

47. URBANISTICA: IN GENERALE

di Mario Gorlani

NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

Normativa nazionale

La produzione legislativa statale in materia di urbanistica è pressoché sconfinata. Di seguito si riportano soltanto i principali riferimenti normativi

- l. 25 giugno 1865, n. 2359, *Espropriazioni per causa di pubblica utilità*
- l. 1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse storico e artistico*
- l. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*
- l. 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*
- l. 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economico popolare*
- l. 6 agosto 1967, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*
- d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra 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 6 agosto 1967, n. 765*
- l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità*
- l. 28 gennaio 1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli*
- d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*
- l. 3 gennaio 1978, n. 1, *Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali*
- l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*
- l. 3 maggio 1982, n. 203, *Norme sui contratti agrari*
- l. 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*
- l. 24 marzo 1989, n. 122, *Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393*
- l. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*
- l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*
- l. 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*
- l. 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*

- l. 8 agosto 1992, n. 359, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*
- l. 11 febbraio 1994, n. 109, *Legge quadro in materia di lavori pubblici*
- l. 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*
- d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*
- l. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*
- l. 15 maggio 1997, n. 281, *Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*
- d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59*
- d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59*
- d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*
- l. 21 luglio 2000, n. 205, *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*
- l. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo Unico sugli enti locali*
- d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- l. 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*
- d.p.r. 1 agosto 2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*
- l. 24 novembre 2003, n. 326, *Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 - Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*
- d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*
- d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali*

Normativa regionale

Anche la produzione legislativa regionale è vastissima ed è impossibile darne compiutamente conto. Ci si limita a riportare, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, i principali riferimenti normativi

Abruzzo

l. r. 13 febbraio 2003 n. 2, *Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali*

l. r.
territorio

Basi
l. r.
all'art. 32

Cal
l. r.
Legge ur

Cam
l. r.
l. r.

Decreto I
di conver

Emi
l. r.
zione del

l. r.
l. r.

Friu
l. r.
prevista
modifiche

l. r.
territoria
e successi

Lazi
l. r.
l. 22

Ligu
l. r.
5 recante
zione con
l. r.

Lom
l. r.
l. r.

con valer
l. r.
immobili

Mar
l. r.

l. r. 12 aprile 1983 n. 18, Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo, e successivi integrazioni e modificazioni

Basilicata

l. r. 10 novembre 2004 n. 18, Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del Decreto Legge 30.09.2003, n. 269

l. r. 31 ottobre 2001 n. 38, Tutela, governo ed uso del territorio

Calabria

l. r. 16 aprile 2002 n. 19, Norme per la tutela, governo ed uso del territorio — Legge urbanistica della Calabria

Campania

l. r. 22 dicembre 2004 n. 16, Norme per il governo del territorio

l. r. 18 novembre 2004 n. 10, Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al Decreto Legge 20 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 e successive modifiche ed integrazioni

Emilia-Romagna

l. r. 21 ottobre 2004 n. 23, Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 326

l. r. 25 novembre 2002 n. 31, Disciplina generale dell'edilizia

l. r. 24 marzo 2000 n. 20, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio

Friuli-Venezia-Giulia

l. r. 29 ottobre 2004 n. 26, Norme regionali sulla sanatoria degli abusi edilizi prevista dall'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 e successive modifiche, nonché sul regime autorizzatorio dell'attività edilizia

l. r. 19 novembre 1991 n. 52, Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica e ulteriori disposizioni in materia urbanistica e ambientale, e successive integrazioni e modificazioni

Lazio

l. r. 8 novembre 2004 n. 12, Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi

l. 22 dicembre 1999 n. 38, Norme sul governo del territorio

Liguria

l. r. 24 settembre 2004 n. 17, Modifiche all'articolo 6 della l. r. 29 marzo 2004 n. 5 recante disposizioni regionali in attuazione del d.l. 269/2003 e successive modificazioni concernenti il rilascio di sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi

l. r. 4 settembre 1997 n. 36, Legge urbanistica regionale

Lombardia

l. r. 11 marzo 2005 n. 12, Legge per il governo del territorio

l. r. 23 febbraio 2004 n. 3, Disposizioni in materia di programmazione negoziata con valenza territoriale

l. r. 15 gennaio 2001 n. 1, Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico

Marche

l. r. 29 ottobre 2004 n. 23, Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi

l. r. 23 dicembre 2003 n. 29, *Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale*

l. 5 agosto 1992 n. 34, *Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*

l. r. 19 aprile 1990 n. 22, *Legge urbanistica regionale*

Molise

l. r. 29 agosto 2005 n. 28, *Modifiche alla Legge Regionale 11 novembre 2004, n. 25, concernente: "Disposizioni regionali in materia di sanatoria degli abusi edilizi, in attuazione del Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in Legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modifiche"*

l. r. 1 dicembre 1989, n. 24, *Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali*

Piemonte

l. r. 10 novembre 2004 n. 33, *Disposizioni regionali per l'attuazione della sanatoria edilizia*

l. r. 5 dicembre 1977 n. 56, e successive modifiche ed integrazioni, *Tutela ed uso del suolo*

Puglia

l. r. 3 novembre 2004 n. 19, *Disposizioni regionali in attuazione del Decreto-Legge 12 luglio 2004, n. 168 (interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito dalla Legge 30 luglio 2004, n. 191 e in materia urbanistica*

l. r. 25 agosto 2003 n. 19, *Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003. Stralcio: Misure in materia urbanistica*

Sardegna

l. r. 26 febbraio 2004 n. 4, *Normativa regionale in materia di abusivismo edilizio — Recepimento in Sardegna del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326*

l. r. 16 maggio 2003 n. 5, *Modifica e integrazione della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23, concernente: "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria e di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative" - Denuncia di inizio attività*

l. r. 29 aprile 1994 n. 16, *Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, in attuazione dell'articolo 16 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179*

l. r. 8 luglio 1993 n. 28, *Interventi in materia urbanistica. B.U.R.P. n. 27 del 15 luglio 1993*

Sicilia

l. r. 8 settembre 2003 n. 13, *Norme finanziarie e disposizioni in materia di razionalizzazione dei servizi e per la gestione del territorio. Stralcio: norme in materia di sanatoria edilizia*

l. r. 10 agosto 1985 n. 37, *Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive. Testo Coordinato aggiornato alla legge regionale 25/97*

Toscana

l. r. 3 gennaio 2005 n. 1, *Norme per il governo del territorio*

l. r. 20 ottobre 2004 n. 53, *Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*

Trent

Provi

l. p.

violazioni

l. p. c

l. p. I

Provi

l. p.

dell'ambie-

cia

l. p. T

edilizi (con

l. p. T

l. p. T

territorio

Umbr

l. r. 2

pianificazio

Valle

l. r. 5

ambientale

d'Aosta

l. r. 10

d'Aosta (pt,

l. r. 2 s

1978, n. 14

1993, n. 1

paesistici ea

Veneto

l. r. 5 t

l. r. 23

ESAME I

Sommario

3. La legge Bi
dei poteri tra
strumentazioni
coordinamen
provinciale. -
— 12. L'urbe

Trentino Alto Adige

Provincia autonoma di Bolzano

L. p. Bolzano 19 ottobre 2004 n. 6, *Disposizioni in materia di sanatoria di violazioni edilizie*L. p. di Bolzano 31 marzo 2003 n. 5, *Urbanistica*L. p. Bolzano 11 agosto 1997 n. 13, *Legge urbanistica provinciale*

Provincia autonoma di Trento

L. p. 15 dicembre 2004 n. 10, *Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia*L. p. Trento 8 marzo 2004 n. 3, *Disposizioni in materia di definizione degli illeciti edilizi (condono edilizio)*L. p. Trento 19 febbraio 1993 n. 6, *Norme sulla espropriazione per pubblica utilità*L. p. Trento 05 settembre 1991 n. 22, *Ordinamento urbanistico e tutela del territorio***Umbria**L. r. 22 febbraio 2005 n. 11, *Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale***Valle d'Aosta**L. r. 5 febbraio 2004 n. 1, *Disposizioni in materia di riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica e di definizione degli illeciti edilizi nel territorio della Valle d'Aosta*L. r. 10 aprile 1998 n. 13, *Approvazione del piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta (ptp)*L. r. 2 settembre 1996 n. 32, *Ulteriori modificazioni alle leggi regionali 15 giugno 1978, n. 14 (Norme in materia urbanistica e di pianificazione territoriale) e 12 gennaio 1993, n. 1 (Piano urbanistico-territoriale avente specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali)***Veneto**L. r. 5 novembre 2004 n. 21, *Disposizioni in materia di condono edilizio*L. r. 23 aprile 2004 n. 11, *Norme per il governo del territorio***ESAME DELLA DISCIPLINA**

Sommario: 1. La nozione di urbanistica. — 2. La legge ponte 6 agosto 1967, n. 765. — 3. La legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10. — 4. Il d.p.r. n. 616/77. — 5. Il nuovo assetto dei poteri tra Stato e Regioni. — 6. Il d.lgs. n. 80/98. — 7. Il governo del territorio. — 8. La strumentazione urbanistica. A) Il piano urbanistico sovracomunale. Il piano territoriale di coordinamento. Il piano territoriale regionale. — 9. B) Piano territoriale di coordinamento provinciale. — 10. C) Piano regolatore generale. — 11. D) Piano di governo del territorio. — 12. L'urbanistica del futuro.

1. La nozione di urbanistica.

Che senso ha e, se ne ha, quale, parlare di urbanistica? Nell'affrontare il tema, infatti, si constata che la materia ha subito tali e tante variazioni normative da postulare una preliminare messa a punto di carattere definitivo. Non si tratta di una questione meramente terminologica, benché di non secondaria importanza, ma di una questione essenziale per individuare la materia e, con essa, il suo perimetro. La soluzione ha risvolti non soltanto disciplinari, come quello dell'inquadramento costituzionale della materia, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, ma anche processuali in quanto afferenti alla giurisdizione. I temi hanno suscitato una attenzione tutt'affatto particolare, come dimostra la ricca letteratura che se ne è occupata, tanto in relazione al primo quanto in relazione al secondo profilo¹. Questi — salvo che per cenni — non saranno presi in esame, pur se entrambi, per la loro rilevanza, meriterebbero una diffusa trattazione.

L'impegno profuso dalla migliore dottrina nella ricerca della definizione più appropriata si misura con la evoluzione della materia².

Se si prende come punto di partenza temporale la legge fondamentale 17 agosto 1942, n. 1150 (ignorando l'antenato rappresentato dalla l. n. 2359 del 1865, che, pur facendo riferimento ai "piani regolatori edilizi" ed ai "piani di ampliamento", non dedicava alcuna attenzione specifica alla materia, salvo che per i procedimenti ablativi della proprietà), la disciplina successiva ha conosciuto numerose e significative modificazioni, anche se la 1150 resta quale legge fondamentale della materia. Questa, all'art. 1, descriveva il proprio oggetto come l'attività riguardante "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati", con una significativa unidirezionalità: la città. In piena temperie di guerra, gli estensori non potevano immaginare lo

¹ G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico. Ambiente, urbanistica, territorio, paesaggio, parchi, proprietà, proprietà edilizia, pianificazione urbanistica*, Milano, 1987, 46, avverte, riferendosi all'art. 1 della l. n. 1150 del 1942, che "è sulla base di tale testo normativo che deve procedersi alla definizione di urbanistica, la cui nozione è uno dei punti più controversi della materia".

² Di "evoluzione" della nozione di urbanistica parla TORREGROSSA G., *op. cit.*, 54: una materia che si caratterizza per l'estrema mutevolezza. A dirlo è l'autore che più di ogni altro ha approfondito il tema: STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2002, p. 9; circa l'evoluzione della nozione tra gli anni settanta e gli anni ottanta cfr. CARINGELLA F., in CARINGELLA F., DE MARZO G., DELLA VALLE F., GAROFOLI R., *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*, Milano 2000, 269). Per la storia dell'urbanistica in generale cfr. TORREGROSSA G., *op. cit.*, 31-42, ed in particolare in Italia p. 42-63.

sviluppo
successivi
ricostruzi
che si son
lo guard
considera
come agg
che si era
Bretagna
preoccup
li animava
tempo in
strumenti
comunale
1, "deve
urbanistic
limitata, p
quello che
mediato è
soltanto po
dal piano
rivisitazion
legge 28 fe
per la rile
partire dal
agosto 196
licenza edi
l'obbligo c
centro abi
precedente
abitato.

³ E inf
ritiene tropp
perché non r
artt.7, (ma an

⁴ Cfr. ' maggio 1971.

⁵ TORRI

sviluppo che la disciplina urbanistica avrebbe conosciuto nei decenni successivi, cui non sarà estranea, per gli effetti prodotti, la fase della ricostruzione postbellica. Rinviando la rassegna dei provvedimenti legislativi che si sono susseguiti nell'arco di un sessantennio, vien fatto di osservare che lo sguardo del legislatore del tempo, pur sorretto da una solida cultura, considerava come proprio dell'urbanistica lo sviluppo della sola città intesa come aggregato urbano o centro abitato: il fenomeno della urbanizzazione, che si era già manifestato in altri contesti nazionali specialmente nella Gran Bretagna e negli Stati Uniti *entre les deux guerres*, non costituiva la preoccupazione principale per i redattori della legge, anche se la visione che li animava si ispirava a modelli internazionali di riconosciuto valore per il tempo in cui si erano affermati, come dimostra, peraltro, la modernità degli strumenti approntati³. Non alludo tanto (o soltanto) alla strumentazione comunale ed in particolare al piano regolatore generale (che, a' sensi dell'art. 1, "deve considerare la totalità del territorio comunale"), ma al piano urbanistico territoriale nazionale dell'art. 5, su cui tornerò. In questa ottica limitata, peraltro, non ogni evento edilizio aveva rilevanza, ma soltanto quello che si realizzasse nel centro abitato, come la giurisprudenza dell'immediato dopoguerra sentenziava: la licenza edilizia era, infatti, necessaria soltanto per le costruzioni realizzate nei centri abitati o nelle zone destinate dal piano regolatore alla loro espansione⁴. Se ne è avuta una significativa rivisitazione in occasione della sanatoria degli abusi edilizi introdotta dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47: l'art. 31 della quale individua come discriminare per la rilevanza degli abusi (e per la loro sanabilità) quelli consumati a partire dal 2 settembre 1967, giorno della entrata in vigore della legge 8 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge ponte), che, ripristinando la previsione della licenza edilizia contenuta nel decreto 25 marzo 1935, n. 640⁵, ha imposto l'obbligo della licenza edilizia per qualsiasi costruzione, anche esterna al centro abitato, con l'effetto di considerare lecita ogni attività edilizia precedente, realizzata senza licenza, al di fuori del perimetro del centro abitato.

³ E infatti URBANI P., *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano 1992, vol. XLV, 870, ritiene troppo riduttiva la nozione di urbanistica che si ricava dall'art. 1 della legge 1150, perché non rispecchia gli effettivi contenuti della legge medesima quali si desumono dagli artt. 7, (ma anche) 5 e 12.

⁴ Cfr. TESTA V., *Disciplina urbanistica*, Milano 1972, VI ed., 617, nonché C.G.A., 14 maggio 1971, n. 316, in *Cons. Stato*, 1971, 64.

⁵ TIBERGROSSA G., *op. cit.*, 45, nonché TESTA V., *op. cit.*, 616.

2. La legge ponte 6 agosto 1967, n. 765.

La legge "ponte" 6 agosto 1967, n. 765, ha allargato l'orizzonte territoriale della attività edilizia con valenza urbanistica, generalizzando l'obbligo della licenza ed introducendo, per la prima volta, il piano di lottizzazione di iniziativa privata quale strumento alternativo al piano particolareggiato dell'art. 13^o e, con esso, le opere di urbanizzazione necessarie per collegare il nuovo insediamento alla rete stradale urbana e alle reti tecnologiche. Il principio cui si ispirava era quello di consentire l'espansione dei centri edificati esistenti e la creazione di nuovi solo a condizione che esistessero le infrastrutture necessarie: stradali, igienico-sanitarie e tecnologiche. In assenza di esse il privato si sarebbe dovuto accollare l'onere della costruzione a meno che l'Amministrazione non avesse in programma di realizzarle entro un triennio.

Così disponendo, la legge individuava nel territorio e non più soltanto nei centri edificati la sede dell'attività edilizia — di qualsiasi attività edilizia — elevandolo ad oggetto, indeterminato e generale, della urbanistica. "L'assetto e l'incremento dei centri abitati", che costituiva l'oggetto originario della legge 1150, si dilatava oltre il pomerio urbano, prefigurando così lo sviluppo del fenomeno urbanizzativo.

3. La legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10.

È toccato alla legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10 affermare, all'art. 1, che "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi di legge". La licenza edilizia — che nell'occasione diventa *concessione edilizia* — diventa onerosa, tranne che per i casi contemplati nell'art. 9. In particolare essa

⁶ "Il piano particolareggiato è uno strumento urbanistico attuativo che, nel rispetto delle previsioni del piano regolatore generale, definisce anche per settori funzionali, l'assetto di una porzione di territorio o di abitato in vista dell'esecuzione degli interventi pubblici e privati necessari e/o conseguenti, anche mediante la individuazione degli immobili da espropriare, al fine di realizzare le opere di urbanizzazione, i servizi, le aree di uso pubblico e simili" (GALGOTTI G., *Programma pluriennale di attuazione, piano particolareggiato, piani insediamenti produttivi, piani di recupero*, in *Urbanistica e appalti in giurisprudenza*, a cura di FALCONE P. e MITI E., Torino 2000, 177 s.), solitamente associato al piano di lottizzazione di cui rappresenta lo strumento omologo di iniziativa privata. In questo senso Cons. St., sez. VI, 22 agosto 2003, n. 4766, in *Foro amm. CDS*, 2003, 2330.

sottopor
quanto a
delle ope
carico d
La l
notissim
il diritto
disposizi
lità dei
indenniz
sembrav
diritto d
concessio
La
urbanist
indubbi
dettavan
e della p
urbanisti
ne..di qu
conform
parole il
mano all
sulla sua

4. I

Nell
secondo
n. 8, del

⁷ Le
espropriati

⁸ Pe
immediate
n. 10 sulla
stato dato
critici e ste

⁹ Pe

¹⁰ F

sottopone a contributo obbligatorio il rilascio del titolo edilizio sia per quanto attiene alla opere di urbanizzazione, sia per quanto riguarda il valore delle opere da costruire, una quota del quale destinato al Comune e messo in carico del costruttore.

La legge era figlia di un pronunciamento della Corte costituzionale — la notissima sentenza Sandulli n. 55 del 29 maggio 1968⁷ — secondo la quale il diritto di edificare era connaturato alla proprietà fondiaria di guisa che le disposizioni della legge urbanistica del 1942 che imponessero la inedificabilità dei suoli sarebbero risultate illegittime qualora non prevedessero un indennizzo. Nello stesso tempo — ed in direzione contraria — la decisione sembrava giustificare una concezione opposta: quella della estraneità del diritto di costruire dalla proprietà sì che questa potesse essere oggetto di una *concessione pubblica*⁸.

La legge non interveniva espressamente sull'oggetto della disciplina urbanistica della legge 1150, ma la disposizione appena trascritta aveva indubbi effetti su di essa nel senso che il gruppo di norme di cui agli artt. 1-19 dettavano una nuova disciplina della "*trasformazione dell'assetto del territorio e della proprietà delle aree ed edilizia, la concessione di attività edificatoria ed urbanistica, dietro corrispettivo...*"⁹ per concludere che "la interpretazione... di questo gruppo di norme è — a mio parere — quella di una nuova conformazione dello statuto della proprietà dei beni immobili"¹⁰. In altre parole il legislatore, sia pure in modo non del tutto esaustivo, aveva messo mano alla materia con una normativa suscettibile di incidere profondamente sulla sua regolazione.

4. Il d.p.r. n. 616/77.

Nello stesso anno, con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, si attuava il secondo *step* del processo di decentramento (dopo quello attuato con il d.p.r. n. 8, del 1972), che, nell'atto di attribuire alle Regioni le funzioni ammini-

⁷ Leggila in *Giur. cost.*, 1968, 838, con osservazione di BON VALSASSINA, *Vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo*.

⁸ Per questi due profili si vedano le premesse di PREDIERI A. al volume, scritto nella immediatezza della promulgazione della legge Bucalossi, dal titolo *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano 1977, il cui carattere di *prima, primissima lettura* è stato dato dal compianto Autore nella *Avvertenza* iniziale (datata 7 marzo 1977). Gli spunti critici e storici della legge in commento sono esposti nelle pagg. 1-13.

⁹ PREDIERI A., *op. cit.*, 16, il corsivo è nel testo.

¹⁰ PREDIERI A., *op. cit.*, 17.

strative relative alla "materia urbanistica", ne offriva una nuova definizione. Tali funzioni "concernono la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente" (art. 80)¹¹.

La nuova nozione riconosceva i confini assunti dalla materia, ma, nell'intento di inquadrarla nelle competenze funzionali delle regioni, il legislatore delegato aveva travalicato il perimetro proprio dell'urbanistica. E se era pur vero che la nozione si poneva in linea con la tendenza manifestata negli anni precedenti, vi includeva anche l'ambiente la cui definizione era ancora ben lontana dal conoscere gli approfondimenti successivi. Il dibattito relativo era agli albori e non era affatto prevedibile lo sviluppo che avrebbe avuto negli anni successivi.

5. Il nuovo assetto dei poteri tra Stato e Regioni.

Con la legge 28 febbraio 1985, n. 47, si delinea una diversa distribuzione delle competenze in materia urbanistica ed edilizia. Alle Regioni sono espressamente attribuite le potestà in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia, con la precisazione che le norme statali in materia sono recessive "fino alla emanazione delle norme regionali". Le due materie "urbanistica" ed "edilizia" figurano appaiate come se si tratti di una "sorta di endiadi"¹².

Negli anni successivi si compie, con la serie delle c.d. leggi Bassanini, un ulteriore (e forse) definitivo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni nel senso di rovesciare il criterio proprio dell'art. 117 in versione originaria. La l. n. 59 del 1997, infatti, elenca le competenze statali, al di fuori delle quali tutte le altre spettano alle Regioni, nel senso che le funzioni amministrative appartengono alla Regioni e alle amministrazioni locali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato (si veda l'art. 56 del d.lgs. 112/98). Senza entrare nel merito di questa rivoluzione anticipata per legge ordinaria (ma sostanzialmente assolta dalla Corte costituzionale: si veda

¹¹ Per queste vicende e con particolare riguardo al parere della Adunanza generale del Consiglio di Stato cfr. BREGANZE M., *Urbanistica ed edilizia nel decreto legislativo 80/98*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 86 ss., anche per quanto riguarda la formulazione originaria.

¹² Così LIPARI M., *La giurisdizione esclusiva. III, Urbanistica ed edilizia*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di CERULLI V. BRELLI, 163.

sentenza urbanist rispetto "Territo vidua le esaustivo compete Cost., il locali, d spettanc Stato¹⁴. "hanno fondame naturali reti infr delle ci Mezzog

La r al territo dall'altra: definitio porto tr un ritag menzion qualche (ancora) dell'asse pianifica della leg province 2000), c 53, lette vasta su città e d

¹³ 5

¹⁴ 0

Funzioni

52, 661 s.

¹⁵ 1

sentenza n. 408 del 1998¹³), si può osservare che anche nella materia urbanistica si avvertono chiari segni di una inversione di tendenza anche rispetto alla l. n.47 del 1985. Il d.lgs. n. 112/98, infatti, dedica il titolo III al "Territorio Ambiente e Infrastrutture"; l'art. 51, intitolato "Oggetto", individua le materie conferite alle Regioni e agli enti locali, ma l'elenco non è esaustivo. Diversamente dal d.p.r. n. 616/77, che ampliava le materie di competenza concorrente dilatandone i contenuti nel rispetto dell'art. 117 Cost., il d.lgs. 112 non delinea, in senso stretto, le competenze regionali e locali, dal momento che, come si è detto, tutte le funzioni amministrative spettano alle Regioni e agli enti locali, salvo quelle espressamente lasciate allo Stato¹⁴. In questo quadro l'art. 51 mantiene in capo allo Stato in quanto "hanno rilievo nazionale" 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".

La norma è rilevante per due motivi: *a)* da un parte, correla l'urbanistica al territorio ed ai suoi usi investendone a pieno titolo regioni e comuni; *b)* dall'altra, sembra individuare una urbanistica statale¹⁵. Se così è, mentre la definizione di urbanistica giova, sotto il primo profilo, a connotare il rapporto tra regioni e comuni più che tra Regioni e Stato, l'altra potestà postula un ritaglio di competenze riservate allo Stato nei settori espressamente menzionati dalla norma. Con riguardo a questi lo sforzo definitorio rischia in qualche misura di vanificarsi: infatti nel momento in cui la norma riserva (ancora) allo Stato la potestà di "identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale", rispunta per altra via una potestà pianificatoria che ha più di una affinità con il piano territoriale dell'art. 5 della legge 1150 e che si riteneva definitivamente attribuito alle regioni ed alle province *ex art.* 15 della l. n. 142 del 1990 (ora 19 e 20 del d.lgs. n. 267 del 2000), come peraltro si ricava dall'art. 57 dello stesso decreto 112 e dall'art. 53, lettera *b)*. Non c'è più spazio per una pianificazione territoriale di area vasta superiore alla dimensione regionale, mentre il richiamo al sistema delle città e delle aree metropolitane fa emergere, se collegato con gli "interventi

¹³ Si legge in *Giur. cost.*, 1998, 3493.

¹⁴ Cfr. MERLONI F., in *Le Regioni*, fascicolo monografico n. 3-4 del 1998, intitolato *Funzioni statali, regionali e locali nell'attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, sub art. 52, 661 s.

¹⁵ Di "urbanistica statale" parla ancora MERLONI F., *op. ult. cit.*

di interesse nazionale in aree urbane e metropolitane", un pervasivo e nient'affatto marginale potere dello Stato in materia di opere pubbliche disciplinato dall'art. 95 del decreto in esame.

6. Il d.lgs. n. 80/98.

Presso che nello stesso periodo — ma nell'ambito di un progetto riformatore dei rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione — gli artt. 33, 34 e 35 del d.lgs. n. 80/98 ridisegnano la giurisdizione in materie predefinite quali i pubblici servizi, l'urbanistica e l'edilizia. In particolare l'art. 34, comma 2, formula la definizione dell'urbanistica quale materia che "concerne tutti gli usi del territorio"¹⁶, mentre non menziona l'edilizia (che, invece, figurava nel comma 1 dello stesso articolo), anche se per questa non si pongono particolari problemi definitivi¹⁷.

La menzione dell'edilizia è stata mantenuta alla lettera nell'art. 7, comma 1, lett. b), della legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha sostituito l'art. 34¹⁸.

L'*excursus* offre spunti utili allo scopo che mi propongo, anche se la nozione di urbanistica è dettata "ai fini del presente decreto": vale a dire, per individuare una giurisdizione, anzi una ulteriore (rispetto a quella prevista dall'art. 16 della l. n. 10/77 per la sola edilizia) giurisdizione esclusiva per le (controversie nelle) due materie. È perciò opportuno il richiamo alla strumentalità della nozione per meri fini processuali¹⁹, mentre si cerca la soluzione definitiva in una prospettiva diversa quale è quella dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni. Stante l'unità dell'ordinamento giuridico, la

¹⁶ Pur se limitata all'ambito strettamente processuale, è una vera e propria definizione, sulle origini della quale si veda, tra gli altri, BREGANZE M., *Urbanistica ed edilizia nel decreto legislativo 80/98*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 82 s.; TRAVI A., *Commento all'art. 34*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1999, 1529.

¹⁷ Sul punto si veda TRAVI A., *Commento all'art. 34*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1999, 1528; LIPARI M., *op. cit.*, 165, con specifico riguardo alla "edilizia residenziale pubblica" quale materia a sé stante.

¹⁸ Cfr. CARINGELLA F., *La giurisdizione esclusiva III. Urbanistica ed edilizia*, 257 s. in CARINGELLA F., DE MARZO G., DELLA VALLE F., GAROFALO R., *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*; LIPARI M., in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000, n. 205*, Torino, 2000, 163 s.; TRAVI A., *Commento all'art. 34*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1998, 1528 s.; STEFANATO L., *D.Lgs. 80/98 e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in particolare nella materia edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, III, 604 ss.; TISINI R., in *Il processo avanti al giudice amministrativo*, a cura di SASSONI B. e VILLATA R., Torino 2000, 346 s.

¹⁹ Il richiamo è di TRAVI A., *op. cit.*, 1530.

nozione di urbanistica dettata per fini processuali non può ritenersi diversa da quella originata da ragioni sostanziali, tanto più che riforma del processo amministrativo e riforma dei rapporti Stato-regioni vantano la stessa matrice culturale e politico-istituzionale ²⁰.

Si torna quindi alla definizione già acquisita fin dal d.p.r. 616/77 (con l'art. 80): nella locuzione "uso" si comprendono tutte le attività incidenti sul territorio. La Corte, in proposito, nella sentenza 29 dicembre 1982, n. 239 ²¹, ha segnato un deciso ampliamento della nozione di urbanistica quale si desumeva dall'art. 1 della legge 1150. Rispondendo al giudice *a quo* che la interrogava sulla nozione di urbanistica quale materia di competenza regionale contemplata dall'art. 117 Cost. che ricomprenderebbe esclusivamente l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, sicché non comprenderebbe anche le zone del territorio comune, come quella considerata dalla legge impugnata (legge Regione Calabria n. 14 del 1973), che non rientrano negli aggregati urbani, precisa: "Alla stregua dell'evoluzione legislativa l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo gli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture". Nell'occasione e contestualmente la Corte chiarisce che "esula, invece, dalla competenza normativa delle regioni a statuto ordinario la materia del paesaggio riservata allo Stato dall'art. 9 comma 2 Cost.. Né varrebbe invocare in contrario l'art. 80 d.p.r. n. 616 del 1977 il quale, nel definire l'urbanistica, prevede la "protezione dell'ambiente", dovendosi tale espressione, in relazione alla sua collocazione, riferire esclusivamente, in senso restrittivo, al profilo urbanistico". E infatti, anche sulla scorta di un decisivo *revirement* della giurisprudenza della Corte cost., l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli "insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture", avendo cura di precisare che "la competenza regionale può subire restrizioni". L'attenzione per la materia si intensificava nella misura in cui essa era oggetto di una specifica competenza concorrente regionale.

La stessa Corte costituzionale, reinvestita del problema, mentre ribadiva

²⁰ Sul punto lucidamente LIPARI M., *op. cit.*, 171 s., secondo cui "l'intera coerenza del sistema risulterebbe fortemente compromessa qualora si ritenesse che, in due decreti legislativi coevi, attuativi di deleghe contenute nella stessa legge, la nozione "urbanistica" possa assumere significati profondamente diversi" per concludere che "...appare preferibile la tesi secondo cui il concetto di urbanistica va definito in funzione della elaborazione della Corte costituzionale e del complessivo disegno del d.lgs. n. 112/98".

²¹ La sentenza si legge in *Giur. cost.*, 1982, 2307.

il proprio indirizzo circa l'estraneità della tutela del paesaggio rispetto alla materia "urbanistica"²², non ha mancato di precisare che l'ampia dizione dell'art. 1 della legge 1150 e, successivamente, dell'art. 80 del d.p.r. 616/77, risponde ad esigenze di considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni di questo, ma questa concezione dilatata non esclude la configurabilità, in ordine al territorio, di valutazioni e discipline diverse, pur se ispirate ad analoghe esigenze di integralità e di globalità. Per questa via essa giustificava — e tuttora giustifica — la distinzione tra territorio e paesaggio ed ammette una tutela separata del primo perché — sono parole della Corte — "il paesaggio costituisce un valore etico-culturale che trascende la competenza della Regione in materia urbanistica e nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni, in primo luogo Stato e regioni, ordinarie e speciali, in vincolo reciproco di leale collaborazione"²³.

7. Il governo del territorio.

Sul punto è stato detto che "di tale evoluzione deve ritenersi abbia inteso prendere atto il nuovo testo costituzionale, nel senso cioè che il governo del territorio altro non sia che l'urbanistica nel suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione; con l'ovvia conseguenza che le espressioni "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"²⁴.

Non è privo di significato il fatto che, in alternativa all'urbanistica, si profili quale sua erede legittima una locuzione come *governo del territorio*, che solleva qualche problema di collocazione a causa delle interconnessioni con altre materie quali la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" attribuite

²² Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, in *Giur. cost.*, 2522.

²³ Corte cost. 18 ottobre 1996, n. 341, in *Giur. cost.*, 1996, 2983; ma si veda anche Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1029, in *Giur. cost.*, 1988, con nota di commento di CARAVITA B. (*I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientali: la Corte riscrive l'art. 83 d.p.r. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*).

²⁴ Cfr. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 4. Per MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione*, in *Trattato dir. amm.*, a cura di CASSESE S., Milano 2000, vol. III, 2544, "più che una nozione giuridica, quello di "governo del territorio" è un *concetto esistenziale*". Se comprendo bene, si tratterebbe di una nozione *ottativa*.

alla comp
fortuna pe

La pri
include tr
"governo
altre mate
pieno titol
nuova dis
urbanistic
culturali, c
ducibile a
intimamer
territorio
trasporti e
della mate

È stat
materia si
solo la pa
una nozio
potrebbe
valenza di

²⁵ Co
disciplina p.
Ancona del

²⁶ Si
6 ss.

²⁷ ST

²⁸ OI
vita e di lav
Diritto urba
conferenza c
opinione di
Riv. giur. ec
e governo c
si esaurisce
l'urbanistic
governo del
del suolo r
incidenza s
(p. 81). Co
territorio, è
decisivo al c

alla competenza esclusiva dello Stato²⁵, ma che non di meno ha avuto fortuna per diverse ragioni.

La prima è di ordine positivo: l'art. 117, comma 3, Cost., nel nuovo testo include tra le materie di competenza concorrente o ripartita, appunto, il "governo del territorio". Vero è che non lo definisce (come non definisce le altre materie), ma non può dubitarsi che la nuova locuzione sostituisca a pieno titolo l'"urbanistica" della originaria versione dell'art. 117: infatti nella nuova disposizione non c'è altra materia che ricopra l'area propria della urbanistica. Non è tale, infatti, la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, che rientra tra le competenze esclusive dello Stato e non è riconducibile al perimetro proprio del governo del territorio, pur se ad esso intimamente connessa; non sono tali altre materie che hanno ad oggetto il territorio perché, pur riguardando opere infrastrutturali quali *le grandi reti di trasporti e di navigazione o i porti o gli aeroporti*, non hanno la valenza propria della materia urbanistica²⁶.

È stato osservato, al riguardo, che "con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni, ma non si è affatto inteso accogliere una nozione contenutisticamente più ampia, come pure la nuova espressione potrebbe far pensare se isolatamente considerata"²⁷. Di qui la piena equivalenza delle due locuzioni²⁸.

²⁵ Così CROSETTI A., *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione* (Atti del convegno AIDU di Ancona del 16-17 novembre 2001), Milano, 2002, 205 ss., spec. 229.

²⁶ Si leggano sul punto le persuasive considerazioni di STELLA RICHTER, *op. cit.*, 6 ss.

²⁷ STELLA RICHTER, *op. cit.*, 18.

²⁸ Oltre STELLA RICHTER, *cit.*, concordano URBANI P., *Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, relazione al convegno AIDU di Pescara 29-30 novembre 2002; SALVIA e TERESI, *Diritto urbanistico*, 7ª ed., Padova, 2002, 29 s.; MARTINELLI F.-SANTINI M., *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. app.*, 2002, 181. Di opinione diversa è AMOROSINO S., *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, II, 78 ss., che "argomenta la tesi della non coincidenza tra urbanistica e governo del territorio, nel senso che — invece — il secondo comprende la prima, ma non si esaurisce nella prima". Accanto a funzioni urbanistiche vi sono funzioni che "spesso con l'urbanistica tradizionale non si integrano (e) che si possono indicare descrittivamente come *governo del territorio*, comprendendovi non solo la disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo ma, in senso più ampio e sostanziale, l'insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte alla promozione del sistema locale" (p. 81). Contrario anche PORTALURI P.L., *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in *www.giust.it/articoli/portaluri-territorio.htm*, 9 spec. 16 s. L'A. ha dato risalto decisivo al dibattito parlamentare dal quale ricava la convinzione che "il quadro costituzionale

Per l'equivalenza si è espressa — se pure in un *obiter dictum*, ma non per questo meno eloquente — la stessa Corte cost., nella ordinanza 157 del 2002, che, nel restituire gli atti al giudice *a quo*, ha motivato nel senso che la legge costituzionale n. 3 del 2001 “ha sostituito l'intero testo dell'art. 117 Cost., innovando anche la ripartizione delle competenze non solo nel settore *urbanistico-governo del territorio*, ma anche in quello della tutela dell'ambiente e della valorizzazione dei beni ambientali”, optando per una piena equiparazione delle due materie (se non per l'assorbimento dell'una nell'altra) ²⁹.

La Corte è però tornata sull'argomento con la sentenza n. 303 del 2003 per osservare che “la parola “urbanistica” non compare nel testo dell'art. 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”. E prosegue: “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 razionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che della competenza statale di principio in questa materia siano stati 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” ³⁰.

La seconda è di ordine sistematico ed attinge al contenuto normativo della materia come desumibile da altre fonti: in particolare dall'art. 34 del d.lgs. n. 80/98, come modificato dall'art. 7, lettera *b*), della legge 21 luglio 2000, n. 205, secondo cui “agli effetti del presente decreto, *la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio*”. Il richiamo non è inutile perché l'ampia nozione di urbanistica dettata a fini di giurisdizione (comprese materie quali l'espropriazione e l'occupazione d'urgenza) soddisfa esigenze di chiarezza processuale e individua, per differenza, una nozione “materiale” più ridotta, rilevante a fini di riparto delle competenze dello Stato e delle Regioni ³¹.

La terza attiene (forse) al lessico: la locuzione nobilita il territorio a cui

parrebbe insomma orientarsi nel senso che l'urbanistica non possa essere ricondotta nell'ambito del governo del territorio”.

²⁹ L'ordinanza si legge in *Giur. cost.*, 2002, 1338 s.

³⁰ La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 2003, 2675 s.

³¹ La distinzione è segnalata con vigore da SANDULLI M.A., *Profili della nuova giurisdizione esclusiva del g.a. in materia “urbanistica ed edilizia”*, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, II, 99 s.

si associa e
è fatto pro

La for
l'urbanistic
o, forse mo
una incorp
pacifica, p
sta la tesi s
la locuzior
riforma de
afferisce al
più approp

Quest
della prim
la ricondu
potendo r
la “tutela c
figurando
quelle di
esclusiva r
anche l'ec
Regioni, r

³² La
territorio”,

³³ Si
vigore dal 30
etimologica
sivo di gove
si sostituisce
tenze dello

³⁴ La
territorio, in
materiale il
tra i due a
incorpora c
zione surre
territoriali”

³⁵ La

³⁶ C
www.pausa
sazione nel

³⁷ È

si associa e l'ente o gli enti a cui il relativo governo è affidato. Non a caso esso è fatto proprio da un buon numero di leggi regionali³².

La formula merita un approfondimento contenutistico perché sostituisce l'urbanistica³³ e, con essa, anche l'edilizia. E, infatti, la tesi dell'equivalenza o, forse meglio, dell'assorbimento di una materia in un'altra più ampia o di una incorporazione dell'urbanistica nel governo del territorio³⁴ non è pacifica, pur essendo, a mio avviso, più che referenziata. All'opposto infatti sta la tesi *separazionista*³⁵ che ha sostenitori convinti³⁶, i quali ritengono che la locuzione antica e ormai collaudata di urbanistica possa sopravvivere alla riforma del titolo V, ma nel senso più limitato e originario di materia che afferisce all'assetto delle città e non del territorio nella sua globalità, al quale più appropriatamente inerisce il governo del territorio.

Questa tesi³⁷ ha un supporto letterale perché l'urbanistica, a differenza della primitiva versione dell'art. 117 Cost., non è nominata nel nuovo, sì che la riconduzione al governo del territorio è stata quasi automatica, non potendo ricondurla ad altre materie diversamente titolate quali, ad esempio, la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Si può, peraltro, ritenere che, non figurando tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza ripartita o concorrente, appartenga alla competenza esclusiva residuale delle Regioni. Ma se valesse questo criterio classificatorio, anche l'edilizia, non essendo nominata, apparterrrebbe in via esclusiva alle Regioni, rendendo un cattivo servizio alla causa di un corretto inquadra-

³² La legge urbanistica lombarda n. 12/2005 si intitola infatti "Legge sul governo del territorio", così come quella della Campania e del Lazio, per fare alcuni esempi.

³³ STELLA RICHTER, *I titoli abilitativi in edilizia. Commento al t.u. in materia di edilizia in vigore dal 30 giugno 2003*, Milano, 2003, 12, che, a questo riguardo, scrive: "Al termine, ancora etimologicamente legato alla città, di urbanistica si sostituisce quello ampio e onnicomprensivo di governo del territorio; alla ricerca della esatta linea di confine tra le varie competenze si sostituisce, nella interpretazione qui proposta, una tendenziale integrazione tra le competenze dello Stato e delle Regioni".

³⁴ La tesi è di PORTALURI P.L., *Nomina et rosae: i livelli essenziali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 9, secondo cui, se si distinguono i piani su cui essi operano — materiale il primo (l'urbanistica), ordinale il secondo (il governo del territorio), "la relazione tra i due ambiti può anche essere ricondotta, con formula di sintesi, alla tesi che questo incorpora quella: ma tenendo ben fermo... che ciò non può affatto comportare una legittimazione surrettizia ed implicita offerta ad interventi statuali in aree riservate alle autonomie territoriali".

³⁵ La locuzione è di AMOROSINO S., *op. cit.*, 82.

³⁶ Cfr. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto istituzionale*, in *www.paisania.it/utomicrootto/govterritorio/irelli.htm*; PORTALURI P.L., *La civiltà della conversione nel governo del territorio*, in *www.giust.it/articoli/portauni-territorio.htm*, 16.

³⁷ È formulata da CERULLI IRELLI, *loc. op. ult. cit.*

mento di due materie così strategiche e a tal punto "combinata" da non poter essere separate quali l'urbanistica e l'edilizia³⁸.

Gli è che la materia (o *submateria*) "edilizia" apre, a sua volta, problemi di inquadramento di non poco rilievo, dal momento che, rientrando nelle materie di competenza concorrente, il legislatore nazionale potrebbe solo dettare norme di principio, astenendosi dal dettare norme di dettaglio. Ma il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 380, emanato in virtù dell'art. 7 della prima legge Bassanini n. 59/97, che contiene il t.u. dell'edilizia, raccoglie numerose norme di dettaglio sparse in una molteplicità di leggi. Ne è consapevole lo stesso legislatore delegato che, nell'inquadrare l'edilizia tra le materie legislative concorrenti³⁹, avverte che "le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi" (art. 7, comma 3). Ma così facendo, ha elevato al rango di principi anche norme di dettaglio, purché attuative del riordino disposto con il testo unico⁴⁰: si tratta di disposizione, a ben vedere, non corretta e comunque resistibile, perché i soli principi vincolanti per le Regioni nelle materie concorrenti sono quelli fondamentali, evocati anche nel comma 3 dell'art. 117 Cost.

Ma questo è — per così dire — il vizio di origine del nuovo testo unico, subito rilevato⁴¹, anzi stigmatizzato come "un gran pasticcio"⁴².

³⁸ Ne è convinto STELLA RICHTER, *op. cit.*, 105, secondo cui "...l'espressione "governo del territorio" è molto ampia e inoltre storicamente è stata proprio l'edilizia a costituire il primo nucleo della materia urbanistica, intesa come insieme di prescrizioni relative ai centri abitati all'attività edificatoria", traendone le conseguenze in ordine "alla rilevanza dei principi desumibili dalla legislazione statale, anche se la loro individuazione si presenta per alcuni profili particolarmente difficile o allo stato... addirittura proibitiva". In questo senso anche P. FALCONE, *L'edilizia*, in *Trattato dir. amm.* a cura di CASSESE S., *Dir. amm. speciale*, Milano, 2000, vol. III, 2577, che esordisce così: "nell'ambito dell'ordinamento urbanistico, la materia edilizia ricomprende i rapporti che s'instaurano tra la pubblica amministrazione e quanti intendano realizzare lavori od opere, che trasformano il territorio, a fini urbanistici". D'altro canto, che l'edilizia sia materia di competenza concorrente lo pensa lo stesso legislatore delegato che, nel comma 1 dell'art. 2 del nuovo t.u., invoca i principi fondamentali propri di una potestà legislativa regionale concorrente. Se è pur vero che l'autoreferenzialità è esclusa, come ripete la Corte cost. (cfr., tra le tante, le sentenze n. 219 del 1984 e n. 482 del 1995), la classificazione dell'edilizia tra le materie di competenza concorrente non sembra contestabile per quanto ho detto nel testo.

³⁹ Art. 2, comma 1: "Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibile dalle disposizioni contenute nel testo unico".

⁴⁰ Se lo chiede STELLA RICHTER, *I titoli abilitativi in edilizia*, cit., 15-16.

⁴¹ Si vedano LUCIANI M. e COGNETTI S., *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia*,

Si v
governo
accezion
piani di
facile in
voci che
quanto
distribuz
poteri d
recente.
territoric
aggiorna
lazione c
iniziative
riconnett
finalità s
urbanisti

in *La discip
nazionale c
unico in ma*

⁴² P.

edilizia, 200

⁴³ Cl

giuridiche r
il *Foro it. (e*

⁴⁴ Il

locali, cit., 7

dir., 1992,

*disciplina de
renziate*, *Te*

urbanistico i

talmente cor

devono osse

qualsiasi par

mazioni in s

banistica, co
pone il prob
L'urbanistica
"campagna"

estensioni di
città e camp
Più risalente
strategia regi

Si va così delineando, non senza fatica, il profilo di una materia — il governo del territorio — che riunisce urbanistica ed edilizia⁴³ in una accezione non riproduttiva delle due tradizionali discipline: vi concorrono i piani di varia natura e di diverso contenuto, nonché piani di settore di non facile inquadramento nella prima, di cui occorre indagare la portata nelle voci che seguono. La nozione di urbanistica, infatti, in tanto ha un senso, in quanto si collochi nel nuovo panorama istituzionale rappresentato dalla distribuzione delle competenze tra Regione ed enti locali e dall'assetto dei poteri di pianificazione e di programmazione, di cui brulica la normativa recente. Non sembra inutile, pur se non decisivo, rilevare che "il governo del territorio è qualcosa di ulteriore ed in parte diverso rispetto alle più aggiornate 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 di imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali"⁴⁴. L'evoluzione di oltre mezzo secolo nella strumentazione urbanistica avrebbe poco o punto rilievo se si limitasse ad un mero aggior-

in *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del Quinto convegno nazionale dell'AIDU, a cura di E. Ferrari, 2002, 111 ss.; TRAVI A., *Nuove modifiche al testo unico in materia edilizia*, in *Urb. app.*, 2003, 144.

⁴² Parole di LUCIANI M., *Il sistema delle fonti nel Testo Unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, II, 3 s.

⁴³ Che infatti continuano ad essere trattate congiuntamente dalle maggiori riviste giuridiche nelle specifiche rubriche. Tra le molte si vedano il *Foro amm.*, che intitola *Edilizia*, il *Foro it. (edilizia e urbanistica)*, la *Giur. cost. (Edilizia e urbanistica)*, *Urb. app. (Edilizia)*, ecc.

⁴⁴ Il passo è tratto da AMOROSINO S., *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., 79, che riprende la definizione di URBANI P., voce *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, 1992, vol. XLV, 868. Di questo Autore si veda anche *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000, 20, in cui compare la nozione di urbanistica — o meglio di *diritto urbanistico* inteso quale come speciale del diritto amministrativo — quale "insieme di regole talmente complesso da costituire ormai un codice a sé, che sia i privati sia tutti i pubblici poteri devono osservare tutte le volte che si pone in gioco l'utilizzazione o la trasformazione di una qualsiasi parte del territorio". "Pianificazione e controllo dell'attività edilizia, e delle trasformazioni in generale, sono il nucleo centrale del sistema di regole giuridiche proprie dell'urbanistica, così come l'interesse pubblico è il fine ispiratore dell'azione dei pubblici poteri". Si pone il problema definitorio dell'"urbanistica come disciplina dell'edificato". MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione*, cit., per la quale "i protagonisti originari sono "la città" e la "campagna": l'immagine è quella di un nucleo urbano consolidato circondato da grandi estensioni di "verde agricolo". Laddove il territorio presenta una morfologia tale da indicare città e campagna come due entità separate, l'urbanistica ha ad oggetto principalmente la città". Più risalente la definizione di PACELLI M., *Le potestà regionali in materi urbanistica. Per una strategia regionale del territorio e dell'abitazione*, Milano, 1975, 162.

namento della portata normativa dell'urbanistica nella nuova versione del "governo del territorio". In effetti è radicalmente cambiato non solo il quadro istituzionale; è mutato soprattutto lo strumentario a disposizione dei soggetti pubblici (e privati) che operano sul territorio. Non è più in gioco il modulo elementare della legge 1150 "basato su di una gerarchia tra piani legata alle dimensioni territoriali del loro oggetto, nel senso che il piano territoriale di coordinamento... doveva prevalere sul piano regolatore generale del Comune e quest'ultimo a sua volta sul piano particolareggiato di esecuzione" ⁴⁵, ma una complessa serie di atti, piani, programmi, progetti, accordi, ecc., in difesa o per la promozione o la tutela di interessi pubblici, generali o di settore, tutti, però, a vario titolo, incidenti sul territorio. Nella molteplicità e varietà degli strumenti, il dato comune, anzi il *minimo comun denominatore* che li connota, è rappresentato dalla incidenza territoriale, che, a suo modo, ripropone la formula dell'art. 34 del d.lgs. n. 80/98 per quanto attiene all'urbanistica: "tutti gli aspetti dell'uso del territorio". Ma la formula non basta, evidentemente, perché tutte le azioni umane si riversano o confluiscono ⁴⁶ sul territorio nella sua accezione più ampia: il dato che qualifica in senso urbanistico una azione umana relativamente al territorio è la capacità *conformativa* della proprietà del suolo sul quale si compie. "Il potere conformativo è peraltro quello più pieno e tipico della pianificazione urbanistica — precisa l'Autore che per primo lo ha teorizzato — quello che non può essere esercitato se non in sede di piano" ⁴⁷. Di qui l'affermazione che "il contenuto dell'urbanistica è costituito dalla disciplina dell'assetto ed incremento edilizio dei centri abitati nonché di qualsiasi altro insediamento e delle relative urbanizzazioni che *abbiano natura e rilevanza locale*" ⁴⁸.

Il connotato *locale* avvicina il governo del territorio al potere di espropriazione dei suoli per la realizzazione degli obiettivi pubblici, ma non vi si identifica. Infatti "...si resta nell'ambito della mera conformazione se non si incide sulle facoltà essenziali del diritto di proprietà, cioè se la limitazione

⁴⁵ Così STELLA RICHTER P., *I principi*, cit., 46-47. Sul punto v. anche AMOROSINO S., *ibidem*.

⁴⁶ La locuzione è di M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 15 s.

⁴⁷ STELLA RICHTER, *I principi*, cit., 65, che prosegue: "Esso nasce storicamente dalla estensione della dichiarazione di pubblica utilità anche alle fasce limitrofe alle aree necessarie alla realizzazione dell'opera pubblica e acquista col tempo carattere generale anche per l'affermarsi della corrente razionalista e della teoria della differenziazione di funzioni tra le varie parti della città".

⁴⁸ La definizione è di TORREGROSSA G., *op. cit.*, 63. Critici con tale definizione ASSINI N.-MANTINI P.L., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, II ed., 15.

non diver
mente sig
quali il pi
conformat
essenzialm
eccellenza

Giova
strativo a
*Regioni a
urbanistica*
trasferime
previsti da
dei Comu
rale e l'ad
l. n. 1150.
regolatori
e) l'appro
guerra; f) l
e popolare
lareggiati,
misure pe
inattuali; k
di fabbric
lottizzazio
centrali e p

L'elen
l'ordiname
e semplice
mantiene,
dinamento
le linee for
ferimento
zionale. Si

⁴⁹ STELLA RICHTER P., *I principi*, cit., 65, che prosegue: "Esso nasce storicamente dalla estensione della dichiarazione di pubblica utilità anche alle fasce limitrofe alle aree necessarie alla realizzazione dell'opera pubblica e acquista col tempo carattere generale anche per l'affermarsi della corrente razionalista e della teoria della differenziazione di funzioni tra le varie parti della città".

non diventa vincolo sostanzialmente espropriativo”⁴⁹. Ma il dato è ugualmente significativo e non esclude la valenza territoriale di altri strumenti quali il piano di coordinamento regionale o provinciale, privi però di forza conformativa. A ben vedere, si tratta di un forte richiamo allo spessore essenzialmente municipale dello strumento di pianificazione generale per eccellenza che è il piano regolatore.

Giova ricordare che, all'origine del processo di decentramento amministrativo avviato con il d.p.r. n. 8 del 1972, intitolato “*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale...*”, il trasferimento riguardava, tra l'altro, *a)* l'approvazione dei piani territoriali previsti dall'art. 5 della l. n. 1150 del 1942; ... *c)* l'approvazione dell'elenco dei Comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale e l'adozione delle misure previste dall'art. 8, quinto comma, della citata l. n. 1150, relativamente all'obbligo medesimo; *d)* l'approvazione dei piani regolatori generali; l'autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti...; *e)* l'approvazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra; *f)* l'approvazione dei piani delle zone destinate all'edilizia economica e popolare; *g)* la fissazione dei termini per la formazione dei piani particolareggiati, l'approvazione dei medesimi e delle relative varianti; l'adozione di misure per la compilazione dei piani stessi in sostituzione di quelli rimasti inattuati; *h)* l'approvazione dei regolamenti edilizi comunali e dei programmi di fabbricazione; *i)* il nulla-osta all'autorizzazione comunale dei piani di lottizzazione;...*o)* ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato nella materia di cui al presente articolo...

L'elenco offre la misura di un evento determinante per l'evoluzione dell'ordinamento, ma limitato nei suoi effetti: la Regione si è sostituita puramente e semplicemente allo Stato nei rapporti con gli enti locali. Lo Stato, però, mantiene, ai sensi dell'art. 9 del d.p.r. n. 8/72, la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività di pianificazione urbanistica in cui si ricomprendono le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi statali o di rilevanza nazionale. Si accentua in tal modo la distinzione tra l'attività di pianificazione

⁴⁹ STELLA RICHTER, *I principi*, cit., 66. L'Autore avverte tuttavia che “ne deriva che la linea di confine tra la prescrizione “pesante”, ma ancora meramente conformativa, e la prescrizione avente natura espropriativa (comportante quindi la necessità di indennizzare il proprietario) è ancora tutta da tracciare”, nonché dello stesso Autore, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 33-35. In tema URBANI P.-CIVITARESE S. MATTEUCCI, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, 1994, 47 s.

urbanistica e l'attività di pianificazione territoriale: l'una di competenza locale, l'altra di competenza statale e si segnala "la *scissione* dello strumento pianificatorio, prima unitariamente rappresentato dal piano regolatore generale, [che] aiuta a mettere in evidenza l'esistenza di un confronto fra due ordinamenti: quello statale e quello locale" ⁵⁰. Nell'ottica di un trasferimento di funzioni amministrative — correlate alle competenze legislative ripartite della stessa materia (nella specie, l'urbanistica) per il noto *parallelismo* dell'art. 118, comma 1, Cost. ⁵¹ — non poteva essere altrimenti, libere poi le Regioni di organizzare le funzioni trasferite nei modi più opportuni, ma pur sempre "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni" (art. 117, comma 1, Cost.) ⁵².

Già sulla base del d.p.r. n. 8 del 1972 — e prima del corposo trasferimento di funzioni attuato con il d.p.r. n. 616/77 — le Regioni si sono date una legislazione urbanistica ritagliata (rigorosamente) sul modello statale della legge 1150. Pochi gli istituti nuovi, salvo che per gli ambiti territoriali di riferimento locale (con specifico riguardo all'ambito *sub*provinciale, in considerazione della crisi esistenziale dell'ente Provincia, ormai condannato a prossima fine) e per gli strumenti ⁵³. È così accaduto che le pur limitate possibilità di sviluppo autonomo dell'urbanistica nel quadro di una visione regionale sia dal punto di vista territoriale, anzi locale, sia da quello culturale, siano rimaste inutilizzate, se si eccettuano alcuni rari esempi di leggi regionali. Insomma la *regionalizzazione* ha avviato un nuovo e profondo processo di revisione degli istituti urbanistici, ma senza una effettiva incisione nella

⁵⁰ Così TORREGROSSA G., *op. cit.*, 74.

⁵¹ La dottrina ha subito avvertito la corrispondenza delle attribuzioni amministrative regionali con le materie di potestà legislativa ovvero il "sistema di coincidenza" della competenza amministrativa con quella legislativa. Ne parla diffusamente FALCON G., in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna Roma, 1985, *sub* art. 118, 224 s.

⁵² S. BARTOLE, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Comm. della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1985, *sub* art. 117, 102 ss., spec. 176 con specifico riguardo all'urbanistica.

⁵³ Sul punto v. specialmente M. PACELLI, *op. cit.*, 200 s., che limita la competenza legislativa regionale alla individuazione di piani che non modificano il "fine" e l'"oggetto" della disciplina dell'assetto territoriale ed urbano, sì che i piani che "incidano direttamente sulle situazioni di appartenenza dei beni" restano di competenza dello Stato "che si esaurisce nella individuazione con proprie norme dei piani stessi e di talune indicazioni che devono essere in essi contenute per la tutela degli interessi statali" (203). Alle regioni spetta invece la formazione di piani territoriali regionali. Sul punto diffusamente MORBIDELLI G., *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Milano, 1974.

innovazione
"seicentesco"
vigore del
del territo
sione terr
nozione c
ridotta all
il d.p.r. r
configurat
confermar
enti locali
vanza deg
costituisc

Ma se
rigorosam
ed alle au
urbanistic
territorio"
riguardant
nonché la
"panurbar
zione e pr
una vision
Ne è usc
principaln
dimension
massima e
governato
le due cor

⁵⁴ Sul

⁵⁵ Cos
zione che rac
del Veneto,

⁵⁶ Sul
"legge Bucalo
competenze
ASSINI N.-MA

⁵⁷ Cos

⁵⁸ SAN
settore, Mila

innovazione normativa⁵⁴. Non è senza rilievo il fatto che a partire dal "seicentesimo" ⁵⁵, che, come ho già osservato, si accompagna alla entrata in vigore della l. n. 10 del 1977, si cominci a parlare espressamente del "governo del territorio" o di "gestione del territorio", dando così corpo alla dimensione territoriale regionale e facendo emergere omologamente una (vaga) nozione di urbanistica statale come versione *residuale* della urbanistica ridotta alla sola funzione di indirizzo e coordinamento⁵⁶. Ma nella sostanza il d.p.r. n. 616 ha mantenuto fermo l'assetto dei rapporti Stato-regioni configurato nell'art. 9 del d.p.r. n. 8 del 1972 (di cui riproduce il testo), confermando "l'inesistenza d'un potere illimitato di gestione da parte degli enti locali nell'uso del territorio comunale e precisando, viceversa, la rilevanza degli interessi nazionali, affidati alla competenza dello Stato, i quali costituiscono dei limiti invalicabili al potere di pianificazione urbanistica"⁵⁷.

Ma se il legislatore delegato del 1977 non sembra disposto, sul piano rigorosamente normativo, a liberare spazi maggiori alle competenze regionali ed alle autonomie locali, è però generoso nella ridefinizione della materia urbanistica, contenuta nell'art. 80, che intende quale "disciplina dell'uso del territorio", compresi "tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente" offrendo lo spunto per una visione "panurbanistica"⁵⁸, cui non è seguito un innovativo processo di pianificazione e programmazione territoriale ad opera delle Regioni, prigioniere di una visione rigidamente controllata del governo o della politica del territorio. Ne è uscita una difficile convivenza fra istanze contraddittorie a causa principalmente della separazione del paesaggio e dei beni ambientali dalla dimensione urbanistica: se infatti la nozione dell'art. 80 indulgeva alla massima estensione non solo territoriale, ma anche concettuale del territorio governato o gestito, dall'altro, la giurisprudenza costituzionale aveva distinto le due competenze, riservando al paesaggio una distinta disciplina e, con

⁵⁴ Sul punto cfr. URBANI P., *Urbanistica (dir. amm.)*, cit., 874.

⁵⁵ Così familiarmente viene indicato il decreto 24 luglio 1977, n. 616 nella pubblicazione che raccoglie gli *Atti del Convegno "Seicentesimo dieci anni dopo"* (Consiglio regionale del Veneto, Venezia, 18-20 novembre 1987), Roma, 1988.

⁵⁶ Sul punto URBANI P., *ibidem*. Si veda anche CARULLO A., *L'edificabilità dei suoli. Dalla "legge Bucalossi" al "decreto Nicolazzi"*, Padova, 1983, in "Premessa", 5 s. e per i rapporti tra competenze regionali e comunali nella l. n. 10 del 1977, 64 s. Per l'"urbanistica statale" è ASSINI N.-MANTINI P.L., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 15.

⁵⁷ Così TORREGROSSA G., *op. cit.*, 78.

⁵⁸ SANTANIELLO P., *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, 2002, 16 s.

essa, competenze diverse. Il tema è sicuramente importante anche nell'ottica di una trattazione dedicata all'urbanistica, ma non può trovare spazio in questa sede, dove può bastare il richiamo dell'indirizzo giurisprudenziale, costituzionale e amministrativo, che sancisce la distinzione⁵⁹. Qui basti ricordare che la dottrina — ed in primo piano PREDIERI — ha teorizzato la ricomprensione del paesaggio nel territorio, che considera la “forma del territorio”, rifiutando la separazione sulla quale invece insiste la Corte cost.⁶⁰ e la giurisprudenza del Consiglio di Stato. Tutela del paesaggio e disciplina urbanistica — è stato precisato⁶¹ — “sono discipline complementari e tuttavia distinte”.

8. La strumentazione urbanistica. A) Il piano urbanistico sovracomunale. Il piano territoriale di coordinamento. Il piano territoriale regionale.

Nello sforzo di inquadramento storico-normativo, non può mancare il richiamo dei tentativi, risultati vani, di dare vita e sviluppare una programmazione territoriale di area vasta. A questo fine è doveroso il richiamo del piano territoriale di coordinamento previsto e disciplinato dagli artt. 5 e 6 della l. n. 1150/42, benché totalmente negletto, e non soltanto perché espressione della cultura urbanistica del tempo, ma soprattutto perché rappresentava “il piano di tutti i piani quale punto di partenza nella preparazione dei piani di sistemazione di ciascuna zona, facendo in modo che i vari programmi urbanistici risultino composti in un unico quadro e trovino in esso il loro potenziamento”⁶². Nella visione razionalistica che connota(va) la legge fondamentale del 1942, il piano avrebbe dovuto rispondere alla esigenza di individuazione degli interessi strategici nazionali; ma il suo

⁵⁹ Sul punto si vedano i puntuali richiami di P. SANTANIELLO, *La pianificazione*, cit., 20 s. Sull'art. 80 si vedano ASSINI N.-MANTINI P.L., *op. cit.*, 14 s.

⁶⁰ Cfr. tra le altre, 27 giugno 1986, n. 151, in *Giur. cost.*, 1986, 1039 s.

⁶¹ Così AMOROSINO S., *Paesaggio*, in *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, a cura di FALCONE P. e MELE E., Torino, 2000, 308.

⁶² La citazione è tratta dalla definizione che del piano ha dato il Ministero dei Lavori Pubblici nella pubblicazione a sua cura del volume intitolato *I piani regionali — criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento in Italia*, I, Roma, 1952, segnalata dal lucido saggio di BOSCOLO E., *Il superamento del principio della gerarchia tra i piani: il primato del Comune e l'indebolimento della pianificazione sovracomunale*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, pubblicato in *Nuova Rass.*, 2006, fasc. 5, 540, a cui si rinvia anche per altre interessanti annotazioni circa il superamento della pianificazione “a cascata” o “a canocchiale”.

fallimento
pito, sover
dalle impel
piani di ric
il tempo di
a parti di c
storia nota
sufficiente
della Prima
significato
anche solta
gli estensor
strumento
legittimazio
chiamano i
La stessa c
attuazione
urbanistica
nazionale:
regolatori
territoriali
riale⁶³.

Più in
area vasta
anch'essa r
(piani) con
prevale la
grammazio
degli intere
considerar

Il prin
importanza
legge⁶⁵. C

⁶³ La r

⁶⁴ In c
territoriale, ir

⁶⁵ L'ac
poco momen
pertanto la p

fallimento ha dimostrato come alla cultura urbanistica che lo aveva concepito, soverchiata in quegli stessi anni e in quelli immediatamente successivi dalle impellenti e drammatiche emergenze della situazione postbellica e dai *piani di ricostruzione* che hanno interessato molte città italiane, sia mancato il tempo di mettere in atto una programmazione estesa a tutto il territorio o a parti di esso e alle sue principali connotazioni morfologiche e naturali. È storia nota, anche se forse non ancora sufficientemente indagata: e tuttavia sufficiente a dimostrare che nella cultura e soprattutto nella prassi urbanistica della Prima Repubblica — una locuzione alquanto abusata ma non priva di significato — è mancata ogni forma di programmazione che si iscrivesse, anche soltanto per grandi linee, nel solco della intuizione che aveva guidato gli estensori della legge del 1942. E dire che proprio alla configurazione dello strumento del piano dell'art. 5 come "piano dei piani" attingeva la propria legittimazione la struttura verticistica o "a cascata" (o *Stufenbau*, come la chiamano i tedeschi) della legislazione successiva e, specialmente, regionale. La stessa consolidata distinzione tra strumenti di *pianificazione* e strumenti di *attuazione* si allinea proprio a quella iniziale intuizione. Non c'è legge urbanistica regionale della prima fase (anni '70) che non riproduca lo schema nazionale: accanto ed anzi prima di ogni disciplina specifica dei piani regolatori generali e dei piani attuativi, si delineano i tratti essenziali dei piani territoriali regionali. Peraltro, soltanto l'Umbria ha adottato il piano territoriale ⁶³.

Più in generale il discorso relativo alla programmazione territoriale o di area vasta vale anche per la pianificazione propriamente sovracomunale, anch'essa relegata a mera enunciazione di intenti, raramente tradotta in atti (piani) concreti. Sul tema della pianificazione territoriale il dibattito è aperto: prevale l'impostazione volta a sottolineare la stretta connessione tra "programmazione — intesa l'espressione nel senso di indirizzo e coordinamento degli interessi socio-economico — e pianificazione territoriale" al punto di considerarli non scindibili ⁶⁴.

Il primo dei piani territoriali — in ordine logico se non in ordine di importanza — è quello regionale, disciplinato con legge e assunto con legge ⁶⁵. Obiettivi e procedure per la sua formazione sono propri di ogni

⁶³ La notizia si legge in BOSCOLO E., *op. cit.*, 541.

⁶⁴ In questo senso ABBAMONTE G., voce *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, agg. II, 1998, 796, spec. 802 ss.

⁶⁵ L'adozione del piano di coordinamento regionale con legge pone problemi di non poco momento dal momento che sembra rifiutare la c.d. "riserva amministrativa" e negare pertanto la possibilità di un sindacato giurisdizionale. Del problema si è occupata la Corte

Regione, sì che è inutile tentare una definizione di ordine generale, a prescindere da quella che appena ricordata. Esso può avere valenza di piano paesistico regionale, se la funzione di tutela ambientale non sia attribuita alla Provincia che la esercita attraverso il piano territoriale di coordinamento, come peraltro previsto dall'art. 57 del d.lgs. 112 del 1998: questo, in attuazione della delega contenuta nel capo I della legge 59 del 1997, stabilisce che il piano appena nominato, previsto dall'art. 15 della l. n. 142 del 1990 (e trasfuso nell'art. 20 del d.lgs. 267 del 2000), assume valore ed effetti del piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, a meno che la definizione delle relative disposizioni avvenga nelle forme di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali.

Per il suo ruolo in campo urbanistico basta ricordare che esso — se c'è, quando c'è — assume le caratteristiche di “quadro di riferimento”, cioè di strumento che enuncia le linee e le direttive volte (al livello provinciale e) al livello comunale, (ri)stabilendo la gerarchia dei piani e tra i piani, che era il caposaldo della legge urbanistica del 1942⁶⁶. Infatti, giusta l'art. 6, comma 2, della l. n. 1150/42 “i comuni il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale”. Non si tratta, quindi, di un effetto automatico, né coercibile, dal momento che è richiesta una specifica manifestazione di volontà dell'ente subordinato di adeguarsi, anzi di *uniformarsi*, alle indicazioni del piano territoriale. Ma questo può assumere anche valenza prescrittiva tale da imporsi e *prevalere* sulle previsioni dei piani subordinati quando contenga indicazioni per le infrastrutture strategiche di interesse nazionale o regionale o per le linee di comunicazione o del sistema della mobilità o per la individuazione di poli di sviluppo regionale e di tutela ambientale. In questi casi è conformativo e quindi

cost. in una controversia in cui era in discussione il piano di coordinamento di un parco regionale lombardo. La sentenza è la n. 225 dell'11 giugno 1999, che si legge in *Giur. cost.*, 1999, 2005 e ss. con nota di RESCIGNO G.U., *Rinasce la distinzione-oppoizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale*, nonché di SIMONCINI, *La legge senza valore (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*. La Corte ha separato la fase propriamente amministrativa (per così dire preparatoria), in cui si impone il rispetto delle regole del giusto procedimento e, come tale, soggetta al sindacato del giudice amministrativo, e la fase propriamente legislativa, avente ad oggetto l'approvazione del piano.

⁶⁶ Cfr. ROMANO TASSONE, *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento e gli strumenti urbanistici comunali*, in CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, Rimini, 2001, 45 ss., con specifico riguardo agli obiettivi della legge urbanistica n. 1150 del 1942.

direttame
altre paro
pianificato

Si tra
leggero pe
è condivis
ritiene che
diversi liv
provincial
in altri t
sovracon
un'efficac
tre il mod

Le le
difficoltà
tradiziona
previsioni
piano ha
aventi vo
edilizia, r
strategich
ture prin-
programm
questo è
nato, con
secondo
mente co
in cura e,
di regola
rietà a st
verticale.
evoluzion

⁶⁷ B
Sul tema si
efficacia ed

⁶⁸ N
e scelte loca
in *Riv. giur*

⁶⁹ C

direttamente efficace ed operante nei confronti dei proprietari dei suoli. In altre parole esso ha una connotazione prioritariamente infrastrutturale e non pianificatoria⁶⁷.

Si tratta, secondo una classificazione allusiva, ma efficace, di un piano *leggero* per distinguerlo da quello *forte* o *pesante*⁶⁸. Ma la classificazione non è condivisa da chi, al contrario, se pure con riguardo al piano provinciale, ritiene che, proprio perché "in grado di consentire il necessario raccordo dei diversi livelli di pianificazione esistenti", "allo strumento di pianificazione provinciale deve essergli riconosciuta una valenza *forte*". Il modello "forte", in altri termini, consente di attribuire allo strumento di pianificazione sovracomunale intermedio — quale è il piano provinciale — un valore ed un'efficacia utile al perseguimento degli obiettivi fissati dal legislatore, mentre il modello "debole" non permette di raggiungerli⁶⁹.

Le locuzioni tradiscono una notevole diversità di opinioni, stante la difficoltà di inquadramento dello strumento provinciale fra i piani urbanistici tradizionali. Se però si considera l'attitudine del piano in esame a inserire previsioni vincolistiche — come quelle attinenti al paesaggio (beninteso, se il piano ha anche questa valenza), se non addirittura agli ambiti territoriali aventi vocazione agricola e, come tali, non suscettibili di trasformazione edilizia, ma anche quelle relative alla localizzazione di opere pubbliche strategiche e al tracciato delle grandi vie di comunicazione o delle infrastrutture principali — la visione di uno strumento siffatto come momento di programmazione e pianificazione sovracomunale si rafforza. A dire il vero questo è l'effetto di un dibattito ancora incompiuto che, avendo abbandonato, come si è visto, il modulo della pianificazione gerarchica o verticale secondo la impostazione tradizionale, si deve misurare anche concettualmente con la dimensione degli interessi e dei soggetti pubblici che li hanno in cura e, quindi, con rapporti istituzionali tra enti territoriali, che rifiutano di regola la subordinazione o la gerarchia. È lo stesso principio di sussidiarietà a suggerire un approccio diverso da quello della cerchia classica e verticale. E la difficoltà di "delineare quale possa essere la prevedibile evoluzione del piano territoriale di coordinamento provinciale", se si pre-

⁶⁷ BOSCOLO E., *op. cit.*, 11, pur se con diretto riguardo alla legge urbanistica lombarda. Sul tema si veda GARZIA G., *I piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali: vigore, efficacia ed effetti*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 453 s.

⁶⁸ Nella distinzione di AMOROSINO S., *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una "concorrenza" di disfunzioni*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, II, 38.

⁶⁹ Così MANTINI P., *Il piano territoriale provinciale*, cit., 523.

scinde dai suoi contenuti certi — “ha come destinatari le amministrazioni e non direttamente i proprietari; risponde alla esigenza di impostare un sistema di pianificazione di livello sovracomunale; prende atto dei fallimenti di tutti i tentativi di operare con istituti intercomunali” — porta alla sconcertante conclusione che “per tutto il resto il piano territoriale è un istituto vuoto e misterioso”⁷⁰.

9. B) Piano territoriale di coordinamento provinciale.

Prima di affrontare, ancorché per grandi linee, il piano territoriale di coordinamento provinciale (del quale ho anticipato alcuni tratti problematici), non è inutile qualche considerazione circa il ruolo della Provincia. È indubbio che l'affidamento della redazione e adozione di tale piano ha significato la rinascita dell'ente provinciale dopo una stagione in cui la sua sorte sembrava segnata. È stato detto che “l'avvento della regione, la creazione delle comunità montane, l'aumentare del ricorso da parte dei comuni allo strumento consortile, e l'approvazione del d.p.r. n. 616/77 nel quale le funzioni della provincia risultavano ulteriormente penalizzate, tendevano a spingere questo ente tra quelli inutili e finanche oggetto di proposte di soppressione”⁷¹. La rinascita della Provincia, infatti, è in gran parte dovuta al riconoscimento di compiti nuovi fra cui principalmente le funzioni inerenti al governo del territorio, fino ad allora ad essa precluso⁷². Ad un ente cui il t.u. del 1934 riservava funzioni prevalentemente di servizi⁷³, l'attribuzione del piano provinciale non poteva non sortire l'effetto di una

⁷⁰ STELLA RICHTER, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 89. L'illustre A. prosegue a pag. 92: “Si tratta dunque, malgrado certi entusiasmi con cui è stato accolto e l'enfasi con cui a volte ne viene esaltata l'introduzione, di un istituto con assai limitata capacità di incidere sul governo del territorio: una scatola vuota, come si diceva all'inizio. Il problema è allora quello di vedere come la si può riempire”.

⁷¹ Così PISANESCHI V., in AA.VV., *Commentario della Costituzione, art. 128 Suppl., Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, sub artt. 14 e 15*, Roma, 1996, 210. Sul tema, con specifico riguardo alle linee fondamentali di un nuovo modello di pianificazione territoriale dopo la legge 142/90, si veda MANTINI P., *L'ordinamento urbanistico della Regione Lombardia. Dottrina, legislazione, giurisprudenza*, Padova 1994, 10 ss. Più in generale, circa il dibattito sulla provincia e gli orientamenti delle leggi n. 142 del 1990 e 81 del 1993, cfr. VANDELLI, voce *Provincia*, in *Enc. dir. agg. II*, 1998, 814 ss.

⁷² BRUNI F., *L'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, nei rapporti tra regioni e province*, in *Nuova rass.*, 1991, 1729.

⁷³ PISANESCHI V., *op. cit.*, 209 ss.

rinascita n
del d.lgs. r
politane e.
ed ora l'ar
enti da cui
a fini gene

Anche
statuto de
strative, r
siano attri
principi d
Provincia
Comuni.

L'art.
provincial
dei Comu
grammi re
tenze con
detti limit
provincial
2 dell'art.
stabilisce
relazione
massima
zione; le
idraulico-
zione dell
naturali.

In pa
competer
regionali

⁷⁴ C
contenuto d
27-28 ottob

⁷⁵ Sv
Lombardia
Nuova rass.

⁷⁶ C
italiana, in
2006, fasc.

rinascita nella categoria degli enti locali di cui fa espressa elencazione l'art. 2 del d.lgs. n. 267/00 ("sono enti locali i comuni, le province, le città metropolitane e, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni"); ed ora l'art. 114 Cost. (secondo il quale la Provincia rappresenta uno degli enti da cui è costituita la Repubblica). Esso è assunto al rango di "ente locale a fini generali"⁷⁴.

Anche l'art. 118 Cost. (nella versione 2001) contribuisce ad un nuovo statuto della Provincia: infatti, nell'assegnare ai Comuni le funzioni amministrative, richiama la possibilità "per assicurarne l'esercizio unitario", che siano attribuite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*"⁷⁵. In particolare la Provincia ben può figurare nel ruolo di *ente intermedio*⁷⁶ fra Regione e Comuni.

L'art. 20 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 contempla e disciplina i piani provinciali, delimitandone il perimetro sia nei confronti della Regione, che dei Comuni: per quanto riguarda la prima, deve attuare le leggi e i programmi regionali; per quanto riguarda i secondi, deve rispettare le competenze comunali specificamente in materia urbanistica. D'altro canto, fissati detti limiti e obiettivi, gli altri enti pubblici devono conformarsi al piano provinciale: che, a ben vedere, è il piano territoriale più praticato. Il comma 2 dell'art. 20, in relazione agli indirizzi generali dell'assetto del territorio, stabilisce che esso deve contenere: le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

In particolare l'art. 19, comma 3, d.lgs. 267/00 assegna alla Regione la competenza ad accertare la conformità del piano provinciale agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale, nonché a

⁷⁴ Così ITALIA V., *Le autonomie locali nel titolo V della Costituzione. Posizione e contenuto dello statuto nel sistema delle fonti statali*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, 491.

⁷⁵ Sviluppa i tre concetti CAMARDA L., *Dialogo tra Comuni, Provincia e Regione in Lombardia attraverso il PTCP*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, 565.

⁷⁶ Cf. MANTINI P., *Il Piano territoriale provinciale e i piani "visionari" nell'esperienza italiana*, in *Atti del Seminario di studio tenutosi in Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, fasc. 5, 514 ss.

disciplinare con legge le procedure di approvazione del piano garantendo il concorso dei Comuni alla sua formazione (art. 19, comma 4, d.lgs. 267/2000).

Condizione di efficacia del piano provinciale è la verifica di compatibilità con i programmi regionali. È lo stesso art. 5 del d.lgs. 267/00 a prescriverla, ma già la Corte cost., nel giudizio di costituzionalità dell'art. 15 della legge 142/90, aveva affermato la subordinazione del piano provinciale ai piani e programmi regionali⁷⁷. Per il vero la stessa Corte non esitava a legittimare due tipologie di piani di coordinamento — quello regionale e quello provinciale — corrispondenti ai due distinti livelli territoriali di area vasta in cui si articola l'organizzazione amministrativa — pur se non sottaceva qualche dubbio di *utilità di tale duplicità*⁷⁸. Ed è proprio in questo sforzo di inquadramento che si deve riconoscere alla Corte il merito di aver tracciato il percorso sul quale si è poi instradato il dibattito ordinamentale (istituzionale) e costituzionale: basti — a conclusione di queste note di inquadramento — trascrivere il passo della sentenza citata in cui si legge: "Di conseguenza, allorché la legge regionale preveda che le linee e gli indirizzi fondamentali nella materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale di coordinamento non può sorgere dubbio che tutti i piani infraregionali — siano essi a loro volta di coordinamento come quello provinciale previsto dall'art. 15 in questione, oppure operativo, come il piano regolatore comunale — debbano sottostare allo strumento di coordinamento costituito dal piano regionale" (*ibidem*).

È nella luce di questo fondamentale insegnamento che si pone non solo la giustificazione della pianificazione territoriale di coordinamento, ma pure la sua natura ed efficacia. Qui, infatti, risiede la distinzione elaborata dalla dottrina⁷⁹ tra *pianificazione territoriale* e *pianificazione urbanistica*: la linea di demarcazione sta nel carattere di indirizzo della prima e nella natura *conformativa* della seconda, anche se non sempre il carattere conformativo si accompagna ad un piano urbanistico (la dottrina richiamano come esempio significativo il programma delle opere pubbliche). Più in generale "il piano territoriale è lo strumento di indirizzo e controllo dell'uso del territorio che svolge effetti nei confronti della amministrazioni pubbliche

⁷⁷ Si veda Corte cost. 15 luglio 1991, n. 343, in *Giur. cost.*, 1991, 2718, con nota di VANDELLI, *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle Province*.

⁷⁸ Cfr. la sentenza n. 343/91, punto 7.1. della motivazione.

⁷⁹ URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 1994, 62.

aventi sp
territorio
anche a s
che il pia
direttive
di area v
generale
privi di s
vincia st
sovraordi
incidere s
ziale seco
toriale, n
nominati

In co
coordinat
sul territ
in presen
confronti

⁸⁰ La
Milano, 19

⁸¹ Co
Ma proprie
— Cons. St
che "ove pr
era in disc
nell'Area C
il loro ten
urbanistich
comunali e
loro forma
conteneva
residenziale
idonee, anc
produttivi,
namento (k

⁸² Co
n. 1736; Co
anche ad. p

⁸³ Co
s., con spe
pianificazio

aventi specifiche competenze afferenti alla tutela e/o utilizzazione del territorio stesso. Tali effetti possono essere di varia natura ed intensità, anche a seconda dei destinatari. In linea generale si può tuttavia affermare che il piano territoriale contiene direttive sì che è anche definito *piano di direttive*⁸⁰, avendo natura di atto di indirizzo tipico della programmazione di area vasta e — di regola — non può introdurre nel piano regolatore generale del Comune, con forza innovativa e cogente, prescrizioni e vincoli privi di specifica causale legislativa o non attribuibile riservata della Provincia stessa⁸¹. Soltanto in questi ultimi casi le previsioni dei piani sovraordinati prevalgono su quelle comunali, anche quando si tratti di incidere sulla edificabilità dei suoli. Si spiega così il principio giurisprudenziale secondo cui “in sede di impugnazione di atti di pianificazione territoriale, non sussistono controinteressati, nemmeno con riguardo ai soggetti nominativamente indicati negli atti impugnati”⁸².

In concreto, in ragione dei contenuti del piano territoriale provinciale di coordinamento sopra ricordati, è escluso l'effetto diretto delle sue previsioni sul territorio senza l'intermediazione del piano regolatore comunale. Soltanto in presenza di una norma espressa il piano può produrre effetti diretti nei confronti dei proprietari dei suoli⁸³.

⁸⁰ La definizione è di MORBIDELLI G., *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 705.

⁸¹ Cons. St., sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493; T.A.R. Veneto, I, 3 febbraio 1998, n. 124. Ma proprio in nome di una specificità normativa — quella legge ligure 22 agosto 1984, n. 39 — Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 2005, n. 6047, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 117, può affermare che “ove previsto dalla normativa regionale, i piani territoriali di coordinamento [nella specie era in discussione il piano territoriale di coordinamento per gli insediamenti produttivi nell'Area Centrale Ligure, approvato con delibera del consiglio regionale], possono, malgrado il loro tendenziale carattere meramente programmatico — contenere anche disposizioni urbanistiche di dettaglio idonee a modificare immediatamente le previsioni dei piani regolatori comunali e ciò nonostante le limitate forme di partecipazione dei cittadini al procedimento di loro formazione”. Il piano in contestazione, a' sensi dell'art. 2 della stessa legge regionale, conteneva la indicazione in termini qualitativi e quantitativi delle direttrici di sviluppo residenziale, produttivo, commerciale, turistico ed agricolo (lett. f) e la individuazione di zone idonee, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale, alla concentrazione di insediamenti produttivi, entro i quali le aree ad esso destinate, nonché l'indicazione del relativo dimensionamento (lett. g).

⁸² Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2004, n. 1052. v. anche Cons. St., sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1736; Cons. St., sez. IV, 20 dicembre 2000, n. 6848. Sul punto, peraltro, si è pronunciata anche ad. plen., 21 luglio 1997, n. 14 e 8 maggio 1996, n. 2.

⁸³ Così MENGOLI G.C., *Manuale di dir. urb.*, III ed., 1992, 59; cfr. GARZIA, *op. cit.*, 455 s., con specifico riguardo ai piani “tematici” o “di settore” ed alla contaminazione tra pianificazione paesistica e pianificazione urbanistico-territoriale.

Il piano in esame è ormai il punto di riferimento obbligato della pianificazione urbanistica comunale. Ne parlo nei paragrafi che seguono.

10. C) Piano regolatore generale.

Fra gli strumenti del governo del territorio, sicuramente il più importante per quanto ho detto, c'è il piano regolatore generale. Qualche nota informativa al riguardo non è inutile. Non è il caso di dedicare particolare attenzione al programma di fabbricazione, che l'art. 34 della legge urbanistica 1150 prevedeva in alternativa al piano regolatore in quanto integrativo del regolamento edilizio. La giurisprudenza ha finito con l'equiparare i due strumenti a tutti gli effetti⁸⁴. Ma il programma ha perso attualità perché le leggi urbanistiche regionali in vario modo ne hanno decretato la fine favorendo l'adozione del piano regolatore: si veda per tutte la legge regionale lombarda n. 51 del 1975, agli artt. 48 e 49.

La lunga evoluzione della normativa urbanistica, approdata al d.lgs. 112 del 1998, ha profondamente inciso nella materia sia sotto il profilo dei soggetti che sotto il profilo degli strumenti. Comincio dai primi.

Nella impostazione della legge fondamentale del 1942, ed a seguito del decentramento attuato dal d.p.r. 616/77, i due soggetti attori — i soli soggetti attori — in rigida sequenza temporale e funzionale, sono la Regione e il Comune. Non si tratta, infatti, di soggetti equiparati perché il piano regolatore generale — che rappresenta il prodotto della loro collaborazione — è un atto complesso (*a complessità diseguale*), vale a dire la sintesi di un procedimento al quale partecipano necessariamente entrambi, ma con ruoli diversi, per conseguire pienamente l'esito proprio del procedimento formativo del piano regolatore: vale a dire i contenuti e gli obiettivi prescritti come essenziali ed irrinunciabili del piano dall'art. 7 della legge 1150/42.

Al Comune spetta la ricognizione delle risorse e della esigenze del territorio (la fase *istruttoria*) e quindi la *adozione* del piano regolatore, alla Regione la sua *approvazione*. All'interno di questi due poli temporali si svolgeva una intensa attività preordinata alla decisione finale di spettanza regionale. All'ente locale spetta l'adozione, a quello regionale l'approvazione. Il procedimento formativo del piano regolatore si scinde in due procedimenti, ma forse è meglio parlare di un procedimento comunale vero e proprio che dà origine, tosto che il piano adottato è trasmesso alla Regione, al *sub*-procedimento di approvazione.

⁸⁴ Cons. St., sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860; T.A.R. Marche, 21 febbraio 1995, n. 79.

Il pian
giorni con
mediante
hanno un
principio

Con c
non esser
seguito da
approvazi
legge 1150
zioni, val
d'ufficio,
mento ess
piano⁸⁵.
P.r.g., int
ficazione
una nuov
interessat
Lurb., con
l'illegittim
Anch

⁸⁵ C.

⁸⁶ C.

⁸⁷ C.

un significa
alcune tipo
quella mod
2005, n. 35
modifiche f
n. 4980, fe
modifica a
deliberazio
pubblicazio
all'amminis
deve darne
talune delle
precisato c
zione dell'
provvede a
proprietà c
inciso in r
richiedend

Il piano adottato deve essere depositato nella segreteria comunale per 30 giorni consecutivi e del deposito deve essere data notizia al pubblico mediante pubblicazione di un avviso che renda noto agli interessati che hanno un termine uguale per il deposito di osservazioni, che soddisfa il principio di partecipazione, che ha portata generale.

Con questa pubblicità si esaurisce l'esigenza di conoscibilità del piano, non essendo richiesta al ripubblicazione se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche in sede di approvazione regionale⁸⁵. Ma l'esonero della ripubblicazione ex art. 9 della legge 1150/42 (o della riadozione), che riaprirebbe i termini per le osservazioni, vale soltanto nel caso in cui le modifiche apportate dal Comune d'ufficio, o su richiesta della Regione, non abbiano determinato un mutamento essenziale del suo contenuto, traducendosi in un nuovo progetto di piano⁸⁶. Qualora invece il Comune, nel corso dell'iter di approvazione del P.r.g., introduca modifiche sostanziali all'assetto disposto dall'atto di pianificazione inizialmente reso noto, grava su di essa l'obbligo di procedere ad una nuova pubblicazione del piano, allo scopo di consentire ai privati interessati l'esercizio del diritto di partecipazione sancito dall'art. 9 della Lurb., con la conseguenza che l'omesso adempimento di tale obbligo postula l'illegittimità della delibera di approvazione del piano regolatore⁸⁷.

Anche la deliberazione comunale che recepisca le condizioni o prescri-

⁸⁵ Cons. St., sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 301.

⁸⁶ Cons. St., sez. IV, 16 marzo 1998, n. 437; Cons. St., sez. IV, 27 marzo 1995, n. 206.

⁸⁷ Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4819, che ha deciso la controversia in cui un significativo ridimensionamento delle possibilità edificatorie, attraverso la esclusione di alcune tipologie edilizie e l'imposizione di quote percentuali da rispettare integri, appunto, quella modifica sostanziale che postula la ripubblicazione. T.A.R. Liguria, sez. I, 14 gennaio 2005, n. 35, distingue tra modifiche obbligatorie, che non richiedono la ripubblicazione, e modifiche facoltative, che la impongono. In questo senso Cons. St., sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4980, fermo restando che, ove il Comune, in sede di controdeduzioni alle proposte di modifica avanzate dalla Regione, introduca varianti rilevanti al piano adottato, la relativa deliberazione si configura come una sostanziale nuova adozione che necessita di una nuova pubblicazione. Anche T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 luglio 2003, n. 1090, fa obbligo all'amministrazione di ripubblicare il p.r.g. nella parte risultata modificata o, quanto meno, deve darne diretta comunicazione agli interessati, allorché, a seguito dell'accoglimento di talune delle osservazioni, il p.r.g. risulti rielaborato in modo innovativo. Lo stesso T.A.R. ha precisato che, quantunque l'art. 13 della l. n. 41 del 1990 escluda l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento per gli atti di pianificazione, quando l'amministrazione provvede a modificare il piano adottato, accogliendo osservazioni che vanno ad incidere sulla proprietà di terzi, tale modifica si atteggia, nei confronti dei proprietari dell'area su cui ha inciso in maniera diretta, alla stessa stregua di un qualunque atto provvedimentoale, così richiedendo idonea comunicazione all'interessato.

zioni della Regione in sede di approvazione del piano non comporta l'obbligo della ripubblicazione al fine della ripresentazione delle osservazioni degli interessati se le innovazioni non siano tali da sconvolgere le linee fondamentali del piano stesso ⁸⁸.

Come si vede, l'esigenza di partecipazione che sottende la pubblicazione del piano va coniugata con il principio di *non regressione* del piano, che è quanto dire con l'ottica della *economicità* dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990.

Le osservazioni si inseriscono nell'*iter* formativo del piano come una fase essenziale il cui difetto produrrebbe l'illegittimità del piano, ma il vizio non è immediatamente impugnabile posto che la lesione si verificherebbe soltanto con la nuova previsione urbanistica da far valere eventualmente in sede di impugnazione del piano, una volta intervenuta l'approvazione regionale ⁸⁹.

Le osservazioni dei privati non si configurano come rimedi giuridici, ma come semplici apporti collaborativi: questo spiega perché la confutazione specifica e analitica, da parte del Comune, di tutte le argomentazioni proposte con le osservazioni dedotte non sia necessaria. La risposta comunale può attingere argomenti utili a confutarle alle linee portanti e alla ispirazione di fondo del piano, bastando all'uopo anche il semplice richiamo della relazione che accompagna il piano ⁹⁰. Basta una succinta motivazione, comunque congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti a base delle osservazioni ⁹¹, ma la giurisprudenza evolve nel senso di valorizzare le osservazioni come strumenti di partecipazione che impongono all'amministrazione di motivare congruamente il loro rigetto in modo che sia assicurata l'esigenza di scelte meditate e ragionevoli ⁹².

Il piano, come si è detto, acquista efficacia con l'approvazione regionale. Ma l'atto di adozione non è privo di effetti. Infatti, l'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, ha introdotto le misure di salvaguardia, la cui efficacia è così descritta: "A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il Sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione... quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato".

⁸⁸ Cons. St., II, 16 novembre 1994, n. 1449.

⁸⁹ Cons. St., sez. IV, 17 aprile 1995, n. 2730.

⁹⁰ Cons. St., sez. IV, 16 marzo 1998, n. 437; Cons. St., sez. IV, 6 maggio 1996, n. 566.

⁹¹ Cons. St., sez. IV, 7 marzo 1997, n. 207.

⁹² Cons. giust. amm. sic., 11 ottobre 1999, n. 207.

La pr
successivi
legge 6 ag
quella del
1971, n. 2
fabbricazi

La sa
strumenta
dalla app
cadenza t
sospender
indicazion
ziando il
urbanistic
analogia a
istituto "g
(autoritati
stato di fa
in corso c
urbanistic
previsioni
breve) *iter*
non può c
anni se lo
zione; tre
tardiva; tr
tuoso decc

⁹³ Si v
MACCABIANI
T.A.R. Lomb

⁹⁴ SAN
neata" delle t

⁹⁵ T.A

⁹⁶ T.A

⁹⁷ COP

⁹⁸ Seco
3422 s. — "il
territoriale de
dalla stessa
ambientale, e

La primitiva disciplina ha subito rilevanti modifiche nel corso degli anni successivi. Infatti la facoltà è divenuta obbligo per effetto dell'art. 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765, la competenza del Sindaco è stata sostituita da quella del dirigente *ex art.* 51 della l. n. 142/90 e l'art. 4 della legge 1 giugno 1971, n. 291 ne ha esteso l'obbligatorietà, rispettivamente ai programmi di fabbricazione e ai piani per l'edilizia economico-popolare ⁹³.

La salvaguardia è provvedimento di carattere sospensivo, cautelare, strumentale e provvisorio ⁹⁴ e si applica a far tempo dalla adozione e non dalla approvazione del piano: è la stessa *ratio* dell'istituto a imporre questa cadenza temporale. Essa richiede una chiara manifestazione di volontà di sospendere ogni pronuncia sulla domanda di concessione edilizia, nonché la indicazione del contrasto della domanda con le nuove previsioni, evidenziando il conseguente pregiudizio della futura attuazione dello strumento urbanistico ⁹⁵. Per il suo carattere eccezionale non può essere applicata per analogia ad ipotesi non espressamente previste dalla legge ⁹⁶. Si tratta di un istituto "generale e perciò riferibile a qualsiasi atto dell'amministrazione (autoritativo o convenzionale) che possa comportare una modificazione dello stato di fatto o di diritto dei suoli, difformemente dalle previsioni del piano in corso di approvazione" ⁹⁷, sì che è posta a presidio delle previsioni urbanistiche (afferenti all'azzoneamento o alla normativa) che modificano le previsioni vigenti e però bisognose di tutela in vista del compimento del (non breve) *iter* approvativo del piano. Proprio perché incide sullo *jus aedificandi* non può che essere temporanea. Infatti la sua durata copre un arco di cinque anni se lo strumento è trasmesso per l'approvazione entro un anno dall'adozione; tre anni invece dalla data dell'adozione qualora la trasmissione sia tardiva; tre anni dall'adozione del programma di fabbricazione ⁹⁸. L'infruttuoso decorso del termine di approvazione del piano comporta l'obbligo per

⁹³ Si veda, per queste informazioni e per i presupposti per l'applicazione delle misure MACCABIANI N., *Il regime di salvaguardia tollera deroghe? Breve nota in merito all'ordinanza del T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 8 novembre 2002, n. 866*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, 831 s.

⁹⁴ SANSONETTI A., *Limiti temporali delle misure di salvaguardia e interpretazione "allungata" delle legge regionale ai principi generali*, in *Riv. giur. edilizia*, 1992, 443.

⁹⁵ T.A.R. Sicilia Catania, 29 giugno 2004, n. 1756.

⁹⁶ T.A.R. Veneto, sez. II, 23 settembre 1997, n. 1369.

⁹⁷ Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3243.

⁹⁸ Secondo la Corte cost. — sentenza 7 novembre 1994, n. 379, in *Giur. cost.*, 1994, 3422 s. — "il divieto di rilascio di concessioni edilizie nell'area compresa nel piano urbanistico territoriale della Campania, avendo natura di salvaguardia, costituisce un vincolo che discende dalla stessa facoltà, riconosciuta alla Regione, di apprestare una più penetrante tutela ambientale, e la cui temporanea inderogabilità costituisce il corollario di detta facoltà".

l'amministrazione di determinarsi positivamente sulla domanda di permesso di costruire.

La salvaguardia ha lo scopo di evitare che il nuovo assetto edilizio ipotizzato dal Comune possa essere compromesso dall'edificazione privata realizzata *medio tempore* con esso contrastante, ancorché conforme alle prescrizioni dello strumento urbanistico ancora vigente⁹⁹. Per un omologo ma opposto motivo non trova applicazione "nel caso in cui lo strumento urbanistico non sia stato nemmeno adottato, esistendo soltanto delle direttive tecniche di attuazione"¹⁰⁰.

Non possono essere considerate agli affetti della applicazione della misura né i piani pluriennali di attuazione¹⁰¹, né i piani urbanistici provinciali le cui indicazioni non hanno una efficacia immediatamente precettiva, ma si risolvono in una mera dichiarazione di intenti¹⁰².

Il *sub*-procedimento regionale si innesta in quello comunale come una sua fase necessaria e conclusiva: in questo senso è strettamente connessa con quella comunale. L'atto comunale, infatti, maturato nel corso di un *iter* per sua natura lungo e complesso, sfocia in una proposta, cui seguono le *osservazioni e opposizioni* degli interessati, sulle quali si pronuncia lo stesso Comune; ma le sue *controdeduzioni* non sono di per sé decisive. Anche la Regione svolge una vera e propria istruttoria finalizzata a conoscere e comprendere le scelte comunali, giusta la previsione dell'art. 10 della legge 1150/42, inizialmente senza limiti di tempo (è stata la legge l'art. 21 della legge 30 aprile 1999, n. 136, a introdurre il termine annuale dopo il fallito tentativo di assoggettare alla regola del silenzio-assenso l'esercizio della potestà regionale di approvazione entro 180 giorni, come previsto dall'art. 4 del d.l. 25 novembre 1994, n. 649, il primo di una serie di decreti legge (l'ultimo dei quali è stato il d.l. 24 settembre 1996, n. 495) non convertiti, sì che la sequenza non si è mai conclusa e l'istituto del silenzio-assenso è venuto meno. A dire il vero esso non aveva goduto di buona stampa, anche a seguito dei pronunciamenti della Corte costituzionale¹⁰³, secondo cui il silenzio-

⁹⁹ T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 11 febbraio 2004, n. 107; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 24 febbraio 2004, n. 2344.

¹⁰⁰ T.A.R. Sicilia, Catania, 11 agosto 2004, n. 2106.

¹⁰¹ T.A.R. Lazio, sez. II, 18 ottobre 1990, n. 1833.

¹⁰² Cons. St., sez. IV, 27 giugno 2000, n. 3514.

¹⁰³ A cominciare dalla sentenza 10 marzo 1988, n. 302, che si legge in *Giur. cost.*, 1988, 1222, con nota di PACE A., *Sulla declaratoria di incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata "concorrente" in materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge.*

assenso ha un limite tenze¹⁰⁴. degli stru spiega co relativa a l'art. 2, co 1997, ma fatto decc Regione s anche so l'affission quanto la procedim

Ma p in esame] done la p infraprocc compren legge sul

Inver- duzioni, v finale app piano la v urbanistic tuttora l'a

Ma il per inizia

In pri merament adottate c affatto vir

¹⁰⁴ M modulo del del territorio

¹⁰⁵ S in *Foro ann*

¹⁰⁶ C vol. XIV, 19

assenso ha carattere derogatorio rispetto all'ordine delle competenze: donde un limite individuato dalla Corte (proprio) nella inderogabilità delle competenze ¹⁰⁴. L'istituto del silenzio-assenso nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici ha un evidente scopo sollecitatorio, che ben si spiega con il carattere emergenziale — ad esempio — della legislazione relativa alle zone terremotate della Campania, Basilicata e Puglia: si veda l'art. 2, comma 3, l. n.12 del 1988 di conversione in legge del d.l. n.474 del 1997, ma in questo caso l'effetto significativo-approvativo del silenzio era fatto decorrere dal 120° giorno dalla pubblicazione della legge senza che la Regione si fosse pronunciata, a condizione che il procedimento medesimo, anche sotto il profilo del silenzio, fosse perfezionato: nella specie con l'affissione del decreto sindacale che attesta l'approvazione *per silentium* in quanto la pubblicità prescritta è necessaria per il perfezionamento del procedimento di formazione dello strumento urbanistico ¹⁰⁵.

Ma più in generale, se "il silenzio-assenso procedimentale [quale è quello in esame] può incidere sui rapporti tra amministrazioni diverse, modificandone la posizione reciproca, in svantaggio dell'amministrazione il cui atto infraprocedimentale sia sotto posto al regime del silenzio-assenso" ¹⁰⁶, si comprende la cautela con la quale è stato accolto, anche nel quadro della legge sul procedimento n. 241/90.

Invero spetta alla Regione, una volta ricevuto il piano con le controdeduzioni, valutare le scelte pianificatorie dell'ente locale ed assumere l'atto finale approvativo. Questo costituisce il momento di sintesi che imprime al piano la valenza di atto pianificatorio e per ciò stesso *conformativo* del regime urbanistico dei suoli. Proprio questa valenza del piano regolatore caratterizza tuttora l'atto di pianificazione comunale.

Ma il modulo appena descritto può subire variazioni di non poco conto per iniziativa regionale.

In primo luogo la piena esplicazione dei poteri regionali — che non sono meramente di controllo — ma afferiscono al merito delle scelte urbanistiche adottate dal Comune postula una istruttoria anche della Regione, che non è affatto vincolata dalle controdeduzioni comunali. Essa, infatti, può appro-

¹⁰⁴ Ma è bene avvertire che nelle più recenti leggi regionali è frequente il ricorso al modulo del silenzio-assenso per la verifica provinciale di compatibilità del piano di governo del territorio al piano territoriale di coordinamento.

¹⁰⁵ Sul punto specificamente T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18 gennaio 2006, n. 697, in *Foro amm. TAR*, 2006, 275.

¹⁰⁶ Così TONOLETTI B., voce *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, 1998, 177.

vare il piano nel testo originario indipendentemente dalle controdeduzioni oppure apportando le modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni¹⁰⁷. Ma assai più frequentemente la Regione approva il piano con modifiche d'ufficio nei limiti posti dall'art. 10, comma 2, legge 1150/42 (nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 3 della l. 6 agosto 1067, n. 765), vale a dire suggerite da obiettive esigenze di tutela urbanistica e adeguatamente motivate¹⁰⁸. Infatti le modificazioni devono essere tali da non comportare innovazioni sostanziali a meno che si siano giustificate da esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio: in questo caso essa ben può imporle¹⁰⁹.

La potestà regionale di modificare d'ufficio il piano comunale deve essere esercitata motivatamente: in caso contrario l'interferenza sarebbe lesiva della autonomia del Comune cui competono le scelte sulle modalità di utilizzo del territorio¹¹⁰. Il punto è delicato. Anche prima del nuovo regime urbanistico, il potere di pianificare l'uso del territorio spetta in primo luogo al Comune quale manifestazione della propria autonomia, laddove il potere espresso dalla Regione in sede di approvazione si configura piuttosto come concorrente rispetto a quello comunale e non ad esso sovraordinato¹¹¹. L'art. 10 cit., pur consentendo le modificazioni d'ufficio quale espressione di un potere di controllo regionale, deve esplicarsi nel rispetto dei principi dell'autonomia locale garantiti dall'art. 5 Cost. sì che le ipotesi previste dalla norma debbono essere intese in senso restrittivo¹¹². Di tal che è illegittima la delibera della giunta regionale che, in sede di approvazione del p.r.g. adottato dalla competente Amministrazione comunale, ne modifica d'ufficio il contenuto in assenza di una delle ipotesi tipiche previste dalla l. r. n. 61 del 1985, art. 45, a nulla rilevando il fatto che il provvedimento regionale utilizzi l'espressione "stralcio" che configura una fattispecie di diversa natura"¹¹³.

A dire il vero la natura del potere della Regione nella fase approvativa non è pacifico. Esso è ritenuto come l'atto terminale del procedimento formativo del piano quale elemento *costitutivo* di un atto complesso in cui concorrono sia le scelte comunali sia le valutazioni autonome dell'autorità

¹⁰⁷ Cons. St., sez. IV, 7 febbraio 1991, n. 97.

¹⁰⁸ Cons. St., sez. IV, 5 luglio 1995, n. 271.

¹⁰⁹ Cons. St., sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245; Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 1998, n. 605.

¹¹⁰ Cons. St., sez. IV, 3 agosto 1998, n. 1126.

¹¹¹ T.A.R. Veneto, sez. II, 7 novembre 1995, n. 1346.

¹¹² Cons. St., sez. IV, 18 luglio 1984, n. 571.

¹¹³ Cons. St., IV, 6 settembre 2005, n. 5563.

sovraordi
territorio

I due
gabili ne
descritto
tutivi pro
rapporto
definitivi

L'art.
modificaz
prassi ha
modificaz
sito atto c
può accac
ma a con
via definit
valenza di
applicabil
modifica
cui la Reg
Comune,
onde è leg
consultazi
esigenza c
rarne una
comunale
Regione h
natura fin
nazioni de
il Comune
può ricor
interinale,

¹¹⁴ T.
espressamen

¹¹⁵ Co

¹¹⁶ Co

¹¹⁷ Co

¹¹⁸ Co

¹¹⁹ Co

sovraordinata relativamente agli interessi coinvolti nella pianificazione del territorio ¹¹⁴.

I due enti svolgono quindi ruoli significativamente diversi e non surrogabili nel senso che soltanto il corretto sviluppo dell'*iter* come appena descritto consente il perfezionamento del procedimento con gli effetti costitutivi propri dell'atto regionale finale ¹¹⁵. Si spiega così la delicatezza del rapporto tra i due enti che si percepisce essenzialmente nella natura e nella definitività delle scelte proprie di ciascuno.

L'art. 10 legge 1150/42 ha dettato precise modalità di inserimento delle modificazioni d'ufficio regionali nel corpo del piano comunale, mentre la prassi ha elaborato modalità diverse di approvazione dello strumento. Se le modificazioni devono essere espressamente recepite dal Comune con apposito atto deliberativo — a garanzia della propria autonomia pianificatoria — può accadere che la Regione approvi il piano per parti o meglio per *stralcio*, ma a condizione che vi sia l'iniziativa dell'ente adottante e che non muti in via definitiva il regime delle aree comprese nel c.d. stralcio, avendo in tal caso valenza di modifica d'ufficio ¹¹⁶. La giurisprudenza giustifica questa prassi — applicabile nei casi di piani di grandi comuni — perché, a differenza della modifica d'ufficio in sede di approvazione di variante a piano regolatore, in cui la Regione sovrappone definitivamente la propria volontà a quella del Comune, con lo stralcio restituisce al Comune l'iniziativa di pianificazione, onde è legittima la delibera regionale che dispone lo stralcio senza preventiva consultazione del Comune ¹¹⁷. A ben vedere, lo stralcio obbedisce ad una esigenza di maggiore ponderazione rispetto alla parte stralciata per assicurarne una migliore sistemazione con una visione estesa all'intero territorio comunale ¹¹⁸. Infatti è stato precisato ¹¹⁹ che le modifiche d'ufficio che la Regione ha la facoltà di apportare in sede di approvazione del p.r.g. sono per natura finalizzate ad imprimere il carattere della definitività a talune destinazioni del territorio comunale. Di conseguenza, ove la Regione ritenga che il Comune debba ripronunciarsi su una determinata scelta pianificatoria, non può ricorrere a modifiche d'ufficio in funzione esclusivamente cautelare e interinale, dovendo, invece, sospendere *in parte qua* l'approvazione del

¹¹⁴ T.A.R. Sicilia, Catania, 3 febbraio 1997, n. 175; ma di atto di controllo parla espressamente T.A.R. Campania, Napoli, II, 18 gennaio 2006, n. 697.

¹¹⁵ Cons. St., sez. V, 15 aprile 1992, n. 303.

¹¹⁶ Cons. St., sez. IV, 25 febbraio 1999, n. 227.

¹¹⁷ Cons. St., sez. IV, 6 marzo 1996, n. 289.

¹¹⁸ Cons. St., sez. IV, 16 ottobre 1990, n. 167.

¹¹⁹ Cons. St., sez. IV, 14 ottobre 2005, n. 5748.

p.r.g., invitando l'amministrazione comunale a rinnovare l'esame delle aree stralciate. Lo stralcio, in altre parole, interviene laddove la Regione ritenga opportuno restituire all'iniziativa locale ¹²⁰.

11. D) Piano di governo del territorio.

Il tema appena trattato richiede una integrazione o, meglio, la impone. Il presente paragrafo, intitolato "piano del governo del territorio", non intende affrontare un argomento diverso da quello appena trattato, bensì lo stesso argomento, ma da un'altra angolatura. Con una avvertenza, però: che si va perdendo l'unitarietà del piano regolatore generale ¹²¹. Non si tratta di uno strumento unitario, dal momento che esso si scinde, anzi "si sdoppia perché al p.r.g. come provvedimento unitario, si sostituisce un doppio livello di pianificazione: il piano strutturale, al primo livello, e il piano operativo, al secondo" ¹²², a differenza del piano regolatore storico, che assolveva alla funzione di determinare la futura configurazione dell'intero territorio comunale e stabilire le direttive necessarie per attuarla ¹²³. Uno strumento, dal punto di vista della sua attuazione, *bifasico*: da una parte, ed in principio, il piano regolatore generale, dall'altra, a cascata, i piani particolareggiati, rimasti per lungo tempo l'unico strumento di specificazione delle caratteristiche di ciascuna parte del territorio comunale e dei vincoli necessari per attuare i vari impianti pubblici ¹²⁴. Al piano regolatore si accompagnava il regolamento edilizio, ma la storia e la prassi hanno via via smarrito il secondo ¹²⁵.

Il piano di governo del territorio rappresenta una generazione successiva, che rinuncia alla unitarietà del piano regolatore sancita dalla legge del 1942, dal momento che si articola in una pluralità di strumenti fin dalla sua formazione. È *trino* o *bino*, a seconda che, a comporlo, concorrano più strumenti ¹²⁶, peraltro adottabili e modificabili in tempi diversi. Il "docu-

¹²⁰ Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2004, n. 960; T.A.R. Toscana, sez. I, 29 gennaio 1998, n. 53.

¹²¹ Si veda TESTA, *Disc. urb.*, III ed., Milano, 1972, 72 ss.; MENGOLI, *Manuale*, cit., 72 s.

¹²² Così URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino 2000, 59.

¹²³ TESTA, *ibidem*.

¹²⁴ TESTA, *op. cit.*, 73.

¹²⁵ Per la storia dei rapporti tra piano e regolamento si vedano le acute osservazioni di ITALIA V., *op. cit.*, 484 s.

¹²⁶ Si veda per la visione trinitaria e per il contenuto dei tre atti TRAVI, *op. cit.*, 495; per la visione binaria DOMENICHELLI V., *op. cit.*, 501, secondo il quale il p.r.g. si scinde in due documenti.

mento di
piano stru
difficile in
urbanistic
riconoscer
(del territ

Le req
ancora val
fondamen
approvato
complessi
l'adozione

Nella
modi dive
parte, il C
strumento
approdo c
nale, in al
ruolo, anz
quindi, a c
di meri ce
locale con
vatore. E
19 ottobre
legge 17
intervento
possibilità
denti prev
elastico di
alterazione
enti local
articolazio
chiara la

¹²⁷ Sc

¹²⁸ La

serrata critic
di formazio
in *Nuova ra*

mento di piano" della legge lombarda — ad esempio — è l'equivalente del piano strutturale o piano direttore, che ha validità quinquennale e non è difficile immaginare che, individuando gli obiettivi generali di rilevanza urbanistica, coincida con la durata della legislatura regionale ¹²⁷, quasi a riconoscere al documento di piano il carattere di un programma di governo (del territorio) per la legislatura.

Le regole e le problematiche esaminate nel capitolo precedente restano ancora valide per un buon numero di Regioni, dove lo strumento urbanistico fondamentale di riferimento è ancora il piano regolatore generale, adottato e approvato secondo il modulo della legge del 1942, quale atto complesso (a complessità diseguale) alla cui formazione concorrono il Comune (con l'adozione) e la Regione (con l'approvazione) ¹²⁸.

Nella maggior parte delle Regioni, però, quel modulo è stato superato: in modi diversi, ma superato. Si allude al differente ruolo che assumono, da una parte, il Comune, e dall'altra, la Regione e/o la Provincia. Infatti, se lo strumento di pianificazione locale è stato finora inteso come il punto di approdo della iniziativa comunale e della partecipazione approvativa regionale, in alcune Regioni si manifestano indirizzi normativi tesi ad esaltare il ruolo, anzi il primato del Comune in nome del principio di sussidiarietà e, quindi, a confinare gli enti sovraordinati — Regione e Provincia — nel ruolo di meri certificatori o verificatori della conformità o compatibilità del piano locale con la strumentazione territoriale, raramente nel ruolo di ente approvatore. E dire che non è ancora spenta l'eco della decisione della Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 303, che, annullando l'art. 16, commi 3, 4, 5 e 6 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (a proposito del programma integrato di intervento), ha sanzionato la previsione legislativa in questi termini: "La possibilità che il programma integrato determini le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, con l'impiego di un procedimento eventuale ed elastico di garanzia (comma 4 dell'art. 16), si pone come ulteriore *causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore*" (corsivo mio). E prosegue: "Risulta chiara la irrazionalità ed il contrasto della normativa che la produce col

¹²⁷ Sottolinea la durata quinquennale TRAVI, *op. cit.*, 497.

¹²⁸ La definizione — a cui sostanzialmente aderisco — non è pacifica. Si veda per una sottile critica CALLEGARI A., *Autonomia comunale e ruolo di province e regioni nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Atti del Seminario di studio svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova riva.*, 2006, 569-70.

principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la già detta mancanza del diversificato contributo degli organi e uffici competenti in base alle norme generali”¹²⁹. La ragione ispiratrice della decisione sta proprio nella incidenza della disposizione dell’art. 16 sulla potestà legislativa (per come regolata dall’art. 117, comma 1, Cost.) e sulle attribuzioni amministrative (per come disciplinate dall’art. 118, comma 1, Cost.): incidenza giudicata irragionevole non soltanto perché il termine assegnato alla Regione per l’approvazione o per la richiesta di modifiche è assoggettato al regime del silenzio-assenso, ma soprattutto perché si altera l’assetto dei rapporti, di valenza costituzionale, tra Comuni e Regioni, attribuendo poteri di deroga agli strumenti urbanistici in vigore “in base alla sola approvazione del consiglio comunale”.

L’evoluzione normativa, cominciata con le leggi Bassanini, a partire dalla l. n. 59 del 1997 e dal d.lgs n. 112 del 1998, ha modificato il quadro delle competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali, che è stato alla base della pronuncia; ma la Corte continua a ritenere essenziale il coinvolgimento della Regione nella pianificazione e programmazione territoriale, come dimostra la sentenza n. 343 del 2005¹³⁰, che ha riaffermato il principio, sicuramente attenuato rispetto al passato, della sua partecipazione attiva al processo formativo dei piani sovracomunali.

La legislazione regionale configura il piano di governo del territorio (ma la locuzione varia a seconda dei contesti regionali) in termini profondamente innovativi rispetto al passato. Il piano comunale non è più soggetto all’approvazione della Regione, cui è comunicato per una disamina finalizzata al mero riscontro della conformità o, meglio, della non-incompatibilità delle previsioni del piano con gli indirizzi e le direttive regionali e — là dove c’è — con il piano territoriale regionale. In questo quadro acquista maggior rilievo il piano provinciale di coordinamento territoriale quale termine di confronto reale delle previsioni comunali, ma il rapporto resta di natura diversa dalla approvazione, tranne i casi in cui la competenza per l’approvazione sia espressamente affidata alla Provincia¹³¹. In qualche caso la

¹²⁹ Punto 6 della motivazione “in diritto”. La decisione si legge in *Giur. cost.*, 1992, 3410, con nota di MORBIDELLI G., *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio-assenso*.

¹³⁰ La sentenza è pubblicata in *www.giurcost.org*.

¹³¹ È il caso della Regione Veneto che attribuisce alle Province l’approvazione del nuovo strumento comunale (P.A.T.), anche se la Regione conserva rilevanti poteri di indirizzo. Sul punto cfr. DOMENICHELLI V., *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.* 2006, 499 ss., nonché BREGANZE M., *Piani sovracomunali nella legislazione regionale veneta*:

Provincia, poteri di g
Dell’a
Se co
l’assetto c
dall’altra:
prevenire
vario moc
mente in
caso, anch
di modifi
territoriali

prime applic
2006, 533.

¹³² Co
soprattutto i
urbanistico
l’approvazio
sede di appi
Bolzano. Pe
stiche nelle c
di Trento e B
2005, in *Nuc*
del ruolo de

¹³³ Si
Regione il po
si veda D’E
1013 s.

¹³⁴ È
piani comun
vuoi del pia
direttamente
non “può” i
modificare il
dello stesso”
relativa alla
regionale ter

¹³⁵ Co
segnalato da
marzo 2005,
2006, 495; o
prevede un p
con i piani t

Provincia, in controtendenza rispetto all'indirizzo di fondo, è rafforzata nei poteri di governo del territorio¹³².

Dell'atto complesso a complessità diseguale non resta più nulla.

Se così è, come è per diverse leggi regionali¹³³, cambia radicalmente l'assetto dei rapporti tra Comune, da una parte, Regione (e Provincia), dall'altra: ne è espressione anche la previsione di livelli di partecipazione per prevenire i conflitti riconoscibili nella "conferenza di pianificazione" che, in vario modo, interviene nel processo di formazione del piano: immancabilmente in quello riguardante il piano territoriale provinciale e, in qualche caso, anche il piano di governo del territorio, quando, ad esempio, si tratti di modificare "dal basso" il piano provinciale¹³⁴ o di adeguare i piani territoriali al piano comunale¹³⁵. Ma non mancano esempi di "dissolvi-

prime applicazioni, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, 533.

¹³² Come nel caso delle Province autonome di Trento e Bolzano, a cui resta — soprattutto nella prima — saldamente in mano il governo del territorio. In entrambe il piano urbanistico comunale è approvato dalla Provincia, ma a Trento compete ad essa anche l'approvazione delle varianti (con ampi poteri di modificazione delle previsioni comunali in sede di approvazione), mentre più attenuato è il potere di modificazione della Provincia di Bolzano. Per una esauriente rassegna dei profili e dei problemi della pianificazione urbanistiche nelle due Province si veda DE PRETIS D., *La pianificazione sovracomunale nelle province di Trento e Bolzano: specialità e problemi*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, 562, che avverte "il peso dell'intervento provinciale e la recessività del ruolo del Comune".

¹³³ Si veda la legge regionale lombarda 11 marzo 2005, n. 12, che ha sottratto alla Regione il potere di approvazione del piano di governo del territorio. Per un lucido commento si veda D'ERRORE, *Luci e ombre della riforma urbanistica in Lombardia*, in *Urb. app.*, 2005, 1013 s.

¹³⁴ È il caso della legge regionale del Veneto in cui gli artt. 23 e 25 prevedono che i piani comunali e intercomunali possono contenere "proposte di modificazione", dal basso, vuoi del piano provinciale che di quello regionale (la modifica, se condivisa, è approvata direttamente dal Consiglio provinciale o dalla giunta regionale) ed in cui "ogni piano detta — non "può" non dettare — "i criteri e i limiti entro i quali il piano di livello inferiore può modificare il piano di livello sovraordinato senza che sia necessario procedere ad una variante dello stesso" (art. 3). La segnalazione è in BREGANZE M., *op. cit.*, 534. Per una controversia relativa alla legge veneta n. 61 del 1985 concernente la procedura di variante del piano regionale territoriale di coordinamento, cfr. Cons. St., sez. VI, 7 ottobre 2003, n. 5927.

¹³⁵ Come nel caso previsto dall'art. 13 della legge regionale lombarda n. 12 del 2005, segnalato da TRAVI A., *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, 495; o nel caso dell'art. 24 della legge regionale campana 22 dicembre 2004, n. 16, che prevede un procedimento di verifica di compatibilità del piano urbanistico comunale (p.u.c.) con i piani territoriali sovraordinati affidato all'assessore provinciale competente per l'urba-

mento della funzione di coordinamento" che si deduce da qualche legge regionale ¹³⁶.

A questo punto, posticipandola rispetto alla trattazione fatta finora (ma con l'intento di accennare alle novità introdotte dalle leggi urbanistiche regionali), vien fatto di chiedersi se la estrema varietà delle discipline regionali del governo del territorio, fondamentalmente compatte nel rivendicare per il Comune il ruolo di soggetto urbanistico per eccellenza e nel far venir meno il dualismo che ha caratterizzato la storia dell'urbanistica del Paese per sessant'anni, trovi la sua fonte normativa in una disposizione statale, in quanto il governo del territorio è materia di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.). E, dunque, per la sua attuazione si impone un corretto rapporto istituzionale fra i principi fondamentali della materia e le leggi regionali che la attuano. Infatti "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, comma 3, seconda parte, Cost.).

La fonte statale è rinvenibile nell'art. 20, comma 5, del d.lgs. 267/00, citato, che recita: "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". La norma rinvia alle leggi regionali anche per quanto riguarda l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale ad opera della Provincia, riservandole comunque l'accertamento della compatibilità di detti strumenti con il proprio piano. Il collegamento, nell'art. 20, è tra il piano provinciale di coordinamento e gli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni (come si vede, la locuzione è generica al punto da ricomprendere nella sua accezione ogni tipo di

nistica e, qualora l'esito sia negativo, il Presidente della Provincia convoca una conferenza con il Sindaco e i dirigenti provinciali e comunali competenti. Ma anche in tal ipotesi il presidente della conferenza potrebbe trasmettere il p.u.c. al Consiglio provinciale o regionale per l'eventuale variazione del p.r.c.p. o del p.t.r. (ma se entro 30 giorni dalla trasmissione non interviene la variazione le proposte si intendono respinte). Per un commento cfr. D'ANGELO S., *Legge urbanistica della Campania: luci e ombre*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 3 s. (anche per la lettura di alcune norme "amene").

¹³⁶ Come nel caso segnalato da BOSCOLO E., *op. cit.*, 549, che rimarca la carenza di potere della Provincia nell'esprimere la propria non condivisione rispetto alle scelte comunali che attengono al livello sovracomunale (ad esempio nel caso in cui il piano comunale non si sia conformato ai contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale, che devono essere previsti nel documento di piano).

strumen
interpre
20, si i
pianific
(quanto
con le
norma i
storia d

12

È c
futuro.
veloce c
porsi il
processo
nale e i
assicura
delle pr
urbanist
degli or
altri, il
attenzione
zione de

137

riparto de
una teoria
la nota 1.

138

perequazio
ipotizzato,
diritto pos
nel quale
privati".

139

140

p. 497-498
fa leva sul
perequazio
unico per

strumento locale). La *sedes materiae* non è mai di per sé risolutiva a fini interpretativi, ma è indicativa di una linea di coerenza, che, nel corpo dell'art. 20, si impenna nella esaltazione del ruolo della Provincia quale ente di pianificazione e programmazione territoriale, con l'esplicita attribuzione (quanto meno) del potere di certificare la compatibilità dei piani comunali con le previsioni del piano provinciale di coordinamento. È estraneo alla norma il superamento del dualismo Comune-Regione che ha caratterizzato la storia degli ultimi 30 anni (a partire dal d.p.r. n. 8 del 1972).

12. L'urbanistica del futuro.

È difficile — e forse neppure utile — interrogarsi sull'urbanistica del futuro. Ma poiché l'evoluzione della disciplina urbanistica è stato tanto veloce quanto incontrollata, sia a livello statale sia a livello regionale, occorre porsi il problema del futuro prossimo, se non immediato, anche perché il processo in atto si accompagna ai cambiamenti dell'ordinamento costituzionale e istituzionale¹³⁷. L'impegno degli urbanisti sta “nella necessità di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della sola fissazione delle prescrizioni urbanistiche: di qui la diversa articolazione del piano urbanistico in piano strutturale ed operativo (previsto ormai in più del 60% degli ordinamenti regionali)”¹³⁸. A questo fine balza in primo piano, fra gli altri, il tema della *perequazione urbanistica* che sollecita una particolare attenzione¹³⁹, ma la prospettiva è di maggior respiro come dimostra l'attenzione dedicata al principio di *flessibilità*¹⁴⁰ dello strumento di governo del

¹³⁷ Sono numerosi i saggi tesi all'inquadramento dell'urbanistica nel nuovo assetto del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni. Si veda SORICELLI G., *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 488 e, per la bibliografia, la nota 1.

¹³⁸ Chi scrive è Paolo Urbani, ed il passo trascritto, tratto da *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 589, corrisponde al sesto scenario da lui ipotizzato, con l'avvertenza che “solo alcuni [degli scenari] sono l'esito di modificazioni del diritto positivo mentre la gran parte riflettono il manifestarsi di un diverso clima culturale nel quale operano i due grandi attori della vicenda urbanistica: i poteri pubblici e quelli privati”.

¹³⁹ Si veda ancora URBANI P., *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, II, 177.

¹⁴⁰ Flessibilità come fattibilità? Accenna alla seconda (dubitativamente) TRAVI, *op. cit.*, p. 497-498, con riguardo al sistema regionale lombardo, modellato dalla l. n. 2 del 2005, che fa leva sull'intervento (e le risorse) dei privati, per quanto riguarda i servizi, nonché sulla perequazione urbanistica e sulla individuazione nel piano delle regole di un indice territoriale unico per tutte le superfici edificabili, con obbligo di cessione gratuita delle aree vincolate.

territorio ed al tema, di grande attualità, dell'incontro pubblico-privato, sullo sfondo della c.d. giustizia distributiva.

Comincio dalla perequazione di cui si parla come della scelta di considerare uguali, meglio indifferenti, le proprietà rispetto alle previsioni urbanistiche all'interno di un determinato ambito, "dovendo partecipare tutte agli stessi benefici e sacrifici (onori e oneri)" ¹⁴¹. Sotto questo profilo la perequazione assurge a obiettivo o finalità (più che ad una specifica modalità di intervento) ¹⁴² di una urbanistica tesa a realizzare, con la strumentazione disponibile — generale e di settore — la maggior ambizione dei legislatori di tutti i tempi: assicurare, con la certezza delle prescrizioni contenute in un piano urbanistico, la perseguibilità dei traguardi sottesi a quelle prescrizioni. Essa compare *in nuce* già nella legge fondamentale del 1942, all'art. 23, dove è regolato il comparto, un istituto salutato con favore dalla dottrina urbanistica del tempo, ma assai poco frequentato ¹⁴³.

È anche in ragione di questi traguardi che si spiega l'*urbanistica consensuale* o *contrattata*: con le sue potenzialità, ma anche con i suoi rischi. La strumentazione urbanistica regionale sembra fatta apposta per giustificare, negli utenti e negli operatori, forti attese dalla gestione del governo del territorio ¹⁴⁴. E la spiegazione sta nella (auspicata) flessibilità della strumentazione urbanistica: vale a dire nella adattabilità del piano di governo del territorio alle esigenze concrete, *alias* contrattuali, che lo attuano mediante i piani operativi o attuativi. Ma nella misura in cui l'operatività delle scelte urbanistiche si trasferisce dal primo livello ("documento di piano" o "piano

¹⁴¹ In questo senso DOMENICHELLI, *op. cit.*, 502, che descrive l'istituto nei suoi tratti fondamentali, anche se nello specifico della legge veneta n. 11 del 2004. Accanto ad esso l'Autore esamina anche i *crediti edilizi* e le *compensazioni*, che concernono le modalità di scambio di beni sacrificati negli interventi di riqualificazione con crediti edilizi o diritti liberamente commerciabili.

¹⁴² DOMENICHELLI, *ibidem*.

¹⁴³ Per tutti TESTA P., *op. cit.*, 739 s. spec. 745.

¹⁴⁴ L'elenco — anzi il menu, per dirla con URBANI P. — degli strumenti è lungo. Si pensi ai programmi integrati di intervento, alle società di trasformazione urbana, ai programmi di recupero urbano, ai programmi di riqualificazione urbana, ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile, che si aggiungono agli strumenti tradizionali quali i piani di lottizzazione ed i piani di recupero. Cfr. anche URBANI-CIVITARESE, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 1994, la Sezione III, ed il cap. XI. Ma la giurisprudenza, nonostante la varietà degli strumenti urbanistici, è consolidata nel principio della *tipicità* degli atti programmatici in materia urbanistica, che "non risponde soltanto a criteri di giustapposizione nominalistica, ma risponde soprattutto all'individuazione della presenza di elementi di garanzia per l'ordinato dell'assetto urbanistico del territorio": così Cons. St., sez. IV, 21 giugno 2005, n. 3253.

strategico
prescrizio
dell'ente
flessibilità
concretiz
edilizio —
Non
del disco
zione del
principi
Comune
momento
posto de
di (quasi
riconosci
rebbe op
ente inte
principio

145 /
privato in c
di governo
forse più
"...l'incont
zione oper
preventiva
che metta
pianificato
di garantit
così URBAN
flessibilità
flessibile"
lombarda.
in campo
governo d
discutibile
contro pu
operativa,
fissazione
in condizio
all'interno
il massimo
timo prop

strategico" o "piano direttore") al secondo livello ("piano attuativo") le prescrizioni urbanistiche, in cui si concentra la massima discrezionalità dell'ente pianificatore, diventano oggetto di uno scambio recessivo. La flessibilità, in tal caso, esalta il contratto o la convenzione con i quali si concretizza l'operatività delle scelte urbanistiche — fino al rilascio del titolo edilizio — a scapito del piano di governo ¹⁴⁵.

Non sembra inutile, a conclusione di questa "voce", riprendere il filo del discorso che ho svolto dall'inizio, esprimendo perplessità per l'evoluzione dell'urbanistica regionale, in assenza di una legge statale che detti i principi fondamentali della materia. Il punto di snodo sta nel rapporto tra Comune ed enti sovraordinati ed in particolare con la Provincia, dal momento che, nel nuovo assetto delle autonomie locali, essa ha preso il posto della Regione, alla quale si è sostituita nella titolarità e nell'esercizio di (quasi) tutte le funzioni amministrative. Anche per questo, pur nel riconoscimento del primato del Comune come soggetto pianificatore, sarebbe opportuno rinvigorire i suoi poteri di indirizzo e di controllo quale ente intermedio fra Comuni e Regione, nel rispetto, beninteso, *in primis* del principio di sussidiarietà, ma anche di differenziazione e di adeguatezza. Di

¹⁴⁵ Anche l'Autore che ha teorizzato il ruolo fondamentale del negozio pubblico-privato in campo urbanistico non manca di segnalare il rischio di uno svuotamento del piano di governo del territorio. Lo fa con particolare riguardo al "documento di piano", lo strumento forse più discutibile della legge regionale lombarda n. 12 del 2005, in questi termini: "...l'incontro pubblico-privato previsto nell'ampio menu dei nuovi istituti della pianificazione operativa, richiede, a mio giudizio, proprio per evitare i rischi surrichiamati, la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole del gioco già nel piano strutturale che metta in condizioni amministrazione e privati di concordare in fase operativa le scelte pianificatorie all'interno dei procedimenti partecipativi attentamente disciplinati anche al fine di garantire il massimo accesso di tutti gli interessati alla realizzazione/gestione delle scelte": così URBANI, *La perequazione urbanistica*, cit., 183, che conclude il ragionamento sulla *flessibilità* della strumentazione urbanistica, dando risalto alla etichetta di "piano super-flessibile" assegnata da una rivista del settore al "documento di piano" della legge regionale lombarda. Cfr. Anche l'Autore che ha teorizzato il ruolo della negoziazione pubblico-privato in campo urbanistico non manca di segnalare il rischio di uno svuotamento del piano di governo del territorio. Lo fa con riguardo al "documento di piano", lo strumento più discutibile della legge regionale lombarda n. 12 del 2005, con questo commento: "...l'incontro pubblico-privato previsto nell'ampio menu dei nuovi istituti della pianificazione operativa, richiede, a mio giudizio, proprio per evitare i rischi surrichiamati, la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole del gioco già nel piano strutturale che metta in condizioni amministrazione e privati di concordare in fase operativa le scelte pianificatorie all'interno dei procedimenti partecipativi attentamente disciplinati anche al fine di garantire il massimo accesso di tutti gli interessati alla realizzazione/gestione delle scelte" a quest'ultimo proposito la nota 12.

questa esigenza si è fatta puntuale e tempestiva interprete la Corte costituzionale, fin dal 2000, nell'atto di sindacare alcune disposizioni di legge regionale che riconoscevano immediata efficacia precettiva alle previsioni di un piano territoriale di coordinamento. Le parole della Corte sono illuminanti: "il sistema pianificatorio disegnato dalla l. n. 1150 del 1942, per cui i piani sovracomunali erano semplici piani di direttive, è stato *superato* (corsivo mio) dalla legislazione successiva, che ha introdotto numerosi istituti volti a comprimere l'utilizzo edilizio del territorio, al fine di evitarne le conseguenze maggiormente pregiudizievoli, anche prima della avvenuta pianificazione definitiva"¹⁴⁶. Non è difficile cogliere in questo ragionamento una forte (e motivata) preoccupazione che assurge a principio-guida della futura giurisprudenza. Non che riconoscere alla Provincia funzioni di controllo e di verifica di conformità, se non di co-determinazione, dello strumento urbanistico, la Corte, infatti, si è spinta fino al punto di assegnarle il ruolo di custode del territorio, specialmente di quello sottratto alla trasformazione urbanistica o più semplicemente agricolo: ponendo limiti difficilmente valicabili alla pianificazione comunale: un modo di riaffermare il proprio magistero sul valore primario del paesaggio e dell'ambiente e sulla necessità di tutelarlo¹⁴⁷. Se questo potere — che si manifesta attraverso puntuali disposizioni dei piani territoriali di coordinamento provinciali — ha l'effetto di contenere il consumo dei suoli, la prevalenza dei piani sovraordinati — avverte la Corte — è giustificata. Che è, a ben vedere, un forte richiamo alla responsabilità degli amministratori locali attratti dalla prospettiva di uno sviluppo insostenibile, con il rischio di compromettere, con i suoli, l'autonomia conquistata con la riforma del titolo V della Costituzione.

Se l'urbanistica è la scienza che — secondo la Carta di Atene redatta da Le Corbusier — si incarica di assicurare le funzioni essenziali dell'*abitare*, del *lavorare* e del *loisir*, essa appartiene in primo luogo alle comunità locali, a condizione che sia esercitata tenendo conto della pluralità (e complessità) degli interessi che gravano sul territorio e della necessità di comporli nella sintesi olivettiana della "città dell'uomo", che rappresenta la miglior metafora dell'urbanistica.

¹⁴⁶ Cfr. Corte cost. 27 luglio 2000, n. 378, in *Giur. cost.*, 2000, 2691.

¹⁴⁷ Si ricordi la giurisprudenza amministrativa che assegna ai suoli agricoli una funzione di tutela dei valori ambientali prima che (o anche a prescindere da quelli) produttivi: da ultimo Cons. St., sez. IV, 14 ottobre 2005, n. 5713; Cons. St., sez. IV, 19 marzo 2003, n. 1456.

PROBI**Somma**

Piano terri
presentaz

1.**Doman**

Stato e K

Rispost

edilizia

competè

all'art. 1

2.**Doman**

intervien

contiene

a statuto

spetta so

dettaglio

Rispost

disposizi

riordino

ordinarie

3.**Doman**

coordinat

Rispost

dell'asset

del territ

di massin

linee di ir

genere pe

quali sia

Doman

territorial

Rispost

ziale, è ri

chiarito, i

PROBLEMI E CASI PRATICI

Sommario: 1. Competenze Stato-Regioni. — 2. Potestà legislativa Stato-Regioni. — 3. Piano territoriale di coordinamento provinciale. — 4. Obblighi del Comune. — 5. Fase di presentazione delle osservazioni dei privati. — 6. Misure di salvaguardia.

1. Competenze Stato-Regioni:

Domanda: È possibile, ai fini della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, individuare l'edilizia come materia distinta dall'urbanistica?

Risposta: No, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, urbanistica ed edilizia rappresentano due aspetti di un'unica materia, che va ricondotta alla competenza concorrente Stato-Regioni in tema di "governo del territorio", di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

2. Potestà legislativa Stato-Regioni:

Domanda: Il d.p.r. n. 380 del 2001, contenente il Testo Unico sull'edilizia, interviene in una materia di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Esso contiene anche diverse disposizioni di dettaglio: si applicano nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, tenuto conto che, nelle materie di potestà concorrente, allo Stato spetta soltanto la normazione di principio, mentre tocca alle Regioni disciplinare in dettaglio la materia?

Risposta: Sì, perché l'art. 2, comma 2, d.p.r. n. 380 del 2001 specifica che "le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi".

3. Piano territoriale di coordinamento provinciale:

Domanda: Quali contenuti deve necessariamente avere il Piano territoriale di coordinamento provinciale, ai sensi dell'art. 20, comma 2, TUEL?

Risposta: Il comma 2 dell'art. 20, TUEL, in relazione agli indirizzi generali dell'assetto del territorio, stabilisce che esso deve contenere: le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Domanda: Quale rapporto si instaura tra i "programmi regionali" e il piano territoriale di coordinamento provinciale?

Risposta: L'art. 5 del d.lgs. 267/00 stabilisce che, per l'efficacia del piano provinciale, è richiesta la verifica di compatibilità con i programmi regionali. Lo aveva già chiarito, in relazione all'art. 15 legge 142/90, la Corte cost. con sentenza n. 343 del

1991, che aveva espressamente affermato la subordinazione del piano provinciale ai piani e programmi regionali.

4. Obblighi del Comune:

Domanda: *Il Comune è tenuto ad un nuovo deposito del Piano regolatore nella segreteria comunale per 30 giorni consecutivi e a dare nuova notizia al pubblico del deposito, dando un ulteriore termine per il deposito di osservazioni, nell'ipotesi in cui il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche in sede di approvazione regionale?*

Risposta: L'esonero dalla ripubblicazione ex art. 9 della legge 1150/42 (o della riadozione), che riaprirebbe i termini per le osservazioni, vale soltanto nel caso in cui le modifiche apportate dal Comune d'ufficio, o su richiesta della Regione, non abbiano determinato un mutamento essenziale del suo contenuto, traducendosi in un nuovo progetto di piano (Cons. St., sez. IV, 16 marzo 1998, n. 437; Cons. St., sez. IV, 27 marzo 1995, n. 206). Qualora invece il Comune, nel corso dell'iter di approvazione del p.r.g., introduca modifiche sostanziali all'assetto disposto dall'atto di pianificazione inizialmente reso noto, grava su di essa l'obbligo di procedere ad una nuova pubblicazione del piano, allo scopo di consentire ai privati interessati l'esercizio del diritto di partecipazione sancito dall'art. 9 della l. urb., con la conseguenza che l'omesso adempimento di tale obbligo postula l'illegittimità della delibera di approvazione del piano regolatore.

Domanda: *La deliberazione comunale che recepisca le condizioni o prescrizioni della Regione in sede di approvazione del piano comporta l'obbligo della ripubblicazione al fine della ripresentazione delle osservazioni degli interessati?*

Risposta: No, se le innovazioni non siano tali da sconvolgere le linee fondamentali del piano stesso (Cons. St., sez. II, 16 novembre 1994, n. 1449), perché l'esigenza di partecipazione che sottende la pubblicazione del piano va coniugata con il principio di non regressione del piano, nell'ottica della economicità dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990.

Domanda: *Il Comune è tenuto alla confutazione specifica e analitica di tutte le osservazioni dei privati alle previsioni del piano adottato?*

Risposta: La risposta comunale può attingere argomenti utili a confutarle alle linee portanti e alla ispirazione di fondo del piano, bastando all'uopo una succinta motivazione, comunque congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti a base delle osservazioni (Cons. St., sez. IV, 7 marzo 1997, n. 207).

5. Fase di presentazione delle osservazioni dei privati:

Domanda: *Il mancato svolgimento della fase di presentazione delle osservazioni dei privati al nuovo Piano Regolatore ne determina l'illegittimità?*

Risposta: Sì, ma il vizio non è immediatamente impugnabile posto che la lesione dell'interesse del privato si verifica soltanto con la nuova previsione urbanistica da far valere eventualmente in sede di impugnazione del piano, una volta intervenuta l'approvazione regionale: Cons. St., sez. II, 17 aprile 1995, n. 2730).

Domanda Risposta

strument
approvaz
temporal
pronunci
della del
della futu

Domanda Risposta

che esser
strument
invece da
zione del
vazione c
vamente

MASSI

Con amm

Le i
comune,
piano ad
cazione c
privati int
l'omissio
1942 e de

Con: amm

In se
definitiva
modifiche
l'iniziativa
stralciate
zione del

6. Misure di salvaguardia:

Domanda: *Da quale momento vanno applicate le misure di salvaguardia?*

Risposta: La salvaguardia è provvedimento di carattere sospensivo, cautelare, strumentale e provvisorio e si applica a far tempo dalla adozione e non dalla approvazione del piano; è la stessa *ratio* dell'istituto a imporre questa cadenza temporale. Essa richiede una chiara manifestazione di volontà di sospendere ogni pronuncia sulla domanda di concessione edilizia, nonché la indicazione del contrasto della domanda con le nuove previsioni, evidenziando il conseguente pregiudizio della futura attuazione dello strumento urbanistico.

Domanda: *Per quanto tempo hanno efficacia le misure di salvaguardia?*

Risposta: Poiché l'istituto della salvaguardia incide sullo *jus aedificandi* non può che essere temporanea. Infatti la sua durata copre un arco di cinque anni se lo strumento è trasmesso per l'approvazione entro un anno dall'adozione; tre anni invece dalla data dell'adozione qualora la trasmissione sia tardiva; tre anni dall'adozione del programma di fabbricazione. L'infruttuoso decorso del termine di approvazione del piano comporta l'obbligo per l'amministrazione di determinarsi positivamente sulla domanda di concessione edilizia.

MASSIMARIO

Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4819, in www.giustizia-amministrativa.it

Le innovazioni introdotte in sede di approvazione del p.r.g. da parte del comune, sotto il peculiare profilo della loro incoerenza con i criteri ispiratori del piano adottato, impongono al comune stesso di provvedere ad una nuova pubblicazione del documento, al fine di consentire la partecipazione collaborativa dei privati interessati (ai fini della sua definitiva approvazione), con la conseguenza che l'omissione di tale adempimento integra il vizio di violazione dell'art. 9 l. n. 1150 del 1942 e dell'art. 10 l. r. Abruzzo n. 18 del 1983.

Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2004, n. 960, in www.giustizia-amministrativa.it

In sede di approvazione di piano regolatore la regione, anziché sovrapporre definitivamente la propria volontà a quella del comune (come avviene nel caso delle modifiche d'ufficio), ben può con il c.d. "stralcio con raccomandazioni" restituire l'iniziativa al comune, invitandolo a rinnovare l'esame della situazione delle aree stralciate e a formulare nuove proposte, senza la necessità di preventiva consultazione del Consiglio comunale.

- 1 Cons. St., sez. VI, 22 agosto 2003, n. 4766, in www.giustizia-amministrativa.it

Alla stregua della l. 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modifiche l'attuazione del piano regolatore generale, quale programma di disciplina dell'uso dell'intero territorio comunale (art. 7), è rimessa soltanto in via di principio ai piani particolareggiati di esecuzione (art. 13 ss.) oppure ai piani di lottizzazione (art. 28), cioè, rispettivamente a strumenti di autonomia normativa, nei quali predomina l'iniziativa pubblica, e a strumenti convenzionali, la cui formazione deriva dall'iniziativa privata. Ne consegue che la mancanza o, come nel caso di specie, l'intervenuta inefficacia di detti strumenti operativi non impedisce — salvo contraria ed espressa previsione della normativa vigente — il rilascio di autorizzazioni a costruire per singoli fabbricati, purché vengano rispettati gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano regolatore (art. 11, l. n. 1150 del 1942).

- 2 Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3243, in www.giustizia-amministrativa.it

Le misure di salvaguardia, quali strumento di preservazione dell'assetto urbanistico esistente alla data d'adozione di un nuovo piano fino al momento della sua approvazione, hanno valenza assolutamente generale e sono perciò riferibili a qualsivoglia atto dell'amministrazione (autoritativo o convenzionale) che possa comportare una modificazione dello stato di fatto o di diritto dei suoli, difformemente dalle previsioni del piano in corso di approvazione.

- 3 Cons. St., sez. IV, 16 marzo 1998, n. 437, in www.giustizia-amministrativa.it

Non sussiste l'obbligo di riadozione del piano regolatore adottato dal comune (previo annullamento o revoca del precedente) né quello di ripubblicazione, ex art. 9 l. 17 agosto 1942 n. 1150, del piano stesso, qualora le modifiche apportate dal comune d'ufficio, o su richiesta della regione, non abbiano determinato un mutamento essenziale del suo contenuto, traducendosi in un nuovo progetto di piano.

- 4 Cons. St., sez. IV, 7 marzo 1997, n. 207, in www.giustizia-amministrativa.it

La pubblica amministrazione non è tenuta ad esternare un'analitica e specifica confutazione di tutte le argomentazioni proposte con le osservazioni al piano regolatore, essendo sufficiente una motivazione succinta, comunque congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti a base delle osservazioni stesse, che vanno in ogni caso singolarmente esaminate.

5 Con
amn

In se
regolatore
previsioni
Regione s
quale è qu
l. 17 agos
l'iniziativa

6 Cons
amn

Il cor
osservazio
riaprendo
introdotto
pubblica)
ziale nuov

7 Cons
amn

Prima
mento url
l'atto della
Pertanto è
vigente an
del piano

BIBLIOG

AA.VV., C
ABBAMONTI
Agg. I
ALIBRANDI-
AMOROSINO
(norma
giur. e
AMOROSINO
edilizia
AMOROSINO
ASSINI N., i

URBANISTICA

Cons. St., sez. IV, 6 marzo 1996, n. 289, in www.giustizia-amministrativa.it

In sede di approvazione regionale di uno strumento urbanistico, quale il piano regolatore comunale, l'approvazione parziale dà luogo o alla modifica di ufficio di previsioni urbanistiche o allo stralcio delle stesse. Con la modifica di ufficio, la Regione sovrappone definitivamente la propria volontà a quella del Comune, del quale è quindi necessaria la preventiva consultazione, ai sensi dell'art. 10 commi 2-4 l. 17 agosto 1942 n. 1150; con lo stralcio, invece, la Regione restituisce al Comune l'iniziativa, con la conseguenza che ne è inutile ogni consultazione.

Cons. St., sez. IV, 27 marzo 1995, n. 206, in www.giustizia-amministrativa.it

Il comune non è tenuto a pubblicare la deliberazione di controdeduzione alle osservazioni mosse dalla regione in sede di approvazione del piano regolatore, così riaprendo i termini per nuove osservazioni dei privati, a meno che non abbia introdotto variazioni rilevanti (eventualmente sganciate dalle richieste private e pubblica) al piano adottato, ossia quando la delibera si presenta come una sostanziale nuova adozione

Cons. St., sez. V, 15 aprile 1992, n. 303, in www.giustizia-amministrativa.it

Prima dell'approvazione da parte dell'organo regionale competente, lo strumento urbanistico generale non può considerarsi perfezionato, tenuto conto che l'atto della regione non incide sull'efficacia del piano, essendone l'atto costitutivo. Pertanto è legittimo il rilascio della concessione edilizia sulla base della normativa vigente ancorché il relativo progetto si ponga in contrasto con specifica previsione del piano regolatore *in itinere*.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Commento alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della Regione Lombardia*, 2005
- ABBAMONTE G., *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Agg. II
- ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, 1995
- AMOROSINO S., *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una "concorrenza" di disfunzioni*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005
- AMOROSINO S., *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003
- AMOROSINO S., *Paesaggio*, in *Urb. app. giur.*, a cura di FALCONE e MELE, 2000
- ASSINI N., *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, 2000

- ASSINI N. e MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, 2003
- ASSINI e MANTINI P., *Il regolamento edilizio comunale*, 1991
- BARTOLE S., *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Comm. della Costituzione a cura di G. Branca*, 1985
- BASSANI M., *Il piano regolatore generale*, 1996
- BENELLI F., *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004
- BERGONZINI G., *Piano regolatore particolareggiato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI
- BON VALSASSINA M., *Vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo*, in *Giur. cost.*, 1968
- BOSCOLO E., *Il superamento del principio della gerarchia tra i piani: il primato del Comune e l'indebolimento della pianificazione sovracomunale*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, pubblicato in *Nuova rass.*, 2006
- BREGANZE M., *Piani sovracomunali nella legislazione regionale veneta: prime applicazioni*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006
- BREGANZE M., *Urbanistica ed edilizia nel decreto legislativo 80/98*, in *Riv. giur. urb.*, 1999
- BREGANZE M., *Piano territoriale di coordinamento*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI
- BRUNI F., *L'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 nei rapporti tra regioni e province*, in *Nuova rass.*, 1991
- CALEGARI A., *Autonomia comunale e ruolo di province e regioni nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Atti del Seminario di studio svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, 2005
- CARAVITA B., *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientali: la Corte riscrive l'art. 83 d.p.r. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 1988
- CARINGELLA F.-DE MARZO F., *Indennità di esproprio ed occupazione appropriativi*, 1997
- CARINGELLA F., in CARINGELLA F., DE MARZO F., DELLA VALLE F., GAROFOLI R., *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000*, n. 205, Napoli, 2000
- CARULLO A., *L'edificabilità dei suoli. Dalla "legge Bucalossi" al "decreto Nicolazzi"*, 1983
- CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, 2005
- CENTOFANTI N., *La legislazione urbanistica*, 2003
- CENTOFANTI N., *L'espropriazione per pubblica utilità*, 2003
- CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto istituzionale* in www.pausania.it/numerootto/govterritoriocirelli.htm
- CONTI G., *Occupazione acquisitiva tra Corte costituzionale, giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Urb. app.*, 2002
- CROSETTI A., *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione* (Atti del convegno AIDU di Ancona del 16-17 novembre 2001), 2002
- D'ANGELO S., *Legge urbanistica della Campania: luci e ombre*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006
- DE PAOLIS M., *Edilizia e urbanistica. Raccolta coordinata di giurisprudenza e legislazione*, 2000

- DE PRETIS
specia
in *Nu*
- D'ETTORRI
DOMENICH
aprile
in *Nu*
- FALCON G
a cura
- FALCONE P
2000,
- FERRARI E.
urban.
vemb
- FILIPPI M.,
FORLENZA C
- GALEOTTO
insedi
denza,
- GARZIA G.,
ed effe
- GIANNINI A
1971
- GRACILI L.-
territo
Riv. gi
- GRACILI R.,
edilizio
- ITALIA V., *i*
dello s.
il 27-2
- LANDI G., I
LIPARI V.,
process
- CERULLI
- LUCIANI M.
2002, I
- LUCIANI M.
discipli
conveg
- MACCABIANI
territo
- MACCABIANI
all'ordi
giur. ec
- MANTINI P.

- DE PRETIS D., *La pianificazione sovracomunale nelle province di Trento e Bolzano: specialità e problemi*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova Rass.*, 2006
- D'ETTORRE F., *Luci e ombre nella riforma urbanistica in Lombardia*, in *Urb. app.*, 2005
- DOMENICHELLI V., *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006
- FALCON G., in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, 1985, sub art. 118
- FALCONE P., *L'edilizia*, in *Trattato dir. amm.* a cura di CASSESE S., *Dir. amm. speciale*, 2000, vol. III
- FERRARI E., PORTALURI P.L., STICCHI DAMIANI E., (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Atti del settimo Convegno nazionale. Lecce, 19-20 novembre 2004, 2005
- FILIPPI M., *Piano paesistico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, 1996
- FORLENZA O., *Troppe esclusioni per la d.i.a. a tutto campo*, in *Guida al Diritto*, 2005
- GALEOTTO G., *Programma pluriennale di attuazione, piano particolareggiato, piani insediamenti produttivi, piani di recupero*, in *Urbanistica e appalti in giurisprudenza*, a cura di FALCONE P. e MELE E., 2000
- GARZIA G., *I piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali: vigore, efficacia ed effetti*, in *Riv. giur. urb.*, 2003
- GIANNINI M.S., *"Ambiente": saggio sui suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971
- GRACILI L.-MELE F., *L'autonomia del Comune di materie di assetto ed utilizzazione del territorio in relazione ai principi generali della legislazione statale e regionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003
- GRACILI R., MELE L., *Perequazione urbanistica e governo del territorio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005
- ITALIA V., *Le autonomie locali nel titolo V della Costituzione. Posizione e contenuto dello statuto nel sistema delle fonti statali*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006
- LANDI G., POTENZA G.M., ITALIA V., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999
- LIPARI V., *La giurisdizione esclusiva. III, Urbanistica ed edilizia*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di CERULLI IRELLI, 2000
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti nel Testo Unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, II
- LUCIANI M. e COGNETTI S., *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia, in la disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del Quinto convegno nazionale dell'AIDU, a cura di E. Ferrari, 2002
- MACCABIANI N., *La Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005
- MACCABIANI N., *Il regime di salvaguardia tollera deroghe? Breve nota in merito all'ordinanza del T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 8 novembre 2002, n. 866*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003
- MANTINI P., *Il Piano territoriale provinciale e i piani "visionari" nell'esperienza*

- italiana, in *Atti del Seminario di studio tenutosi in Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006, fasc. 5
- MANTINI P., *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, II
- MANTINI P. (a cura di), *L'ordinamento urbanistico della Regione Lombardia*, 1994
- MANZI L.M., *Più tutela con le società di trasformazione urbana*, in *GD*, 1997, n. 5
- MARTINELLI M. e SANTINI C., *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. app.*, 2002
- MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione*, in *Trattato dir. amm.*, a cura di CASSESE, 2000, vol. III
- MAZZAROLLI L., *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI
- MENGOLI G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, 2003
- MERLONI F., *Sub art. 52*, in *Le Regioni*, fascicolo monografico n. 3-4 del 1998, intitolato *Funzioni statali, regionali e locali nell'attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*.
- MILO G., *Il potere di governo del territorio*, 2005
- MORBIDELLI G., *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio-assenso*, in *Giur. cost.*, 1992
- MORBIDELLI G., *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano 1983
- MORBIDELLI G., *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, 1974
- PACE A., *Sulla declaratoria di incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata "concorrente" in materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1988
- PACELLI F., *Le potestà regionali in materia urbanistica. Per una strategia regionale del territorio e dell'abitazione*, 1975
- PAGANO F., *Legge urbanistica quadro e leggi urbanistiche regionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 1997, II
- PAGLIARI G., *Corso di diritto urbanistico*, 1999
- PALIERO C.E. e TRAVI A., *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, XL
- PERICU G., *L'attività consensuale della Pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, 2005
- PERONGINI S., *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, 2005
- PISANESCHI A., in AA.VV., *Commentario della Costituzione, art. 128 Suppl., Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, sub art. 14 e 15*, 1996
- PORTALURI P.L., *La civiltà della conservazione nel governo del territorio*, in www.giust.it/articoli/portaluri-territorio.htm
- PORTALURI P.L., *Nomina et rosae: i livelli essenziali nel governo del territorio*, in www.federalismi.it
- PORTALURI P.L., *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in www.giust.it/articoli/portaluri-territorio.htm
- PORTALURI, *Riflessione sul "governo del territorio" dopo la riforma del Titolo V*
- PREDIERI A., *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, 1977
- RESCIGNO G.U., *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale*, in *Giur. cost.*, 1999
- ROMANO TASSONE A., *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento e gli*

strun
coorc
SALVATOR
della
SALVIA F.
SANDULLI
stica
SANDULLI
ediliz
SANSONET
neata
SANTANIEL
settor
SATURNO C
SIMONCINI
ragion
SORACE-FO
stituz
SORICELLI
giur.
STELLA RIC
STELLA RIC
STELLA RIC
in vig
STELLA RIC
STELLA RIC
riform.
STELLA RIC
STEVANATO
partic
TESTA P., I
TONOLETTI
XIV,
TORREGROS
paesag
TESTA P., I
TISCINI R.,
VILLAI
TRAVI A., C
2005,
Nuova
TRAVI A., I
TRAVI A., /
esorbit
TRAVI A., C
tate, I
URBANI P.,
URBANI P.,

- strumenti urbanistici comunali, in CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, 2001
- SALVATORE P., *Riflessioni sulla tutela giurisdizionale in tema di espropriazione alla luce della L.12.8.2000, n. 205 e del t.u. 8.6.2001, n. 327*, in *Cons. Stato*, 2001
- SALVIA F. e TERESI F., *Diritto urbanistico*, VII ed., Padova, 2002
- SANDULLI M.A., *Profili della nuova giurisdizione esclusiva del g.a. in materia "urbanistica ed edilizia"*, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, II
- SANDULLI A.M., *Reiterazione dei vincoli espropriativi e tutela risarcitoria*, in *Riv. giur. edilizia*, 1993, II
- SANSONETTI A., *Limiti temporali delle misure di salvaguardia e interpretazione "allineata" delle legge regionale ai principi generali*, in *Riv. giur. edilizia*, 1992
- SANTANILLO P., *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, 2002
- SATURNO e STANZIONE (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità*, 2002
- SIMONCINI A., *La legge senza valore (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, in *Giur. cost.*, 1999
- SORACE-TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile*, in www.forumco-stituzionale.it
- SORICELLI G., *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004
- STELLA RICHTER P., *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005
- STELLA RICHTER P., *Governo del territorio e infrastrutture*, in *Riv. giur. urb.*, 2003
- STELLA RICHTER P., *I titoli abilitativi in edilizia. Commento al t.u. in materia di edilizia in vigore dal 30 giugno 2003*, 2003
- STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, 2002
- STELLA RICHTER P., *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2001
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, 1984
- STEVANATO L., *D.Lgs.80/98 e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in particolare nella materia edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, III
- TESTA P., *Disciplina urbanistica*, Milano, III ed., 1972
- TONOLETTI B., voce *Silenziò della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, 1998
- TORREGROSSA G., *Introduzione al diritto urbanistico. Ambiente, urbanistica, territorio, paesaggio, parchi, proprietà, proprietà edilizia, pianificazione urbanistica*, 1987
- TESTA P., *Disciplina urbanistica*, Milano, 1972, VI ed.
- TISCINI R., in *Il processo avanti al giudice amministrativo*, a cura di B. SASSONI e R. VILLATA, 2000
- TRAVI A., *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale della lombardia 11 marzo 2005, n. 12*, in *Atti del Seminario svoltosi a Brescia il 27-28 ottobre 2005*, in *Nuova rass.*, 2006
- TRAVI A., *Nuove modifiche al testo unico in materia edilizia*, in *Urb. app.*, 2003
- TRAVI A., *Accordi tra proprietari e Comune per modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002
- TRAVI A., *Commento all'art. 34 del d.lgs. 80 del 1998*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1999
- URBANI P., *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urb. app.*, 2006
- URBANI P., *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005

- URBANI P., *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione nei piani urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2004
- URBANI P., *Il governo del territorio nel Titolo V Cost.*, in *Riv. giur. urb.*, 2003
- URBANI P., *Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, relazione al convegno AIDU di Pescara 29-30 novembre 2002
- URBANI P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, 2000
- URBANI P., *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, 1992, vol. XLV
- URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, 1994
- URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Gli accordi e l'urbanistica contrattata*, in *Dir. urb.*, 1994
- VANDELLI L., voce *Provincia*, in *Enc. dir. agg.* II, 1998
- VANDELLI L., *La Regione come "centro propulsore e di coordinamento del sistema della autonomie locali" e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991