel senso che tra gli effetti determinati dall'interazione tra processi di globalizzazione economica e sistemi locali, pare esserci la realizzazione di una rete tra le più estese aree metropolitane del mondo. Aree metropolitane che, in questa chiave di lettura offerta dalle scienze sociologiche, divengono il «luogo» di intersezione tra globale e locale, il «momento localizzativo» di più forte emersione della transnazionalità dei mercati.

---

tra gli altri, F. BENVENUTI, *Aspetti giuridici*, in AA.VV., *Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture politico amministrative regionali e locali*, Padova 3 e 4 maggio 1969, Pavia, 1971, 56 (ora in *Scritti giuridici 1970-1983*, cit., ss.); G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 126 ss.; S(ANTI) ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit., 507 ss.; G. VACCHELLI, *Il comune nel diritto pubblico moderno*, Milano, 1890, 50 ss.; ma si v. anche A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 429 ss.; nonché M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967, 46; nonché; ID., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 461, ove l'a. stigmatizza «[...] l'incapacità del nostro legislatore di prevedere gli sviluppi futuri, (per cui) noi ancora in tempi recenti, abbiamo proseguito sulla strada di considerare i comuni come se fossero un'unica categoria; mentre invece sono enti differenziati profondamente. Vi sono, alle due ali estreme, i comuni 'polvere' che sono delle cose artificiali, delle ridicolaggini giuridico-sociali, e le città metropolitane» (espressione tra parentesi tonde mia).

<sup>384</sup> I cui segnali sono ben visibili ponendo attenzione ai singoli ordinamenti regionali: su cui, in generale, si v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, *passim*. Emblematico, in questo senso, è il caso della legge regionale Lombardia n. 12/2005, come modificata dalla legge regionale n. 4/2008: sul punto, però, si rinvia a quanto si dirà *infra* cap. V, § 2.

<sup>385</sup> Si pensi, del resto, agli stessi *standards* previsti dal decreto ministeriale n. 1444/1968: dai più considerati, anche al di là di giudizi di merito sui benefici indotti dall'applicazione di tali misure, come una vera e propria gabbia normativa vincolante per i comuni che si accingono a elaborare il piano. Sul punto, da ultimo, P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 239 ss.

<sup>386</sup> Come aveva già colto M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, Cedam, 1988, XII, secondo cui «[...] la stessa esperienza nostra ci mostra [...] la ben visibile differenza che corre tra i problemi di Milano, Torino, Genova, Roma, Napoli, Palermo, ecc.».

Così facendo, però, si allontanano progressivamente dai rispettivi contesti regionali o nazionali<sup>387</sup>, ponendo problemi nuovi su diversi versanti tra cui quello del governo delle relative dinamiche territoriali.

Infine, dall'analisi dei tratti dinamici sottesi ai criteri che presiedono all'allocazione delle funzioni di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel loro concreto e reciproco atteggiarsi, emerge un ulteriore profilo di criticità che investe, questa volta, ciò che con formula efficace è stata definita la «civiltà della conversazione»<sup>388</sup>.

Con riferimento a queste, infatti, la dialettica tra sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sviluppandosi nel quadro del «policentrismo» «decentrato», «autonomistico», «polimorfo», «multi-organizzativo» e «reticolare» che caratterizza il nostro sistema amministrativo<sup>389</sup>, impone di seguire la via della concertazione e

---

<sup>387</sup> Si tratta, in particolare, della tesi proposta e sviluppata da S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., *passim*.

<sup>388</sup> Mutuando così, sebbene in un'accezione più ristretta, da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 303, una formula a sua volta ripresa dal titolo dell'opera di B. CRAVERI, *La civiltà della conservazione*, Milano, Adelphi, 2001.

<sup>389</sup> «In realtà il plurimorfismo è solo l'aspetto esteriore, o uno degli aspetti esteriori, del pluricentrismo dell'amministrazione - e cioè l'articolazione dell'amministrazione in una pluralità di centri - un fenomeno estremamente complesso e sotto certi aspetti ancora oscuro perché la sua osservazione conduce alla radice stessa della vita giuridica dell'amministrazione. Non è difficile individuare le ragioni del pluricentrismo [...]. Più difficile è la descrizione del fenomeno, anche perché esso si presenta in molte vesti. Con estrema sintesi, si può dire che il pluricentrismo si presenta o come decentramento o come autonomia (art. 5 Cost.). Nella prima forma, esso consiste solo in una modifica delle imputazioni tale da creare dei punti di riferimento diversi in una struttura che si conserva sostanzialmente unitaria. [...]. Tutt'altra cosa è il pluricentrismo autonomistico, nel quale la diversificazione delle strutture organizzative non è un mero espediente tecnico-giuridico, ma la conseguenza di o l'espressione (o anche la sovrastruttura) di una diversificazione sociale. Il pluralismo autonomistico è, cioè, nella sua forma pura, pluralismo sociale; è il riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di centri di vita e di forza sociale. [...]. Oggi, la pubblica amministrazione è soprattutto amministrazione non statale almeno dal punto di vista quantitativo e di volume delle funzioni»: così M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, cit., 1988, II, 3 s. In generale, comunque, la letteratura sul carattere «pluricentrico» dell'organizzazione amministrativa italiana può ben dirsi ormai immensa: senza pretesa alcuna di esaustività, tra gli altri, si cfr. V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., *passim*, ID., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1975; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983; M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 389 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 3 ss., che si sofferma con attenzione sul tema della struttura pluralistica della pubblica amministrazione; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996. Mentre sulla natura «multi-organizzativa» e a «rete» dell'organizzazione pubblica, S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 190 ss.; ID., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, cit., 43 ss.; ID., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 378 ss., secondo cui «i pubblici poteri sono divenuti multi-organizzativi nel senso che sono composti [...] le nuove organizzazioni presentano una struttura in cui prevalgono i rapporti di interdipendenza su quelli di dipendenza, le relazioni di rete su quelle tra vertice e base»; nonché M. CAMELLI, *L'amministrazione per collegi*, cit., *passim*, il quale affronta specificatamente il tema dei collegi - figure tipiche di un sistema reticolare - che assolvono al compito di ponderare interessi propri dei vari soggetti coinvolti nell'azione pubblica. Per una lettura critica complessiva del disegno organizzativo della pubblica amministrazione italiana, si legga comunque C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., Pt. gen., I, 301 ss., ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici.

cooperazione tra i soggetti pubblici a vario titolo coinvolti nei processi di pianificazione.

Nella Repubblica delle autonomie, però, il metodo della concertazione, pur rappresentando in molti casi una strada obbligata, non è esente da controindicazioni, traducendosi nell'esigenza di «procedimentalizzare le competenze amministrative» ed il loro esercizio: di «provvedere collaborando», piuttosto che di «collaborare per provvedere». Il che, in astratto, potrebbe anche rappresentare un elemento di vitalità del sistema pianificatorio, se non fosse che la sovrapposizione dei ruoli cui corrisponde l'inestricabile intreccio dei compiti e delle funzioni, all'atto pratico, si rivela in tutta la sua carica potenzialmente «eversiva» del disegno organizzativo astrattamente configurato<sup>390</sup>.

Ciò appare più evidente, come si vedrà, nell'ambito dell'urbanistica per progetti, dove questo profilo sembra assumere quasi contorni strutturali<sup>391</sup>.

Nondimeno, anche l'urbanistica per piani, a fronte dell'interazione dinamico-strutturale che si instaura fisiologicamente tra i diversi livelli, non sfugge alla necessità di dover ricorrere a forme di collaborazione più o meno intensa. Una collaborazione che, nei casi più estremi, arriva a tradursi in una vera e propria «copianificazione»<sup>392</sup>. Con la conseguenza, però, di irrigidire ancora di più i processi di pianificazione e di dilatarne notevolmente la sequela temporale, costringendoli

---

<sup>390</sup> In generale, su tali aspetti, resta ovviamente imprescindibile la lettura di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, ora in *Scritti 1955-1962*, cit., 721 ss., il quale ammoniva come (723 s.) «la forma più appariscente di questa mancanza di chiari rapporti organizzativi tra i pubblici poteri è costituita principalmente dall'assoluta empiricità della ripartizione delle funzioni. Una delle regole fondamentali di scienza dell'amministrazione è che i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione *propria*, ossia, dal punto di vista delle funzioni, che queste si assegnate secondo unità di materia ciascuna ad un suo centro d'imputazione. Chi esamini lo stato della nostra legislazione, subito si rende conto come questa regola sia costantemente disapplicata. La risultanza ultima dell'azione del nostro legislatore si presenta come uno sfasciamento delle singole materie amministrative, seguita da una frammentazione di esso, con l'attribuzione delle singole frazioni a pubblici poteri diversi, non secondo un criterio giuridicamente definito, ma a seconda dei casi contingenti. Ciascuno di noi è in grado di rappresentarsi subito alla mente vicende di questo tipo, ed è in grado di scorgere gli inconvenienti numerosissimi che in fatto derivano. Pochi però pongono mente all'enorme costo economico sopportato dalla collettività per via di questa situazione e agli effetti ulteriori di svalutazione dell'azione dei pubblici poteri e di creazione di iniquità. E' quindi ovvio che il primo problema, anzi il problema dei problemi che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia amministrativa non può essere che quello del riordinamento delle funzioni. Esso è alla base delle riforme degli ordinamenti comunali e provinciali così come della sanità, della legislazione sul turismo, così come di quella [...] sull'*urbanistica*» (corsivo mio).

<sup>391</sup> Anche perché, sia detto non per inciso, qui è più marcata l'integrazione tra le tipologie degli interventi e la dimensione degli investimenti: si cfr. comunque *infra* cap. III.

<sup>392</sup> Paradigmatico è il caso della legge regionale Umbria n. 11/2005: l'articolo 7, infatti, stabilisce che «la copianificazione per la formazione del Prg, basata sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni: costituisce il metodo per il governo del territorio, che mira a conseguire, nell'attività di pianificazione, la convergenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti; garantisce, nel rispetto dell'autonomia e dei singoli soggetti istituzionali, la continuità ed organicità dell'azione di governo del territorio»; a si v. anche gli articoli 10 (conferenza di copianificazione), 11 (accordo di copianificazione) e 12 (partecipazione dei privati). Sul metodo, più generale, della concertazione istituzionale, si v. invece l'articolo 13 della legge regionale Emilia Romagna n. 200/2000. Mentre, sugli accordi di pianificazione, si cfr., in particolare, l'articolo 21 della legge regionale Toscana n. 1/2005.

così a rincorrere, come in un moto perpetuo, l'incedere frenetico dei «tempi» in trasformazione.

Del resto, come è stato recentemente osservato a proposito del governo europeo dell'economia - ed il parallelismo, peraltro, non pare né azzardato, né eccessivamente forzato - all'origine della difficoltà del sistema pianificatorio di fornire risposte adeguate e tempestive, rispetto alle «vecchie» e «nuove» esigenze di governo delle dinamiche territoriali, v'è (anche) il fatto che «un governo può e deve agire in fretta, mentre un sistema di *governance* si mette in moto assai più lentamente. Le regole di un sistema di *governance* sono applicabili solo all'uso degli strumenti, non alle finalità»<sup>393</sup>.

### 3.2. *Il policentrismo «autonomico» frammentato del sistema istituzionale in contrapposizione all'idea «un territorio - un piano»: Stato, regioni ed enti locali e non compatibilità delle dinamiche socio-economiche rispetto alla configurazione delle delimitazioni amministrative*

Fortemente intrecciata con le problematiche concernenti l'allocatione delle funzioni, normative ed amministrative, in tema di pianificazione territoriale ed urbanistica, si presenta l'asimmetria sempre più marcata tra delimitazioni amministrative e dinamiche socio-economiche e, dunque, tra l'ambito di operatività degli strumenti di pianificazione generale e l'articolazione spaziale (e temporale) dei processi socio-economici. Anzi, non pare affermazione assertiva quella secondo cui all'origine degli insuccessi del sistema pianificatorio in funzione di programmazione economica v'è, innanzitutto, la mancata corrispondenza, la sfasatura, tra la dimensione degli interessi economici, la loro estrema vitalità e permanente mutevolezza, ed i «confini» amministrativi dei livelli territoriali di governo cui sono di volta in volta imputabili i singoli piani a valenza generale<sup>394</sup>.

---

<sup>393</sup> Così J.P. FITOUSSI, *Chi governa l'economia*, in *Anthill.eu*, 2008, 5 ss.

<sup>394</sup> Una problematica, questa, che, peraltro, si apre a riflessioni di carattere ancora più generale, involgenti - a tacer d'altro - la distinzione tra «Amministrazione dello Stato del mercato» e «Amministrazione sottoposta all'indirizzo politico»: «nell'Amministrazione dello Stato del mercato la nozione di spazio dell'azione amministrativa è pertanto non una nozione certa, bensì una nozione mobile decisa di volta in volta sulla base dell'accertamento di determinati indici geograficamente rilevanti. Non è perciò uno spazio euclideo, naturalisticamente inteso, bensì uno spazio creato di volta in volta sulla base di indici economici giuridicamente rilevanti. L'incertezza regna invece sull'azione spaziale dell'Amministrazione tradizionale, quella sottoposta ad indirizzo politico. Il nuovo criterio della sussidiarietà è un po' come la registrazione dell'infinito nella macchina spaziale: la Corte Costituzionale Tedesca e gli interpreti più avvertiti dicono che non esiste come concetto giuridico o, quanto meno, che non è un concetto che produca effetti giuridicamente rilevanti. Sulla determinazione dei livelli spaziali dell'azione amministrativa sono state tentate, dopo l'introduzione delle regioni, tutte le combinazioni organizzative possibili. Ma tutte le combinazioni hanno avuto finora esiti infausti. Come un tempo i consorzi, nessuna combinazione organizzativa di enti locali è riuscita ad assurgere al rango di modello per un'azione amministrativa sovra comunale. Tanto che, di recente, per alcune funzioni d'area vasta si è dovuto ripiegare su un ente che si voleva sopprimere, la Provincia, il vecchio spazio di decentramento territoriale statale. Leggi recenti hanno trasferito funzioni ad enti privi di livello territoriale sufficiente per esercitarle, col risultato che le funzioni trasferite non vengono esercitate per mancanza di mezzi e di strutture per svolgere. Mentre, nella logomachia sullo Stato delle autonomie che ha preceduto e seguito la modificazione del titolo V della Costituzione un argomento sembra oggetto di una



Il tema non è di certo nuovo ed in parte se ne è già detto<sup>395</sup>. Nondimeno, seppur per sommi capi, va ora ripreso allo scopo di mettere in evidenza i profili di maggiore criticità che ne derivano con specifico riferimento alla relazione tra pianificazione e programmazione.

Nella riflessione della scienza gius-pubblicistica, infatti, è asserzione ricorrente - e dai più accettata - quella secondo cui «la pianificazione estesa a tutti gli ambiti comunali, si dimostra [...] insofferente al peso del confine comunale. Ma si direbbe di più: essa è insofferente alle gerarchie tra organizzazioni territoriali: Stato, regione, provincia, comune. Molte iniziative si confrontano ormai con soggetti pubblici rappresentativi di più e diversi livelli di formazione degli interessi. Parlo di iniziative complesse che compongono necessariamente interessi di varia natura e di varia portata, al cui soddisfacimento sono preposti soggetti pubblici differenti con competenze territoriali di diverso raggio. C'è insomma, evidente una sfasatura fra la dimensione degli interessi o per meglio dire delle iniziative che per la loro portata incorporano interessi, che sono indifferenti ai confini territoriali dei comuni, delle province e talora delle regioni»<sup>396</sup>.

In altre parole, «pianificazione del territorio e programmazione socio-economica possono dare i loro frutti in presenza di un'amministrazione con competenze ripartite in modo che corrispondano ai settori ed alle dimensioni in cui si articolano le comunità socio-economiche, sicché l'azione amministrativa possa essere tempestivamente calibrata sulle vicende degli interessi territoriali e sociali, colti da apparati presenti e opportunamente organizzati»<sup>397</sup>. Ne consegue che, almeno in astratto, gli strumenti e gli istituti della pianificazione in senso lato urbanistica dovrebbero essere concepiti «in maniera da accogliere e valorizzare, rendendoli reciprocamente funzionali, i diritti economici, i diritti di libertà, i diritti sociali, intesi secondo contenuti e dimensioni adatte a generare effetti benefici per l'intera società»<sup>398</sup> e non già in ragione della sola distribuzione territoriale delle competenze.

Da tempo, quindi, la dottrina amministrativistica sembra aver identificato nella mancata correlazione tra la proiezione spaziale degli interessi a contenuto economico e l'ambito di applicazione degli strumenti di piano uno dei difetti congeniti e più rilevanti della disciplina.

Non che siano mancati, anche in tempi recenti, tentativi di rimediare alle carenze più evidenti di un tale approccio al governo delle dinamiche territoriali<sup>399</sup>. Esempi, del resto, se ne possono rinvenire già nella normazione di fonte statale: dai continui sforzi volti a incentivare la formazione degli strumenti urbanistici comunali in chiave

---

generale *conventio ad excludendum*: quello della *dimensione minima dell'ente locale*: così F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, cit., 550 s.; in generale, sugli indici rilevatori di un mercato geografico rilevante, è lo stesso a. a richiamare il lavoro di F. GOBBO, *Il Mercato e la tutela della concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 1997, 125 ss.

<sup>395</sup> Si v. spec. cap. II, § 1.1. e 1.2.

<sup>396</sup> Così G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica dell'urbanistica*, cit., 371.

<sup>397</sup> In questi termini, G. ABBAMONTE, *Riflessioni e conclusioni*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 256.

<sup>398</sup> Ancora, G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica dell'urbanistica*, cit., 374.

<sup>399</sup> Come si vedrà ampiamente più avanti: si v., in proposito, cap. V, § 2.

associata<sup>400</sup>, alla definizione del ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale come momento privilegiato per l'incontro tra gli indirizzi della programmazione regionale e le istanze municipali<sup>401</sup>, passando per il piano per gli insediamenti produttivi<sup>402</sup>, fino ad arrivare alla programmazione negoziata a rilevanza territoriale<sup>403</sup>. Addirittura, recentemente, il Governo ha presentato un progetto di legge nel quale si prosegue sulla strada di attribuire rilievo giuridico-positivo alla figura del distretto produttivo<sup>404</sup>. Ancora: rivolgendo lo sguardo

---

<sup>400</sup> Sulle formule associative degli enti locali la bibliografia è oramai immensa: anche se datato, un efficace quadro d'insieme è offerto da C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni fra autonomia locale e autarchia regionale*, Padova, Cedam, 1984; più di recente, si legga A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, 673 ss.

<sup>401</sup> Ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, infatti, «la provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ambientale della regione». Inoltre, «ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento» (comma 5).

<sup>402</sup> «In ragione della specifica funzione dei piani per gli insediamenti produttivi il legislatore, a differenza dei piani di zona per l'edilizia popolare ed economica, non ha posto limiti quantitativi all'estensione dei pip, che possono interessare l'intera zona a destinazione produttiva [...]. I piani per gli insediamenti produttivi lungi dal costituire uno strumento urbanistico a carattere eccezionale, utilizzabile solo in presenza di emergenze economiche ed ambientali, si pongono come possibili ordinari strumenti di attuazione dei piani urbanistici generali e di promozione e gestione dello sviluppo economico e sociale, la cui adozione è rimessa dalla norma ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione comunale, insindacabile in sede di legittimità ove immune da vizi logici o errori di fatto, con il solo limite che il piano risponda, anche sotto il profilo del suo dimensionamento, a reali ed accertate esigenze economico-sociali e produttive [...]: così Cons. St., sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912, in *Riv. giur. edil.*, 1994, I, 115 ss. Non solo. «La programmazione - di livello attuativo - delle zone produttive posta in essere con lo strumento dei piani delle aree per gli insediamenti produttivi [...] non deve necessariamente abbracciare nella sua interezza tutte le zone destinate, dallo strumento urbanistico generale, ad attività produttive, ciò potendo, anzi, costituire soluzione controindicata in tutti i casi in cui, per le estese dimensioni comunali, le zone da inserire eventualmente in un unico piano pip sarebbero così ampie e numerose da rendere poi estremamente difficoltoso, se non impossibile, l'esproprio generalizzato e concomitante delle aree ricomprese. I piani per gli insediamenti produttivi non devono necessariamente contenere previsioni relative a tutti i settori produttivi oggetto di programmazione»: Tar Lazio, sez. I, 12 maggio 1987, n. 1043, in *Foro amm.*, 1987, 2715.

<sup>403</sup> Nella misura in cui questa operi in variante agli strumenti urbanistici: sul punto, si legga l'analisi condotta da F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, cit., 283 ss.; nonché, da ultimo, F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, cit., spec. 116 ss.

<sup>404</sup> «Al fine di promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, lo sviluppo di servizi di sostegno e forme di collaborazione tra realtà produttive anche appartenenti a regioni diverse, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono definite le caratteristiche e le modalità di individuazione delle reti delle imprese». Non solo. «Alle reti, di livello nazionale, delle imprese, quale libera aggregazione di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali, si applicano le disposizioni inerenti i distretti produttivi previste dall'articolo 1, commi 366 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 [...]»: si tratta dell'articolo dedicato ai distretti produttivi ed alle reti di imprese contenuto nella bozza del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri in data 18 giugno 2008. Secondo l'articolo 1, comma 366, della legge n. 266/2005, infatti, «ai fini dell'applicazione dei commi da 367 a 372, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono definite le caratteristiche

all'accezione sostanziale di governo del territorio come politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa, si pensi agli ambiti territoriali ottimali previsti nella disciplina del servizio idrico integrato<sup>405</sup>, nonché in quella sul servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani<sup>406</sup>.

Ciò nonostante, al di là di interventi tutto sommato sporadici, spesso di mero *maquillage*, il sistema pianificatorio, nella sua configurazione tradizionale, ha sempre fatto perno sulla coincidenza tra delimitazione amministrativa ed estensione degli strumenti di pianificazione generale, quasi ne costituisse - paradossalmente - un requisito strutturale<sup>407</sup>.

Dimensione degli interessi e dimensione dei piani, in altri termini, sovente non collimano: sicché, «riferendosi alla pianificazione del territorio bisogna pure ribadire che, essendo uno il territorio, una deve essere la pianificazione o, almeno, essa nei suoi troppi tipi, pur previsti dalle leggi in vigore, deve potersi ridurre ad unità e rispettare un disegno capace di coordinare le risposte alle varie esigenze»<sup>408</sup>.

Gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di un siffatto risultato, però, sono molteplici e di natura qualitativamente composita.

Per restituirne la cifra complessiva, in ogni caso, è sufficiente menzionarne due: il numero cospicuo di comuni «polvere» insistenti sul nostro territorio, la cui dimensione spaziale li rende palesemente inadeguati a svolgere i relativi compiti di programmazione territoriale, e la tendenza a concepire l'organizzazione (e, a monte, la stessa distribuzione) delle funzioni di governo del territorio secondo logiche di marcata «territorialità amministrativa».

Sulla problematica dei comuni «polvere» non è il caso di dilungarsi oltre, trattandosi di un aspetto ampiamente sviscerato dalla scienza giuridica e non, se non per ribadire che le criticità e le tensioni, già presenti nell'assetto originario, sono state

---

e le modalità di individuazione dei distretti produttivi, quali libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali».

<sup>405</sup> In proposito, si cfr. ora gli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006. Sul servizio idrico integrato, si v., tra gli altri, in ordine di tempo: G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rass.*, 1996, 751 ss.; J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, Maggioli, 2001; ID., *Servizi idrici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 5514 ss.; N. LUGARESI, F. MASTRAGOSTINO, *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, Maggioli, 2003; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., pt. spec., III, 2505 ss., ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici.

<sup>406</sup> Sul punto, invece, si v. gli articoli 200 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006.

<sup>407</sup> Il che, come noto, non vale solo con riguardo ai piani urbanistici comunali a valenza generale, per i quali il riferimento diretto è rappresentato dall'articolo 7 della legge n. 1150/1942, ma anche per gli altri livelli pianificatori. E' il caso, ad esempio, della provincia, la quale a monte dell'articolo 20, comma 2, lett. a), ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, [...] indica le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti».

<sup>408</sup> G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 807.

gioco forza acuitizzate nel quadro delle dinamiche istituzionali innescate dalla riforma del titolo quinto della Costituzione<sup>409</sup>.

Maggiore interesse riveste, invece, il secondo ostacolo cui si è fatto riferimento e, cioè, quello relativo alla cosiddetta «territorialità amministrativa»<sup>410</sup>.

In generale, del principio di «territorialità», nelle sue diverse e possibili declinazioni (normativa, provvedimentale o negoziale), come pure della sua presunta crisi, riscontrabile soprattutto nell'ambito degli scambi commerciali, si è già detto<sup>411</sup>. Ciononostante, va ora brevemente ripreso, anche se in un'accezione decisamente più ristretta, quale è quella «dell'attività dei pubblici poteri e dei rapporti fra competenze amministrative e limiti territoriali»<sup>412</sup>.

Vero è, infatti, che «la medesima porzione di territorio, pur rimanendo identica nella sua materialità, viene riguardata dal diritto sotto diversi profili e rappresenta l'oggetto di diverse potestà». «Il medesimo luogo geografico, pertanto, si scompone in una molteplicità di spazi giuridici, i cui confini sono rappresentativi delle potestà attribuite ai diversi soggetti pubblici esponenziali della comunità che vi si trova insediata». Tuttavia, «il valore del territorio si manifesta in modo diverso a seconda che il rapporto riguardi enti consimili ovvero che hanno in comune lo spazio di attribuzione». Ne deriva che «il rapporto fra le competenze amministrative dei diversi enti territoriali può [...] essere ricostruito da tre punti di vista. Accanto al rapporto di alternatività spaziale fra gli enti consimili e al rapporto di reciproca autonomia fra gli enti aventi in comune l'elemento territoriale, c'è un rapporto di carattere misto (alternatività e, insieme, reciproca autonomia) tutte le volte che, nell'ambito della funzione, concorrono all'esercizio delle potestà sia enti consimili sia enti che hanno, in tutto o in parte, in comune con essi l'elemento territoriale»<sup>413</sup>.

---

<sup>409</sup> Da ultimo, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 168.

<sup>410</sup> Per comprendere appieno che cosa si intende per «territorialità amministrativa», giova, a mo' di esempio, richiamare alla mente ancora una volta il caso del servizio idrico integrato. Qui, infatti, il disegno normativo originario prevedeva la definizione da parte delle regioni degli ambiti territoriali ottimali, da effettuarsi alla luce di alcuni criteri indicati dal legislatore, tra i quali l'adeguatezza delle dimensioni gestionali da definirsi sulla base di criteri fisici, demografici e tecnici. L'estensione territoriale dell'ambito, pertanto, non era predefinita in astratto, potendosi (e, forse, dovendosi) fondare su una valutazione concreta, svolta luce dei suddetti indici e parametri, dello stato delle risorse idriche, delle infrastrutture di base, della dimensione del mercato di riferimento e via dicendo. Nella prassi, però, l'estensione degli ambiti territoriali ottimali - e, dunque, tanto l'articolazione territoriale delle funzioni quanto l'ampiezza spaziale dei poteri attribuiti alla relativa autorità d'ambito - è venuta quasi sempre a coincidere con quella dell'ente provincia e, talvolta con quella della regione: i dati si possono trovare in COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*, in L. AULICINO, G. CHIEFFO, M. VIGORITI (a cura di), *minambiente.it*, Roma, 2003, 1 e 9 s.; nonché ID., *Terzo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*, in G. CHIEFFO, M. VENDALI (a cura di), *minambiente.it*, Roma, 2004, 11 ss., per ragguagli sul dimensionamento degli ambiti territoriali ottimali. «Oggi, è lo stesso legislatore a statuire che gli ambiti territoriali ottimali debbano prioritariamente coincidere con i territori provinciali. [...]». In sostanza, il territorio provinciale diventa il criterio prevalente cui le regioni devono ispirarsi nella ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali: così S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 2, 641 s., riflettendo sul disposto dell'articolo 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

<sup>411</sup> Si v. *supra* cap. II, § 1.1. e 1.2.

<sup>412</sup> Così G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, cit., 197.

<sup>413</sup> Ancora, G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, cit., 201.

Il quadro teorico testé descritto si rivela particolarmente idoneo a rappresentare lo «stato dell'arte» in ordine alle criticità che investono il rapporto fra competenze amministrative in tema di pianificazione e limiti territoriali. Tralasciando le residue competenze dello Stato previste dal decreto legislativo n. 112/1998<sup>414</sup>, si può notare come i comuni, enti consimili (ma lo stesso, evidentemente, vale per le province e le regioni relativamente alle competenze in materia di pianificazione territoriale in senso stretto) sono titolari di una potestà di pianificazione urbanistica generale estesa, forzatamente, a tutto il territorio comunale e solo a quello.

Sulla stessa porzione di territorio, però, insistono sia la potestà pianificatoria del singolo comune che quelle territoriali della provincia e della regione.

Inoltre, le funzioni attribuite ai diversi livelli territoriali ed insistenti sulla medesima porzione di territorio sono reciprocamente interconnesse ed interdipendenti, vuoi per la persistente cogenza del principio di gerarchia tra i piani, sebbene sia in via di superamento, vuoi per l'azione novativa ed informante del principio di gerarchia degli interessi, per quanto si tratti di una traiettoria ordinamentale non ancora del tutto consolidata.

Tutto ciò, però, non fa altro che aumentare lo scarto esistente tra la dimensione *mouvant* del mercato e degli interessi che ad esso ineriscono e la geografia amministrativa, vera e propria *causa causarum* all'origine delle riscontrate difficoltà della pianificazione territoriale ed urbanistica di farsi programmazione.

Non solo. Come se non bastasse, a complicare ulteriormente il quadro, si aggiunge ora il progressivo allentamento del rapporto tra attività economiche (ma non solo) e territorio, amplificato dai processi di globalizzazione economica in atto. Un fenomeno di progressivo allentamento che, manifestandosi sul duplice piano dell'accelerazione impressa ai traffici e della relazione quasi virtuale che si instaura tra le attività economiche e la loro proiezione territoriale, rende, se possibile, ancora più netto e marcato il distacco tra le dinamiche socio-economiche e l'«ontologica» territorialità - non solo «amministrativa», dunque - degli strumenti di piano.

3.3. *Gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e la loro «intrinseca» inidoneità a cogliere il divenire delle dinamiche socio-economiche: in particolare, a) la questione «conoscitiva»; b) la questione «temporale»; c) la questione «partecipativa»; d) la questione «finanziaria»*

Ciò detto, occorre a questo punto concentrare l'attenzione sugli strumenti di pianificazione, soffermandosi sulla loro configurazione strutturale.

---

<sup>414</sup> Anche perché permangono molteplici dubbi sulla loro effettiva cogenza, specialmente in seguito alle modifiche del titolo quinto della Costituzione: non è un caso, perciò, che il disposto degli articoli 52 e seguenti del decreto legislativo n. 112/1998 non sia stato menzionato, almeno non direttamente, tra i titoli competenziali atti a supportare l'esercizio dei poteri di individuazione di cui alla legge n. 443/2001 ed al decreto legislativo n. 190/2002, sebbene - in astratto - si potrebbe sicuramente discutere della possibilità di ricondurli espressamente all'identificazione delle linee generali di assetto del territorio nazionale.

Così facendo, ci si rende conto che la loro inidoneità ad intercettare le dinamiche socio-economiche e, dunque, la loro manifesta difficoltà a porsi come strumenti effettivi di coordinamento, di carattere programmatico, del complesso delle funzioni di governo del territorio dipendano essenzialmente da quattro ordini di ragioni; ragioni che, per comodità espositiva, si possono definire come la questione «conoscitiva», la questione «temporale», la questione «partecipativa» e la questione «finanziaria»<sup>415</sup>.

La questione conoscitiva investe direttamente la problematica della composizione, definizione e valorizzazione di un quadro accurato, condiviso ed integrato di conoscenze in materia territoriale ed ambientale. Un quadro, soprattutto, idoneo a riflettere e rappresentare, con maggior precisione possibile, «lo stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano», così da costituire al contempo «[...] il riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per la valutazione di sostenibilità»<sup>416</sup>.

In concreto, il quadro conoscitivo dei piani generali, pur nella diversità dei compiti affidati ai diversi livelli territoriali, dovrebbe avere riguardo alle dinamiche dei processi di sviluppo economico e socio-demografico, agli aspetti fisici e morfologici, ai valori paesaggistici, culturali e naturalistici, ai sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale, all'utilizzazione dei suoli ed allo stato della pianificazione, alle prescrizioni, nonché ai vincoli territoriali derivanti dalla normativa, dagli strumenti di pianificazione vigenti, da quelli in salvaguardia e dai provvedimenti amministrativi<sup>417</sup>.

Dovrebbe, in altre parole, assicurare una puntuale ed aggiornata conoscenza degli aspetti geo-fisici e socio-economici del territorio. Operazione propedeutica alla realizzazione di «un sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica»<sup>418</sup>. Di più, sotto un profilo più strettamente giuridico, dovrebbe costituire il fondamento ultimo, anche motivazionale, delle scelte compiute in sede di pianificazione/programmazione del territorio, il momento di congiunzione tra la realtà fattuale, le sue prospettive di crescita e sviluppo, e la dimensione intimamente astratta del disegno razionale ed antropico - dunque, manifestamente «politico» - che

---

<sup>415</sup> In realtà, se ne potrebbe aggiungere almeno un'altra, ovvero la questione del «controllo». Tuttavia, essa, come si vedrà, per un verso, finisce per rientrare nell'ambito della questione conoscitiva, per altro verso, si risolve nella disciplina sul controllo delle trasformazioni urbanistico-edilizie che esula, però, dall'oggetto della presente indagine.

<sup>416</sup> Così l'articolo 4, comma 1, della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000: da notare che, ai sensi del comma 3, «i piani settoriali provvedono ad integrare e approfondire il quadro conoscitivo del medesimo livello di governo con gli approfondimenti relativi al loro specifico campo di interesse». Dettano disposizioni specifiche in ordine all'elaborazione del quadro conoscitivo anche gli articoli 8 e seguenti della legge regionale Veneto n. 11/2004; l'articolo 3 della legge regionale Lombardia, 12/2005; nonché l'articolo 8 della legge regionale Calabria n. 19/2002.

<sup>417</sup> In questo senso, l'articolo 4, comma 2 della già citata legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000.

<sup>418</sup> Così l'articolo 10, comma 1, della legge regionale Veneto n. 11/2004.

si traduce nel documento di piano, in generale, e nell'intrinseca giuridicità di ognuna delle sue componenti, siano esse grafiche o testuali, in particolare<sup>419</sup>.

Del resto, che un'approfondita e costantemente aggiornata base informativa debba giocoforza rappresentare il presupposto logico, prima ancora che giuridico, per una corretta azione di genere programmatico - quale è la pianificazione del territorio - è un'affermazione così scontata da sfiorare l'ovvietà<sup>420</sup>.

Affinché tutto ciò possa in concreto verificarsi è necessario, però, che le amministrazioni pubbliche che svolgono, direttamente o indirettamente, compiti e funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relative al territorio ed all'ambiente concorrano all'integrazione ed implementazione del quadro conoscitivo del territorio, in occasione della predisposizione o della revisione dei piani territoriali e urbanistici, anche con la partecipazione delle categorie professionali interessate<sup>421</sup>.

Il punto che ci interessa maggiormente rilevare in questa sede non è, perciò, la rilevanza del quadro conoscitivo, data per appurata, né i processi in atto volti ad elaborare, per via telematica, i cosiddetti sistemi informativi territoriali, quanto piuttosto l'adeguatezza del sistema istituzionale a corrispondere ad un siffatto «bisogno informativo»<sup>422</sup>.

---

<sup>419</sup> Ovviamente, al di là della natura degli effetti e delle modificazioni concretamente sul piano dell'ordinamento giuridico generale e nei confronti dei destinatari delle previsioni di piano. Sul punto, contorni paradigmatici assume il disposto dell'articolo 11, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, secondo cui: «ai fini della presente legge, le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica si distinguono in indirizzi, direttive e prescrizioni. In particolare: a) per indirizzi si intendono le disposizioni volte a fissare obiettivi per la predisposizione dei piani sottordinati e dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione, riconoscendo ambiti di discrezionalità nella specificazione e integrazione delle proprie previsioni e nell'applicazione dei propri contenuti alle specifiche realtà locali; b) per direttive si intendono le disposizioni che devono essere osservate nella elaborazione dei contenuti dei piani sottordinati e dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione; c) per prescrizioni si intendono le disposizioni dei piani, predisposte nel rispetto dei principi di cui all'articolo 9 e nell'osservanza degli ambiti delle materie di pertinenza dei piani stessi, che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite».

<sup>420</sup> Del resto, come ricorda M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1135, con riferimento alla programmazione economica come processo decisionale e metodo di governo: «il processo di programmazione [...] è riconducibile ad uno schema di contenuti tipici (da assumere come base per la problematica giuridica, sia pure con tutte le cautele inerenti ad ogni schematizzazione di 'modelli): [...] un quadro di riferimento assunto come misura delle 'compatibilità' all'interno del sistema economico nel suo complesso [...]». «La pianificazione quindi richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità [...]»: così M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., 629.

<sup>421</sup> In sede regionale, in particolare, si riscontrano, sul piano normativo, due diverse linee di tendenze: «[...] alcune rinviando ad un modello convenzionale dell'organizzazione delle informazioni ambientali e territoriali» (è il caso della regione Emilia Romagna); «altre esaltando la realizzazione di un sistema informativo integrato di dati e informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale, basato sulla collaborazione e partecipazione di tutti quei soggetti tanto pubblici che privati che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni in materia territoriale ed ambientale» (è il caso delle altre regioni citate *sub* nt. 161): in questo senso, A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit., in corso di pubblicazione.

<sup>422</sup> Si tratta, in estrema sintesi, della realizzazione di un sistema informatizzato di interscambio dati su base cartografica in grado di offrire risposte omogenee al bisogno generale di un'efficiente gestione del territorio. Utili informazioni sui dettagli tecnici relativi ai sistemi informativi territoriali si possono reperire in

Il quadro che emerge non è, purtroppo, roseo. Recenti studi, infatti, hanno dimostrato come «sebbene l'offerta attuale di informazioni ambientali e territoriali da parte dei soggetti pubblici sia integrata dall'offerta proveniente da imprese oramai da tempo presenti nel mercato della cartografia e dei dati, continua a registrarsi un *gap* profondo tra informazioni territoriali ed ambientali disponibili e crescenti fabbisogni espressi da una platea sempre più articolata di utenti, pubblici ma anche privati, per le applicazioni più diverse, dal rischio idrogeologico alla fiscalità territoriale, dalla valutazione di impatto ambientale alla pianificazione urbanistica»<sup>423</sup>.

Il che, per la verità, non vuol assolutamente dire che gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vengano abitualmente elaborati e redatti in difetto di un'adeguata base conoscitiva preliminare, ma solo che in assenza di *standards* omogenei cui dovrebbero uniformarsi i diversi soggetti pubblici coinvolti nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati, la frammentazione geografica dei relativi compiti e la complessità organizzativa del sistema informativo pubblico rendono estremamente difficile la possibilità di disporre di informazioni certificate ed il più possibile oggettive, condivise ed aggiornate<sup>424</sup>.

Gli esiti di quanto rilevato sono quelli noti: da un lato, il rischio di fondare il piano/programma di sviluppo territoriale sulla base di una rappresentazione - nella migliore delle ipotesi - alterata e distorta della realtà; dall'altro, una certa *atmosphere of secrecy* che connota la fase preparatoria, spesso determinante, del lungo *iter* che conduce all'adozione dello strumento di piano, a cui si accompagna, fatalmente, la tendenziale estraneità del disegno pianificatorio rispetto al contesto fisico e socio-economico di riferimento e, dunque, la sua irriconoscibilità da parte delle collettività interessate<sup>425</sup>.

La questione «temporale» si riferisce, invece, ad un difetto endemico dei piani generali e, specialmente, di quelli comunali<sup>426</sup>. Per comprenderne appieno la portata, si considerino le seguenti tre affermazioni.

---

*sit.inav.it*. Ottimi esempi di sistemi informativi territoriali sono quelli realizzati (o in fase di realizzazione) dalla regione Sardegna ([sardegna.territorio.it/sistemainformativo/progettositr](http://sardegna.territorio.it/sistemainformativo/progettositr)), dal comune di Bologna ([urp.comune.bologna.it/Portale Sit/portale sit.nsf](http://urp.comune.bologna.it/Portale%20Sit/portale%20sit.nsf)), nonché dal comune di Venezia ([progetto territorio on line](#)).

<sup>423</sup> Così ancora A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit., in corso di pubblicazione.

<sup>424</sup> Sul coordinamento delle informazioni, si v. L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 81 ss.

<sup>425</sup> Osserva G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, cit., 361, come «il territorio acquista, invero, delle idoneità rappresentative (di interessi, di attività e di interventi) sempre più complesse e divergenti; e chi presiede genericamente alla disciplina del territorio si trova investito del compito di decidere in ordine a destinazioni ed a utilizzi delle aree senza neppure disporre di strumenti di conoscenza idonei ad una qualsiasi scelta, quando appunto i bisogni da soddisfare contrastino tra loro (ad es. discariche di rifiuti, centrali per la produzione di energia, in confronto alla salubrità dell'ambiente e alle allocazioni abitative)».

<sup>426</sup> Per F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, cit., 531, «il tempo è infatti un elemento necessario e coesistente dell'istituto tipico di ogni Stato variamente 'totalizzante': la pianificazione. Il piano, essendo un programma di azione, ha una necessaria estensione temporale. Quali conseguenze giuridiche derivano dalla certezza temporale che il piano dovrebbe dare all'attività della Pubblica Amministrazione? [...]. Se il piano non rispetta il tempo previsto, la Pubblica Amministrazione decade dal potere di emanare gli atti ablatori previsti nei confronti dei privati e, più in generale, i destinatari del piano risultano liberati dai vincoli urbanistici previsti dal piano. Le vicende, anche giurisprudenziali, dei vincoli



La prima: «il criterio di programmazione, pur contenendo ancora l'idea del primato politico, che a sua volta è animata dal convincimento della capacità politica di superare con scelte autoritarie i conflitti sociali, si accorda con l'oggettiva impossibilità di raggiungere in ogni modo nella società di oggi soluzioni definitive o quadri normativi duraturi e quindi con la necessità di dare sfogo ad una dinamica continua nella quale si recupera passo a passo lo scarto fra incertezza e certezza, insicurezza e sicurezza, previsione e imprevedibilità, ineliminabile nella vita economia e sociale»<sup>427</sup>.

La seconda: per lungo tempo si è salutato come una grande conquista dell'urbanistica il fatto che «il piano regolatore costituisca il 'manuale d'uso' di ogni porzione di territorio, senza stralci né limitazioni, e che pertanto il comune non solo non possa, ma debba fare (e quel che è peggio: attuare) oggi anche tutte le scelte atte a soddisfare le esigenze anche future della collettività»<sup>428</sup>.

La terza: «sono soltanto 774 i comuni (il 9,6 per cento del totale) che hanno un piano approvato dal 2005 a oggi, mentre nella maggioranza dei casi (il 50,8 per cento) i piani hanno ormai più di 10 anni»<sup>429</sup>.

L'incrocio tra gli enunciati dottrinali ed il dato sostanziale derivante dalla terza affermazione riportata chiariscono perfettamente, sia sul piano teorico che su quello applicativo, il cuore della questione temporale<sup>430</sup>.

La pianificazione territoriale ed urbanistica è una forma di programmazione nella quale l'ordinata spaziale non si interseca necessariamente con l'ordinata temporale. Si è assistito (e si assiste ancora oggi), cioè, ad una sfasatura, se non addirittura ad

---

urbanistici previsti nei piani regolatori sono, in proposito, emblematiche, anche per costituiscono una invariante di questa problematica, atteso che i piani statici, cioè riferiti alla disciplina del territorio, sono ormai divenuti una costante obbligatoria di ogni tipo di Stato». Sul tempo dell'azione amministrativa ed, in particolare, sulla legge n. 241/1990 come legge sulle certezze temporali della Pubblica Amministrazione, si cfr. M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, cit., 12, secondo cui «[...] l'art. 2 della legge n. 241 eleva il valore del tempo, che in passato la pubblica amministrazione tendeva a trascurare, a 'valore ordinamentale fondamentale' dell'esercizio dell'azione amministrativa, preoccupandosi di introdurre una disciplina articolata che mira ad assicurare la certezza del termine finale dei procedimenti [...]».

<sup>427</sup> G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, cit., 360.

<sup>428</sup> P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 87.

<sup>429</sup> Si tratta delle conclusioni raggiunte dall'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, da dove emerge, per l'appunto, che il cinquantuno per cento dei piani urbanistici comunali ha più di dieci anni.

<sup>430</sup> Va detto, ad ogni buon conto, che la questione temporale può essere declinata anche in un altro modo. Ci si riferisce, in particolare, alla lunghezza dei procedimenti volti all'adozione ed all'approvazione degli strumenti di piano, nonché delle loro procedure di variante. Ragione, questa, per la quale i processi di rinnovazione del tessuto pianificatorio procedono molto lentamente (come dimostrano, meglio di mille parole, i dati della ricerca Inu appena citata). Già G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, cit., 162, evidenziava, a metà degli anni Ottanta, come «gli atti di pianificazione sono di lunga e difficile elaborazione. Un piano regolatore richiede un tempo variabile fra i quattro ed i sei anni per poter essere pensato, elaborato, definito ed approvato». «Si tratta di cose note la cui causa prima è da indicare nel tempo necessario per completare il procedimento di pianificazione e per adottare le eventuali varianti che, in via generale, seguono il medesimo iter»: così, invece, E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in E. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 93.

una vera e propria divaricazione, tra le previsioni di piano a proiezione spaziale e la loro dimensione temporale.

In altre parole, gli strumenti di piano a valenza generale, intesi come il prodotto dell'attività di pianificazione, tendono a procedere secondo un disegno essenzialmente atemporale e, per questo, giocoforza storico.

Solitamente, a riprova di una tale asserzione, si riportano tre esempi: il primo, ricavabile direttamente dal dato normativo, riguardante il disposto dell'articolo 7 della legge n. 1150/1942; il secondo, riconducibile invece ad una «condotta» dell'amministrazione, concernente l'annosa *querelle* in ordine alla reiterazione dei vincoli scaduti preordinati all'esproprio, con tutte gli strascichi e le conseguenze che ciò ha comportato<sup>431</sup>; il terzo, infine, attinente al rapporto tra gli strumenti di pianificazione e la localizzazione di opere pubbliche<sup>432</sup>.

Ne esiste, però, anche un quarto che, rispetto alle finalità che si vogliono raggiungere, assume contorni ancor più significativi. Ci si riferisce alla genericità dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale, specie regionale. La «vaghezza» dei contenuti di tali strumenti, infatti, nell'ambito della crisi più generale che investe la pianificazione d'area vasta, si presenta come una sorta di riflesso condizionato della manifesta difficoltà di articolarne anche temporalmente le relative previsioni. L'indeterminatezza, in sostanza, sembra qui costituire la tecnica attraverso cui si cerca di recuperare, in qualche modo, la dimensione temporale di tali istituti, altrimenti costretti a rincorrere continuamente le trasformazioni del contesto territoriale di riferimento.

Al di là dei singoli esempi che si possono riportare, comunque, il dato di fondo che emerge continua ad essere la sostanziale staticità dei contenuti degli strumenti di piano. Una staticità che, inevitabilmente, li ha resi (e li rende) inadatti a cogliere il divenire delle dinamiche socio-economiche e, di conseguenza, inadeguati a coordinare le azioni pubbliche dirette a promuovere lo sviluppo e la competitività dei singoli sistemi territoriali<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup> Sul punto, la bibliografia è immensa: ci si limita, di conseguenza, a rinviare all'efficace quadro d'insieme offerto da W. GASPARRI, *Espropriazione (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 2323., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>432</sup> A riprova di ciò, d'altro canto, è sufficiente richiamare l'uso frequente dell'istituto dell'accordo di programma «in variante» agli strumenti urbanistici: sul punto, si cfr. *infra* cap. IV, § 5.2.

<sup>433</sup> Si consideri, in via esemplificativa, quanto sta avvenendo in ordine ai fenomeni di delocalizzazione e rilocalizzazione di insediamenti produttivi: secondo alcuni studi recenti, infatti, dopo diversi anni nei quali molte imprese operanti sul territorio nazionale hanno progressivamente delocalizzato, in tutto o in parte, la propria organizzazione produttiva, si inizia ora a riscontrare una sorta di inversione di tendenza, originata tra l'altro dall'aumento del costo della manodopera nei paesi in via di sviluppo e dalla crescita esponenziale del prezzo delle materie prime, anche energetiche. Pur trattandosi di un fenomeno tutto sommato ancora «carsico», v'è da chiedersi, in termini giocoforza meramente interrogativi, se gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, soprattutto quelli di più recente approvazione, riferiti alle aree dove più forte potrebbe risultare l'impatto di una rilocalizzazione su vasta scala - si pensi alle zone cui insistono distretti produttivi - sono attrezzati per rispondere adeguatamente ad una tale evenienza.

Né, a dire il vero, sorte migliore hanno avuto i correttivi via via introdotti nel tentativo di mitigare gli effetti di una siffatta sfasatura temporale<sup>434</sup>. Il caso del programma pluriennale di attuazione, del resto, è emblematico: non solo non ha prodotto gli esiti sperati, ma si è rilevato nient'altro che un ulteriore elemento di rigidità del sistema pianificatorio<sup>435</sup>.

La verità è che il nocciolo del problema non risiede in questo o in quel correttivo, anche di più ampio respiro, eventualmente introdotto. Se così fosse, infatti, una delle soluzioni potrebbe essere, semplicemente, quella di insistere sulla strada di attribuire maggior peso specifico al programma pluriennale di attuazione, intervenendo sulle principali criticità che la sua applicazione ha ingenerato. Il fattore temporale, in altre parole, non è che una parte del problema<sup>436</sup>.

Ad avviso di chi scrive, infatti, il vero nodo da sciogliere è un altro e consiste nella necessaria flessibilità ed elasticità degli strumenti di piano: solamente rendendo

---

<sup>434</sup> Tanto più paradossale sol che si consideri che «[...] la nostra legislazione in materia di urbanistica è formazione non sui contenuti della pianificazione territoriale, ma sui procedimenti per definirla. [...] Le poche notazioni di carattere sostanziale sono state introdotte dalla legge-ponte del 1967 e si risolvono in parametri meramente quantitativi (gli *standards* urbanistici) dettati in termini omogenei per tutto il territorio nazionale; non hanno invece valenze qualitative, si da consentire al di là di un mero riscontro formale una valutazione sostanziale dell'atto di piano. [...] non si può non rilevare come gli scarsi contenuti sostanziali della legislazione si risolvono anch'essi in elementi condizionanti il sistema di pianificazione accentuandone la rigidità. L'esattezza di queste osservazioni emerge chiaramente in conseguenza di quanto si diceva più sopra in riferimento agli *standards* urbanistici, ma vale anche per altre disposizioni normative contenenti previsioni relative alle metodologie di pianificazione; alludo alla tecnica delle c.d. zone omogenee che rappresenta a mio giudizio uno dei punti di crisi del sistema di pianificazione urbanistica per l'evidente astrattezza (si pensi, per esempio, al tema dei centri storici e a quello delle zone agricole): come rammenta G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, cit., 162.

<sup>435</sup> Secondo l'opinione di I. CACCIAVILLANI, *Il programma pluriennale di attuazione nell'attuale quadro normativo*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, 3 ss., si tratta dell'«[...] istituto urbanistico più inutile e male applicato, diventato null'altro che un ulteriore mezzo vessatorio, aggiunto a moltissimi lacci e laccioli di cui l'urbanistica è singolarmente ricca in questo pittoresco paese»; più o meno nello stesso anche M. BASSANI, *Il piano pluriennale di attuazione: una vita difficile*, in *Urb. app.*, 1997, 485. Peraltro, lo stesso giudizio negativo sull'istituto in oggetto è riscontrabile anche nell'ambito dei contributi di taglio più generale e di maggior spessore teorico: A. CROSETTI, *Programma pluriennale di attuazione*, cit., 27 ss.; G. GRECO, *Programmi pluriennali di attuazione*, cit., 48 ss.; G. MORBIDELLI, *I programmi pluriennali di attuazione*, cit., 39 ss. Tutti aspetti, comunque, già rilevati immediatamente a ridosso dell'entrata in vigore dell'articolo 13 della legge n. 10/1977 da F.G. COCA, *I programmi d'attuazione degli strumenti urbanistici*, cit., 559 ss. In giurisprudenza, si cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 2005, n. 399, in *Foro amm.-Cds*, 2005, 2, 305, ove si afferma che «se è vero che la mancata inclusione di un'area nel programma pluriennale di attuazione non è assimilabile alla imposizione di un vincolo a tempo indeterminato, non essendo situazioni paragonabili (atteso che, nel caso di imposizione del vincolo, l'incertezza derivante dall'indeterminatezza della durata non concerne tanto le prospettive di sviluppo edilizio, quanto la conservazione del diritto di proprietà), si deve affermare che l'inclusione, sia pure in tempi successivi, di tutte le aree disciplinate dallo strumento generale debba di principio essere certa, onde evitare che, con l'attuazione dei programmi, vengano evasi gli obiettivi dello strumento generale (p.r.g.), che sono stati deliberati sia dal comune che dalla regione».

<sup>436</sup> Come rilevano, tra i tantissimi, G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, cit., 162, secondo cui, in particolare, il piano regolatore «cristallizza opzioni, nel momento in cui viene ad esistere, che sono sicuramente superate dalla realtà delle cose. Non solo, condiziona il farsi di tutta la strumentazione attuativa che sarà validamente adottata solo se sarà conforme allo stesso piano regolatore, sì che nel momento della loro realizzazione i singoli interventi si pongono come attuazione di scelte operate molto tempo prima (a volte siamo nell'ordine del decennio)»; nonché A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1997, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, cit., spec. 67.

effettivamente flessibili i contenuti ed elastici i tratti procedurali diventerà possibile temporalizzarne e storicizzarne le previsioni, così da poterle poi calibrare rispetto ad un contesto in perenne mutamento<sup>437</sup>.

L'ordinamento sembra si stia faticosamente muovendo in questa direzione e più avanti se ne darà conto<sup>438</sup>. Per il momento, però, è sufficiente ribadire ancora una volta come il problema non sia solo quello di aggiungere una quarta dimensione - quella temporale - ai piani generali. Sicché, la questione temporale, lungi dal limitarsi a meri interventi di *maquillage* volti ad articularne nel tempo l'attuazione, investe direttamente la dimensione strutturale dei piani, il loro essere - o, meglio, la loro pretesa di rappresentare - i manuali d'uso di ogni singola particella o porzione di territorio.

La questione «partecipativa», viceversa, ha ad oggetto una serie di problematiche riguardanti la «qualità» e la «quantità» della partecipazione procedimentale, assicurata in sede di formazione degli strumenti di pianificazione generale o di loro varianti<sup>439</sup>.

Il tema, di per sé, si presta a riflessioni di ogni genere, tali e tanti sono gli aspetti da considerare, i profili critici da vagliare e le implicazioni che possono derivarne sul piano ordinamentale: al punto che, artatamente sviluppato, non v'è dubbio che potrebbe arrivare a ricomprendere buona parte delle problematiche (non solo) giuridiche che investono la relazione tra l'uomo ed il territorio.

Si tratta, inoltre, di una tematica ormai «classica», già ampiamente indagata dalla scienza giuridica, sia in chiave sistematica, che con riferimento ai mille «rivoli» nei quali può dipanarsi<sup>440</sup>.

Per queste semplici, ma risolutive ragioni, qui ci si soffermerà unicamente sui profili di maggiore criticità che emergono con riguardo alla dialettica partecipativa che si viene ad instaurare tra l'ente titolare dei poteri pianificatori e la vasta gamma dei soggetti, specialmente privati, che possono prendervi parte<sup>441</sup>: nella prospettiva, anche in questo caso, di comprendere come mai il presunto *deficit* partecipativo si sia

---

<sup>437</sup> «Il superamento della previsione di piano, cioè, non è frutto di volontà di libertà o, addirittura, di ribellione, ma è conseguenza della sua inadeguatezza a dare soddisfazione agli interessi che si vengono presentando alla realtà. [...] In sostanza, il piano viene sentito ormai come una gabbia nella quale si pratica il maggior numero di aperture per consentire una via di fuga»: così E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in E. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 92.

<sup>438</sup> Si cfr. cap. V, § 3.

<sup>439</sup> Riecheggiando l'evocativo titolo dell'opera di S. COGNETTI, *'Quantità' e 'qualità' della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, Giuffrè, 2000, secondo cui con l'espressione (8) «[...] 'quantità' della partecipazione (ci si riferisce alla) reale estensione dell'ambito di legittimazione procedimentale», mentre per 'qualità' della partecipazione «[...] il profilo funzionale e sostanziale del rapporto fra attività partecipativa e attività amministrativa e, in particolare, del rapporto fra partecipazione e ponderazione degli interessi manifestati», ovvero (9) «[...] i profili funzionali e sostanziali della partecipazione stessa [...] concernenti le modalità e i criteri tecnico-giuridici coi quali, rispetto ai medesimi interessi, la partecipazione e la ponderazione possono interagire giuridicamente con effetti positivi riguardo al funzionamento di entrambi gli istituti».

<sup>440</sup> Per l'impostazione del problema, si v. per tutti G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione. I. I procedimenti*, cit., *passim*.

<sup>441</sup> In generale, si v. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.

tradotto in un ulteriore fattore idoneo a spiegare gli insuccessi del sistema pianificatorio in funzione di sviluppo socio-economico.

Prima di proseguire, però, vanno preliminarmente chiariti due aspetti: per un verso, che la «partecipazione» ai procedimenti di piano non può che atteggiarsi diversamente secondo la natura dei soggetti, pubblici o privati, che possono o debbono intervenire e, per ciò solo, la portata e la dimensione degli interessi di cui ognuno di essi è portatore<sup>442</sup>; dall'altro, che l'estensione quantitativa e la valenza qualitativa delle garanzie partecipative rispondono a logiche differenti e, di conseguenza, sono configurate in maniera tendenzialmente diversificata in relazione ai distinti livelli di cui si compone il sistema pianificatorio, alle finalità che attraverso ognuno di essi si vogliono perseguire, ai destinatari delle relative previsioni e, quindi, agli effetti concretamente dispiegati sul piano ordinamentale.

Ciò detto, occorre riconoscere come il profilo di maggiore criticità che emerge in ordine alla partecipazione a tali procedimenti sia quello secondo cui gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica appartengono «a scarso titolo ad un sistema democratico»<sup>443</sup>. Sicché, la partecipazione, anche per questa ragione, viene percepita più come un «fastidio» da tollerare che come un'«opportunità» da cogliere e valorizzare<sup>444</sup>.

La scarsa «democraticità», del resto, è conseguenza diretta della «complessità» dei contenuti (del progetto) di piano, perennemente oscillanti tra forme di «genericità» consapevolmente subite - riscontrabili tipicamente nell'ambito della pianificazione d'area vasta - e forme di «cavillosità» dovute e, forse, volute - identificabili precipuamente nella pianificazione urbanistica comunale. Di più, è l'espressione stessa della complessità dei fenomeni che attraverso il piano si ha la pretesa di regolare.

La prima questione partecipativa, in altri termini, non è altro che, a monte, un problema di carattere conoscitivo o, meglio, di conoscibilità: dello stato del territorio (in tutte le sue componenti morfologiche, fisiche e socio-economiche) - nella fase che precede la predisposizione dello strumento -: del progetto di piano, una volta

---

<sup>442</sup> In termini parzialmente differenti, si v. però C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 263 ss.

<sup>443</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, cit., 84, il quale aggiunge «[...] in nessuna epoca, in nessun luogo e per nessuna attività si è mai avuto un dirigismo autoritativo così forte come quello che si è preteso di attuare in campo urbanistico. I piani regolatori sono invero prodotti di professionisti, nel migliore dei casi di tecnocrati, primi di legittimazione sostanziale alla decisione del territorio su cui è insediata la collettività. Il loro progetto non può che ricevere in seguito che delle modeste modificazioni, in sede di adozione o di approvazione ufficiale, e degli ancora più modesti aggiustamenti per quella parvenza di partecipazione popolare che il procedimento legislativo prevede debba svolgersi. Alla grande scala, quindi, le decisioni di fondo circa la sorte del territorio non solo non dipendono dai cittadini, ma nella sostanza sono sottratte anche ai loro rappresentanti, che si trovano in genere a discutere di un progetto già strutturato nei dettagli e quindi fortemente condizionante. Si potrebbe sostenere che quello descritto è un difetto dell'attuale procedimento di formazione del piano e non dell'istituto in sé, ma ciò sarebbe esatto solo in parte. La complessità dei problemi da esaminare rende in pratica impossibile una vera partecipazione popolare alla sostanza delle decisioni, a differenza di quanto avviene per i singoli progetti [...]».

<sup>444</sup> Richiamando l'efficace titolo del contributo di G. SCIULLO, *Il fastidio della partecipazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 463 ss.

che questo è reso pubblico, del piano adottato, ma non ancora approvato, posto che da questo momento in poi inizia a produrre effetti giuridici immediatamente precettivi<sup>445</sup>. La conoscibilità dei dati territoriali e del progetto di piano diviene così una sorta di precondizione per poter partecipare correttamente al procedimento di piano<sup>446</sup>. Il che, tuttavia, ci riporta a quanto si è rilevato in precedenza, al punto che tra la questione conoscitiva e la questione partecipativa è difficile non cogliere una linea ininterrotta, un sorta di *continuum* che non sembra tollerare cesure nette e rigide demarcazioni.

Questo, però, in generale. In concreto, invece, la «scarsa democraticità» si traduce essenzialmente in tre ulteriori profili di criticità. Entrambi, peraltro, riflessi delle carenze dei procedimenti di pianificazione nei riguardi della triplice natura funzionale - «difensiva», «collaborativa» e «rappresentativa» (degli interessi) - cui possono essere ricondotti gli istituti di partecipazione<sup>447</sup>.

Il primo riguarda le insufficienti garanzie partecipative ascritte ai molteplici destinatari delle previsioni di piano ed, in particolare, l'assenza di un effettivo contraddittorio tra le parti<sup>448</sup>.

Ciò - non a caso - affiora con assoluta nettezza nei confronti della sequenza procedimentale preordinata all'approvazione del piano regolatore generale<sup>449</sup>, ovvero dello strumento dove, stante la natura conformativa (e potenzialmente ablatoria) delle relative previsioni, la tensione tra amministrazione e amministrati risulta giocoforza più accentuata. Costretta nelle forme e nei limiti angusti dell'articolo 9 della legge n. 1150/1942, esclusa dal campo di applicazione della legge n. 241/1990<sup>450</sup>, di un vero e proprio contraddittorio, nell'ambito dei procedimenti di

---

<sup>445</sup> Specialmente, attraverso l'adozione delle misure di salvaguardia previste dalla legge n. 1902/1952.

<sup>446</sup> Non è un caso, perciò, che in un approfondito studio monografico dedicato al contraddittorio procedimentale, l'a. abbia messo in evidenza come «solo un'ampia possibilità di conoscenza degli atti posti in essere dall'amministrazione permette un'effettiva attuazione del contraddittorio in sede procedimentale»: così F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Napoli, Esi, 1996, 84.

<sup>447</sup> Per una tale tripartizione, si v. S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1970, 1-2, 25 ss.; nonché, G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969, *passim*; si cfr. anche G. ABBAMONTE, *Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio*, in *Giust. civ.*, IV, 244 ss. In generale, sulle problematiche della partecipazione e sui suoi fondamenti costituzionali, la bibliografia è evidentemente molto ampia: oltre agli a. citati in precedenza, si v. le considerazioni svolte da G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., spec. 265, con riferimento alla partecipazione ai procedimenti di pianificazione; nonché da U. ALLEGRETTI, *Procedura, partecipazione, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 779 ss.; M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss. Imprescindibile, comunque, il rinvio a F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118.

<sup>448</sup> Del resto, come evidenzia P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., 291, è necessario che il cittadino si tolga «[...] la maschera del paladino dell'interesse pubblico sì da non costringerlo a tortuosi funambolismi giuridici fattuali», al fine di «[...] gabellare come generosi apporti collaborativi quelle che in realtà sono legittime rappresentazioni di altrettanti suoi interessi privati». Sul punto, anche G. BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 1977, 235.

<sup>449</sup> Per una ricostruzione di carattere generale, si v. S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo. Le esperienze della pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*, Napoli, Esi, 1987, *passim*.

<sup>450</sup> Sull'interpretazione dell'articolo 13 della legge n. 241/1990, si cfr. però le acute osservazioni di A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, cit., 1305 ss.

pianificazione urbanistica, v'è solo la parvenza, almeno stando alla scarna disciplina dettata dal legislatore del 1942.

Del resto, è pur vero che, in questo caso, «non può aver luogo un contraddittorio in senso tecnico [...] in quanto non viene da instaurarsi un rapporto giuridico [...], stante l'impossibilità di rinvenire delle 'parti' in senso proprio». Non v'è dubbio, infatti, che «la mancanza di una situazione individualizzata comporta l'elaborazione del caso concreto soltanto attraverso l'impiego dei principi che attengono l'organizzazione dei pubblici poteri e non di quelli relativi all'esercizio della funzione»<sup>451</sup>.

La vicenda dei vincoli conformativi e, soprattutto, di quelli sostanzialmente espropriativi, tuttavia, è ancora lì a dimostrare come la mancata predisposizione di forme di dialogo procedimentalizzato tra il soggetto titolare della potestà pianificatoria ed i destinatari delle scelte di carattere immediatamente precettivo<sup>452</sup>, traducendosi in una compressione dei diritti dominicali, è all'origine di una serie di insidiosi inconvenienti che incidono in maniera fortemente negativa sugli strumenti di pianificazione (urbanistica)<sup>453</sup>. Su tutti, vale la pena menzionare il fenomeno dell'«opposizione», più o meno velata, al piano<sup>454</sup>. Opposizione che emerge con toni più marcati con riferimento al ricorso ai rimedi giurisdizionali<sup>455</sup>, ma che, in una prospettiva ben più ampia, involge la stessa «riconoscibilità» del vestito pianificatorio - più che la sua accettazione generalizzata - in capo alle collettività di volta in volta interessate.

Le conseguenze sono essenzialmente due: l'aumento del contenzioso, a cui corrisponde la dilatazione temporale delle più rilevanti opzioni urbanistiche e la percezione dello strumento come una sorta di armatura rigida calata dall'alto. Il che, inevitabilmente, condiziona - in misura più o meno rilevante a seconda del luogo, dello stato del territorio e delle condizioni socio-economiche di base - l'effettività delle relative previsioni<sup>456</sup>.

---

<sup>451</sup> Così F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, cit., 307, riflettendo sulle ragioni del regime delle esclusioni previsto dall'articolo 13 della legge n. 241/1990. Non è un caso, perciò, che G. SCIULLO, *Il fastidio della partecipazione*, cit., 463, all'inizio del suo lavoro faccia espresso riferimento ai dubbi che Mario Nigro aveva espresso nei riguardi della «[...] scelta operata già dalla stessa commissione (art. 6 del Titolo III), escludente tra gli altri gli atti di pianificazione dall'ambito di applicazione del disegno di legge (che poi porterà alla stesura definitiva della legge n. 241/1990 n.d.r.), e quindi, in particolare, dalle disposizioni in tema di contraddittorio» (espressione tra parentesi tonde mia).

<sup>452</sup> Prescrizioni che, come sottolineato da tempo dalla giurisprudenza, possono avere contenuto analogo a quello tipico dei piani particolareggiati: si cfr., per tutte, Cons. St., sez. IV, 26 marzo 1974, n. 272, in *Foro amm.*, 1974, I, 2, 238.

<sup>453</sup> Oltre agli a. citati in precedenza, si v. E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, cit., 864.

<sup>454</sup> Sull'istituto delle opposizioni, in generale, si cfr. P. STELLA RICHTER, *Opposizione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXX, 1989, *ad vocem*.

<sup>455</sup> In generale, in proposito, si v. M. GIOVANNINI, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bologna, Bononia University Press, 2007, *passim*.

<sup>456</sup> Sul punto, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 171.

Certo, è appena il caso di segnalare come, in questo campo, l'azione dei pubblici poteri si connota per un alto tasso di discrezionalità<sup>457</sup>. Al contempo, al di là dei limiti estrinseci ed intrinseci che essa comunque incontra, va ribadito che la sostanziale inconsistenza delle misure atte a garantire, in chiave difensiva, la posizione giuridica soggettiva dei destinatari diretti e indiretti delle previsioni di piano, si rivela, per le ragioni anzidette, come un ulteriore elemento che concorre a frenare l'azione programmatica che si esplica attraverso il piano urbanistico.

Rispetto agli albori della legge del 1942, peraltro, assume contorni quasi scontati l'affermazione secondo cui, per così dire, «qualcosa sia cambiato», non potendosi neppure accennare, in questa sede, alle risultanze della riflessione della giurisprudenza italiana sul tema più generale del rapporto amministrazione-amministrati. E' sufficiente, al riguardo, limitarsi a richiamare l'azione combinata di due fattori che hanno sicuramente contribuito a colmare, almeno in minima parte, il *deficit* partecipativo nei processi pianificatori: da una parte, l'opera della giurisprudenza, segnatamente quella amministrativa, con particolare riferimento agli obblighi motivazionali<sup>458</sup> ed alla tutela del legittimo affidamento<sup>459</sup>; dall'altra, l'influenza dell'ordinamento comunitario, con specifico riguardo ai contenuti del «diritto ad una buona amministrazione».

Nondimeno, il principio del «giusto procedimento» non sembra si sia fatto ancora strada nell'ambito della disciplina dell'urbanistica per piani, scontando un certo ritardo applicativo anche rispetto ad altri ambiti settoriali. Che, poi, sia possibile registrare una sorta di inversione di tendenza, riscontrabile principalmente nella più recente legislazione regionale, come pure nella disciplina normativa sul sistema delle autonomie locali, è un ulteriore aspetto problematico di cui si accerterà la verosimiglianza nel corso dell'indagine<sup>460</sup>.

Rivolgendo ora l'attenzione ai profili collaborativi e rappresentativi cui risponde la partecipazione procedimentale, si può notare come la situazione non sia affatto

---

<sup>457</sup> In argomento, si v. G. MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia e nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999, 264; nonché A. BALESTRIERI, *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica: questioni vecchie e nuove*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 269 ss.; L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, 1988, *passim*.

<sup>458</sup> In tema, di recente, in giurisprudenza, si cfr. Tar Veneto, sez. I, 22 settembre 2008, n. 3027, in *pausania.it*.

<sup>459</sup> Sul principio della tutela dell'affidamento, si legga per un quadro d'insieme, F. MERUSI, *Affidamento (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 145 ss. E' appena il caso di rilevare, però, che l'orientamento della giurisprudenza è tutt'altro che univoco e, soprattutto, in grado di sopperire alle molteplici carenze del tessuto normativo. Un esempio, in questo senso, è dato dalla recente pronuncia del giudice amministrativo, Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 24 ottobre 2008, n. 1298, in *iuav.it/diritto-governoterritorio*, nella quale si afferma che «non può essere accolta una domanda di risarcimento del danno ingiusto, asseritamente subito dai proprietari di un'area, per effetto della mancata approvazione di un piano di lottizzazione presentato all'ente locale relativamente alla medesima area, nel caso in cui tra le parti (proprietari e p.a.), da un lato, non sia stato raggiunto nessun accordo e non sia stata adottata, da parte del comune, nessuna determinazione positiva in merito alla approvazione dello schema negoziale presentato, e, dall'altro, si sia verificato che, alla proposta dei proprietari, sia seguita la controproposta dell'ente locale, che non sia stata accettata dagli istanti, con conseguente mancato perfezionamento della fattispecie convenzionale».

<sup>460</sup> Si cfr., in proposito, *infra* cap. V, § 3.



diversa. Anzi, i difetti e le carenze già evidenziati con riguardo alla difesa in contraddittorio delle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari delle determinazioni urbanistiche vengono qui, se possibile, addirittura aggravati.

Non serve ribadire per l'ennesima volta che le amministrazioni titolari di potestà pianificatorie si trovano di fronte ad ogni tipo di interesse. Va, invece, senz'altro rilevata l'assenza di formule organizzative o di moduli procedurali idonei a coinvolgere - su larga scala - le comunità interessate, in tutte le loro componenti, da processi di pianificazione e, di conseguenza, a consentire l'ingresso nel procedimento della molteplicità degli interessi, anche collettivi, di cui queste sono portatrici<sup>461</sup>.

Altri ordinamenti conoscono forme, più o meno ritualizzate secondo schemi simil-processuali, di «inchiesta pubblica»<sup>462</sup>. Come si vedrà più avanti, viceversa, nel nostro ordinamento, queste figure sono previste solamente in alcune normative settoriali o, comunque, di portata applicativa non generalizzata<sup>463</sup>. Inoltre, non è affatto detto che la loro diffusione possa sortire gli effetti sperati<sup>464</sup>.

A prescindere dalla loro introduzione e di fronte alle difficoltà riscontrate nell'utilizzo in sede regionale di soluzioni velatamente alternative come le conferenze di pianificazione, il dato di fondo che emerge resta sostanzialmente quello della necessità di «[...] un quadro conoscitivo condiviso del territorio», in grado di «[...] esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi ed alle scelte di pianificazione»<sup>465</sup>.

Il che, a ben vedere, può avvenire solo concependo strumenti di partecipazione procedimentale maggiormente «inclusivi» e, dunque, aperti alla partecipazione di tutti coloro che, singoli e associati, sono e saranno coinvolti dai processi di pianificazione<sup>466</sup>. In assenza di questi correttivi, è difficile che il piano possa

---

<sup>461</sup> Già M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'Amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, I, 10 s., del resto, riflettendo sulle disposizioni del progetto di legge che sarebbe poi diventato la legge n. 241/1990, osservava che «nel disegno di legge non trova più posto l'istruttoria pubblica che il titolo III art. 7 del testo originario prevedeva 'per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, la localizzazione di centrali energetiche e l'esecuzione di opere pubbliche, che incidano in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio [...]». Considero l'eliminazione di questo precetto molto grave e priva di valide ragioni. Molto grave perché si tratta di un istituto che tende a realizzare finalità istruttorie con un metodo accentuatamente e originariamente partecipativo. Dall'istruttoria pubblica, l'Amministrazione può trarre il massimo di conoscenze per la elaborazione dei suoi provvedimenti, mentre la partecipazione può così spiegarsi in modo diffuso e penetrante. Si ha qui anzi uno dei punti più sensibili di collegamento fra attività diretta alla conoscenza dei fatti ed alla emersione, nel procedimento, dei soggetti interessati alla conoscenza di essi e quindi coinvolti nei procedimenti. Perché allora abolire l'istruttoria pubblica, tanto più che l'art. 7 del testo originario è estremamente cauto nel consentire il ricorso ad essa? E' probabilmente l'attaccamento ad un'amministrazione segreta o aperta solo a soggetti individualmente selezionati che fa vedere male l'idea di una pubblicità così ampia quale è quella che assicura siffatta istruttoria».

<sup>462</sup> In generale, si v. L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.

<sup>463</sup> Si cfr. *infra* cap. V, § 3.

<sup>464</sup> Di questo avviso, è ad esempio L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, cit., 43 ss.

<sup>465</sup> Così gli articoli 15, comma 2, e 20, comma 4, della legge regionale Campania n. 16/2004.

<sup>466</sup> In questo senso, C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, cit., 292. Si consideri, altresì, quanto rileva A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. dir.*, 2003, 135, secondo cui «il pluralismo partecipativo,

effettivamente configurarsi come il programma di sviluppo della comunità territorialmente interessata<sup>467</sup>.

Resta da dire, a questo punto, della questione finanziaria, forse uno degli aspetti rimasti più in ombra nel dibattito sugli strumenti giuridici di piano<sup>468</sup>.

Eppure, come si è visto, da tempo la dottrina più avvertita aveva guardato con «stupore» alla possibilità che si procedesse all'approvazione di piani non corredati da un'adeguata, solida e dettagliata cornice finanziaria, rinvenendone, per di più, obblighi precisi già nella fonte primaria della disciplina, ovvero nella stessa legge n. 1150/1942<sup>469</sup>.

Tuttavia, in assenza di indicazioni normative quantomeno univoche<sup>470</sup>, il tema della copertura economico-finanziaria delle previsioni degli strumenti di pianificazione è stato oggetto di una tacita e graduale *conventio ad excludendum* da parte, innanzitutto, degli operatori del settore, spesso più preoccupati del risultato, del «manifesto politico» perseguibile attraverso l'approvazione del piano che della sua effettiva sostenibilità<sup>471</sup>.

A riprova di ciò, si potrebbero portare numerosi esempi ed, in particolare, quello involgente il regime urbanistico delle opere pubbliche<sup>472</sup>. Esempi che, però, non farebbero altro che confermare un dato di comune percezione.

---

sotto la spinta dei potentati economici, può assumere carattere gerarchico, concretizzandosi in partecipazioni forti e partecipazioni deboli». In questo senso, anche M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 3165; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 1625.

<sup>467</sup> Su tali problematiche, è utile la lettura di L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Esi, 2004; nonché di A. MAGNAGHI, *Progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, *passim*; mentre, nell'ambito della dottrina giuridica, si v. G. PERICU, *I procedimenti di massa*, in F. TRIMARCHI, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004, 90 ss.; nonché, sull'idea di «inclusività totale», U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, *Dem. dir.*, 2006, 151.

<sup>468</sup> Osserva, in generale, M. CARABBA, *Programmazione economica*, 1140, che «fra gli elementi costitutivi della nozione di piano, dopo l'indicazione degli obiettivi, viene l'identificazione dei mezzi finanziari».

<sup>469</sup> In questi termini, F. BENVENUTI, *Piano di ricostruzione e piano finanziario*, cit., spec. 988. Anche caia

<sup>470</sup> Compreso, dunque, il laconico disposto dell'articolo 30 della legge n. 1150/1942.

<sup>471</sup> Si tratta di un profilo evidenziato dalla maggior parte degli a. che si sono occupati di tali problematiche: tra gli altri, si v. E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, cit., 864 ss.

<sup>472</sup> L'unico raccordo tra la disciplina urbanistica ed i lavori pubblici, infatti, è rappresentato (ora) dall'articolo 128 del decreto legislativo n. 163/2006. Il che, però, determina una progressiva sfasatura tra le due dimensioni. L'attività di realizzazione dei lavori, infatti, «[...] di singolo importo superiore a centomila euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso. Il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi» (commi 1 e 2). Si prevede, inoltre, dettagliatamente che «l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del

Il sistema giuridico di pianificazione territoriale ed urbanistica, infatti, anche in considerazione dei suoi fondamenti concettuali nell'alveo delle teorie «razionaliste», non è stato «pensato» in chiave di sostenibilità economica-finanziaria dei relativi interventi e, più in generale, del complesso delle relative previsioni. Non si sono, in altri termini, immaginati meccanismi volti a «costringere» i soggetti pianificatori a disegnare il territorio e, soprattutto, le direttrici di sviluppo ed espansione, tenendo conto dei correlativi vincoli di bilancio.

In assenza di una precisa rendicontazione dei «costi», diretti ed indiretti, della pianificazione, il sistema è andato così caratterizzandosi per una progressiva «fuga» dalla realtà. «Fuga» che, a tacer d'altro, se, da un lato, ha contribuito in misura rilevante all'ineffettività delle previsioni di piano, dall'altro, ha generato una serie di distorsioni di non poco momento nella prassi amministrativa e, specialmente, nel rapporto tra amministrazione e amministrati.

L'annosa *querelle* in ordine alla reiterazione dei vincoli scaduti preordinati all'esproprio e dei conseguenti «comportamenti» amministrativi, d'altronde, è lì a dimostrare la veridicità dell'assunto di partenza. Tanto più che, oggi, al di là delle specifiche soluzioni fornite nel tempo, anche dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria, si tende ad optare per meccanismi che rispondono (o dovrebbero rispondere) a logiche differenti, come nel caso delle tecniche perequative e compensative.

4. *Pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità di sviluppo economico: il necessario contemperamento nella definizione degli assetti territoriali tra lo sviluppo economico e interessi a) «differenziati»; b) «qualificati»; c) «confliggenti»*

Fino ad ora ci si è occupati dei profili di maggiore criticità che hanno determinato il sostanziale insuccesso del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica in funzione di sviluppo socio-economico.

Va detto, però, che gli ostacoli incontrati dagli strumenti di pianificazione nel farsi «momenti» privilegiati di un'azione coordinata per lo sviluppo non dipendono esclusivamente dalla persistenza di una serie di cause strutturali indotte dalla declinazione normativa ed amministrativa del sistema pianificatorio.

Vi sono, infatti, almeno tre tipologie di fattori frenanti - di cui si è già dato brevemente conto in termini generali - che influenzano e condizionano nel

---

decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. Agli enti locali si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (comma 9). Al contempo, però, pur stabilendosi che «i progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati», si riafferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 9, 10, 11 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 e, soprattutto, di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 267/2000, relativo all'accordo di programma, il quale, come noto, può agire anche in variante.

profondo l'azione diretta ad implementare lo sviluppo economico dei singoli sistemi territoriali che si dovrebbe dispiegare attraverso la concatenazione degli atti di pianificazione del territorio.

Il primo fattore concerne le «funzioni di politica territoriale differenziata»<sup>473</sup>. Il secondo, le forme strutturate di tutela di interessi che, per distinguerle dalle precedenti, si potrebbero definire, in termini certamente tecnici, «qualificati»: qui la mente corre essenzialmente all'interesse alla tutela dell'ambiente che «entra» direttamente nel piano per il tramite della valutazione ambientale strategica. Il terzo, infine, ha a che vedere con taluni interessi naturalmente «confliggenti».

Nel primo caso, tali funzioni sono riferibili ad una duplice categoria di oggetti: gli interventi strutturali sul territorio, come le opere pubbliche e di interesse pubblico, da un lato, e le tutele differenziate, dall'altro<sup>474</sup>.

Si tratta, per la verità, di ambiti oggettuali non perfettamente accomunabili.

Il regime territoriale ed urbanistico delle opere pubbliche e di interesse pubblico o, meglio, la loro programmazione, progettazione e localizzazione, infatti, si presenta come una tematica dai connotati tutto sommato «classici»<sup>475</sup>. Soprattutto, è una problematica fortemente interconnessa - se non addirittura subordinata - alla questione relativa alla dimensione (ed estrema mutevolezza) degli interessi sottesi alla scelta di provvedere alla costruzione dell'opera stessa, nella prospettiva della sua successiva gestione e fruizione. Interessi che, per ciò solo, non sono di per sé riconducibili al soggetto titolare del relativo potere di piano, potendo anzi afferire, in verticale, a livelli territoriali o, comunque, a centri imputazione differenti (tra cui quelli statali), mentre, su quello orizzontale, a forme di programmazione infrastrutturale puntiforme, come nell'ipotesi delle reti in cui sono inseriti diversi servizi pubblici. Il che, di conseguenza, riporta il discorso sul binario della (mancata) flessibilità spaziale e temporale degli strumenti di pianificazione, della lacerazione della trama urbanistica originaria per effetto della sovrapposizione a questa delle opere localizzate, nonché delle modalità procedurali attraverso cui si tenta di ricomporre, almeno in apparenza, l'ordine violato.

---

<sup>473</sup> V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 389.

<sup>474</sup> Secondo la lettura che, per l'appunto, ne dà V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 389.

<sup>475</sup> Sul punto, osserva F.C. RAMPULLA, *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, cit., 939, che «[...] tanto la mera previsione di localizzazione di opere pubbliche, specie se di rilievo, quanto, a maggior ragione, la loro realizzazione determinano tutta una serie di effetti diretti od indotti sugli assetti economici e su quelli territoriali. Si pensi, per fare solo un caso, quale incidenza abbiano avuto le grandi infrastrutture viarie e le autostrade in particolare sulle economie locali, sulle localizzazioni industriali e sulle scelte dei comuni che, dinanzi ai catalizzatori non sempre previsti, sono stati quasi costretti a modificare gli strumenti urbanistici e ad avallare espansioni a macchia d'olio degli insediamenti ovvero conurbazioni lineari. D'altro canto in questa tematica è pure insita tutta una serie di esigenze pratiche, riassumibile essenzialmente nella oggettiva difficoltà di prevedere in strumenti ad efficacia temporale indefinita il complesso organico delle opere pubbliche necessarie nei diversi momenti storici di vigenza del piano; tali difficoltà non sono facilmente appianabili con il ricorso allo strumento ordinario della variante, i cui costi e tempi di elaborazione, i problemi di armonizzazione con le restanti previsioni pianificate, le procedure di adozione e approvazione non sempre consentono la necessaria snellezza e rapidità di intervento».

Qui, in altri termini, al di là della già segnalata inversione logico-giuridica tra le scelte che si fanno attraverso il sistema pianificatorio e la localizzazione degli insediamenti infrastrutturali, in ordine alla definizione complessiva dell'assetto del territorio, più che di limite all'azione programmatica, sembra più corretto parlare di un effetto generalizzato di progressivo «estranamento» indotto dall'inadeguatezza strutturale di tali strumenti rispetto ad esigenze ed a bisogni da soddisfare, spesso non previsti, né prevedibili al momento dell'adozione o approvazione dello strumento di piano.

Le tutele differenziate, invece, «[...] si presentano di fronte al piano come un dato di fatto che viene a condizionare la restante pianificazione territoriale», nel senso che le porzioni di territorio soggette a tali regolamentazioni «[...] dovranno essere contemplate dai piani, ma non per questo il piano ne potrà senz'altro disporre»<sup>476</sup>.

Con tutto ciò, nell'oggettiva impossibilità di dar conto, in tutte le sue manifestazioni, di un'«esperienza giuridica» così poliedrica e multiforme quale è quella delle tutele differenziate e delle dinamiche che intercorrono tra queste ed il sistema pianificatorio<sup>477</sup>, l'unica via concretamente percorribile è quella di circoscrivere l'oggetto dell'indagine ad alcune figure giuridiche, selezionate per la loro attitudine a porsi come altrettanti indici rivelatori della categoria più generale dei «limiti alla pianificazione»<sup>478</sup>.

La scelta è ricaduta così su tre tipologie di tutele differenziate: la prima riguarda la pianificazione paesaggistica; la seconda concerne, invece, la pianificazione di bacino; la terza, infine, la disciplina delle cave e delle torbiere.

Con riferimento alla prima, è bene prendere le mosse da una recente pronuncia della Corte costituzionale, nella quale il giudice costituzionale ha affermato che «[...] sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. In definitiva, si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti». Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e regione in materia di paesaggio, la 'separatezza tra

---

<sup>476</sup> Così ancora V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 413.

<sup>477</sup> Anche perché, come efficacemente spiegato, «il raccordo tra pianificazione e tutela differenziata avviene secondo moduli procedurali che la legislazione più recente ha contribuito ad arricchire: da quelli autorizzatori singolari, a quelli convenzionali-collaborativi (intese), ai procedimenti a partecipazione differenziata, abbreviati e non, con effetto di variante o 'variante imposta', e così via. Alla base di tutti vi è un'esigenza comune: quella di 'seguire' la vita dell'interesse pubblico 'differenziato', in momenti decisivi per la sua realizzazione, a mezzo dell'intervento di un soggetto o organo 'altro' rispetto a quello preposto alla pianificazione generale, o - in caso di identità di soggetti - attraverso meccanismi di evidenziazione dell'acquisizione e della ponderazione di quell'interesse: in questi termini, E. CARDI, *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, cit., 606.

<sup>478</sup> P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 227 ss.

pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro', *prevalendo, comunque, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica*'. E' in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della 'gerarchia' degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'articolo 145 del d.lgs. n. 42/2004». Non è possibile, pertanto, alterare «[...] l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica»<sup>479</sup>.

Le affermazioni del giudice costituzionale testé riportate, pur non introducendo elementi particolarmente novativi, offrono però lo spunto per svolgere alcune considerazioni relative al rapporto tra gli strumenti di pianificazione generale e la tutela del paesaggio<sup>480</sup>.

Non è possibile neppure accennare al lungo e tortuoso itinerario normativo che ha segnato la vicenda delle forme di tutela del paesaggio, nell'arco di tempo ricompreso tra l'entrata in vigore della legge 22 giugno 1939, n. 1497 e l'ultima versione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004)<sup>481</sup>. Un vicenda che, lungi da limitarsi ad aspetti specifici e particolari, ha investito i «fondamentali» stessi della disciplina, arrivando così ad incidere tanto sul regime delle competenze e sugli strumenti concretamente utilizzabili, quanto - se non soprattutto - sulla nozione di paesaggio concettualmente accolta e positivamente recepita dai legislatori che si sono succeduti.

Tutto ciò sembra trovare singolari corrispondenze nella disciplina codicistica stessa, dove, come è stato ricordato, «[...] sono presenti come cerchi concentrici via via più ampi due nozioni di paesaggio in senso culturale (rispettivamente ai fini della funzione di tutela e di quella di valorizzazione) ed una di paesaggio in senso generale»<sup>482</sup>. Ciò che, di conseguenza, si riflette sul ruolo e sulla funzione della pianificazione paesaggistica nei suoi rapporti con la pianificazione generale. Un

---

<sup>479</sup> Così Corte cost., 4 giugno 2008, n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 2, della legge regionale Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3, sull'istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura (corsivo mio). In questo senso, anche Corte cost., 14 novembre 2007, n. 367; nonché, 10 maggio 2006, n. 182.

<sup>480</sup> Sulla lettura delle norme costituzionali sul paesaggio, si cfr. F. MERUSI, Sub *art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 445 e 447; nonché A. PREDIERI, *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, cit., 3 ss.

<sup>481</sup> Senza dimenticare, ovviamente, la portata della Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, che la Repubblica italiana ha ratificato e dato esecuzione, con effetto dalla stessa data, con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, (art. 2). Peraltro, va segnalato che il legislatore italiano ne ha tenuto conto già in sede di stesura della versione originaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>482</sup> Così, di recente, G. SCIULLO, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, in *iuav.it/diritto/governoterritorio*, 5 (osservatorio *on-line*, accesso effettuato in data 20 luglio 2008), il quale aggiunge «se idealmente si 'sottraggono' le prime due dall'ultima residua il paesaggio della 'vita quotidiana', che si potrebbe dire rileva ai fini del 'governo del territorio' menzionato dall'art. 117, comma 3, cost., ancorché ad occuparsene sia lo stesso Codice. Invero, anche tale paesaggio va considerato ai fini della delimitazione per 'ambiti' del territorio regionale e anche in relazione ad esso la pianificazione paesaggistica è tenuta a fissare 'adeguati obiettivi di qualità' e a individuare 'linee di sviluppo urbanistico ed edilizio' (si cfr. art. 135, commi 2-4, lett. *d*), e art. 143, comma 1, lett. *ì*). Così come anche con riguardo ad esso Ministero e regioni sono chiamati dall'art. 133, comma 2, a cooperare per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale.

ruolo (ed una funzione) che «ormai trascende la tradizionale tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici», nel senso che, questa, è ormai chiamata «[...] ad occuparsi del paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme (dall'eccezionalità al degrado)»<sup>483</sup>.

Il punto è particolarmente interessante, proprio perché restituisce il segno e la misura della prevalenza delle opzioni di tutela e pianificazione paesaggistica rispetto alle previsioni dei piani generali<sup>484</sup>. La prevalenza, infatti, non si traduce più solo in schemi pianificatori tendenzialmente puntiformi e preordinati alla tutela dei beni paesaggistici in quanto tali, ma «come è stato detto con formula felice, la pianificazione paesaggistica è chiamata ormai ad occuparsi del 'paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme (dall'eccezionalità al degrado)»<sup>485</sup>.

La sovrapposizione con il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica, pertanto, non è più solo ristretto ad alcuni segmenti territoriali identificati o facilmente identificabili, ma, almeno potenzialmente, è in grado di informare di sé *magna pars* del territorio (regionale).

Tra le pianificazioni di settore, un ruolo di assoluta preminenza è giocato altresì dalla pianificazione di bacino, anche per l'impatto che determina sull'assetto complessivo del territorio<sup>486</sup>.

---

<sup>483</sup> In questi termini, ancora G. SCIULLO, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, cit., 5, il quale rileva che «[...] l'ambito di riferimento del piano 'paesaggistico' e di quello 'urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici' - ambedue gli strumenti sono conservati dal Codice - è costituito non più dai soli beni paesaggistici (fra l'altro ora senza esclusione alcuna, si cfr. l'art. 143, comma 1, lett. b) e d), ma dal «territorio» regionale - nell'ultima stesura dell'art. 135, comma 1, non necessariamente coincidente con l'intero territorio regionale - considerato nei profili paesaggistici sopra indicati. La pianificazione paesaggistica, poi, è chiamata ad operare secondo la tecnica (tipicamente urbanistica) dello *zoning*, ossia per «ambiti» (art. 135, commi 2 e 4, e art. 143, comma 1, lett. ð). [...]. Conseguentemente muta anche la funzione della pianificazione paesaggistica [...]: in relazione a ciascun ambito individuato essa deve in particolare interessarsi anche dell'attribuzione di «adeguati obiettivi di qualità», del «ripristino dei valori paesaggistici», della «riqualificazione delle aree compromesse e degradate», della «salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche», e della «individuazione delle linee di sviluppo urbanistico edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» (art. 135, commi 3 e 4, e art. 143, comma 1) fino alla possibile prefigurazione di «nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati» (art. 6, comma 1 e art. 131, comma 5).

<sup>484</sup> Un quadro esaustivo dello stato dell'arte in ordine alla pianificazione paesaggistica si può rinvenire in A. PEANO, *Le tutele e i loro piani*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 109 ss.

<sup>485</sup> Così, G. SCIULLO, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, cit., 5.

<sup>486</sup> In generale, sulla pianificazione di bacino si v.: AA.VV., *La difesa del suolo e la politica delle acque. In Italia in base alla legge 183/1989. In Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1990; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e vincoli di tutela*, Milano, Giuffrè, 2003; F. GUALANDI, *Ambiente, urbanistica ed ordinamento del territorio*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 307 ss.; A. LOLLI, *Piano regolatore generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 1, 11 ss.; G. PASTORI, *Il seicentesimo rovesciato*, in *Le Regioni*, 1991, 1, 25 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La difesa del suolo (ossia le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, 1, 19 ss.; L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992; F.G. SCOCA, *Caratteri e scopi della pianificazione di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore*, cit., 23 ss.; P. STELLA RICHTER, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, *ivi*, 241 ss.; P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, *ivi*, cit., 85 ss.; ID. (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1993; ID., *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, rilievo e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1995, 1, 227 ss.

Non è certamente questa la sede per ripercorrere, passo dopo passo, la tortuosa vicenda storica che ha segnato e continua ancora oggi segnare, sul piano normativo e non, la pianificazione di bacino<sup>487</sup>. Allo stato attuale, comunque, è ancora alla legge 18 maggio 1989, n. 183 che bisogna fare riferimento per identificare la fonte primaria della disciplina. Tanto più che, a dispetto dei tratti eminentemente settoriali, lo «spirito» della legge sembra evocare un oggetto ben più ampio della sola difesa del suolo, del risanamento delle acque e della fruizione e gestione delle risorse idriche: più che alla tutela del suolo in senso stretto, infatti, è alla tutela del territorio in quanto tale che pare essersi voluto riferire il legislatore statale<sup>488</sup>.

La legge n. 183/1989, in altre parole, produce - non può che produrre - effetti su ogni attività che si svolge sul territorio, investendo tanto gli interessi urbanistici che gli interessi propriamente ambientali connessi al suo uso. Il che, peraltro, assume una portata di notevole rilievo nell'economia del presente scritto perché dimostra, oltre ogni ragionevole dubbio, come non sia possibile per i pubblici poteri concepire, prima, e regolare, poi, le modalità di intervento sul territorio in maniera parziale e settoriale, senza - al contempo - tener conto delle esigenze unitarie connesse alla definizione degli assetti territoriali<sup>489</sup>.

Tre sono gli aspetti che vanno senz'altro evidenziati.

In primo luogo, occorre segnalare la scelta di suddividere l'intero territorio nazionale in bacini idrografici - di rilievo nazionale, interregionale e regionale -, intesi come «unità di misura di ecosistemi unitari per gli interventi correlati ai fenomeni di tipo idrogeologico considerati nel loro complesso»<sup>490</sup>; con la conseguenza che l'ambito territoriale non viene a coincidere con le circoscrizioni

---

<sup>487</sup> Si consideri, infatti, che «sebbene il recente d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 [...] abbia abrogato la legge 18 maggio 1989, n. 183, rinviando alla sua parte terza ('Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche') per la disciplina dei principi generali, competenze e strumenti della pianificazione di bacino, allo stato attuale, la legge n. 183/1989 rappresenta ancora il regime giuridico vigente. La parte terza del d. lgs. n. 152/2006 [...] ad oggi, infatti, non è ancora entrata in vigore, in quanto il d. lgs. 8 novembre 2006, all'articolo 1, commi 2, 3 e 4 ha disposto la proroga delle autorità di bacino istituite dalla legge 183 in attesa di un ulteriore decreto correttivo che definisca la disciplina delle 'nuove' autorità di bacino distrettuali, facendo salvi di conseguenza tutti gli atti posti in essere dalle autorità di bacino successivi al 30 aprile 2006 (data originariamente prevista dallo stesso decreto per la loro soppressione) e comunque sino all'emanazione dei corrispondenti atti adottati in attuazione della nuova disciplina (art. 170, comma 170): così A. SAU, *Manuale di diritto del governo del territorio*, in M. DUGATO, M.A. CABIDDU (a cura di), cit., in corso di pubblicazione, ove si può leggere anche un'efficace sintesi dell'evoluzione normativa che ha accompagnato la pianificazione di bacino; si cfr. altresì A. CROSETTI, *Difesa del suolo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 1841 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>488</sup> A riprova di ciò, si consideri quanto dispone l'articolo 1, comma 3, nella parte in cui chiarisce che «ai fini della presente legge, si intende [...] per suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali [...]», ma anche l'articolo 1, comma 1, laddove si stabilisce che tra le finalità della legge n. 183/1989 v'è quello di «[...] assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi».

<sup>489</sup> In proposito, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, cit., 523 ss.

<sup>490</sup> Così P. URBANI, *La difesa del suolo*, cit., 9. Si cfr., sul punto, l'articolo 1, comma 3, lett. d) della legge n. 183/1989.



amministrative, ma è perimetrato sulla base di rilevazioni di carattere primariamente geologico e idrico<sup>491</sup>.

In secondo luogo, ad ogni bacino idrografico corrisponde o dovrebbe corrispondere un diverso livello di piano e, soprattutto, un'autorità amministrativa, istituita *ad hoc*, con competenze specifiche in materia di pianificazione della difesa del suolo<sup>492</sup>.

Infine, relativamente ai profili procedurali, nonché alle finalità, ai contenuti ed all'efficacia dei piani di bacino, va detto che questi possono effettuare anche valutazioni di carattere urbanistico. Il fine di tutela dell'ambiente e di difesa del suolo perseguito dal piano di bacino si presenta, infatti, come pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici.

Di conseguenza, prevale *ope legis* su tutti i piani urbanistici, sia generali che settoriali, oltre che su tutti gli altri strumenti di pianificazione ambientale, con una intensità affatto particolare.

L'ultima ipotesi di funzione di politica territoriale differenziata che vale la pena segnalare è la pianificazione delle attività estrattive<sup>493</sup>.

In termini generali, la previsione di una forma di pianificazione delle attività estrattive risponde alla necessità di programmare gli indispensabili approvvigionamenti di materie prime, attraverso la razionalizzazione delle scelte pianificatorie compiute sul territorio (regionale), così da contemperare tale esigenza con quelle di tutela del territorio e dell'ambiente circostante<sup>494</sup>. L'obiettivo perseguito è, perciò, essenzialmente quello di allocare le attività di estrazione in quelle zone del territorio che permettano, per le loro intrinseche caratteristiche geologiche, la produzione e lo sfruttamento di materiale<sup>495</sup>.

L'attività di estrazione è un'attività economica sottoposta a regime autorizzatorio. Il provvedimento di autorizzazione si inserisce e deve conformarsi alle previsioni di un piano regionale delle attività estrattive chiamato ad individuare, tra tutti i siti che si prestino ad attività estrattiva, quelli che possono effettivamente essere oggetto di escavazione, determinando, in alcuni casi, anche i tipi e le quantità

---

<sup>491</sup> Con la conseguenza ulteriore di rendere tendenzialmente prevalente la «componente tecnica non rappresentativa»: in questo senso, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, cit., 527.

<sup>492</sup> In argomento, si legga lo scritto di P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 331 ss.

<sup>493</sup> In generale, sui beni minerari e di cava, si v. F. FRANCIOSI, *Miniere, cave e torbiere*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 1789 ss.; ID., *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, Giuffrè, 1997, 93 ss.; mentre con specifico riferimento alla pianificazione delle attività estrattive, si cfr. M.L. BORLONE, *La pianificazione delle attività estrattive: rapporti tra Regione e Province*, in *Urb. app.*, 1999, 527 ss.; C. CORBETTA, *I rapporti tra piani dei parchi e piani delle attività estrattive nella legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 176 ss. In generale, sulle nozioni di area di escavazione e di area funzionale alle attività di cava, si cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2008, n. 5186, in *inav.it/dirittogovernoterritorio*.

<sup>494</sup> In questo senso, F. GUALANDI, *La pianificazione relativa all'attività estrattiva*, in M. DUGATO, M.A. CABIDDU (a cura di), *Manuale di diritto del governo del territorio*, cit., in corso di pubblicazione.

<sup>495</sup> E' appena il caso di evidenziare, peraltro, come l'articolo 117 cost. non contempli (più) la materia «cave e torbiere» tra quelle soggette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o concorrente tra lo Stato e le regioni. Deve ritenersi, perciò, che detta materia sia ora attribuita, in via residuale, alla competenza legislativa esclusiva regionale.

massime di sostanze estraibili<sup>496</sup>. Al piano regionale, però, non è demandata solo l'indicazione delle aree indiziate e suscettibili di attività estrattiva, ma anche la disciplina per la salvaguardia dei valori ambientali e la stima dei fabbisogni del mercato, così da regolare tempi e modalità di sfruttamento dei giacimenti<sup>497</sup>.

Si tratta, dunque, di una forma di regolazione di un'attività economica di significativa intensità<sup>498</sup>.

Al di là delle specificità proprie dei singoli ordinamenti regionali, il piano regionale delle attività estrattive può essere - pur con qualche difficoltà - qualificato come un piano di settore con funzioni di indirizzo e programmazione delle attività estrattive<sup>499</sup>.

Particolarmente controverso è il rapporto tra la pianificazione delle attività estrattive ed il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>500</sup>. L'elemento qualificante, comunque, è rappresentato dalla prevalenza delle previsioni del piano estrattivo rispetto a quelle degli strumenti urbanistici generali, potendo altresì incidere sugli stessi a mezzo di variante<sup>501</sup>.

Tralasciando, anche in questo caso, una disamina puntuale della vicenda in oggetto, ciò che preme evidenziare è un aspetto che assume un particolare rilievo rispetto ai fini che qui ci si propone.

---

<sup>496</sup> Si cfr., in giurisprudenza, Tar Puglia, Lecce, sez. I, 3, aprile 2008, n. 972, in *ambientediritto.it*.

<sup>497</sup> In alcune regioni, peraltro, la pianificazione delle attività estrattive viene articolata sulla base dei diversi livelli territoriali: si cfr., in via esemplificativa, gli articoli 4 e 5 della legge regionale Emilia Romagna 18 luglio 1991, n. 17.

<sup>498</sup> Sull'interesse pubblico allo sfruttamento della cava, si v. Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2005, n. 2587, in *ambientediritto.it*; nonché, Tar Umbria, 20 maggio 2003, n. 390, secondo cui «nella prospettiva costituzionale della funzionalizzazione della proprietà e della conformabilità dell'iniziativa economica privata, l'evoluzione della disciplina legislativa delle cave ha affiancato, a quello produttivistico della massimizzazione dell'attività estrattiva, interessi di segno diverso. Oggi, le diverse leggi regionali contengono tutte una disciplina che considera l'attività estrattiva da cava anche e soprattutto quale fenomeno che può determinare cospicui impatti territoriali ed il cui esercizio viene perciò di regola sottoposto, oltre che alla pianificazione territoriale ed urbanistica, ad una pianificazione di settore e ad un regime autorizzatorio, al fine di dare rilevanza agli interessi pubblici connessi al razionale sfruttamento del territorio, alla tutela paesistica ed ambientale».

<sup>499</sup> «Il piano estrattivo è, dunque, diretto ad una ristretta cerchia di destinatari ed ha natura di atto plurimo perché scindibile in tanti atti quanti sono i proprietari o concessionari dei poli estrattivi individuati»: così F. GUALANDI, *La pianificazione relativa all'attività estrattiva*, in M. DUGATO, M.A. CABIDDU (a cura di), *Manuale di diritto del governo del territorio*, cit., in corso di pubblicazione. In argomento, sul differente atteggiarsi degli istituti partecipativi nei riguardi delle amministrazioni locali e dei privati nell'ambito dei procedimenti di formazione del piano regionale delle attività estrattive, si v. Tar Campania, Napoli, sez. I, 14 aprile 2008, n. 2135, in *ambientediritto.it*.

<sup>500</sup> Di recente, in ordine all'annosa *querelle* relativa al titolo legittimante all'apertura di un'attività di cava, si cfr. Corte cass., sez. III pen., 29 dicembre 2009, n. 47281, in *ambientediritto.it*, secondo cui «per l'apertura e la coltivazione di una cava non è richiesta la concessione edilizia perché la materia delle cave e torbiere è sottoposta al controllo regionale competente a concedere l'autorizzazione per il loro sfruttamento. Mentre, l'attività estrattiva, determinando un mutamento dell'assetto territoriale non è avulsa dalla normativa urbanistica e deve svolgersi nel rispetto della pianificazione territoriale comunale configurandosi, in difetto, la violazione dell'articolo 44, lettera a), del d.P.R. n. 380/2001 (Corte cass., sez. III, n. 26140/2002; sez. III, n. 460/1996). Inoltre, «quando l'immutazione dell'assetto territoriale deriva dall'esercizio di una cava, la disciplina urbanistica deve trovare applicazione insieme con la normativa di settore che regola - ad altri fini - questa attività economica».

<sup>501</sup> Si cfr., *ex plurimis*, l'articolo 10 della legge regionale Toscana 3 novembre 1998, n. 78; nonché, l'articolo 34 della legge regionale Puglia 22 maggio 1985, n. 37.

L'attività estrattiva, come si è visto, è un'attività economica «funzionalizzata», nella quale l'esercizio dell'attività da parte dei proprietari e (soprattutto) delle imprese operanti nel settore si combina sia con le finalità di tutela e conservazione del territorio, sia con gli obiettivi strategici di implementazione dell'attività di estrazione e, dunque, con l'interesse pubblico relativo allo sfruttamento del materiale di cava<sup>502</sup>.

Le finalità di tutela dell'ambiente e del territorio, pertanto, pur immanenti, non solo le uniche prese in considerazione dai diversi legislatori regionali, a differenza di quanto avviene solitamente nelle altre ipotesi di «funzioni di politica territoriale differenziata». In questo caso, perciò, la recessività del sistema di pianificazione generale è giustificata da esigenze più ampie che rispondono a logiche, ad un tempo, di sviluppo e di tutela dell'ambiente<sup>503</sup>.

Rispetto alle tre ipotesi evidenziate, è diverso, invece, il caso delle forme «strutturate» di tutela degli interessi. Diverso, perché riguarda ipotesi nelle quali la cura e la soddisfazione degli interessi, segnatamente di tutela ambientale, è affidata a strumenti che si fondano sul principio di «integrazione» di derivazione comunitaria (articoli 2, 3 e 6 del Trattato Ce)<sup>504</sup>.

Sotto questo profilo, l'esempio principale è sicuramente rappresentato dalla valutazione ambientale strategica di cui agli articoli 4 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006. Qui, infatti, l'interesse alla tutela dell'ambiente è «strutturato» in modo tale da «entrare» direttamente - informandoli - all'interno dei

---

<sup>502</sup> In questo senso, per esempio, l'articolo 1 della legge regionale Umbria 3 gennaio 2000, n. 2, per il quale «la presente legge disciplina la programmazione e l'attività di coltivazione di materiali di cava per il soddisfacimento del fabbisogno regionale nel rispetto dell'ambiente e del territorio».

<sup>503</sup> Ancorché, in tale ipotesi, la sovra-ordinazione risulti, per certi versi, più tenue: emblematico è il caso della regionale Umbria da ultimo citata, che «[...] al dichiarato fine di assicurare il fabbisogno regionale (di materiali da costruzione e per le utilizzazioni industriali) nel rispetto dell'ambiente e del territorio (art. 1, comma 1), si propone di contenere il prelievo delle risorse non rinnovabili e individua quindi come prioritario, rispetto all'apertura di nuove attività estrattive, l'ampliamento delle attività in essere e la riattivazione delle aree di escavazione dismesse, anche al fine della ricomposizione ambientale, nonché il riutilizzo dei residui, provenienti dalle attività estrattive o di materiali alternativi quali sottoprodotti, scarti e residui di altri cicli produttivi (art. 1, comma 2). In questa prospettiva, la legge regionale 2/2000 disciplina i poteri di programmazione spettanti alla regione, comprendenti l'individuazione dei fabbisogni, il censimento dei siti dismessi o in attività e la definizione dei criteri di progettazione, coltivazione e ricomposizione ambientale (art. 3), prevede divieti di localizzazione in aree sensibili (art. 5), demanda agli strumenti urbanistici generali l'individuazione delle zone da destinare specificamente alle attività estrattive (art. 5, comma 1, e, in via transitoria, art. 19) e attribuisce ai comuni anche le potestà di approvare, mediante conferenza dei servizi (salva la necessità della valutazione di impatto ambientale, laddove richiesta) i progetti definitivi di coltivazione (art. 7) di rilasciare le conseguenti autorizzazioni (artt. 8 ss. e, in via transitoria, art. 19), oltre a quelle di vigilanza e polizia connesse (art. 14). La programmazione regionale definisce i fabbisogni di materiale da escavazione; la pianificazione comunale localizza i siti (alla luce delle indicazioni della programmazione regionale e delle prescrizioni della pianificazione territoriale, oggi demandata in sede regionale al Put ed in sede provinciale ai Ptcp); l'iniziativa dei proprietari o, in caso di inerzia, quella sostitutiva della regione, attivano i procedimenti di autorizzazione e, eventualmente, di concessione per la coltivazione della cava. Non esiste perciò un bene 'cava', avente carattere di (sia pur relativa) rarità ed individuabile *a priori* in base alle proprie caratteristiche intrinseche, a prescindere dalla destinazione di zona attribuita all'area dalla pianificazione territoriale»: così Tar Umbria, n. 390/2003, cit.

<sup>504</sup> Sul punto, P. CERBO, *I nuovi principi del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2008, 533 ss., spec. 535.

processi decisionali di pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>505</sup>, stante - per di più - la previsione di portata generale, secondo cui «[...] nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione»<sup>506</sup>.

Prima di procedere oltre, però, è necessaria una premessa. Il quadro normativo in materia di vas si caratterizza per una notevole dose di «instabilità»<sup>507</sup>; instabilità che deriva, essenzialmente, da due ordini di fattori. Il primo è rappresentato dalla complessità intrinseca dell'istituto che tradisce un approccio concettuale per certi versi estraneo alla cultura giuridica del nostro paese. Il secondo, strettamente correlato al primo, è invece costituito dalla difficoltà di «innestare» un modulo procedimentale dai tratti così peculiari nell'ambito del contesto istituzionale vigente, dovendo tener contemporaneamente conto delle esigenze poste alla base degli articoli 117 e 118 cost. Da qui, pertanto, al di là dei ritardi imputabili al legislatore, gli ostacoli incontrati fino ad oggi nella trasposizione dei contenuti della direttiva 2001/42/Ce del 21 giugno 2001 nell'ordinamento interno<sup>508</sup>.

Tutto ciò, da un lato, conferma il ruolo sempre più preponderante giocato dall'ordinamento comunitario in materia di ambiente e territorio; dall'altro, spiega perché non sia possibile riferirsi a «processi» di valutazione ambientale strategica concretamente realizzati, nell'ambito del diritto del governo del territorio, secondo le recenti - e non ancora del tutto consolidate - disposizioni normative.

Al di là delle prime esperienze, infatti, non si è ancora formata una massa critica tale da consentire considerazioni di più ampia portata, involgenti, in particolare, eventuali aggravii procedurali, come pure una diversa articolazione dell'assetto organizzativo. Si può, in altre parole, legittimamente supporre che l'obbligo imposto alle amministrazioni titolari di potestà pianificatorie di procedere alla valutazione ambientale dei piani e dei programmi si tradurrà, per esempio, in un allungamento dei termini procedimentali.

Al contempo, l'esiguità dei dati a disposizione rende quantomeno arduo, se non impossibile, qualsivoglia tentativo diretto a «misurare» l'impatto dell'introduzione

---

<sup>505</sup> In questo senso, Tar Umbria, 12 giugno 2006, n. 325, in *Foro amm.-Tar*, 2006, 2021.

<sup>506</sup> Così l'articolo 3 *quater*, comma 2 del decreto legislativo n. 152/2006: sulla vas e la via nel codice dell'ambiente, si v. lo scritto ora di E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.*, 2008, 541 ss. Si legga, altresì, il saggio di F. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d. lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 121 ss. Mentre, per una critica della dimensione a-sistemica della via, si cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivi, comune*, cit., 340. Sul diritto ambientale come «laboratorio» rispetto all'intero diritto amministrativo, si v. invece G. MORBIDELLI, *Il regime speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 1121.

<sup>507</sup> Sulle «attese deluse» della codificazione del diritto ambientale, si v. G. FONDERICO, *La codificazione del diritto ambientale in Italia: modelli e questioni*, cit., 316.

<sup>508</sup> Come dimostra, del resto, il fatto che il primo tentativo di recepire - a livello statale - la direttiva europea, attraverso la versione originaria del decreto legislativo n. 152/2006, si sia risolto in un sostanziale «nulla di fatto». Solamente con il decreto legislativo n. 4/2008 (di modifica del decreto legislativo n. 152/2006), infatti, la disciplina della valutazione ambientale strategica sembra avere raggiunto un sufficiente grado di consolidazione, almeno per quanto riguarda la cornice normativa di fonte statale.

valutazioni ambientali strategiche sul sistema amministrativo di governo del territorio<sup>509</sup>.

A dispetto di tali innegabili profili di criticità, però, il dato che emerge è quello dell'introduzione di uno strumento «[...] capace di orientare le decisioni amministrative sin dalla fase pianificatoria, nella quale sono ancora disponibili una pluralità di opzioni alternative. La vas consente di introiettare la considerazione dei fattori ambientali nel percorso delle decisioni pubbliche [...]. I parametri di sostenibilità, ed in particolare indicatori come la capacità di carico dei territori eligibili, nella vas rilevano infatti in guisa di fattori intrinseci della decisione pianificatoria e non quali termini rigidi di confronto successivo»<sup>510</sup>. Se così è, occorre prendere coscienza del fatto che non ci si confronta solo con un istituto dai tratti peculiari che accede più o meno direttamente al piano, ma di un vero e proprio strumento di governo della «complessità» sistemica del territorio che si ha la pretesa di realizzare attraverso il piano<sup>511</sup>.

Con la valutazione ambientale strategica, in altri termini, l'interesse alla tutela dell'ambiente - lungi dal presentarsi in chiave meramente «differenziata» - viene effettivamente strutturato come un «interesse dominante»<sup>512</sup>, «[...] sin dalle fasi in cui si discute *se* la soluzione di un problema di organizzazione sociale presupponga la realizzazione di un determinato intervento e, quindi, *dove* e *come* realizzare le correlative infrastrutture. La strategicità di questo più recente strumento di valutazione si sostanzia quindi nella possibilità di analizzare 'a tutto campo' gli effetti cumulativi, indiretti e sinergici delle diverse opzioni di una politica [...] sull'ambiente

---

<sup>509</sup> Resta il fatto, comunque, che già da tempo le regioni si erano trovate nella necessità di dar seguito, per le materie di competenza regionale, alla disciplina di fonte comunitaria. Ciò che, a ben vedere, si è effettivamente verificato, spesso per il tramite di singole disposizioni contenute nel *corpus* della legge regionale in materia di governo del territorio, ovvero all'interno della cornice normativa in origine prevista la valutazione d'impatto ambientale (via): si cfr., ad esempio, l'articolo 4, comma 1, della legge regionale Lombardia n. 12/2005, nonché il D.c.r. VIII/0351 del 13 marzo 2007, recante *Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi*; l'articolo 4 della legge regionale Veneto 23 aprile 2004, n. 11; l'articolo 47 della legge regionale Campania 22 dicembre 2004, n. 16. Il panorama che si presenta all'interprete, tuttavia, non solo non è omogeneo, ma, in molti casi, risulta marcatamente differente rispetto al modello disegnato in sede comunitaria e - più o meno - recepito dal legislatore statale. Per esempio, diverse regioni avevano optato per un modello che prevedeva che fossero le stesse amministrazioni titolari delle potestà pianificatorie a provvedere direttamente alla valutazione ambientale dei propri piani o programmi: in palese contraddizione, perciò, con le indicazioni provenienti dalla disciplina attualmente vigente<sup>509</sup>. Per queste ragioni, è attualmente in corso un processo di progressivo adeguamento, da parte delle regioni, alle disposizioni del decreto legislativo n. 152/2006 «riformulato». Sul punto, si v., in via esemplificativa, la legge regionale Emilia Romagna 13 giugno 2008, n. 9.

<sup>510</sup> In questi termini, E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, cit., 541, cui si rinvia anche per la puntuale analisi della *ratio* funzionale dell'istituto in oggetto.

<sup>511</sup> Si consideri, altresì, che «grazie all'innesto della vas nei procedimenti di pianificazione-programmazione si passa da una sequenza decisionale di tipo lineare (istruttoria-valutazione-decisione) ad una sequenza ad andamento ciclico, nella quale la possibilità di retroazioni (*feedback*) trasforma l'attività amministrativa in un ideale circuito, aperto ad adattamenti conseguenti al sedimentarsi di nuove conoscenze»: in questo senso, E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, cit., 542, cui si devono anche le affermazioni riportate nel testo.

<sup>512</sup> Così, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 220 ss.

generale»<sup>513</sup>.

Il tema degli interessi «differenziati» e, in misura ben maggiore, delle forme «strutturate» di tutela degli interessi ambientali ci riporta necessariamente alla problematica dello «sviluppo sostenibile» e, per questa via, ad una ponderazione e composizione degli interessi territorialmente rilevanti che, nell'ambito delle scelte di piano, deve necessariamente contemperare sviluppo e conservazione del territorio, sviluppo economico e tutela dell'ambiente<sup>514</sup>.

«In concreto», però, non v'è dubbio che tanto le regolazioni «differenziate», quanto la natura «dominante» dell'interesse ambientale, si traducono in altrettanti limiti che il soggetto pianificatore incontra all'atto di governare il territorio, attraverso il piano, in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico. Nel primo caso, perché il titolare della potestà pianificatoria deve uniformare le proprie scelte ad opzioni di politica territoriale perseguite in altre sedi e con finalità che, in quanto settoriali (ma non solo), rispondono a logiche spesso diverse. Nel secondo caso, perché ogni qual volta intenderà promuovere azioni positive di pianificazione, preordinate all'implementazione del livello di competitività dei singoli sistemi territoriali, dovrà giocoforza fare i conti con i vincoli derivanti dagli effetti e dalle implicazioni indirette sull'ambiente che da tali scelte scaturiscono e, di conseguenza, smorzare l'intensità delle decisioni fino al punto da considerare anche l'eventuale 'opzione zero'<sup>515</sup>.

Oltre alle tutele differenziate e alle forme strutturate di tutela degli interessi, sussiste però (almeno) un'altra forma di condizionamento delle politiche territoriali in funzione di sviluppo economico che si realizzano per il tramite degli strumenti di piano.

Ci si riferisce, in particolare, all'incontro-scontro con una serie di interessi naturalmente «confliggenti», tra i quali spiccano gli interessi dominicali.

Ora, che gli interessi dominicali limitino o, meglio, condizionino in misura fortemente invasiva le scelte di pianificazione e siano, da queste, a loro volta fortemente condizionati, è affermazione scontata<sup>516</sup>. D'altronde, allargando l'orizzonte, non sembra azzardato sostenere che gran parte delle riflessioni che la scienza giuridica italiana ha dedicato alle problematiche del diritto del governo del territorio siano sempre ruotate, per una ragione o per l'altra, attorno al rapporto biunivoco potestà di pianificazione e diritti di proprietà, nella prospettiva della loro

---

<sup>513</sup> Le espressioni utilizzate nel testo sono di E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, cit., 541, cui si rinvia anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

<sup>514</sup> Per un'analisi delle conseguenze dell'applicazione principio dello sviluppo sostenibile sull'esercizio delle funzioni amministrative, si v., per tutti, il volume di F. MATTASSOGLIO, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile ed esigenze del mercato*, cit., *passim*.

<sup>515</sup> L'opzione «zero», del resto, non può essere ritenuta appannaggio esclusivo della disciplina della valutazione d'impatto ambientale. Lo stesso discorso, infatti, vale anche per le scelte di governo del territorio che sono compiute nell'ambito della pianificazione generale, purché - ovviamente - la vas venga «presa sul serio».

<sup>516</sup> Di interesse «dominante» parla, ad esempio, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 220.

conformazione e funzionalizzazione<sup>517</sup>. Problematiche a cui, stante l'estrema varietà, ambiguità e complessità delle questioni di ordine generale affrontate, non è possibile in questa sede neppure accennare per sommi capi.

Il discorso, pertanto, potrebbe concludersi qui, se non fosse che, ribaltando il tradizionale angolo di visuale, è possibile assegnare un significato diverso alla configurazione tradizionale dei diritti dominicali come limiti, come fattori di condizionamento delle scelte di pianificazione e viceversa.

Si tratta, in particolare, delle cosiddette ipotesi di «proprietà-impresa»<sup>518</sup>, nelle quali, cioè, il proprietario è obbligato dallo strumento di piano procedere alla trasformazione urbanistica del bene: «[...] dunque il proprietario o diviene imprenditore del mercato urbanistico, o - in alternativa -, per non essere espropriato, deve cedere ad altri il bene immobile, aprendo così ad altri operatori il mercato-territorio»<sup>519</sup>.

E' noto, però, come il modello di «proprietà impresa ad attivazione obbligata» non abbia ricevuto particolari riscontri nella realtà. Miglior fortuna hanno, invece, ottenuto le ipotesi di «proprietà impresa incentivata», fondate su meccanismi promozionali che, «in una gradazione ascendente», vanno «da quella più tenue (che consiste nel subordinare l'edificabilità immediata all'iniziativa del privato e nel puntare sul suo conseguente interesse patrimoniale a lucrare il plusvalore,

---

<sup>517</sup> Per un inquadramento generale, si v. S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., *passim*; U. NATOLI, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, Milano, Giuffrè, 1965, I, 137 ss.; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1979, 1814 ss.; S. MANGIAMELLI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986; P. RESCIGNO, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, cit., XXXVII, 1988, *ad vocem*; A. BALDASSARRE, *Proprietà (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, cit., XXV, 1991, *ad vocem*; S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, cit., 1252 ss.; ID., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, cit., *passim*; P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1976-1977, Milano Giuffrè. Mentre, sull'interpretazione dell'articolo 42 della Costituzione, si cfr. A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, cit., 473 ss.; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 475 ss.; S. RODOTÀ, *Sub art. 42 - Rapporti economici*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 69 ss.; L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 193 ss. Sulla proprietà pubblica, si cfr. A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, cit., 1959, V, *ad vocem*; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1968. Infine, con specifico riferimento alla relazione tra poteri di pianificazione e diritti di proprietà, nell'impossibilità di dar conto di una bibliografia altrettanto sterminata, si cfr. A. PREDIERI, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio ed espropriazione*, cit., ss.; U. POTOTSCHNIG, *Pianificazione del territorio e jus aedificandi*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 329 ss.; P. STELLA RICHTER, *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, *ivi*, 1991, 579 ss. Riflessioni che, a ben vedere, hanno interessato tanto la dimensione fisiologica quanto quella patologica di tale rapporto: con riferimento alla proprietà edilizia, si cfr. M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2004; V. MAZZARELLI, *Diritto dell'edilizia*, Torino, Giappichelli, 2004; E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, Giuffrè 2002; sui processi di semplificazione procedimentale ed, in particolare, sulla denuncia di inizio attività, P. MARZARO GAMBÀ, *La denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, Giuffrè, 2005; infine, sul fenomeno dell'abusivismo edilizio ed, in particolare, sull'ultimo condono edilizio, si cfr. V. MAZZARELLI, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 989 ss.; per un'applicazione giurisprudenziale in ordine ai profili partecipativi, si cfr. Tar Campania, Napoli, sez. II, 18 gennaio 2005, n. 875, *ivi*, 385 ss., con commento di G. CIAGLIA, *Nuovi strumenti di repressione dell'abusivismo edilizio. Quando il fine non giustifica i mezzi*.

<sup>518</sup> Espressione, come noto, coniata da P.A. MAZZONI, *La proprietà procedimento*, cit., *passim*.

<sup>519</sup> In questi termini, S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., 47; dello stesso a., si v. anche ID., *Diritto urbanistico e mercato territorio*, Venezia, Marsilio ed., 1979, *passim*.

trasformando urbanisticamente l'area), a forme premiali vere e proprie: se il privato compie determinate scelte, ritenute di interesse generale [...], ne ricava vantaggi patrimoniali di vario genere (dalla riduzione degli oneri concessori ad aumenti della volumetria realizzabile)». In tutte queste ipotesi, comunque, il minimo comun denominatore è rappresentato dal fatto che «il valore della proprietà impresa è in buona parte determinato dall'esito della negoziazione», in un contesto più generale segnato, sul piano funzionale, dall'obiettivo di «[...] organizzare l'attività di trasformazione urbanistica di compendi di aree e di immobili per realizzare un certo disegno o progetto d'insieme»<sup>520</sup>.

Sull'archetipo classico delle convenzioni di lottizzazione, poi, si sono venuti progressivamente ad innestare una vasta congerie di istituti, nei quali il diritto di proprietà urbanistica subisce una ulteriore trasfigurazione, nel senso che «[...] può, in partenza, essere o non essere tale, ma lo diviene, o lo rimane, in quanto viene *selezionata* per, o *aderisce* a, un progetto di trasformazione urbanistica; progetto che, a sua volta, può essere sia di iniziativa pubblica che privata»: in sostanza, si tratta di fattispecie nelle quali «[...] si resta, o si diviene, proprietari strettamente in funzione della realizzazione (o a seguito della realizzazione) di un insieme, più o meno complesso, di interventi»<sup>521</sup>.

Quanto evidenziato, indipendentemente dall'analisi degli aspetti specifici e dei molteplici profili di criticità che pure tali istituti presentano in ordine al «difficile rapporto» tra disciplina giuridica dell'urbanistica per piani e diritti di proprietà<sup>522</sup>,

---

<sup>520</sup> Il modello classico del primo tipo - che potremmo chiamare di promozione indiretta, mediante all'assegnazione dell'edificabilità immediata - è quello delle lottizzazioni di iniziativa privata, nel quale il proprietario si qualifica [...] al contempo: come proprietario a legittimazione 'concessa', imprenditore volontario e copianificatore sostanziale». In questo caso, infatti, «si instaura una dialettica tra potere pubblico e potere privato circa il concreto assetto degli interessi. Il *parametro generale* delle trasformazioni realizzabili è costituito dalla previsioni del piano; ma tale parametro può essere meramente o prevalentemente *quantitativo* (e, soprattutto, nei nuovi modelli di piano strutturale, può essere *variabile*); conseguentemente, il concreto assetto e regolamentazione degli interessi è la risultante della negoziazione e del punto di equilibrio raggiunto tra *potere privato* del proprietario/imprenditore e *potere amministrativo* urbanistico»: così S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., 48 s., cui si devono anche le lucide affermazioni riprese nel testo.

<sup>521</sup> Ancora, S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., 51, secondo cui «le *cause* in senso giuridico, vale a dire le finalità economico-sociali che sono alla base di moduli di questo più recente genere possono essere assai diverse: si va da finalità *perequative* [...]; a finalità sociali; a finalità promozionali delle attività produttive [...]; a finalità di ristrutturazione urbanistica [...]». E' appena il caso di segnalare che le pratiche perequative e compensative cui si fa riferimento vanno tenute distinte dalla cosiddetta perequazione territoriale che costituisce «[...] una modalità innovativa di *governance* trasversale a campi e ambiti disciplinari differenti che vanno dalla finanza locale alla pianificazione territoriale ed urbanistica. Una realtà che conferisce alla perequazione una dimensione strategica 'a geometria variabile' in quanto, impattando su ambiti territoriali e competenze non sempre coincidenti con i livelli istituzionali, presuppone il ricorso a meccanismi di *governance* e strumentazioni tecniche e finanziarie innovative: così C.A. BARBIERI, *Riforma e innovazione*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto territorio 2007*, cit., 345. Nella legislazione regionale, si cfr. la legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000; la legge regionale Toscana n. 1/2005; la legge regionale Lombardia n. 12/2005. In generale, sulle tecniche perequative, compensative di premialità edilizia, si v. *infra* cap. IV, §

<sup>522</sup> Oltre al più volte citato scritto di S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., spec. 51 ss., si v.: P. STELLA RICHTER, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, e G. ABBAMONTE, *Riserva di legge, pianificazione territoriale e tutela della proprietà*, in M.A. SANDULLI, M. SPASIANO e P. STELLA



obbliga a riconsiderare i toni assertivi con cui si procede a qualificare i diritti dominicali alla stregua di altrettanti «limiti» che incontra il soggetto pianificatore.

E' pur vero, infatti, che si tratta di fattori di condizionamento tutto sommato immanenti e, come tali, spesso confliggenti con le scelte di governo del territorio in funzione di sviluppo socio-economico che si fanno attraverso il piano. Tuttavia, la «misura» del condizionamento si manifesta in termini «variabili», in ragione del differente atteggiarsi degli statuti proprietari rispetto al potere di conformazione urbanistica<sup>523</sup>.

---

RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in cinquant'anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Esi, 2007, rispettivamente, 115 ss. e 177 ss.; P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *pausania.it*.

<sup>523</sup> In conseguenza delle oscillazioni che, in concreto, possono derivarne in applicazione di una vasta congerie di strumenti (i programmi complessi), tecniche (i meccanismi perequativi, compensativi e di premialità edilizia) e di soluzioni organizzative (le società di trasformazione urbana) previsti in sede ordinamentale; su cui si v. *infra* cap. IV, § 2. e 3.

## CAPITOLO QUARTO

### L'URBANISTICA PER PROGETTI IN FUNZIONE DI SVILUPPO ECONOMICO NEL DIRITTO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

SOMMARIO: 1. L'urbanistica per progetti in funzione di sviluppo economico: note preliminari. - 2. I programmi complessi. - 3. Le società di trasformazione urbana. - 4. Gli strumenti della programmazione negoziata. - 5. I profili di maggiore criticità dell'urbanistica per progetti nella definizione degli assetti territoriali. - 5.1. *segue: a)* a-sistematicità, frammentarietà e precarietà del governo «progettuale» del territorio. - 5.2. *segue: b)* le carenze del canone della consensualità nel realizzare le condizioni per lo sviluppo economico.

#### 1. *L'urbanistica per progetti in funzione di sviluppo economico: note preliminari*

La percezione del progressivo dilatarsi dello spazio riconosciuto all'urbanistica per progetti nel nostro ordinamento è espressione di una molteplicità di concause, solo in parte corrispondenti alle ragioni che hanno determinato la crisi del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica<sup>524</sup>.

Si è già visto, infatti, come il *proprium* dell'urbanistica per progetti non risieda nella sola «consensualità» delle forme<sup>525</sup>, quasi che la dicotomia urbanistica per piani/urbanistica per progetti non foss'altro che l'ennesima trasfigurazione, latamente «allegorica», del conflitto e delle oscillazioni di ben più ampie proporzioni tra autorità e consenso<sup>526</sup>, tra diritto pubblico e diritto privato<sup>527</sup> e, per questa via, tra

---

<sup>524</sup> Senza distinguere qui tra le due accezioni dello strumento di piano cui si è fatto riferimento fino ad ora, ovvero intendendolo sia come strumento di equilibrio tra interessi, sia come piano-programma dello sviluppo economico, sociale e civile della collettività che usa quella porzione di territorio. Per alcuni cenni, svolti secondo una lettura giuridicamente orientata, alla distinzione tra urbanistica per piani ed urbanistica per progetti, si v. *supra* cap. III, § 1.

<sup>525</sup> Pur essendo, nelle forme dell'urbanistica consensuale o per accordi, uno dei tratti sicuramente più vistosi e peculiari dell'intero fenomeno. Vero è, in effetti, che la «consensualità» non è un carattere proprio ed esclusivo dell'urbanistica per progetti. Il punto è stato messo bene in evidenza da P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 4, 177, secondo cui «la questione dell'urbanistica consensuale è assai complessa. All'urbanistica [...] per accordi [...] si è arrivati attraverso un percorso lungo e articolato le cui motivazioni di base risiedono in un'esigenza sempre più avvertita di raggiungere, attraverso la partecipazione del privato interessato alle trasformazioni previste dal piano urbanistico, il migliore assetto degli usi del territorio visto sempre però nell'interesse generale della collettività. Più recentemente a questa esigenza se ne è aggiunta un'altra: quella di soddisfare contemporaneamente alle trasformazioni la domanda di opere di urbanizzazione che le amministrazioni locali non sono in grado di finanziare totalmente con capitale pubblico. L'accordo pubblico-privato risponde ad entrambi i fini ora richiamati».

<sup>526</sup> Non è un caso, perciò, che A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, cit., 1305 ss., riflettendo proprio sugli accordi fra Comune e privati in ordine ai contenuti di un piano regolatore, rilevi come (1306) «[...] il diritto urbanistico rappresenta molto più che un semplice settore del diritto urbanistico. Alcuni modelli di attività amministrativa (si pensi proprio alla pianificazione) sono stati elaborati nel diritto urbanistico e anche quando sono stati estesi ad ambiti diversi hanno conservato molti dei caratteri e dei motivi originari. In questi ambiti gli istituti del diritto urbanistico hanno assunto un valore paradigmatico; perciò anche il tema delle forme convenzionali applicate agli stessi istituti assume un

significato più profondo». Sull'azione amministrativa consensuale nell'ambito della disciplina urbanistica, imprescindibile la lettura di V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., *passim*; nonché M. NIGRO, *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1978, 40 ss. Più in generale, comunque, è F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 431 ss., ad osservare che «il tema delle oscillazioni dell'attività amministrativa tra l'autorità e il consenso è all'attenzione della dottrina fin dalle prime teorizzazioni degli istituti di diritto amministrativo; periodicamente il dibattito riacquista vigore in relazione a soluzioni di compromesso individuate dalla prassi, a sistemazioni escogitate dalla giurisprudenza o ad interventi innovativi del legislatore. Si tratta di un dibattito che a volte perde serenità scientifica, inquinato da preconcetti ideologicizzanti, volta a volta favorevoli all'autorità ovvero al consenso. Sul piano del metodo, sembra necessario evitare di considerare l'autorità come un attributo essenziale dell'amministrazione, e quindi gli atti autoritativi come i soli autentici atti amministrativi; così come, d'altra parte, non appare teoricamente appropriato ritenere pregiudizialmente che l'amministrazione consensuale sia la forma più corretta, addirittura l'unica corretta sul piano etico, di moderna azione amministrativa. Non va dimenticato che atti autoritativi ed atti consensuali sono meri strumenti giuridici; i quali vanno esaminati in modo oggettivo, in relazione alla loro rispondenza alle finalità che all'amministrazione viene chiesto di raggiungere, tenendo conto dello statuto dell'azione amministrativa, che trae i suoi fondamenti dalla Costituzione». Sul punto, si cfr. anche F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 749 ss.; G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, cit., 201 ss.; R. FERRARA, *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla 'specialità' amministrativa a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir. amm.*, 1997, 225 ss.; si v., però, anche i rilievi critici di F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in R. FERRARA, S. SICARDI (a cura di), Padova, Cedam, 1998, 127 ss. Più in generale, comunque, è evidente come la bibliografia in argomento sia non solo sterminata, ma anche profondamente differenziata in ragione dei mille «rivoli», per così dire, in cui può dipanarsi: ci si limita a rinviare, perciò, agli studi monografici o, comunque, ai contributi più significativi rispetto ai fini che qui ci si propone: oltre agli a. citati *supra* cap. I, § 1.2. nt. 49, si cfr.: sui confini dell'azione pubblica *jure privato*, A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 455.; per un'indagine particolarmente approfondita sull'azione amministrativa consensuale, si v. ancora G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, cit., *passim*; sul naturale ricorso al contratto da parte delle pubbliche amministrazioni, S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1993, spec. 2; G. BERTI, *Dalla unilateralità alla consensualità dell'azione amministrativa*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Quaderni Regionali Formez, Roma, 1988, 25 ss.; sulla portata eccezionale o meno dell'attività negoziale della pubblica amministrazione, S.A. ROMANO, *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., I, 532; E. CASETTA, *Attività amministrativa*, *ivi*, 525; per uno studio di tali problematiche inserito nell'alveo della relazione legge-autonomia privata, C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1982, *passim*; si cfr., inoltre, G. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, Giuffrè, 1996; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998; N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1 ss. Del resto, è stato D. SORACE, *Promemoria per una nuova 'voce' 'Atto amministrativo'*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, III, 745 ss. spec. 756, a ricordare come sia stato necessario «[...] negli anni '60, un lungo e appassionato dibattito per chiarire che l'autoritarità non è una componente necessaria di qualsiasi programmazione». Profilo, questo, che ha indotto E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, cit., 870, ad evidenziare che «se ciò è vero, l'esperienza delle procedure di diritto positivo italiano di diritto positivo di pianificazione urbanistica suggerisce però anche l'osservazione che la programmazione non è di per sé solo un fatto non autoritario [...]». In una prospettiva di carattere storico, si v. B. SORDI, *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995, 483 ss.

<sup>527</sup> Sulla dicotomia pubblico/privato e, soprattutto, sulla loro compenetrazione dinamica, si v. ora per tutti, G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003. Si legga, però, anche l'attenta ricostruzione della riflessione gius-pubblicistica in argomento fattane, di recente, da G. PIPERATA, *Il rapporto tra diritto pubblico e diritto privato: la riflessione della scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, in L. TORCHIA (a cura di), *La scienza del diritto in Italia nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, Esi, 2007, ss.; nonché sull'evoluzione del rapporto tra pubblici poteri e strumenti di diritto comune, F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in ID. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., I, 130 ss.

autorità e libertà<sup>528</sup>. Piuttosto, si è convenuto sul fatto che ciò che contraddistingue l'urbanistica per progetti sono, in buona sostanza, quattro profili distinti: in primo luogo, la rinuncia ad una visione complessiva e, di conseguenza, a logiche unitarie nella definizione degli assetti territoriali; in secondo luogo, l'opzione di fondo per la libertà delle forme, per la negoziabilità dell'assetto degli interessi e, di riflesso, dei contenuti, nonché per la marcata flessibilità dei moduli organizzativi e procedurali, ricostruibili solamente *ex post*; in terzo luogo, la collaborazione istituzionale e, soprattutto, il partenariato pubblico-privato; infine, la sussistenza di una solida cornice economica-finanziaria - e, a monte, «politica» ed «amministrativa» - idonea a preordinare ed a sostenere il complesso degli interventi previsti<sup>529</sup>.

Il reciproco intreccio dei diversi elementi che compongono l'urbanistica per progetti, oltre a restituire la cifra complessiva del fenomeno, consente però di identificarne anche un ulteriore tratto distintivo.

La simultanea presenza, in sede ordinamentale, di strumenti non solo dal taglio differenti, ma anche dalla natura spuria, ibrida, spesso a metà strada tra logiche puramente programmatiche e l'intervento infrastrutturale di grandi dimensioni, rende difficile, se non impossibile procedere ad una loro effettiva ricognizione in chiave sistematica<sup>530</sup>.

---

<sup>528</sup> In argomento, è utile la lettura del saggio di B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 917 ss., secondo cui oggi si assiste «[...] ad una graduale affermazione del 'momento della libertà' sul 'momento dell'autorità', che è stato il *leitmotiv* del diritto amministrativo nel ventesimo secolo». Senza poter dimenticare, ovviamente, la concezione dell'«amministrazione paritaria» sviluppata da Feliciano Benvenuti, del quale si v. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994; mentre, per il principio dell'affidamento nei rapporti tra amministrazione e cittadini, F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «trenta» all'«alternanza»*, Milano, Giuffrè, 2001. Sul fenomeno, vero o presunto, di progressiva riduzione della sfera pubblica, si v. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2000; nonché, con maggiore cautela, S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 389 ss.; M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, 169 ss.; G. ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, 1, in part. 25 ss.

<sup>529</sup> In questi termini, tra gli altri, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3335 ss. e 3375 ss.; ma si v. anche L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 38 ss. e 121 ss. Nell'ambito della scienza urbanistica, più o meno nello stesso senso, si cfr. S. OMBUEN, M. RICCI, O. SEGALINI (a cura di), *I programmi complessi*, cit., *passim*; nonché, S. STANGHELLINI, *L'innovazione urbanistica: il ruolo dei programmi complessi*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 313 ss., rivolgendo, inoltre, una particolare attenzione alle tavole sinottiche sull'evoluzione di tali programmi nella normativa di fonte statale (315) e nella normativa di fonte regionale (316). In argomento, si legga anche, sulla rilevanza giuridica del progetto e sugli intrecci (e le similitudini) tra l'attività progettuale e l'attività di pianificazione, R. LA BARBERA, *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, cit., spec. 104 ss.

<sup>530</sup> I casi più emblematici, in quest'ottica, sono rappresentati dalle ricadute territoriali degli istituti della cosiddetta programmazione negoziata tra cui, in particolare, quelli previsti dalla legge 28 dicembre 1996, n. 662. Sul punto, si cfr. *amplius infra* § 4. Sebbene, come evidenziano F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, cit., 290 s., vada premesso che «[...] questo angolo di visuale, almeno in origine, non è stato tra quelli più attentamente considerati dal legislatore e dal Cipe allorché sono intervenuti a disciplinare la materia. Si aggiunga che le non molte disposizioni espressamente riferite a tale profilo riguardano principalmente le aree depresse (o assimilate), sicché la loro portata a prima vista parrebbe pur sempre ampia ma non generale». Nondimeno (294), «[...] le diverse fattispecie della programmazione negoziata sono tutt'altro che ininfluenti sotto il profilo urbanistico ed edilizio; il punto, semmai consiste nel distinguere tra effetti diretti, che sono cioè conseguenza tipizzata

A bene vedere, infatti, gli istituti in questione sfuggono ad un inquadramento entro categorie concettuali rigide, predefinite o anche solo predefinibili<sup>531</sup>. Da qui la difficoltà di segnarne con nettezza i confini rispetto all'urbanistica per piani - nel cui «alveo», comunque, buona parte degli istituti espressione di questa tendono a confluire<sup>532</sup> -, come pure di individuare al suo interno figure prevalenti o comunque

---

della concertazione, ed effetti diretti, che derivano dalla combinazione con ulteriori strumenti di amministrazione [...], oppure discendono dalla concertazione solo in presenza di determinate circostanze». Tale profilo è messo bene in evidenza anche da A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 2, 261 ss., secondo cui «la neo centralità dell'integrazione pubblico-privato passa attraverso una concezione integrata dello sviluppo economico dal basso, che vede nel territorio e nella sua gestione uno dei momenti cruciali della crescita economica. Non a caso, se da un lato l'urbanistica consensuale offre il vantaggio di coinvolgere i privati nel potenziamento del sistema produttivo, i vari strumenti della programmazione negoziata, dall'altro lato, hanno un'incidenza diretta sulla pianificazione urbanistica».

<sup>531</sup> Anche perché buona parte degli istituti riconducibili all'urbanistica per progetti, *in primis* i programmi complessi, si caratterizzano (in ragione delle scelte operate *ex lege*) per una marcata contaminazione, più o meno evidente a seconda dei casi (e, dunque, degli obiettivi specificatamente perseguiti) tra profili che - con un certo grado di approssimazione - si potrebbero definire «pubblicistici» e «privatistici». Il che, però, rende ancor più difficoltoso ragionare secondo lo schema tipicità/atipicità: questo perché, come osserva M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, cit., 123-124, «[...] il concetto di tipicità riferito all'attività provvedimentale non è perfettamente sovrapponibile a quello di tipicità contrattuale e [...] ciò dipende dalle diverse funzioni che la tipicità è chiamata a svolgere nei due distinti ambiti». Una possibile soluzione al problema, tuttavia, potrebbe essere offerta dallo stesso a., il quale, richiamandosi all'opera di BEDUSCHI, *Tipicità e diritto*, Padova, Cedam, 1992, 129 ss., rileva che (10, spec. nt. 8) «gli studiosi più attenti alle tematiche generali della tipicità senz'altro obietteranno che l'uso che qui è fatto del termine 'tipicità' è quello ormai corrente, per certi versi improprio. In proposito Beduschi [...] ricorda che la sostanziale differenza che esiste tra 'classe' e 'tipo' risiede nel fatto che il primo concetto si riferisce agli oggetti, o prerogative ('profili molto particolari di esperienza che paiono competere agli oggetti in quanto tali'); il secondo, alle funzioni, al 'ruolo che l'oggetto è chiamato a svolgere nei confronti degli altri oggetti o che i singoli aspetti dell'oggetto vengono a svolgere fra loro'. Ne discende l'improprietà dell'uso del termine 'tipico' per definire la semplice conformità di una realtà ad un modello esistente, perché il modello può essere benissimo rappresentato anche da una classe». Pur trattandosi di un profilo cui si può solo accennare di sfuggita, è pur vero che, al di là degli esiti non scontati cui potrebbe forse condurre un'indagine in tal senso, il possibile utilizzo del concetto di 'classe' resta un aspetto da tenere in debita considerazione e da collocare sullo sfondo come ulteriore indizio del carattere «caleidoscopico» degli istituti dell'urbanistica per progetti. In generale, sulla diffusione di modelli negoziali atipici nell'ambito dell'attività negoziale della pubblica amministrazione, oltre al poderoso studio monografico di M. DUGATO, *op. ult. cit., passim*, si v., da ultimo, anche R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè 2006; nonché i contributi raccolti in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Bologna, Bononia University Press, 2007.

<sup>532</sup> Non è un caso, perciò, che il rapporto con il sistema pianificatorio risulti particolarmente controverso: per un verso, infatti, «[...] la programmazione per progetti resta subordinata alla pianificazione generale» (così L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 40); ma, per altro verso, se a questi istituti [...] aggiungiamo anche gli strumenti d'incentivazione dello sviluppo e dell'occupazione come ad esempio i patti territoriali previsti dalla legge 662/96 possiamo solo constatare che il legislatore pone come *prinus* rispetto alla pianificazione degli interessi esistenti sul territorio, quello dello sviluppo economico e sociale con una forza giuridica tale da sovvertire in radice le prescrizioni di piano regolatore, derogando sistematicamente alla pianificazione urbanistica esistente ed in molti casi tramite effetti automaticamente modificativi delle destinazioni d'uso preesistenti, determinati da forme di accordo tra i soggetti pubblici competenti alla pianificazione urbanistica (accordi di programma)», come rileva P. URBANI, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 244. In argomento, si leggano anche le considerazioni svolte a metà degli anni Novanta da G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 146-147, ad avviso del quale «[...] anche sotto il profilo dei contenuti dei piani non mancano le indicazioni. In apparenza possono sembrare contraddittorie. Per un verso, e conformemente ad

dichiaratamente rappresentative dell'intero fenomeno<sup>533</sup>. Il che, come è stato efficacemente rilevato, «[...] per un aspetto, dipende dalla mancanza di una legislazione di principio sufficientemente strutturata; per altro aspetto, l'assenza di una disciplina organica di settore, che non viene neppure invocata e della quale quindi nemmeno si avverte la mancanza, sembra effetto, e non causa, dello stato fluido in cui versa»<sup>534</sup>.

Una «fluidità», naturalmente «frammentaria», che manifesta una naturale vocazione per la «liquidità» nella definizione degli assetti territoriali ed urbani: è questa, in estrema sintesi, la chiave per comprendere appieno, sul piano giuridico, l'essenza stessa dell'urbanistica per progetti, i suoi tratti funzionali e, almeno in parte, il senso delle trasformazioni in atto<sup>535</sup>.

---

una tendenza della prassi rilevata dal giudice amministrativo, esse vanno nella direzione dell'«alleggerimento» dei piani: in particolare il piano regolatore generale, definito a scala elevata, dovrebbe di massima limitarsi a fissare le sole scelte urbanistiche fondamentali, che la pianificazione attuativa avrebbe il compito di svolgere. Il tutto cioè secondo la 'cultura del progetto' e con l'apporto della 'urbanistica contrattata'. Per altro verso [...], esse tendono al recupero della coerenza fra piani, allorché sottolineano in negativo la previsione da parte del legislatore di strumenti (quali soprattutto il programma integrato d'intervento) a spiccata attitudine derogatoria rispetto a quelli sovraordinati». In questo senso, anche P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche 'necessarie' dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, cit., spec. 140.

<sup>533</sup> Sicché, al cospetto di casi dubbi, nei quali può non essere agevole individuare il regime giuridico applicabile, l'unica via è quella di avvalersi di criteri di carattere sostanziale, fondati su indici e non su definizioni. Indici che, in questa prospettiva, altri non sono che quelli di cui si è dato conto in precedenza. Echi di ciò, del resto, sembrano potersi rinvenire nella sentenza della Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393, laddove il giudice delle leggi, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di talune previsioni in tema di programmi integrati d'intervento, ha affermato che «del nuovo strumento non sono determinati gli obiettivi specifici, che ne consentano la collocazione qualificata nel sistema degli interventi sul territorio e ciò anche in conseguenza dell'unificazione in un unico disegno di legge governativo, concernente i programmi integrati, di diverse proposte parlamentari di legge, non ispirate ad un concetto unitario e ad una valutazione omogenea della funzione del nuovo strumento nel quadro della disciplina 'urbanistica, edilizia ed ambientale'. Si coglie, invero nell'anzidetto schema programmatico l'obiettivo plurifunzionale, riconducibile alle ora enunciate categorie (urbanistica, edilizia e ambientale), anche se non appaiono del tutto precisi i limiti di operatività e di coordinamento con gli strumenti tipici di disciplina di settore, soprattutto in relazione ai piani di coordinamento e a quelli paesistici, nonché ai piani regolatori generali». In giurisprudenza, *ex plurimis*, si v. Tar Lombardia, Milano, sez. II, 28 marzo 2007, n. 1241; nonché Tar Veneto, 21 giugno 2007, n. 2419, in *inav.it/diritto-governo-territorio* (Osservatorio *web* sul diritto del governo del territorio, consultato in data 10 luglio 2008).

<sup>534</sup> Così, ancora, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3375, secondo cui, per di più, «rispetto all'urbanistica per piani, che ha dalla sua parte cinquanta anni ed oltre di esperienze applicative per di più a carattere multidisciplinare, l'urbanistica per progetti è in uno stato embrionale, non se ne intravede ancora una quadro sistematico e forse non lo si vedrà mai. [...]. Da ciò consegue che la lettura dei dati ad oggi riferibili all'urbanistica per progetti è difficile, scomoda». Il caso delle fonti della disciplina, del resto, è assolutamente emblematico di quanto si va dicendo. La tendenza consolidata, infatti, è nel senso di concepire e delineare gli strumenti e gli istituti dell'urbanistica per progetti privilegiando una tecnica normativa derogatoria, spesso correlata ad esigenze contingenti, quasi emergenziale. Non è un caso, perciò che la Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 393/1992 abbia rilevato, sempre a proposito del programma integrato d'intervento, come «la normativa che lo concerne abbia carattere provvisorio [...]».

<sup>535</sup> Sull'introduzione della programmazione per progetti in Italia, nel 1982, per il tramite del Fondo di Investimenti Occupazione (Fio), si cfr. V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3377.

Non è però nelle intenzioni di chi scrive - né potrebbe esserlo - occuparsi delle problematiche generali dell'urbanistica per progetti. Ciò che qui si vuol fare, invece, è di sottoporre a vaglio critico, per quanto possibile, la comune percezione secondo cui l'urbanistica per progetti rappresenta - in una prospettiva dichiaratamente correlata alla promozione dello sviluppo socio-economico delle comunità che usano quella porzione di territorio - la «nuova frontiera» del governo del territorio e, segnatamente, della disciplina urbanistica<sup>536</sup>.

Del governo del territorio, in generale, perché procedendo per stralci selettivi, secondo una ricognizione minuziosa dello stato e della consistenza del territorio comprensiva delle tutele differenziate *in* insistenti, attraverso schemi procedurali aperti ed improntati alla massima flessibilità operativa e gestionale, nonché sulla base di obiettivi predefiniti e di un *quantum* di risorse (preventivamente) garantite e (immediatamente) disponibili, essa tende sempre più ad apparire come una leva di facile fruibilità per favorire processi di crescita socio-economica. Non solo. Sembra, al contempo, in grado di «eludere» la complessità del sistema giuridico di disciplina del territorio o, comunque, di attenuarne l'impatto ed il tasso di criticità in maniera direttamente proporzionale alla minore estensione spaziale degli interventi ed inversamente proporzionale alla dimensione degli interessi<sup>537</sup>.

Della disciplina urbanistica, in particolare, perché gli istituti espressione dell'urbanistica per progetti, più e meglio di quanto non avvenga per il tramite diretto degli strumenti di piano, sembrano idonei - così si sostiene - a corrispondere alle mutate esigenze di ordine socio-economico, come pure alle loro repentine metamorfosi di natura territoriale. Di conseguenza, almeno nell'immaginario collettivo, paiono assolutamente funzionali al disegno, consapevole o meno che sia, di rendere maggiormente competitivi i singoli sistemi territoriali<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> Al punto che è proprio con riferimento a tali ipotesi che si è soliti ricorrere alla formula «urbanistica socio-economica»: così G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6119.

<sup>537</sup> Aspetto, questo, colto perfettamente da P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 170 ss., secondo cui «[...] è estremamente difficile - tanto che sino ad oggi è risultato impossibile - comporre tutte le possibili scelte delle varie autorità interessate ad un vasto ambito territoriale, una composizione può invece essere ipotizzata all'interno del procedimento di ogni singolo progetto. E ciò sia perché l'argomento circoscritto semplifica enormemente il problema che la stessa complessità rende oggi quasi insolubile, sia perché ne risultano automaticamente eliminati i profili generici ed ideologici che spesso penalizzano l'approvazione dei piani generali. [...]. Spostando la composizione del maggior numero di conflitti alla fase attuativa, cioè al momento di ciascuna singola zona, l'interesse all'intervento è ben altrimenti stimolato e le possibilità di incidere sulle scelte assai maggiore. E' la stessa minore genericità e complessità del problema che lo rende più dominabile e quindi idoneo terreno di confronto».

<sup>538</sup> In una prospettiva che sembra ricomprendere anche il cosiddetto *marketing* urbano e territoriale, in ordine al quale S. STANGHELLINI, *L'innovazione urbanistica: il ruolo dei programmi complessi*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 322, osserva che esso «[...] trae origine e impulso dalla globalizzazione dell'economia e dalla conseguente tendenza delle città a competere tra loro. [...] Poiché l'obiettivo del *marketing* urbano è la promozione della città, ecco che nel *marketing* urbano convergono, da due diversi punti di partenza, la *mission* degli enti pubblici territoriali, che si identifica nello sviluppo economico e sociale della comunità locale, e gli interessi delle imprese locali, in quanto realtà economiche maggiormente interessate alla qualificazione del territorio che le ospita e con cui interagiscono per diversi aspetti, dall'immagine alle risorse. Si formano quindi aggregazioni di enti pubblici e di soggetti privati, nelle quali giocano un ruolo importante le camere di commercio, per loro natura espressioni delle categorie economiche locali, le associazioni di

Per raggiungere un tale obiettivo, occorre però muovere da un assunto di partenza difficilmente controvertibile.

L'esperienza giuridica dell'urbanistica per progetti ha, come si è visto, radici risalenti nel tempo<sup>539</sup>. Sarebbe, perciò, falsante riferirsi a questa come ad una pluralità di modelli avulsi dalla cornice più generale entro la quale l'introduzione per via normativa o la positivizzazione di istituti sorti nella prassi si collocano.

Se così è, due sono le conseguenze che vanno evidenziate.

La prima è quella di dover circoscrivere il perimetro dell'indagine, sul piano positivo, agli strumenti che si presentano come la più «autentica» delle possibili rappresentazioni giuridiche di ciò che si intende per urbanistica per progetti, ovvero i programmi complessi<sup>540</sup>, le società di trasformazione urbana<sup>541</sup> e, pur con qualche cautela aggiuntiva, gli istituti della programmazione negoziata<sup>542</sup>.

---

categoria, le imprese più rappresentative». Il caso più eclatante, in questo senso, è rappresentato dall'«Associazione Torino Internazionale, costituita da 118 soci di varia natura (enti pubblici, soggetti privati, associazioni di categoria, imprese, sindacati, centri culturali, etc.), «[...] per attuare il Piano strategico di Torino, attraverso una costante e articolata azione di monitoraggio, stimolo, coordinamento e revisione. Strumento aperto e in plastica definizione, il Piano strategico indica le direzioni di sviluppo e crescita dell'area metropolitana torinese, lungo traiettorie che hanno promosso l'internazionalizzazione dell'immagine urbana e indicato la frontiera della società della conoscenza. Obiettivo primario dell'Associazione è attuare le direzioni del Piano, osservandone l'avanzamento, promuovendo iniziative, raccordando attori differenti, agevolando i processi d'interazione tra pubblico e privato»: è, questa, la *mission* dell'associazione come risulta dallo statuto consultabile in [torino-internazionale.org](http://torino-internazionale.org).

<sup>539</sup> Si v. *supra* cap. III, § 1.

<sup>540</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai programmi integrati di intervento (articolo 16, legge 17 febbraio 1992, n. 179; agli interventi di recupero urbano (articolo 11, legge n. 179/1992); ai programmi di riqualificazione urbana (decreto ministeriale ll.pp. 21 dicembre 1994; ai programmi di recupero urbano (articolo 11, legge 4 dicembre 1993, n. 493, di conversione del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398); ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (d.m. ll. pp. 8 ottobre 1998, n. 1169); ai programmi di riabilitazione urbana (articolo 27, legge 1 agosto 2002, n. 166); ai programmi volti al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio della mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane (sempre articolo 27, legge n. 166/2002); ai contratti di quartiere (d.m. ll. pp. 22 ottobre 1997); al programma innovativo 'porti e stazioni' (d.m. 27 dicembre 2002, n. 2522); al programma innovativo 'S.I.S.T.e.M.a. (sviluppo integrato sistemi territoriali multi azione, prevista una prima volta dal d.m. 10 luglio 2003, 988); al programma innovativo 'Ps e Pum' (piani strategici e piani urbani della mobilità, di cui alla delibera Cipe 20/2004)); ai programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (d.m. infrastrutture 26 marzo 2008); ed, infine, nel quadro delle esperienze più recenti, alle zone franche urbane (previste dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 340 e seguenti, ma si v. ora anche la delibera Cipe 30 gennaio 2008, n. 5), pur nella consapevolezza che si tratta di un istituto di difficile inquadramento: le zone franche urbane (zfu), infatti, sono aree *infra*-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle zfu è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. L'iniziativa nasce dall'esperienza francese delle *zones franches urbaines*, lanciata nel 1996 e oggi attiva in più di 100 quartieri. Più datati e, soprattutto rispondenti a logiche in parte differenti, sono, invece, il piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (articoli 27 ss. legge 5 agosto del 1978, n. 457); il piano di recupero degli insediamenti abusivi (articoli 29 e 30 della legge 1985, n. 47). Va detto, comunque, che, nonostante abbiano ricevuto i primi, formali e generalizzati riconoscimenti in sede statale, è in ambito regionale che i programmi complessi sono poi gemmati: per la regione Abruzzo, si cfr. la legge regionale 27 aprile 1995, n. 70 (articolo 20, sul programma integrato d'intervento, nonché sul programma di recupero urbano; per la Basilicata, la legge regionale 11 agosto 1999, n. 23 (articolo 18, sui programmi integrati, programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere, i progetti urbani); per la Calabria, la legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (articolo 32, sui programmi integrati di intervento, i programmi di recupero



La seconda è quella per cui, dei quattro elementi strutturali che ne delimitano i «confini» interni ed esterni, ve ne sono alcuni che si manifestano con accenti più marcati: la collaborazione istituzionale ed il partenariato pubblico-privato, da un lato, l'approntamento di risorse, dall'altro. Il che - si badi - non si traduce *ex se* in un

---

urbano; i programmi di riqualificazione urbana; i programmi di recupero degli insediamenti abusivi; i programmi d'area); per la Campania, la legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (articolo 26, sui piani urbanistici attuativi con valore ed effetti di programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale, piani di recupero e programmi di recupero urbano); per l'Emilia Romagna, la legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (articolo 31, sui piani urbanistici attuativi con valore ed effetti del programma di riqualificazione urbana, del piano di recupero, del programmi integrato di intervento, del programmi di recupero urbano), nonché la legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 (articolo 4, sul programma di riqualificazione urbana); per il Friuli-Venezia Giulia, la legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (articolo 25, sui piani attuativi comunali con valore ed effetti dei piani di recupero programmi integrati di intervento, programmi di recupero e riqualificazione urbana); per il Lazio, la legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (articolo 44, sul contenuto ed efficacia dei piani urbanistici operativi comunali); per la Lombardia, la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (articoli 87 ss., sul programma integrato d'intervento; l'articolo 94, sul programma di recupero urbano); per le Marche, la legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (articolo 5, sui programmi di riqualificazione urbana); per il Piemonte, la legge regionale 9 aprile 1996, n. 18 (articoli 1, sui programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale); per la Puglia, la legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (articolo 15, sui piani urbanistici ed esecutivi con valore ed effetti dei programmi integrati, programmi di recupero urbano e dei programmi di riqualificazione urbana); per la Sardegna, la legge regionale 13 ottobre 1998, n. 29 (articoli 2, 4 e 6, sui programmi integrati dei centri storici); per il Trentino-Alto Adige, provincia di Bolzano, la legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 (articoli 55, sui piani di recupero; 55 *bis* sul piano di riqualificazione urbanistica); provincia di Trento, legge provinciale 4 marzo 2008, n. 4 (spec. articolo 51); per la Toscana, la legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (articolo 73, sui piani di recupero del patrimonio edilizio; articolo 74, sui programmi complessi di riqualificazione insediativa); per l'Umbria, la legge regionale 11 aprile 1997, n. 13 (articolo 13, sui programmi urbani complessi); per il Veneto, la legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (articolo 19, sui piani urbanistici attuativi con valore ed effetti, tra l'altro, del piano di recupero e del programma integrato), nonché la (ora abrogata) legge regionale 1 giugno 1999, sui programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale; per la Valle d'Aosta, la legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (articolo 51, sui programmi integrati, intese e concertazioni per la riqualificazione del territorio). Anche se, a onor del vero, le prime esperienze positivizzate di programmi complessi erano già da tempo rintracciabili in ambito regionale: un esempio, in questo senso, è dato dai programmi integrati di recupero previsti nella legislazione della regione Lombardia (si cfr. leggi regionali 4 luglio 1986, n. 22 e 2 aprile 1990, n. 23).

<sup>541</sup> Con riguardo a questi, infatti, occorre dar conto di una duplice avvertenza: in primo luogo, che in questa sede ci si limiterà a fare riferimento ai moduli della programmazione negoziata solamente nella misura in cui provochino riflessi territoriali direttamente percepibili già sul piano positivo; in secondo luogo, che, qui e oltre, si intende fare proprio l'insegnamento di R. FERRARA, *Programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 429 ss., secondo cui (468 s.) «[...] l'approccio positivo alle tematiche della programmazione 'negoziata' consente di affermare, da un lato, che il pasticcio e la confusione linguistica regnano sovrani, in quanto la programmazione/concertazione come metodo e la programmazione come funzione che tende a precisi obiettivi si confondono e si sovrappongono, e di osservare, dall'altro lato che nelle forme e nei modelli positivi disciplinati dal legislatore si rinvencono, comune, marcate differenze di regime. Differenze di regime che interessano principalmente, i due diversi ordini di modelli, ossia le figure di concertazione/programmazione tra soggetti pubblici e quelle che si svolgono tra le imprese e le pubbliche amministrazioni. Solo per i moduli del primo tipo si prevedono [...] congrui e ragionevoli meccanismi procedimental/coercitivi. [...]. Abbastanza diverso pare, invece, il quadro di riferimento per i moduli della programmazione 'negoziata' tra le imprese e le pubbliche amministrazioni. [...]. Da punto di vista del diritto - nell'assenza [...] di più precisi elementi regolativi di riferimento - resta lo spirito della negoziazione, la programmazione 'negoziata' come suggestiva visione del mondo che dalle esigenze e dalle prassi della Politica trae la propria fondamentale derivazione genetica e alla Politica ciclicamente ritorna».

<sup>542</sup> Su cui si v. *infra* § 4.

moto di prevalenza degli uni sugli altri, ma solo nella piena consapevolezza che la meccanica dei profili caratterizzanti l'urbanistica per progetti risponde a logiche più generali che investono, per un verso, la trama delle relazioni istituzionali nel quadro della repubblica delle autonomie - almeno quanto la complessità dei profili organizzativi del sistema giuridico di disciplina del territorio -, per altro verso, il ruolo assegnato ai soggetti privati nel governo del territorio<sup>543</sup>.

Le ragioni che hanno determinato la «riscoperta» di un «altro» modo di fare urbanistica, in altri termini, possono ben dirsi differenti in relazione ai diversi momenti storici e alle diverse esigenze che di volta in volta si manifestano.

Si pensi, in questo senso, alla legge per il risanamento della città di Napoli del 1885 cui si è fatto cenno: qui, infatti, fu soprattutto l'emergenza sanitaria che impose di intervenire per il tramite di una legge-provvedimento che aveva tra le sue finalità

---

<sup>543</sup> Per un *excursus* sul rapporto pubblico-privato nei processi di trasformazione del territorio, si v. P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche 'necessarie' dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e diritto comunitario*, cit., 119 ss., il quale osserva che «[...] nel nostro ordinamento la partecipazione dei soggetti privati ai processi di trasformazione territoriale ha conosciuto uno sviluppo notevole, evolvendo dal tradizionale modello lottizzatorio per giungere alle più recenti esperienze di pianificazione integrata: di qui, il delinearci di intersezioni nuove con le tematiche di origine comunitaria, quali la trasparenza e concorrenzialità nell'identificazione dei soggetti attuatori». Il che, però, non vuol assolutamente dire che - accedendo alla nozione ampia di governo del territorio cui si più volte fatto riferimento - anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 1150/1942, «la realtà concreta dei rapporti di forza fra pubblico e privato» non identificasse «[...] taluni ambiti strutturalmente indisponibili a lasciarsi incasellare nella logica e nell'immagine rigidamente unilateralistiche dell'azione amministrativa»: è lo stesso a., infatti, a ricordare, riprendendo il tentativo ricostruttivo avanzato da Oreste Ranalletti con riguardo ai rapporti concessori, come (125) «da una parte si collocano quelle fattispecie in cui la pubblica amministrazione è effettivamente ed unilateralmente titolare di una forza di incisione in determinati processi reali: onde la corrispondente posizione del soggetto privato ben può spiegarsi in termini di soggezione al potere imperativo degli apparati. D'altra parte, però, si dispongono vicende e relazioni ben diverse dalle prime. In particolare, si tratta di quelle ipotesi in cui il privato è titolare, su di un piano pregiudiziale, di beni o comunque mezzi materiali (mobiliari ed immobiliari) che risultano necessari ed indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico che l'amministrazione si è prefissata. In periodi storici caratterizzati da un accentuato sforzo pubblico di infrastrutturazione del territorio, rapporti sostanziali del tipo di quello appena descritto costituiscono evenienza non sporadica. Agli occhi di Ranalletti [...] essi si traducevano nella posizione di supremazia tecnica ed economica che, rispetto alle amministrazioni, potevano vantare le società di capitali chiamate alla realizzazione dei collegamenti ferroviari della penisola». In generale, invece, sul principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale, si v.: G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Bertì*, Napoli, Jovene, I, 2005, 179 ss.; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il 'ripensamento' dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, 1103 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004; G. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.; A. ALBANESE, *Sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, *ivi*, 52 ss.; M. MISTÒ, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Aristotele alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Iustitia*, 2002, 31 ss.; nonché, a cavallo della riforma costituzionale del 2001, A. POGGI, *Le autonomie funzionali 'tra' sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001. Con riferimento, invece, al periodo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, si v. tra gli altri, G. PASTORI, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, ss.; M. CAMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, 447 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405 ss.; mentre, sul principio di sussidiarietà nella sua declinazione di derivazione comunitaria, si v. G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998; con specifico riferimento, infine, alla relazione tra il principio di sussidiarietà (orizzontale) inteso in senso «forte» ed i programmi complessi, si v. il recente studio di M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008, 145 ss.

principali quella di rendere più «agevole» il ricorso alle procedure previste per la trasformazione dei suoli ed il risanamento urbanistico ed edilizio di vaste porzioni del territorio comunale.

Oggi, invece, sono proprio i programmi complessi, le società di trasformazione urbana e, con le avvertenze di cui si è dato conto, gli strumenti della programmazione negoziata, ad avvalorare l'idea che le ragioni che rendono «attraente» per le amministrazioni pubbliche (e per gli operatori del settore) il ricorso agli strumenti dell'urbanistica per progetti vadano ricercate altrove.

Queste ragioni, in parte già anticipate, sono sostanzialmente due: la complessità del sistema giuridico di disciplina del territorio, cui fa da *pendant* la molteplicità dei centri di imputazione o dei soggetti cui sono attribuiti compiti in materia e la cronica limitatezza delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni coinvolte, a vario titolo, nei processi volti alla definizione degli assetti territoriali, cui è corrisposta la necessità di «ripensare» (più che) la funzione (la natura e la portata dell'intervento) dei soggetti privati<sup>544</sup>.

---

<sup>544</sup> Il che, come spesso succede, ha provocato reazioni discordanti in dottrina, soprattutto sul piano delle scelte di politica del diritto. Da un lato, vi è stato chi, valorizzando il principio di sussidiarietà orizzontale, non ha esitato ad affermare come «[...] l'esigenza di individuare nuove forme di *partnership* fra soggetti pubblici e privati nella trasformazione e riqualificazione del territorio conduca ad una profonda rivisitazione di consolidate certezze in ordine alla completa cesura fra l'area propria della discrezionalità amministrativa e quella dell'autonomia privata. In particolare, la necessità di coniugare il perseguimento degli interessi pubblici con un sempre più frequente ricorso a forme di finanziamento privato, comporta di per sé la necessità di riconoscere ai soggetti privati anche nella gestione del territorio l'esercizio di funzioni oggettivamente pubbliche, storicamente riservate in via esclusiva agli enti pubblici e riconnesse alla loro posizione di supremazia: così A.M. BALESTRERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, cit., 646 s. Più sfumata e, soprattutto, più «realista», invece, risulta la posizione di P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche 'necessarie' dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, cit., spec. 126 ss., il quale, sulla scorta dell'insegnamento di Mario Nigro, rileva come (133) «[...] all'interno di un'area di azione amministrativa caratterizzata dal ricorso a moduli non autoritativi di determinazione dell'assetto concreto di interessi, l'esperienza maturata nella gestione delle trasformazioni territoriali consente di identificare taluni importanti ambiti in cui l'accordo fra l'Amministrazione e privato si pone come necessario al fine di del raggiungimento di uno specifico risultato amministrativo. Non si tratta, cioè, di una *consensualità come valore*, che l'ordinamento dapprima riconosce e poi propone alle pubbliche Amministrazioni quale modulo *meramente preferenziale* di azione rispetto ai consueti mezzi autoritativi di cui la p.a. pur rimane titolare. Al contrario, si è di fronte ad una *consensualità come necessità*, poiché, a causa del concreto e materiale atteggiarsi degli interessi pubblico e privato, solo la soddisfazione del secondo - come con lungimiranza sosteneva Mario Nigro - può garantire la realizzazione del primo. In queste ipotesi, viene in sostanza a mancare alla pubblica Amministrazione la disponibilità reale di un'alternativa autoritaria, donde poi il delinearci di una corrispondenza sempre più stretta [...] fra consensualità ed effettività». Dall'altro, all'estremo opposto, si collocano coloro che, osservando con preoccupazione la valenza del fenomeno, ritengono «[...] semplicemente utopico pensare che l'urbanistica consensuale possa trovare la sua giustificazione in quanto riduttiva della litigiosità tra il pubblico ed il privato: la partecipazione di questi al governo del territorio, può determinare proprio nei terzi, rispetto all'accordo urbanistico, motivi di doglianza, forse più numerosi di quanto accadeva con la tradizionale attività di tipo autoritativo. Né si può, in proposito, sottacere, pensando al francescano bene comune, che l'urbanistica consensuale sovente si inserisce in quella 'finanza creativa' che, di frequente, ha trasformato i nostri comuni (o, meglio, la classe oligarchica ivi dirigente) in altrettanti comitati d'affari in cui tutto si compravende. Più che il governo del territorio, troppo spesso si assiste al suo saccheggio»: in questi termini, B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e l. n. 241/1990 nel governo del territorio*, cit., 407 s. E' pur vero, però, che depurato delle venature più dichiaratamente ideologizzanti, l'intero discorso - e più avanti se ne darà conto - si riduce a questo, ovvero alla circostanza che «[...] che la concertazione pubblico-privato trova un terreno fertile per svilupparsi nelle amministrazioni più organizzate e che meglio

Molteplicità dei centri di imputazione e limitatezza delle risorse rappresentano così, in un contesto segnato dalla crisi del sistema pianificatorio<sup>545</sup>, due facce della stessa medaglia che, riflettendosi - in particolare - nella collaborazione istituzionale e nel partenariato pubblico-privato<sup>546</sup>, sono in grado di spiegare la rinnovata

---

quindi possono efficacemente trattare con una controparte privata di consistenza finanziaria tale da garantire la effettiva realizzazione di interventi di notevole portata [...]: in questo senso, M. BREGANZE, *L'urbanistica contratta, oggi: brevi note*, cit., 566. Resta il fatto, comunque, assolutamente incontrovertibile che «la collaborazione tra pubblico e privato nell'urbanistica non è certo un fatto nuovo»: così M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 517-518 spec. nt. 10. Tanto che vi è stato chi ha opportunamente evidenziato come proprio dall'esempio dell'urbanistica sia partito il processo di generale contrattualizzazione dell'azione amministrativa di cui gli articoli 11 e 15 della legge n. 241/1990 sono la più nota manifestazione: così, tra gli altri, A. BORELLA, *L'urbanistica contrattata dopo la legge n. 241 del 1990*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 419 ss.

<sup>545</sup> Crisi che, da questo punto di vista, va inquadrata nella percezione che «[...] la città di oggi ha smesso di crescere, quanto meno nel senso di mirare fondamentale all'espansione, e che ciò comporta una modificazione del rapporto tra città e piano urbanistico, che cessa di essere lo strumento di disegno della crescita della città futura e diventa lo strumento di governo delle trasformazioni della città esistente»: così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3375. Nello stesso senso, si v. anche P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 168 s.; M. BREGANZE, *Verso un ritorno dell'urbanistica come disciplina dell'Urbs*, cit., 333 ss.; P. STELLA RICHTER, *La tutela dei centri storici: dall'Urbs alla Civitas*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 157 ss.; mentre, nell'ambito della letteratura urbanistica, si legga G. CAMPOS VENUTI, *Sistema perequativo e operatività dell'urbanistica*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, cit., 283 ss.; infine, con specifico riferimento alle aree dismesse, si v. S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., 81 ss. Si tenga presente, però, la prospettiva aperta da recenti studi sociologici, dove si dimostra, dati alla mano, che «il mondo continua ad urbanizzarsi. Diventa in maggioranza urbano. Le metropoli sono sempre più numerose. La loro popolazione aumenta anno dopo anno e le aree urbane occupano sempre più spazio»: così J. VÉRON, *L'urbanizzazione del mondo*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2008, 7. Il che, se pure non contraddice l'assunto di partenza (dato che riguarda, innanzitutto, gli strumenti e la loro avvertita inadeguatezza), obbliga comunque a riconsiderare la nettezza con cui vengono formulate talune affermazioni relative alla problematica dell'espansione urbana.

<sup>546</sup> Non sfugge, peraltro, a chi scrive, la *summa divisio* operata dalla migliore dottrina con riguardo alla dimensione strutturale e funzionale dell'intervento dei soggetti privati nei processi di trasformazione territoriale: da una parte, infatti, vi sono i rapporti che si inseriscono prevalentemente nell'ambito del più generale fenomeno lottizzatorio e, dunque, tendono per loro natura a confluire nella sequenza gradualistica degli strumenti di piano. Si tratta, in particolare, di quelle fattispecie nelle quali «[...] implicitamente si presuppone che la pubblica amministrazione abbia completa, unilaterale disponibilità - per il tramite del suo potere - della fattispecie complessiva (come insieme di situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione e del privato) al cui venire in essere il soddisfacimento dell'interesse pubblico è collegato». Così G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, cit., 252; in argomento, con specifico riferimento alle problematiche riguardanti le figure di convenzionamento urbanistico sul versante dell'attuazione delle previsioni di piano, si v. V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., spec. 301 ss.; nonché A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, Giuffrè, 1992, 17 ss. Dall'altra, però, vi sono casi in cui emerge, con toni più marcati, «[...] la *strutturalità* della presenza del privato (con le sue inevitabili logiche, fra cui quella della redditività degli eventuali investimenti) [...]»: così P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche necessarie dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, cit., 131. A dire il vero, in entrambi i casi, la portata dell'intervento privato risulta fortemente enfatizzata, contribuendo a ridefinire, tra l'altro, il *quantum* di discrezionalità che connota il potere attribuito all'amministrazione di volta in volta competente in materia (*in specie*, quella comunale) e, soprattutto, il perimetro del suo effettivo esercizio mediante modalità d'azione tipicamente autoritativa. Del resto, a dimostrazione di ciò, è sufficiente portare la circostanza della «notevolissima importanza» assunta dal piano di secondo livello ad iniziativa privata, inteso come lo strumento di attuazione principale dei piani generali: in questo senso, tra gli altri, F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, cit., 121; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 1997, 141 s. Allo stesso tempo, però, non si può non vedere come la distanza che separa, da un punto di vista *quantitativo*, le due ipotesi, determini notevoli conseguenze sul piano dei rapporti tra amministrazione e privati, conducendo ad una precisa divaricazione di ordine *qualitativo* tra le due

attenzione manifestata nei confronti degli strumenti dell'urbanistica per progetti, nonché, sul piano concettuale, di giustificare la tendenza di sovrapporne la nozione a quella di urbanistica «consensuale» o «contrattata»<sup>547</sup>.

## 2. I programmi complessi

Per «programmi complessi» s'intendono precisamente quegli istituti rivolti alla riqualificazione e riconversione urbana<sup>548</sup>, a fini di sviluppo sociale ed economico delle collettività che «usano» quella porzione di territorio, «ove la complessità si riferisce alla pluralità di obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione che li caratterizzano»<sup>549</sup>.

---

fattispecie sommariamente descritte. In effetti, se è pur vero che «la neo centralità dell'integrazione pubblico privato pare dunque rappresentare il *leit motiv* comune alle più o meno recenti esperienze di gestione consensuale delle trasformazioni urbanistiche. Tali esperienze presentano, tuttavia, una profonda differenza strutturale, che induce a distinguere (agli estremi opposti) due differenti paradigmi del rapporto amministrazione-privato nell'uso del territorio: il rapporto amministrazione-proprietario nell'ambito delle convenzioni urbanistiche e il rapporto amministrazione-impresa nell'ambito della programmazione negoziata», ovvero nel caso delle società di trasformazione urbana: così A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 2, 262 (espressione tra parentesi mia). Ed ecco perché, in questa sede, ci si soffermerà unicamente sul secondo dei due 'paradigmi' richiamati e, di conseguenza, sugli istituti espressione, diretta o indiretta, di questo. In generale, sulla relazione amministrazione pubblica/soggetti privati nella disciplina urbanistica, si v. anche P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, cit., *passim*; nonché X. SANTIAPICHI, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, Rimini, Maggioli, 1995; mentre, sulle tensioni tra interessi (micro)proprietari e impresa nella gestione degli interventi sul territorio, si cfr. *supra* cap. III, § 4.2. Infine, per una ricostruzione dei rapporti tra organizzazione e soggetti privati, si rinvia a G. NAPOLITANO, *Soggetti privati «enti pubblici»?», in Dir. amm.*, 2003, 801 ss.

<sup>547</sup> Non è un caso, perciò, che P. URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, cit., 184, rilevi come all'urbanistica consensuale «[...] si è arrivati attraverso un percorso lungo e per certi versi alquanto articolato, le cui motivazioni risiedono in un'esigenza sempre più avvertita di raggiungere attraverso la partecipazione del privato interessato alle trasformazioni previste dal piano urbanistico il miglior assetto degli usi del territorio visto sempre però nell'interesse generale della collettività. Più recentemente a questa esigenza se ne è aggiunta un'altra: quella di soddisfare contemporaneamente alle trasformazioni la domanda di opere di urbanizzazione che le amministrazioni locali non sono in grado di finanziare totalmente con capitale pubblico». Sul punto, tra gli altri, si legga anche F. GUALANDI, «Tendencias de ordenación y utilización del territorio», in «Documentación administrativa», 1997, nn. 248-249, 277; nonché, P. DE LISE, *Moduli convenzionali della programmazione urbanistica*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 675 ss.; A. CHIERICHETTI, *Moduli convenzionali nella concertazione urbanistica*, cit., 91 ss. Spunti interessanti anche in C. CACCIAVILLANI LANZIERI, *Il rapporto tra pubblico e privato nella formazione e gestione dei programmi complessi: la perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 91 ss. In generale, invece, sugli strumenti economici utilizzati dalle amministrazioni per il coordinamento degli interessi pubblici e privati, si legga lo studio monografico di A. LOLLÌ, *L'amministrazione attraverso gli strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

<sup>548</sup> In argomento, si v. i contributi raccolti in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C.E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, cit., *passim*. In particolare, secondo A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, *ivi*, 30, «l'obiettivo che appare emergente è quello di realizzare un significativo recupero di vaste aree urbane e la realizzazione delle relative infrastrutture attraverso un processo di vera e propria rimodulazione e riconversione territoriale».

<sup>549</sup> Così P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 185.

Come si è anticipato, però, al di là del pur rilevante dato definitorio<sup>550</sup>, ciò che qui interessa maggiormente evidenziare sono alcuni elementi che ricorrono, con una certa frequenza, nella loro declinazione positiva.

Di fronte all'oggettiva impossibilità di riferirsi nel dettaglio ad ognuno dei singoli programmi complessi introdotti via via in sede ordinamentale, si è reso necessario circoscrivere, secondo una logica binaria, il perimetro dell'indagine.

In primo luogo, si è delimitata l'analisi a tre «figure» di programmi complessi colti nella loro declinazione positiva di fonte statale, ovvero i programmi integrati di intervento, i programmi di recupero urbano e, infine, i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio<sup>551</sup>.

Al riguardo, è necessario identificare una «griglia» di ipotesi idonee ad accertare, prima, e sottoporre a vaglio critico, poi, quanto rilevato in precedenza: la prima riguarda l'oggetto e l'estensione territoriale dei programmi assunti come paradigma di riferimento; la seconda, la «fase» della proposta; la terza, il maggiore o minore tasso di «collaborazione» (eventualmente) demandato ai diversi soggetti pubblici coinvolti, nonché il livello di integrazione tra pubblico e privato, avendo particolare riguardo alla dimensione degli investimenti finanziari richiesti; la quarta, infine, il rapporto con gli strumenti di pianificazione generale.

I programmi integrati d'intervento sono stati predisposti «al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale» e si caratterizzano per la presenza di una pluralità di funzioni, per l'integrazione di diverse tipologie di intervento (ivi comprese le opere di urbanizzazione), nonché *da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana*<sup>552</sup>. Sono promossi dai comuni: tuttavia, soggetti pubblici e

---

<sup>550</sup> Merita di essere segnalata, però, l'utile distinzione proposta da M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., 158, secondo cui «i programmi di recupero urbano si differenziano dai piani di recupero e dai piani attuativi tradizionali, per il fatto di essere 'programmi' e non 'piani'. Mentre il piano è uno strumento che individua tutti gli interventi ammessi in un determinato ambito territoriale, indipendentemente dalla volontà delle parti ed ha efficacia per un medio-lungo periodo senza disporre di risorse economiche proprie, il 'programma' ha durata limitata, contiene solo interventi stabiliti con il consenso delle parti ed è dotato di risorse finanziarie, pubbliche e private, finalizzate all'attuazione di tali interventi».

<sup>551</sup> La scelta di soffermarsi su queste tre «tipologie» di programmi complessi nella loro configurazione normativa di fonte statale, anche per le ragioni anzidette, è fatalmente arbitraria. Nondimeno, si tratta di una scelta dettata dal fatto che questi strumenti, da un lato, si pongono come istituti capofila - si usa volutamente un'espressione dai contorni a-tecnici - della nuova stagione impressa all'urbanistica per progetti a partire dai primi anni Novanta, dall'altro, pur nella diversità, presentano tratti affatto peculiari di una tale esperienza giuridica o, comunque, tali da consentire lo svolgimento di alcune considerazioni di portata più generale, anche di taglio di critico. Allargando lo sguardo, per esempio, vanno sicuramente segnalati, in ragione della loro effettiva diffusione nella prassi, i contratti di quartiere di cui al decreto ministeriale 22 ottobre 1997, per in quali non è prevista la possibilità di operare in variante agli strumenti urbanistici: in proposito, si v. M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm.*, 1997, 1139 ss. Di recente, in giurisprudenza, si cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 settembre 2008 n. 4104, in *ianr.it/diritto/governoterritorio*, sul contenuto dei contratti di quartiere.

<sup>552</sup> Si cfr. l'articolo 16, comma 1, della legge n. 179/1992 (corsivo mio). La giurisprudenza, inoltre, ha chiarito che «[...] pur trattandosi di strumenti speciali di pianificazione, non mirano esclusivamente al risanamento o al recupero di contesti urbanistico-edilizi o all'ampliamento dell'offerta residenziale, bensì a più ambiziose obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere di urbanizzazione e la dotazione degli standard, che possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare

privati - singolarmente, riuniti in consorzio o associati - hanno facoltà di presentare al comune stesso «[...] programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana e ambientale»<sup>553</sup>. Si connotano, inoltre, per il possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche e private.

Da ultimo, va detto che originariamente l'articolo 16 della legge n. 179/1992 si riferiva espressamente alla possibilità che il programma potesse essere in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica<sup>554</sup>. Come noto, però, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, anche con riferimento a tale profilo, da alcune regioni, sul presupposto della lesione delle prerogative regionali in materia (allora) di urbanistica ed edilizia<sup>555</sup>. Malgrado ciò, anche al di là delle differenti scelte compiute dai legislatori regionali sul punto<sup>556</sup>, non si può nascondere il fatto che l'approvazione definitiva di un siffatto strumento, stante la sua propensione «a soddisfare gli interessi pubblici connessi con la qualità della vita urbana»<sup>557</sup> in via generalizzata, determini necessariamente l'attivazione, per

---

a nuova edificazione»: così Tar Puglia, Bari, sez. II, 18 giugno 1999, n. 597, in *Tar*, 1999, I, 3598. Con specifico riferimento ai programmi integrati di intervento, si v.: A. PERINI, *I programmi integrati di intervento dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 449 ss.; F. PAGANO, *Il documento di inquadramento dei programmi integrati di intervento nella prospettiva di una nuova disciplina della pianificazione comunale*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, 123 ss.; L. CIMELLARO, *Note esegetiche su alcune delle principali disposizioni della legge 17 febbraio 1992*, n. 179, in *Riv. giur. urb.*, 1993, 329 ss.

<sup>553</sup> Si v. l'articolo 16, comma 2, della legge n. 179/1992. Si consideri, peraltro, che in origine il dettato normativo prevedeva che (articolo 3) i programmi integrati dovessero essere approvati dal consiglio comunale, con gli effetti di cui all'articolo 4 della legge n. 10/1977: questa disposizione, tuttavia, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la ricordata pronuncia n. 393/1992.

<sup>554</sup> In questo caso, peraltro, «[...] la delibera di approvazione del consiglio comunale è soggetta alle osservazioni da parte di associazioni, di cittadini e di enti, da inviare al comune entro quindici giorni dalla data della sua esposizione all'albo pretorio coincidente con l'avviso pubblico sul giornale locale. Il programma medesimo con le relative osservazioni è trasmesso alla regione entro i successivi dieci giorni. La regione provvede alla approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, trascorsi i quali si intende approvato»: così l'originario comma 4 della legge n. 179/1992.

<sup>555</sup> Così Corte cost. n. 393/1992, secondo cui «la disciplina [...] determina gli effetti sostanziali, oltre che il meccanismo di formazione del programma integrato, con particolare riferimento al potere di deroga alla legislazione urbanistica vigente. Sotto questo aspetto è evidente l'incidenza di essa sulla potestà legislativa (art. 117, primo comma, Cost.) e sulle attribuzioni amministrative (art. 118, primo comma, Cost.) delle regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost. In base al terzo e quarto comma dell'art. 16 della l. n. 179, il programma integrato opera come strumento di governo delle materie, alle quali si riferisce, a regime normativo privilegiato e con potere di deroga agli strumenti urbanistici in vigore, in base alla sola approvazione del consiglio comunale, resa particolarmente incisiva dall'operatività della regola del silenzio-assenso da parte della regione (quarto comma)».

<sup>556</sup> In proposito, infatti, la legislazione appare disomogenea: in alcuni casi, addirittura, il legislatore regionale tende a considerare il programma integrato di intervento come uno strumento previsto in via ordinaria per dare attuazione agli strumenti di pianificazione sovra-ordinati. Si cfr., per esempio, l'articolo 31, comma 2, lett. e) della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000; nonché, ancora, l'articolo 74 della legge regionale Toscana n. 1/2005. In argomento, si v. A. PERINI, *I programmi integrati di intervento dal modello statale alla disciplina regionale*, cit., 449 ss.; mentre, in una prospettiva più generale, D. DE PRETIS, *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal pian particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in ID. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, Quad. dipartimento scienze giuridiche, 2002, 5 ss.

<sup>557</sup> Così Corte cost. n. 393/1992, su cui si legga il commento di D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, 919 ss., secondo la quale (920 s.) «[...] l'Istituto presenta [...] aspetti di radicale estraneità ai principi fondamentali del sistema urbanistico ed anzi si

quanto indiretta, di articolati processi di variante agli strumenti della pianificazione sovra-ordinata<sup>558</sup>.

I programmi di recupero urbano, viceversa, «[...] sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici»<sup>559</sup>. Da ciò, tra l'altro, deriva che hanno ad oggetto, prevalentemente, interventi sull'edificato esistente e, per l'effetto, si caratterizzano per un ambito di applicazione più limitato dei programmi integrati<sup>560</sup>.

I programmi di recupero urbano da realizzare vanno presentati al comune, sulla base di una proposta unitaria e con il concorso di risorse pubbliche e private, da parte di soggetti sia pubblici che privati, anche associati tra di loro. E' il comune, però, che definisce le priorità sulla base di criteri oggettivi per l'individuazione degli interventi<sup>561</sup>.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 11 della legge n. 493/1993, infine, ai fini dell'approvazione dei programmi, può essere promosso un accordo di programma

---

cala in quest'ultimo con un impatto dirompente e sostanzialmente distruttivo. L'art. 16 l. 179/1992, che introduce in buona sostanza un nuovo tipo di strumento di pianificazione territoriale a finalità generale [...], si colloca con valenza del tutto estemporanea nel contesto di una legge avente ad oggetto la regolamentazione *ex novo* di tale materia. [...]. Sotto il profilo sostanziale, innanzitutto, la localizzazione del programma sul territorio comunale si presenta del tutto libera, non essendo condizionata né, dal punto di vista fattuale, dalla concreta situazione dei luoghi, né dal punto di vista del regime amministrativo delle aree, dalle destinazioni urbanistiche agli stessi impresse dagli atti di pianificazione generale. In base alla legge, infatti, il programma può interessare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare a nuova edificazione (e quindi praticamente ogni zona del territorio comunale) e, ancor più, risulta di fatto svincolato sia dalla strumentazione urbanistica generale sovraordinata (alla quale può derogare con il solo aggravio di un procedimento differenziato, assai più semplice dei normali procedimenti di variante), sia dalla programmazione temporale degli interventi di trasformazione del territorio (dei programmi pluriennali di attuazione)».

<sup>558</sup> Prospettiva, questa, tanto più «eversiva» delle tradizionali logiche pianificatorie sol che si consideri che «[...] la sostanza della disciplina ed in particolare la consistenza in termini dimensionali ed in termini di funzionalità alla riqualificazione del tessuto urbanistico-ambientale degli interventi immaginati come possibile oggetto dei programmi integrati selezionano già destinatari portatori di interessi economicamente forti. Quello che ne risulta è dunque uno strumento di duttilità estrema quanto a possibilità localizzative e quanto a contenuti strutturali e funzionali, dotato di valenza immediatamente operativa - cioè sulla base del quale è possibile procedere senz'altro a consistenti modificazioni territoriali - e posto dalla legge al servizio di chi disponga dei poteri di iniziativa e delle risorse finanziarie necessarie»: così, ancora, D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, cit., 922.

<sup>559</sup> Così l'articolo 11, comma 1, della legge n. 493/1993. In argomento, si legga C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, cit., 195 ss. In giurisprudenza, si v. Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2985, in *inav.it/dirittogovernoterritorio*.

<sup>560</sup> «Sono volti, in sostanza, a perseguire gli stessi obiettivi dei piani di recupero di cui agli art. 27 e 28, l n. 457/1978, ma con procedure semplificate»: così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3381.

<sup>561</sup> Così l'articolo 11, comma 3, della legge n. 493/1993.



idoneo a produrre, eventualmente e ove necessario, gli effetti di variante agli strumenti urbanistici<sup>562</sup>.

Va detto, da ultimo, dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, non a caso definiti come «[...] il prodotto più innovativo di quella piace definire 'la grande urbanistica'»<sup>563</sup>.

Concepiti con l'ambizioso «[...] obiettivo di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno»<sup>564</sup>, si distinguono per una notevole ampiezza ed una spiccata integrazione quanto a tipi di intervento, soggetti partecipanti e finanziamenti previsti, specie di provenienza comunitaria<sup>565</sup>.

Ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 8 ottobre 1998, in particolare, si propongono di favorire: da un lato, «la realizzazione, l'adeguamento ed il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività; dall'altro, la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado». In estrema sintesi, perciò, essi possono riguardare ambiti e contesti territoriali diversificati - *sub*-regionale, provinciale, intercomunale o comunale - e sono finalizzati alla realizzazione d'interventi in grado di favorire lo sviluppo socio-economico locale<sup>566</sup>.

Il compito di promuovere i programmi spetta al comune. Previa intesa con i comuni interessati, però, i programmi possono essere promossi anche da provincia e regione.

---

<sup>562</sup> Il che, peraltro, ripropone per l'ennesima volta il problema della partecipazione dei soggetti privati (partecipanti al programma) all'accordo di programma. Sul punto, si cfr. *infra* § 5.2.

<sup>563</sup> In questi termini, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3384. Sui prusst, si legga anche R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) di cui al d.m. 8 ottobre 1998*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, II, 33 ss.; O. SEGNALINI, *I prusst, programmi complessi nel nuovo ambiente cooperativo*, in S. OMBUEN (a cura di), *I programmi complessi*, cit., 251 ss.

<sup>564</sup> Così l'articolo 2, comma 1, del decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 1169.

<sup>565</sup> Come dimostra, del resto, il disposto dell'articolo 2, comma 2, del decreto citato, in virtù del quale «La sperimentazione [...] è attuata con la partecipazione della Commissione dell'Unione europea, della BEI, delle regioni, dei soggetti promotori - di cui all'art.4 dell'allegato bando - dei programmi prescelti, del Ministero dei lavori pubblici, del Dipartimento per le aree urbane della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e dell'Anas».

<sup>566</sup> In giurisprudenza, si v. Tar Lazio-Roma, sez. III *bis*, 17 febbraio 2005, n. 1406, in *Foro amm.-Tar*, 2005, 2, 437; ma si v. anche Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 507, in *Giur. cost.*, 2002, 6, sul conflitto di attribuzione - dichiarato inammissibile - sollevato dalla regione Veneto in relazione proprio al decreto ministeriale 8 ottobre 1998.

Ai fini della composizione dei programmi, però, va detto che le proposte ai soggetti promotori possono essere formulate da un vasto numero di soggetti, anche riuniti tra loro in forma associata<sup>567</sup>.

Notevole interesse rivestono, inoltre, le modalità di finanziamento, costituendo, senza alcun dubbio, uno dei tratti più significativi ed originali dei programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio.

Punto di partenza indefettibile, in questa prospettiva, è l'articolo 6 del decreto citato, secondo cui «gli investimenti per interventi privati devono coprire almeno un terzo dell'investimento complessivo» (comma 2). Non solo. Per un verso, infatti, «i soggetti privati devono concorrere per quota parte significativa, da stabilirsi da parte del soggetto promotore secondo criteri di convenienza, al finanziamento delle opere pubbliche o d'interesse pubblico» (comma 3). Per altro verso, invece, «i soggetti promotori ed i soggetti proponenti individuano gli interventi pubblici da ricomprendere nei programmi anche in base alla possibilità che i medesimi interventi possano essere realizzati con risorse private sulla base di piani finanziari e di corrispettivi di gestione» (comma 4). Mai come in questo caso, perciò, governo progettuale degli assetti territoriali e risorse finanziarie pubbliche e, soprattutto, private risultano fortemente intrecciati, quasi «consustanziali»<sup>568</sup>.

Resta da dire, a questo punto, del rapporto con il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica. I comuni, infatti, danno impulso ai programmi in coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale (ove esistenti) e, soprattutto, assicurano l'integrazione e la concertazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti per territorio. Tuttavia, in caso di non compatibilità con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale, i comuni stessi promuovono i programmi d'intesa con l'amministrazione provinciale e regionale che hanno la titolarità dei suddetti strumenti.

Ancora più in generale, però, occorre segnalare che ai soggetti promotori non compete solo il compito di verificare «la compatibilità e la coerenza dei programmi con le indicazioni dei documenti di pianificazione urbanistica e territoriale, ma

---

<sup>567</sup> Si tratta, in particolare, degli: «[...] enti pubblici territoriali (regioni, province, comunità montane); altre amministrazioni pubbliche (le amministrazioni dello Stato, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le società e imprese a partecipazione pubblica, gli istituti autonomi case popolari comunque denominati); soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, società finanziarie, istituti bancari proprietari degli immobili, soggetti concessionari, proprietari o gestori di reti)». Così l'articolo 5 del bando allegato al decreto ministeriale 8 ottobre 1998. Non è, ovviamente, possibile dar conto del complesso *iter* procedurale, dell'imponente attività istruttoria richiesta che accompagna tali programmi sin dalla fase della presentazione della domanda di partecipazione al bando. Merita di essere segnalato, però, il ruolo rilevante giocato dalle amministrazioni statali per il tramite del (allora) Ministero dei lavori pubblici. Su tali aspetti, si v. però le osservazioni svolte da V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3385.

<sup>568</sup> Avvalorando così quanto evidenziato da F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità e accordi nella pianificazione urbanistica*, cit., 13 ss. spec. 15, secondo cui «[...] le fonti di finanziamento privato possono spesso garantire la realizzazione degli interventi, anche di contenuto pubblico».

soprattutto *l'impegno a conseguire la suddetta coerenza*<sup>569</sup>. Il che, evidentemente, evoca - neppure troppo velatamente - il possibile ricorso a procedure di variante.

Quanto rilevato sino ad ora relativamente alle tre figure di programmi complessi esaminate, avvalorata così l'idea che la ragione ultima dell'introduzione di tali moduli operativi, nell'ambito del sistema giuridico di disciplina del territorio, risieda effettivamente nella necessità di far fronte a due esigenze particolarmente avvertite in seno al sistema amministrativo policentrico di governo del territorio.

La prima è rappresentata dalla volontà di ricercare (ed agevolare) forme di collaborazione istituzionale tra i diversi soggetti pubblici coinvolti<sup>570</sup> (tra i comuni e gli altri attori pubblici portatori, a vario titolo, di interessi generali o settoriali<sup>571</sup>). Forme di collaborazione che, nella prospettiva di superare la frammentazione del regime delle competenze, in alcuni casi si fermano allo stadio iniziale di una semplice concertazione istituzionale preventiva, ma che, in altri casi, sembrano integrare ipotesi, per quanto lievi, di coordinamento, se non addirittura di vera e propria cooperazione<sup>572</sup>.

---

<sup>569</sup> Così l'articolo 4, comma 5, del bando allegato al decreto ministeriale 8 ottobre 1998.

<sup>570</sup> Tenendo conto, per di più, delle osservazioni di V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3377, secondo cui «nella strategia della programmazione per progetti (oggi la formula di moda è 'programmi complessi', ma anche troppe volte in due decenni la moda è cambiata) si intessono, e nemmeno tanto velatamente, le trame di un potere centrale che, per quanto condannato, non rinuncia ad esprimere la propria perdurante vitalità. Ne danno dimostrazione i rapporti con il versante Europa, ad ogni piè sospinto sbandierati; i collegamenti tra urbanistica e lavori pubblici [...]; la predilezione per procedure chiuse alla partecipazione, tendenzialmente in grado di passare sulla testa anche agli apparati regionali; la opzione di evitare una legislazione quadro, sulla quale non si riuscirebbe mai a trovare un accordo politico soddisfacente, prediligendo invece la tecnica dell'infiltrazione di oscure norme segmento in atti legislativi sparpagliati dappertutto, comprensibili soltanto agli addetti ai lavori».

<sup>571</sup> In generale, sul principio di leale collaborazione nel quadro del sistema policentrico italiano, si v. ora la puntuale ricostruzione fattane da C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007. Si però anche, prima della riforma costituzionale del 2001, S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982, 65 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995; A. ANZON, *'Leale collaborazione' tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 531 ss.; F. MERUSI, *Procedimenti di coordinamento infrastrutturale e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento e sulla riforma delle autonomie locali*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè, II, 1052; nonché, M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vista degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1961, 114 ss.; dopo la riforma costituzionale del 2001, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche novità)*, in *Quad. reg.*, 2004, 703 ss.; G.D. FALCON, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 1074 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico 'esploso'*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.; R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss. Sulle sedi ed i raccordi tra i livelli istituzionali, tra gli altri, si v. M. CAMMELLI, *La conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, 421 ss.; ID., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1079 ss.; nonché, da ultimo, O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il 'gioco' della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Roma, Donzelli, 2007.

<sup>572</sup> In generale, sul punto, si v. i contributi di N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, e L. ZANETTI, *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo*

La seconda, invece, ha che fare con l'esiguità delle risorse a disposizione e la necessità «politica» di fondare le scelte più rilevanti in ordine all'assetto del territorio in funzione di sviluppo economico - pur nei limiti con cui questo avviene e può avvenire ancora attraverso le vie della disciplina urbanistica - sulla massimizzazione del consenso presso coloro che sono più o meno direttamente interessati dal complesso degli interventi e, più in generale, presso l'opinione pubblica. Il che, come si è visto, si traduce - tra l'altro - in una precisa opzione di politica del diritto volta a favorire la formazione di *partnership* pubblico-privato<sup>573</sup>.

A cascata, poi, entrambe le esigenze ricordate si riflettono sulla configurazione positiva dei programmi complessi, la cui cifra complessiva, da questo punto di vista, non è restituita solamente da una maggiore fluidità procedimentale, ma anche dalla più assoluta «facoltatività» quanto alla scelta di attivare la formazione di uno dei tanti programmi complessi previsti.

### 3. *Le società di trasformazione urbana*

Fin dal suo primo affacciarsi, la società di trasformazione urbana si è presentata come una soluzione organizzativa, o meglio, come «[...] un nuovo mezzo per la soluzione dei problemi giuridici ed economici dell'attuazione delle previsioni urbanistiche, che si affianca a quelli tradizionali, senza peraltro sostituirli», creando «[...] un terreno di collaborazione stabile, non estemporanea, tra i soggetti dell'attuazione, pubblici e privati»<sup>574</sup>.

La dimostrazione migliore della sua portata potenzialmente innovativa e, per certi versi, del *favor* con cui ne fu salutata l'introduzione si ricava proprio

---

*locale*, cit., rispettivamente, 453 ss., 475 ss. e 507 ss.; nonché G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quad. reg.*, 2005, 335 ss.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, 691 ss.

<sup>573</sup> Con tutto quanto ne consegue, però, in ordine alla compartecipazione dei soggetti privati alla «fase» dell'elaborazione e, soprattutto, della definizione degli obiettivi di governo delle dinamiche territoriali: sul punto, si v. però *infra* § 5.2.

<sup>574</sup> In questi termini, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 517, il quale, peraltro, chiarisce come (512) «il quadro generale in cui s'inscrive la norma del 1997 è quello, ormai ampiamente descritto, della esternalizzazione di attività, servizi e funzioni pubbliche. Il fenomeno affonda le sue radici più immediate nell'avvio dei processi di privatizzazione dei primi anni '90, oltrepassandone i confini e tendendo non solo alla sostituzione degli strumenti giuridici pubblicistici con modelli di diritto privato, ma anche allo spostamento verso soggetti privati di compiti tradizionalmente svolti, più o meno direttamente, dalle amministrazioni. Di un siffatto quadro sono noti gli esempi, i fini, le cause. L'economicità della gestione e l'implementazione dell'efficienza dei servizi e dei prodotti ne sono sen'altro i riferimenti principali». Accanto a questo, però, l'a. ricorda come via sia poi (514) «[...] un contesto specifico [...] che riguarda le difficoltà dell'attuazione della pianificazione urbanistica: difficoltà che hanno tratto origine sia dai problemi spesso incontrati nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie, sia dalla parziale inadeguatezza degli strumenti giuridici disponibili». In effetti, (517) «[...] la pianificazione ha dato spesso origine a disposizioni generali, a meri programmi di destinazione, di fronte a cui l'attuazione per non arrestarsi ha dovuto essere tanto contestualizzazione tecnico-economica di quelle previsioni, quanto loro esecuzione ed attuazione in senso proprio; attività, queste ultime, assai di frequente lasciate ai privati». In generale, sul punto, si legga anche M. CAMMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Rimini, Maggioli, 1999, II ed., 469.

dall'attenzione che vi ha dedicato la dottrina, anche non giuridica<sup>575</sup>. Appariva, in altri termini, decisamente «seducente» - e lo è tutt'ora - la prospettiva aperta dall'articolo 17, comma 59, della legge 15 maggio 1997, n. 127, poi trasfuso nell'articolo 120 del decreto legislativo n. 267/2000<sup>576</sup>, ovvero la possibilità per i comuni e le città metropolitane di costituire, anche con la partecipazione delle provincia e delle regioni, società per azioni, aperte al capitale ed al *know how* privato (purché gli azionisti privati siano scelti tramite procedura competitiva ad evidenza pubblica), per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti<sup>577</sup>.

Vero è, infatti, che - al di là dei molti problemi di natura qualificatoria ed interpretativa dell'istituto<sup>578</sup> - ciò che ha maggiormente attirato l'interesse degli

---

<sup>575</sup> Le società di trasformazione urbana, infatti, sono oggetto di letteratura piuttosto ampia: senza pretesa di completezza, si v., oltre al poderoso studio di M. DUGATO, *Oggetto e limiti delle società di trasformazione urbana*, cit., 511 ss., G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana (art. 17, co. 59, l. n. 127/1997)*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 125 ss.; ID., *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione 'consensuale' degli immobili e 'ricorso alle procedure di esproprio'*, in *Diritto della regione*, 2002, 267 ss.; M. BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 169 ss.; ID., *Le società di trasformazione urbana dopo il 'collegato infrastrutture'*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 605 ss.; L. DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127)*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, 67 ss.; P. URBANI, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 229 ss.; G. DE MARZO, *Le società di trasformazione urbana*, in *Urb. app.*, 1997, 855 ss.; P. MANTINI, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Riv. trim. app.*, 1997, 519 ss.; M. CAMMELLI, *Società di trasformazione urbana: profili giuridici*, in *Inforum-Riqualficazione metropolitana*, Bologna, 2000, 12 ss.; G. PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 87 ss.; S. VASTA, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 541 ss.; L. GALLO, *Società di trasformazione urbana*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., agg., II, 2004, ad vocem; G. GARZIA, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 229 ss.; F. MAZZONETTO, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, in *Il diritto della regione*, 2002, 299 ss.; C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Dir. amm.*, 2004, 591 ss.; da ultimo, si legga L. ZANETTI, *Le società a partecipazione pubblica nel governo del territorio*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit., spec. 342 ss. Nell'ambito della letteratura urbanistica, si cfr. S. STANGHELLINI, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di processi complessi*, in *Riv. trim. app.*, 1998, 285 ss.

<sup>576</sup> Più in generale, però, al di là dell'influenza, più o meno diretta, esercitata dall'esperienza francese delle *Seml* nella declinazione positiva dell'istituto in oggetto, va detto che «approcciando il tema delle società a partecipazione pubblica per la realizzazione di interventi infrastrutturali e urbanistici, la prima impressione è che all'ampiezza e al rilievo delle esperienze pratiche corrisponda una certa scarsità di disposizioni positive (statali): le quali infatti o hanno portata circoscritta se non del tutto singolare, oppure presentano un contenuto in larga misura incompleto»: in questi termini, L. ZANETTI, *Le società a partecipazione pubblica nel governo del territorio*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit., spec. 342 ss., il quale da atto di alcune esperienze, anche pionieristiche, rinvenibili nella prassi amministrativa.

<sup>577</sup> Un organismo societario la cui dimensione finalistica ultima ed il cui ambito di operatività sono - si badi - rappresentati dalla trasformazione urbana in senso ampio, mentre l'oggetto sociale in senso tecnico-giuridico è costituito dalla progettazione degli interventi, dall'acquisto delle aree, dalla trasformazione materiale e dalla commercializzazione del risultato: su tali aspetti, si rimanda ancora una volta M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., rispettivamente, 519 ss. e 540 ss.

<sup>578</sup> Su tutte, la possibilità di qualificare in chiave di servizio pubblico l'attività di trasformazione urbana: in questo senso, L. DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127)*, cit., 82 ss.; sul tutto, si legga anche S. VASTA, *Le società di trasformazione urbana come servizi pubblico*, cit., 541 ss.; di diverso avviso, invece, con ampie argomentazioni M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 533 ss. Si consideri, però, anche il rapporto tra la normativa di fonte statale e quella regionale: diverse regioni, infatti, hanno legiferato in materia, disegnando figure di società di trasformazione urbana dai contorni spesso differenti dal modello tracciato dal legislatore nazionale (in via

operatori e stimolato la riflessione degli interpreti sono stati essenzialmente quattro fattori.

In primo luogo, il fatto che la società di trasformazione urbana non è «[...] uno strumento dalla finalizzazione astratta, come di fatto è per sua natura l'espropriazione, ma uno strumento concreto ed autosufficiente, da solo in grado di determinare l'interesse da realizzare e contemporaneamente di realizzarlo»<sup>579</sup>.

In secondo luogo, va evidenziata la dimensione «strutturale» e «consociativa» del legame che viene ad instaurarsi tra la parte pubblica e quella privata<sup>580</sup>. Una dimensione strutturale che, traendo origine dalla costituzione di un autonomo centro di imputazione finalizzato in senso ampio alla trasformazione urbana - per l'appunto, la società di trasformazione urbana - si traduce in un rapporto «istituzionalizzato» e, dunque, in un vincolo intersoggettivo tendenzialmente stabile e duraturo, nel quale soggetti pubblici e soggetti privati possono convivere nella «certezza» degli obblighi e dei diritti reciproci. Non solo. Si tratta anche di uno strumento «[...] democratico per la sua struttura partecipativa. Infatti, se è vero che alle società non è dato di procedere direttamente alle eventuali varianti del piano

---

esemplificativa, si cfr. Articolo 6 della legge regionale Emilia Romagna n. 19/1998; Articolo 47 della legge regionale Lazio n. 38/1999; Articolo 11 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16). Ancora: la natura giuridica di tali società; il dubbio inerente la necessità e l'eshaustività dell'elenco delle attività involgenti l'oggetto sociale della società; la possibilità di costituire società di trasformazione urbana cosiddette *omnibus*; le problematiche relative alla scelta del socio privato, come pure la questione della praticabilità dell'estensione della compagine sociale ai proprietari delle aree individuati in sede di delibera comunale; e così via. In giurisprudenza, *ex plurimis*, si v. Corte giust. Ce, 18 gennaio 2007, causa C-220/05; Corte cass., sez. un. civ., 29 ottobre 1999, n. 754; Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2003, n. 2580; Tar Campania, Salerno, sez. I, 16 giugno 2005, n. 1305; Tar Veneto, sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280; Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 30 luglio 2004, n. 2338; Tar Campania, Napoli, sez. II, 10 aprile 2003, n. 3897 (il testo delle sentenze elencate è reperibile in [ianu.it/diritto/governoterritorio](http://ianu.it/diritto/governoterritorio), osservatorio *web* sul diritto del governo del territorio, consultato in data 10 agosto 2008). Infine, va segnalato un'ulteriore complicazione derivante dall'applicazione al modello societario in esame del disposto dell'articolo 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, su cui M. CAMELLI, M. DUGATO, *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del decreto legge n. 223/2006*, in ID. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. 355.

<sup>579</sup> Così M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 518.

<sup>580</sup> Sebbene, stante il dettato normativo, non dovrebbe essere esclusa *a priori* la possibilità di costituire società di trasformazione urbana a capitale interamente pubblico. Sul punto, però, si leggano le considerazioni, in ordine al modello a geometria variabile disegnato dal legislatore, svolte da M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 591 ss., il quale evidenzia come l'ipotesi di una società interamente pubblica può perfettamente adattarsi ai casi in cui essa sia chiamata dal comune a svolgere le attività più vicine alla funzione pubblica di conformazione del territorio e a gestire l'operazione in parte attraverso le forze degli enti pubblici soci, in parte ricorrendo al mercato per mezzo dei contratti d'appalto. Dallo stesso modello discende naturalmente la scelta di non aver imposto per legge quote minime o massime alle partecipazioni pubbliche e private. Le società potranno essere dunque costituite con maggioranze pubbliche ovvero ne potrà essere lasciato il governo ai soci privati. Ancora una volta, sarà di volta in volta la delibera di costituzione a dover decidere, ma dovrà farlo in assoluta armonia con le finalità che alla società il comune ha inteso affidare. La maggioranza pubblica sarà così indispensabile nelle fattispecie in cui alle società debbano essere affidati compiti vicini alla funzione (nelle fattispecie di *Stu-agenzia*, si potrebbe dire); non sarà invece necessaria in tutti i casi in cui l'attività delle società sarà immaginata prevalentemente come attività d'impresa. Analogamente, le finalità e la missione affidata dall'ente costituente alla società incideranno sul profilo dei soci privati da coinvolgere. [...]. Astrattamente, è così ipotizzabile il coinvolgimento sia di soci professionali (costruttori, progettisti, soggetti qualificati nel *project financing*, etc.) sia di soci finanziatori (fondazioni bancarie e quant'altro).

regolatore necessarie per legittimare l'azione di trasformazione, è però altrettanto vero che le scelte del piano d'intervento, dal quale maturano il contenuto e l'*imput* delle varianti da adottarsi da parte del comune, sono progettate e decise proprio dalla società con la partecipazione dei privati soci [...]<sup>581</sup>.

In terzo luogo, vale la pena sottolinearne la «duttilità» e la «versatilità», che investe, in egual misura, tanto i profili organizzativi quanto quelli correlati all'azione concretamente dispiegata dall'organismo societario<sup>582</sup>. La ricerca della duttilità, del resto, appare implicita nella stessa opzione di fondo fatta a favore del modello della società per azioni e, dunque, in relazione ad una maggiore economicità della gestione e ad una migliore efficienza dei servizi e dei prodotti resi.

Infine, assume rilievo il momento dimensione finanziario sotteso all'utilizzo dello strumento giuridico privatistico, con tutto quanto ne consegue in ordine al regime giuridico applicabile, tra cui la possibilità di ricorrere al prestito obbligazionario. Nel disegno del legislatore, infatti, un siffatto modello societario sarebbe divenuto una «potente» leva in grado di attrarre capitale privato e *know-how* professionale e, per questa via, consentire, sotto la direzione di una solida *governance* societaria, l'esecuzione di interventi di trasformazione urbana di ampie proporzioni<sup>583</sup>. Il che, per di più, consente di collegare le società di trasformazione urbana non solo con il momento prettamente attuativo della pianificazione - come, peraltro, risulta palesemente dalla lettura del dato normativo - ma, più in generale, con la vasta gamma dei programmi complessi e, perciò, con l'idea stessa di urbanistica per progetti<sup>584</sup>.

Quanto evidenziato giustifica perfettamente le attese e le aspettative suscitate. Non spiega, invece, la cautela con la quale le amministrazioni pubbliche si sono accostate alla figura in esame. Se, infatti, pare eccessivo giudicare negativamente l'esperienza concreta delle società di trasformazione urbana, allo stesso tempo, non

---

<sup>581</sup> In questo senso, nuovamente, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 518.

<sup>582</sup> Sul piano organizzativo, perché «alla delibera di costituzione della società viene lasciato ampio margine nell'adattare l'oggetto e la struttura della società alle differenti esigenze da soddisfare»: non è un caso, perciò, che si sia parlato di «modello a geometria variabile, capace di adattarsi alle esigenze, di volta in volta diverse, del comune»: in questi termini, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., rispettivamente, 519 e 537 ss. Mentre, per quanto concerne l'azione societaria, il disegno tracciato dal legislatore nazionale consente alla società di porre in essere una vasta gamma di attività, tra le quali, *in primis*, la possibilità, da un lato, di scegliere se acquisire le aree mediante il ricorso alle procedure espropriative, ovvero, consensualmente, attraverso la via ordinaria del mercato, dall'altro, di commercializzare direttamente il risultato finale raggiunto.

<sup>583</sup> Comprese, dunque, le aree industriali dismesse, caratterizzate da una «scarsissima appetibilità»: in questo senso, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 519; nonché, S. STANGHELLINI, *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di progetti complessi*, cit., 304.

<sup>584</sup> Le assonanze, per quanto strumentali esse siano, tra la soluzione organizzativa della società di trasformazione urbana e l'urbanistica per progetti sono ben tratteggiate da C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, cit., 591 ss., al cui lavoro, pertanto, si rinvia. D'altronde, si è già visto come, se è pur vero che le società di trasformazione urbana devono operare in attuazione delle scelte compiute in sede di pianificazione generale, è però illusorio pensare che non partecipino alla definizione del piano d'intervento, dal quale emergono il contenuto delle varianti da adottarsi da parte del comune. Il che, evidentemente, asseconda il moto di prevalenza dinamico del «progetto» sul piano generale.

si possono sottacere sia lo scarso utilizzo che le numerose distorsioni riscontrate nella prassi<sup>585</sup>.

Non si è assistito, in altre parole ad un impiego generalizzato dell'istituto<sup>586</sup>, similmente a quanto è avvenuto - ad esempio - nell'ipotesi delle sperimentazioni gestionali nell'ambito dell'organizzazione sanitaria e a differenza, invece, di quanto è successo nel settore dei servizi pubblici locali. Non solo. Anche laddove le società di trasformazione urbana sono state effettivamente costituite il risultato, da un punto di vista sostanziale, non è stato sempre positivo<sup>587</sup>.

Le ragioni sono, come spesso accade, molteplici e di natura qualitativamente composita. Prima di entrare brevemente nel merito, tuttavia, è necessario fare riferimento ad un ulteriore profilo di interesse, ricavabile dall'esame dei dati empirici a disposizione, riguardante l'oggetto dell'attività societaria<sup>588</sup>.

In concreto, infatti, si può dire che siano emersi tre modelli. In primo luogo, vi sono le società formate per realizzare interventi, solitamente di carattere puntuale, di riqualificazione del tessuto urbano consolidato, sia che ciò dipenda dalla necessità di trasformare impianti industriali dismessi, sia che ciò riguardi ambiti residenziali degradati. In secondo luogo, vi sono le società costituite per realizzare interventi di nuova urbanizzazione su aree agricole da destinare ad insediamenti industriali: il che - sia detto non per inciso - impone di procedere inevitabilmente in variante degli strumenti di pianificazione urbanistica generale. Infine, occorre menzionare il caso di società di trasformazione urbana utilizzate per interventi di riqualificazione su aree sulle quali insistono infrastrutture rilevanti come, per esempio, stazioni ferroviarie.

---

<sup>585</sup> Scrive S. STANGHELLINI, *Società di trasformazione urbana*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 317: «la ricognizione delle Stu costituite nell'arco del decennio ha condotto all'individuazione di quaranta compagini societarie [...], buon parte delle quali espressamente costituite ai sensi dell'art. 120, altre sorte senza esplicito richiamo a tale norma ma comunque con la finalità di svolgere attività di trasformazione e riqualificazione urbana. [...] Dai dati raccolti emerge che solamente il 17 per cento delle società oggetto della ricognizione sono state costituite prima del 2002, mentre nel periodo tra il 2002 e il 2007 si registrano almeno quattro nuove società ogni anno, con un picco di otto nel 2005. Le regioni in cui si è concentrata la maggior parte delle compagini societarie sono, nell'ordine, l'Emilia Romagna con nove società di cui ben quattro nel solo comune di Parma, la Campania con otto e il Veneto con sei. La crescita delle Stu operative sul territorio nazionale non deve trarre in inganno: se è verosimile che altre compagini vengano attivate negli anni a venire, alcune delle Stu esistenti sono destinate a scomparire».

<sup>586</sup> Il che, si badi, non vuole assolutamente dire che ci si attendeva una vera e propria «corsa» alla costituzione di società trasformazione urbana. La sua notevole versatilità, infatti, non deve far dimenticare che si tratta di istituto da tratti «potenti». Non a caso, del resto, deve assumere la forma della società di capitali. Il che, di conseguenza, induce a ritenere che il legislatore l'abbia pensata, soprattutto, per gli interventi di trasformazione territoriale di maggiore complessità, progettuale, tecnica e dimensionale.

<sup>587</sup> Emblematico, in questo senso, è il caso della società di trasformazione urbana «Acqui domani» costituita dal comune di Acqui Terme (regione Piemonte) in data 16 gennaio 2002, con un capitale di 520.000 euro conferito per il trenta per cento dal comune stesso e per il settanta per cento da soggetti privati. Tale società, a poco più di tre anni dalla sua costituzione, è stata posta in stato di liquidazione (a partire dal luglio del 2005). Le cause che hanno indotto a procedere in questo senso sono da ricercare, a ben vedere, nei contrasti emersi, fin dall'inizio, all'interno dell'amministrazione comunale, in ordine agli interventi di riqualificazione di cui la società avrebbe dovuto occuparsi.

<sup>588</sup> Anche in questo caso ci si riferisce ai dati raccolti e reperibili in S. STANGHELLINI, *Società di trasformazione urbana*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 317 ss.



Tutto ciò per dire che, come era stato preconizzato in dottrina, la società di trasformazione si è effettivamente caratterizzata come un «modello a geometria variabile», potenzialmente fruibile ed adattabile non solo alle più diverse circostanze fattuali, a fronte della sua marcata duttilità, ma anche rispetto ai differenti impianti teorici dell'urbanistica per piani e dell'urbanistica per progetti.

Se così è, rimane allora da chiedersi per quali ragioni le attese di natura qualitativa e, soprattutto, quantitativa - che forse, date le premesse, sarebbe stato lecito attendersi - non siano state del tutto soddisfatte.

La risposta ad un tale interrogativo, come si è anticipato, non è univoca, investendo, per così dire, profili meta-giuridici (culturali, di convenienza economica dell'operazione, etc.) e profili di natura strettamente giuridica<sup>589</sup>.

Con riguardo alle prime, si può dire che ciò che ha frenato l'impiego generalizzato del modello societario nel governo del territorio è un certo ritardo «culturale» scontato dalle amministrazioni (e, forse, dagli operatori) rispetto all'esatta comprensione delle notevoli potenzialità dello strumento. Ritardo, si badi, che non è derivato tanto dal timore di percorrere la via privatistica - il settore dei servizi pubblici locali, del resto, è lì a dimostrare proprio il contrario<sup>590</sup> - quanto piuttosto da una serie di pratiche e consuetudini diffuse che affondano le loro radici nella particolare «sensibilità» della *mission* affidata alla società<sup>591</sup>. *Mission* che, investendo, il «cuore» delle attribuzioni delle amministrazioni preposte al governo del territorio - segnatamente, dei comuni - tende a frapporsi come una sorta di schermo tra l'esercizio effettivo di tali prerogative e la regia (anche politica) dei processi di trasformazione del territorio.

Non si tratta, dunque, di una sensibilità «intrinseca» relativa agli interessi in gioco e, di conseguenza, all'oggetto delle attività poste in essere dalla società, quanto piuttosto di un atteggiamento quasi inerziale opposto ad una innovazione organizzativa e gestionale di cui si comprende perfettamente l'utilità, ma di cui, al contempo, appare chiaro l'inizio, ma non la fine, l'*alfa*, ma non l'*omega*. Né, a riprova del contrario, sembra possa valere in questo caso il richiamo ad un'astratta idea di urbanistica consensuale: si è, infatti, più volte evidenziato, sulla scorta di autorevoli insegnamenti dottrinali, come le amministrazioni facciano (e abbiano fatto) ampio

---

<sup>589</sup> In parte anticipando, quanto si dirà più avanti, in una prospettiva d'insieme, con riguardo all'urbanistica per progetti: si cfr., a tal fine, *infra* § 6.

<sup>590</sup> Paragone tanto più confacente in quanto in entrambi i casi sono (spesso) le medesime amministrazioni, ovvero le amministrazioni comunali, a ricoprire una posizione di assoluta centralità, mentre, nel caso delle società di sperimentazione gestionale di cui all'articolo 9 *bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, lo stesso ruolo è rivestito dall'azienda sanitaria locale (e dalla regione). Sull'esperienza delle sperimentazioni gestionali in ambito sanitario, si legga ora M. DUGATO, G. PIPERATA, *Le sperimentazioni gestionali: dalle ragioni della nascita agli sviluppi organizzativi. La valutazione dei risultati delle sperimentazioni gestionali*, in A. PIOGGIA, M. DUGATO, G. RACCA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2008, 143 ss.

<sup>591</sup> Dopo tutto, è stato G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 7 a osservare che per comprendere la storia amministrativa occorre anche guardare «[...] in basso, al sotterraneo dinamismo interno che la attraversa, all'incessante lavoro di quel 'mondo gnomo' che è la burocrazia, al fitto reticolo di norme maggiori e minori che ne regola la vita quotidiana, all'organizzazione, agli stili amministrativi, all'applicazione più o meno ortodossa delle procedure; in una parola, alla pratica amministrativa».

ricorso alle formule convenzionali nel governo del territorio, anche nei periodi in cui più forte si rivelava, nell'immaginario giuridico collettivo, l'impronta autoritativa e unilaterale dell'azione amministrativa in materia<sup>592</sup>. Viceversa, in questa ipotesi, la situazione di fondo appare radicalmente diversa rispetto al consueto schema lottizzatorio che regge da decenni, quasi in regime di monopolio di fatto, l'attuazione delle prescrizioni urbanistiche e, per questa via, il rapporto pubblico-privato nell'ambito del governo del territorio. La società di trasformazione urbana, al contrario, dovrebbe rispondere ad una logica qualitativamente differente diretta a bilanciare - di più - ad armonizzare le esigenze pubbliche con quelle private nella definizione delle dinamiche territoriali<sup>593</sup>.

La riprova di quanto si va dicendo, del resto, si può agevolmente trarre dall'«incrocio» tra la declinazione teorica dell'istituto come «modello a geometria variabile» ed i dati empirici a disposizione, da dove emerge, da un lato, che solamente un quarto delle società oggetto di ricognizione è caratterizzata dalla prevalenza del capitale apportato da *partners* privati; dall'altro, che quasi la metà degli organismi societari è dotato di capitale proveniente esclusivamente da soggetti pubblici, mentre solo un terzo delle società censite possiede un capitale sociale rilevante, ossia di entità superiore al milione di euro.

Si ha così conferma, per quanto parziale essa sia, del fatto che le amministrazioni pubbliche, pur avendo colto la pratica utilità dell'istituto nei processi di gestione territoriale, non hanno voluto avventurarsi troppo oltre sulla strada dell'integrazione strutturale con i soggetti privati, preferendo la via più morbida e meno impegnativa del mantenimento di un siffatto «strumento di decisione» in mano pubblica o, comunque, sotto rigido controllo pubblico. Il che, evidentemente, si è riflesso sulla stessa capacità delle amministrazioni di attrarre investitori privati in grado di apportare le risorse economiche necessarie per realizzare interventi di maggiore respiro, ovvero una delle tipologie di socio privato, tra quelle astrattamente concepibili, più invocate nell'immaginario collettivo.

Sarebbe però falsante attribuire la responsabilità delle occasioni mancate unicamente in capo alle amministrazioni pubbliche. L'altra faccia della medaglia, infatti, è rappresentata dai privati, soprattutto quando si presentano sotto la veste di investitori, i quali faticano a dialogare - in particolare, nelle fasi propedeutiche e preliminari - con le amministrazioni, con la conseguenza di dilatare ed acutizzare il gioco delle reciproche diffidenze.

Con riguardo ai profili più strettamente giuridici, invece, bisogna tenere presente alcuni ostacoli che hanno reso difficoltosa l'attivazione concreta del modello

---

<sup>592</sup> Sul punto, è ancora una volta all'opera di V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., *passim*, che occorre fare riferimento; della stessa a., si v. però anche ID., *Convenzioni urbanistiche come contratti e come moduli organizzativi. Notazioni storiche*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, cit., 67 ss., la quale osserva come (86 s.) «[...] la convenzione costituisce un fatto rilevante nel succedersi di fatti che compongono l'attività amministrativa: rilevante in quanto, insieme ad altri fatti, sta a preparare l'effetto, essendo la rilevanza in funzione dell'efficacia. [...] Le convenzioni urbanistiche [...] hanno dunque un oggetto in cui è in primo piano il profilo organizzativo».

<sup>593</sup> Si cfr., in proposito, G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana (art. 17, co. 59, l. n. 127/1997)*, cit., 150 ss.

societario. Ci si riferisce, in particolare, ad alcuni fattori di incidenza che si riflettono sulla configurazione della figura tracciata originariamente dal legislatore, come pure a talune incongruenze o lacune rintracciabili nell'ambito di una disciplina positiva che sotto diversi aspetti difetta di organicità.

Pur non potendo dedicarvi che un mero cenno, tra i molteplici esempi che si possono riportare, vale la pena menzionarne almeno uno. Si tratta, nel silenzio del dettato normativo, della problematica relativa alla possibilità di estendere la compagine societaria anche ai privati proprietari delle aree interessate dagli interventi<sup>594</sup>.

Sono note le argomentazioni volte ad escludere la praticabilità di questa soluzione e, su tutte, la necessità di procedere alla gara per la scelta dei soci, riflesso, oltre che di un dettato normativo piuttosto ambiguo - proprio perché sostanzialmente laconico -, dell'esigenza di tutelare la concorrenza, soprattutto nella sua declinazione di derivazione comunitaria<sup>595</sup>.

Al contempo, però, vanno tenuti ben presenti le incognite ed i rischi impliciti nella risposta negativa fornita ad un tale quesito. Incognite e rischi che investono, a monte, la *performance* e - ancor prima - la convenienza economica della scelta di addivenire alla costituzione dell'organismo societario, a valle, le probabilità di «successo» del complessivo intervento di trasformazione urbana.

Questo, a ben vedere, per almeno tre ordini di motivi. In primo luogo, infatti, coinvolgere nella società i privati proprietari potrebbe fungere da argine contro il rischio di potenziali conflitti tali da compromettere il successo dell'intera operazione. In secondo luogo, appare il modo migliore per garantire la partecipazione dei soggetti più interessati al procedimento di trasformazione. Infine, «[...] con l'ingresso dei proprietari e consentendo loro di sottoscrivere la propria quota di partecipazione per mezzo del conferimento in società della proprietà delle aree, si renderebbe assai meno onerosa l'opera»<sup>596</sup>.

In astratto, si potrebbe essere indotti a pensare che in questo caso riaffiora, una volta di più, il conflitto tra una serie di ragioni «sostanziali» (ma non solo, evidentemente) involgenti dinamiche tutte interne ai meccanismi propri dell'attuazione delle previsioni pianificatorie e le regole poste a tutela della concorrenza.

---

<sup>594</sup> In senso affermativo, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 592 ss.; nonché, seppur in termini meno netti, P. MANTINI, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, cit., 526; *contra*, M. BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana*, cit., 172. Da segnalare, peraltro, che, in senso affermativo, si era espresso anche il Ministero dei lavori pubblici con Circolare 11 dicembre 2000, n. 611: sul punto, si v., però, la posizione contraria del Tar Umbria, 17 dicembre 2003, n. 987, in *Foro amm.-Tar*, 2004, con commento di C. RUSCIGNO, *Le procedure del partner privato nelle società di trasformazione urbana tra prassi amministrativa e più recenti interventi giurisprudenziali*, 118 ss. e di M. SINISI, *Le società di trasformazione urbana: natura, organizzazione e disciplina*, *ivi*, 1030 ss.; nonché di D. DE CAROLIS, *Scelta degli azionisti privati di una società di trasformazione urbana*, in *Urb. app.*, 2004, 851 ss.

<sup>595</sup> Sul punto, si leggano le osservazioni di L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 215 s.; nonché, più in generale, di C. VITALE, *La scelta del socio privato nelle società di trasformazione urbana*, in *Serv. pubbl. app.*, 2004, 859 ss.

<sup>596</sup> Così M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 592 s., cui si rinvia anche per i profili precedenti.

E', questa, al di là delle posizioni assunte con riguardo alla problematica in oggetto, la lettura consueta e ormai consolidata del fenomeno.

Nondimeno, pur non volendo discostarsi del tutto, vale la pena lo stesso svolgere una breve chiosa conclusiva, in ragione delle sue implicazioni rispetto all'indagine che si sta conducendo. Ad avviso di chi scrive, infatti, il caso di specie si presenta ben più articolato di quanto non si voglia far apparire e, come tale, non perfettamente riconducibile entro i confini del conflitto cui si è fatto cenno.

La questione, in altri termini, si presenta parzialmente differente rispetto a quanto evidenziato in tema di realizzazione delle opere di urbanizzazione<sup>597</sup>.

Le società di trasformazione urbana sono «strumenti di decisione» attraverso i quali «[...] è possibile plasmare porzioni di territorio perché servano all'evoluzione del contesto sociale»<sup>598</sup>: per questa via, sono chiamate a realizzare complessi interventi di trasformazione e conversione degli insediamenti umani. Il che, considerando il rapporto fluido e di mutua e reciproca interdipendenza che si viene ad instaurare con il sistema pianificatorio - emblematico, da questo punto di vista, è proprio il caso delle varianti ai piani generali - consente di ricondurle agevolmente nel novero dell'urbanistica per progetti.

Se così è, però, occorre riconoscere la necessità di ripensarne almeno in parte i contorni, nel senso che non si tratta solo di un mezzo di «attuazione» che si aggiunge a quelli tradizionali, al punto che - in una prospettiva ben più ampia -, ben può assumere le vesti di strumento di «gestione», ovvero di centro di imputazione, subordinato all'ente locale quanto agli obiettivi ed alle finalità da perseguire, cui è possibile attribuire la regia del complesso degli interventi.

E', questa, senza dubbio, una delle conseguenze dirette e più immediate della sua intrinseca adattabilità alle diverse esigenze da soddisfare. Allo stesso tempo, è anche il segno di un istituto che, proprio per queste ragioni, mal si presta ad essere inquadrato nell'ambito della sofferta vicenda che attiene al rispetto del principio della concorrenza in sede di attuazione delle opzioni pianificatorie.

Con ciò, ovviamente, non si vuole - né, lo si ripete, sarebbe possibile, stante l'oggetto della presente indagine - mettere in discussione le premesse teoriche e concettuali (e la «ragion pratica» comunitaria) che vi sono alla base<sup>599</sup>. Pur tuttavia, anche a prescindere dall'effettivo superamento della tesi più restrittiva, rimarcare, come si è fatto, la specificità della figura in oggetto è un esercizio che si rivela comunque proficuo. Da una parte, perché rende ancora più comprensibili le ragioni dell'utilizzo prudente che si è fatto delle società di trasformazione urbana. Dall'altro, perché consente di cogliere, attraverso la lente di una tale innovativa soluzione

---

<sup>597</sup> Si cfr. *supra* cap. II, § 5. spec. nt. 167.

<sup>598</sup> In questi termini, ancora, M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, cit., 529, il quale chiarisce «le società di trasformazione urbana non hanno dunque come missione la modificazione del territorio ma la trasformazione degli insediamenti umani».

<sup>599</sup> Che, in effetti, la problematica in oggetto si presenti in termini parzialmente differenti rispetto a quanto avviene con riferimento ai programmi complessi lo si può evincere, ad esempio, dalla determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, 2 aprile 2008, n. 4, riguardante la realizzazione di opere pubbliche da parte di privati nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con le amministrazioni.

organizzativa, tutti i vantaggi e tutti gli svantaggi che, come si vedrà ampiamente più avanti, presentano gli istituti dell'urbanistica per progetti.

#### 4. *Gli strumenti della programmazione negoziata*

Occorre, a questo punto, soffermarsi sui «processi» di programmazione negoziata<sup>600</sup>.

E' bene avvertire fin da subito, però, che, la vastità e la complessità del tema in oggetto ne rende oltre modo difficoltosa, se non addirittura irrealistica, la trattazione in questa sede, foss'anche per brevi rimandi.

Tutto ciò, per tre ordini di ragioni<sup>601</sup>.

---

<sup>600</sup> In generale, sulla programmazione negoziata, si v. R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, Cedam, 2007; C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazioni e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004, 115 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, cit., *passim*; i contributi raccolti in AA.VV., *Patti territoriali: successi e fallimenti*, cit., 359 ss.; nonché, quelli raccolti in *La programmazione negoziata*, cit., *passim*; R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, cit., 429 ss.; F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. mezz.*, 2003, 179 ss.; L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2005, 1127 ss.; M. RUSSO, *Città, territorio e programmazione negoziata*, Napoli, Esi, 1999; nonché, G. MAGNATTA, *La concertazione pubblico-privato nei procedimenti di programmazione: i patti territoriali e i contratti d'area*, in *Amm. loc.*, 1998, 608 ss.; mentre, con specifico riferimento alla contrattazione programmata, si cfr. G. AMATO, *Gli strumenti della programmazione e i privati*, in AA.VV. (a cura di), *Aspetti privatistici della programmazione economica*, cit., 137 ss.; G. SANVITI, *Gli accordi tra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, cit., *passim*; F. FALCONI, *Contrattazione, impresa privata e programmazione economica*, Padova, Cedam, 1978; con specifico riferimento agli studi di diritto agrario, F. ADORNATO (cura di), *Sviluppo locale e contrattazione negoziata*, Milano, Franco Angeli, 2005, I ed., *passim*. Nell'ambito degli studi di sociologia economica, si v. F.P. CERASE (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli, 2005, I ed., spec. 7 ss. Si v., però, i risultati della ricerca condotta dal CENSIS (a cura di), *Crescere concertando: un modello di formazione continua per gli attori della programmazione negoziata*, Milano, Franco Angeli, 2003. Implicito, inoltre, il rinvio anche a CONSIGLIO ITALIANO DELLE SCIENZE SOCIALI (a cura di), *Tendenze politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio, 2005.

<sup>601</sup> Senza dire, peraltro, della stessa difficoltà di fornirne una nozione che non sia meramente descrittiva e, dunque, idonea a ricomprendere le molteplici forme, positivizzate o meno, di una siffatta tipologia di programmazione. «In realtà la negoziazione in funzione di programmazione - perché questo è, in fondo, il fenomeno materiale sotteso - riguarda molteplici e differenziati modelli positivi (semplici e complessi), qualificati, tuttavia, da una comune matrice fondativa: il desiderio, oppure la necessità, di coinvolgere nell'attività di pianificazione pubblica (e con oggetto pubblico, perché diretta alla selezione di obiettivi rilevanti per le amministrazioni) una cerchia più vasta di soggetti, oltre la cd. amministrazione principale e/p precedente, ossia titolare della funzione pianificatoria. La molteplicità delle fattispecie è tale e tanta che talora riesce difficile comprendere se ci si trova al cospetto di figure 'leggere' (e non impegnative) di concertazione [...] oppure a reali modelli di concertazione in funzione di programmazione»: così R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 447. Contorni paradigmatici di una tale difficoltà assume, per esempio, proprio una delle figure maggiormente utilizzate in concreto, ovvero l'accordo di programma. Con riguardo all'istituto disciplinato in via generale dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 267/2000, infatti, si discute se possa essere ricondotto al *genus* della programmazione negoziata, in quanto, «[...] oltre agli accordi per così dire 'generici' conclusi tra amministrazioni pubbliche alla luce dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, si rivelano come il più rilevante strumento di concertazione amministrativa»: in questo senso, ancora, ID., *op. ult. cit.*, 448 spec. nt. 20. In generale, sugli accordi di programma la bibliografia è ormai molto vasta: tra gli altri, si v. R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, Cedam, 1993; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e*

In primo luogo, non sfugge che la dimensione propria, l'idea stessa, di programmazione negoziata si può comprendere nella sua pienezza solo ricollegandone le «forme» ed i «sentieri» a ben determinate «visioni del mondo» e del «modo»<sup>602</sup>. E' difficile, in altre parole, «pensare» ai processi di programmazione negoziata in termini asettici, quasi oggettivizzati, trascurandone del tutto i profili più direttamente correlati alle molteplici opzioni di politica del diritto che ne costituiscono il fondamento ultimo<sup>603</sup>. Opzioni di politica del diritto che, a ben vedere, riflettono fedelmente persuasioni relative, tra l'altro, al tentativo di governare la frammentazione (delle competenze, come pure delle risorse e dei mezzi) nei sistemi complessi, attraverso i canoni della libertà delle forme e della negoziabilità dei contenuti. Ciò, nella convinzione - forse più presupposta che confermata nei fatti - che concertazione e consensualità siano la via maggiormente praticabile, più «conveniente» e, dunque, da privilegiare nella definizione concreta dell'assetto degli interessi - pubblici, privati e collettivi - in vista della selezione, a monte, e del raggiungimento, a valle, di obiettivi rilevanti di carattere socio-economico e di riequilibrio territoriale.

Si tratta, del resto, di un aspetto che emerge già con riferimento alla distinzione tra la programmazione negoziata che si dovrebbe svolgere *esclusivamente* tra i poteri pubblici e quella che, al contrario, si caratterizza per una «scansione contrattata» dei rapporti fra i poteri pubblici ed i soggetti privati, segnatamente il mondo delle imprese<sup>604</sup>.

---

*l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 675 ss.; G. DI GASPARE, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le Regioni*, 1988, 278 ss.

<sup>602</sup> Sul punto, si cfr. R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 439, il quale, tuttavia, si preoccupa di chiarire che l'articolazione formale dei modelli di programmazione negoziata [...] non risponde (*rectius*, non dovrebbe rispondere) ad una logica meramente accumulativa o 'liberale' *tout court* o squisitamente cooperativa (sul piano dei valori politici di fondo), ma ad una 'visione del modo' enunciata e propugnata con forza dall'ordinamento. 'Visione del modo' il cui fine dichiarato sarà certamente quello per cui il conseguimento di alcuni rilevanti obiettivi di programmazione è meglio realizzabile con la 'negoziatazione' (con il metodo della 'negoziatazione', ossia della concertazione), anziché con procedure schiettamente autoritative, ma che si sostanzia, in primo luogo, di una scelta istituzionale, e dunque politico, di tipo garantistico».

<sup>603</sup> Si può averne, persino, una visione «ottimistica» ed una «pessimistica»: in questo senso, F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, cit., 121 ss.

<sup>604</sup> E', ancora, R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 436, ad osservare che «ad un esame generale, e financo superficiale, la programmazione negoziata fra soggetti pubblici è, in primo luogo, un 'affare' riservato alle amministrazioni pubbliche, nel senso che l'autorità competente all'elaborazione del piano coinvolge nel procedimento di programmazione altri soggetti, altre autorità, di cui si postula il coinvolgimento 'a monte', nel momento in cui vengono elaborate e definite le scelte strategiche dell'amministrazione, di quell'amministrazione nella cui sfera di attribuzioni rientra il compito di adottare o di approvare l'atto di programmazione. La programmazione 'negoziata' fra i poteri pubblici e le imprese disvela, infatti, un orientamento di apertura e di disponibilità delle istituzioni politiche-amministrative nei confronti della società civile, e cioè delle imprese di settore con cui il piano si farà, mentre le programmazioni pubbliche *tout court* si svolgono tra soggetti pubblici, e anzi, almeno tendenzialmente, esclusivamente fra soggetti pubblici, con esclusione dei privati. Il che dà immediatamente conto del rilievo e dell'importanza di un particolare quesito al quale non si forniscono risposte univoche: sarà consentita, in siffatte programmazioni 'negoziate' di tipo pubblico [...] una qualche forma di partecipazione ai privati [...]?».

Né va dimenticato come, in realtà, sotto una veste apparentemente unitaria, nella crisi che ha guastato in modo più o meno irreparabile le formule pianificatorie autoritative, la programmazione negoziata celi anch'essa universi, categorie e linguaggi espressione dei più svariati e disomogenei percorsi culturali e, finanche, ideologici. Percorsi che, fondandosi su differenti letture del reale, finiscono fatalmente per attribuire un senso (ed un peso) differente alla stessa scelta discrezionale di promuovere processi di programmazione negoziata da parte delle amministrazioni pubbliche interessate. Il che - in ragione di quanto si dirà a proposito del ruolo preponderante giocato in quest'ambito dalla «regolarità» della prassi - si rivela essere una delle cause all'origine di una serie di problematiche di notevole rilievo applicativo che vanno dal diverso «valore», in termini di impegnatività e vincolatività, attribuito al consenso reso da parte (di alcuni) degli aderenti all'accordo, con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'effettiva attuazione delle relative previsioni, all'annosa *querelle* che investe la partecipazione dei soggetti privati ai diversi momenti endoprocedimentali in cui si articolano i processi scalari della programmazione negoziata. Problematica, quest'ultima, alla cui base vi è anche il maggiore o minore rilievo riconosciuto, sul piano finalistico, al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, comma 4, cost.

Come anticipato, si tratta di profili cui si può solo accennare, ma dai quali, al contempo, non si può del tutto prescindere allorché ci si accosta ad un fenomeno che, dietro un'apparente linearità, mostra inequivocabili segni di una complessità che rifugge a comode semplificazioni. Solo partendo da tali presupposti, infatti, è possibile comprendere e coniugare due aspetti per certi versi contraddittori tra loro: la percezione (*rectius*, le percezioni) dell'utilità e della necessità dei moduli della programmazione negoziata e le distorsioni e le alterazioni che ne accompagnano sovente la concreta messa in opera<sup>605</sup>.

In secondo luogo, poi, va detto che l'interprete che si accosta al tema della programmazione negoziata si trova di fronte ad una cornice normativa disorganica e frammentata, spesso lacunosa e, comunque, priva di una qualsiasi logica unitaria<sup>606</sup>, in cui prevalgono regole mobili spesso difficili da reperire, prima ancora che da interpretare ed applicare<sup>607</sup>.

---

<sup>605</sup> Emblematici sono, in quest'ottica, le misure prese, attraverso gli strumenti di programmazione negoziata, a favore dell'occupazione, su cui si legga il lavoro di G. D'AURIA, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1999, 83 ss.

<sup>606</sup> E' significativo, ad esempio, il fatto che il tentativo più rilevante di comporre, in sede statale, una cornice giuridica tendenzialmente unitaria sia rappresentato dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ovvero una legge cosiddetta *omnibus*. Si v., però, anche la delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, in *G.U.* 16 settembre, n. 215.

<sup>607</sup> In questo senso, come si può facilmente immaginare, si sono espressi in maniera quasi unanime coloro che si sono dedicati specificatamente allo studio degli istituti della programmazione negoziata: oltre agli a. citati nelle nt. precedenti, si v. A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, cit., 54 ss.; F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, cit., 179 ss.; L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, cit., 1127 ss.; G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, Esi, 1999, *passim*; ID., *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, cit., spec. 671 ss.

Non solo. A rendere ancor più caotico il quadro descritto, contribuisce la tendenza a sovrapporre, sul piano normativo, le due tipologie di programmazione negoziata, seconda una lettura del fenomeno che sembra voler identificare l'elemento «risolutivo e premiante» dell'intero fenomeno nel «comune fattore costitutivo della 'negozialità'», quando invece «altre valutazioni, altre più profonde motivazioni (di fatto e di diritto) sospingono a tenere distinti i due campi»<sup>608</sup>.

Da ultimo, occorre considerare come un'analisi più attenta delle dinamiche della programmazione negoziata, nel loro concreto atteggiarsi, rivela l'esistenza di una serie di «comportamenti» invalsi nella prassi della cui obiettiva centralità non pare lecito dubitare<sup>609</sup>. Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza per cui «i modelli formali della programmazione negoziata sono, per così dire, 'doppiati' da prassi e procedure a carattere informale, con una labile (troppo labile!) base legislativa, oppure addirittura prive di qualsivoglia, pur tenue, fattore di legittimazione giuridica»<sup>610</sup>.

Se così è, si comprende allora perché l'esame verrà limitato ad alcune delle figure tradizionalmente ricondotte al *genus* della programmazione negoziata e, su tutte, agli strumenti di cui all'articolo 2, comma 203, della legge n. 662/1996<sup>611</sup>. Mentre, a fronte del suo scontato rilievo, il «doppio livello», la «dimensione oscura», della programmazione negoziata verrà trattata a mo' di sfondo, sul quale poggiano e dal quale traggono linfa vitale gli strumenti che ne rappresentano la veste giuridica positiva.

Con riguardo agli istituti prescelti, poi, nell'impossibilità oggettiva di tratteggiarne con dovizia di particolari il regime e la disciplina giuridica applicabile<sup>612</sup>, ci si limiterà

---

<sup>608</sup> Le espressioni usate nel testo si devono allo scritto più volte citato di R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 438.

<sup>609</sup> Con specifico riferimento, invece, al tema della negoziazione amministrativa, si leggano le osservazioni di L. ZANETTI, *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., spec. 509.

<sup>610</sup> Così R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 440, il quale mette lucidamente in evidenza come «è sufficiente, per ora, rammentare la diffusa prassi dei protocolli d'intesa, molto usati dalle amministrazioni pubbliche, senza che vi sia, in molti casi, una sicura 'copertura' giuridica per la loro elaborazione e 'stipulazione'». Vero è, in effetti, che «[...] molto spesso, i riti ed i percorsi del diritto come forma sono 'doppiati' dal diritto come fatto materiale, come produzione concreta di fonti e di istituti che traggono dalla grande fantasia che ci proviene dal reale il proprio esclusivo (e tuttavia non irrilevante) titolo di legittimazione e di fondazione. Sarà, in altre parole, il diritto come somma di 'regolarità' a sovrapporsi - e persino ad alterare radicalmente - il diritto come insieme di 'regole', ipotesi, questa stessa, tanto più frequente quanto più la 'debolezza' del diritto sia travolta dalla 'solidità' dei fatti, e cioè ogniqualvolta poteri deboli siano deprivati di ogni loro forza residua dall'esercizio di poteri forti o, semplicemente, più forti».

<sup>611</sup> Sulle ragioni che inducono a prediligere un «approccio positivo» nello studio degli strumenti di programmazione negoziata, si v. R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 439 s.

<sup>612</sup> Senza dimenticare, peraltro, il fatto che il regionalismo, per così dire, non costituisce solo una delle prospettive funzionali, sul piano economico, degli istituti della programmazione negoziata, ma, agli occhi di un giurista, anche una delle connotazioni astrattamente concepibili del regime e della disciplina giuridica della programmazione negoziata stessa. Non v'è dubbio, infatti, che le regioni non incontrano particolari limiti relativamente alla possibilità di introdurre per via legislativa nuove forme di programmazione negoziata, ovvero di positivizzare istituti invalsi da tempo nella prassi applicativa. In argomento, si cfr. F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, cit., 119 ss. Si consideri, inoltre, che gli strumenti della programmazione negoziata non si caratterizzano solamente per una configurazione che, con qualche approssimazione, si



a dar conto unicamente dei profili che qui più interessano, ovvero le «ricadute» che ne derivano sull'assetto territoriale. Ricadute che, controvertendo in via successiva le logiche totalizzanti e aprioristiche dell'urbanistica per piani, consentono di ricondurre, per certi versi, gli strumenti della programmazione negoziata all'urbanistica per progetti e alle sue mutevoli dinamiche.

Coloro che si sono occupati con maggiore attenzione della relazione tra programmazione negoziata e sistema pianificatorio si sono immediatamente resi conto che «[...] le diverse fattispecie della programmazione negoziata sono tutt'altro che ininfluenti sotto il profilo urbanistico ed edilizio; il punto, semmai, consiste nel distinguere tra *effetti diretti*, che sono cioè conseguenza tipizzata della concertazione ed *effetti indiretti*, che derivano dalla combinazione con ulteriori strumenti di amministrazione oppure discendono dalla concertazione solo in presenza di determinate circostanze (come nel caso dei poteri sostitutivi [...])»<sup>613</sup>.

Come si può facilmente immaginare, si tratta di una delucidazione che assume un notevole rilievo ai presenti fini.

Potenzialmente, infatti, «tutti» gli istituti della programmazione negoziata, comprese le forme di incerta rilevanza giuridica utilizzate nella prassi, possano produrre effetti territorialmente rilevanti, anche solo in un'ottica orientativa dell'azione dispiegata dalle amministrazioni pubbliche, in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico. Non sempre, però, siffatte ricadute territoriali rinvenivano nei processi di programmazione negoziata il loro «momento causale» direttamente produttivo di effetti sul piano giuridico e, dunque, il loro titolo di legittimazione primario<sup>614</sup>. Spesso, infatti, questi sono determinati per il tramite di istituti dal taglio e dalla foggia differenti - anche se, in questa prospettiva, non v'è

---

potrebbe definire «procedimentale», per quanto fluida essa sia, ma anche per innovative soluzione di taglio organizzativo: è il caso, ad esempio, dei soggetti intermediari locali (sil), responsabili per l'attuazione dei patti territoriali, su cui si v. L. CASINI, E. MIDENA, *L'esecuzione indiretta di decisioni comunitari: i fondi strutturali e il Programma operativo multi regionale (POM) «Sviluppo locale - patti territoriali per l'occupazione»*, in *Riv. giur. mezz.*, 2002, 134 ss.

<sup>613</sup> Così F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, cit., 294 s. (corsivo mio). Sul punto, tra gli altri, si v. anche F. PARENTI, *Programmazione negoziata di dettaglio e trasformazione del territorio*, cit., 837 ss.

<sup>614</sup> Secondo F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, cit., 295 e 301, si può parlare di effetti diretti «[...] in primo luogo, allorché la legge o le delibere del Cipe riconoscono agli strumenti di programmazione negoziata la possibilità di operare in variante rispetto ai piani urbanistici, quando non addirittura in deroga alla normativa urbanistica ed edilizia»; mentre, «un secondo tipo di effetti diretti riguarda non solo gli strumenti attivati nelle aree depresse, bensì quelli incidenti sull'intero territorio nazionale». Infine, sempre secondo gli a., andrebbe approfondita «[...] un'ulteriore categoria di effetti diretti degli strumenti di programmazione negoziata, ancora una volta riferibile a tutte le iniziative e non solo a quelle da realizzarsi nelle aree depresse. Ci si deve chiedere, in specie, se tali strumenti possano racchiudere delle determinazioni consensuali che altrimenti darebbero luogo ad autonomi accordi urbanistici o edilizi. Pensiamo alle convenzioni di lottizzazione (art. 28 della legge n. 1150/1942), oppure alle convenzioni inerenti al rilascio di una singola concessione edilizia (artt. 7 e 11 della legge n. 10/1977): è possibile che il loro contenuto venga inserito, ad esempio, nel testo di un patto territoriale? In via di principio, la risposta dovrebbe essere affermativa [...]».

dubbio che l'accordo di programma rivesta una posizione di assoluta centralità<sup>615</sup> - che si pongono a valle della sequenza scalare dei complessi e (sovente) insondabili processi di programmazione negoziata<sup>616</sup>.

Emblematico, in questo senso, è il caso delle «aree depresse». Nell'ambito degli accordi di programma quadro - a cui, tra l'altro, possono partecipare anche soggetti privati -, per esempio, «le determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142» (ovvero, quelle previste per gli accordi di programma «semplici»).

Sempre attraverso gli accordi in esame è, inoltre, possibile «derogare alle norme ordinarie di amministrazione», purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza, della disciplina europea sugli appalti, nonché delle disposizioni in materia ambientale<sup>617</sup>. Entrambe queste disposizioni, poi, si applicano ai patti territoriali e ai contratti d'area, «in quanto compatibili»<sup>618</sup>.

Ancora più in generale, però, si pensi a quanto dispone l'articolo 17, comma 10, della legge 15 maggio 1997, n. 127 che rende applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 25, comma 5 *bis*, della legge 8 giugno 1990, n. 142 anche ai patti territoriali<sup>619</sup>. Per questa via, viene così riconosciuta - in termini pressoché generalizzati - ai patti territoriali la possibilità di operare in variante agli strumenti urbanistici relativamente a tutto il territorio nazionale, a prescindere dalla circostanza che siano interessate o meno aree depresse<sup>620</sup>.

---

<sup>615</sup> Peraltro, la programmazione negoziata può raccordarsi anche con istituti di carattere organizzativo, come, ad esempio, lo sportello unico per le attività produttive ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 112/1998.

<sup>616</sup> Sulla riproposizione del sistema di programmazioni a cascata anche in quest'ambito, si v. R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 444.

<sup>617</sup> Così l'articolo 2, comma 2003, lettera c) della legge n. 662/1996.

<sup>618</sup> Si cfr. l'articolo 2, comma 204, della legge n. 662/1996. Sul punto, però, con riferimento alla controversa applicabilità delle disposizioni in oggetto alle tipologie di cui al comma 204, si cfr. la delibera CIPE citata del 21 marzo 1997, rispettivamente, punto 2.8 (per i patti territoriali) e punto 3.9 (per i contratti d'area).

<sup>619</sup> Su tali aspetti, stante una certa approssimazione nella definizione dei contenuti della norma, si v. però le molteplici criticità evidenziate da F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, cit., 301 spec. nt. 27, in ordine alla «svista redazionale» in cui sarebbe incorso il legislatore; in tema, manifesta dubbi anche A. BORELLA, *La tutela dei terzi negli atti convenzionali*, in AA.VV., *Le procedure convenzionali in materia urbanistica previste dall'art. 2, comma 3, della legge 28 dicembre 1996, n. 662*, in *Riv. amm.*, 1998, 32. In generale, sui patti territoriali, si leggano, oltre agli a. citati *supra sub* nt. 61: G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. mezz.*, 1997, 789 ss.; M. ANNESI, *I patti territoriali*, *ivi*, 679 ss.; M. ZOCATELLI, *I patti territoriali e i contratti d'area: genesi, realizzazioni e questioni irrisolte*, in *Ist. fed.*, 1998, 261.; A. POLICE, *I patti territoriali: un nuovo modello convenzionale per le amministrazioni locali*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, Giuffrè, 1997, spec. 436 ss.

<sup>620</sup> Si consideri, però, che «[...] qualora la realizzazione di un intervento, pur compresa in uno strumento di programmazione negoziata, richieda una variante urbanistica è da ritenere che o l'assunzione dell'impegno, da parte del rappresentante dell'ente locale, nell'ambito del contratto d'area, è preceduta da una deliberazione consiliare comunque configurata (richiesta di variante, delega di poteri, assenso preventivo) che manifesti la conforme volontà dell'organo - e, in tal caso, l'impegno è definitivamente efficace - oppure è necessaria una deliberazione consiliare, a ratifica dell'accordo sottoscritto dal rappresentante, quale avvera mento della

Per quanto riguarda gli effetti indiretti, invece, va detto che questi possono realizzarsi per mezzo di una vasta congerie di strumenti dai quali, in via consequenziale, scaturiscono le ricadute dirette sul piano giuridico come pure, potenzialmente, sull'assetto territoriale.

E' noto, poi, come lo strumento più frequentemente utilizzato per «attuare» i contenuti (*rectius*, parte dei contenuti) dell'«accordo» concertato tra le parti pubbliche (nel caso dell'intesa istituzionale di programma), ovvero tra le parti pubbliche e private (negli altri casi) sia, per la sua versatilità, l'accordo di programma<sup>621</sup>.

Oltre ai modelli configurati a livello statale<sup>622</sup>, occorre tener conto delle fattispecie convenzionali introdotte via via dalla legislazione regionale, concepite

---

conclusione che impedisce l'effetto decadenziale di cui all'articolo 27, comma 5, l. n. 142/1990»: così Tar Puglia, Bari, sez. II, 10 maggio 2001, n. 1533, in *Foro amm.*, 2001, 365.

<sup>621</sup> L'articolo 34 del decreto legislativo n. 267/2000, infatti, stabilisce che per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. Infine, per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. In giurisprudenza, sulla possibilità di estendere il modello dell'accordo di programma *ex* articolo 34 a fattispecie differenti da quella concepita dalla norma che si riferisce espressamente agli strumenti urbanistici, si cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 25, in *giustizia-amministrativa.it*. Sulla portata dell'accordo di programma come strumento di governo del territorio, si v. F. GUALANDI, *L'accordo di programma nella disciplina urbanistica*, *Riv. giur. edil.*, 2002, II, 27 ss.; R. DAMONTE, *L'accordo di programma in generale e suoi effetti su procedimenti urbanistici*, *ivi*, 41 ss.; sul punto, inoltre, si legga la pronuncia del Tar Emilia Romagna, Parma, sez. I, 29 settembre 2007, n. 578, in *inav.it/diritto-governoterritorio*; nonché, *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2005, n. 6467, *ivi*; Tar Marche, sez. I, 5 maggio 2006, n. 238, *ivi*.

<sup>622</sup> E' appena il caso di segnalare che - sempre ai medesimi fini - possono essere impiegati anche altre formule convenzionali, come pure i più diversi moduli procedurali, tra cui vanno sicuramente menzionate le conferenze di servizi. Va detto, però, che «per i soli accordi tra amministrazioni è [...] predicabile la parità nel senso di una determinazione comune dell'assetto di interessi finale (nel rispetto delle prevalenze stabilite dalla legge) frutto della ponderazione concordata, traducesi in vera codecisione, sul piano formale e sostanziale». «Proprio questa lettura pare compiere il progressivo allontanamento della conferenza di servizi dal *genus* degli accordi tra amministrazioni. Nell'impianto originario della legge 241/1990 era, infatti, agevole configurare la conferenza di servizi come una ipotesi speciale di accordo tra amministrazioni, tuttavia, le modifiche progressivamente apportate alla disciplina di tale istituto e, segnatamente, la regola della decisione a maggioranza, hanno eliminato l'elemento determinante, la natura genuinamente consensuale, rappresentato dall'unanimità dei consensi, che, invece, appare la sostanza 'ontologica' degli accordi tra pubbliche amministrazioni»: così F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi*

anche per sopperire a talune carenze proprie degli strumenti predisposti dal legislatore nazionale: è il caso, ad esempio, degli accordi di pianificazione<sup>623</sup>.

Queste figure, sovente previste all'interno delle leggi regionali in materia di governo del territorio, sembrano sottintendere un approccio differente nei confronti delle problematiche relative alla definizione degli assetti territoriali. Un approccio che, anticipando in parte gli esiti dell'indagine, non si limita a dare impulso al coordinamento infrastrutturale, ma, in una prospettiva ben più ampia di politica del diritto, tenta di coniugare concertazione istituzionale e processi (ordinari) di pianificazione territoriale ed urbanistica. Il che, evidentemente, pone in termini - in parte inediti - la relazione tra gli istituti della programmazione negoziata nel loro concreto atteggiarsi come strumenti dell'urbanistica per progetti ed il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica nel suo complesso<sup>624</sup>.

Quanto evidenziato fino ad ora, al di là dei profili da ultimo evidenziati, dimostra l'incidenza potenziale degli istituti e strumenti della programmazione negoziata nella definizione «progettuale» - nel senso di alterità rispetto all'apparato pianificatorio ordinario - degli assetti territoriali in vista di obiettivi di sviluppo socio-economico. Una incidenza potenziale che, pur trasparendo da quanto si muove in seno alla prassi, risulta perfettamente identificabile già da un esame superficiale della scarsa e frammentata disciplina positiva dettata in materia.

---

*con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 505 (nt. 57). Nondimeno, in via esemplificativa, si consideri la conferenza di servizi prevista dall'articolo 5, commi 1 e 2, d.P.R. n. 447/1998, per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, secondo cui «[...] allorché il progetto sia conforme alla norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro ma lo strumento non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può motivatamente convocare una conferenza di servizi [...], per conseguenti decisioni dandone contestualmente pubblico avviso. [...] Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale [...] si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro sessanta giorni». In giurisprudenza, di recente, si v. Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2008, n. 4110, in *lexitalia.it*; nonché Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 11 febbraio 2008, n. 47, in *Urb. app.*, 2008, con nota di D. CHINELLO, 891 ss. In dottrina, si v. invece, G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.* 1998, 541 ss. In generale, sulla conferenza di servizi, tra gli altri, si legga F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.* 1999, 255 ss.; D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi ed amministrazione della complessità*, cit., *passim*; per le novità introdotte dalla legge n. 15/2005, si cfr. C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: un primo bilancio dell'applicazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 557 ss.

<sup>623</sup> Si cfr., ad esempio, l'articolo 15 della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000. Su tali aspetti, osserva L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 132 con riferimento all'accordo di programma che «[...] gli accordi di programma traggono origine dall'esigenza di realizzare interventi puntuali che possono comportare una variazione degli strumenti urbanistici. Non costituiscono un mezzo ordinario di pianificazione, anche perché si riferiscono all'approvazione di progetti; sono, quindi, una forma semplificata di variante. Dall'altro lato, gli accordi di pianificazione costituiscono una risposta all'esigenza di cooperazione tra i diversi soggetti pubblici coinvolti nella formazione dei piani; esigenza dovuta al complesso assetto delle competenze in materia di governo del territorio. Questi accordi, dunque, si pongono come ordinario strumento di pianificazione, tanto più utile quanto maggiore è la necessità di realizzare un coordinamento infrastrutturale: è il caso, per esempio, del piano regolatore, dove in alcune regioni è stato previsto un apposito accordo di copianificazione».

<sup>624</sup> Un esempio, in questo senso, si ricava dalla lettura del combinato disposto degli articoli 6, comma 3, 15 e 16 della legge regionale Veneto n. 11/2004.

## 5. I profili di maggiore criticità dell'urbanistica per progetti nella definizione degli assetti territoriali

Tirando le somme del discorso condotto sin qui, è emersa la percezione che collaborazione istituzionale (nelle sue diverse gradazioni) e partenariato pubblico-privato (laddove e nei limiti in cui è possibile) rappresentino nelle intenzioni del legislatore la strada «maestra» per creare le condizioni ambientali in grado di implementare la competitività dei singoli sistemi territoriali e, di conseguenza, per promuovere lo sviluppo socio-economico delle comunità interessate dai processi di ridefinizione dell'assetto territoriale.

Sicché, secondo questa lettura, è essenzialmente qui che andrebbero ricercate le ragioni della rinnovata attenzione, almeno sul piano giuridico, per le multiformi figure dell'urbanistica per progetti. Di fronte, alla frammentazione del regime delle competenze nel sistema amministrativo di governo del territorio, alla carenza di risorse, alla difficoltà per le amministrazioni pubbliche di operare sul territorio *uti singulis* e attraverso schemi autoritativi, nonché a causa della crisi che ha da tempo investito il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica, l'approccio «progettuale», recando con sé libertà delle forme, fluidità dei moduli procedurali e, soprattutto, il canone della consensualità, è sembrato il modo più ragionevole ed appropriato per corrispondere al divenire delle dinamiche socio-economiche territorialmente rilevanti: quasi che si fosse dinnanzi ad una sorta di «rapporti amministrativi a collaborazione necessaria»<sup>625</sup>.

D'altra parte, si tratta di un'idea che pare volersi inserire sulla scia di un orizzonte concettuale di ben più ampio respiro che riflette, in ultima analisi, il tentativo di governare - ma, forse, sarebbe più corretto dire gestire - la «complessità», nel quadro dello statuto costituzionale della pubblica amministrazione, attraverso forme di collaborazione, cooperazione, negoziazione e, proseguendo con il *climax*, vera e propria consensualità diffusa<sup>626</sup>.

---

<sup>625</sup> In argomento, si v. P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, cit., spec. 115 ss. e 221 ss.; ID., *Accesso procedimentale e stabilità dei provvedimenti a collaborazione necessaria*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 674 ss.

<sup>626</sup> Complessità da intendere, qui, nel duplice senso di complessità del reale e di complessità del sistema amministrativo: con riferimento al secondo profilo, M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) di fronte Titolo V della Costituzione*, cit., 1273 ss., osserva come tra i principi che hanno segnato in profondità l'intera riforma del titolo quinto e, di conseguenza, anche il versante amministrativo, v'è innanzitutto (1274) «[...] la chiara scelta in favore di un pluralismo istituzionale *paritario*. Tutti sappiamo che anche la precedente disciplina costituzionale optava per un sistema istituzionale pluralistico: la novità, ora, è rappresentata dal fatto che tra le articolazioni di tale sistema non è più possibile individuare alcuna posizione di gerarchia, o comunque di preminenza». In secondo luogo, poi, occorre considerare (1276) «[...] il definitivo tramonto dello storico binomio *unità amministrativa = unità politica* [...]». Se il pluralismo istituzionale è la necessaria espressione dell'autonomia e della diversità, e più a fondo di dinamiche e processi decisionali non più lineari e discendenti (dall'alto al basso e dal generale al particolare) ma prevalentemente circolari e interattivi secondo schemi a 'rete', allora il prodotto dell'unità (che ovviamente permane) va profondamente ripensato, sul piano istituzionale, in termini di capacità di innesto e coordinamento tra i diversi segmenti (collaborazione), di 'relais' tra i diversi segmenti di flussi informativi (questi sì, davvero, essenziali e insostituibili), e ridefinito sul piano sostanziale delle politiche pubbliche in termini di 'diversità accettabile dei contenuti e nelle risorse disponibili'. Tutto ciò, però, impone di mettere a punto «[...] regole in materia di accordi tra amministrazioni e livelli di governo, dato che larga parte delle questioni riferibili alla flessibilità e alla diversificazione e(quasi) tutto il terreno della

Ciò che qui si vuol fare è mettere in evidenza taluni profili di criticità dell'urbanistica per progetti. Profili di criticità che fanno da contraltare agli innegabili benefici di ordine socio-economico che pure, come si visto, un siffatto *modus operandi* della disciplina urbanistica presenta.

Gli appunti riguardano essenzialmente due aspetti. Il primo concerne l'assomaticità, la frammentarietà e la precarietà del governo «progettuale» del territorio. Il secondo, invece, investe le carenze del principio della consensualità nel realizzare le condizioni territoriali per lo sviluppo economico.

Si tratta, come si può facilmente immaginare, di aspetti fortemente interconnessi, ma che, al contempo, è bene affrontare separatamente.

Prima di procedere in questo senso, però, è utile riportare alcuni dati quantitativi relativi ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, selezionati proprio per la loro attitudine a porsi come altrettanti indici rivelatori della metamorfosi, vera o presunta che sia, che sta maturando in seno al diritto del governo del territorio e, segnatamente, nell'ambito della disciplina urbanistica.

Ebbene, da un'analisi condotta sulla base dei dati disponibili, risulta che sono state presentate complessivamente duecentosettanta domande per programmi da finanziare. Di questi, solo settantotto sono stati ammessi al finanziamento, ripartiti più o meno equamente su tutto il territorio nazionale<sup>627</sup>.

Il dato sostanziale si presta a due brevissime considerazioni d'insieme.

In primo luogo, viene confermato l'impatto reale, l'effettiva incidenza, dello strumento in oggetto, indice dell'interesse che ha suscitato, anche per la sua duttilità, presso le amministrazioni pubbliche del governo del territorio.

In secondo luogo, però, l'analisi del dato quantitativo - solo settantotto programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio sono stati effettivamente condotti a termine - restituisce un quadro che obbliga, pur senza voler giungere a conclusioni affrettate<sup>628</sup>, se non a ridimensionare, quantomeno a riconsiderare il tono assertivo con cui negli ultimi anni si è da più parti riscontrata l'ampiezza e la portata del fenomeno di cui si discute.

---

collaborazione verticale e orizzontale fra soggetti pubblici è appunto affidato a forme negoziali come accordi, intese o altro».

<sup>627</sup> Fonte: Ministero delle Infrastrutture - Direzione generale per l'edilizia residenziale, le politiche urbane e abitative (dati reperibili in *infrastrutture.gov.it*), cui si rimanda anche per la fruizione del testo del decreto ministeriale 19 aprile 2000 che approva le graduatorie dei soggetti promotori (allegato "A", suddiviso per regioni, e allegato "B", per i restanti programmi), nonché l'elenco, suddiviso per regioni, dei soggetti promotori non ammessi alla valutazione del comitato di cui all'articolo 13 del decreto ministeriale 8 ottobre 1998 (allegato "C").

<sup>628</sup> E' pur vero, infatti, che i programmi da finanziare ai sensi del decreto ministeriale 8 ottobre 1998 non sono moduli utilizzabili in via generale, rientrando nell'ambito di una procedura che ricalca schemi simil-concorsuali.

5.1. segue: a) *a-sistematicità, frammentarietà e precarietà del governo «progettuale» del territorio*

Pur nella diversità, programmi complessi, società di trasformazione urbana e strumenti della programmazione negoziata presentano tutti, nella loro declinazione positiva, un minimo comune denominatore rappresentato dall'assenza di una preventiva delimitazione della porzione di territorio interessata dai programmi o, comunque, dall'insieme degli interventi previsti.

Nel caso di buona parte dei programmi complessi e della società di trasformazione urbana, l'azione discrezionale di «demarcazione» è tendenzialmente libera, pur dovendosi svolgere entro i confini amministrativi comunali. Nel caso dei programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio e, soprattutto, degli strumenti della programmazione negoziata questa può invece potenzialmente abbracciare ambiti territoriali più ampi (sovra-comunali, ma anche sovra-regionali).

Del resto, come si è visto in precedenza, si tratta di un carattere - se non tipico - sicuramente qualificante della disciplina giuridica dell'urbanistica per progetti che corrisponde, innanzitutto, alla «volontà» di sottrarsi alle rigidità congenite, spaziali e temporali, del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e, dunque, alle logiche - simultaneamente - totalizzanti e fondate sulla geografia amministrativa dell'urbanistica per piani.

Tutto ciò, però, costituisce, ad un tempo, un elemento di forza e uno di debolezza degli strumenti dell'urbanistica per progetti. Un elemento di forza, perché consente di «avvicinare» le azioni positive poste in essere dalle amministrazioni del governo del territorio al libero gioco delle dinamiche socio-economiche. Un elemento di debolezza, perché in questo modo - senza entrare neppure per un istante nel merito della disputa che divide la scienza urbanistica sulla dicotomia piano-progetto - si possono solo «arricchire», persino stravolgere, determinati segmenti del contesto territoriale di riferimento in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo socio-economico, ma non si può certamente conferire spessore e profondità alle scelte di politica degli usi del territorio.

Lasciati a se stessi, in altre parole, gli strumenti dell'urbanistica per progetti rivelano - nel quadro più generale della definizione degli assetti territoriali - una insopprimibile vocazione alla a-sistematicità delle relative previsioni e, di conseguenza, si connotano per una naturale frammentarietà degli interventi: vanno, cioè, «per stralci» selettivi e funzionali<sup>629</sup>.

Non solo. Così facendo, la variabile temporale e la variabile spaziale «incrociano» il divenire socio-economico solo in un certo momento, più o meno lungo, della successione temporale e solo in un determinato ambito spaziale, più o meno esteso, della concatenazione spaziale che connette i diversi ambiti territoriali.

---

<sup>629</sup> In questi termini, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3376.

Mai come in questo caso, perciò, «il tutto» non sembra poter stare «nel frammento»<sup>630</sup>.

Non è casuale, perciò, che chi si è dedicato, nell'ambito della scienza giuridica, allo studio dei rapporti tra piano e progetto, nella prospettiva di un ripensamento complessivo dei fondamentali stessi della disciplina, non ne abbia presentato la relazione in termini dicotomici, ovvero di reciproca alternatività.

Al contrario, si è preoccupato di evidenziare come l'orizzonte verso cui dovrebbe muovere l'ordinamento - o, meglio, gli ordinamenti regionali - dovrebbe essere quello di un «piano unitario» fondato sul «principio di compatibilità», nel quale «il momento della verifica se un certo intervento (possa) essere consentito o meno» deve passare necessariamente dal piano al progetto. «Il piano (infatti) non deve più individuare soluzioni specifiche, ma deve limitarsi a registrare le cautele indicate dalla varie autorità; gli eventuali contrasti tra le stesse vengono quindi rinviati all'esame del progetto»<sup>631</sup>.

Ciò che, come si vedrà, sembra stia avvenendo, pur tra molteplici difficoltà ed incertezze, in sede regionale<sup>632</sup>.

Oltre a quanto messo in evidenza, poi, vi è almeno un altro aspetto da considerare, ovvero la problematica relativa alla sussistenza di una solida cornice economico-finanziaria in grado di supportare la realizzazione del complesso degli interventi.

Lo strettissimo legame tra istituti dell'urbanistica per progetti e risorse finanziarie, espressione di un fenomeno più generale che involge direttamente - come si è visto - anche la dimensione giuridica del governo del territorio<sup>633</sup>, rende, infatti, inevitabilmente «precaria» la condizione di tali strumenti<sup>634</sup>.

E' possibile, in altre parole, avvalersi di queste figure giuridiche se e solo se si dispone della congrua capacità finanziaria necessaria per attivarli<sup>635</sup>. Il che, però, dipende in larga misura dalle diverse congiunture economiche<sup>636</sup>, dalle differenti dinamiche dei singoli segmenti di mercato, dalla convenienza delle singole

---

<sup>630</sup> Parafrasando così, pur con qualche apprensione, il titolo dell'opera di H(ANS) U(RS) VON BALTHAZAR, *Il tutto nel frammento. Per una teologia della storia: ecco l'Uomo*, ed. it. Milano, Jaca Book, 1990.

<sup>631</sup> In questo senso, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 170 (espressione tra parentesi tonde mia).

<sup>632</sup> Si v. *infra* cap. V § 3.

<sup>633</sup> Al punto che P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, cit., 11, ha potuto rilevare che i vari programmi complessi sono «[...] il risultato dell'imporsi della questione economica su quella urbanistica».

<sup>634</sup> Per alcuni, addirittura, «[...] il prodotto viene presentato con attenzione agli aspetti di rilevanza finanziaria, ancora prima che urbanistica»: così V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3377.

<sup>635</sup> Del resto, a riprova di ciò, è sufficiente confrontare l'allegato "C" del decreto ministeriale 19 aprile 2000 (elenco dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio non ammessi alla valutazione): su 192 programmi non ammessi al finanziamento, infatti, ben 128 sono stati esclusi per assenza o insufficienza dei finanziamenti privati per interventi privati (articolo 6, comma 2, bando allegato al d.m. 8 ottobre 1998) e altri 6 per assenza di finanziamenti privati per interventi pubblici (articolo 6, comma 3, del decreto citato).

<sup>636</sup> Il che, in una prospettiva più generale involgente lo stato attuale dei mercati finanziari e, di riflesso, dell'economia reale, ci riporta a considerazioni già svolte in passato dalla scienza gius-pubblicistica, come quelle contenute in M. CAMMELLI (a cura di), *Le istituzioni della recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984.



operazioni sia per i soggetti privati direttamente interessati dagli interventi (titolari di diritti dominicali ed imprese di costruzione) che per le istituzioni dell'intermediazione e del finanziamento, dalla cornice politica e socio-economico di riferimento, ma anche dalla idoneità delle pubbliche amministrazioni competenti di farsi guida effettiva dei processi di uso e trasformazione del territorio, convogliando su obiettivi condivisi di sviluppo socio-economico capitali pubblici e privati<sup>637</sup>. Con tutto ciò che ne consegue, tra l'altro, in ordine alla difficoltà di contemperare tra loro i molteplici interessi pubblici, collettivi e privati coinvolti<sup>638</sup>.

Non deve stupire, perciò, se tali strumenti «[...] conoscono al momento una fase di stasi dovuta in particolare alle difficoltà della congiuntura economica»<sup>639</sup>.

## 5.2. segue: b) *le carenze del canone della consensualità nel realizzare le condizioni per lo sviluppo economico*

Il secondo profilo di criticità investe, invece, direttamente il principio, il canone di consensualità che pervade di sé gli strumenti dell'urbanistica per progetti.

Per comprendere appieno il senso di una tale affermazione di principio, occorre muovere dalla considerazione che il consenso - inteso qui come sia come tecnica di regolamentazione di interessi, ma anche come «cultura del consenso»<sup>640</sup> - può

---

<sup>637</sup> Osserva M. CAMELLI, *Istituzioni deboli e domande forte*, in *Il Mulino*, 2002, 5 ss. come «tra i vari piani possibili, sembrano particolarmente meritevoli di comune oggetto di riflessione i recenti elementi di crisi del nostro sistema istituzionale, ovviamente considerato in senso ampio e dunque nei suoi rapporti con la società e il sistema politico e economico [...]. Il punto centrale dai cui muove (e intorno a cui ruota) il discorso è costituito dalla tensione tra crescente bisogno delle istituzioni sul terreno delle identità collettive espresso dalla società, e manifesta insufficienza del sistema istituzionale, con il conseguente aprirsi di un vuoto nel quale cadono molte delle richieste avanzate. Non è certo necessario motivare l'importanza di questo elemento e la sua particolare relazione con lo Stato e le sue istituzioni. L'attenzione, dunque, va rivolta all'altro aspetto, e cioè alle istituzioni e alle dinamiche attuali che concorrono alla debolezza della loro risposta. Di queste, quelle che più meritano di essere sottolineate sono almeno tre: la difficile convivenza tra poteri nuovi a identità debole e poteri tradizionali rimasti privi della precedente legittimazione; i profondi effetti sul sistema istituzionale indotti dall'affermarsi del bipolarismo; l'avvio, ormai irreversibile, di un vasto decentramento istituzionale privo di guida ed attori».

<sup>638</sup> «E' constatazione antica che, allorché l'operatore pubblico accetta di servirsi del capitale o dei mezzi offerti dal mercato, l'interesse pubblico cammina nella direzione indicata dal mercato»: in questi termini, ancora, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3376.

<sup>639</sup> Così, di recente, G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6120. Già V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 3385, però, alcuni anni fa evidenziava, con parole che risultano ancora oggi attualissime, come «[...] i programmi complessi nei quali è maggiormente presente l'amministrazione centrale sono entrati in una fase di stallo, a causa soprattutto del riordino dei Ministeri, del passaggio delle responsabilità di governo al centro destra, e delle difficoltà di reperire fondi per finanziare progetti per opere strutturali che caratterizza l'attuale quadro economico».

<sup>640</sup> Mutuando così una distinzione già ripresa da F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, cit., spec. 29 ss. e 61 ss., secondo cui «questo tema non riguarda l'atteggiamento favorevole della società o di gruppi rispetto alle manifestazioni del potere, ma, se vogliamo usare l'espressione, il principio del consenso assunto come fulcro d'una tecnica giuridica di regolamento degli interessi. [...] Le altre speculazioni sul consenso non interessano il giurista, quanto meno direttamente;

diventare, ad un tempo, un «insostituibile volano», ovvero un «formidabile freno» nella definizione degli assetti territoriali in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo socio-economico<sup>641</sup>.

Dinnanzi alle numerose problematiche di ordine strutturale che investono il sistema amministrativo di governo del territorio, la via del consenso e della negoziabilità sono sembrati il «metodo» - più che la «funzione»<sup>642</sup> - ottimale per realizzare le condizioni per lo sviluppo economico dei singoli sistemi territoriali. Non è un caso, perciò, che a partire (almeno) dai primi anni novanta l'idea della «consensualità per lo sviluppo» si sia fatta strada al punto di divenire una sorta di *leit-motiv* ricorrente del dibattito gius-pubblicistico<sup>643</sup> e, più in generale, nell'ambito delle altre branche del sapere che si occupano della relazione tra territori e sviluppo<sup>644</sup>.

Riconoscere l'indiscutibile utilità ed efficacia delle formule (anche latamente) negoziali nella definizione degli assetti territoriali, tuttavia, non può condurre ad uno stato di acritica accettazione degli stessi, ma impone di vagliarne l'effettiva praticabilità.

Due, in particolare, sembrano essere gli ostacoli che incontra il governo «consensuale» del territorio.

Il primo è rappresentato dalla difficoltà di portare a compimento il percorso «negoziale».

La concreta «messa in opera» degli strumenti dell'urbanistica per progetti, infatti, è soggetto al verificarsi di una serie di condizioni - in parte metagiuridiche, se non addirittura pre-giuridiche - che non è possibile dare sempre e comunque per presupposte o comunque per scontate. Condizioni che riguardano, tra l'altro, la compattezza e la continuità della cornice politica e istituzionale posta a supporto dell'operazione; la capacità delle amministrazioni promotrici di orientare i processi negoziali e, dunque, di attrezzarsi, sia sul piano organizzativo che su quello, in senso lato, procedimentale, per convogliare su obiettivi prefissati e via via specificati di sviluppo socio-economico risorse e *know-how* di soggetti pubblici e privati;

---

comunque non impegnano il giurista più del cittadino, o del cultore di altri campi del sapere; l'opinione dello studioso di diritto positivo non è assistita, rispetto alle altre, da un qualsiasi privilegio».

<sup>641</sup> L'efficace formula di sintesi cui si è fatto riferimento nel testo, pur se riguardante il sistema amministrativo nel suo complesso, si deve a L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 393.

<sup>642</sup> Su tali aspetti, si cfr. R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., spec. 468, secondo cui, però, «[...] l'approccio positivo alle tematiche della programmazione negoziata consente di affermare, da un lato, che il 'pasticcio' e la confusione linguistica regnano sovrani, in quanto la programmazione/concertazione come metodo e la programmazione come funzione che tende a precisi obiettivi si confondono e si sovrappongono, e di osservare, d'altro lato, che nelle forme e nei modelli positivi disciplinati dal legislatore si rinvengono, comunque, marcate differenze di regime».

<sup>643</sup> Tanto da fornire il titolo di un importante studio monografico quale è quello di A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, cit., spec. 15 ss., il quale rileva che «[...] il principio di consensualità ha mostrato una pervasività, una capacità espansiva nella cultura degli attori dei rapporti pubblici, nelle relazioni istituzionali, nelle stesse componenti della società, e si è imposto sino ad assumere il ruolo di principio fondante della comunità»; sul punto, si v. però anche P. URBANI, *Territori e poteri emergenti*, cit., *passim*.

<sup>644</sup> Si cfr., ad esempio, il CONSIGLIO ITALIANO DELLE SCIENZE SOCIALI (a cura di), *Tendenze politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio, 2005.

l'estenuante ricerca di modelli collaborativi non estemporanei nei rapporti, in particolare, tra i diversi livelli di governo<sup>645</sup>; la necessità di rendere partecipi di talune scelte in ordine all'assetto del territorio la vasta gamma degli interessi economici e produttivi e, al contempo, di attenuare l'impatto del fenomeno *nimby*; l'invasività del principio di tutela della concorrenza che frena, per certi versi, la concreta fungibilità di tali figure<sup>646</sup>; infine, l'assenza, particolarmente avvertita nelle ipotesi di programmazione negoziata tra pubblico e privato, di «[...] congrui e ragionevoli meccanismi procedimental/coercitivi, grazie all'attivazione dei quali l'esercizio della funzione è [...] possibile», con la conseguenza che, «la conclamata flessibilità degli strumenti della programmazione 'negoziata' (la loro incerta impegnatività, nonché, in generale, i problemi relativi agli effetti e alla qualificazione giuridica delle figure [...]) può certo costituire elemento di forza, e dunque di diffusione, del modello complessivo, ma può altresì rivelarsi come fattore di obiettiva debolezza, di corrosiva destrutturazione del sistema delle relazioni pubblico-privato»<sup>647</sup>.

---

<sup>645</sup> In termini generali, della difficoltà di «[...] individuare il modello collaborativo e pluralistico che meglio consenta di affrontare e superare le difficoltà che stanno mettendo in crisi lo Stato e che hanno evidenziato la carenza di comunicazione e l'aumento della conflittualità di questo con le Regioni e gli enti locali», ha dato contezza, di recente, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., spec. 201 ss.: punto di partenza, però secondo tale a. è sempre, a monte, quello di (203) «[...] individuare, sul fronte strutturale, soluzioni che consentano di riunire e rappresentare adeguatamente i differenti livelli di governo». Con tale premessa di fondo, la medesima a. conclude affermando che (241) «il fine della collaborazione deve essere essenzialmente quello di trasformare possibili conflitti tra Stato, Regioni ed enti locali in processi di collaborazione, attraverso i quali ogni attore del sistema si rispecchi nella unitarietà della Repubblica. Questa collaborazione, peraltro, non significa una commistione di competenze, una con titolarità di attribuzioni, ma la compartecipazione agli obiettivi che i singoli livelli territoriali si dovranno prefiggere e perseguire, ciascuno nel proprio ambito di regolazione ed esecuzione. La leale collaborazione deve cioè esplicarsi in una cooperazione finalistica e di risultato: non in una condivisione delle funzioni, ma in quella degli obiettivi del sistema. Solo in questo modo, infatti, è possibile consentire il funzionamento di sistemi sempre più complessi e compositi, caratterizzati da un ampio dinamismo, in cui la collaborazione diviene strumento per consentire il formarsi di strutture e processi policentrici, destinati a superare i tradizionali sistemi gerarchici. Deve essere un 'comune sentire', un 'comune agire', un comune ricercare' e un 'comune decidere'. Solo in questo modo si potrà pensare di far coesistere il pluralismo e la differenziazione imperanti nella nostra epoca con l'unità e la tenuta, sempre necessarie, del sistema complessivo». In termini ancora, se possibile, più generali, si leggano le considerazioni svolte da M. CAMMELLI, *Comuni, Province, Regioni e Stato: riformare la riforma? Colloquio con S. Bartole, V. Onida, G. Pastori*, in *Amministrare*, 2006, 5 ss.

<sup>646</sup> Come nei casi, esaminati in precedenza, della partecipazione «diretta» dei soggetti privati proprietari alla compagine societaria delle società di trasformazione urbana, ovvero della possibilità di realizzare le opere di urbanizzazione, nell'ambito dei programmi complessi, senza dover espletare procedure ad evidenza pubblica: in proposito, si cfr. *supra* § 2. e 3.

<sup>647</sup> Così R. FERRARA, *La programmazione 'negoziata' fra pubblico e privato*, cit., 468 e 470, il quale rileva come siano riscontrabili profonde (468 s.) «differenze di regime che interessano, principalmente, i due diversi ordini di modelli, ossia le figure di concertazione/programmazione tra soggetti pubblici e quelle che si svolgono tra le imprese e le pubbliche amministrazioni. Solo per i modelli del primo tipo si prevedono, secondo una tradizione positiva ormai collaudata, anche sotto l'influsso della giurisprudenza costituzionale, congrui e ragionevoli meccanismi procedimental/coercitivi [...]: anche quando la negoziazione non dia alcun frutto, o non permetta, comunque, di raggiungere un comune punto di vista, anche al livello più basso sul piano dei rapporti transattivi tra i soggetti pubblici che sono parte dell'intesa, dell'accordo, del patto, ecc. [...] si può parlare di una visibile e seria disciplina positiva per i modelli di programmazione/concertazione che si dispiegano nel campo delle relazioni intersoggettive fra amministrazioni pubbliche, di una più attenta e risalente considerazione del legislatore nei riguardi di essi, alla luce di un principio costituzionale 'forte', quello

Profili problematici, questi, che concerno innanzitutto gli istituti della programmazione negoziata, ma a cui non sfuggono, a ben vedere, neppure le altre figure passate brevemente in rassegna. Emblematico in questo senso è, del resto, proprio il caso delle società di trasformazione urbana. Come si è rilevato, infatti, il numero modesto di esperienze attuate da' conto delle difficoltà incontrate nella costruzione di forme organizzative strutturali - tra soggetti pubblici, come pure tra questi ed i soggetti privati - preordinate all'attuazione di vasti ed ambiziosi programmi di trasformazione del territorio antropizzato.

Il secondo elemento di criticità, invece, involge direttamente il ruolo riconosciuto ai soggetti privati in seno al governo del territorio e, segnatamente, nell'ambito dell'urbanistica per progetti, la sua mutevolezza, l'incertezza dei suoi confini ed, infine, i limiti che esso di volta in volta incontra.

Più volte, si è dato conto del fatto che solo una lettura superficiale del fenomeno può portare a rappresentare la relazione tra il sistema amministrativo di governo del territorio ed i soggetti privati in termini unitari e monolitici. Si tratta, viceversa, di una problematica che presenta tante possibili declinazioni quante sono, rispettivamente, le tipologie di soggetto privato (singoli proprietari, imprese, investitori istituzionali e via dicendo) cui ci si riferisce e l'oggetto delle diverse interazioni territorialmente rilevanti, sia in senso oppositivo che in senso pretensivo.

Alle ipotesi «molecolari» costituite dall'esercizio dei poteri di conformazione della proprietà<sup>648</sup>, infatti, occorre aggiungere, tra l'altro, la stretta interdipendenza tra

---

della leale cooperazione e collaborazione, che si obiettivizza, in questo modo, come un principio generale dell'ordinamento giuridico e, segnatamente, dell'ordinamento costituzionale. Abbastanza diverso pare, invece, il quadro di riferimento per i moduli della programmazione 'negoziata' tra le imprese e le pubbliche amministrazioni. Se è verosimile [...] che i moduli della programmazione 'negoziata' tra le imprese e le pubbliche amministrazioni non si caratterizzano per un regime positivo sempre obiettivamente apprezzabile (cosa capita, ad esempio, allorché il patto non venga onorato?), [...], non sarà conseguenzialmente possibile che la marcata politicità delle relazioni fattuali che così si creano [...] non finisca coll'essere un elemento di particolare qualificazione [...]». «Si tenga conto (inoltre) che il ruolo chiave affidato nel nuovo sistema a queste modalità pattizie è destinato a fare i conti con le dinamiche collegate all'affermarsi (sia pure imperfetto) nel nostro sistema politico del principio dell'alternanza e del bipolarismo, con riflessi straordinariamente delicati in ordine al rapporto tra continuità (dei rapporti posti in essere) e discontinuità delle maggioranze al Governo. Dove finisca il diritto di chi è stato chiamato a governare ad attuare fino in fondo il proprio programma e dove cominci il dovere di assicurare, alle amministrazioni, un minimo di continuità e, ai terzi, il rispetto degli affidamenti ingenerati, è cosa tutta da approfondire e che costituisce un nuovo ambito di applicazione del principio della buona fede». Aggiunge, inoltre, che (470) «alla luce del vetusto - ma sempre verde - principio 'a ciascuno il suo' una rete di relazioni giuridiche sprovvista di meccanismi sanzionatori in senso lato e, soprattutto, non conformata al principio di responsabilità presenta forse caratteristiche di più elevata elasticità, ma non risulta impegnativa in quanto tale, oppure [...] la vincolatività delle scelte che sono il frutto della codeterminazione è rimessa al prudente, e variabile, apprezzamento dei soggetti che hanno partecipato alla concertazione, senza che, tuttavia, i possibili comportamenti inerziali, elusivi o di reale inadempimento possano essere effettivamente contrastati sul piano strettamente giuridico. Il processo è bidirezionale, e a senso alternato di marcia: parte dalla Politica e alla Politica può molto celermente riapprovare, senza che nel mezzo si sia necessariamente formato alcunché di rilevante dal punto di vista del diritto».

<sup>648</sup> Problematica, questa, che oggi tende a fuoriuscire - come si è anticipato - dai canoni classici, nel senso che al filone tradizionale si sovrappongono le tecniche della perequazione e compensazione. Per «perequazione», si intende «[...] un metodo di pianificazione e di attuazione della pianificazione, del quale l'«equa» distribuzione dei valori e degli oneri generati dalla pianificazione dovrebbe essere presupposto e

funzioni di governo del territorio e iniziativa economica privata, nonché le dinamiche relative allo sviluppo socio-economico dei sistemi territoriali e, dunque, il rapporto tra i centri di imputazione delle politiche pubbliche, generali e settoriali, ad incidenza territoriale e la «società» nel suo complesso.

Di recente, per esempio, si è proposta una lettura costituzionalmente orientata di una tale relazione che fa leva sul principio di sussidiarietà (orizzontale): in questo modo, infatti, si è potuto distinguere tra ipotesi di sussidiarietà in senso «forte» e ipotesi di sussidiarietà in senso «debole»<sup>649</sup>.

Le prime sarebbero caratterizzate dalla possibilità di rendere solo eventuale l'intervento dei pubblici poteri. Questa forma di sussidiarietà, però, «[...] si è imposta, e non senza contrasti, solo nella submateria dell'edilizia, e si può estrinsecare, al limite, nella autonoma redazione e realizzazione dei c.d. progetti planovolumetrici' che integrano e completano le previsioni urbanistiche contenute nei piani urbanistici attuativi di iniziativa pubblica o privata». La seconda, invece, avrebbe un maggiore rilievo applicativo, trattandosi di una forma di sussidiarietà che

---

obiettivo, e, unitamente all'integrazione funzionale, l'elemento in qualche modo caratterizzante»: così L. PISCITELLI, *Perequazione e integrazione fra le zone*, in E. FERRARI, (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 165. Sulle modalità di attuazione, sui profili strutturali e funzionali della perequazione, si cfr. L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 134 ss.; inoltre, sulla relazione tra tecniche perequative e società di trasformazione urbana, si v. A. CONTIERI, *Le società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di perequazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, II, 187 ss. In giurisprudenza, si v. Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 22 ottobre 2005, n. 1043, in *iuav.it/diritto-governo-territorio*; Tar Campania, Salerno, sez. I, 7 agosto 2003, n. 844, *ivi*; mentre sulla relazione tra tecnica dello zoning e perequazione, Tar Lombardia, Brescia, 20 novembre 2001, n. 1000, in *Riv. giur. edil.*, 2002, I, 496 ss. «L'istituto della compensazione risponde ad esigenze affini a quelle della perequazione, ma opera in modo diverso: esso presuppone che, in previsione di una lesione del diritto proprietario, sia possibile 'compensare' tale lesione. Per esempio, prevedendo di acquisire delle aree, appartenenti a privati, da destinare a verde pubblico, l'amministrazione non procede ad esproprio, ma adotta soluzioni alternative, come quella di garantire, ai proprietari dei terreni non più edificabili, la medesima cubatura su di un'area diversa da quella originaria»: in questi termini, L. CASINI, *op. ult. cit.*, 141. Sul punto, si cfr. anche G. CIAGLIA, *Della 'compensazione urbanistica' ovvero di come rivoluzionare l'urbanistica senza che nessuno se ne accorga*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 446 ss. In giurisprudenza, si v. invece la pronuncia del Tar Lazio, Roma, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, in *giustizia-amministrativa.it*, sulle misure di compensazione previste in sede di variante generale al piano regolatore generale adotta dal comune di Roma nel 1997. Sull'utilizzo delle tecniche perequative e compensative nell'ambito del piano regolatore del comune di Roma, si rimanda alle considerazioni svolte da L. CASINI, *Amministrazione e territorio (par. 2.3.)*, in L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, cit., in corso di pubblicazione, secondo cui «tra i dati più rilevanti, vi è il fatto che l'insieme di tali meccanismi crea un sistema di domanda e offerta particolarmente complesso. La prima è costituita dalle capacità edificatorie da localizzare, derivanti dai nuovi interventi, dalle compensazioni urbanistiche, dalle cessioni compensative e dagli incentivi urbanistici o anche in alcune ipotesi di contributo straordinario. L'offerta è data, invece, oltre che dagli ambiti all'interno dei programmi integrati, dai cd. *ambiti di compensazione*. Questi ultimi si pongono, dunque, quale vero e proprio contenitore entro cui far 'atterrare' le capacità edificatorie da localizzare. Sebbene il nuovo prg operi in un quadro di 'silenzio' legislativo, pare non esservi alcun incertezza sulla legittimità dei criteri di perequazione *in* concepiti, posto che essi si fondano sul consenso del privato e sono volti ad ampliarne le garanzie. In aggiunta, l'uso di strumenti volti a prevedere riserve generalizzate di aree e di edificabilità a favore del comune, messa in dubbio dalla giurisprudenza, trova ora copertura legislativa a seguito delle previsioni dettate dalla legge finanziaria per il 2008», ovvero l'articolo 1, commi 258 e 259, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Dello stesso a., si legga anche ID., *Perequazioni e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *iuav.it/diritto-governo-territorio*.

<sup>649</sup> In questo senso, M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., 91 ss.

si avvicina molto «[...] al partenariato pubblico-privato [...]»<sup>650</sup>.

Al di là delle implicazioni di natura concettuale ed applicativa, ciò che importa evidenziare dell'impostazione cui si è testé fatto cenno è, soprattutto, l'accento posto sulla rilevanza delle molteplici formule di partenariato pubblico-privato rinvenibili nell'ambito del diritto del governo del territorio, in generale, e nella disciplina giuridica dell'urbanistica, in particolare<sup>651</sup>.

Il dato, però, proprio perché rilevante, non va mitizzato. Un conto, infatti, è il numero delle figure e dei modelli di partenariato previsti, ammessi o anche solo potenzialmente ammissibili, segno inequivocabile della progressiva maturazione dell'ordinamento relativamente all'utilità di tali strumenti in vista (anche) del superamento di alcune delle maggiori criticità del sistema giuridico di disciplina del territorio. Un altro conto, invece, è l'effettiva e generalizzata percorribilità di una tale soluzione.

Anche in questo caso, infatti, si ripropongono i medesimi problemi già evidenziati, in termini più generali, con riguardo alla difficoltà di seguire la via negoziale all'atto di governare il territorio in funzione di sviluppo socio-economico. Qui, addirittura, gli inconvenienti sono amplificati dalla necessità di porre le condizioni per un dialogo costruttivo tra soggetti che non solo ripetono natura e caratteri differenti (pubblici e privati), ma soprattutto rispondono a logiche virtualmente divergenti (perseguimento dell'interesse pubblico per gli uni, massimizzazione dei profitti o, comunque, degli utili per gli altri): il che - si badi -

---

<sup>650</sup> Così M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., rispettivamente, 155 e 121, secondo cui, in particolare, (121) «in materia urbanistica sembrano potersi riscontrare indici che consentono di individuare un concetto di sussidiarietà 'debole': a) nei c.d. programmi complessi, dove il privato svolge un ruolo che rimane però meramente propositivo; nella disciplina della c.d. urbanistica consensuale o negoziata, laddove non pare applicabile l'istituto del silenzio accoglimento ed è prevista la possibilità dell'uso del potere di autotutela della pubblica amministrazione; nella mancata partecipazione - almeno formale - agli accordi di programma urbanistici (salvo le eccezioni di alcune leggi regionali [...]); nell'imputazione di tutti i piani della c.d. urbanistica negoziata, alle sole pubbliche amministrazioni e non al privato, il quale è soddisfatto dalla 'convenzione', che tuttavia non sostituisce il piano urbanistico; b) negli stessi programmi o 'piani 'generali', laddove la vera incidenza dei forti gruppi di interesse imprenditoriale rimane nella sfera 'politica' della informalità (ma vedi art. 18, legge reg. Emilia-Romagna n. 20/2000). Sicuramente questi gruppi concorrono 'lobbisticamente' alla produzione delle decisioni pianificatorie generali, benché l'imputazione dei singoli atti della procedura e del provvedimento finale sia della sola pubblica amministrazione».

<sup>651</sup> E' appena il caso di segnalare, peraltro, come, anche a fronte di una nozione fatalmente lata, forme di partenariato pubblico-privato possano essere identificate sia nell'ambito dell'urbanistica per piani che in quella per progetti. Con riferimento al primo versante, per esempio, senza ricorrere per l'ennesima volta al caso delle convenzioni di lottizzazione, si pensi a quanto dispone l'articolo 18, comma 4, della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, secondo cui «gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi. La scelta di pianificazione definita con l'accordo deve essere motivata [...]. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con la delibera di adozione dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato». In tema, si v. lo scritto di M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 539 ss. In termini ancora più generali, si v. G. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, cit., 143 ss.; nonché, A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, cit., 1305 ss.

non si traduce affatto in un moto di ontologica contrapposizione, quasi che l'affermazione dell'uno determini l'ineluttabile estinzione dell'altro<sup>652</sup>. Al contrario, forme di possibile coesistenza sono assolutamente possibili, come tali viste con reiterato favore dall'ordinamento e, dunque, certamente auspicabili<sup>653</sup>.

Il problema, semmai, risiede nel fatto che la realizzazione di specifiche ipotesi di partenariato, nel quadro dell'urbanistica per progetti, si fonda non solo su un consenso generalizzato relativo alle opzioni di fondo del programma degli interventi<sup>654</sup>, ma anche su una pluralità di atti di consenso specificatamente resi da

---

<sup>652</sup> In proposito, il giudice amministrativo di secondo grado, relativamente ad una vicenda che ha interessato l'adozione e l'approvazione di un programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale (Piruea) di cui alla legge regionale Veneto n. 23/1999, ha rilevato come «[...] non può prescindersi dalla considerazione delle peculiari caratteristiche del piruea, quali emergono dalle disposizioni della legge regionale n. 23/1999 innanzi citate, nonché dallo stesso articolo 16 legge regionale 176/1992, che delinea il *genus* dei programmi integrati di intervento cui detto strumento è riconducibile; da tale coacervo normativo emerge che qualità essenziale del piruea, come di tutti i programmi integrati, è l'estrema flessibilità e duttilità, essendo connaturato ad esso il coesistere di una pluralità di funzioni, che possono andare dal recupero di immobili fatiscenti alla riqualificazione urbana di aree degradate, dall'arricchimento delle urbanizzazioni in aree di recente edificazione al perseguimento di obiettivi 'sociali'. Quando poi gli interventi, come previsto dalle norme citate, si attuino attraverso il concorso di risorse pubbliche e private, è chiaro che a questa già ampia varietà di finalità si aggiungeranno anche obiettivi privatistici e *lato sensu* speculativi: non sarà la presenza di questi ultimi, evidentemente, a escludere *ex se* che il programma sia comunque finalizzato a scopi pubblicistici del tipo sopra indicato, dovendo tale valutazione operarsi sulla base della considerazione dell'equilibrio complessivo tra i risultati conseguiti (né, del resto, può ipotizzarsi che soggetti privati siano disposti a investire le proprie risorse 'a fondo perduto', senza prevedere un qualche ritorno di carattere economico quale contropartita del proprio contributo al conseguimento di finalità di pubblico interesse). Ciò induce a prendere *cum grano salis* una delle asserzioni su cui si fonda l'intero *iter* argomentativo del giudice di primo grado: e cioè che sarebbe insito nella natura stessa del piruea che le eventuali nuove edificazioni in esso previste debbano restare comunque minoritarie e marginali rispetto agli interventi di recupero e riqualificazione. In realtà, alla luce di quanto sopra detto, non è sulla base di un rapporto meramente quantitativo che può valutarsi la rispondenza o meno all'interesse pubblico della scelta di ricorrere al piruea, dovendo piuttosto considerarsi se gli interventi di nuova edificazione (maggioritari o minoritari che siano) siano funzionali agli obiettivi generali di carattere pubblico di cui si è detto; d'altra parte, le norme di legge che si sono citate nulla prevedono in ordine a un rapporto quantitativo tra recupero dell'esistente e nuove edificazioni, limitandosi a richiedere che queste ultime si inseriscano comunque in un più ampio recupero del patrimonio edilizio o del tessuto urbanistico (art. 3, comma 3, legge regionale n. 23/1999)»: così Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2985, in *pausanias.it*, di riforma della sentenza del Tar Veneto, sez. I, 10 maggio 2007, n. 1597, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>653</sup> Del resto, con riferimento alla vicenda richiamata *ut supra* che prevedeva la possibilità di realizzare nell'ambito del Piruea, un certo numero di alloggi da destinare ad edilizia agevolata, è ancora il giudice amministrativo di secondo grado a rilevare - nella sentenza appena citata, Cons. Stato, n. 2985/2008, cit. - che «[...] la stessa realizzazione di nr. 36 alloggi da locare a canone agevolato, al centro delle contestazioni degli originari ricorrenti, non obbedisce a una logica puramente speculativa, risultando *per tabulas* che tali alloggi, previa cessione al comune per un periodo di 15 anni, serviranno per fornire un'abitazione a soggetti svantaggiati (anziani, disabili, etc.), in tal modo realizzando anch'essi - sia pure nell'ambito di un'operazione destinata ad assicurare ai soggetti proponenti un ritorno economico - un intento in senso lato 'sociale'. Ed è appena il caso di sottolineare che gli originari ricorrenti, mentre si dilungano nel dimostrare l'inesistenza nel territorio di Padova di una generale emergenza abitativa, non smentiscono la specifica e puntuale necessità, discendente da elementari dati connessi all'andamento demografico della popolazione, di assicurare un alloggio ai predetti soggetti svantaggiati, rimasti soli e bisognosi di assistenza».

<sup>654</sup> In proposito, di «[...] crisi del principio di autorità, [...] consenso come legittimazione del potere, [...] concertazione come metodo costante di relazioni e risoluzione dei conflitti tra istituzioni, parti sociali, poteri pubblici e gruppi di interessi privati» parla espressamente A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, cit., 15 s.

soggetti pubblici e privati. Atti che presuppongono, evidentemente, una determinazione positiva in ordine alla reciproca soddisfazione degli interessi di cui gli stessi sono singolarmente e necessariamente portatori.

Come si può facilmente immaginare, però, tutto ciò non può che porsi al termine di un complesso ed articolato *iter* negoziale, di cui non sono vaticinabili preventivamente né l'esito, né - molto spesso - la durata effettiva<sup>655</sup>.

L'effetto complessivo che ne deriva è paradossale. Istituti e strumenti improntati alla massima flessibilità e concepiti con l'obiettivo primario di «avvicinare», sia sul piano spaziale che su quello temporale, le politiche pubbliche di governo del territorio - realizzate per il tramite della disciplina urbanistica - alla dimensione ed alla consistenza «reale» delle dinamiche socio-economiche rischiano di tramutarsi in ulteriori fattori di «separazione», avvitando nel gioco delle reciproche diffidenze ed ostilità tra gli attori pubblici e quelli privati<sup>656</sup>.

---

<sup>655</sup> Significative, da questo punto di vista, sono le pronunce Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, nn. 4303 e 4304, in *ambiente diritto.it*, concernenti l'attuazione del piano di recupero tramite accordi programma. Secondo il collegio, infatti, «le clausole di adempimento in relazione alle quali si invoca la perdita di efficacia del programma di recupero sono contenute nell'accordo di programma fra la regione Puglia ed il comune di Barletta avvalendosi dell'art. 27 della legge n. 142/1990, poi tradotto nell'art. 34 del t.u. n. 267/2000, per l'attuazione di opere di urbanizzazione, finanziate con fondi pubblici, nonché di interventi di edilizia residenziale sovvenzionata, convenzionata, commerciale e direzionale con fondi privati. Il perseguimento dell'interesse pubblico inerente al recupero urbano attraverso il concorso di risorse sia pubbliche che private si realizza nella specie non attraverso l'adozione di singoli provvedimenti autoritativi da parte delle amministrazioni che hanno attribuzione nella materia, ma avvalendosi dello strumento dell'accordo di programma, cui fa espresso richiamo l'articolo 11, comma 4, della legge n. 493/1993. L'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 riconduce, inoltre, all'accordo di programma approvato dal presidente della Regione gli effetti propri dell'intesa prevista dall'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977 quanto alla variazione degli strumenti urbanistici. Si versa, quindi, a fronte di uno strumento negoziale che, nell'individuare reciproci obblighi degli enti interessati, sostituisce le fattispecie provvedimentali ordinariamente indirizzate alla cura degli interessi pubblici coinvolti. In tale ipotesi, [...] trovano applicazione i principi enunciati dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 241/1990 che prevedono l'applicazione degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento dei 'principi del codice civile in materia di obbligazioni in quanto compatibili'. Ciò posto le clausole dell'accordo di programma sui termini di inizio dei lavori, pena l'effetto risolutivo dell'accordo stesso - cui fa richiamo lo stesso atto di approvazione regionale n. 338/2004 - non operano con effetto di automatismo, ma richiedono, secondo la regola dettata dall'art. 1456, comma 2, cod. civ., che l'altra parte interessata manifesti l'intendimento di avvalersene. Tale conclusione - che esclude ogni effetto risolutorio al mero decorso del tempo assegnato per l'inizio dei lavori - appare del resto conforme al perseguimento dell'interesse pubblico al recupero urbanistico poiché, in presenza di termini indubbiamente sollecitatori dell'esecuzione di opere cui concorre il finanziamento pubblico, *rimette alla prudente valutazione dell'organo che ha concorso alla stipula dell'accordo di programma l'opportunità di porre o meno termine all'attuazione del p.r.u.*» (corsivo mio).

<sup>656</sup> Del resto, non pare casuale che, allargando lo sguardo a profili di carattere e portata più generali, l'ordinamento si stia muovendo nel senso di promuovere l'istituzionalizzazione, quasi la codificazione, di pratiche invalse nella prassi e dirette, per quanto possibile, a costruire le condizioni per l'esercizio del potere in forma consensuale. Contorni paradigmatici di una tale tendenza assume, per esempio, quanto disposto dall'articolo 11, comma 1 *bis*, della legge n. 241/1990, come modificata dalla legge n. 15/2005, secondo cui «al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati». Sul punto, M. DUGATO, *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 1, 170 s. In generale, sulle modifiche apportate nel 2005 dall'articolo 11 della legge n. 241/1990, si v. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, 99 ss.



A rendere ancora più intricato il quadro sommariamente descritto, contribuisce, poi, la questione relativa agli ostacoli - intrinseci ed estrinseci - che incontra il decisore pubblico nel momento in cui opta per la soluzione negoziale. Profilo, questo, che inevitabilmente involge tematiche più generali e, sotto molti aspetti, ormai classiche della scienza gius-pubblicistica, quali per esempio: i confini del potere discrezionale<sup>657</sup>; la negoziabilità del potere rispetto agli interessi pubblici, primario e secondari, funzionalmente perseguiti dall'amministrazione procedente (*rectius*, promotrice) e dalle altre amministrazioni a vario titolo coinvolte nei processi di governo consensuale del territorio; la relazione - mai come in questo caso - tendenzialmente osmotica tra il livello politico e quello amministrativo e la continua tensione con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento; la natura giuridica ed il titolo di legittimazione della vasta congerie di modelli convenzionali attivabili<sup>658</sup>, nel quadro della disciplina urbanistica per progetti, sia in sede nazionale che in sede regionale; l'oggetto delle singole fattispecie consensuali ed i vincoli per le parti nella loro definizione<sup>659</sup>; nonché, ancora più a monte, la partecipazione attiva e fattiva dei soggetti privati nella fase della definizione delle opzioni più rilevanti di

---

<sup>657</sup> Problematica, questa, cui non è possibile accennare, in questa sede, neppure per brevi rimandi. Per il versante «urbanistico», sebbene con specifico riferimento all'urbanistica per piani, si v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., XI s. (intr.), per il quale «il concetto di discrezionalità amministrativa offre [...] una delle principali chiavi di accesso allo studio dell'equilibrio degli interessi nel governo del territorio. Se, infatti, la discrezionalità 'consta di una ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario', in cui gli interessi gli interessi secondari sono pubblici, collettivi e privati e l'interesse primario è sempre un interesse pubblico, l'urbanistica costituisce l'ipotesi in cui tale 'ponderazione comparativa' raggiunge forse il più alto livello di complessità, in quanto l'interesse primario ammette una infinita varietà di scelte di attuazione [...]». In argomento, anche L. MAROTTA, *Pianificazione e discrezionalità amministrativa*, cit., *passim*. In termini, più generali, comunque, è implicito il rinvio agli studi di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 49 s.; ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 1950, 97 ss.; ID., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, *passim* (ora anche in *Scritti*, I, cit., 387 ss.).

<sup>658</sup> Si pensi, per esempio, ai consorzi di urbanizzazione, non a caso richiamati da F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., *passim*, quali esempi della progressiva «sostituzione della regola pubblica».

<sup>659</sup> Con riguardo agli accordi *ex* articolo 11 della legge n. 241/1990, cui sembrano riconducibili una parte delle singole fattispecie consensuali rilevanti sul piano dell'urbanistica per progetti, per esempio, M. DUGATO, *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, cit., 155 ss., osserva come (163) «[...] quale ne sia la qualificazione per espressa volontà del legislatore, i principi e le regole che governano gli accordi sono di due generi, pubblici e privati, è ragionevole ritenere che esistano dei limiti all'oggetto derivanti dal diritto pubblico e dei limiti derivanti dal diritto privato. [...] Essi, da un lato, attengono al potere, integrandolo, definendone contenuti concreti di espressione o veicolandolo; dall'altro, fanno del potere il proprio oggetto». Aggiunge, inoltre, come un altro limite (166 s.) «[...] attiene poi alla funzione di indirizzo del principio di legalità. [...] la funzionalizzazione attiene invece più precisamente al procedimento ed al potere al cui esercizio il procedimento è diretto. Se è il potere ad essere funzionalizzato e l'accordo ha ad oggetto il potere, i fini costituiscono parte dell'oggetto dell'accordo. Se i fini concretamente perseguiti dall'accordo si riveleranno in distonia rispetto a quelli previsti dalla legge per il potere che l'accordo negozia, l'accordo dovrà ritenersi illecito e l'accordo nullo». Sottolinea, peraltro, come (168) «vi sono poi limiti di ordine generale che discendono da limiti apparentemente speciali o da norme settoriali. E' quanto avviene, ad esempio, con riferimento all'art. 12, comma 6, d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 [...]», relativo al procedimento, di notevole impatto territoriale, volto all'emanazione dell'autorizzazione unica regionale all'apertura di impianti di biomasse per la produzione di energia elettrica.

governo del territorio<sup>660</sup>.

Tutto ciò, anche alle luce dei molti problemi di ordine concettuale che vengono in rilievo, è fonte, sul piano applicativo, di un notevole grado di incertezza per gli operatori, i quali si trovano nella condizione di doversi confrontare su un terreno reso friabile, tra l'altro, dalla vaghezza del dato normativo. Incertezza che, alimentando esponenzialmente le possibili occasioni di conflitto, si tramuta in un ulteriore deterrente in vista della realizzazione di forme di partenariato pubblico-privato nel governo del territorio<sup>661</sup>.

Ciò detto, a parziale e provvisoria conclusione dell'analisi condotta con riguardo ad alcune delle principali figure giuridiche dell'urbanistica per progetti, rimane lo spazio per svolgere una breve annotazione.

Nell'ambito del governo del territorio, pur se fortemente interconnesse, collaborazione istituzionale e partenariato pubblico-privato non rispondono solo a presupposti e logiche parzialmente diverse - come pure pare ovvio - ma (soprattutto) sembrano muovere lungo percorsi funzionali differenti.

La collaborazione (e cooperazione) istituzionale, infatti, può ormai considerarsi un tratto effettivamente informante dell'intero sistema amministrativo di governo del territorio<sup>662</sup>, «quasi» ne costituisca un elemento giuridicamente necessario, tenuto conto della complessità policentrica che ne connota, innanzitutto, la configurazione organizzativa<sup>663</sup>. Il che rende sempre più spesso obbligata la via del ricorso a forme

---

<sup>660</sup> Su cui si rimanda a quanto evidenziato *supra* cap. III, § 4.

<sup>661</sup> Si consideri, per esempio, quanto osserva M. DUGATO, *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, cit., 172, a proposito delle modifiche apportate dalla legge n. 15/2005 allo schema generale disegnato dall'articolo 11 della legge n. 241/1990. Secondo tale a., infatti, «[...] le riforme dell'agire amministrativo negoziale o consensuale [...] appaiono talvolta non del tutto consapevoli degli effetti complessivi e di sistema di singoli interventi, apparentemente marginali. L'originaria formulazione dell'art. 11 aveva alimentato dubbi ed incertezze sia con riferimento alla natura degli accordi, sia con riferimento alla nozione di 'compatibilità' dei principi civilistici applicabili. Mi pare indubbio che la modifica dell'art. 11 [...] ne abbia generato dei nuovi. [...] Gli incontri preliminari alla stipulazione dell'accordo possono (o debbono essere considerati alla stregua di trattative precontrattuali? Sono loro applicabili i principi generali che assistono le trattative precontrattuali e che sanzionano i comportamenti scorretti?». Evidenza, inoltre, come via sia un aspetto ancora più generale da tenere ben presente che «[...] riguarda l'ibridazione del diritto che regola l'azione amministrativa. Non v'è dubbio che le due sponde dell'attività autoritativa e dell'attività di diritto privato dell'amministrazione siano oggi divise non in modo netto, ma da una zona grigia di attività disciplinate da un diritto anfibio, variamente composito [...]. L'ibridazione ha però un costo. Se è vero che la genesi della combinazione origina da nobili intenzioni (minore invasività dell'attività pubblica, adeguatezza dei controlli, celerità ed efficienza, tutela della par condicio), è anche vero che è spesso mancata adeguata coscienza degli effetti della combinazione di due ambiti contraddistinti da principi inconciliabili più che differenti, che ha condotto a risultati opposti a quelli perseguiti. E' difficile conciliare consenso e imperio, equivalenza degli interessi e prevalenza del fine pubblico». Su tali aspetti, tra gli altri, si cfr. anche F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla l. n. 15/2005*, in *Dir. e proc. amm.*, 2007, 247 ss. spec. 254 s.

<sup>662</sup> Del resto, già la legge n. 1150/1942 e, soprattutto, la prassi che ne è seguita prevedeva forme e strumenti diretti a favorire la collaborazione e la concertazione istituzionale.

<sup>663</sup> Molteplici esempi di ciò, d'altronde, sono rinvenibili nella stessa giurisprudenza costituzionale: per quanto riguarda la difesa del suolo e, segnatamente, i piani di bacino, si cfr. Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 85; sulla tutela dell'ambiente, *ex plurimus*, si v. Corte cost. nn. 282 e 536/2002; sul paesaggio, rinviando, per la giurisprudenza costituzionale più recente, a quanto si dirà *infra* § 4., si cfr. Corte cost., 18 ottobre 1996, n. 341; nonché Corte cost. 7 novembre 1996, n. 341.

di coordinamento infrastrutturale.

Viceversa, la dialettica ed il partenariato pubblico-privato, nell'ambito della disciplina giuridica dell'urbanistica per progetti, assumono contorni tanto sfuggenti e non «doverosi» sul piano giuridico, quanto, per così dire, «fattualmente» necessari. Necessità che, per le ragioni anzidette, sembra derivare essenzialmente da due ordini di fattori: per un verso, il *deficit* di rappresentatività e legittimazione del complesso politico-amministrativo che induce a concertare e condividere - *in primis*, con le collettività ed i gruppi di pressione coinvolti dai processi di trasformazione del territorio - le scelte di politica territoriale ed urbana; per altro verso, l'esigenza di reperire risorse economico-finanziarie. A parziale differenza di quanto avviene, invece, in un ambito affine come quello delle opere e dei lavori pubblici, dove più marcato sembra essere il ruolo riconosciuto ai soggetti portatori di elevata qualificazione professionale e specifico *know how*<sup>664</sup>.

Il panorama complessivo che emerge non fa altro che avvalorare ulteriormente l'idea che gli strumenti dell'urbanistica per progetti ed, in particolare, le figure positive di partenariato introdotte a partire dai primi anni Novanta, siano effettivamente soluzioni ottimali per coniugare politiche di assetto territoriale e sviluppo socio-economico, in uno scenario più generale segnato dall'affiorare delle dinamiche competitive tra sistemi nazionali e, soprattutto, locali. Da qui però a pensare che possano costituire una valida e solida alternativa al modello pianificatorio ce ne corre, dovendosi tener contemporaneamente conto delle molteplici criticità che presentano e delle numerose variabili da cui dipende la loro concreta attivazione<sup>665</sup>.

Si tratta, in altre parole, di strumenti che sembrano potersi solamente affiancare, al più sovrapporre, alle vie ordinarie degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, ma certamente non sostituire, se non in certi casi e a determinate condizioni, agli stessi.

Ciò che, come si vedrà, pare essere proprio la direzione verso cui si stanno muovendo diversi ordinamenti regionali.

---

<sup>664</sup> Si pensi, ad esempio, ad un istituto come il *project financing*, in ordine al quale, con riferimento alla posizione del soggetto proponente, si v. R. DI PACE, *La finanza di progetto*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti della pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 2007, I, 1029 ss.; nonché, S.M. SAMBRI, «Project financing». *La finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche*, in E. PICOZZA, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, Padova, Cedam, 2006, III, 119 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, si cfr. Tar Bari, sez. III, 18 maggio 2004, n. 2163; Tar Campania, sez. I, 22 marzo 2005, n. 468.

<sup>665</sup> Non ultima, l'intervento di soggetti «finanziatori» in grado di mettere immediatamente a disposizione la «liquidità» necessaria e, dunque, di sostenere i costi altissimi del complesso degli interventi. Evenienza, questa che, di fronte all'attuale situazione di crisi strutturale del sistema finanziario, non può «più» essere data per scontata. Paradigmatico di quanto si va dicendo, è proprio il caso del primo fondo chiuso italiano dedicato agli investimenti nelle infrastrutture (Fondo Italiano per le Infrastrutture), i cui soci sono la Cassa Depositi e Prestiti, Intesa-Sanpaolo, Unicredit, *Lehman Brothers* con quote del 14,3%; Cariplo, Mps, CRT, con quote del 5,7%; la cassa dei Geometri con un 2,9%; le fondazioni di Bologna, Cuneo, Forlì e Padova e Rovigo all'1,4% e la cui *mission* è quella di favorire lo sviluppo di iniziative in campo infrastrutturale, offrendo alle amministrazioni strumenti finanziari più flessibili ed efficaci. La compagine societaria, infatti, riflette condizioni di mercato profondamente differenti rispetto a quelle nelle quali ci «troviamo» oggi.

## CAPITOLO QUINTO

### IL DIRITTO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO TRA ASSETTI TERRITORIALI E SVILUPPO ECONOMICO: LE LINEE EVOLUTIVE DELL'ORDINAMENTO TRA DIFFERENZIAZIONE, FLESSIBILITÀ ED ESIGENZE DI COMPETITIVITÀ

SOMMARIO: 1. Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali, esigenze di competitività e sviluppo economico: le linee evolutive dell'ordinamento tra innovazioni e continuità. - 2. I soggetti e le funzioni: la differenziazione come paradigma. - 3. Gli strumenti: il recupero della dimensione programmatica e la ricerca della flessibilità. - 4. Il diritto del governo del territorio e lo sviluppo economico tra ambiguità ed insufficienze. Alcune considerazioni a mo' di conclusione.

1. *Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali, esigenze di competitività e sviluppo economico: le linee evolutive dell'ordinamento tra innovazioni e continuità*

In una recente indagine condotta con specifico riferimento alla relazione tra il sistema amministrativo italiano ed il territorio, si è preso atto dell'impossibilità di «[...] ricostruire in modo completo il sistema delle pubbliche amministrazioni che trovano nel territorio l'oggetto dell'attività da esse svolta». Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che «il territorio riguarda 'virtualmente ogni interesse umano' e si caratterizza [...] per la compresenza di molteplici interessi pubblici e privati che determinano l'esercizio di numerose funzioni amministrative»<sup>666</sup>.

Di questa sostanziale «impossibilità» si è dato più volte conto nel corso della trattazione e, in particolare, allorché si è evidenziata la portata meramente descrittiva della nozione di governo degli assetti territoriali, sulla falsariga di quanto, in vigore del regime costituzionale antecedente alla riforma del 2001, si asseriva a proposito del concetto di governo del territorio al quale, per l'appunto, si riconosceva una valenza meramente «esistenziale», «ricostruibile solamente *ex post*»<sup>667</sup>.

Come si è visto, l'introduzione della locuzione governo del territorio nel testo dell'articolo 117 del dettato costituzionale non ha certamente contribuito ad agevolare la ricostruzione della cornice concettuale di riferimento.

Anzi, per certi versi, sembra averla addirittura complicata. L'interprete, infatti, si trova nella disagiata posizione di dover svolgere una duplice operazione ermeneutica. Da un lato, costretto nei limiti angusti dei titoli competenziali

---

<sup>666</sup> Così L. CASINI, *Amministrazione e territorio*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, cit., in corso di pubblicazione. Questo capitolo, curato da Lorenzo Casini (autore dei §§ 1., 2.3. e 5.), è il risultato del lavoro condotto da un gruppo di ricerca composto da Bernardo Argiolas (autore dei §§ 4., 4.1. e 4.2.), Claudio Calopoli (§ 4.3.), Cinzia Carmosino (§ 3.1.), Giuseppe Ciccarelli, Carlo Mazzei e Tommaso Bonetti (autore dei §§ 2., 2.1., 2.2., 2.4., 3., 3.2. e 3.3.), cui sia consentito il rinvio.

<sup>667</sup> In questo senso, G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 5. Per approfondimenti, si v. *supra* cap. I, § 1.1. e cap. II, § 2.

costituzionalmente predeterminati, deve continuamente preoccuparsi di delimitare, spesso attraverso un'opera certosina, l'ambito di operatività della materia «governo del territorio» rispetto a quello di materie affini, assegnandoli contemporaneamente contenuto sostanziale<sup>668</sup>. Dall'altro, anche facendo tesoro dell'insegnamento della Corte costituzionale, non può che riconoscere la non coincidenza, la mancata corrispondenza, tra le espressioni «governo del territorio» ed «urbanistica ed edilizia», da intendere - per ciò solo - come parti, ancorché fondamentali, del tutto.

Sulla base di tali acquisizioni, si è potuto evidenziare come la nozione di governo del territorio traccimi in quella di «politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa»; con l'ulteriore conseguenza che la disciplina urbanistica - sia essa per piani o per progetti - tende ad assumere contorni affatto strumentali rispetto al tenore delle scelte rilevanti in ordine all'assetto territoriale. Scelte che - è appena il caso di rammentare - non rispondono solo a logiche relative all'organizzazione ordinata dello spazio disponibile, ma dipendono da valutazioni, anche temporali, di più ampio spettro che involgono direttamente le attese, i bisogni e, dunque, gli interessi di natura sociale, economica ed ambientale di cui sono portatori - cumulativamente o alternativamente - i singoli, i gruppi, gli attori pubblici e privati e, finanche, le comunità nel loro insieme afferenti ad una determinata realtà territoriale.

In una siffatta accezione di governo del territorio sono manifeste le affinità, le similitudini e le analogie con l'immaginario giuridico proprio di altri ordinamenti europei ed, in particolare, di quello francese, dove si ricorre abitualmente al concetto di *aménagement du territoire*<sup>669</sup>.

Al contempo, però, si è anche sottolineato il rischio, implicito in un siffatto approccio alla problematica in oggetto, di confondere o comunque di sovrapporre profili e ambiti che, per quanto parzialmente coincidenti, sono e vanno tenuti ben distinti. Un cosa, infatti, è il governo del territorio inteso come «politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa»: nozione, questa, più o meno riconducibile alla formula gianniniana di «politica degli usi ordinati del territorio». Altra cosa, invece, sono le politiche territoriali in senso ampio ed a vario titolo promosse, in particolare, dai vari soggetti pubblici preposti al «governo territoriale»,

---

<sup>668</sup> Non è casuale, del resto, che la stessa Corte costituzionale si sia resa conto del rischio implicito nel passaggio dall'urbanistica al governo del territorio, al punto da farsi immediatamente carico dell'esigenza di evitare che la nuova locuzione, frutto di una opzione non meramente linguistica, si trasformi in una «scatola vuota»: si cfr., rispettivamente, Corte cost. nn. 303/2003 e 196/2004.

<sup>669</sup> In tema, si cfr. F. PRIET, *La relazione tra urbanistica e governo del territorio in Francia*, in E. FERRARI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 22 ss.; nonché, J.L. BODIGUEL, J. FIALAIRE (a cura di), «Le renouveau de l'aménagement du territoire», Parigi, L'Harmattan, 2002; in precedenza Y. MADIOT, «Aménagement du territoire», Masson, 1993. Nell'ambito della dottrina gius-pubblicistica italiana, oltre a gli scritti di M. DUGATO, *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, cit., e di G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, cit., si cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., spec. 504 ss., pur se tale a., in senso parzialmente differente, utilizza lo schema concettuale francese come «leva» per distinguere tra il «governo del territorio» come materia attribuita alla potestà legislativa concorrente e l'«urbanistica», intesa come disciplina dei centri abitati, attribuita alla potestà legislativa esclusiva e residuale delle regioni a statuto ordinario.

ovvero le regioni, le province ed i comuni con, in una posizione apparentemente più defilata, lo Stato e l'Unione europea.

Solo la prima lettura, però, supera il vaglio di una lettura costituzionalmente orientata diretta ad attribuire senso compiuto, sia sul piano strutturale che sul piano funzionale, all'ambito materiale del governo del territorio.

La seconda, viceversa, sfugge ad un rigido inquadramento entro la griglia dei titoli competenziali di cui all'articolo 117 della Costituzione, traducendosi in un contenitore della vasta gamma delle azioni pubbliche che possono avere un qualche rilievo territoriale, anche indiretto o comunque non immediatamente percepibile sul piano giuridico. Paradigmatica di quanto si va dicendo è apparsa così la vicenda degli strumenti della programmazione negoziata. Strumenti che, lungi dal limitarsi a produrre effetti giuridici immediatamente rilevanti sul piano spaziale - o, meglio, urbanistico, stante l'assoluta, almeno in astratto, simmetria tra territorio e sistema pianificatorio -, si presentano come veicoli di politiche territoriali di più ampia portata che vanno, per fare solo alcuni esempi, dall'ausilio finanziario alle imprese alla leva occupazionale, passando per la rivitalizzazione delle aree depresse.

Nello scarto tra politiche territoriali in senso ampio e governo del territorio è possibile così identificare un ulteriore elemento differenziale che rende asimmetrica per difetto - insieme alla complessità normativa, organizzativa e procedimentale del «sistema» giuridico di disciplina del territorio - l'intima relazione che lega questo alla nozione di governo degli assetti territoriali.

L'impossibilità per il giurista pubblicista di ricostruire in termini unitari il rapporto tra le amministrazioni pubbliche ed il territorio, in altre parole, non è che la conseguenza di due fattori fortemente interdipendenti: da un lato, l'estrema varietà di interessi e, per questa via, di funzioni svolte e dunque di amministrazioni cui sono attribuiti compiti ad incidenza territoriale; dall'altro, il fatto che l'oggetto «territorio» non è di esclusiva pertinenza della materia del «governo del territorio».

In sintesi, semplificando al massimo i termini del discorso, si potrebbe dire che l'impossibilità di cui si discute dipende tanto dalla «polidimensionalità» dell'oggetto, quanto dall'assenza di un sistema (quantomeno) coordinato di governo politico-amministrativo del territorio unitariamente e positivamente inteso.

Il che non può che riversarsi sulla stessa idoneità del sistema amministrativo di governo del territorio, come pure degli istituti e strumenti attraverso cui si esercitano le relative funzioni, di promuovere con modalità sistemiche le condizioni per lo sviluppo socio-economico nelle singole realtà territoriali<sup>670</sup>. Sviluppo che, oggi forse ancora più di ieri, si è visto essere strettamente correlato all'implementazione del livello di competitività dei sistemi territoriali, quale effetto ulteriore dei processi di globalizzazione e dalle dinamiche di glocalizzazione economica degli scambi e del mercato<sup>671</sup>.

---

<sup>670</sup> Con specifico riferimento al tema dei trasporti, si v. le considerazioni svolte da F. GOBBO, *Infrastrutture e modalità in un'economia dei servizi*, cit., 3 ss.; nonché, L. SENN, *Trasporti e mobilità a servizio dello sviluppo economico*, *ivi*, 55 ss.

<sup>671</sup> Il che, mentre si scrive, non pare essere messo in discussione - anzi, sembrerebbe addirittura favorito - dalle crescenti difficoltà (anche se, forse, sarebbe più corretto parlare di vero e proprio *shock*) dei mercati

Ciò è emerso chiaramente dall'esame di taluni profili della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani, cui va senz'altro riconosciuto, tenendo conto di una serie di indici positivi non suscettibili di fraintendimento, un ruolo di assoluta centralità nell'ambito del diritto del governo del territorio, pur a fronte della novazione quantitativa e qualitativa che ne ha segnato la nozione e l'ambito applicativo.

A questa innegabile centralità di ordine positivo, tuttavia, non si collega una eguale ed effettiva capacità di corrispondere, nel tempo e nello spazio, alla dimensione ed alla repentina mutevolezza degli interessi territorialmente rilevanti e, dunque, di realizzare le condizioni per lo sviluppo socio-economico dei singoli sistemi territoriali<sup>672</sup>.

---

finanziari, pur costituendo, anche nella loro interconnessione con l'economia reale, uno dei tratti più vistosi dell'intero fenomeno. Uno dei tratti, cioè, che ha sicuramente caratterizzato con intensità crescente gli ultimi decenni, al punto che proprio il regime dei mercati finanziari è stato portato spesso ad esempio come sintomo ulteriore della crisi dello Stato e della legge (*rectius*, della regolazione pubblica della vita economica), nonché, in termini ancora differenti, dell'affermazione del «mercante» sul «principe». Del resto, come si è evidenziato in precedenza, i fenomeni di globalizzazione mal si prestano ad un inquadramento entro schemi unitari. Non è un caso, infatti, che della globalizzazione siano state date «[...] svariate definizioni, che a volta a volta mettono a fuoco gli aspetti fenomenici in cui essa si manifesta o le cause che li producono. [...]». La globalizzazione è dunque non solo globalizzazione dell'economia, ma anche diffusione di ciò è stata chiamata la 'pastorale moderna' [...], ossia una sorta di evangelizzazione planetaria al credo della modernità, al suo stile, ai suoi riti e alle sue istituzioni»: così M.R. FERRARESE, *Globalizzazione. 1. Aspetti istituzionali*, in *Enc. sc. soc.*, cit., IX, 2001, 156. Tanto più che è stata la stessa a. ad evidenziare che (156) «ciò che si va disegnando davanti ai nostri occhi è un orizzonte istituzionale assai più mobile e indefinito che nel passato. Via via che si espande la capacità delle forze economiche di agire in maniera transnazionale, superando limiti e confini di carattere nazionale, si configurano uno spazio e un tempo dell'economia che non si riconoscono nello spazio e nel tempo delle istituzioni tradizionali. E' nella sfida alle istituzioni tradizionali, soprattutto allo Stato e al suo diritto, specie nella loro versione europea continentale, che si può riconoscere una vera rivoluzione, una rivoluzione che chiude un periodo storico contrassegnato dalla centralità e dall'esclusività degli Stati, e apre una nuova fase, per così dire, di maggior complessità istituzionale. L'economia globalizzata è alla ricerca di istituzioni che siano temporalmente e spazialmente capaci di corrispondere alle sue esigenze o cerca di adattare quelle tradizionali alle proprie esigenze». Parole che, oggi che il pendolo della globalizzazione sembra procedere nella direzione opposta a quella a lungo indicata come la via maestra, potrebbero essere lette come una rinnovata richiesta di «pubblico», da realizzarsi però non solo con forme parzialmente inedite rispetto al passato, ma soprattutto tarate sull'effettiva dimensione, spaziale e temporale, degli interessi da soddisfare. Certo, in termini più strettamente economici, risuona sinistro quanto preconizzato alle soglie del nuovo millennio da R. DORE, *Globalizzazione. 2. Aspetti economici*, *ivi*, 179, in ordine alle possibili direzioni della globalizzazione dei processi economici. Secondo tale a., infatti, «all'inizio del nuovo secolo non vi sono dubbi sulla direzione verso cui premono le forze del mercato. I flussi di capitali che hanno causato il crollo dell'euro e gettato un'ombra sull'intero progetto europeo sarebbero irrefrenabili secondo i funzionari governativi americani (la cui cooperazione negli interventi in favore dell'euro sarebbe essenziale) 'a meno che e fino a che l'Europa non dimostri maggior impegno nel rivedere il suo mercato del lavoro restrittivo e i generosi sistemi di welfare che sono considerati una barriera alla crescita' [...]. La questione che si pone a questo punto è se sarà possibile una difesa contro queste pressioni, o se le forze, o se le forze di mercato (specialmente la crescente integrazione dei mercati finanziari) associate all'egemonia culturale americana ristruttureranno tutte le economie del mondo secondo lo stesso modello neoliberalista, come alcuni prevedono fiduciosi. La possibilità di un modello diverso è maggiore nell'Asia orientale, non da ultimo in quanto il divario culturale tra gli Stati Uniti e il Giappone, la Corea e la Cina è assai superiore a quello tra gli Stati Uniti e l'Europa. Molto dipenderà dal tasso di crescita, e dal conseguente peso nell'economia mondiale dalla Cina, un paese la cui popolazione è dieci volte quella del Giappone, trenta volte quella della Corea e quattro volte quella degli Stati Uniti».

<sup>672</sup> Come dimostra, oltre ogni ragionevole dubbio, la vicenda che ha recentemente portato all'approvazione definitiva del piano regolatore generale della città di Roma dopo quasi quindici anni

Come si è visto, infatti, il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica non si è dimostrato in grado di svolgere, se non parzialmente, il compito, in conseguenza dell'azione combinata di due elementi: da un lato, la sussistenza di una serie di fattori strutturali, più o meno connaturati al sistema pianificatorio per come si è venuto storicamente a configurare sul piano ordinamentale; dall'altro, la necessità di contemperarne i contenuti con forme di strutturazione di taluni interessi, spesso di rilievo costituzionale, qualificati come prevalenti sulla base di una valutazione legale tipica (gli interessi differenziati, ma anche, nel caso della valutazione ambientale strategica, l'interesse alla tutela dell'ambiente), ovvero con interessi naturalmente confliggenti, quali per esempio gli interessi dominicali. Tutto ciò, però, ne ha fortemente frenato, la valenza programmatica e, specialmente, la complessiva capacità di conduzione dei processi di uso e trasformazione dell'assetto territoriale di riferimento.

Lo stesso, seppur muovendo da presupposti differenti, sembra valere anche per gli strumenti dell'urbanistica per progetti, di cui non si sono potuti fare a meno di rilevare i molteplici profili di criticità manifestati nel soddisfare, in termini sistemici, le esigenze correlate al divenire delle dinamiche socio-economiche nell'ambito dei singoli sistemi territoriali.

Nondimeno, pur a fronte di uno «stato dell'arte» connotato da una certa immobilità e continuità di fondo, non si può tacere come l'ordinamento, soprattutto in sede regionale, stia percorrendo «sentieri» innovativi, in qualche caso addirittura sperimentali, allo scopo di provare a correggere talune delle maggiori criticità del sistema amministrativo di governo del territorio in vista - ricorrendo ad una formula di uso ormai comune nel lessico normativo di fonte statale e regionale - del raggiungimento di obiettivi di «sviluppo sostenibile».

Delle tante direttrici che compongono la filiera evolutiva del diritto del governo del territorio in trasformazione ed, in particolare, della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani, ve ne sono due che risultano di notevole interesse rispetto ai fini che qui ci si propone, in ragione della loro stretta attinenza con le problematiche oggetto della presente indagine.

Ci si riferisce, nello specifico, ai primi segnali - per quanto ancora «timidi» e visibili spesso solo «in controluce» - di un processo di «differenziazione» in atto<sup>673</sup> ed

---

dall'avvio del procedimento nel 1994 (si cfr. la Delibera C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008). Una efficace sintesi del complesso iter procedimentale si può leggere in L. CASINI, *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *iuav.it/dirittogovernoterritorio*.

<sup>673</sup> La nozione di differenziazione cui si fa riferimento è quella indicata *supra* cap. III, § 3.1., ovvero intendendola come «[...] diversa disciplina di un fenomeno, rispetto ad altri omogenei, in relazione ad un parametro (in particolare di ordine territoriale): nello specifico, se è vero che ogni regolazione crea differenziazione, l'assunzione di un parametro territoriale come giustificazione di politiche e regolazioni diverse viene frequentemente ricondotto ad una (più circoscritta) nozione di differenziazione»: così E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit., 7 spec. sub nt. 14, il quale si richiama alle parole di S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 12 ss., pronunciate con riguardo ai casi delle leggi speciali adottate tra il 1885 ed il 1908 per la città di Napoli, la Calabria e la Basilicata.



al tentativo di coniugare il recupero della dimensione «programmatoria» degli strumenti di piano con la ricerca della necessaria flessibilità delle relative previsioni.

La prima corrisponde all'idea che le funzioni di pianificazione del territorio debbano essere, per quanto possibile, «tarate» - e non solo «avvicinate» - sull'esatta estensione degli interessi da soddisfare, tenendo conto delle condizioni, delle dotazioni e delle specificità territoriali e, pertanto, anche della diversa articolazione spaziale e della differente configurazione organizzativa dei soggetti a ciò preposti.

La seconda, invece, ha a che fare con il proposito di rendere il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica in grado di corrispondere - tempestivamente - al moto perpetuo delle dinamiche socio-economiche, in una cornice più generale in cui siano chiaramente definiti i caratteri strutturali e le finalità strategiche dell'ambito territoriale di riferimento.

Si tratta, ad uno sguardo più attento, di profili strettamente correlati tra loro. Tuttavia, come si può facilmente immaginare, il primo emerge con maggiore nettezza con riguardo ai soggetti ed alle funzioni, mentre il secondo si può osservare ponendo attenzione agli strumenti e, dunque, ai modelli pianificatori via via adottati dai diversi legislatori regionali, nonché, sempre in ambito regionale, ai rapporti tra piani e figure dell'urbanistica per progetti, al quadro conoscitivo ed, infine, agli istituti della partecipazione dei soggetti privati ai processi di pianificazione.

Prima di procedere in questo senso, però, è bene avvertire che nella maggior dei casi si tratta di discipline molto recenti e non ancora del tutto consolidate neppure sul piano positivo<sup>674</sup>. Di conseguenza, tenendo conto del tradizionale *deficit* di effettività che sovente accompagna l'applicazione delle previsioni normative in materia di governo del territorio, occorre prestare una particolare attenzione - non priva di una prudente dose di realismo - nel momento in cui ci si accosta ad istituti che, in molti casi, non hanno ancora ricevuto sostanziale e generalizzata attuazione da parte dei soggetti competenti<sup>675</sup>.

---

<sup>674</sup> Si pensi, a riprova di ciò, alla legge regionale Lombardia n. 12/2005, modificata una prima volta dalla legge regionale 27 dicembre 2005, n. 20, ancora nel 2006 per il tramite della legge regionale 14 luglio 2006, n. 12 ed, infine, attraverso la legge regionale n. 4/2008; alla legge regionale Veneto, n. 11/2004, modificata più volte, ed in particolare dalla legge regionale 2 dicembre 2005, n. 23; alla legge regionale Toscana n. 5/1995, abrogata dalla legge n. 1/2005, a sua volta più volte modificata: da ultimo, dalla legge regionale 20 marzo 2007, n. 15; e l'elenco potrebbe continuare. In Emilia Romagna, per di più, è in atto un complessivo ripensamento del sistema giuridico di disciplina del territorio: in proposito, si cfr. il progetto di legge regionale recentemente licenziato dalla Giunta regionale recante alle leggi vigenti in materia di governo del territorio (il testo della progetto di legge regionale «Governo e riqualificazione solidale del territorio» di cui alla delib. Giunta reg. prot. Spu/00/15669, nonché la corrispondente relazione illustrativa sono reperibili sul sito [regione.emilia-romagna.it](http://regione.emilia-romagna.it)).

<sup>675</sup> Come confermano, d'altronde, i dati raccolti con riferimento al livello di attuazione delle leggi regionali Emilia Romagna n. 20/2000 e Basilicata n. 23/1999 relativamente agli innovativi strumenti di pianificazione urbanistica *in* previsti. A quasi dieci anni dall'entrata in vigore delle predette leggi, infatti, solo una minima parte dei 341 comuni dell'Emilia-Romagna si sono effettivamente adeguati alle prescrizioni della legge n. 20/2000. In particolare, sulla base dei rilevamenti compiuti, è risultato che: sono 64 i piani strutturali comunali approvati (di cui 10 ai sensi dell'articolo 43, comma 3) e 19 quelli adottati; 44 i regolamenti urbanistici ed edilizi approvati (di cui 10 ai sensi dell'articolo 43, comma 3) e 4 quelli adottati; 33 i piani operativi comunali approvati (di cui 10, ai sensi dell'articolo 43, comma 3) e 5 quelli adottati. Dati raccolti con la collaborazione del «Centro studi Oikos»: il dettaglio sullo stato dei singoli comuni è consultabile in

## 2. I soggetti e le funzioni: la differenziazione come paradigma

Sul piano normativo, di fronte all'inerzia del legislatore statale, le innovazioni più significative sul versante giuridico del governo del territorio sono rintracciabili in ambito regionale<sup>676</sup>.

A partire dalla metà degli anni novanta, infatti, buona parte delle regioni sono intervenute in materia dettando discipline, il più delle volte organiche, in cui sono identificabili sia elementi di forte discontinuità rispetto al tradizionale impianto normativo di fonte statale, sia profili di marcata differenziazione tra i singoli ordinamenti regionali<sup>677</sup>.

L'orizzonte lungo il quale si sono mossi i legislatori regionali è molto ampio, riguardando diversi aspetti del sistema giuridico di disciplina del territorio<sup>678</sup>. Tuttavia, come si è più volte messo in evidenza, tale processo emerge con toni più accentuati per quanto concerne, da un lato, il ruolo ed i contenuti della pianificazione territoriale regionale, dall'altro, l'articolazione del livello comunale di pianificazione del territorio, nell'ambito del quale si è assistito ad una progressiva «scomposizione» e «frammentazione» del piano regolatore generale in una serie

---

*regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/Canali/territorio/urbanistici.htm*. Secondo i dati a disposizione, inoltre, nessuno dei 131 comuni lucani si è ancora adeguato alle previsioni della legge regionale Basilicata n. 23/1999, dotandosi di un proprio piano strutturale, mentre risultano adottati una decina di regolamenti urbanistici: i dati, aggiornati al 2007, sono reperibili in P. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 286 s.

<sup>676</sup> Per completezza, va detto che il 3 ottobre 2008 è iniziata, nella VII Commissione permanente ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, la discussione sui progetti di legge A.C. n. 329 - Mariani e altri, recante «Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare», e A.C. n. 438 - Lupi, Stradella, Paroli, recante «Principi fondamentali per il governo del territorio». Il secondo progetto di legge ripropone, con qualche modifica, il testo già approvato dalla Camera dei deputati nella XIV legislatura (A.C. n. 3860 e abbinati).

<sup>677</sup> Tra le leggi regionali di ultima generazione in materia di governo del territorio vanno sicuramente menzionate: la legge regionale Basilicata n. 23/1999; la legge provinciale Bolzano n. 13/1997; la legge regionale Calabria n. 19/2002; la legge regionale Campania n. 16/2004; la legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000; la legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 5/2007; la legge regionale Lazio n. 38/1999; la legge regionale Liguria n. 36/1997; la legge regionale Lombardia n. 12/2005; la legge regionale Puglia n. 20/2000; la legge regionale Toscana n. 1/2005; la legge provinciale Trento n. 4/2008; la legge regionale Umbria n. 11/2005; la legge regionale Valle d'Aosta n. 11/1998; la legge regionale Veneto n. 11/2004. In generale, invece, sulle prospettive del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, si v. ora il numero monografico a ciò dedicato dalla rivista *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008. E' appena il caso di chiarire, comunque, che la differenziazione cui ci si riferisce non si fonda sul regime delle attribuzioni previsto dall'articolo 116, comma 3, cost. richiamato.

<sup>678</sup> In linea assolutamente tendenziale e limitandosi ad una elencazione di massima, meritano una menzione: il rinnovato tentativo di coniugare, per certi versi ed al ricorrere di certe condizioni, pianificazione del territorio e programmazione socio-economica, specialmente regionale (si cfr., *ex plurimus*, gli articoli 2 e 4 della legge regionale Lombardia n. 12/2005; l'articolo 1, comma 1, della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000; l'articolo 4, comma 1, della legge regionale Puglia n. 20/2001; l'articolo 1, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 23/1999); la serrata ricerca di modelli procedurali idonei a comporre, in un'ottica concertativa e collaborativa, l'eterogeneità degli interessi territorialmente rilevanti, sia sul piano «verticale» delle interazioni reciproche tra i livelli di governo territoriale, sia su quello «orizzontale» riguardante, in particolare, la partecipazione dei soggetti privati, siano essi singoli proprietari, loro associazioni ed imprese, ai processi di pianificazione (emblematico, in questo senso, è il caso delle conferenze di pianificazione); il generale «riconoscimento» delle tecniche perequative, compensative, d'incentivazione urbanistica e di premialità edilizia; e così via.

distinta di atti coordinati tra loro e tendenzialmente diversificati sul piano funzionale<sup>679</sup>.

Va anche detto, però, che, afferendo la materia del governo del territorio alla potestà legislazione concorrente, i benefici indotti dalla definizione di una cornice giuridica il più possibile unitaria ed organica, come pure il tasso di innovatività e differenziazione astrattamente ammissibili nei diversi contesti regionali, sono controbilanciati dalla fluidità e dalle omissioni del quadro normativo di fonte statale, cui fa da *pendant* la difficoltà di estrarre dallo stesso i corrispondenti principi fondamentali<sup>680</sup>.

La conseguenza che ne deriva, paradossalmente, è quella di una rinnovata incertezza che percorre trasversalmente le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati<sup>681</sup>.

Meno appariscente - ma non per questo meno rilevante - è l'evoluzione del sistema amministrativo di governo del territorio e del regime delle relative attribuzioni, nella prospettiva di una differenziazione organizzativa e funzionale operata *ope legis*.

Al di là delle affermazioni di principio contenute in diversi testi normativi, più o meno legittime alla luce del dettato costituzionale vigente, lo Stato sembra aver ormai abdicato ad un ruolo attivo nella definizione complessiva degli assetti territoriali<sup>682</sup>. Di più, sembrerebbe aver definitivamente rinunciato a svolgere compiti diretti di pianificazione globale del territorio.

Malgrado ciò, le amministrazioni statali conservano un ruolo di assoluto rilievo, per quanto indiretto esso sia, nella definizione degli assetti territoriali<sup>683</sup>. Ruolo che, nello specifico, può essere brevemente ricostruito facendo ricorso ad una triplice

---

<sup>679</sup> In argomento, tra gli altri, si cfr. i contributi di: P. STELLA RICHTER, *Ripensare la disciplina urbanistica*, cit., 101 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Spunti dalla più recente legislazione regionale*, in P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, cit., 61 ss.; E. FOLLIERI, *Rigidità e elasticità degli strumenti generale*, cit., 20 ss.; P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 88 ss.; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, cit., 41 ss.; F. SALVIA, *Diritto urbanistico*, cit., 88 ss.; P. URBANI, *Dell'urbanistica consensuale*, cit., 222 ss.; ID., *La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 471 ss.; mentre, nell'ambito delle letterature urbanistica, si v. da ultimo G. CAMPOS VENUTI, *Dal piano unico, rigido, con varianti, al piano triplice, flessibile, con regole*, in *pausania.it*.

<sup>680</sup> Emblematica, in questo senso, è sentenza del Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, n. 609/2006, cit., 1329 ss., pronunciata dal giudice amministrativo di primo grado con riferimento alla possibilità di applicare le misure di salvaguardia alle previsioni del piano strutturale comunale previsto dall'articolo 28 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000.

<sup>681</sup> Che il tema sia particolarmente sentito, del resto, è dimostrato dal fatto che l'ultimo Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico (Aidu) è stato dedicato proprio al tema de «I rapporti tra la legislazione statale e legislazione regionale», Verona, 10-11 ottobre 2008 (atti in corso di pubblicazione), con relazioni aventi ad oggetto, tra l'altro, il contenuto minimo del diritto di proprietà, gli istituti della perequazione e della compensazione, i modelli della pianificazione comunale, i diritti edificatori in funzione premiale e così via.

<sup>682</sup> Il riferimento è, evidentemente, all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1998.

<sup>683</sup> Di «[...] affinità tra il ruolo dello Stato e quello della Ue, nel senso, in entrambi i casi, la rinuncia ad un potere di pianificazione generale è bilanciata da un aumento delle modalità indirette di influire sulla scelta dei contenuti del piano» parla L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 218.

partizione. In primo luogo, le amministrazioni statali svolgono compiti diretti volti alla cura di interessi settoriali in chiave conservativa del territorio, attraverso strumenti di natura pianificatoria o anche solo vincolistica. In secondo luogo, esercitano funzioni correlate alla programmazione infrastrutturale, nonché alla localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico<sup>684</sup>. Infine, lo Stato tende a giocare un ruolo fondamentale nel finanziamento e nell'erogazione delle risorse economico-finanziarie necessarie per l'attivazione di piani e programmi che si prefiggono la realizzazione di un complesso coordinato di interventi, come nel caso già esaminato dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio. E' chiaro che la nettezza di una tale proposizione non potrà che subire variazioni di intensità nella misura (e nei termini) in cui giungerà a compimento il complesso *iter* volto a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione in tutte le sue componenti<sup>685</sup>.

Ciò nonostante, a parziale smentita di quanto si va dicendo, si possono portare alcuni esempi che sembrano andare nella direzione opposta, nel senso che restituiscono l'idea di uno Stato alla ricerca di un'identità più nitida, se non addirittura più forte, nel quadro del sistema amministrativo di governo del territorio.

Particolare interesse, da questo punto di vista, riveste così la figura del piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali e dei correlativi programmi di valorizzazione previsti dall'articolo 1, commi 313 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, allo scopo precipuo di «innescare processi virtuosi di sviluppo locale attraverso il recupero ed il riuso»<sup>686</sup>. Si tratta, come è stato evidenziato, di «[...] valorizzazione in senso proprio [...], in cui il recupero dei beni non solo produce un incremento del valore degli stessi, ma costituisce il volano per lo sviluppo della collettività. In altri termini, il bene costituisce uno strumento di crescita e soddisfazione degli interessi territoriali»<sup>687</sup>.

La sequenza procedurale si articola essenzialmente in tre fasi: preliminare, strategica ed operativa.

La prima, di spettanza statale, consiste nell'individuazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i beni e le attività

---

<sup>684</sup> E' il caso, tra i tanti che si possono citare, dell'autorizzazione ministeriale unica, con effetto di variante, alla costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica di potenza superiore ai 300 Kww termici, di cui all'articolo 1 della legge n. 55/2002.

<sup>685</sup> Si cfr., in proposito, lo «Schema del disegno di legge», recante norme sull'«attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - delega al Governo in materia di federalismo fiscale (approvato «in via preliminare» dal Consiglio dei ministri n. 16 in data 11 settembre 2008: maggiori informazioni in *governo.it*).

<sup>686</sup> Si tratta di una serie di disposizioni sui beni pubblici che M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, *Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie*, Lecce, 26 e 27 settembre 2008, 7 (del dattiloscritto), riconduce alla categoria delle norme di valorizzazione in senso stretto dei beni: secondo l'a., in particolare, si tratta di norme di notevole rilievo giuridico ed economico «[...] che hanno come scopo non la semplice monetizzazione immediata del bene, ma l'incremento del suo valore, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello dell'utilità generale che consegue al suo impiego. Rappresentano, dunque, l'applicazione più significativa del principio di buon andamento e, laddove se ne ammetta un qualche significato precettivo o descrittivo, del canone della 'amministrazione di risultato'».

<sup>687</sup> Così M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, cit., 15.

culturali, tramite l'Agenzia del demanio, di «[...] ambiti di interesse nazionale nei quali sono presenti beni immobili di proprietà dello Stato e di altri soggetti pubblici per promuovere, in ciascun ambito, un programma unitario di valorizzazione»<sup>688</sup>: l'insieme dei programmi così individuati costituisce il piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali.

Segue, poi, la fase dell'approvazione vera e propria del piano, attraverso cui vengono definiti gli obiettivi strategici. Il piano di valorizzazione, infatti, è proposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri competenti, ed è approvato d'intesa con la Conferenza unificata. In tale piano, in particolare, oltre all'identificazione degli ambiti di intervento, sono determinati gli obiettivi di azione, le categorie tematiche, sociali, economiche e territoriali di interesse, i criteri, i tempi e le modalità di attuazione dei programmi unitari di intervento.

Infine, si apre la terza ed ultima fase - operativa e gestionale - in cui gli attori principali ridiventano le regioni e gli enti locali interessati. Sulla base delle indicazioni contenute nel piano, infatti, tali soggetti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, promuovono l'effettiva formazione dei programmi unitari di valorizzazione, individuando altresì gli interventi, le modalità di attuazione, le categorie di destinazioni d'uso compatibili, l'entità e la modalità di attribuzione agli enti territoriali di quota parte del plusvalore da realizzare, nonché ogni altro elemento significativo per l'attuazione di quanto previsto nei programmi medesimi<sup>689</sup>.

Ciò che preme sottolineare, al di là dei molteplici profili di interesse che pure l'Istituto presenta, sono due aspetti. Per un verso, il fatto che è allo Stato che spetta «[...] la regia del processo, sia sotto il profilo dell'individuazione dei singoli ambiti locali di intervento, sia sotto quello dell'armonia complessiva della loro somma»<sup>690</sup>. Per altro verso, che, in questo caso, l'elemento qualificante l'intera operazione è

---

<sup>688</sup> Ciò, però, deve avvenire *non solo* attraverso il recupero e il riuso di beni immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana, *ma anche* nel rispetto delle attribuzioni regionali, d'intesa con gli enti territoriali interessati, e nel rispetto dei piani urbanistici comunali. Il che, con tutta evidenza, ripropone la problematica relativa ai rapporti tra la potestà urbanistica comunale, specialmente di conformazione, e la valorizzazione di beni pubblici di proprietà *lato sensu* statale. Su tali argomenti, si v. i contributi raccolti in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, 459 ss.

<sup>689</sup> Ciascun programma unitario di valorizzazione è, poi, approvato «[...] con decreto del presidente della regione o della provincia interessata, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per i beni e le attività culturali. I consigli comunali provvedono poi alla ratifica del programma, a pena di decadenza, nel rispetto delle forme di pubblicità e di partecipazione, entro novanta giorni dall'emanazione del predetto decreto». Da notare, peraltro, che questa approvazione «[...] produce gli effetti previsti dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 267/2000, e dalle relative leggi regionali, nonché, ove necessario, la relativa dichiarazione di pubblica utilità per le opere pubbliche o di interesse generale in esso comprese». Ma v'è di più: ciascun programma unitario di valorizzazione o anche parti di esso, infatti, «[...] in relazione alla sua approvazione, può assumere, tenendo conto della tipologia e dei contenuti degli interventi previsti, il valore e gli effetti dei piani, programmi e strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale».

<sup>690</sup> In questi termini, M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, cit., 16, il quale aggiunge che «il piano di valorizzazione è un piano in senso proprio: fissa gli obiettivi individuati dallo Stato e dagli enti rappresentativi dei sistemi locali coinvolti; definisce le tappe, gli indirizzi e la cronologia dei singoli interventi; coordina l'azione di tutti gli attori del procedimento».

rappresentato dalla «[...] immissione delle azioni sui beni pubblici nell'ambito di un contesto complessivo di promozione dello sviluppo delle collettività territoriali». Vero è, infatti, che «il bene, il suo recupero e la sua trasformazione non produce soltanto valore in sé, ma concorre ad un processo generale di valorizzazione di intere comunità»<sup>691</sup>.

Le previsioni relative al piano di valorizzazione, insieme alla vasta gamma dei programmi infrastrutturali<sup>692</sup>, sembrano così confermare, più o meno velatamente, il «sospetto» che lo Stato si stia progressivamente riappropriando di un autonomo e diretto spazio di manovra, per quanto mitigato dai principi che sorreggono il «policentrismo autonomico» del sistema istituzionale, nell'ambito delle politiche di governo del territorio; uno spazio, cioè, più ampio di quello relativo alla sola localizzazione di opere pubbliche, ovvero alle politiche di carattere eminentemente settoriale<sup>693</sup>.

Ancora più articolato, se possibile, si presenta il discorso relativo alle regioni ed agli enti locali. Questo, per la ragione cui si è fatto più volte cenno, ovvero che dall'analisi e dal confronto con il dato normativo riferito ai diversi ordinamenti regionali emerge un panorama frammentato e difficilmente riconducibile ad unità tanto è caleidoscopico e variegato, quanto, al contempo, segnato da una certa ambiguità di fondo relativamente alla coppia uniformità-differenziazione<sup>694</sup>. Risulta difficile, in altre parole, procedere per astratte generalizzazioni, nella misura in cui l'identificazione di soluzioni innovative sotto questi profili è riscontrabile solo in alcuni casi di cui appare poco verosimile negare la valenza quasi «pionieristica».

---

<sup>691</sup> Le espressioni utilizzate nel testo si devono nuovamente a M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, cit., 17, che rileva, inoltre, come tutto ciò avvenga «[...] attraverso l'imputazione allo Stato di compiti precisi di analisi e di programmazione, attraverso la condivisione degli obiettivi e attraverso la precisa imputazione di funzioni e responsabilità».

<sup>692</sup> Qui, più che all'esperienza della legge n. 443/2001 ed quella del decreto legislativo n. 190/2002, la mente corre a programmi infrastrutturali quali, ad esempio, il programma Sviluppo Integrato Sistemi Territoriali Multi Azione (S.I.S.Te.M.A.), ovvero il programma «Porti e Stazioni», concepiti con l'obiettivo strategico di infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città. E' bene avvertire però che, in entrambi i casi, si tratta di progetti pilota, ancora allo stadio iniziale, di cui andrà verificata la praticabilità anche alla luce del cambio di maggioranza e del conseguente mutamento dell'indirizzo politico. Nondimeno, per come si stava sviluppando la discussione, sembrerebbe - il condizionale è d'obbligo - che l'idea di fondo fosse quella di un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni statali: per maggiori informazioni, si rinvia al sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ([infrastrutture.gov.it](http://infrastrutture.gov.it), dove sono reperibili anche gli atti dei seminari tecnici del 25 e 26 gennaio 2007).

<sup>693</sup> In questo senso, sembra esprimersi M. GIUDICE, *I sistemi di pianificazione delle regioni*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 44, secondo cui «nel quadro attuale di governo del territorio lo Stato, in forma non giuridicamente definita, cerca di riconquistare un proprio ruolo, non esclusivamente e prioritariamente negli strumenti di pianificazione».

<sup>694</sup> In diversi casi, infatti, le innovazioni sono solo lessicali, nel senso che al di là del *nomen juris* concretamente utilizzato, i diversi legislatori regionali manifestano un certa tendenza all'uniformità delle relative previsioni in materia di governo del territorio. Si pensi, in via esemplificativa, al modello di pianificazione urbanistica fondato sulla distinzione strutturale/operativo, introdotto, spesso con minime variazioni non direttamente riconducibili al contesto socio-economico di riferimento, in molteplici ordinamenti regionali: in tema, però, si v. *infra* § 3.

Nondimeno, pur nella loro fragilità, si tratta di sintomi ed indizi comunque evocativi di uno dei possibili «sbocchi» dell'ordinamento rappresentato - senza per questo voler fare esercizio di futurologia giuridica - da un progressivo, per quanto ancora incerto e latente, processo normativo di differenziazione organizzativa e funzionale in corso.

Con riguardo ai compiti di pianificazione svolti a livello regionale<sup>695</sup>, per esempio, non si può prescindere dal prendere in considerazione taluni ordinamenti regionali nei quali le funzioni di pianificazione territoriale tendono, per certi versi, ad affievolirsi<sup>696</sup>, scemando verso un approdo costituito da una dimensione più «leggera»<sup>697</sup> ed, in un'accezione parzialmente differente, da una maggiore connessione con la programmazione regionale *tout court*<sup>698</sup>.

---

<sup>695</sup> Da un punto di vista sostanziale, si cfr. l'«atlante» della pianificazione regionale, con tabelle relative allo stato dell'arte in ogni singola regione, in M. GIUDICE, *I sistemi di pianificazione delle regioni*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 44 ss., da cui si evince che «a parte il Molise, solo due regioni (Sardegna e Basilicata) non hanno ancora provveduto all'elaborazione di strumenti di pianificazione territoriale regionale, mentre in Sicilia sono stati prodotti alcuni documenti conoscitivi e metodologici non ancora istituzionalizzati. In tutti i casi comunque non si può non considerare il forte influsso sulla pianificazione regionale determinato dalla recente esperienza della costruzione dei *Quadri Strategici Regionali* a compendio del *Quadro Strategico Nazionale* per il nuovo periodo di programmazione 2007/2013 in senso all'Unione europea. Tale stimolo ha costretto le regioni a riflettere non solo sulle politiche di intervento, ma anche sulla loro territorialità, determinando revisioni degli strumenti vigenti o elaborazioni *ex novo* che traggono da queste esperienze, note, stimoli alla territorializzazione delle politiche».

<sup>696</sup> Si consideri, peraltro, che in dottrina, con riferimento al rapporto tra la pianificazione regionale e quella provinciale, si sono avanzate ipotesi relative alle «[...] varianti organizzative lasciate alla libera determinazione delle leggi regionali. Si può ipotizzare un 'piano' regionale che sia la semplice sommatoria delle previsioni dei piani provinciali (è il 'modello Astengo', perseguito in Piemonte nelle prime esperienze di legislazione urbanistica alla fine degli anni '70). Oppure un piano regionale come schema direttore adottato temporaneamente dalla regione e in grado di influire sulle scelte più dirette e puntuali dei piani territoriali provinciali. Ipotesi, queste, entrambi coerenti con la prospettiva della riconduzione delle province nella sfera regionale (nella revisione del titolo quinto della Costituzione): così F. MERLONI, *Lo Stato e la regione di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 97.

<sup>697</sup> Nel senso cui si riferisce S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali*, cit., 34 s., in contrapposizione ad un'idea di piano regionale (34) «*pesante*», «[...] nel quale per disposto legislativo tutti gli elementi del territorio, paesaggio, ambiente debbono essere considerati e disciplinati»: si tratta, cioè, di (39) «[...] piani complicatissimi - delle vere e proprie *machinae machinarum* - nei quali il contenuto precettivo risulta, in modo spesso non perspicuo, dalla sovrapposizione di più 'griglie': la descrizione e le prescrizioni relative a ciascuna caratterizzazione (esemplificando: le colline marchigiane, le lagune e le dune costiere del Veneto, etc.) e le specifiche localizzazioni sul territorio regionale - nelle cartografie di piano - di ciascun tipo di caratterizzazione. A questa struttura di base spesso si sovrappone - o meglio si antepone - in un lucido cartografico ed in appositi documenti, la localizzazione dei vincoli paesaggistici. Simmetricamente nella cartografia generale vengono recepiti tutti gli interventi infrastrutturali, articolati per tipi di opere, ciascuno con i suoi 'vincoli' spaziali (ad esempio: le discariche o la linea ferroviaria ad alta velocità). Ne risulta spesso una difficile leggibilità del piano, ch'è speculare all'assenza di una puntuale indicazione delle *azioni* amministrative ordinate all'attuazione delle previsioni strategiche del piano stesso. L'esperienza di oltre un trentennio induce a ritenere che vi sia una correlazione diretta tra la complessità e macchinosità di un piano regionale e la sua sostanziale funzionalità negativa (*id est*: non funzione), sino a farne un *motore immobile*.

<sup>698</sup> Sul punto, F. MERLONI, *Lo Stato e la regione di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 93 ss., il quale criticando l'idea stessa di una pianificazione territoriale (statale e) regionale, osserva come (95) «la storia dei rapporti tra livello regionale e livelli sovracomunali di pianificazione è fortemente condizionata dalla storia dei rapporti istituzionali tra regioni e province [...] che è fatta di sospetti (la provincia come territorio artificiale, figlia

In tali ipotesi, cioè, il piano territoriale regionale più che come uno strumento di pianificazione d'area vasta inteso in senso tradizionale<sup>699</sup>, si configura come un documento di inquadramento con funzioni conoscitive e di indirizzo programmatico delle realtà territoriali di riferimento<sup>700</sup>. La distinzione risiede essenzialmente nel fatto che, nel secondo caso, la pianificazione regionale assume contorni più sfumati, più *soft*, configurandosi - almeno nelle intenzioni - come l'anello di congiunzione «a maglie larghe» tra le politiche generali e settoriali condotte parallelamente a livello regionale<sup>701</sup>, salvo che per la parte relativa alla pianificazione «tematica», ed il sistema pianificatorio in senso proprio<sup>702</sup>.

---

dello Stato centrale, molto più che ente locale autonomo) e di preferenze (la regione ha sempre puntato ad un rapporto diretto con i comuni). La conferma della provincia come necessario secondo livello di governo [...], per lo svolgimento di funzioni operative di area vasta, soprattutto relative al territorio (nei suoi aspetti di tutela e di trasformazione attiva) non appare ancora completamente 'digerita' dalle regioni. Esempio classico proprio il ritardo con il quale le regioni hanno attuato l'articolo 15 della legge n. 142 che affidava loro la disciplina dei contenuti e delle procedure di formazione del Ptcp. Oggi questa disciplina esiste in quasi tutte le regioni, con risultati contraddittori. [...]Ma ciò non impedisce la sopravvivenza di uno strumento territoriale di livello regionale, che solo in cinque casi sembra essere un vero e proprio piano (nel senso prima indicato, di strumento contenente destinazioni di uso del territorio e vincoli alla sua trasformazione direttamente da esso disposti), mentre negli altri è uno strumento di indirizzo e inquadramento generale». In senso critico rispetto alla pianificazione territoriale regionale, tra gli altri, anche P. URBANI, *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, spec. 202.

<sup>699</sup> L'accezione tradizionale, quasi a valenza «urbanistica», della pianificazione regionale emerge molto chiaramente dalla pronuncia del Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2001, n. 5038, in *iuav.it/dirittogovernoterritorio*, secondo cui «l'impianto della pianificazione c.d. a cascata affidava, invero, al piano territoriale solo un ruolo di coordinamento dell'assetto urbanistico-regionale: vero e proprio momento di composizione unitaria dello sviluppo urbanistico del territorio e di armonizzazione delle indicazioni rivenienti dai singoli piani regolatori. Nella sua prima versione normativa, il piano territoriale era qualificato soprattutto come un 'piano di direttive', poiché esso aveva come destinatari immediati gli enti competenti agli altri livelli di pianificazione (in primo luogo i comuni) e dettava prescrizioni aventi soprattutto la funzione di fornire indirizzi sulle linee di sviluppo urbanistico del territorio, senza incidere direttamente sulle posizioni dei privati proprietari con previsioni di contenuto specifico. Pur avendo effetti diretti solo nei confronti dei comuni, il Ptc non si risolveva però in un atto di indirizzo in senso stretto. Esso assumeva (ed assume ancor oggi) un contenuto comunque vincolante rispetto alla pianificazione comunale, di livello inferiore, provvedendo ad incidere secondo queste linee fondamentali: a) l'indicazione precisa di zone da riservare a speciali destinazioni o speciali vincoli; b) l'individuazione di località da destinare a sedi di impianti od opere pubbliche di particolare importanza (c.d. localizzazioni); c) la previsione della rete delle principali linee di comunicazione stradale, ferroviaria, elettrica e di navigazione. In breve, si ammetteva che le direttive del piano avessero efficacia vincolante, anche se la loro forza è inevitabilmente condizionata dal grado di specificazione delle singole previsioni». Sulla presunta inadeguatezza della pianificazione territoriale regionale come conseguenza dell'idea «cartografica» e «morfologica» che lo ha storicamente caratterizzato, si cfr. G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 14; ID., *Ipotesi sulle caratteristiche dei piani urbanistici regionali e sulle articolazioni comprensoriali*, in *Amministrare*, 1975, 468; ID., *La disciplina del territorio tra stato e regioni*, cit., 132; nonché, F.C. RAMPULLA, A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 50.

<sup>700</sup> Per G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 117, «[...] ragioni diverse militano tutte a favore di un ruolo pianificatorio regionale da concepirsi come indicazione di obiettivi, parametri e standards, come formulazione di un 'quadro di riferimento territoriale'. Solo la presenza di chiari e indefettibili interessi regionali o comunque sovra-locali potrebbe giustificare una sua espressione in termini cartografici conformativi, traducendosi cioè in prescrizioni puntuali di destinazioni e localizzazioni, in una parola in una pianificazione 'a maglie strette'».

<sup>701</sup> Si consideri, in via esemplificativa, quanto stabilito dall'articolo 23 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000, secondo cui «il piano territoriale regionale (tr) e' lo strumento di programmazione con



Di conseguenza, la pianificazione regionale, attraverso una sorta di inversione dell'astratto e consueto ordine logico-giuridico delle cose, sembra mutare natura e contenuti, divenendo - da strumento collocato al vertice della piramide pianificatoria e preordinato alla definizione dell'assetto territoriale d'ambito regionale - momento privilegiato di «territorializzazione» delle politiche regionali<sup>703</sup>.

---

il quale la regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali; ovvero, dall'articolo 48, comma 3, lettera *a*), della legge regionale Toscana n. 1/2005, secondo cui «il piano di indirizzo territoriale delinea la strategia dello sviluppo territoriale mediante l'indicazione e la definizione: [...] degli obiettivi del governo del territorio e delle azioni conseguenti». Si cfr. anche l'articolo 24 della legge regionale Veneto n. 11/2004.

<sup>702</sup> L'articolo 19, comma 1, della legge regionale Lombardia n. 12/2005 stabilisce, per esempio, che «il piano territoriale regionale [...] costituisce atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province. La regione con il piano territoriale regionale, sulla base dei contenuti del programma regionale di sviluppo e della propria programmazione generale e di settore, indica gli elementi essenziali del proprio assetto territoriale e definisce altresì, in coerenza con quest'ultimo, i criteri e gli indirizzi per la redazione degli atti di programmazione territoriale di province e comuni. Il piano territoriale regionale ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi della vigente legislazione e a tal fine ha i contenuti e l'efficacia di cui agli articoli 76 e 77». Ai sensi dell'articolo 20, comma 1, costituisce, inoltre, «[...] quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio di comuni, province, comunità montane, enti gestori di parchi regionali, nonché di ogni altro ente dotato di competenze in materia. Contiene prescrizioni di carattere orientativo per la programmazione regionale di settore e ne definisce gli indirizzi tenendo conto dei limiti derivanti dagli atti di programmazione dell'ordinamento statale e di quello comunitario». Più tradizionale appare, invece, il piano territoriale regionale di coordinamento - non a caso definito tale - previsto dagli articoli 24 e seguenti della legge regionale Veneto n. 11/2004: ai sensi dell'articolo 24, comma 1, infatti, «il piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc), in coerenza con il programma regionale di sviluppo (Prs) di cui alla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35, 'Nuove norme sulla programmazione', indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione». Inoltre, in questo caso, «i piani di settore ed i piani di sviluppo delle grandi reti di servizi sono sempre oggetto di coordinamento con il Ptrc e lo integrano e modificano qualora ciò sia previsto da specifiche leggi. Al fine di restituire un unico quadro pianificatorio e conoscitivo coerente, si provvede alle modifiche ed agli aggiornamenti cartografici al Ptrc». Più o meno in questo senso anche il piano di indirizzo territoriale, al di là del *nomen juris* concretamente utilizzato, previsto dall'articolo 48 della legge regionale Toscana n. 1/2005; nonché il piano territoriale regionale di cui agli articoli 13 e seguenti della legge regionale Campania n. 16/2004. Più articolato ancora è il caso della legge regionale Calabria n. 19/2002: qui, infatti, il *nomen juris* utilizzato per riferirsi allo strumento di competenza regionale è quello di Quadro territoriale regionale (articoli 17 e seguenti). Al di là della denominazione, però, un siffatto strumento presenta tratti decisamente contraddittori: da un lato, costituisce «[...] lo strumento di indirizzo per la pianificazione del territorio con il quale la regione, in coerenza con le scelte ed i contenuti della programmazione economico-sociale, stabilisce gli obiettivi generali della propria politica territoriale, definisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza ai fini del coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali» (articolo 17, comma 1); dall'altro, però, il successivo comma 3 sembra voler articolare i contenuti dello strumento «a maglie strette». Il che non può che condurre all'unica conclusione possibile: più che da astratti enunciati normativi la portata pervasiva o meno dello strumento regionale non potrà che dipendere dal suo concreto atteggiarsi nel farsi dell'esercizio dinamico delle funzioni.

<sup>703</sup> A riprova di ciò, si consideri quanto dispone l'articolo 7, comma 2, della legge regionale Toscana n. 1/2005, secondo cui la regione «detta le disposizioni di indirizzo finalizzate a garantire complessivamente la realizzazione delle strategie di governo atte a promuovere [...] lo sviluppo sostenibile del territorio regionale». Profilo, questo, messo ancora recentemente in luce dalla dottrina urbanistica, in ragione della sua maggiore attenzione ai profili sostanziali ed ai contenuti concreti degli istituti del diritto del governo del territorio: sul punto, si v. M. GIUDICE, *I sistemi di pianificazione delle regioni*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 44.

Resta da dire, a questo punto, delle province e dei comuni<sup>704</sup>.

Sulla scia di alcune felici intuizioni dottrinali, anticipate e confortate nel tempo da una serie di indici normativi<sup>705</sup>, non v'è dubbio che la provincia si stia effettivamente imponendo sulla scena come uno degli attori pubblici fondamentali nel quadro del sistema amministrativo di governo del territorio<sup>706</sup>. In effetti, anche se i toni giocoforza assertivi andrebbero probabilmente rivisti alla luce di parametri idonei a rappresentare il suo concreto atteggiarsi nei diversi contesti territoriali, amministrativi e socio-economici di riferimento<sup>707</sup>, costituisce ormai un dato di comune esperienza quello in base al quale le province abbiano nel corso degli anni accresciuto la propria sfera di influenza, diretta ed indiretta, nella definizione degli assetti territoriali<sup>708</sup>.

Secondo una chiara opzione di politica del diritto che ha la sua origine nella legge n. 142/1990, infatti, la provincia è andata via via *realizzandosi* e *specializzandosi* come soggetto del governo territoriale d'area vasta<sup>709</sup>.

---

<sup>704</sup> Delle città metropolitane, invece, non si dirà: questo, invero, per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, perché, nel momento in cui scrive, non si è ancora proceduto ad attuare la disposizione costituzionale che pure le prevede. In secondo luogo, perché non è chiaro al momento, neppure nell'ambito del dibattito gius-pubblicistico, quale ruolo, quali compiti, debbano svolgere, anche in materia di governo del territorio, né se il regime delle relative attribuzioni verrà articolato in maniera uniforme o differenziata.

<sup>705</sup> Sul punto, si cfr. per tutti G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 107 ss.; P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, cit., 61 ss.; nonché, A. PACCHIAROTTI, *Province e pianificazione urbanistica*, cit., *passim*.

<sup>706</sup> Come dimostrano, in un'ottica sostanziale, i risultati della ricognizione condotta, per ogni regione, con riferimento al numero di piani territoriali di coordinamento provinciali adottati, approvati ed in corso di revisione o redazione e contenuta in R. GERUNDO, *I piani di coordinamento delle province*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 87 ss., spec. 91, il quale, pur nella diversità riscontrabile da territorio a territorio, rileva come (87) «lo stato di salute della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale continua ad essere, nello scenario nazionale mediamente soddisfacente».

<sup>707</sup> Si cfr., ad esempio, P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2005*, Roma, Inu edizioni, 2006; nonché, CENSIS (a cura di), *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2007*, Milano, Franco Angeli, 2007, da dove emerge, sulla base di una ricognizione condotta con riferimento alle attività economiche che riescono a svilupparsi affidandosi alla dimensione provinciale, che «l'analisi socio-economica dei territori provinciali presenta realtà largamente disomogenee tra loro, con province ad alta densità (di abitanti e di soggetti istituzionali) e province caratterizzate invece da territori tanto ampi quanto scarsamente insediati; province che contengono al proprio interno centri urbani di rango metropolitano e province che si caratterizzano per lo spiccato policentrismo di soggetti istituzionali presenti. Un'indagine condotta presso gli enti locali e i soggetti di rappresentanza economica che operano all'interno dei diversi territori provinciali individua comunque un tratto unificante: l'esigenza di un presidio forte dell'area vasta in grado di innescare processi di coinvolgimento delle diverse soggettualità presenti nei territori e di concertazione in merito alle azioni da sviluppare. Per svolgere al meglio questo compito, le province dovranno sempre più caratterizzarsi come centri di condensazione delle istanze territoriali. Più di due terzi del campione intervistato concordano sul fatto che questo tipo di funzione possa essere svolta dalle istituzioni provinciali. In particolare, il 23,1% degli intervistati pensa che le Province siano già adesso nelle condizioni di farlo, mentre il 45,4% ritiene che ciò possa concretizzarsi solo in corrispondenza di un incremento dei loro poteri reali».

<sup>708</sup> Ciò che, sul piano normativo, risulta chiaramente dall'elenco delle funzioni amministrative di interesse provinciale e di rilievo territoriale contenuto nell'articolo 19 del decreto legislativo n. 267/2000. In argomento, in termini ancora più generali, si v. G. PASTORI, *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., XIII, 1997, in part. 205.

<sup>709</sup> Per G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 110 s., da un punto di vista strettamente giuridico, il

A bene vedere, però, il discorso dovrebbe essere quantomeno «sdoppiato»: un cosa, infatti, è l'ente-provincia, inteso come ente locale intermedio tra il comune e la regione con funzioni - per quanto qui interessa - di programmazione e, soprattutto, di pianificazione territoriale d'area vasta; un'altra cosa, invece, è l'ambito spaziale provinciale, sulla base del quale, come si è visto, sono (o possono essere) articolate e delimitate attività di vario genere - cui la provincia in quanto tale partecipa più o meno direttamente - come quelle che riguardano, ad esempio, lo svolgimento di alcuni tra i servizi pubblici locali di maggior rilievo economico<sup>710</sup>.

Sia come sia, in entrambi i casi si sta assistendo - e non da oggi - ad una decisa «spinta», proveniente soprattutto dal «centro»<sup>711</sup>, volta ad identificare nella provincia

---

riconoscimento del ruolo della provincia come soggetto fondamentale nel sistema amministrativo di governo del territorio e, segnatamente, del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica discende da due ordini di considerazioni: l'uno che attiene alla necessità di una qualche forma di pianificazione sovra-comunale, l'altra che si fonda sull'adeguatezza della scala provinciale.

<sup>710</sup> E' l'ipotesi del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, tenendo conto, per di più che le regioni, in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo n. 152/2006, devono informarsi al criterio della «[...] valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alla province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente [...]»: così l'articolo 2, comma 38, lettera a) della legge n. 266/2006. Sul punto, si cfr. *supra* cap. III, § 3.3. spec. nt. 156.

<sup>711</sup> Le regioni, infatti, non sempre sembrano percepire le province come soggetti «necessari» del diritto del governo del territorio ed, in particolare, del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica. Emblematica, pur trattandosi di una regione a statuto speciale, è la vicenda, già richiamata in precedenza, sottesa alla pronuncia della Corte cost. n. 286/2007, cit., che ha visto per protagonista la regione Friuli Venezia-Giulia. In tale ipotesi, infatti, il legislatore regionale, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, «[...] avrebbe adottato disposizioni legislative eccedenti le competenze statutarie e tali da violare norme costituzionali, laddove sistematicamente non tengono conto dell'esistenza delle funzioni proprie della provincia, quale ente intermedio tra regione e comune. In particolare, le disposizioni di cui agli articoli 1 e 4 della legge regionale impugnata n.d.r.), ignorerebbero le funzioni proprie delle province relative ai piani di area vasta, ripartendo il potere di pianificazione territoriale solo tra la regione e i comuni. Quanto agli articoli 8, 11 e 12, essi, rispettivamente, escluderebbero qualsiasi intervento qualificato della provincia nell'ambito delle procedure di approvazione e adozione del piano territoriale regionale e prevedrebbero la costituzione di società di trasformazione urbana regionale con la sola intesa dei comuni. Inoltre, consentirebbero alla regione di dettare, nelle more dell'approvazione del piano, norme di salvaguardia delle aree soggette a vincolo paesaggistico, senza alcuna partecipazione dell'ente intermedio». Il giudice costituzionale, di fronte a tali argomentazioni, ha buon gioco a ribattere che «una concezione del genere appare peraltro estranea al nostro modello di amministrazione locale, come ha riconosciuto questa Corte (sentenza n. 238/2007): 'la innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale nell'ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali impediscono che possa parlarsi in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali (addirittura immutabili da parte sia del legislatore statale che di quello regionale). Questa Corte non ha escluso la utilità del criterio storico 'per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale', ma tuttavia ne ha circoscritto l'utilizzabilità 'a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico (sentenza n. 52/1969)'. E' interessante notare, peraltro, come l'articolo 4 della successiva legge regionale Friuli Venezia-Giulia attribuisca direttamente alla provincia solo la funzione dell'elaborazione di programmi territoriali strategici. Le funzioni di pianificazione sovra-comunale, infatti, possono essere svolte con le modalità previste dagli articoli 27 e 28 della medesima legge regionale. L'articolo 28, in particolare, stabilisce che i comuni territorialmente contermini possono delegare la funzione di pianificazione sovra comunale (anche) alla provincia. In questo caso, tra l'altro, occorre procedere (comma 3) «[...] mediante stipula di apposita convenzione approvata dai consigli comunali che indica il mandato di pianificazione assegnato al soggetto

e, più in generale, nella dimensione territoriale provinciale il livello più adeguato per svolgere, da un lato, funzioni di raccordo e di coordinamento tra i diversi livelli pianificatori<sup>712</sup>, nonché tra questi e le molteplici pianificazioni di settore o speciali previste in sede ordinamentale<sup>713</sup>, dall'altro, compiti diretti di organizzazione e gestione di attività, variamente intrecciate con il piano provinciale, aventi una «notevolissima» incidenza nella definizione complessiva degli assetti territoriali<sup>714</sup>.

Da qui, perciò, a riconoscere una particolare «sintonia» fra la pianificazione territoriale di scala provinciale «[...] e la programmazione economica esposta al rapido mutamento dei fatti che considera», il passo è breve, tanto più che ciò sembra collegarsi al «[...] dato specifico (del) coordinamento dello sviluppo della comunità rappresentata (quella provinciale)»<sup>715</sup>.

Se così è, nel quadro del sistema amministrativo di governo del territorio, il *proprium* del livello provinciale e, segnatamente, dell'ente provincia sembra dunque risiedere, ad un tempo, nell'intrinseca «territorialità» delle relative attribuzioni e nella valutazione positiva, condotta *ex ante*, in ordine alla sua adeguatezza dimensionale, così da consentire una «programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale»<sup>716</sup>.

Alla provincia, pertanto, pare doversi riconoscere una natura differente e distinta da quella regionale: non di propulsione ed indirizzo dei processi socio-economici,

---

delegato e, in particolare, durata, contenuto, modalità di esercizio della funzione pianificatoria e vigilanza sulla funzione delegata». Il che, evidentemente, rende meramente eventuale l'effettivo esercizio di una potestà di pianificazione sovra-comunale da parte delle province.

<sup>712</sup> Depongono a favore di questa scelta molteplici ragioni: «anzitutto la scala provinciale non presenta quell'ampiezza di ambito territoriale di riferimento che, nel caso della scala regionale, comporta e complessità e vastità di contenuti del piano e quindi processi elaborazione considerevolmente lunghi [...]. In secondo luogo, l'ente provincia è fornito di quelle caratteristiche di cui è fornito l'organismo comprensorio e che hanno sicuramente inciso sulla capacità pianificatoria dello stesso. [...] Ciò esclude, almeno potenzialmente, che il momento pianificatorio risulti scisso, con il rischio di profilarsi al limite velleitario, da quello gestionale. G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 110 s.

<sup>713</sup> Sul rapporto, le reciproche interconnessioni e le incongruenze tra pianificazione territoriale di coordinamento provinciale e piani settoriali o speciali, si v. P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, cit., 119 ss.; nonché G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, cit., *passim*.

<sup>714</sup> Si pensi, a riprova di ciò, all'organizzazione territoriale del sistema idrico integrato e, soprattutto, al piano d'ambito predisposto dall'Autorità d'ambito, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente, che, ai sensi dell'articolo 149, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, deve contenere, tra l'altro, la ricognizione delle infrastrutture idriche ed il programma degli interventi: il programma degli interventi, in particolare, deve «[...] individuare le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza» (comma 3).

<sup>715</sup> In questo senso ancora, G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 113, il quale, del resto, non si sottrae a rilevare (111) «[...] il crescente nesso fra pianificazione del territorio e programmazione socio-economica che si è venuto a delineare nella legislazione regionale e in quella statale», nella misura in cui «esso richiede un livello di pianificazione in grado di tradurre le scelte socio-economiche in termini di indirizzo per la pianificazione urbanistica comunale, ma all'interno di un contesto necessariamente più ampio di quello del singolo comune».

<sup>716</sup> Così recita l'articolo 21, comma 3, lettera d), del decreto legislativo n. 267/2000, sulla revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province.

quanto piuttosto di «polo di raccolta», di «coordinamento debole»<sup>717</sup>, delle istanze territoriali di livello comunale e sovra-comunale (statale, regionale e, ovviamente, provinciale) in vista della loro auspicata armonizzazione e del loro effettivo riequilibrio<sup>718</sup>.

Tutto ciò, d'altra parte, trova più di una conferma nella stessa configurazione di fonte statutale del piano territoriale di coordinamento provinciale<sup>719</sup> e, cioè, dello strumento che dovrebbe essere deputato proprio a rimettere in equilibrio tra loro i diversi segmenti territoriali, come pure la trama «cacofonica» delle molteplici regolazioni che insistono su di essi<sup>720</sup>. Non è un caso, infatti, che il nucleo del piano

---

<sup>717</sup> Nel primo senso, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991, 174, per il quale «[...] in relazione alla programmazione regionale, la provincia è chiamata a fungere da polo di raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai comuni [...], concorrendo [...] alla determinazione del programma regionale di sviluppo ed altri programmi e piani regionali». Il che porta a configurare la provincia come «[...] snodo essenziale nella fase di formazione della programmazione regionale, quale centro di elaborazione intermedia e di armonizzazione delle proposte provenienti dai comuni, e quale referente per gli organi della regione, in un disegno ascendente che partendo dai comuni e passando, appunto, per la provincia, giunge alla regione». Dello stesso a. si v. anche ID., *La Regione come centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle province*, in *Giur. cost.*, 1991, spec. 2741. Nel secondo senso, invece, R. BIN, *La programmazione nella riforma delle autonomie locali, in Il ruolo della regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1991, 158, ove si afferma che l'unica funzione «[...] realisticamente assegnabile alla provincia», sia per l'appunto, una funzione di «coordinamento debole».

<sup>718</sup> Emblematico, in questo senso, è il disposto dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale Toscana n. 1/2005, secondo cui «le province provvedono inoltre al coordinamento delle politiche territoriali della regione con gli strumenti della pianificazione comunale». Sul ruolo della provincia, in generale, e nel contesto della legge regionale Toscana, in particolare, si v. P. URBANI, *Il ruolo della provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge sul governo del territorio della regione Toscana n. 1/2005*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, n. 4, ss.

<sup>719</sup> Anche perché, sia detto non per inciso, non è facile dare un giudizio sullo stato della legislazione regionale in tema di pianificazione territoriale di coordinamento provinciale: nella maggior parte dei casi, infatti, le regioni si sono, almeno formalmente, limitate ad integrare le disposizioni di fonte statale in una prospettiva eminentemente «procedurale». Inoltre, occorre tenere presente che la posizione intermedia dell'ente provincia, al di là delle enunciazioni di rango normativo, rende inevitabilmente variabile il regime delle relative attribuzioni nel quadro più generali dei modelli regionali di pianificazione territoriale ed urbanistica. Nondimeno, sono comunque riscontrabili soluzioni innovative volte a riconoscere maggior peso specifico alle funzioni pianificatorie provinciali. Si pensi, in via esemplificativa, alla legge regionale Toscana n. 1/2005 dove, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, «lo statuto del territorio di cui all'articolo 5», in relazione al territorio provinciale, è contenuto nel piano territoriale di coordinamento provinciale che, di conseguenza, definisce «[...] a) i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio; b) le invarianti strutturali di cui all'articolo 4; c) i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali; d) i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali di cui alla lettera a)». Ai sensi del successivo comma «il piano territoriale di coordinamento stabilisce: a) le prescrizioni per la finalizzazione ed il coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti della programmazione della provincia; b) le prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale ai sensi della presente legge e del regolamento di attuazione del presente titolo; c) le misure di salvaguardia immediatamente efficaci, a pena di nullità di qualsiasi atto comunale con esse contrastanti, sino all'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio dei comuni allo statuto di cui al comma 1 ed alle prescrizioni di cui alla lettera b)». Il che, pur non stravolgendo l'impianto ideal-tipico di fonte statutale, pare comunque indicativo della volontà del legislatore regionale di rafforzare il ruolo della provincia, rispetto alla regione ed alla provincia, nella definizione dell'«ossatura territoriale».

<sup>720</sup> Si tenga presente, al tal fine, il modello futuribile di piano provinciale concepito nell'ambito della scienza urbanistica e ripreso da R. GERUNDO, *I piani di coordinamento delle province*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, cit., 98 s., secondo cui «il recente dibattito ha individuato sei caratteri virtuosi che il nuovo Ptcp (deve) avere [...]. Il primo attiene alla componente strutturale, articolata in termini strategici, non

provinciale riveli un volto, per certi versi, ibrido che combina profili tipicamente «territoriali»<sup>721</sup> con profili più direttamente correlati alle potestà, per quanto spesso solo riflesse, di «conformazione» in senso lato urbanistica<sup>722</sup>. Conseguenza diretta, questa, dell'intreccio tra momenti gerarchici di sovra e sotto-ordinazione, anche differenziate, e gli spazi di autonomia competenziale riconosciuti al soggetto provincia nella definizione degli assetti territoriale, nonché, sul piano funzionale, tra compiti di coordinamento, riequilibrio e di ricezione di regolamentazioni etero-determinate<sup>723</sup>.

Con riguardo ai comuni, infine, il discorso non può che muovere da un dato di partenza tanto consolidato nei suoi termini essenziali, quanto paradossale - se si rimane fedeli alla prospettiva data - nei suoi esiti finali.

Nel quadro delle amministrazioni del governo del territorio, infatti, i comuni continuano a rivestire una posizione di assoluta (e tenacemente presidiata) centralità<sup>724</sup>. Ciò, del resto, non corrisponde solo ad un carattere «storico» del

---

impegnativi se non quale verifica di coerenza interna ed esterna, verso i piani sovraordinati, e ricognitivi delle invarianti territoriali di lunghissimo periodo (si cfr. l'articolo 51 della legge regionale Toscana n. 1/2005; nonché . Il *secondo* comprende la lettura dei fenomeni di *metropolizzazione* e relative soluzioni rivolte al contenimento del consumo di suolo [...]. Il *terzo* deve focalizzare la dimensione intermedia dell'area vasta [...]. Il *quarto* riguarda la componente operativa [...]. Il *quinto* interviene sviluppando ipotesi di gestione intercomunale di alcune trasformazioni, in particolare derivanti da forme di negoziazione, tipiche della perequazione e compensazione territoriale o intercomunale, tese generalmente a implementare attività economiche e produttive. Il *sesto*, affronta e tenta di risolvere l'appesantimento derivante dalla contestuale vigenza delle cosiddette *pianificazioni separate*, riconosciute quale elemento di forte contraddizione e di crisi per un efficiente governo del territorio, anche mettendo in essere procedure di copianificazione [...].

<sup>721</sup> Come risulta particolarmente evidente dalla lettura del testo dell'articolo 20, comma 2, lettere a)-d), del decreto legislativo n. 267/2000. Con riferimento, in particolare, alla discussa lettera b) che prevede che il piano territoriale provinciale, pur determinando gli indirizzi generali dell'assetto del territorio, indichi la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, il giudice amministrativo ha affermato che la formula utilizzata dal legislatore è da ritenersi «[...] assolutamente non precettiva per i singoli tracciati stradali all'interno dei comuni». Vero è, infatti, che il piano territoriale di coordinamento provinciale «[...] non è abilitato a introdurre nel piano regolatore del comune, con forza innovativa e cogente, prescrizioni e vincoli privi di specifica causale legislativa o non riferibili a un'attribuzione riservata della provincia stessa: così Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493, in *Cons. Stato*, 2000, I, 619 ss.

<sup>722</sup> Come nei casi previsti dall'articolo 57, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 112/1998.

<sup>723</sup> Così G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione provinciale*, in E. FERRARI, N. SAIITA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., 121 s., secondo cui, in particolare, «[...] il rapporto fra la pianificazione regionale e quella provinciale in tema di assetto del territorio appare ricostruibile in termini di gerarchia/competenza. [...]. Il Ptcp (inoltre) risulta sovraordinato rispetto al Prg, sia quando, nell'ipotesi prevista dall'articolo 57 d.l.gs. 112 del 1998, si atteggi a piano di tutela, potendo dettare prescrizioni e vincoli puntuali, sia in genere quando si limiti alle previsioni di cui all'articolo 20 [...], in questo caso contenendo direttive di coordinamento fornite anch'esse di cogenza giacché esse esprimono interessi sovra comunali. [...] Se il quadro ricostruttivo appena prospettato ha del vero, assume consistenza nel campo della disciplina urbanistica un nuovo criterio regolatore delle antinomie (reali o potenziali) fra assetti: a quello della sovra-sottordinazione fra piani e a quello della gerarchia degli interessi si affianca il criterio della competenza fra piani».

<sup>724</sup> Alcuni a., tuttavia, hanno rilevato la non piena conformità del sistema di pianificazione italiano al modello di amministrazione delineato dall'articolo 118 della Costituzione, in ragione soprattutto dell'esistenza di livelli di pianificazione sovra-ordinati, generali e settoriali: in questo senso, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 209, per il quale (210) «[...] andrebbe soppressa l'approvazione del piano

sistema giuridico di disciplina del territorio ed, in particolare, dell'urbanistica per piani, ma risulta altresì rafforzato dall'architettura istituzionale ridisegnata dalla riforma costituzionale del 2001, fondata sul principio di sussidiarietà<sup>725</sup>.

Nondimeno, ad una tale «spinta» municipalista non ha fatto da *pendant* una «spinta» eguale e contraria diretta a differenziare - né sul piano organizzativo né, *a fortiori*, su quello funzionale - i singoli comuni, in quanto attori «nodali» del governo del territorio, in relazione per esempio all'estensione territoriale, alle specificità e diversità morfologiche, orografiche e socio-economiche, al numero complessivo della popolazione che usa, stabilmente, ciclicamente o occasionalmente, quella porzione di territorio e così via.

Per il legislatore statale, *in primis*, e per i diversi legislatori regionali, secondariamente, i comuni seguitano ad essere concepiti come un'entità unica ed improntato al principio di una sostanziale uniformità è il regime delle relative attribuzioni in materia di governo del territorio (e non solo evidentemente)<sup>726</sup>. Né, tantomeno, paiono all'orizzonte innovazioni di particolare rilievo per quanto attiene alla problematica degli statuti delle «città»<sup>727</sup>. I comuni sono, in altre e più semplici parole, «tutti uguali» e, almeno sul piano giuridico, «nessuno è più uguale degli altri».

Al contempo, però, si possono ravvisare anche in questo caso le prime avvisaglie di una mutazione in atto nel sistema amministrativo di governo del territorio: in questo senso, l'esempio più eclatante è sicuramente costituito da quanto sta avvenendo in Lombardia.

Qui, infatti, a differenza di altri ordinamenti regionali in cui si insiste sulla strada di favorire o, comunque, di incentivare processi di aggregazione o cooperazione

---

urbanistico generale da parte della provincia o della regione, sostituendola con la partecipazione [...] al sistema delle conferenze».

<sup>725</sup> Si cfr., in via esemplificativa, l'articolo 4 della legge regionale Calabria n. 19/2002, secondo cui «sono demandate ai comuni tutte le funzioni relative al governo del territorio non espressamente attribuite dall'ordinamento e dalla presente legge alla regione ed alle province, *le quali esercitano esclusivamente le funzioni di pianificazione che implicano scelte di interesse sovracomunale*. Il che potrebbe anche risultare pletorico e ridondante se non apparisse comunque evocativo della volontà di riaffermare la centralità del livello comunale nell'esercizio, in particolare, delle funzioni di pianificazione del territorio.

<sup>726</sup> Sul punto, si cfr. *supra* cap. III, § 3.1., 3.2. e 3.3.

<sup>727</sup> Pur se, anche da questo punto di vista, sono riscontrabili alcune ipotesi che sembrano deporre in senso opposto. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni a favore del comune di Milano e, più in generale dell'area vasta milanese in vista dell'organizzazione della manifestazione «Expo 2015»: a tal proposito, l'articolo 14, comma 2, della legge 6 agosto 2008, n. 133 stabilisce che «[...] il sindaco di Milano *pro tempore*, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è nominato Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente [...] con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il presidente della regione Lombardia e sentiti i rappresentanti degli enti locali interessati, sono istituiti gli organismi per la gestione delle attività, compresa la previsione di un tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovra regionali presieduto dal presidente della regione Lombardia *pro tempore* e sono stabiliti i criteri di ripartizione e le modalità di erogazione dei finanziamenti». Si tratta, comunque, di vicende dai contorni non sempre nitidi e, soprattutto, quasi sempre connotate da «eccezionalità». Diverso, invece, è il caso di Roma capitale, nel senso che, pur difettando al momento una disciplina organica di rango normativo primario, è la Costituzione stessa che all'articolo 114, comma 3, sottintende, neppure troppo velatamente, la sua specificità nel quadro del sistema delle autonomie, tanto che rinvia al legislatore statale ordinario affinché ne disciplini l'ordinamento. Si v. comunque, l'articolo 27 della legge regionale Lazio n. 38/1999 in tema di pianificazione territoriale della Città metropolitana di Roma.

intercomunale<sup>728</sup>, si è optato per un modello diverso che fa leva su una diversa disarticolazione dei contenuti e degli atti di cui si compone lo strumento urbanistico comunale - il piano di governo del territorio (pgt) - in relazione ad un parametro rappresentato dalla cifra complessiva della popolazione *ivi* residente<sup>729</sup>.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale n. 12/2005, come modificata dalla legge n. 4/2008, infatti, «la giunta regionale, per i comuni con popolazione compresa tra duemila e uno e quindicimila abitanti, ferma restando la possibilità per gli stessi di avvalersi della disciplina ordinaria, acquisito il parere della commissione consiliare competente, definisce, con propria deliberazione, i contenuti del piano di governo del territorio [...], *differenziando la disciplina in ragione dei diversi contesti territoriali e socio-economici*»<sup>730</sup>.

Per i comuni con popolazione inferiore o pari a duemila abitanti, inoltre, l'articolo 10 *bis* della medesima legge regionale introduce un ulteriore regime giuridico «speciale» che merita di essere richiamato, almeno per sommi capi.

Le differenze più marcate rispetto al modello di pianificazione urbanistica previsto per i comuni con una popolazione residente di maggiori dimensioni sono essenzialmente tre. In primo luogo, non si applicano una serie di disposizioni concernenti il documento di piano (commi 1, 2 e 4 dell'articolo 8), il piano dei servizi (commi da 1 a 7 e 14 dell'articolo 9), il piano delle regole (commi da 1 a 4 e 6 dell'articolo 10) ed i piani attuativi comunali (commi 2 e 3 dell'articolo 12). In secondo luogo, il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole - ovvero, i tre atti disgiunti che dovrebbero, nel loro complesso, comporre il piano di governo del territorio (pgt) - sono configurati come articolazioni interne di un unico atto, le cui previsioni, sempre modificabili, hanno validità a tempo indeterminato<sup>731</sup>. Infine, sono dettagliatamente enucleati i contenuti e gli effetti, in parte derogatori rispetto al regime ordinario, delle tre componenti costitutive del piano di governo del territorio<sup>732</sup>.

Ciò detto, e prima di passare oltre, un ultimo cenno va rivolto al «ruolo» ed ai «compiti» dei soggetti privati in seno al governo del territorio.

---

<sup>728</sup> Si v., ad esempio, l'articolo 29 della legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2007 che prevede la possibilità per i comuni territorialmente contermini di costituire l'Ente di pianificazione intercomunale (Epi), soggetto pubblico con personalità giuridica, per l'esercizio congiunto della funzione di pianificazione sovra comunale.

<sup>729</sup> Con qualche incongruenza, per la verità, rispetto ad un'altro dei tratti qualificanti della legge regionale Lombardia, ovvero l'estrema flessibilità dei parametri sulla base dei quali, come si vedrà, viene concepito e redatto il piano dei servizi. Sul punto, si v. *infra* cap. V, § 3.

<sup>730</sup> Così il testo dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale Lombardia n. 12/2005 (corsivo mio).

<sup>731</sup> In questo caso, però, il documento di piano deve comunque essere verificato e aggiornato con periodicità almeno quinquennale, anche al fine dell'adeguamento della programmazione attuativa. Mentre, la pubblicazione su almeno un quotidiano locale o periodico a diffusione locale dell'avviso di avvio del procedimento, prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge regionale n. 12/2005 può essere sostituita da pubblici avvisi o altre forme di comunicazione con la cittadinanza.

<sup>732</sup> Il documento di piano, ad esempio, dovrebbe definire (articolo 10 *bis*, comma 2, della legge regionale Lombardia n. 12/2005) «[...] in relazione alle peculiarità delle singole realtà territoriali e avvalendosi in via prioritaria di dati ed elaborazioni reperibili nei sistemi informativi di livello sovracomunale, il quadro conoscitivo del territorio comunale, considerando in particolare le previsioni derivanti dalla programmazione territoriale di livello sovraordinato [...]».



Potrebbe, invero, apparire fuorviante soffermarsi su tali aspetti nuovamente e proprio in questa sede. Eppure proprio la prospettiva d'analisi prescelta offre l'occasione per cogliere, attraverso il riferimento ad alcune norme-manifesto, un ulteriore elemento di differenziazione o, meglio, di differente percezione del rapporto pubblico-privato nei diversi contesti regionali.

Da un lato, infatti, vi sono regioni dove l'intervento dei soggetti privati nel governo del territorio non è solo valorizzato, ma sembra addirittura assumere i contorni di una naturale e consapevole necessità.

Emblematico, in questo senso, è ancora una volta il caso della regione Lombardia, dove «il governo del territorio si caratterizza» non solo «per la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti», nonché per «la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni», ma anche per «la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati»<sup>733</sup>.

Dall'altro, quasi all'estremo opposto, si collocano invece quelle regioni - probabilmente la maggioranza - nelle quali la rappresentazione normativa della dimensione soggettiva «privata» del governo del territorio rimane ben ancorata ai canoni classici di una alterità pretesa più che subita.

Si pensi, una volta ancora, alla normativa della regione Emilia-Romagna, dove, per quanto potenziate e affinate rispetto alla corrispondente disciplina di fonte statale, le disposizioni principali dettate in tema di soggetti privati riguardano essenzialmente gli strumenti partecipativi, i meccanismi perequativi e compensativi e le fattispecie consensuali. Proprio il più volte citato articolo 18 della legge regionale n. 20/2000, del resto, restituisce la chiave per comprendere appieno il senso dell'assunto di partenza. In tale ipotesi, infatti, sulla falsariga del disposto dell'articolo 11 della legge n. 241/1990, gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati «[...] per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica»<sup>734</sup>. Laddove, a prescindere da quanto avviene spesso nella realtà dei fatti, l'accento è posto sulla funzione propositiva e collaborativa svolta dai soggetti privati, piuttosto che sulla loro effettiva capacità di influire sui contenuti delle scelte urbanistiche ed, in ultima analisi, nella definizione degli assetti territoriali.

Certo, è pur vero che, ad uno sguardo più attento, ci si accorge che il differente approccio ad tale problematica risponde a logiche più di «facciata» che reali, traducendosi in disposizioni di cui è lecito dubitare della portata effettivamente precettiva.

Si devono, inoltre, considerare i limiti che incontrano i diversi legislatori regionali nel momento in cui dettano regole più specifiche volte a rendere maggiormente

---

<sup>733</sup> Così l'articolo 2, comma 5, della legge regionale Lombardia n. 12/2005.

<sup>734</sup> Dello stesso tenore anche l'articolo 6, comma 1, della legge regionale Veneto n. 11/2004, secondo cui «i comuni, le province e la regione, nei limiti delle competenze di cui alla presente legge, possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico».

effettiva l'azione soggetti privati, come pure i soggetti del sistema amministrativo di governo territorio nella misura in cui sono chiamati ad «applicar»<sup>735</sup>.

Nondimeno, non si può sottacere la valenza di un siffatto elemento di tendenziale differenziazione, stante comunque la sua idoneità ad orientare, in un senso o nell'altro, il concreti atteggiarsi dei comportamenti amministrativi<sup>736</sup>.

### 3. *Gli strumenti: il recupero della dimensione programmatica e la ricerca della flessibilità*

Come spesso succede, le innovazioni più significative, anche da un punto di vista applicativo, sono probabilmente riscontrabili avendo riguardo agli strumenti del diritto del governo del territorio ed, in particolare, a quelli riconducibili alla disciplina giuridica dell'urbanistica per piani<sup>737</sup>.

---

<sup>735</sup> Su tutti, v'è giocoforza il rispetto dovuto al principio della tutela della concorrenza: proprio la legge regionale Lombardia n. 12/2005, del resto, è stata protagonista, come si è visto, di una vicenda che si è conclusa solo con una pronuncia di illegittimità costituzionale, sostanzialmente per questa ragione, del combinato disposto degli articoli 9, comma 12, e 11, comma 3, della legge regionale cit. (si cfr. la pronuncia Corte cost., n. 129/2006, cit.).

<sup>736</sup> Del resto, sotto questo profilo, non è certo un caso che sia proprio la regione Lombardia la capofila, in diversi settori, nell'utilizzo di istituti e strumenti che si rifanno - più o meno - ad un'idea di collaborazione pubblico-privato. Si pensi, in particolare, alla finanza di progetto (dati aggiornati al 30 giugno 2006 e relativi al territorio lombardo sono reperibili in OSSERVATORIO REGIONALE SULLA FINANZA DI PROGETTO, *XII Rapporto sulla finanza di progetto nella regione Lombardia*, Milano, ed. Finlombarda, 2006). In generale, sul partenariato pubblico-privato nel governo del territorio ed, in particolare, nell'approntamento di opere pubbliche, con ampi riferimenti a dati di natura quantitativa, si v. da ultimo C. CALLOPOLI, *Amministrazione e territorio. 4.3*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, cit., in corso di pubblicazione. Sulla finanza di progetto come strumento di governo del territorio, si v. ora M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., spec. 197 ss., ove ulteriori e più approfonditi riferimenti bibliografici.

<sup>737</sup> Sulla falsariga di quanto avviene, ad esempio, con riguardo alle politiche di semplificazione amministrativa, dove l'attenzione del legislatore è quasi sempre «catturata» dagli strumenti, piuttosto che dai profili organizzativi e funzionali del sistema amministrativo. In generale, sulla semplificazione amministrativa, si v., tra gli altri, L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329 ss.; ID., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 388 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 701 ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.; E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; S. CASSESE, G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1998; G. DE CAPRARIIS, G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. ARSI, M.G. CORONAS, P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare. III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.; R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 321 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 757 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; G. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 450 ss.; G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006; G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008; per un'analisi delle politiche di semplificazione in ambito regionale, si v. ancora G. VESPERINI, *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, Quaderni Formez, Roma, 2004; da ultimo, di recente, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 173

In generale, si può dire che si tratta di innovazioni - nella maggior parte dei casi involgenti il livello urbanistico comunale<sup>738</sup> - che sembrano mirare all'ottenimento di due effetti: il primo attiene al recupero di una dimensione effettivamente programmatica nella definizione degli assetti territoriali, da realizzarsi per il tramite degli strumenti di pianificazione generale; il secondo, invece, concerne la ricerca della flessibilità spaziale e temporale delle relative previsioni allo scopo di corrispondere, in maniera efficace, efficiente ed economica, al divenire territoriale delle dinamiche socio-economiche.

Per comprendere appieno quanto evidenziato, occorre fare riferimento a due fenomeni - dal rilievo autonomo, ma dall'operare necessariamente congiunto - espressioni di precise opzioni di politica del diritto poste in essere, in particolare, nei diversi ordinamenti regionali e, come tali, perfettamente identificabili sul piano positivo: *in primis*, l'introduzione del modello di pianificazione urbanistica fondato sulla distinzione tra «elementi» strutturali e «profili» operativi; *in secundis*, il tentativo di ricondurre gli istituti dell'urbanistica per progetti nell'alveo della cornice più generale disegnata e temporalmente cadenzata dagli atti di cui si compone orizzontalmente la sequenza pianificatoria, formata - per questa via - da «invarianti», dotazioni territoriali minime, obiettivi strategici e momenti operativo-gestionali. E' il caso, quest'ultimo, dell'innesto della disciplina giuridica dettata con riferimento ai singoli programmi complessi «a valle» e, dunque, in funzione eminentemente attuativa delle opzioni più rilevanti di governo territoriale compiute dagli strumenti di piano<sup>739</sup>.

In termini generali, si è già visto che l'idea di distinguere tra una pianificazione strategica e strutturale ed una operativa e gestionale si colloca nel quadro della crisi in cui versa il sistema pianificatorio improntato al rigido principio dello *zoning*<sup>740</sup>.

Lo scopo di un tale impostazione è quella di assegnare al piano «strutturale» il

---

ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici. In generale, su tali aspetti, restano ancora profondamente attuali le considerazioni svolte da M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., 723 ss.

<sup>738</sup> Il che, per di più, restituisce l'idea di un legislatore che continua a percepire il livello pianificatorio comunale come il cuore della «questione» urbanistica; con qualche incongruenza, per la verità, rispetto alla volontà - enunciata in più di un testo normativo - di approcciarsi in maniera tendenzialmente unitaria alle problematiche organizzative e funzionali del sistema amministrativo di governo del territorio e, di conseguenza, «[...] di rompere l'isolamento cronico dei piani regolatori generali [...]»: così G. CAMPOS VENUTI, *Piani territoriali grazie alle Province*, in *Il Sole-24 Ore*, 15 febbraio 1999 n. 45, 28.

<sup>739</sup> In questo caso, da un punto di vista normativo, la formula di rito è quella che prevede che la singola figura di programma complesso possa «assumere valore ed effetti di» piano urbanistico attuativo. Un esempio, in tal senso, è dato dall'articolo 19 legge regionale Veneto n. 11/2004: per effetto del disposto di cui al comma 1, infatti, il piano urbanistico attuativo «[...] definisce l'organizzazione urbanistica, infrastrutturale ed architettonica di un insediamento ed assume, in considerazione degli interventi previsti, i contenuti e l'efficacia», tra l'altro, «[...] del programma integrato di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, 'Norme per l'edilizia residenziale pubblica' e successive modificazioni, [...] lo strumento di attuazione della pianificazione urbanistica per la realizzazione coordinata, tra soggetti pubblici e privati, degli interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale. La riqualificazione si attua mediante il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano, il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate, a forte polarizzazione urbana, anche con il completamento dell'edificato».

<sup>740</sup> Sulla genesi e l'introduzione di tale distinzione nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, si v. *supra* cap. II, § 4.

compito di fissare le linee fondamentali di assetto e sviluppo del territorio comunale, che si traducono - rispettivamente - nelle cosiddette «invarianti» e negli obiettivi «strategici» da realizzarsi lungo un arco temporale più o meno lungo: per questa ragione, tra l'altro, dovrebbe essere concepito come uno strumento dai contenuti non conformativi del regime della proprietà e di durata non limitata nel tempo. Al piano «operativo», invece, si riserva la funzione di articolare, nel tempo e nello spazio, le trasformazioni territoriali, tenendo conto dell'intelaiatura tracciata dal piano strutturale. Si presenta, pertanto, come un atto direttamente conformativo della proprietà e volto al raggiungimento di obiettivi e risultati determinati in un periodo di tempo definito, in linea di massima parificato al quinquennio del mandato amministrativo.

Così facendo, si dovrebbe ottenere l'effetto di superare «l'infausta regola che impone alle amministrazioni di individuare oggi anche ciò che dovrà soddisfare solo domani»<sup>741</sup>, traducendosi in un programma per un'azione politico-amministrativa che vada oltre la quotidianità, nella prospettiva di «raccolgere le indicazioni che il presente esprime per il futuro»<sup>742</sup>.

A proposito di una tale bipartizione, si è parlato con formula efficace di «destrutturazione del modello piano-regolatore, in quanto lo stesso da atto composto tenderebbe a configurarsi sempre più come atto composito»<sup>743</sup>. Atto, quindi, formato dall'intrecciarsi di strumenti eterogenei dal punto di vista sia formale sia sostanziale, anche se variamente coordinati quanto ad effetti e contenuti<sup>744</sup>. In estrema sintesi, perciò, non si tratterebbe di altro che di un ulteriore profilo di differenziazione fondato sull'identificazione, all'interno della tradizionale configurazione del piano regolatore, di contenuti più o meno «rigidi»<sup>745</sup>.

Va anche detto, però, che l'idea di distinguere tra una forma di pianificazione urbanistica strutturale ed una operativa non può più ritenersi una novità in senso assoluto<sup>746</sup>. D'altronde, al di là della sua effettiva inclusione nell'ambito del dibattito scientifico e, segnatamente, gius-pubblicistico, sono ormai ben più di dieci anni che una siffatta concezione ha fatto il suo ingresso in sede ordinamentale: sulla linea

---

<sup>741</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 88.

<sup>742</sup> In questi termini, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 802; nonché G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, cit., 1361 ss.

<sup>743</sup> L'espressione riportata nel testo si deve a P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., 144 s.

<sup>744</sup> Per P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, cit., 88, un ulteriore vantaggio è quello per cui, «riservando al primo il solo compito di stabilire le linee fondamentali dell'assetto del territorio, cioè le sole vere invarianti, si (ottiene il risultato) [...] di poter elaborare un piano in tempi ragionevoli e con un dibattito costruttivo su poche comprensibili opzioni».

<sup>745</sup> In tal senso, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 32. Si badi, peraltro, che una siffatta differenziazione non investe solo i contenuti, ma anche - se non soprattutto - la disciplina procedimentale diretta all'adozione ed alla variazione dei suddetti strumenti. A riprova di ciò, si cfr. *ex plurimis* gli articoli 32 e seguenti della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000.

<sup>746</sup> Quantomeno da un punto di vista normativo: sul piano amministrativo, infatti, si sono già evidenziate le difficoltà riscontrate dai comuni nell'adeguarsi alle relative previsioni normative di fonte regionale. In tema, con riferimento ai casi delle regioni Emilia Romagna e Basilicata si cfr. *supra* cap. V, § 1. nt. 10.

originariamente tracciata dalla legge regionale Toscana n. 5/1995, infatti, si sono progressivamente attestati molteplici legislatori regionali, al punto che non pare azzardato affermare che, a tutt'oggi, le applicazioni positive della teorica strutturale/operativo, pur nelle sue differenti declinazioni, costituiscono il regime giuridico ordinario della pianificazione urbanistica comunale<sup>747</sup>.

Non tutte le regioni che hanno «recepito» l'archetipo concettuale di riferimento, però, lo hanno fatto in maniera omogenea ed uniforme. Al contrario, un'analisi più approfondita rivela come l'effettiva «presa d'atto» del modello sia stata solo tendenziale<sup>748</sup>.

Di più, accanto a regioni dove si è effettivamente provveduto a disarticolare il piano regolatore in una serie distinta di atti coordinati e funzionalmente diversificati, vi sono altri ordinamenti regionali dove si è scelta una strada diversa<sup>749</sup>. È il caso, in particolare, delle regioni Lazio, Liguria e Puglia, dove la pianificazione urbanistica comunale non viene bipartita (o tripartita<sup>750</sup>), ma si opta per un modello pressoché «unitario» nel quale, nell'ambito del medesimo strumento di piano, si possono riscontrare previsioni strutturali e previsioni di carattere operativo<sup>751</sup>.

Adirittura, poi, vi sono ipotesi che sfuggono ad un rigido inquadramento entro il paradigma ideale dello *structure plan*<sup>752</sup>. Emblematica, in questo senso, è la già

---

<sup>747</sup> Oltre alla legge regionale Toscana n. 5/1995 (ora n. 1/2005), infatti, vanno sicuramente menzionate: la legge regionale Umbria n. 31/1997 (ora n. 11/2005, di cui si v. gli articoli 2 e seguenti); la legge regionale Basilicata n. 23/1999 (articoli 14 e 15), la legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 (articoli 28 e seguenti), la legge regionale Calabria n. 19/2002 (articoli 19 e seguenti), la legge regionale Veneto n. 11/2004 (articoli 3 e 12 e seguenti); la legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2007 (articoli 15 e seguenti).

<sup>748</sup> Si pensi all'articolo 21, comma 1, della legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2007, secondo cui «il piano operativo comunale, predisposto dal comune in conformità delle previsioni del Psc, ha efficacia conformativa della proprietà e durata indeterminata», in chiara controtendenza rispetto all'archetipo classico che dovrebbe prevedere, per l'appunto, la durata a tempo determinato del piano operativo.

<sup>749</sup> Si cfr., rispettivamente, gli articoli articolo 3, comma 3, 29 (disposizioni strutturali) e 30 (disposizioni programmatiche) della legge regionale Lazio n. 38/1999; gli articoli 24 e seguenti della legge regionale Liguria n. 36/1997; l'articolo 9 della legge regionale Puglia n. 20/2001. Diverso, invece, il caso della legge regionale Campania n. 16/2004: pur riprendendosi la distinzione tra previsioni strutturali e previsioni operative, estesa anche alla pianificazione provinciale (articolo 3, comma 3), tuttavia, in tale ipotesi la disciplina procedimentale rimane sostanzialmente la stessa per ambedue le tipologie di previsioni di piano (articoli 23 e seguenti).

<sup>750</sup> Spesso, infatti, accanto al piano strutturale ed al piano operativo, le regioni prevedono uno specifico strumento deputato a raccogliere la disciplina regolamentare urbanistico-edilizia: in proposito, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico ed edilizio*, cit., 75 ss.

<sup>751</sup> In tal caso, la «[...] distinzione trova il proprio 'riscontro' giuridico nella loro differente rigidità rispetto alle possibilità di essere nel tempo variati e, conseguentemente, si incentra sulla diversa stabilità delle relative previsioni»: così M.A. QUAGLIA, *Le decisioni urbanistiche in Liguria tra sussidiarietà e adeguamento*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, cit., 330.

<sup>752</sup> Tra queste merita una segnalazione anche la legge provinciale Trento n. 1/2008: qui, infatti, al fine - tra l'altro - di «[...] accrescere la *competitività* del sistema territoriale provinciale» e di «[...] assicurare la *flessibilità* del sistema della pianificazione territoriale [...]» (articolo 1, comma 1, lettere e e g), tra il «piano urbanistico provinciale» (con il quale - si badi - si definiscono le strategie, le direttive e le *prescrizioni* da seguire per le trasformazioni territoriali: articolo 10, comma 1) e il piano regolatore comunale (articoli 29 e seguenti), si inserisce il «piano territoriale della comunità», per mezzo del quale sono definite, sotto il profilo urbanistico e paesaggistico, le strategie per uno sviluppo sostenibile del rispettivo ambito territoriale, nell'obiettivo di conseguire un elevato livello di competitività del sistema territoriale, di riequilibrio e di coesione sociale e di valorizzazione delle identità locali, nella cornice delle funzioni riservate alle comunità dalla legge provinciale n. 3/2006» (articolo 21, comma 1). I piani regolatori comunali, in particolare, devono «[...] in coerenza con il

ricordata legge regionale Lombardia n. 12/2005, in cui il piano regolatore comunale, denominato piano di governo del territorio (pgt), viene suddiviso in tre atti<sup>753</sup>: il documento di piano, il piano dei servizi ed il piano delle regole<sup>754</sup>. I contenuti, la differente valenza funzionale, come pure la dinamica relazionale che si instaura tra i tre atti che, intrecciandosi e sovrapponendosi, compongono il piano di governo del territorio inducono, infatti, a qualificare tale modello pianificatorio come un vero e proprio *unicum* nel panorama delle normazioni in materia di governo del territorio.

---

piano urbanistico provinciale e con il piano territoriale della comunità, assicura(re) le condizioni e i presupposti operativi per l'attuazione del programma strategico di sviluppo sostenibile delineato dal piano territoriale della comunità» (articolo 29, comma 2).

<sup>753</sup> Le ragioni «critiche» che hanno indotto il legislatore lombardo a optare per un modello differente da quello adottato in altre realtà regionali sono ben evidenziate da E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., 73 ss.: tra queste, in particolare, v'è «[...] la volontà di evitare che il processo di pianificazione si frazionasse in più livelli».

<sup>754</sup> Ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge regionale n. 12/2005, il documento di piano definisce «[...] a) il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, eventualmente proponendo le modifiche o le integrazioni della programmazione provinciale e regionale che si ravvisino necessarie; b) il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale, e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo, ivi compresi le fasce di rispetto ed i corridoi per i tracciati degli elettrodotti; c) l'assetto geologico, idrogeologico e sismico, ai sensi dell'articolo 57, comma 1, lettera a)». Ha, inoltre, validità quinquennale ed è sempre modificabile (comma 4). Ai sensi dell'articolo 9, comma 1, il piano dei servizi, invece, viene redatto ed approvato «[...] al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste. L'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, quale servizio di interesse pubblico o generale, è obbligatoria per i comuni indicati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione, sulla base dei fabbisogni rilevati dal programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Tali comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata con previsione di destinazioni residenziali, assicurano la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato». Si consideri, per di più, che le previsioni contenute nel piano dei servizi, concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere prescrittivo e vincolante (comma 10). Il piano dei servizi, inoltre, non ha termini di validità ed è sempre modificabile (comma 14). Infine, il piano delle regole, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, «[...] a) definisce, all'interno dell'intero territorio comunale, gli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento; b) indica gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale; c) individua le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado e a rischio di incidente rilevante; d) contiene, in ordine alla componente geologica, idrogeologica e sismica, quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera b); e) individua: 1) le aree destinate all'agricoltura; 2) le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche; 3) le aree non soggette a trasformazione urbanistica». Il piano delle regole produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli (comma 5), non ha termini di validità ed è sempre modificabile (comma 6). Sui singoli atti che compongono il piano di governo del territorio, pur se nella versione precedente alla legge regionale n. 4/2008, si legga E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., rispettivamente, 69 ss., 95 ss. e 125 ss.

Lo dimostrano, del resto, le previsioni dettate in tema di piano dei servizi<sup>755</sup>: figura che, rispetto ai fini che qui ci si propone, assume un notevole rilievo per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, perché restituisce l'immagine di un legislatore (regionale) che non concepisce la pianificazione del territorio come svincolata da una coerente e complessiva programmazione delle dotazioni infrastrutturali relative alle attività di servizio pubblico o, comunque, di interesse generale. Nel disegno del legislatore lombardo, in altri termini, non solo non v'è alcun «distacco» tra processi pianificatori e rappresentazione spaziale delle attività di servizio pubblico, ma - in una prospettiva ben più ampia - questi due momenti sono configurati alla stregua di un *continuum* ontologicamente inscindibile<sup>756</sup>.

In secondo luogo, perché il piano dei servizi si fonda su valutazioni che non tengono conto solo della popolazione residente, ma anche della «[...] popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale», nonché della «[...] popolazione gravitante nel territorio, stimata in base agli occupati nel comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, nonché in base ai flussi turistici»<sup>757</sup>. Il che, al di là della effettiva «praticabilità»<sup>758</sup>, evoca comunque il tentativo di coniugare

---

<sup>755</sup> Contorni «ibridi», quasi a metà strada tra il modello strutturale/operativo e quello lombardo, presenta invece la legge regionale Umbria n. 11/2005: da un lato, infatti, gli articoli 3 e 4 distinguono il piano regolatore generali in parti strutturali e parti operative; dall'altro, però, l'articolo 5 stabilisce che «il comune, sulla base delle norme regolamentari di cui all'articolo 62, comma 1, lettera a), si dota del piano comunale dei servizi (Pcs), che implementa il Prg, parte operativa. Il Pcs è lo strumento di programmazione e di indirizzo gestionale dei servizi pubblici e di interesse generale o collettivo per soddisfare le esigenze attuali dei cittadini e quelle prodotte dalle trasformazioni previste dal Prg, nonché per garantire la qualità e la efficienza dei servizi. Le norme regolamentari di cui al comma 1 prevedono le agevolazioni connesse alla dotazione del Pcs, concernenti anche l'attuazione e la modifica del Prg, parte operativa, che possono riguardare aspetti procedurali, programmatici e finanziari. Le norme regolamentari di cui al comma 1 stabiliscono le modalità per il coinvolgimento dei soggetti privati, singoli o associati, alla definizione del Pcs». Uno specifico piano dei servizi è previsto, per quanto in termini profondamente differenti, anche dall'articolo 20 della legge regionale Marche 5 agosto 1992, n. 34, che disciplina per l'appunto il piano attuativo dei servizi (pas), strumento di carattere facoltativo e, soprattutto, meramente attuativo delle previsioni della pianificazione urbanistica generale.

<sup>756</sup> Salvo, poi, intendersi su cosa intenda il legislatore regionale per servizio pubblico; anche perché, di certo, non può risultare appagante la nozione che ne viene data all'articolo 9, comma 10. Né, *a fortiori*, viene affrontato - a monte - il nodo del complesso dei problemi organizzativi e procedurali che investono, fatalmente, la relazione tra funzioni pianificatorie e funzioni di organizzazione e gestione delle attività di servizio pubblico. In generale, comunque, sui rapporti tra governo del territorio e servizi pubblici, si legga lo scritto di S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, cit., 1075 ss.

<sup>757</sup> Così l'articolo 9, comma 2, della legge regionale Lombardia n. 12/2005.

<sup>758</sup> Per fare questo, ad esempio, l'articolo 9, comma 4, stabilisce, da un lato, che «il piano dei servizi esplicita la sostenibilità dei costi di cui al comma 3, anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta degli interventi da parte dei privati», dall'altro, che «[...] nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal piano territoriale di coordinamento provinciale, in relazione al flusso di pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante. Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore devono, altresì, essere previsti i servizi di interesse sovracomunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione [...]». Il piano dei servizi, perciò, contrariamente alla prassi invalsa con riferimento al piano regolatore, deve

due esigenze non sempre convergenti: da un lato, nella prospettiva di avvicinare le funzioni di governo del territorio ai processi economici, la domanda di servizi avanzata da utenti che non necessariamente corrispondono con coloro che risiedono stabilmente nel territorio del comune; dall'altro, la creazione o l'implementazione delle condizioni di base dirette a rendere competitivo il singolo sistema locale e, dunque, la soddisfazione degli interessi - tanto pubblici, quanto privati e collettivi - correlati allo sviluppo civile, sociale ed economico della collettività che risiede ed «usa» quel lembo di territorio<sup>759</sup>.

Infine, per la ragione che il piano dei servizi si presenta come uno strumento «fisiologicamente» improntato alla massima flessibilità: «da realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi», infatti, «non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale»<sup>760</sup>.

Ciò detto, a prescindere dalle specificità proprie di ogni singolo ordinamento regionale, è bene riportare il discorso su un binario più generale al fine di evidenziare un aspetto che assume un particolare rilievo nell'economia della presente indagine.

Indipendentemente dai risultati concretamente ottenuti fino ad ora, l'«insistenza» dimostrata dai legislatori regionali nel procedere alla ridefinizione dei contorni della pianificazione urbanistica comunale è indice della volontà di recuperare una dimensione programmatica degli strumenti di piano in grado intercettare i processi socio-economici a proiezione spaziale nel loro «farsi», coordinandoli ed indirizzandoli in vista del raggiungimento di obiettivi strategici e finalità sistemiche di portata «meta-territoriale»<sup>761</sup>.

---

essere necessariamente corredato da una specifica relazione economico-finanziaria che renda esplicita la «sostenibilità» dei costi.

<sup>759</sup> Come si può facilmente immaginare, però, numerosi sono i profili di criticità che emergono da un esame più attento di una tale disposizione. Su tutti, v'è il «classico» problema, ampiamente indagato anche dalla scienza gius-pubblicistica, dello «scarto» tra utenti/fruitori e residenti/elettori sul piano, necessariamente bilaterale, della rappresentanza democratica e, per questa via, del costo dei relativi servizi. Il piano dei servizi, in altre parole, «[...] impone a ciascun comune di considerare - nella determinazione dell'offerta dei beni e dei servizi pubblici - anche queste popolazioni, ma non viene affrontato né il problema della contribuzione richiesta a costoro nel sostenere i costi di formazione e mantenimento delle strutture, né viene affrontato il grande tema della deroga al principio *no taxation without representation* configurabile ogni volta che, direttamente o indirettamente, tali soggetti sono chiamati a contribuire ai costi del sistema di formazione e mantenimento dei beni pubblici e dei servizi pubblici senza tuttavia poter concorrere alla correlativa decisione»: così E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., 111 ss., cui si rinvia anche per l'analisi dei profili funzionali di strumento, spec. 112 s. In generale, sui problemi collegati alle nuove cittadinanze, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, cit., *passim*.

<sup>760</sup> Si cfr. l'articolo 9, comma 15, della legge regionale Lombardia n. 12/2005.

<sup>761</sup> In effetti, «[...] a stare alla legislazione regionale, anche di ultima generazione, il 'mito del piano' appare lungi dal tramontare ove si consideri la centralità dello stesso ribadito nel 'governo del territorio' e la molteplicità delle figure previste. In realtà il piano richiede di essere 'smitizzato' nell'esperienza giuridica dell'urbanistica contemporanea non in quanto strumento in sé (come mezzo per comporre i diversi interessi presenti sul territorio e che si riflettono sulle relative destinazioni d'uso), ma in quanto strumento ordinatorio esaustivo e rigido. Per un verso, esso è da considerarsi solo come uno dei vari fattori da cui dipende il reale



Ad avviso di chi scrive, in altre parole, la risposta dei legislatori regionali alla crisi e agli insuccessi del sistema di pianificazione del territorio, per quanto differenziata essa sia, non si è tradotta in una più o meno tacita «fuga» dal piano, ma - all'opposto - in una precisa scelta di politica del diritto implicitamente diretta a riconoscere la valenza, per così dire, «necessaria» dell'idea di territorio globalmente pianificato<sup>762</sup>. Di un territorio che, secondo questa lettura, non può che essere pianificato, perché a dover essere governate sono, prima di tutto, le direttrici di sviluppo - territoriali e, dunque, socio-economiche - della comunità che «usa» quel territorio, nel senso di definirne «[...] gli indirizzi, cadenzarne le priorità e promuoverne il rinnovamento»<sup>763</sup>.

---

assetto urbanistico-territoriale dei luoghi e rispetto al quale non di rado assume un compito meramente ricognitorio, per altro verso, esso affida la sua portata alla capacità di orientare e indirizzare assai più che a quella di prescrivere e vincolare. Il piano resta insostituibile nel suo ruolo di riferimento per un ordine dei luoghi complessivamente delineato (anche se spesso etero-determinato e comunque non stabilmente fissato) e rispetto al quale gli altri fattori generatori di assetti territoriali sono chiamati a misurarsi in termini di complessiva coerenza logica ed operativa. In ogni caso il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica, quale emerge dalle leggi regionali c.d. di seconda generazione (ossia da quelle emanate dalla seconda metà degli anni novanta), si presenta significativamente diverso da quello consegnato dalla legge urbanistica del 1942. Procedendo di nuovo per cenni sommari, si può dire che la pianificazione sovra-comunale, attestatasi ormai su due livelli (quello regionale e quello provinciale), si connota per: una natura mista quanto a contenuti (di indirizzo, di direttiva, prescrittivi) e ad efficacia nonché per la flessibilità nei rapporti fra piani sovra-ordinati e piani sott'ordinati. Mentre la pianificazione comunale, anche in ragione di un'attenzione volta più alla riqualificazione e al riuso dell'esistente che alla nuova edificazione, presenta, in luogo del tradizionale prg un'articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti fra lo 'strutturale' e l'operativo', e l'introduzione di meccanismi di perequazione e compensazione urbanistiche. Per entrambe le pianificazioni, infine, emerge una più articolata disciplina della partecipazione sociale e della concertazione istituzionale»: così G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, cit., 4 s.

<sup>762</sup> Pur rappresentando niente di più che un mero «andizio» *de jure condendo* e, come tale, irrilevante sul piano giuridico, una interessante indicazione in questo senso, del resto, proviene dalla lettura del disposto dell'articolo 2, comma 1, del p.d.l. Mariani e altri, cit., secondo cui «il principio di pianificazione è l'elemento fondante del governo del territorio. Esso è esercitato mediante gli strumenti della pianificazione che coordinano e indirizzano lo sviluppo del territorio in coerenza con il benessere delle comunità insediate ed è espresso in relazione ai diversi livelli istituzionali. Le attività relative all'uso e alla trasformazione del territorio sono oggetto di pianificazione da parte dell'autorità pubblica». Molteplici sono, d'altro canto, le disposizioni di legge regionale che rendono oltre modo evidente tutto ciò: si cfr., in via esemplificativa, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale Campania n. 16/2004; l'articolo 2, comma 1, della legge regionale Lombardia n. 12/2005; l'articolo 2, comma 2, della legge regionale Toscana n. 1/2005; l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Veneto n. 11/2004.

<sup>763</sup> Così G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 801. E' bene avvertire, però, che, per quanto ricorrenti, gli enunciati normativi relativi all'indicazione di finalità di sviluppo socio-economico nella definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica presentano il fianco a molteplici perplessità sul piano della relativa efficacia. Si tratta, in altre parole, «[...] di previsioni di cui andrebbe verificato il tasso di effettività e di cui è incerta l'efficacia giuridica (che sembra in genere oscillare fra il livello conoscitivo-ricognitorio e quello del *soft law*)»: in questi termini, G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, cit., 9, la cui efficacia e, soprattutto, la concreta operatività - si badi - dovrebbe essere vagliata non solo alla luce della disciplina e del regime giuridico applicabile, ma avendo riguardo anche alla dinamica effettiva e, per certi versi, empirica dei processi pianificatori svolti in sede amministrativa. A ben vedere, infatti, ci si imbatte spesso in proposizioni che sembrano riproporre la problematica ormai «classica» delle norme programmatiche, su cui si legga il lavoro monografico di R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988, spec. 199 ss., sul rapporto tra enunciati programmatici e discrezionalità amministrativa; nonché, di recente, con riferimento alle norme

Si tenga presente che il reciproco combinarsi dei «nuovi» modelli pianificatori con la «mutazione genetica» che sta caratterizzando - per quanto in termini non generalizzabili - i livelli pianificatori generali e settoriali di rilievo sovra-comunale, consente di cogliere un ulteriore tratto qualificante del sistema amministrativo di governo del territorio per come si sta venendo a configurare sul piano positivo. Ci si riferisce, in particolare, al progressivo superamento del principio di gerarchia tra i piani e, per questa via, al passaggio dal criterio della «conformità» a quello della «compatibilità» quale parametro su cui fondare la valutazione dei contenuti degli strumenti di piano sotto-ordinati e, dunque, delle scelte in essi contenute, rispetto alle previsioni degli strumenti posti in essere dai livelli sovra-ordinati<sup>764</sup>.

Fondare le relazioni tra i livelli e le dimensioni - generali e settoriali - della pianificazione del territorio sul criterio della compatibilità, però, è scelta foriera di implicazioni di ordine teorico e conseguenze di natura applicativa<sup>765</sup>. Implicazioni e conseguenze che riguardano, per un verso, il ruolo e la portata degli strumenti di pianificazione urbanistica nel quadro del sistema pianificatorio, nonché, per altro verso, gli effetti che ne derivano relativamente al rapporto tra «piano» e «progetto».

In questa prospettiva, infatti, la pianificazione urbanistica comunale tende ad atteggiarsi in termini che sono, ad un tempo, «fondamentali» e «strumentali». Fondamentali perché, liberata «[...] delle numerose valenze improprie di cui sé stat(a) volta a volta caricat(a)», dovrebbe recuperare la necessaria «flessibilità» e, pertanto, effettivi margini di manovra nella definizione complessiva degli assetti spaziali corrispondenti alla relativa scala territoriale in vista del raggiungimento di obiettivi e risultati da raggiungere in sede locale<sup>766</sup>. Strumentali perché, collocandosi

---

programmatiche contenute in alcuni statuti regionali, si v. le pronunce del giudice costituzionale Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372 e 6 dicembre 2004, n. 378 e 379.

<sup>764</sup> In argomento, si v. per tutti P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, cit., 607 ss.; nonché più di recente, ID., *I principi del diritto urbanistico*, cit., 162 ss.; nonché V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 507, per il quale va superata «[...] la concezione gerarchica della pianificazione [...], ispirata al criterio della conformità del piano di livello inferiore rispetto a quello di livello superiore [...], a favore di una concezione (ispirata) a relazioni di reciproca compatibilità, ma comunque cooperanti al coerente assetto del territorio».

<sup>765</sup> La più limpida enunciazione del principio in oggetto, insieme a quello di «gerarchia degli interessi», si rinviene in P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, cit., 607 ss.

<sup>766</sup> Secondo P. STELLA RICHTER *I principi del diritto urbanistico*, cit., 162, cui si devono le espressioni rimodulate utilizzate nel testo, infatti, (166 s.) «non si tratta solamente di riaffermare il principio [...] che l'intervento autoritativo è bensì un momento essenziale del vivere in società, ma è pur sempre un sacrificio della libertà [...]; si tratta altresì di non dimenticare che assicurare la funzione sociale della proprietà significa per un verso occuparsi delle sole proprietà che possono avere una funzione sociale e per altro verso indicare unicamente dei fini da raggiungere o, se si vuole, dei risultati da raggiungere. [...]. Il passaggio dalla conformità alla compatibilità urbanistica consente di unificare la molteplicità dei piani oggi esistenti, che rappresenta un'altra delle gravi distorsioni dell'attuale disciplina. Si tratta essenzialmente di ricondurre all'interno dell'urbanistica i cosiddetti interessi differenziati che le sono stati sin qui contrapposti. [...]. Tale eccezione può essere considerata tollerabile fintanto ch'essa riguarda una porzione limitata del territorio; non lo è evidentemente più quando assume un peso quantitativo rilevante. Il limite di rottura è oggi largamente superato. Basti pensare che il vincolo ambientale copre circa la metà dell'intero territorio nazionale, che i piani di bacino dovranno a regime disciplinarne ogni sua parte, che altri vincoli derivano dai piani dei parchi, dalla tutela dei beni culturali e dal altre situazioni particolari».

a valle dei processi di programmazione socio-economica regionale e di coordinamento delle più variegata esigenze territoriali d'area vasta svolte a livello provinciale, assume contorni, per così dire, velatamente «funzionalizzati» rispetto alle concrete finalità di governo del territorio che, attraverso il complesso degli istituti dell'urbanistica per piani, si vogliono conseguire.

Così facendo, in particolare, pare possibile coniugare opportunamente il binomio territorio-corpo sociale, nella misura in cui il fine ultimo del governo del territorio, per il tramite degli strumenti di pianificazione, non è più rappresentato solo dalla soddisfazione degli interessi correlati all'ordinato uso del territorio, ma diviene anche - se non addirittura in modo prevalente - lo sviluppo economico, sociale e civile della collettività di riferimento<sup>767</sup>.

Alla volontà di recuperare e valorizzare la dimensione programmatica degli strumenti di piano, concorrono poi una serie di istituti che si innestano nell'ambito della disciplina procedimentale dettata con riferimento agli innovativi strumenti di cui si è detto. Nello specifico, pur valendo anche in questo caso le avvertenze relative al diverso «tenore» delle scelte compiute in seno ai diversi ordinamenti regionali, vanno segnalati alcuni istituti che riflettono abbastanza fedelmente tre linee di tendenza sufficientemente consolidate nei loro tratti essenziali<sup>768</sup>.

La prima «tendenza» ha a che fare con il tentativo di comporre un quadro conoscitivo il più possibile «oggettivizzato», «condiviso» e, come tale, idoneo a supportare l'intero *iter* procedimentale preordinato all'adozione e approvazione degli strumenti di piano e delle loro varianti, nonché a sottoporre a costante monitoraggio la relativa attuazione<sup>769</sup>. Sotto questo profilo, l'ipotesi di maggior

---

<sup>767</sup> Particolare interesse, da questo punto di vista, rivestono le parole utilizzate da F. PERLINI, *La nuova legge regionale dell'Emilia-Romagna (l.r. 24 marzo 2000, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni): profili critico-ricostruttivi*, cit., 253, con riferimento alla più volte richiamata legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000: secondo tale a., infatti, «la l.r. *de qua* [...] sembra stabilire che gli effetti della pianificazione urbanistica sullo sviluppo civile, sociale ed economico non possono più essere una ricaduta (di fatto e casuale delle scelte tecnico-urbanistiche), ma diventano il fine predeterminato (e, quindi, vincolante) di queste ultime». Ed, ancora, che (255) «l'attività pianificatoria urbanistica [...] è una funzione fondamentale di governo (articolo 2, primo comma), ma non è una funzione principale, bensì una funzione strumentale».

<sup>768</sup> A dire il vero, se ne potrebbe aggiungere almeno un'altra concernente il metodo della cd. «copianificazione». L'esempio più eclatante è rappresentato dalla legge regionale Umbria n. 12/2005: ai sensi degli articoli 7 e seguenti, infatti, la copianificazione per la formazione del piano regolatore, basata sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni - articolato in un quadro conoscitivo, in un bilancio urbanistico-ambientale ed in un documento di valutazione -, «costituisce il metodo per il governo del territorio, che mira a conseguire, nell'attività di pianificazione, la convergenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti» (articolo 7, comma 1, lettera *a*). Garantisce, inoltre, «nel rispetto delle prerogative e della autonomia dei singoli soggetti istituzionali, la continuità ed organicità dell'azione di governo del territorio» (articolo 7, comma 1, lettera *b*). Nel disegno del legislatore umbro, poi, gli strumenti deputati a dare sostanza al metodo della copianificazione sono essenzialmente quattro: il sistema delle conoscenze e delle valutazioni (articolo 8), il documento programmatico (articolo 9), la conferenza di copianificazione (articolo 10) e, a scalare, l'accordo preliminare di copianificazione (articolo 11).

<sup>769</sup> Al di là delle denominazioni utilizzate dai diversi legislatori regionali, sono molteplici i riferimenti alla necessità di fondare i processi pianificatori e, conseguentemente, le relative determinazioni su di un patrimonio conoscitivo percepito come obiettivo; tra i tanti esempi di ordine positivo che si possono portare ad ulteriore riprova di ciò, si cfr. l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Lombardia n. 12/2005, in virtù del quale «la regione, in coordinamento con gli enti locali, cura la realizzazione del sistema informativo

interesse è senza dubbio costituita dalla costruzione di un «ponte» tra i processi di pianificazione ed i sistemi informativi territoriali<sup>770</sup>.

Si tratta, in ogni caso, di un fenomeno che, al di là di generiche enunciazioni di principio e di alcune tenui manifestazioni dal «sapore» pioneristico riscontrabili nella prassi, attende ancora di essere compiutamente ed organicamente disciplinato sul piano normativo e, di conseguenza, concretamente declinato da parte dei soggetti e degli attori del sistema amministrativo di governo del territorio.

La seconda «tendenza» riguarda, invece, l'implementazione dei livelli di partecipazione ai procedimenti di formazione dei piani territoriali ed urbanistici<sup>771</sup>. Questo avviene in vari modi: si va da soluzioni più tradizionali, come nei casi di ampliamento delle garanzie partecipative cristallizzate dalla legge n. 1150/1942<sup>772</sup>, a ipotesi più innovative, come quelle che prevedono l'indizione di vere e proprie conferenze di pianificazione dirette non solo a coordinare gli interessi pubblici, ma anche a coinvolgere, in particolare, la vasta gamma degli interessi sociali ed economici lambiti dai processi di uso e trasformazione del territorio<sup>773</sup>.

---

territoriale integrato, di seguito denominato Sit, al fine di disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale, settoriale e di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. Il Sit è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo». Ancora: si cfr. gli articoli 4 e 17 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000, sul «quadro conoscitivo». Interessante, inoltre, l'esperienza posta in essere dalla legge regionale Toscana n. 1/2005. Qui, infatti, si introduce un vero e proprio «statuto del territorio», componente necessaria degli strumenti di piano che «[...] assume e ricomprende, all'interno dello specifico strumento della pianificazione territoriale, le invarianti strutturali di cui all'articolo 4, quali elementi cardine dell'identità dei luoghi, consentendo in tal modo l'individuazione, ad ogni livello di pianificazione, dei percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione nel territorio interessato la cui tutela garantisce, nei processi evolutivi sanciti e promossi dallo strumento medesimo, lo sviluppo sostenibile. Gli strumenti della pianificazione territoriale, in particolare, contengono la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche, ai diversi livelli di competenza e di specificazione, tenendo conto dello statuto del territorio. A tal fine, ogni strumento della pianificazione territoriale definisce altresì, nel rispetto delle disposizioni della presente legge, i criteri per la verifica di compatibilità di ogni altro atto di governo del territorio, eventualmente previsto per l'attuazione dello strumento medesimo, con il nucleo di regole, vincoli e prescrizioni derivanti dallo statuto del territorio».

<sup>770</sup> Sul punto, si cfr. quanto evidenziato *supra* cap. III, § 3.3., e, più in generale, la ricostruzione del quadro normativo e le considerazioni di carattere critico svolte da A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit., in corso di pubblicazione.

<sup>771</sup> In termini generali, sull'argomento, si legga il recente scritto di C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, cit., 263 ss., spec. 280 ss., ove ampi e ricchi riferimenti alla normativa di fonte regionale. Secondo tale a., infatti, (263) «la disciplina regionale dei procedimenti volti all'emanazione degli strumenti di pianificazione territoriale fornisce un quadro particolarmente significativo per analizzare la consistenza dei diritti di partecipazione, anche (e soprattutto) nella prospettiva degli istituti della democrazia partecipativa». Inoltre, la stessa a. non esita a parlare apertamente di «falso alibi» con riguardo ai vincoli normativi posti dall'articolo 13 della legge n. 241/1990 relativamente alla disciplina regionale della partecipazione nei procedimenti di piano.

<sup>772</sup> In questo caso, «la massima apertura si ha nelle (assai numerose) leggi regionali che riconoscono la facoltà di presentare osservazioni a 'chiunque', senza alcun riferimento a pregresse situazioni giuridicamente qualificate né a particolari interessi di fatto»: così C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, cit., 300, spec. nt. 108 per l'elenco delle relative normative regionali.

<sup>773</sup> Si cfr., in proposito, l'articolo 14, comma 4, della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000; l'articolo 5, comma 1, della legge regionale Puglia n. 20/2001; l'articolo 10, comma 4, e 21, comma 4, della legge regionale Lazio n. 38/1999; l'articolo 6, comma 3, della legge regionale Liguria n. 36/1999; l'articolo 13

Si riscontrano, poi, una serie di soluzioni che rivestono una portata effettivamente «sperimentale», poiché incidono su profili tanto procedurali<sup>774</sup>, quanto organizzativi. Da questo punto di vista, vale la pena menzionare la scelta fatta dal legislatore toscano del 2005 che ha introdotto e disciplinato la figura del «garante della comunicazione»<sup>775</sup>. Al fine di garantire in ogni fase del procedimento un adeguato livello di partecipazione ai cittadini, infatti, «i comuni, le province e la regione istituiscono il garante della comunicazione» Il garante può essere scelto sia all'interno della struttura dell'ente - ad esclusione del responsabile del procedimento -, sia al di fuori di essa<sup>776</sup>. I compiti del garante sono essenzialmente due: per un verso, quello di assicurare «[...] la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio»; per altro verso, quello di promuovere, nelle forme e con le modalità più idonee, «l'informazione ai cittadini stessi, singoli o associati, del procedimento medesimo»<sup>777</sup>.

Nel complesso, però, al di là del maggiore grado di maturazione raggiunto da taluni ordinamenti regionali, è appena il caso di rilevare come si sia ancora ben lontani dal «realizzare» un sistema di garanzie partecipative che consenta una rappresentazione effettiva e sostanziale della molteplicità degli interessi coinvolti nei procedimenti di piano e, segnatamente, di quelli di natura privata e collettiva. Vero è, infatti, che «i vincoli costituzionali, i limiti derivanti dalla legislazione statale ed una cultura giuridica relativamente uniforme hanno determinato una tendenziale uniformità degli istituti e degli strumenti utilizzati per dare concretezza al principio di partecipazione»<sup>778</sup>. Uniformità che, inevitabilmente, pervade di sé anche quei sistemi regionali dove si è provato ad invertire un *trend* ormai consolidato e, dunque, a «sperimentare» prefigurando soluzioni di carattere innovativo.

---

della legge regionale Calabria n. 19/2002. Per riferimenti, invece, ai cosiddetti accordi di pianificazione si v., invece, *supra* cap. IV, § 4. spec. nt. 101.

<sup>774</sup> Pur se, da questo punto di vista, vanno senz'altro richiamate le rare previsioni in tema di inchiesta pubblica: un caso, per certi versi «atipico» rispetto al modello teorico a legittimazione diffusa, è quello previsto dall'articolo 11 della legge regionale Sardegna n. 45/1989. Maggiore interesse riveste, invece, la disciplina dettata in ordine «dibattito pubblico su grandi interventi» dalla legge regionale Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, recante «norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»: per una sintetica, ma efficace sintesi ricostruttiva delle due figure, si v. C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, cit., 293 ss. Sempre in ambito regionale, si v. anche l'articolo 21, comma 4, della legge regionale Lombardia n. 12/2005; nonché l'articolo 15 della legge regionale Lazio 22 ottobre 1993, n. 57, pur se esso non è applicabile alle attività di pianificazione regionale.

<sup>775</sup> Si cfr., in proposito, gli articoli 19 e 20 della legge regionale Toscana n. 1/2005. Un «garante dell'informazione» è, poi, previsto anche dall'articolo 9, comma 5, della legge regionale Basilicata n. 23/1999.

<sup>776</sup> Il che, a dire il vero, pare evocativo della volontà di identificare una figura che non sia solo «imparziale», ma anche, per certi aspetti, «neutrale»; non se ne vedrebbe, altrimenti, la ragione, visto che la stessa legge regionale Toscana n. 1/2005 si preoccupa di disciplinare analiticamente la figura ed i compiti del «responsabile del procedimento» (si v. articolo 16).

<sup>777</sup> Così l'articolo 20 della legge regionale Toscana n. 1/2005.

<sup>778</sup> In questi termini, C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, cit., 309.

Ciò, a maggior ragione, vale se dall'esame degli aspetti strutturali della partecipazione procedimentale si passano ad analizzare i profili funzionali della stessa. Anche da questo punto di vista, infatti, si è ancora in attesa di una configurazione degli istituti della partecipazione che tenga in debito conto il diverso atteggiarsi di coloro, singoli o associati, che interagiscono con l'autorità titolare della potestà pianificatoria. Il che, per la verità, non sembra doversi necessariamente realizzare per il tramite di modalità giuridicamente «differenziate». Nondimeno, a mo' di chiosa conclusiva, non si può sottacere come, a fronte della molteplicità e multiformità degli interessi coinvolti, un qualche forma di differenziazione sia nell'ordine naturale delle cose. Differenziazione che, in questa prospettiva, dovrebbe riguardare non solo i privati proprietari *uti singulis*, ovvero i portatori di interessi collettivi quali, ad esempio, i soggetti dell'«economia reale e finanziaria» e le loro associazioni di categoria, ma anche - in funzione, questa sì, eminentemente collaborativa - l'universo dei saperi «specialistici»<sup>779</sup>.

In definitiva, il tratto di strada da percorrere perché dal «fastidio» si passi alla «vocazione» partecipativa dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica appare ancora lungo e irto di numerosi ostacoli<sup>780</sup>.

La terza «tendenza», infine, concerne i primi riconoscimenti normativi e l'utilizzo sempre più frequente nella prassi delle tecniche e dei meccanismi perequativi, compensativi e di «premieria» edilizia.

Trattandosi di un profilo cui si è più volte fatto cenno, anche a causa dall'ampiezza ormai assunta dal fenomeno, è sufficiente in questa sede sottolineare nuovamente un aspetto che, al di là delle specificità proprie delle singole figure, riveste una posizione di assoluta centralità nella prospettiva di recuperare e valorizzare la dimensione programmatica degli strumenti di piano in funzione di sviluppo socio-economico. Vero è, infatti, che attraverso i piani, segnatamente quelli urbanistici, le amministrazioni titolari della potestà pianificatoria - anche per l'assenza di una organica disciplina normativa - tendono sempre di più a «darsi», in maniera per lo più autonoma, un apparato, un sistema di regole che, accedendo al piano stesso, consentono di governare il «gioco» dinamico degli indici perequativi,

---

<sup>779</sup> È un profilo, questo, non particolarmente approfondito da parte della gius-pubblicistica italiana. Eppure, è difficile negare la centralità sol che si consideri che «[...] i piani regolatori sono il prodotto di professionisti, nel migliore dei casi di tecnocrati, privi di qualsiasi legittimazione sostanziale alla decisione della sorte del territorio su cui è insediata la collettività. Il loro progetto non riceve in seguito che delle modeste modificazioni in sede di adozione ed approvazione ufficiale e degli ancor più modesti aggiustamenti per effetto di quella parvenza di partecipazione popolare che il procedimento legislativo prevede debba svolgersi. Alla grande scala, quindi, le decisioni di fondo circa la sorte del territorio non solo non dipendono dai cittadini, ma nella sostanza sono sottratte anche ai loro rappresentanti, che si trovano in genere a discutere di un progetto già strutturato nei dettagli e quindi fortemente condizionante»: così P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 156. In generale, può essere utile la lettura di due testi che possono agevolare l'inquadramento delle problematiche relative al lavoro specializzato: A. ABBOTT, «The system of professions. An essay on the division of expert labor», Chicago, University of Chicago press, 1988; nonché, pur se l'oggetto dell'analisi sono le professioni mediche, M.E. GUY, «Professionals in organizations. Debunking a myth», New York, Praeger Publishers, 1985.

<sup>780</sup> Evidente il riferimento al titolo dello scritto di G. SCIULLO, *Il 'fastidio' della partecipazione*, cit., 463 ss.

delle misure compensative e dell'attribuzione di crediti edilizi aggiuntivi<sup>781</sup>. Così facendo, pur con esiti tutti da verificare, non solo programmano/organizzano gli interventi pubblici e privati sul territorio in maniera tendenzialmente «sincronica» e definiscono i criteri per l'attuazione/gestione, in un quadro segnato da una maggiore sostenibilità economica-finanziaria, delle relative trasformazioni, ma presiedono «realmente» al governo delle linee di sviluppo territoriale<sup>782</sup>.

La pianificazione urbanistica (in senso lato) «perequativa» e l'interdipendenza delle corrispondenti previsioni, infatti, oltre a rendere maggiormente «condivise» le scelte di governo del territorio, accentua il ruolo delle amministrazioni - specialmente, quelle comunali - nella composizione degli assetti territoriali, anche nei confronti dei soggetti privati più «forti», nella misura in cui è solo all'ente titolare della potestà pianificatoria che può essere attribuita la «regia» unitaria del complesso delle operazioni, come pure la loro «certezza» sul piano giuridico, in vista della soddisfazione degli interessi generali della collettività<sup>783</sup>.

---

<sup>781</sup> Il caso più eclatante è sicuramente quello del comune di Roma di cui si è detto in precedenza. Tutto ciò, peraltro, è fonte di numerosi interrogativi: sul punto, L. CASINI, *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore di Roma*, cit., 7 ss., osserva come (7) «il sistema descritto è particolarmente intricato e costituisce il risultato dell'uso di diverse tecniche: perequazione, compensazione, incentivi e premialità. In termini più sintetici, e con specifico riguardo al governo dei diritti edificatori, si traggono tre conseguenze: innanzitutto vi è l'uso di un principio generale di perequazione, la cui prevalente applicazione si ha nella formazione dei programmi integrati; le compensazioni urbanistiche sono limitate a fattispecie definite, prima fra tutte l'edificabilità da localizzare a seguito dell'approvazione del Piano delle certezze; sono regolate forme di cessione compensativa, applicabili per il reperimento di aree a destinazione pubblica. Tra i dati più rilevanti, vi è il fatto che l'insieme di tali meccanismi crea un sistema di domanda e offerta molto complesso. La domanda è costituita dalle capacità edificatorie da localizzare, derivanti dagli interventi entro gli ambiti di compensazione, dalle compensazioni urbanistiche, dalle cessioni compensative e dagli incentivi urbanistici o anche da alcune ipotesi di contributo straordinario. L'offerta è data, invece, oltre che dagli ambiti all'interno dei programmi integrati, dai cd. Ambiti di compensazione. Questi ultimi si pongono, dunque, quali veri e propri contenitori entro cui far 'atterrare' le capacità edificatorie da localizzare. Sotto questo aspetto, l'esempio più significativo deriva dai cd. Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, costituiti da aree non edificate, destinate dal precedente Prg ad Agro romano, e ora con destinazione prevalentemente residenziale (per un totale di 79 ha e circa 300.000 mq di Sul)». E aggiunge (9): «queste opzioni così favorevoli ai privati interessati, talvolta concepite unicamente per risolvere problemi di consenso, potrebbero però non superare una valutazione più approfondita sotto il profilo economico. In sostanza, le alternative all'esproprio non dovrebbero essere considerate ottimali in quanto tali, sulla base di argomenti di natura politica, ma andrebbero viste come una delle possibili soluzioni, da scegliere anche - quando non soltanto - se economicamente vantaggiosa. E la complessità dei meccanismi, con i relativi costi, predisposti nel nuovo Prg di Roma potrebbero, in sede attuativa, non risultare tanto efficienti. Parimenti, i costi di realizzazione dell'ampio sistema ambientale, perseguita anche mediante l'acquisizione - e successiva gestione - da parte del comune di migliaia di ettari, potrebbero essere troppo alti e addirittura superiori ai benefici. La macchinosità degli strumenti concepiti nel nuovo Prg, del resto, costituisce forse uno tra i maggiori interrogativi. Si prenda, ad esempio, il caso degli Ambiti di riserva: le aree in essi ricadenti non possono essere oggetto di intervento fino all'approvazione dello strumento urbanistico esecutivo. Ma i principali dubbi derivano dalla complessità delle Nta del piano. Anche se la loro ampiezza trova una parziale giustificazione nella totale assenza di un quadro legislativo regionale, la qualità e soprattutto la quantità delle previsioni evocano il monito di Hugo: *Le livre tuera l'édifice* ovvero *l'imprimerie tuera l'architecture*».

<sup>782</sup> Per quanto, ovviamente, residua in capo alle amministrazioni preposte alla pianificazione territoriale ed, in particolare, urbanistica, come si è più volte evidenziato: si cfr. *supra* cap. II, § 3.

<sup>783</sup> Tanto più, si badi, considerando che, in assenza di indicazioni univoche da parte del legislatore - soprattutto statale, in ragione dell'attinenza di tali problematiche con la materia «ordinamento civile» di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l) -, i vestiti giuridici concretamente utilizzati per la cessione dei «crediti

Ciò detto, è bene passare ad esaminare brevemente la seconda delle due direttrici più generali di politica del diritto verso cui sembra faticosamente muoversi l'ordinamento in relazione ai fini che qui ci si è proposti.

Come anticipato, ci si riferisce al tentativo di ridefinire i contorni del rapporto tra strumenti di piano e istituti dell'urbanistica per progetti con la finalità prevalente, ancorché non esclusiva, di rendere maggiormente flessibile il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e, come tale, in grado di corrispondere nello spazio e nel tempo al mutare delle dinamiche socio-economiche.

Tale «rinnovato» rapporto si dovrebbe fondare su due capisaldi concettuali: il primo è rappresentato dall'auspicata introduzione di un «nuovo tipo di piano unitario», di ampiezza giocoforza variabile così da avvicinarsi all'«assetto economico e amministrativo di ciascuna zona», «contenente [...] le indicazioni urbanistiche in senso stretto come i vincoli a tutela dei vari interessi differenziati» e, dunque, sintetizzabile con la formula di uso ormai corrente «un territorio, un piano»<sup>784</sup>; il secondo, invece, dal principio di «mera compatibilità»<sup>785</sup>.

---

edilizi» (in senso lato) e, più in generale, per il trasferimento della volumetria suscitano molteplici perplessità concernenti, ad esempio, la forma dei relativi atti negoziali, ovvero i profili di carattere tributario e fiscale. Non è un caso, perciò, che il tema si particolarmente discusso nell'ambito della prassi notarile: in argomento, si v. CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Il trasferimento di cubatura*, studio n. 1763/1999, in *notariato.it*. Va detto, peraltro, che alcune regioni sono alla ricerca di soluzioni atte a restituire maggiore certezza agli operatori pubblici e privati. E' il caso, per esempio, della legge regionale Veneto n. 11/2004 che, per l'appunto, ha provveduto ad istituire un registro dei crediti edilizi: in proposito, si cfr. l'articolo 17, comma 5, lettera e), secondo cui il piano degli interventi è formato anche da il «registro dei crediti edilizi», e l'articolo 36, comma 4. In generale, invece, sulle questioni relative al rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale in tema di diritto di proprietà, si v. di recente P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *pausania.it*.

<sup>784</sup> In questo senso, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 168 ss., cui si devono altresì le espressioni utilizzate nel testo. Secondo tale a., in particolare, il «nuovo tipo di piano unitario» è (168 s.) «[...] legat(o) alla introduzione di una regola di semplice compatibilità - e non più di conformità - del progetto rispetto alla previsione urbanistica e ciò perché questo è appunto la regola già in atto relativamente ai piani di settore. Questi, invero, in quanto predisposti per la tutela di interessi già insiti nel territorio, si limitano a prescrivere che le sue trasformazioni non incidano negativamente su quegli interessi e cioè siano compatibili con la loro integrità. Ed è evidente che una omogeneità di contenuto rappresenta, se non una condizione necessaria, certo un presupposto che agevola la unificazione dei vari strumenti. Naturalmente la unificazione non rappresenta un problema di semplice soluzione, ma occorre essere chiari su un punto: l'obiettivo della certezza e della chiarezza non può prescindere dalla *reductio ad unitatem* dei molteplici piani oggi esistenti». Aggiunge, inoltre, che «di questo futuro piano unitario [...] oltre che del suo contenuto, può già dirsi anche della sua estensione e della sua imputazione: si può, più precisamente dire sin d'ora che qualsiasi regola uniforme sarebbe certamente una regola sbagliata. Le variabili, di cui la legge dovrà in proposito tener conto nell'individuare la dimensione geografica del nuovo piano e la maggiore o minore complessità soggettiva, sono essenzialmente due. La prima è rappresentata dall'assetto economico e amministrativo di ciascuna zona: per indicare solo le situazioni più ovvie, dove ci sono comuni-polvere non ha senso continuare a pensare a piani regolatori comunali, così come un'agglomerazione urbanistica od un distretto industriale non possono essere oggetto che di un piano regolatore dimensionato su tali specifiche realtà. La seconda è invece legata alla individuazione in ciascuna zona di eventuali interessi differenziati, che possano condizionare con la dimensione anche l'imputazione soggettiva. [...]. Si tratta in un parola di prevedere un piano che risulti adatto alle scelte volta a volta da compiere e agli interessi presenti sul territorio, invece che adattato alle circoscrizioni territoriali che la storia ci ha lasciato in eredità. [...] Il sistema verso il quale indirizzarsi è dunque un sistema flessibile, fortemente differenziato anche all'interno di una stessa regione».

<sup>785</sup> Il nuovo tipo di piano ed il principio di mera compatibilità che ne consegue spostano necessariamente dal piano al progetto il momento della verifica se un certo intervento può essere o meno consentito. Il piano



In estrema sintesi, pertanto, si tratta di una concezione che immagina un unico piano unitario nel quale vengono definiti gli obiettivi ed i risultati da raggiungere. Obiettivi e risultati che dovrebbero, poi, essere ulteriormente specificati e contemperati al momento della progettazione degli interventi di trasformazione del frammento di territorio di volta in volta considerato<sup>786</sup>.

E' fin troppo facile rilevare, però, come, almeno per il momento, tutto ciò non sia altro che una mera prospettazione *de jure condendo*, per quanto suggestiva essa sia. Del resto, ben consapevole dei numerosi ostacoli da superare per giungere alla meta, la stessa dottrina cui si deve l'enunciazione in termini generali di una tale impostazione non ha esitato a definirla come una soluzione «rivoluzionaria» e non semplicemente «riformistica».

Ciò nonostante, qualche timido segnale in questo senso pare comunque potersi cogliere nella legislazione regionale di ultima generazione in materia di governo del territorio.

In alcune leggi regionali, infatti, gli strumenti dell'urbanistica per piani e gli istituti dell'urbanistica per progetti non sono o, meglio, non sembrano essere concepiti in ideale, quasi «ontologica», contrapposizione. Al contrario, nell'ottica di recuperare moduli d'azione unitari nel governo degli assetti territoriali, i diversi legislatori regionali si sono fatti carico dell'esigenza di comporre una cornice giuridica il più possibile coerente ed organica, nella quale - in particolare, - le due «forme» della disciplina urbanistica sono percepite in chiave non gerarchica o scalare, quanto piuttosto eminentemente «gradualistica». Inizia, in buona sostanza, ad affacciarsi sul piano positivo l'idea di una dimensione strategica della pianificazione del territorio nell'ambito della quale vengono progressivamente a realizzarsi, come tanti tasselli di un unico *puzzle*, i singoli progetti di uso e trasformazione del segmento spaziale considerato.

E', questa, una tendenza riscontrabile soprattutto in quelle leggi regionali che, avendo optato per il sistema di pianificazione urbanistica distinto in componenti strutturali e componenti operative, riconoscono espressamente valore attuativo ai programmi complessi<sup>787</sup>, ovvero attribuiscono allo strumento operativo la possibilità

---

non deve più individuare soluzioni specifiche, ma deve limitarsi a registrare le cautele indicate dalla varie autorità; gli eventuali contrasti tra le stesse vengono quindi rinviati all'esame del progetto. [...] Il che è d'altro canto perfettamente in linea con la profonda trasformazione che dovrà subire la stessa funzione di approvazione dei singoli progetti. In un sistema, in cui il progetto può essere realizzato solo se conforme alle revisioni di piano, la relativa verifica è infatti attività sostanzialmente vincolata [...]. Diversamente accade nell'ipotesi del giudizio di compatibilità, in cui l'approvazione del progetto assume il ruolo di atto che individua la soluzione più idonea a realizzare gli obiettivi stabiliti dal piano ed acquista quindi natura discrezionale: così, ancora, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 170.

<sup>786</sup> Spostando la composizione del maggior numero di conflitti alla fase attuativa, cioè al momento del progetto di sistema di ciascuna singola zona, l'interesse all'intervento è ben altrimenti stimolato e le possibilità di incidere sulle scelte assai maggiore: così, concludendo, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 172.

<sup>787</sup> Si cfr., a riprova di ciò, l'articolo 31 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000; l'articolo 19 della legge regionale Veneto n. 11/2004; gli articoli 70 e seguenti della legge regionale Toscana n. 1/2005; l'articolo 25 della legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 5/2007. In un'ottica parzialmente differente, si v.

di operare per stralci funzionali con il medesimo valore e gli stessi effetti della pianificazione attuativa<sup>788</sup>.

In entrambe le ipotesi, comunque, il dato di fondo che emerge è sostanzialmente uno: il tentativo di ricondurre il «progetto» nel «piano».

Se così è, due sono le conseguenze che ne derivano. Da un lato, è inevitabile che tutto ciò comporta l'affievolimento della valenza più o meno «eversiva» della disciplina giuridica dell'urbanistica per progetti o socio-economica. Dall'altro lato, però, così facendo si dovrebbero riuscire a coniugare le esigenze correlate alla necessaria definizione di un quadro strategico d'area vasta - sulla base del quale, poi, dovranno essere programmate ed articolate le direttrici di sviluppo territoriale in funzione (anche) di crescita socio-economica -, con l'altrettanto imprescindibile flessibilità ed elasticità, spaziale e temporale, delle prescrizioni urbanistiche e, dunque, di quelle scelte di governo del territorio che si fanno attraverso il piano e si realizzano gradualmente attraverso il progetto secondo il canone della compatibilità.

Come si può facilmente immaginare, tuttavia, gli «indizi» che inducono ad argomentare in questo senso non sono né «gravi», né «precisi», né tantomeno «concordanti». Il recupero di una dimensione effettivamente programmatoria degli strumenti di piano e la ricerca di una maggiore flessibilità delle relative previsioni, infatti, rimangono obiettivi di politica del diritto ben lontani dal dirsi raggiunti.

A riprova di ciò, d'altronde, si può portare un esempio che chiarisce come il sistema amministrativo di governo del territorio proceda ancora sui binari di una «inconfessabile» continuità di fondo. Esempio che, in particolare, si ricava dall'analisi degli stessi sistemi di pianificazione urbanistica introdotti in sede regionale.

La «destrutturazione» del piano regolatore generale, infatti, non si è tradotta, almeno per il momento, in un implicito rafforzamento dei modelli (e dei poteri) pianificatori, nell'ottica di superare i difetti endemici della disciplina. Al contrario, tale opzione non solo non si è rivelata idonea a sciogliere il «nodo gordiano» della proliferazione dei livelli di pianificazione, ma, quasi paradossalmente, rischia di produrre l'effetto opposto. In effetti, come sembrano confermare le prime esperienze applicative, i comuni stanno incontrando molteplici difficoltà all'atto di individuare autonomi ambiti di operatività per ciascuno degli atti o delle parti, strutturali ed operative, di cui si compone lo strumento urbanistico generale. Difficoltà che, a tacer d'altro, risultano direttamente proporzionali alla pletorica stratificazione dei momenti pianificatori<sup>789</sup>.

---

invece gli articoli 32 e seguenti della legge regionale Calabria n. 19/2002; nonché gli articoli 87 e seguenti della legge regionale Lombardia n. 12/2005.

<sup>788</sup> Un esempio, in questa prospettiva, è fornito dall'articolo 17, comma 2, della legge regionale Veneto n. 11/2004, in base al quale, in coerenza con le previsioni generali del piano di assetto del territorio (pat), «il piano degli interventi (pi) si rapporta con il bilancio pluriennale comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche e con gli altri strumenti comunali settoriali previsti da leggi statali e regionali e *si attua attraverso interventi diretti* o per mezzo di piani urbanistici attuativi (pua)» (corsivo mio).

<sup>789</sup> Di tutto ciò, assume contorni emblematici la vicenda sottesa alla sentenza del Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 15 maggio 2006, n. 609, cit., pronunciata con riferimento alla possibilità di applicare l'istituto delle misure di salvaguardia al piano strutturale comunale di cui all'articolo 28 della legge regionale Emilia

L'ampiezza, anche temporale, della sequenza pianificatoria immaginata dai diversi legislatori regionali - cui non sono evidentemente estranee dinamiche di sovra/sotto-ordinazione -, in uno con gli ostacoli derivanti dalla necessità di dare «sostanza» ad ogni componente del piano urbanistico e di declinare normativamente il principio di compatibilità, rappresentano così altrettanti fattori endogeni idonei a spiegare la spirale involutiva nella quale molte di esse sembrano essere tacitamente «sprofondate»<sup>790</sup>. Spirale involutiva che, a fronte dello sforzo richiesto alle singole amministrazioni comunali coinvolte, sembra doversi imputare principalmente alla difficoltà di calare il modello normativo (*rectius*, i modelli) in oggetto nelle singole realtà amministrative di riferimento.

Ancora una volta, perciò, alla radice di possibili esiti distorsivi delle previsioni di un testo normativo, sembra esservi un certo «astrattismo» di fondo perseguito sul piano positivo, non pienamente edotto delle effettive potenzialità della «macchina amministrativa» cui si attribuiscono nuovi e più gravosi compiti<sup>791</sup>.

---

Romagna n. 20/2000: dalla lettura della sentenza emerge, infatti, un quadro piuttosto confuso dal quale si ricava l'impressione che, nella rappresentazione dell'ente locale pianificatore, il piano strutturale tenda ad assumere le sembianze, se non addirittura i contenuti tipici, della tradizionale configurazione del piano regolatore generale.

<sup>790</sup> Si consideri, peraltro, che tale problematica non involge la sola dimensione comunale, ma anche quella regionale e provinciale: in proposito, non si possono che richiamare le parole che ebbe a pronunciare, con riferimento alla legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000, M. CAMMELLI, *Revisione della disciplina urbanistica vigente e riforme amministrative*, in G. DE MARCHI (a cura di), *Laboratori di urbanistica. Studi per la legge regionale*, cit., 194, secondo cui «mi sembra che il Ptcp difficilmente sfugga anche a un carattere strutturale. Per cui non capisco come possa esserci un livello comunale che abbia un piano strutturale ed uno operativo. O ci sono due soggetti che si occupano di piani strutturali, o la stessa parola vuole dire diverse, o qualcosa non funziona. Perché nel primo caso è meglio usare un'altra parola, nel secondo, due persone stanno facendo la stessa cosa. In questo senso, leggendo quanto la regione ha scritto, il piano strutturale potrebbe essere più esaustivo di decisioni da un lato e il piano operativo comunale più conclusivo dall'altro, senza che in mezzo non ci sia nulla».

<sup>791</sup> Lo dimostrano, d'altro canto, le difficoltà manifestate soprattutto dai comuni di più piccole dimensioni nell'approcciarsi correttamente ai sofisticati processi di analisi del territorio e di valutazione delle previsioni di piano richiesti dalla legge n. 20/2000: in questo senso, del resto, si esprime la relazione di accompagnamento al progetto di legge di riforma della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 (si v. *supra* nota 67), che, proprio a tale causa, sembra ricondurre il «[...] non elevato numero di piani urbanistici comunali approvati secondo la nuova disciplina: solo un limitato numero di comuni è fornita dei nuovi strumenti». Si consideri, altresì, un aspetto, forse secondario, ma che appare particolarmente significativo rispetto ai fini che qui ci si propone. Ci si riferisce specificatamente al piano operativo comunale ed alla sua validità temporale parificata al mandato amministrativo quinquennale. All'atto pratico, infatti, quella che è stata presentata come una delle innovazioni di maggior rilievo del sistema pianificatorio strutturale/operativo, si è rivelata anche come uno dei più forti ostacoli riscontrato sulla via della sua attuazione concreta. Le amministrazioni locali, infatti, soprattutto se al primo mandato, hanno fino ad ora manifestato forti reticenze e diverse perplessità nell'adottare i piani operativi. Questo, in particolare, per il timore di vincolarsi eccessivamente ai contenuti dello strumento operativo con il rischio di doversi successivamente ripresentare di fronte al corpo elettorale senza aver dato seguito, in tutto o in parte, alle realizzazioni - di natura infrastrutturale, ma non solo - *invi* previste. La conferma, seppur indiretta, di quanto rilevato nel testo si evince dai dati relativi all'attuazione della legge regionale Toscana n. 5/1995 (ora confluita nella legge regionale n. 1/2005): sulla base di una rilevazione statistica approssimativa fornita dall'ufficio legale della provincia di Firenze, infatti, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge regionale, sono quasi il novanta per cento i comuni dotati di piano strutturale e di regolamento urbanistico, mentre sono pochissimi (nell'ordine del cinque per cento) quelli che si sono dotati dello strumento operativo.

#### *4. Il diritto del governo del territorio e lo sviluppo economico tra ambiguità e insufficienze. Alcune considerazioni a mo' di conclusione*

Il diritto del governo del territorio sta attraversando, con un ritmo e una intensità crescenti, una fase di profonde e non sempre lineari trasformazioni.

Questi mutamenti, lungi dal limitarsi ad aspetti specifici e particolari, incidono sui «fondamentali» stessi della «materia», arrivando a mettere in discussione le ricostruzioni teoriche più accreditate e le prassi applicative maggiormente consolidate.

A dispetto della rilevanza delle innovazioni, però, la dimensione giuridica del governo del territorio seguita ad essere un campo segnato da una notevole continuità ed ambiguità di fondo, dove le innovazioni stesse procedono di pari passo con le contraddizioni. Un'ambiguità che, fatalmente, si riflette sull'azione delle pubbliche amministrazioni cui sono attribuiti compiti in materia. Queste, infatti, trovandosi spesso tra l'«incudine» (delle innovazioni) ed il «martello» (delle contraddizioni), sono costrette ad operare in un contesto fortemente disomogeneo e disarticolato già sul piano normativo.

Da qui deriva, altresì, la difficoltà di restituirne una cifra complessiva che non sia la riproposizione di piatte descrizioni del processo di progressivo, ma costante incremento della «complessità» - normativa, organizzativa e funzionale - del sistema giuridico di disciplina del territorio, a cui corrisponde ciò che appare sempre di più come una forma implicita di «rinuncia» a logiche e moduli d'azione più o meno unitari nella definizione degli assetti territoriali: in questo senso, pertanto, vanno lette le ricorrenti affermazioni relative allo stato di crisi che, anche prescindendo dai difetti congeniti della disciplina per come si è venuta giuridicamente a configurare, caratterizza il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Si spiega così perché, nonostante il profluvio di interventi da parte dei diversi legislatori, specialmente regionali, si sia ancora ben lontani dal fornire una risposta adeguata ai molteplici profili di criticità del sistema giuridico di disciplina del territorio: su tutti, avendo specifico riguardo alle finalità che hanno mosso a svolgere la presente indagine, alla sempre più marcata asimmetria tra la configurazione «ontologicamente» territoriale e spaziale degli strumenti cui si tende a riconoscere la funzione di «motore immobile» dei processi di governo del territorio - i piani - e la componente temporale degli stessi in relazione alle vorticose modificazioni del contesto socio-economico di riferimento.

Né, a dire il vero, gli «antidoti» alla complessità, via via introdotti in sede regionale, sembrano aver sortito - almeno fino ad ora - gli effetti sperati.

Lo dimostra, del resto, proprio la «vicenda» della disciplina giuridica dell'urbanistica per piani. Pur in un contesto fortemente regionalizzato e, come tale, non facilmente riconducibile ad unità, infatti, la ricerca di formule organizzative e funzionali differenziate, come pure la diffusione di moduli d'azione volti a coniugare dimensione programmatica e flessibilità (spaziale e temporale) della relative previsioni, seguita a scontrarsi non solo con la frammentarietà del quadro

normativo, con l'uniformità immanente del sistema amministrativo di governo del territorio e con la rigidità e la stratificazione dei livelli e dei contenuti di piano, ma anche con il moltiplicarsi di regolamentazioni e regolazioni che si collocano all'esterno del suo perimetro giuridicamente rilevante.

Se così è, allora, la soluzione del problema va ricercata altrove ed, in particolare, nella piena consapevolezza che la distanza che separa il sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica dal divenire delle dinamiche socio-economiche, come pure la sua capacità di influire sulle stesse, è direttamente proporzionale al numero, qualitativo e quantitativo, delle scelte di governo del territorio che vengono compiute fuori dal piano - anche per le più volte evidenziate carenze di questo -, e che il piano, nella migliore delle ipotesi, si limita a recepire.

Di fronte ad un quadro così articolato e frastagliato, perciò, è illusorio, quasi «utopistico», pensare che il sistema di pianificazione possa svolgere il ruolo di «guida» effettiva dei processi volti alla definizione degli assetti territoriali e, dunque, alla promozione dello sviluppo economico delle diverse comunità. Lo potrà sicuramente svolgere in alcuni casi ed a certe condizioni, ma mai isolatamente e, comunque, sempre in concorrenza con determinazioni assunte in altre sedi decisionali. Determinazioni che, con l'andare del tempo, hanno finito per capovolgere il rapporto regola/eccezione, mitigando sempre di più la capacità degli strumenti di piano di realizzarsi pienamente come «momento» privilegiato di manifestazione delle opzioni più rilevanti di politica territoriale e, per questa ragione, di corrispondere in modo autonomo - a breve e medio termine - al mutare delle condizioni socio-economiche della collettività, sulla base dello stato del territorio, dei mezzi e delle risorse disponibili.

Ecco, dunque, la fonte ultima delle contraddizioni e delle ambiguità che segnano l'attuale stagione del diritto del governo del territorio. In questa prospettiva, infatti, contraddizioni ed ambiguità si presentano come la risultante dell'incrocio di due «forze» inevitabilmente divergenti e potenzialmente confliggenti sul piano ordinamentale.

La prima è costituita dall'«insistenza» con la quale, soprattutto in ambito regionale, si è proseguito sulla strada di ridefinire i contorni della pianificazione territoriale ed urbanistica, al fine di superarne le carenze strutturali e nel tentativo - non sempre vano - di restituirgli un «volto», per così dire, più rispondente ai tempi in trasformazione.

La seconda, invece, è rappresentata dalla «costanza» con la quale, in ambito questa volta genericamente ordinamentale, si procede senza sosta nella direzione di portare «fuori» dal piano opzioni fondamentali di politica territoriale in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo socio-economico, di conservazione del territorio e, in termini ancora più generale, di tutela dell'ambiente.

L'esito di tutto ciò, però, non può che essere il progressivo venir meno di logiche unitarie e, soprattutto, «sistemiche» nella definizione degli assetti territoriali. Fenomeno, questo, che - paradossalmente - si manifesta con maggiore intensità proprio nel momento in cui, stante il legame sempre più stretto tra sviluppo socio-

economico e competitività dei singoli sistemi territoriali, l'ordinamento dovrebbe muovere nella direzione opposta.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, Giuffrè, 2003.
- AA.VV., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, Milano, Giuffrè, 2003.
- AA.VV., *Un altro mondo in costruzione*, Milano, Baldini Castoldi, 2002.
- AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- AA.VV., *Patti territoriali: successi e fallimenti*, in *Stato e mercato*, 2001, 359 ss.
- AA.VV., *La programmazione negoziata*, in *Ist. fed.*, 1999.
- AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, Milano, Giuffrè, 1994.
- AA.VV., *La difesa del suolo e la politica delle acque. In Italia in base alla legge 183/1989. In Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1990.
- AA.VV., *Diritto e urbanistica nella nuova disciplina dei suoli*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, Milano, Giuffrè, 1962.
- G. ABBAMONTE, *Riserva di legge, pianificazione territoriale e tutela della proprietà*, in M.A. SANDULLI, M. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in cinquant'anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Esi, 2007, 177 ss.
- ID., *Riflessioni e conclusioni*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di) *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 256 ss.
- ID., *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1998, agg., II, 796 ss.
- ID., *Programmazione amministrativa per settori organici*, Napoli, Liguori, 1982.
- ID., *Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio*, in *Giust. civ.*, 1988, IV, 244 ss.
- A. ABBOTT, «The system of professions. An essay on the division of expert labor», Chicago, University of Chicago press, 1988.
- M. ABRESCIA, *Territorio e analisi economica del diritto. Amministrazione territoriale e delocalizzazione funzionale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 343 ss.
- F. ADORNATO (cura di), *Sviluppo locale e contrattazione negoziata*, Milano, Franco Angeli, 2005, I ed.
- S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche novità)*, in *Quad. reg.*, 2004, 703 ss.
- N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1 ss.
- A. ALBANESE, *Sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 52 ss.

- U. ALLEGRETTI, *Procedura, partecipazione, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 779 ss.
- ID., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, *Dem. dir.*, 2006, 151 ss.
- ID., *Considerazioni preliminari per uno studio giuridico della mondializzazione*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 510 ss.
- G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, 12 ss. (anche in AA.VV., *La costituzione economica*, 7 ss.).
- ID., *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 413 ss.
- ID., *Gli strumenti della programmazione e i privati*, in AA.VV. (a cura di), *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1971, 137 ss.
- S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008.
- ID., *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, Cedam, 2007, III, 143 ss.
- ID., *Il "governo del territorio" tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 77 ss.
- ID., *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una "concorrenza" di disfunzioni*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001, 409 ss.
- ID., *Gli indirizzi dell'Unione europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Dir. Ue.*, 2001, 383 ss.
- ID., *Dalle destinazioni d'uso all'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, 127 ss.
- ID., *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti*, in *Foro amm.*, 2000, 3778 ss. (ora anche in ID., G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 2002).
- ID., *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari per una riflessione*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, I, 19 ss.
- ID., *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazione*, Padova, Cedam, 1984.
- ID., *Diritto urbanistico e mercato territorio*, Venezia, Marsilio ed., 1979.
- ID. (a cura di), *Governo del territorio: politica della casa e industria delle costruzioni*, Venezia, Marsilio ed., 1978.
- A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 455.
- V. ANGIOLINI, C. MARZUOLI, A. ROCCELLA, D. SORACE e A. TRAVI (a cura di), *Materiali per un corso di diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 1989.
- M. ANNESI, *I patti territoriali*, in *Riv. giur. mezz.*, 1997, 679 ss.
- M. ANNUNZIATA, *Brevi note sulla compatibilità dei regolamenti edilizi comunali con la successiva legislazione urbanistica*, in *Giur. it.*, 1999, 262 ss.



- L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.
- A. ANZON, *Leale collaborazione' tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 531 ss.
- F. ARCHIBUGI, *La pianificazione come processo: fasi e momenti anche in relazione a programmi economici locali*, in AA.VV., *Programmazione regionale e interventi pubblici nell'economia a livello locale in Italia e in altri paesi*, Milano, Mucchi, 1979, 191 ss.
- G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, I, 2005, 179 ss.
- G. ARENA, M.P. CHITI (a cura di), «Public administration, competitiveness and sustainable development», Firenze, Firenze University Press, 2003.
- M. ARSI', M.G. CORONAS, P. DE LUCA (a cura di), *L'Italia da semplificare. III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- N. ASSINI, T. TARDELLI, *Riforma costituzionale e "governo del territorio"*, in *Nuova rass.*, 2003, 1253 ss.
- N. ASSINI, P. MANTINI, *Il regolamento edilizio comunale. Profili giuridici e amministrativi*, Rimini, Maggioli, 1991.
- N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 1997.
- G. ASTENGO, *Urbanistica*, in *Enc. un. dell'Arte*, Novara, De Agostini, XIV, 1966, 541 ss.
- V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975.
- ID., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965.
- ID., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957.
- A. BAGNASCO, *Spazio, organizzazione sociale dello*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, ed. Treccani, 2002, *ad vocem*.
- ID., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- A. BALDASSARRE, *Proprietà (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, Roma, ed. Treccani, XXV, 1992, *ad vocem*.
- ID., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1971, XXI, 582 ss.
- A.M. BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati fra discrezionalità amministrativa e autonomia privata. Spunti per un inquadramento giuridico*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 129 ss.
- ID., *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica: questioni vecchie e nuove*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 269 ss.
- C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968.
- C.A. BARBIERI, *Riforma e innovazione*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 345 ss.

- A. BARDUSCO, *Corte costituzionale e pianificazione del territorio*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 705 ss.
- A. BARONE, *La nuova governance del territorio. Sistema della autonomie e principi comunitari*, Acireale-Roma, 2003.
- ID., *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 2, 262 (espressione tra parentesi mia).
- G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quad. reg.*, 2005, 335 ss.
- ID., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969.
- S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578 ss.
- ID., *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982, 65 ss.
- M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, 654 ss.
- A. BARTOLINI, *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 302 ss.
- N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 453 ss.
- S. BATTINI, *L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 339 ss.
- ID., *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 325 ss.
- ID., *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 450 ss.
- ID., *Amministrazioni senza stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, trad. it. Milano, Armando, 2005.
- ID., *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- G. BECCATTINI, E. RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in G. BECCATTINI, S. VACCÀ (a cura di), *Prospettive degli studi di politica industriale in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- G. BECCATTINI, F. SFORZI, *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2002.
- U. BECK, *Che cosa è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999.
- C. BEDUSCHI, *Tipicità e diritto*, Padova, Cedam, 1992.
- C. BELLOLI, *Il regolamento edilizio comunale*, Milano, Giuffrè, 1998.
- A. BENEDETTI, *L'ordinamento civile limite o materia? Alla ricerca di criteri flessibili*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 409 ss.
- F. BENELLI, *La "Smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.
- L. BENEVOLO, *Le città nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ID., *Le origini dell'urbanistica*, Bari, Laterza, 1971.

- F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996.
- ID., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.
- ID., *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, XXXIV, 1987, 2. (ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vitaepensiero, 2007, V, 3945 ss.).
- ID., *La Regione e il governo del territorio*, in *La regione e il governo del territorio*, Atti del convegno svoltosi a Milano il 27 maggio 1972, Milano, Giuffrè, 1972, 82 ss. (ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vitaepensiero, 2007, IV, 2993 ss.).
- ID., *Aspetti giuridici*, in AA.VV., *Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture politico amministrative regionali e locali*, Padova 3 e 4 maggio 1969, Pavia, 1971, 56 ss. (ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vitaepensiero, 2007, IV, 2879 ss.).
- ID., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Economia trentina*, 1956, 51 ss. (ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vitaepensiero, 2007, I, 1455 ss.).
- ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.
- ID., *Piano di ricostruzione e piano finanziario*, in *Giur. it.*, 1949, III, c. 49 (ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vitaepensiero, 2007, I, 981 ss.).
- J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, Maggioli, 2001.
- ID., *Servizi idrici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 5514 ss.
- G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione 'consensuale' degli immobili e 'ricorso alle procedure di esproprio'*, in *Diritto della regione*, 2002, 267 ss.
- ID., *Le società di trasformazione urbana (art. 17, co. 59, l. n. 127/1997)*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 125 ss.
- M. BERNARDINI, *Contenuto della proprietà edilizia*, Milano, Giuffrè, 1988.
- G. BERTI, *Diritto amministrativo. Memorie e argomenti*, Padova, Cedam, 2008.
- ID., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405 ss.
- ID., *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 1361 ss.
- ID., *Dalla unilateralità alla consensualità dell'azione amministrativa*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Quaderni Regionali Formez, Roma, 1988, 25 ss.
- ID., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, (rist. con nota in più).
- ID., *Nota alla sentenza n. 5*, in *Le Regioni*, 1980, 428 ss.
- ID., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.
- ID., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968.
- C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.
- R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.
- P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 11 ss.
- ID., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Esi, 2004, I, 295 ss.
- ID., *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss.

- ID., *La programmazione nella riforma delle autonomie locali*, in *Il ruolo della regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1991, 158.
- ID., *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988.
- A. BOATTI, *L'urbanistica tra piano e progetto*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Esi, 2004.
- L. BOBBIO, L. ZEPPESELLA (a cura di), *Perché proprio qui. Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Ed. Comunità, 1977.
- J.L. BODIGUEL, J. FIALAIRE (a cura di), «Le renouveau de l'aménagement du territoire», Parigi, L'Harmattan, 2002.
- G. BOGNETTI, *Che cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, in *Quad. cost.*, 2008, 5 ss.
- ID., *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. II, *Diritti e libertà*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 177 ss.
- ID., *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995.
- ID., *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1994.
- T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 173 ss.
- ID., *Oggetto e limiti della pianificazione strategico strutturale comunale*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 1291 ss.
- ID., *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico ed edilizio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 75 ss.
- A. BORELLA, *L'urbanistica contrattata dopo la legge n. 241 del 1990*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 419 ss.
- ID., *La tutela dei terzi negli atti convenzionali*, in AA.VV., *Le procedure convenzionali in materia urbanistica previste dall'art. 2, comma 3, della legge 28 dicembre 1996, n. 662*, in *Riv. amm.*, 1998, 32 ss.
- M.L. BORLONE, *La pianificazione delle attività estrattive: rapporti tra Regione e Province*, in *Urb. app.*, 1999, 527 ss.
- E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.*, 2008, 541 ss.
- ID., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2006.
- ID., *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, 823 ss.
- ID., *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatoria età della zonizzazione tra applicazioni pratiche e innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, 193 ss.
- C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003.

- M. BOZZAOTRE, *Unione europea e governo del territorio: spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 314 ss.
- A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005.
- M. BREGANZE, *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, agg., 2002, 209 ss.
- ID., *Le società di trasformazione urbana dopo il 'collegato infrastrutture'*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 605 ss.
- ID., *Verso un ritorno dell'urbanistica come disciplina dell'Urbs*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 333 ss.
- ID., *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 169 ss.
- E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete: il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, Giuffré, 2006.
- ID., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privato*, Milano, Giuffré, 1996.
- L. BURRONI, *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in *Stato e mercato*, 2005, 131 ss.
- C. CACCIAVILLANI LANZIERI, *L'impatto del sistema portuale sul sistema territoriale, ambientale, naturalistico*, in *giustamm.it* (rivista on line, accesso effettuato in data 3 marzo 2008).
- ID., *Il rapporto tra pubblico e privato nella formazione e gestione dei programmi complessi: la perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 91 ss.
- ID., *Piano per gli insediamenti produttivi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1996, 207 ss.
- I. CACCIAVILLANI, *Il programma pluriennale di attuazione nell'attuale quadro normativo*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, 3 ss.
- M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007.
- G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 707 ss.
- ID. (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, Rimini, Maggioli, 2001.
- ID., *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rass.*, 1996, 751 ss.
- ID., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, Giuffré, 1984.
- C. CALLOPOLI, *Amministrazione e territorio. 4.3*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, in corso di pubblicazione.
- M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del decreto legge n. 223/2006*, in ID. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, 247 ss.
- M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in ID. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- ID. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

- ID., *Idee per un progetto per Bologna: parte istituzionale*, in *eddyburg.it* (rivista on-line, 18 ottobre 2007).
- ID., *Pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- ID., *Comuni, Province, Regioni e Stato: riformare la riforma? Colloquio con S. Bartole, V. Onida. G. Pastori*, in *Amministrare*, 2006, 5 ss.
- ID., *Istituzioni deboli e domande forte*, in *Il Mulino*, 2002, 5 ss.
- ID., *Amministrazione (e interpreti) davanti al titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss.
- ID., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1079 ss.
- ID., *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, 447 ss.
- ID., *Società di trasformazione urbana: profili giuridici*, in *Inforum-Riqualficazione metropolitana*, Bologna, 2000, 12 ss.
- ID., *Revisione della disciplina urbanistica vigente e riforme amministrative*, in G. DE MARCHI (a cura di), *Laboratori di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Bologna, 2000, 1994.
- ID., *La conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, 421 ss.
- ID., *I rapporti tra regioni ed enti locali: forme associative e di cooperazione. Accordi di programma, in Regioni e autonomie locali*, 1991, 33 ss.
- ID., *Innovazione amministrativa e istituzioni democratiche: la sfida dell'energia*, in ID. (a cura di), *Energia e regioni. Politiche istituzionali e strumenti di governo*, Bologna, Il Mulino, 1986, 34 ss.
- ID. (a cura di), *Le istituzioni della recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- ID., *L'amministrazione per collegi*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- M. CAMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Rimini, Maggioli, 1999, II ed.
- G. CAMPOS VENUTI, *Dal piano unico, rigido, con varianti, al piano triplice, flessibile, con regole*, in *pausania.it*, (rivista on line, accesso effettuato in data 22 gennaio 2008).
- G. CAMPOS VENUTI, *Piani territoriali grazie alle Province*, in *Il Sole-24 Ore*, 15 febbraio 1999 n. 45, 28.
- ID., *Sistema perequativo e operatività dell'urbanistica*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 283 ss.
- ID., *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, 5 ss.
- ID., *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- ID., *Urbanistica incostituzionale*, Roma, 1980.
- ID., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.
- A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, Giuffrè, 1992.
- F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 475 ss.
- F. CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla l. n. 15/2005*, in *Dir. e proc. amm.*, 2007, 247 ss.

- R. CAPELLO, *Economia regionale*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, F. SAITTA, *Rapporti tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio*, in *giustamm.it*.
- M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, XXXVI, 1113 ss.
- ID., *Regolamenti comunali edilizi e limitazioni alle posizioni giuridiche soggettive dei privati*, in *Foro amm.*, 1962, I, c. 1184 ss.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.
- ID., *Territorio (degli enti territoriali minori)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1994, XXXI, *ad vocem*.
- E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nel procedimento di pianificazione urbanistica*, in , 864 ss.
- E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.
- M.A. CARNEVALE VENCHI, *Diritto pubblico dell'economia*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, XXIX.
- B. CAROTTI, L. CASINI, *Diritto amministrativo globale: una bibliografia*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, Giuffrè, 2006, 301 ss. (ora anche in *irpa.eu*).
- F. CARRICATO, *La variante al piano regolatore generale e le varianti alla pianificazione comunale*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2002, 155 ss.
- P.P. CARRUS, *Ambienti e competitività delle imprese*, Padova, Cedam, 1998.
- G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- A. CARULLO (a cura di), *L'edificabilità dei suoli*, Padova, Cedam, 1983.
- E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.
- ID., *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, 525.
- L. CASINI, *Amministrazione e territorio*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, cit., in corso di pubblicazione. Questo capitolo, curato da Lorenzo Casini (autore dei §§ 1., 2.3. e 5.), è il risultato del lavoro condotto da un gruppo di ricerca composto da Bernardo Argiolas (autore dei §§ 4., 4.1. e 4.2.), Claudio Callopoli (§ 4.3.), Cinzia Carmosino (§ 3.1.), Giuseppe Ciccarelli, Carlo Mazzei e Tommaso Bonetti (autore dei §§ 2., 2.1., 2.2., 2.4., 3., 3.2. e 3.3.).
- L. CASINI, *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *iuav.it/diritto-governo-territorio*.
- ID., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.
- ID., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2006.
- S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

- ID., *Nel labirinto delle globalizzazioni*, in *irpa.eu* (Testo della lezione tenuta presso il Centro per la storia del pensiero giuridico moderno dell'Università di Firenze, in data 2 maggio 2007).
- ID., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.
- ID., *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 611.
- ID., *Oltre lo Stato*, Roma Bari, Laterza, 2006.
- ID., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 1984, 190 ss.
- ID., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli 2001, 43 ss.
- ID., *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. giur. en. elett.*, 2002, 497 ss.
- ID., *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, 329 ss.
- ID., *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in ID., G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 15 ss.
- ID., *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 389 ss.
- ID., *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 321 ss.
- ID., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 701 ss.
- ID., *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 1075 ss.
- ID., *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contratto e impresa*, 1993.
- ID., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- ID., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 378 ss.
- ID., *Tipologia della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1977, I, 301 ss.
- ID., *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1970, 1-2, 25 ss.
- ID., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1968.
- S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- S. CASSESE, G. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2005, 1127 ss.
- B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e l. n. 241/1990 nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006.



- CENSIS (a cura di), *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2007*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- ID. (a cura di), *Crescere concertando: un modello di formazione continua per gli attori della programmazione negoziata*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- F.P. CERASE (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- P. CERBO, *I 'nuovi principi del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2008, 533 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazione a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 799 ss.
- ID., *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto istituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, 499 ss.
- ID., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.
- ID., *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 1673 ss.
- V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.
- P.L. CERVELLATI, *Il fondatore di città*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 1996, 527 ss.
- V. CESAREO (a cura di), *Globalizzazione e contesti locali*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- E. CHELI, *Libertà e limiti alla iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 260 ss.
- C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazioni e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004.
- O. CHIESSA, *Che cos'è la Costituzione? La vita del testo*, in *Quad. cost.*, 2008, 41 ss.
- M.P. CHITI, *Il ruolo dell'Unione europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI e P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, 159 ss.
- ID., *Riflettendo sull'opera di Massimo Severo Giannini e sull'avvenire del diritto amministrativo*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 51 ss.
- G. CIAGLIA, *Della 'compensazione urbanistica' ovvero di come rivoluzionare l'urbanistica senza che nessuno se ne accorga*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 446 ss.
- L. CIMELLARO, *Note esegetiche su alcune delle principali disposizioni della legge 17 febbraio 1992, n. 179*, in *Riv. giur. urb.*, 1993, 329 ss.
- S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 2, 641 ss.
- F. CINTIOLI, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in *Dir. amm.*, 2007, 293 ss.
- ID., *Regolamenti edilizi comunali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2004, 58 ss.
- P. CIRIELLI, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005.

- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, 202 ss.
- ID., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, 99 ss.
- ID., *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffr , 1999, 163 ss.
- ID., *Spunti dalla pi  recente legislazione regionale*, in P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 1998, 1998, 61 ss.
- ID., *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, pt. II, 155 ss.
- ID., *Limiti all'iniziativa economica e tutela dei centri storici*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 879 ss.
- M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.
- ID., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995.
- A. CLEMENTI, *Pianificare i servizi*, Roma, 1983.
- F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2007.
- G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2004.
- S. COGNETTI, *'Quantit ' e 'qualit ' della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, Giuffr , 2000.
- ID., *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo. Le esperienze della pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*, Napoli, Esi, 1987.
- COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*, in L. AULICINO, G. CHIEFFO, M. VIGORITI (a cura di), *minambiente.it*, Roma, 2003.
- ID., *Terzo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*, in G. CHIEFFO, M. VENDALI (a cura di), *minambiente.it*, Roma, 2004.
- G.D. COMPORTE, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 215 ss.
- ID., *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, Giuffr , 1996.
- CONSIGLIO ITALIANO DELLE SCIENZE SOCIALI (a cura di), *Tendenze politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio, 2005.
- CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Il trasferimento di cubatura*, studio n. 1763/1999, in *notariato.it*.
- G.L. CONTI, *La dimensione costituzionale del governo del territorio*, Milano, Giuffr , 2007.
- R. CONTI, *L'occupazione appropriativa. Tutela della libert  e diritti umani*, Milano, Giuffr , 2006.
- ID., *La panurbanistica approda in Cassazione*, in *Urb. app.*, 2000, 1088 ss.
- M. CONTICELLI, *L'espropriazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffr , 2003, Pt. spec., II, 1929 ss.

- A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Esi, 2000.
- C. CORBETTA, *I rapporti tra piani dei parchi e piani delle attività estrattive nella legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 176 ss.
- A. CORBOZ, *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, trad. it. Milano, Franco Angeli, 1998, 211 ss.).
- G. CORREALE, *Urbanistica, iniziativa economica, proprietà privata e poteri dell'autorità*, Padova, Cedam, 1984.
- G. CORSO, F. SALVIA, F. TERESI, *Aspetti urbanistici della nuova legge per il mezzogiorno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1497 ss.
- M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, Jovene, 1967.
- P. COSTA, *In alto e al centro: immagini dell'ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 815 ss.
- B. CRAVERI, *La civiltà della conservazione*, Milano, Adelphi, 2001.
- P. CRESSATI, *Il governo del territorio*, in *Critica del diritto*, 1975, n. 4, 19 ss.
- A. CROSETTI, A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C.E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Esi, 2008.
- ID., *Dalle opere pubbliche alle infrastrutture*, in *Studi in onore di Leopoldo Maz zarolli*, Padova, Cedam, 2007, III, 373 ss.
- ID., *Difesa del suolo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffr , 2006, 1841 ss.
- ID., *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quad. reg.*, 2004, 547 ss.
- ID., *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1987, app., VII, 733 ss.
- ID., *Programma pluriennale di attuazione*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1986, app., VI, 27 ss.
- ID., *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1987, app., VII, 733 ss.
- C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 263 ss.
- G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 2003, 195 ss.
- ID., *Normativa comunitaria e opere di urbanizzazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 193 ss.
- ID., *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 143 ss.
- R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, Cedam, 2007.
- G. D'AGNOLO, *La sussidiariet  nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998.
- M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.
- P. D'AMELIO, M. PALLOTTINO, *Commento all'art. 80*, in E. CAPACCIOLI, F. SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, Giuffr , 1980, 1213 ss.

- L. D'ANDREA, *Effettività*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffr , 2006, 2118 ss.
- G. D'AURIA, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1999, 83 ss.
- ID., *Autorit  e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Pol. dir.*, 1998, 201 ss.
- R. DAMONTE, *L'accordo di programma in generale e suoi effetti su procedimenti urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, 41 ss.
- ID., *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) di cui al d.m. 8 ottobre 1998*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, II, 33 ss.
- M. DE BELLIS, *Energia elettrica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffr , 2006, 2189 ss.
- G. DE CAPRARIIS, G. VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- P. DE CARLI, *Costituzione e attivit  economiche*, Padova, Cedam, 1978.
- D. DE CAROLI, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attivit  amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffr , 2006.
- D. DE CAROLIS, *Scelta degli azionisti privati di una societ  di trasformazione urbana*, in *Urb. app.*, 2004, 851 ss.
- G. DE CESARE, *Note storiche sui regolamenti edilizi comunali*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 129 ss.
- R. DE FELICE, *Gli anni del consenso*, Torino, Einaudi, 1974.
- G. DE GIORGI CEZZI, *I consorzi industriali fra modelli organizzativi e contesti istituzionali*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialit  e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 381 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialit  e delocalizzazione nel governo locali*, Bologna, Il Mulino, 2007, 65 ss.
- ID., *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1 ss.
- ID., *Atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000.
- G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- P. DE LISE, *Moduli convenzionali della programmazione urbanistica*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 675 ss.
- L. DE LUCIA, *Le societ  di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997. n. 127)*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, 67 ss.
- F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, Milano, Giuffr , 2005.
- G. DE MARZO, *Le societ  di trasformazione urbana*, in *Urb. app.*, 1997, 855 ss.
- D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi ed amministrazione della complessit *, Torino, Giappichelli, 2002.
- M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffr , 2006, IV, 4298 ss.
- D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, *Le Regioni*, 2005, 811 ss.

- D. DE PRETIS, *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal pian particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in ID. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, Quad. dipartimento scienze giuridiche, 2002, 5 ss.
- ID., *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, 919 ss.
- ID., *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal pian particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in ID. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, Quad. dipartimento scienze giuridiche, 2002, 5 ss.
- D. DE PRETIS, *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 71 ss.
- T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Estado y mercado en el mundo global», in «Cuadernos de derecho público», 2005, 55 ss.
- G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2002, 593 ss.
- ID., *Opere di approvvigionamento energetico e competenze statali e locali dopo il DPR 616/1977*, in *Regione e governo locale*, 1985, 1/2, 17 ss.
- B. DENTE, F. BASSANINI (a cura di), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio*, Firenze, Passigli, 2007.
- G. DI GASPARE, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le Regioni*, 1988, 278 ss.
- R. DIPACE, *La finanza di progetto*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti della pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 2007, I, 1029 ss.
- ID., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè 2006.
- D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924.
- R. DORE, *Globalizzazione. 2. Aspetti economici*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, ed. Treccani, IX, 2001, 179.
- M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, *Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie*, Lecce, 26 e 27 settembre 2008, 7
- ID., *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 1, 170 ss.
- ID., *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, in *iuav.it./osservatoriogovernodelterritorio*.
- ID., *Diritto dell'amministrazione e mercati*, in G. DELLA CANANEA, M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, Esi, 2007, 51 ss.
- ID., *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 51 ss.
- ID., *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, 169 ss.
- ID., *Oggetto e limiti delle società di trasformazione urbana*, in *Dir. amm.*, 1999, 511 ss.
- ID., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, Giuffrè, 1996.
- M. DUGATO, G. PIPERATA, *Le sperimentazioni gestionali: dalle ragioni della nascita agli sviluppi organizzativi. La valutazione dei risultati delle sperimentazioni gestionali*, in A.

- PIOGGIA, M. DUGATO, G. RACCA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2008, 143 ss.
- P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004.
- G.M. ESPOSITO, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Padova, Cedam, 2002.
- ID., *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, Esi, 1999.
- G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- ID., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- ID., *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984.
- F. FALCONI, *Contrattazione, impresa privata e programmazione economica*, Padova, Cedam, 1978.
- L. FALCO, *Gli standards urbanistici*, Roma, 1977.
- E. FAZZALARI, *Mondializzazione, politica, diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 681 ss.
- R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 429 ss.
- ID., *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 321 ss.
- ID., *Gli accordi di programma*, Padova, Cedam, 1993.
- ID., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1993, III, *ad vocem*.
- M.R. FERRARESE, *Globalizzazione. 1. Aspetti istituzionali*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, ed. Treccani, IX, 2001, 156.
- ID., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- ID., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- ID., *Sulla globalizzazione giuridica: una risposta agli scettici*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, 539 ss.
- E. FERRARI, N. SAITTA e N. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- E. FERRARI, *I comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, 125 ss.
- ID. (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- ID. (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, Raffaello Cortina, 2000.
- M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008.

- F. FIENGLI, *Programmazione economica e modo di produzione capitalistico*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1977, 252 ss.
- F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Napoli, Es, 1996.
- A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., pt. spec., III, 2505 ss.
- L. FIRPO, *Introduzione*, in ID. (trad. a cura di), *Thomas More. Utopia*, trad. it. Napoli, Guida ed., 1979, 19 ss.
- J.P. FITOUSSI, *Chi governa l'economia*, in *Anthill.eu*, 2008, 5 ss.
- E. FOLLIERI, *Rigidità e elasticità degli strumenti generale*, in *Urb. app.*, 1999, 20 ss.
- F. FONDERICO, *Ambiente (dir. amm.)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 204 ss.
- ID., *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 2001.
- U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, II, 268 ss.
- F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova, Cedam, 1998.
- F. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d. lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 121 ss.
- F. FRANCIOSI, *Miniere, cave e torbiere*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., IV, 1789 ss.
- ID., *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, Giuffrè, 1997.
- C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003 II ed., Pt. gen., I, 301 ss.
- C. FRANCHINI, L. PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- S.A. FREGO LUPPI, *Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di infrastrutture energetiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 459 ss.
- G. FUÀ (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia: storia dell'economia italiana degli ultimi cento anni*, Milano, Franco Angeli, 1969.
- J.K. GALBRAITH, *Il grande crollo*, trad. it. Milano, Bur, 2006.
- F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- ID., *Immagini della proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1982, 812 ss.
- ID., *Sub artt. 41-43 - Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, 1 ss. e 193 ss.
- ID., *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in ID. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam 1977, I, 130 ss.
- C. GALLI, *Spazi politici*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- C.E. GALLO, *Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, II, 429 ss.

- L. GALLO, *Società di trasformazione urbana*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., II, 2004, *ad vocem*.
- L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- L. GAMBI, *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, AA.VV., *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973.
- G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive il base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 47*, in *Dir. amm.*, 1998, 541 ss.
- G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e vincoli di tutela*, Milano, Giuffrè, 2003.
- ID., *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 229 ss.
- O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il 'gioco' della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Roma, Donzelli, 2007.
- W. GASPARRI, *Espropriazione (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.
- ID., *"Il punto logico di partenza". Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2004.
- C. GEERZ, *Mondo globale, mondo locale*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- R. GERUNDO, *I piani di coordinamento delle province*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, 87 ss.
- E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 3597 ss.
- M.S. GIANNINI, *Recensione (a P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, Diritto urbanistico, Torino, Giappichelli, 1994)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1133.
- ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- ID., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, I.
- ID., *L'Amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- ID., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in L. BARBERA (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, Jovene, 1988 (ora in *Scritti. 1984-1990*, Milano, Giuffrè, 1996, 781 ss.).
- ID., *Prefazione*, in P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, Cedam, 1988, XII.
- ID., *Prefazione*, in AA.VV., *Il piano territoriale e regionale dell'Umbria. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 1984 (ora in *Scritti 1984-1990*, Milano, Giuffrè, 343 ss.).
- ID., *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, XXXIII, 629 ss.
- ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981.
- ID., *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 389 ss.
- ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- ID., *Futurologia e diritto*, (ora in *Scritti. 1970-1976*, Milano, Giuffrè, 1996, 295 ss.).
- ID., *Urbanistica e regioni*, in *Urbanistica e regioni* (Atti del convegno organizzato dal Centro italiano studi amministrativi Perugia 9 e 10 novembre 1971), Perugia, Noccioli, 1973 (ora in *Scritti. 1970-1976*, Milano, Giuffrè, 2003, V, 341 ss.).
- ID., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 461,



- ID., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.
- ID., «Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 447 ss.
- ID., *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967.
- ID., *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963.
- ID., *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vista degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1961, 114 ss.
- ID., *In principio sono le funzioni*, (ora) in *Scritti 1955-1962*, Milano, Giuffrè, 2003, 721 ss.
- ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950.
- ID., *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass.*, 1950, II, 882 ss. (ora in *Scritti. 1949-1960*, Milano, Giuffrè, 2003, 299 ss.).
- ID., *Divergenze e convergenze fra diritto ed economia*, in *Politica sociale*, 1941, 253 ss. (ora in *Scritti. 1939-1948*, Milano, Giuffrè, 2003, II, 259 ss.).
- ID., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939 (ora anche in *Scritti*, I, Milano, Giuffrè, anno, 387 ss.).
- A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1994.
- J.M. GIMENO FELIU, «El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas en contratación pública», in «Revista de administración pública» (Reda), 2007, 393 ss.
- M. GIOVANNINI, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bologna, Bononia University Press, 2007.
- M. GIUDICE, *I sistemi di pianificazione delle regioni*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, 44 ss.
- B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2006.
- ID., *La nozione costituzionale di governo del territorio: un'analisi comparata*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 285 ss.
- ID., *La nascita della legge urbanistica fondamentale del 1942, tra dibattito disciplinare e regime fascista*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 229 ss.
- M. GNES, *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 2004.
- F. GOBBO, *Infrastrutture e modalità in un'economia dei servizi*, in *Economia dei servizi*, 2008, 3 ss.
- ID., *Il Mercato e la tutela della concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- M. GOLA, *L'organizzazione pubblica del mercato elettrico*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, 513 ss.
- R. GRASSI, *I piani degli insediamenti produttivi: principi, esperienze e prospettive*, in *Riv. giur. edil.*, 1995, II, 165 ss.
- G. GRECO, *Gli accordi amministrativi fra privati e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ID., *Programmi pluriennali di attuazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, XIII, 48 ss.
- P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, Esi, 2006.

- ID., *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quaderni fiorentini di storia del pensiero giuridico*, 2002, 96 ss.
- ID., *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *grupposanmartino.it* (4 settembre 2007).
- ID., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- ID., *Crisi della legge e processi di globalizzazione*, in *Quaderni del dottorato in diritto ed economia*, Università degli studi di Napoli Federico II, Napoli, Jovene, 2004, 29 ss.
- ID., *Globalizzazione, diritto e scienza giuridica*, in *Foro it.*, V, 2002, c. 158 ss.
- ID., *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in *Quaderni fiorentini per una storia del pensiero giuridico moderno*, 2000, 230 ss.
- ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998.
- P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 1976-1977.
- ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.
- ID., *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, Cedam, 1968.
- F. GUALANDI, *La pianificazione relativa all'attività estrattiva*, in M. DUGATO, M.A. CABIDDU (a cura di), *Manuale di diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2009, in corso di pubblicazione.
- ID., *Dal 'governo del territorio' al 'territorio... del governo'*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 551 ss.
- ID., *L'accordo di programma nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, 27 ss.
- ID., *Ambiente, urbanistica ed ordinamento del territorio*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 307 ss.
- ID., «Tendencias de ordenación y utilización del territorio», in «Documentación administrativa», 1997, nn. 248-249, 277.
- G. GUARINO, *Relazione di sintesi*, in S. CASSESE, ID. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 150 ss.
- ID., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, in AA.VV., *La costituzione economica*, Padova, Cedam, 1997, 21 ss.
- ID., *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977.
- M.E. GUY, «Professionals in organizations. Debunking a myth», New York, Praeger Publishers, 1985.
- N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- ID., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- ID., *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, 435 ss.
- H.W. KRUFIT, *Le città utopiche. La città ideale dal XV al XVIII secolo fra utopia e realtà*, trad.it. Roma-Bari, Laterza, 1990.
- R. LA BARBERA, *Piani urbanistici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 4290 ss.
- ID., *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, Padova, Cedam, 1990.

- S. LABRIOLA, *Stato liberale e Stato monoclasse: tra storia politica e dogmatica giuridica*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 101 ss.
- E. LAMARQUE, *Continuità e discontinuità tra limite del diritto privato della potestà legislativa regionale e riserva allo Stato dell'ordinamento civile nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 417 ss.
- ID., *Regioni e ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005.
- F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in R. FERRARA, S. SICARDI (a cura di), Padova, Cedam, 1998, 127 ss.
- F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977.
- A. LOLLI, *L'amministrazione attraverso gli strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, Bononia University Press, 2008.
- ID., *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazione commerciale*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 569 ss.
- ID., *Piano regolatore generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 1, 11 ss.
- F. LÓPEZ RAMÓN, «Planificaciòn territorial», in «Revista de Administraciòn Pública» (Reda), 1987, 127 ss.
- A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. dir.*, 2003, 135.
- M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1979, 1814 ss.
- N. LUGARESI, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, Maggioli, 2003.
- Y. MADIOT, «Aménagement du territoire», Masson, 1993.
- A. MAGNAGHI, *Progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- P. MAGNANI, F. RAMELLA, C. TRIGILIA, G. VIESTI, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- G. MAGNATTA, *La concertazione pubblico-privato nei procedimenti di programmazione: i patti territoriali e i contratti d'area*, in *Amm. loc.*, 1998, 608 ss.
- M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 539 ss.
- A. MALTONI, *Conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli, 2005.
- F. MANCUSO, *Le vicende dello Zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978.
- M. MANETTI, *Territorio (dello Stato)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1994, XXXI, *ad vocem*.
- G. MANFREDI, *Le competenze comunali in tema di tutela delle emissioni elettromagnetiche*, in *Urb. app.*, 2002, 1174 ss.
- ID., *La legge quadro sull'elettrosmog*, in *Urb. app.*, 2001, 714 ss.

- F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- S. MANGIAMELLI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986.
- L. MANNORI, *La nozione di territorio fra vecchio e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 43 ss.
- P. MANTINI, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, 107 ss.
- ID., *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Riv. trim. app.*, 1997, 519 ss.
- P. MANTINI, F. OLIVA (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1996.
- G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. mezz.*, 1997, 789 ss.
- E.M. MARENGHI, *La pianificazione urbanistica dell'emergenza tra regime ordinario e regime speciale*, Padova, Cedam, 1988.
- I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. FERRARI, N. SAITTA e A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001, 189 ss.
- ID., *Aspetti giuridici della programmazione economica: programmazione e mete sociali*, in *Dir. soc.*, 1990, 21 ss.
- L. MAROTTA, *Pianificazione e discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, 1988.
- J.I. MARTÍNEZ GARCÍA, «Aspectos económicos y tributarios del urbanismo», Barcellona, Bayer Hnos, 2001.
- G. MARTINI, *Interesse pubblico e strumentazione urbanistica. L'interesse pubblico nella interpretazione dottrinale del contributo giurisprudenziale su natura giuridica e regime del piano regolatore generale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- ID., *Analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di «Governo del territorio»*, in *grupposanmartino.it*.
- P. MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ID., *Pianificazione urbanistica ed immobili esistenti*, Padova, Cedam, 2002.
- C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1982.
- A. MASSERA, *L'amministrazione del turismo fra Stato, regioni ed enti locali*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Paova, Cedam, 1988, 853 ss.
- F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Bologna, Bononia University Press, 2007.
- ID., *Le autorizzazioni amministrative all'esercizio del commercio*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, Cedam, 1979, II, 574 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 917 ss.
- F. MATTASSOGLIO, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile e esigenze del mercato*, Roma, Aracne, 2008.

- M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2000.
- V. MAZZARELLI, *Corte costituzionale e indennità d'esproprio: 'serio ristoro' e proporzionalità dell'azione amministrativa*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 32 ss.
- ID., *Il valore dell'indennità di esproprio*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, Cedam, 2007, III, 417 ss.
- ID., *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 665 ss.
- ID., *La motivazione delle varianti urbanistiche (commento a Cons. St., ad. plen., 24 maggio 2007, n. 7)*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 1174 ss.
- ID., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, 3335 ss.
- ID., *Diritto dell'edilizia*, Torino, Giappichelli, 2004.
- ID., *Il condono edilizio da eccezione a norma*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 989 ss.
- ID., *Giurisdizione esclusiva, risarcimento danni e definizione dell'urbanistica: a che punto siamo?*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, 1219 ss.
- ID., *Comparto edificatorio*, in *Enc. giur.*, Roma, ed. Treccani, III, *ad vocem*.
- ID., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- ID., *Convenzioni urbanistiche come contratti e come moduli organizzativi. Notazioni storiche*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1978, 67 ss.
- L. MAZZAROLI, *Sui caratteri e i limiti della giurisdizione esclusiva: la Corte costituzionale ne ridisegna l'ambito*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 214 ss.
- ID., *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1996, XI, 211 ss.
- ID., *Considerazioni sull'indennità di espropriazione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980, 1254 ss.
- ID., *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 1 ss. e 229 ss.
- ID., *Regolamento edilizio*, in *Nss. dig. it.*, Torino, Utet, XV, 1968, 261 ss.
- ID., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962.
- F. MAZZONETTO, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, in *Il diritto della regione*, 2002, 299 ss.
- P.A. MAZZONI, *La proprietà-procedimento*, Milano, Giuffrè, 1975.
- R. MELE, *Notazioni attuali in tema di diritto pubblico dell'economia*, in *Foro amm.*, 1995, 1452 ss.
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 193 ss.
- F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, 2007, 45 ss.
- ID., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss.
- ID., *Lo Stato e le regioni di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, Milano, Giuffrè, 1999, 95 ss.
- F. MERLONI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977.

- F. MERUSI, G.C. SPATTINI, *Economia (intervento pubblico nell')*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 2091 ss.
- F. MERUSI, *Affidamento (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè 2006, 145 ss.
- ID., *Diritto contro economia. Resistenze istituzionali all'innovazione economica*, Torino, Giappichelli, 2006.
- ID., *La certezza dell'azione amministrativa fra spazio e tempo*, in *Dir. amm.*, 2002, 527 ss.
- ID., *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, 221 ss.
- ID., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «trenta» all'«alternanza»*, Milano, Giuffrè, 2001
- ID., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21 ss.
- ID., *Procedimenti di coordinamento infrastrutturale e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento e sulla riforma delle autonomie locali*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè, 1998, II, 1052.
- ID., *Discorso generale sull'urbanistica*, in AA.VV. (a cura di), in *Urbanistica. Aspetti civilistici, amministrativi e penali*, Padova, Cedam, 1985, 433 ss.
- ID., *Sub art. 9 - Principi fondamentali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, 445.
- ID., *Sub art. 47 - Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, 153 ss.
- G. MIELE, *Aspetti giuridici della pianificazione urbanistica*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, Giuffrè, II, 1965, 267 ss.
- ID., *La pianificazione urbanistica*, in *La pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di scienze dell'amministrazione di Varenna, Milano, Giuffrè, 1963, 35 ss.
- ID., *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 782 ss.
- G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005.
- G. MILONE, *Sulla correlazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica nell'ottica di un'auspicata revisione della legislazione urbanistica vigente*, in *Tar*, 1991, II, 59 ss.
- M. MISTÒ, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Aristotele alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Iustitia*, 2002, 31 ss.
- R.D. MOCCIA, D. DE LEO, *Riterritorializzare i distretti. Bilanci e prospettive della pianificazione distrettuale*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- C. MONACO, *Testo unico e regolamenti edilizi*, Napoli, Esi, 2002.
- G. MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia e nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999, 264.
- ID., *Il regime speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 1996, 1121.
- ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1992, XXIII, *ad vocem*.

- ID., *Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 160 ss.
- ID., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, Roma, ed. Treccani, 1989, XVII, *ad vocem*.
- ID., *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, 863 ss.
- ID., *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, XXXIII 705 ss.
- ID., *I programmi pluriennali di attuazione*, in *Il comune democratico*, 1977, 39 ss.
- ID., *La disciplina del territorio tra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.
- ID., *Ipotesi sulle caratteristiche dei piani urbanistici regionali e sulle articolazioni comprensoriali*, in *Amministrare*, 1975, 468 ss.
- ID., *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 112 ss.
- C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968.
- L. MUNFORD, *La città nella storia*, Milano, Bompiani, I-III, 1977.
- R. NANIA, *Urbanistica, edilizia ed espropriazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno XX di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, 16, 17, 18 settembre 2004, Milano, Giuffrè, 2005, 353 ss.
- G. NAPOLITANO, *Federalismo e regime amministrativo delle imprese*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, Passigli, 2005, 334 ss.
- ID., *Soggetti privati «enti pubblici»?», in *Dir. amm.*, 2003, 801 ss.*
- ID., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- ID., *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, III, 2189 ss.
- A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- U. NATOLI, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, Milano, Giuffrè, 1965, I.
- M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'Amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, I, 10 s.
- ID., *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988, II, *ad vocem*.
- ID., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 3165.
- ID., *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1978, 40 ss.
- ID., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.
- S. NINIATTI, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 3142 ss.
- D. NORTH, *Capire il processo di cambiamento economico*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2006.

ID., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1994.

S. OMBUEN, M. RICCI e O. SEGNALINI, *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Milano, Il Sole 24Ore, 2000.

R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

S. ORTINO, *Il nuovo «Nomos» della terra*, Bologna, Il Mulino, 2000.

OSSERVATORIO REGIONALE SULLA FINANZA DI PROGETTO, *XII Rapporto sulla finanza di progetto nella regione Lombardia*, Milano, ed. Finlombarda, 2006.

V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1977, I, 185 ss.

A. PACE, *Libertà 'del' mercato e 'nel' mercato*, in AA.VV., *La costituzione economica*, Padova, Cedam, 1997, 175 ss.

M. PACINI, *Corte costituzionale e occupazione acquisitiva: una adeguamento soltanto parziale alla giurisprudenza Cedu*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 37 ss.

F. PAGANO, *Gli standard urbanistici strumento della politica dei servizi*, in *Riv. giur. edil.*, 1996, II, 15 ss.

ID., *Il documento di inquadramento dei programmi integrati di intervento nella prospettiva di una nuova disciplina della pianificazione comunale*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, II, 123 ss.

G. PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 87 ss.

L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 8 ss.

ID., *Il territorio degli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 607 ss.

G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004, 299 ss.

ID., *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999.

ID., *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997.

A. PEANO, *Le tutele e i loro piani*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, 109 ss.

L. PELLEGRINI, *La distribuzione commerciale*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, 89 ss.

F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Ist. fed.*, 1999, 283 ss.

V. PEPE, *Protezione civile e pianificazione del territorio*, Padova, Cedam, 2006.

ID., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002.

G. PERICU, *I procedimenti di massa*, in F. TRIMARCHI, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004, 90 ss.

ID., *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2001.



- ID., *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in *Riv. giur. urb.*, 1985, ss.
- M. PERINI, *I programmi integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 449 ss.
- F. PERLINI, *La nuova legge regionale dell'Emilia-Romagna (l.r. 24 marzo 2000, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni): profili critico-ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, anno, 253.
- S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, Hoepli, 2005.
- E. PICOZZA, *Government o governance del territorio?*, in E. FERRARI, P. PORTALURI e E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffré, 2005, 423 ss.
- ID., *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, Cedam, 1983.
- ID., *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1977, 264 ss.
- C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, Quad. dipartimento scienze giuridiche, 2002, 195 ss.
- G. PIPERATA, *Il rapporto tra diritto pubblico e diritto privato: la riflessione della scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, in L. TORCHIA (a cura di), *La scienza del diritto in Italia nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, Editoriale italiana, 2008.
- ID., *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 73 ss.
- ID., *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 41 ss.
- L. PISCITELLI, *Perequazione e integrazione fra le zone*, in E. FERRARI, (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffré, 1999, 165 ss.
- H. PIRENNE, *Le città del Medioevo*, Milano, Newton&Compton, 1997.
- F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico 'esplosivo'*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.
- A. PIZZORNO, *Natura della disegualianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in *Stato e mercato*, 2006, 201 ss.
- A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il 'ripensamento' dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffré, 2005, 1103 ss.
- ID., *Le autonomie funzionali 'tra' sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffré, 2001.
- A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffré, 2008.
- ID., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina anti-trust*, Torino, Giappichelli, 2007.
- ID., *Ordinamento civile e differenziazione amministrativa*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 439 ss.

- ID., *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 3 ss.
- ID., *I patti territoriali: un nuovo modello convenzionale per le amministrazioni locali*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, Giuffrè, 1997, 436 ss.
- ID., *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 661 ss.
- S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi*, Milano, Hoepli, 1998.
- P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003.
- ID., *Le funzioni urbanistiche 'necessarie' dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. comunit.*, 1999, 119 ss.
- ID., *Note sui rapporti fra comune e regione nel quadro della pianificazione urbanistica policentrica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, Milano, Giuffrè, 2003, 141 ss.
- ID., *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 357 ss.
- ID., *L'amministrazione dissensuale: piano e progetto nella realizzazione degli insediamenti produttivi*, in *Urb. app.*, 2000, 125 ss.
- ID., *Osservazioni sul ruolo del privato nella disciplina delle trasformazioni territoriali*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 181 ss.
- ID., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, Giuffrè, 1998.
- ID., *Accesso procedimentale e stabilità dei provvedimenti a collaborazione necessaria*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 674 ss.
- M.E. PORTER, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, trad. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1999.
- U. POTOTSCHNIG, *La difesa del suolo (ossia le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, 1, 19 ss.
- ID., *Poteri pubblici ed attività produttive*, in *Dir. econ.*, 1990, 33 ss.
- ID., *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in *Riv. giur. urb.*, 1988, 329 ss.
- ID., *I servizi pubblici*, Padova, Cedam, 1962.
- B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004.
- A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001.
- A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, Il Saggiatore, 2003.
- ID., *Europeità dell'economia sociale di mercato*, in *Nuova ant.*, 1995, 186 ss.
- ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, *ad vocem*.
- ID. (a cura di), *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sull'edificabilità dei suoli*, Milano, Franco Angeli, 1977.

- ID., *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, III, 359 ss.
- ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ID., *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.
- ID., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 361 ss.
- F. PRIET, *La relazione tra urbanistica e governo del territorio in Francia*, in E. FERRARI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2001, 22 ss.
- P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008.
- ID. (a cura di), *Rapporto dal territorio 2005*, Roma, Inu edizioni, 2006.
- F. PUGLIATTI, *La proprietà, le proprietà. La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964 (ristampa, contenente saggi di varia epoca a far tempo dal 1935).
- F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999.
- F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità e accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 13 ss.
- M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio, Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli, 2006.
- ID., *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, Giappichelli, 2000.
- ID., *Le decisioni urbanistiche in Liguria tra sussidiarietà e adeguamento*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 1999, 330.
- L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992.
- M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 cost.*, in *diritto-amministrativo.org*.
- F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni fra autonomia locale e autarchia regionale*, Padova, Cedam, 1984.
- ID., *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, in *Regioni*, 1978, 939 ss.
- F.C. RAMPULLA, A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 50 ss.
- P. RANCI, *Concorrenza e liberalizzazione: il caso dei servizi energetici a rete*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, Passigli, 2006, 54 ss.
- B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice della legge apre una 'finestra' su Strasburgo*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 25 ss.
- N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- G. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.
- P. RESCIGNO, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXVII, 1988.
- ID., *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 1 ss.

- D(AVID RICARDO), «Principles of Political Economy and taxation», 1817.
- R. ROBERTSON, *Globalizzazione*, Trieste, Aserios, 1999.
- S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- ID., Sub art. 42 - *Rapporti economici*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1980, 69 ss.
- ID., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, 1252 ss.
- D. RODRIK, «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work», Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.
- S(ALVATORE) ROMANO, *Sulla nozione di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, ss.
- S.A. ROMANO, *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., I, 532.
- S(ANTI) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1951.
- ID., *L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico*, in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, I, 115 ss.
- ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Scritti minori*, Milano Giuffrè, 1990, rist. ed. 1950, I, 370 ss.
- ID., *Il Comune*, in *Tr. Orlando*, Milano, ed., 1908, II ed., pt. I, 585 ss.
- A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione*, Milano, Giuffrè, 1999, 105 ss.
- G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008.
- ID., *La 'materializzazione' dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, 25 ss.
- G. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Milano, Adelphi, 2006.
- G.P. ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, 1, 25 ss.
- C. RUSCIGNO, *Le procedure del partner privato nelle società di trasformazione urbana tra prassi amministrativa e più recenti interventi giurisprudenziali*, in *Foro amm.-Tar*, 2004, 118 ss.
- M. RUSSO, *Città, territorio e programmazione negoziata*, Napoli, Esi, 1999.
- C.F. SABEL, *Lo sviluppo auto sostenuto. Ripensare il ruolo dell'intervento pubblico nella promozione della crescita economica*, in *Stato e mercato*, 2006, 187 ss.
- F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2004.
- F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008.
- ID., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1998, 235 ss.
- ID., *Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità*, in *Nuove autonomie*, 2000, 245 ss.
- ID., *Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 1999, 111 ss.
- ID., *Il mercato e l'attività amministrativa (discrezionalità, automatismi, accordi)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, II, 1291 ss.
- ID., *La programmazione economica (aspetti e problemi giuridici)*, Palermo, Cappugi, 1970.

- E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- S.M. SAMBRI, «Project financing». *La finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche*, in E. PICOZZA, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, Padova, Cedam, 2006, III, 119 ss.
- A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 757 ss.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989.
- ID., *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, in *Riv. giur. edil.*, 1980, II, 89 ss.
- ID., *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 277 ss.
- ID., *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale*, in *Riv. giur. edil.*, 1961, II, 160 ss.
- ID., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 88 ss.
- ID., *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1959, V, *ad vocem*.
- ID., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, II, 132 ss.
- M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2004.
- ID., *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, 507 ss.
- ID., *Profili della nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia "urbanistica ed edilizia"*, in *Riv. giur. ed.*, 2001.
- ID., *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutture: un difficile ma necessario temperamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 3 ss.
- X. SANTIAPICHI, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, Rimini, Maggioli, 1995.
- P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, Giuffrè, 2002.
- F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà privata e costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 953 ss.
- G. SANVITI, *Gli accordi tra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, Milano, Giuffrè, 1974.
- S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2005.
- M. SAVINI NICCI, *La variante generale al piano regolatore*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, 284 ss.
- A. SAU, *Manuale di diritto del governo del territorio*, in M. DUGATO, M.A. CABIDDU (a cura di), *Manuale di diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2009, in corso di pubblicazione.
- ID., *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, in corso di pubblicazione
- C(ARL) SCHIMTT, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, trad. it. Milano, Adelphi, 2002.
- ID., *Il Nomos della terra*, trad. it. Milano, Adelphi, 1991.
- M.E. SCHINAIA, *Gli standards urbanistici nella legge 6 agosto 1967, n. 765*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1969, 1195 ss.).
- G. SCIULLO, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, in *iuav.it/dirittogovernoterritorio*.
- ID., *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*, in *iuav.it/dirittogovernoterritorio*.

- ID. (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, Bononia Univerity Press, 2008.
- ID., *La localizzazione di infrastrutture*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 585 ss.
- ID., *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffré, 2006, 6116 ss.
- ID., *La provincia e pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione*, Milano, Giuffré, 2002, 107 ss.
- ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, XI, 1996, 135 ss.
- ID., *Pianificazione amministrativa e partecipazione. I procedimenti*, Milano, Giuffré, 1994.
- ID., *Il fastidio della partecipazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 463 ss.
- F.G. COCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 431 ss.,
- ID., *Caratteri e scopi della pianificazione di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici*, in G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore*, Rimini, Maggioli, 2001, 23 ss.
- ID., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss.
- ID., *Relazione di sintesi*, in P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino Giappichelli, 1998, 159 ss.
- ID., *I programmi d'attuazione degli strumenti urbanistici*, in *Dir. soc.*, 1978, 559 ss.
- A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia globale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2007.
- B.R. SCOTT, G.C. LODGE, «US Competitiveness in the World economy», New York, 1985.
- B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ID., *Il racconto urbanistico*, Torino, Einaudi, 1984.
- O. SEGNALINI, *I prusst, programmi complessi nel nuovo ambiente cooperativo*, in S. OMBUEN (a cura di), *I programmi complessi*, cit., 251 ss.
- A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, trad. it. Milano, Mondatori, 2003.
- L. SENN, *Trasporti e mobilità a servizio dello sviluppo economico*, in *Economia dei servizi*, 2008, 55 ss.
- M. SERNINI, *In materia di «assetto del territorio nazionale»*, in AA.VV., *Territorio e ambiente. Problemi giuridici in materia di urbanistica e pianificazione*, Milano, Giuffré, 1986, 281 ss.
- ID., *Il governo del territorio*, Milano, Giuffré, 1979.
- A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte*, in *Aedon.it* (rivista on line, accesso effettuato in data 4 giugno 2008).
- D. SERRANI, *La disciplina dei parchi nazionali*, Milano, Giuffré, 1971.
- P. SICA, *Storia dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari, Laterza, I-IV, 1976-1978.
- S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, 120 ss.
- P. SILVESTRINI, *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. trim. app.*, 2005, 79 ss.

- M. SINISI, *Le società di trasformazione urbana: natura, organizzazione e disciplina*, in *Foro amm.-Tar*, 2004, 1030 ss.
- A(DAM) SMITH, «An Inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations», 1776.
- D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, III, V ed., 111 ss.
- ID., *Promemoria per una nuova 'voce' 'Atto amministrativo'*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, III, 745 ss.
- ID., *Commento all'art. 80*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali* Bologna, Il Mulino, 1978, 451 ss.
- ID., *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974.
- B. SORDI, *Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto*, in *Dir. amm.*, 1995, 483 ss.
- G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 488 ss.
- F. SPANTIGATI, *I piani urbanistici delle aree di sviluppo industriale*, in *Riv. giur. edil.*, 1963, II, 146 ss.
- G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione. Saggio di diritto amministrativo dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2006.
- S. SPINELLI, *Gli interessi prospettabili dalle popolazioni coinvolte nelle procedure di localizzazione di impianti energetici in Italia*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 311 ss.
- F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. mezz.*, 2003, 179 ss.
- S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2005.
- S. STANGHELLINI, *L'innovazione urbanistica: il ruolo dei programmi complessi*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, 313 ss.
- ID., *Società di trasformazione urbana*, in P.L. PROPERZI (a cura di), *Rapporto dal territorio 2007*, Roma, Inu edizioni, 2008, 317 ss.
- ID., *Le società di trasformazione urbana, strumento evoluto per la gestione di processi complessi*, in *Riv. trim. app.*, 1998, 285 ss.
- M.A. STEFANELLI, *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992.
- P. STELLA RICHTER, *Nuove norme per la perequazione urbanistica e la determinazione dell'indennità di esproprio. Proposta legislativa dell'Associazione Italiana di Diritto urbanistico - Aidu*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 419 ss.
- ID., *Contributo alla legge quadro sul governo del territorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, Cedam, 2007, III, 505 ss.
- ID., *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, in M.A. SANDULLI, M. SPASIANO e P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in cinquant'anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, Esi, 2007, 115 ss.
- ID., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, II ed., 2006.
- ID., *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 4, 169 ss.

- ID., *La nozione di «governo del territorio» dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, 107 ss.
- ID., *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm.*, 2001, 387 ss.
- ID., *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore*, Rimini, Maggioli, 2001, 241 ss.
- ID., *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 657 ss.
- ID., *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, 83 ss.
- ID., *I piani di bacino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 523 ss.
- ID., *Urbanistica e libertà*, in *Dir. amm.*, 1997, 376 ss.
- ID., *Ripensare la disciplina urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1997.
- ID., *La tutela dei centri storici: dall'Urbs alla Civitas*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, 157 ss.
- ID., *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 584 ss.
- ID., *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 607 ss. (ora anche in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, Giuffrè, 1991, 461 ss.).
- ID., *Opposizione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1989, XXX, *ad vocem*.
- ID., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984.
- ID., *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, 103 ss.
- P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C.E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Es, 2008.
- E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 1999, 145 ss.
- ID., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992.
- P. SYLOS LABINI, *Lo sviluppo economico moderno*, in *emsf.rai.it* (estratto dall'intervista: *lo sviluppo economico in una prospettiva secolare*, Napoli, Vivarium, 31 marzo 1993).
- ID., *Sottosviluppo. Una strategia di riforme*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- ID., *Problemi dello sviluppo economico*, Roma-Bari, Laterza, 1970.
- P. TESAURO, *Costituzione economia e impresa*, in *Scritti in onore di Guarino*, Padova, Cedam, 1998.
- V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1977.
- L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Regioni*, 2002, 343 ss.
- ID., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss.
- ID., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, 675 ss.
- L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329 ss.
- G. TORREGROSSA, *Il piano regolatore tra mito e realtà*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, pt. II, 37 ss.
- S. TORRICELLI, *I mercati dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi 'a rete'*, Milano, Giuffrè, 2007.



- A. TRABUCCHI, *La facoltà di edificare tra pubblico e privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 42 ss.
- A. TRAVI, *Il limite della copertura finanziaria*, in AIPDA (a cura di), *Annuario 2004. Condizioni e limiti alla funzione legislativa della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, 111 ss.
- ID., *Accordi fra proprietari e Comune per modifiche al piano regolatore comunale ed oneri esorbitanti*, in *Studi economico-giuridici. In memoria di Franco Ledda*, Torino, Giappichelli, 2004, 1305 ss.
- ID., *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 865 ss.
- ID., *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, 684 ss.
- G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1975.
- F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1992, 3 ss.
- L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 639 ss.
- C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: un primo bilancio dell'applicazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, 557 ss.
- E. TUCCARI, *Territorio (regionale)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1994, XXXI *ad vocem*.
- M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003.
- J. TULARD, «Urbanisme», in «Dictionnaire Napoléon», Paris, 1990, *ad vocem*.
- P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *pausania.it* (rivista *on line*, accesso effettuato in data 28 novembre 2008).
- ID., *Dal piano strutturale al piano operativo: ovvero dal generale al particolare passando per le pianificazioni differenziate di tutela*, in *pausania.it* (rivista *on line*, accesso effettuato in data 22 gennaio 2008).
- ID., *La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 471 ss.
- ID., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007.
- ID., *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 4, 177 ss.
- ID., *Il ruolo della provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge sul governo del territorio della regione Toscana n. 1/2005*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, n. 4, 574 ss.
- ID., *Dell'urbanistica consensuale*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 222 ss.
- ID. (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, 193 ss.
- ID., *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 50 ss.
- ID., *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 331 ss.
- ID., *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 587 ss.

- ID., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore*, Rimini, Maggioli, 2001, 85 ss.
- ID., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- ID., *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 229 ss.
- ID. (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia, problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 1998.
- ID., *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, rilievo e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1995, 1, 227 ss.
- ID. (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1993.
- ID., *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 609 ss.
- ID., *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività Stato-regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 559 ss.
- ID., *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffré, 1988, 868 ss.
- ID., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, Cedam, 1988.
- ID., *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 202 ss.
- P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ID., *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, Giappichelli, 1995.
- K.A. WITTVOGEL, *Il dispotismo orientale*, trad. it. Firenze, 1968.
- WORLD ECONOMIC FORUM, «Global Competitiveness Report», 1996.
- G. VACHELLI, *Il comune nel diritto pubblico moderno*, Milano, 1890, 50 ss.
- L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999.
- L. VANDELLI, *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffré, 1992.
- ID., *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991, 174.
- ID., *La Regione come centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle province*, in *Giur. cost.*, 1991, 2741.
- R. VARALDO, *La disciplina del commercio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 983 ss.
- S. VASTA, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 541 ss.
- M. VENTURA, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle Regioni italiane: un tentativo di analisi economica*, in *Ist. fed.*, 2005, 395 ss.
- J. VÉRON, *L'urbanizzazione del mondo*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2008.
- G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffré, 2006.

- ID., *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, Quaderni Formez, Roma, 2004.
- ID., *I poteri locali*, Roma, Donzelli, 2001, II.
- ID., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.
- F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete*, Torino Giappichelli, 2004.
- G. VIGNOCCHI, A. BERTOLANI, *Urbanistica*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1988, *ad vocem*.
- G. VIGNOCCHI, *Regolamenti edilizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1997, XIII, 62 ss.
- R. VILLATA, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 799 ss.
- ID., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Milano Giuffrè, 1974.
- C. VINCENT, *Storia dell'occidente medievale*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1997.
- L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, 691 ss.
- C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Dir. amm.*, 2004, 591 ss.
- ID., *La scelta del socio privato nelle società di trasformazione urbana*, in *Serv. pubbl. app.*, 2004, 859 ss.
- H(ANS) U(RS) VON BALTHAZAR, *Il tutto nel frammento. Per una teologia della storia: ecco l'Uomo*, ed. it. Milano, Jaca Book, 1990.
- R. VUCUSA, *Piano economico e piano urbanistico*, in *Nuova rass.*, 1983, 615 ss.
- L. ZANETTI, *Le società a partecipazione pubblica nel governo del territorio*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, 331 ss.
- ID., *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, 507 ss.
- P. ZANINI, *Significati del confine*, Milano, Mondadori, 2000.
- G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1959, I e III.
- M. ZOCCATELLI, *I patti territoriali e i contratti d'area: genesi, realizzazioni e questioni irrisolte*, in *Ist. fed.*, 1998, 261 ss.
- A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, Laterza, 2004.