

20.05.'08

### **Girolamo Sciullo**

#### **Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione\***

In uno scritto di alcuni anni or sono si può leggere: <<L'evoluzione del concetto di pianificazione urbanistica ... ha dunque portato a ciò che oggetto della pianificazione non viene più considerato l'assetto edilizio del territorio ... scopo ultimo del piano regionale è il raggiungimento dell'equilibrio fra popolazione, economia e territorio. ... Ciò significa che la pianificazione territoriale tende ad essere ormai, in realtà, una pianificazione dell'attività economica, la quale seppure non vincola secondo un programma la quantità e la qualità delle imprese, ne vincola però il momento locale creando così un limite rispetto ad una delle libertà dell'imprenditore che è quella della scelta della sede della propria attività gestoriale>>.

Lo scritto, di immutata attualità, è di Feliciano Benvenuti (*Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*)<sup>1</sup>. Dal passo riportato prende spunto il taglio del mio intervento, ad illustrare il quale sono utili due premesse:

Non mi soffermerò sulla pianificazione come tecnica dell'azione amministrativa<sup>2</sup> che si fonda sull'utilizzo di piani o programmi, né quindi sui caratteri generali presentati da questi ultimi. Come si sa, i piani intesi come <<Disegni ordinati di condotte future composte di più elementi combinati>><sup>3</sup> possono predicarsi a proposito di qualsiasi settore dell'attività amministrativa e ne costituiscono uno strumento peculiare, dovendosi giudicare gli <<elementi combinati>> non alla stregua del principio di formale eguaglianza, ma a quello di complessiva coerenza. Viceversa mi concentrerò sul ruolo e sui caratteri dei piani in rapporto allo specifico settore del governo del territorio.

Non assumerò poi la nozione di 'governo del territorio' né come equivalente a quella di 'urbanistica', né nel significato seguito dal giudice costituzionale (secondo cui il governo del territorio <<comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività>>), ma dal quale esulano materie <<quali porti e aeroporti civili,

---

\* Intervento svolto nella giornata di studio 'Il diritto nel governo del territorio' organizzata dall'Università Iuav di Venezia - Dipartimento di pianificazione della Facoltà di pianificazione del territorio, Venezia, 19 maggio 2008

<sup>1</sup> In *Economia Trentina*, 1956, 51 ss., ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, Milano 2006, 1459-60

<sup>2</sup> M. S. Giannini, *Il pubblico potere*, il Mulino, Bologna 1986, 130

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna 1977, 292

*grandi reti di trasporto, e distribuzione nazionale dell'energia>>)* <sup>4</sup>. Mi baserò, invece, su una nozione ‘alla francese’, come *aménagement du territoire*, ossia, come ‘politica di gestione’<sup>5</sup> dei processi economico-sociali o (e forse meglio) come coordinamento delle politiche pubbliche che si riflettono sull’evoluzione dei sistemi territoriali<sup>6</sup>.

Interpreto così gli intendimenti di chi ha organizzato la giornata di studio. In caso di errore, a mia attenuante invoco lo scritto di Marco Dugato, *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali* (primo editoriale dell’*Osservatorio del diritto del governo del territorio* che oggi si presenta nel sito dello IUAV), nel quale si considerano i servizi pubblici rientrare nel governo del territorio, impiegandosi quindi un’ottica diversa da quella seguita dal giudice costituzionale nella sentenza 272/2004.

Naturalmente non mi sottrarrò dal richiamare i caratteri della pianificazione territoriale-urbanistica in rapporto all’urbanistica, ma solo come dato preliminare rispetto alla considerazione di tale pianificazione come strumento del governo del territorio, nell’accezione appena indicata.

### **Caratteri della pianificazione territoriale-urbanistica**

Storicamente la pianificazione rappresenta un dato assolutamente centrale nell’esperienza giuridica dell’urbanistica nel nostro come negli altri Paesi. E ciò in ragione del fatto che lo strumento piano per la organicità che tipicamente lo connota sembra meglio rispondere alle esigenze dell’urbanistica come funzione ordinatrice della localizzazione degli insediamenti umani e della coordinazione degli usi connessi. E lo tesso può dirsi per la disciplina, concettualmente più ampia, dell’assetto del territorio.

Dopo l’Unità di piani urbanistici si occupa la legge sull’espropriazione (artt. 86 e 93 l. 25-07-1865, n. 2359, ‘piani regolatori edilizi’ e ‘piani di ampliamento’). La legge urbanistica del 1942 si incentra sull’utilizzo della pianificazione (art. 4), anche se la disciplina successiva e la prassi

---

<sup>4</sup> Cfr., nell’ordine, le sentenze 307 e 362 del 2007.

<sup>5</sup> F. Priet, *Rapporti tra urbanistica e governo del territorio in Francia*, in *Il governo del territorio*, a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Giuffrè, Milano 2003, 47

<sup>6</sup> E’ appena il caso di notare che la nozione assunta dalla Corte costituzionale in un’ottica di definizione delle competenze legislative appare ‘necessitata’ dalla compresenza nell’art. 117 Cost. di altre materie che incidono sull’assetto del territorio, ma ciò non esclude che in chiave di analisi delle politiche pubbliche possano essere utilizzate, anche dal giurista, accezioni di segno diverso o più ampio.

introdurranno non poche modifiche al quadro originario. La vicenda è fin troppo nota e mi limito a riferirne per cenni sommari .

I piani disciplinati dalla l. urbanistica si articolano su tre livelli: sovracomunale (piano territoriale di coordinamento: eventuale, di competenza statale e destinato ad esprimere gli interessi sovralocali), gli altri due (piano regolatore e programma di fabbricazione nonché piano regolatore particolareggiato: di carattere tendenzialmente necessario e di spettanza del Comune , ma soggetti all'approvazione, ben presto intesa in chiave di amministrazione attiva, dell'autorità statale. Ulteriori caratteri sono dati da: la valenza rigorosamente spaziale dei piani, la loro finalità di carattere generale, l'articolazione dei tre livelli secondo un rapporto di sovra-sottordinazione (sistema a cannocchiale), la sequenza temporale di emanazione (quello di livello superiore deve precedere quello di livello inferiore, infine la partecipazione alla formazione dei piani da parte dei privati, singoli e associati, tramite 'osservazioni' e 'opposizioni'.

Con l'evoluzione e la prassi emergono: l'atrofia di alcuni piani, l'ampliarsi di figure e livelli di pianificazione generale in rapporto all'evoluzione dell'ordinamento (piano regionale e piano provinciale), la proliferazione di piani di carattere speciale (ad es. peep), l'introduzione di meccanismi volti a cadenzare nel tempo la concretizzazione delle scelte pianificatorie (programma pluriennale di attuazione), l'attenuazione del modello dell'atto complesso (approvazione non richiesta per i piani attuativi non in variante)

Soprattutto si delineano due dati:. Nel sistema originario della l-1140/1942 la realizzazione delle opere pubbliche doveva essere oggetto di previsione nel piano territoriale di coordinamento (art. 5) e nei piani regolatori (artt. 7 e 13), dal che si deduceva il principio che la localizzazione di tali opere doveva essere conforme alle previsioni della pianificazione. Sennonché tale disegno non ha avuto modo di dispiegarsi compiutamente, sia per l'atrofia del piano di coordinamento, sia per la regionalizzazione dell'urbanistica sia soprattutto perché la programmazione di opere pubbliche, caratterizzata da forte fluidità, mal si presta a coniugarsi con il quadro tendenzialmente stabile della pianificazione. Si spiega così la previsione sempre più frequente da parte della legislazione in tema di opere pubbliche che la localizzazione dell'opera pubblica può essere disposta disattendendo le previsioni del piano, costituendone una variante (cfr. ora in termini generale art. 10.1 TU espropriazione). In secondo luogo il principio della gerarchia fra piani conosce sempre di più attenuazioni, per un verso, esso risultando bilanciato da un principio 'di competenza' (come riflesso dell'articolarsi del sistema autonomistico) per il quale ciascuno dei piani si vede assegnati specifici contenuti dalla legge, e, per altro verso, diffondendosi

figure di piani speciali in grado di porsi in variante rispetto alle previsioni dello strumento urbanistico di carattere generale (ad es. peep e 'programmi complessi').

In relazione a detti fenomeni nella dottrina giuridica a partire dagli anni ottanta si afferma l'idea che la gerarchia dei piani sia stata sostituita dalla gerarchia degli interessi, che il piano non possa più ritenersi strumento fondamentale dell'urbanistica o del governo del territorio, che occorra passare dall'idea del piano a quella del progetto, in breve vie sottoposto a critica serrata quello che è definito 'mito del piano'<sup>7</sup>.

Certamente molti rilievi risultano persuasivi. In particolare coglie nel segno la evidenziazione dei limiti che incontra il piano nella capacità di definire l'assetto del territorio già abitato (in larga misura il piano non può che 'fotografare la realtà' e assai più incisivi si rivelano altri fattori quali l'organizzazione dei trasporti pubblici, la disciplina del commercio, la regolamentazione del traffico) e del territorio ad esso esterno (sul quale esercitano un peso rilevante le scelte in termini di grandi infrastrutture, di investimenti, di strutture commerciali e di servizi<sup>8</sup>.

E tuttavia, a stare alla legislazione regionale, anche di ultima generazione, il 'mito del piano' appare lungi dal tramontare ove si consideri la centralità dello stesso ribadito nel 'governo del territorio'<sup>9</sup> e la molteplicità delle figure previste<sup>10</sup>.

In realtà il piano richiede di essere 'smitizzato' nell'esperienza giuridica dell'urbanistica contemporanea non in quanto strumento in sé (come mezzo per comporre i diversi interessi presenti sul territorio e che si riflettono sulle relative destinazioni d'uso), ma in quanto strumento ordinatorio esaustivo e rigido. Per un verso, esso è da considerarsi solo come uno dei vari fattori da cui dipende il reale assetto urbanistico-territoriale dei luoghi e rispetto al quale non di rado assume un compito meramente ricognitorio, per altro verso, esso affida la sua portata alla capacità di orientare e indirizzare assai più che a quella di prescrivere e

---

<sup>7</sup> Cr. in particolare P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano 1984, 7 ss., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1989, 638 ss., *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di F. Pugliese e E. Ferrari, Giuffrè, Milano 1999, 83 ss., *L'urbanistica dopo la pianificazione*, ora in *Ripensare la disciplina urbanistica*, Giappichelli, Torino 1997, 75 ss., e da ultimo *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano 2006, 76 ss.

<sup>8</sup> Cfr. ad es., *Necessità*, cit., 85 s.

<sup>9</sup> Cfr art. 1, comma 1, l. Cam.; art. 2, comma 1, l. Lo.; art. 2, comma 2, l. To; art. 3, comma 1, l. Ve.

<sup>10</sup> Si pensi ad esempio alla gemmazione dal piano regolatore generale del <<piano strutturale>> e del <<piano operativo>> nella generalità delle leggi regionali di seconda generazione e addirittura del <<documento di piano>>, del <<piano dei servizi>> e del <<piano delle regole>> nella l. Lo. (artt. 7 ss.).

vincolare. Il piano resta insostituibile nel suo ruolo di riferimento per un ordine dei luoghi complessivamente delineato (anche se spesso eterodeterminato e comunque non stabilmente fissato) e rispetto al quale gli altri fattori generatori di assetti territoriali sono chiamati a misurarsi in termini di complessiva coerenza logica ed operativa.

In ogni caso il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica, quale emerge dalle leggi regionali c.d. di seconda generazione (ossia da quelle emanate dalla seconda metà degli anni novanta)<sup>11</sup>, si presenta significativamente diverso da quello consegnato dalla legge urbanistica del 1942. Procedendo di nuovo per cenni sommari, si può dire che la pianificazione sovracomunale, attestatasi ormai su due livelli (quello regionale e quello provinciale), si connota per: una natura mista quanto a contenuti (di indirizzo, di direttiva, prescrittivi) e ad efficacia nonché per la flessibilità nei rapporti fra piani sovraordinati e piani sott'ordinati. Mentre la pianificazione comunale, anche in ragione di un'attenzione volta più alla riqualificazione e al riuso dell'esistente che alla nuova edificazione, presenta, in luogo del tradizionale prg un'articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti fra lo 'strutturale' e l'operativo', e l'introduzione di meccanismi di perequazione e compensazione urbanistiche. Per entrambe le pianificazioni, infine, emerge una più articolata disciplina della partecipazione sociale e della concertazione istituzionale.

## **La pianificazione territoriale-urbanistica e il governo del territorio**

All'interno delle modificazioni intervenute nel sistema della pianificazione territoriale-urbanistica ben si colloca l'esame del rapporto tra tale pianificazione e il governo del territorio nell'accezione ampia sopra assunta, trattandosi di un rapporto le cui sfaccettature non emergevano compiutamente nella legge urbanistica.

A considerare le leggi regionali -in genere denominate sul 'governo del territorio'- intervenute dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cal., 16 aprile 2002, n. 19, l. Cam., 22 dicembre 2004, n. 16, l. Lom., 11 marzo 2005, n. 12, l. To., 3 gennaio 2005, n. 1, l. Um., 22 febbraio 2005, n. 11, l. Ve., 27 aprile 2004, n. 11), tale rapporto presenta tre profili.

A) Anzitutto la pianificazione territoriale-urbanistica si pone come fattore di vincolo o quantomeno di riferimento per le scelte dei processi

---

<sup>11</sup> Cfr. D. De Pretis, E. Stefani, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *le Regioni*, 2005, 814, E. Boscolo, *Governo del territorio, pianificazione urbanistica*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. Clarich, G. Fonderico, Il Sole 24 Ore, Milano 2007, 351.

socio-economici. Si tratta del profilo messo in luce dal Benvenuti e considerato nella nozione di governo del territorio accolta dalla Corte costituzionale (governo del territorio inteso come <<localizzazione di impianti e attività>>). Trascurando lo scontato condizionamento che le localizzazioni e le zonizzazioni dei piani territoriali (in particolare del prg) operano sulle scelte puntuali di soggetti privati e pubblici, intendo richiamare il collegamento fra la pianificazione territoriale-urbanistica e le politiche di governo del territorio.

Così è previsto che i <<piani settoriali regionali [o provinciali] ... regolanti specifici interessi e attività coinvolgenti l'uso del territorio, integrano il Ptr [piano territoriale regionale] [o il Ptcp: piano territoriale di coordinamento provinciale] e sono coerenti con le sue previsioni>> (art. 14, comma 1, e art. 19, comma 1, l. Cam.) oppure che i <<piani di settore ed i piani di sviluppo delle grandi reti di servizi sono sempre oggetto di coordinamento con il Ptrc [Piano territoriale regionale di coordinamento]>> (art. 24, comma 2, l. Ve.) o che la parte strutturale del prg <<fissa i criteri per la elaborazione di eventuali piani e programmi comunali di settore, aventi incidenza sulle componenti strutturali>> (art. 3, comma 3, lett. m), l. Um.), mentre il <<piano comunale dei servizi>> [<<strumento di programmazione e di indirizzo generale dei servizi pubblici e di interesse generale>>] ... implementa il Prg, parte operativa>> (art. 5, commi 1 e 2, l. Um.) o, infine, e in termini generali, che <<gli atti di governo del territorio [ fra i quali vengono annoverati anche i <<piani e i programmi di settore>>, quando <<incidano sull'assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale>>] sono approvati nel rispetto degli strumenti della pianificazione territoriale>> (art. 10 l. To.).

Va osservato che il condizionamento dei piani territoriali non risulta mai assoluto, essendo stabilito che i piani di settore possano integrare o modificare i piani territoriali <<qualora ciò sia previsto da specifiche leggi>> (art. 24, comma 2, l. Ve.) oppure, nel caso in cui contengano disposizioni non compatibili con quelle dei piani territoriali, costituiscano varianti ai piani territoriali stessi e siano approvati con le relative procedure (artt. 14, comma 2, e 19, comma 2, l. Cam., e art. 18, comma 1, l. To.).

B) Il secondo profilo si presenta simmetrico rispetto al precedente. In questo caso, infatti, sono le scelte di politiche socio-economiche che si traducono, orientandole, in decisioni di assetti territoriali.

Il caso più noto è quello del commercio. Ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, i Comuni sono tenuti ad <<adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi>> agli <<indirizzi generali per

l'insediamento delle attività commerciali>> definiti dalle Regioni. Tali indirizzi vanno formulati sulla base di obiettivi e criteri che attengono in particolare alla politica del commercio (ad es., produttività del sistema distributivo, qualità dei servizi per il consumatore, sviluppo equilibrato delle diverse tipologie distributive, salvaguardia e qualificazione delle attività commerciali artigianali nei centri storici<sup>12</sup>.

Questo meccanismo trova in talune leggi regionali una generalizzazione, prevedendosi che i piani territoriali-urbanistici, in particolare quello regionale, si pongano <<in coerenza con le scelte e i contenuti della programmazione economico-sociale>> (art. 17, comma 1, l. Cal., cfr. anche art. 13, comma 1, l. Cam., e art. 24, comma 1, in tema di piano regionale, e art. 22, comma 1, l. Ve. in tema di piano provinciale) oppure <<tengano conto>> delle relative indicazioni (art. 9, comma 5, l. Lom, in tema di piano comunale in rapporto al piano socio economico della Comunità montana).

C) Il terzo profilo è dato dai casi in cui la pianificazione territoriale-urbanistica si pone come occasione per operare o per reiterare scelte di carattere socio-economico, venendo così ad assumere una valenza mista o comunque non ristretta alla mera definizione di assetti (localizzazioni e zonizzazioni) di carattere territoriale-urbanistico.

Al riguardo i dati normativi risultano molteplici. Anzitutto possono essere richiamate previsioni che concernono specifici settori, quali i beni paesaggistici, le aree agro-forestali, i servizi pubblici.

Circa il primo l'art. 143 del d.lgs. 22 aprile 2004, n. 42, prevede che il piano paesaggistico [locuzione comprensiva anche del piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135, comma 1)] provveda anche alla <<valorizzazione>> di tali valori, funzione/attività questa, come è noto, connotata da ampi significati (promozione della conoscenza, della fruizione pubblica ecc.) ai sensi dell'art. 6 dello stesso decreto. Nella stessa linea della previsione dell'art. 143 si collocano varie disposizioni regionali (ad es., art 13, comma 3, l. Cam.; art. 10, comma 4, lett. b), l. Lom.; artt. 31 e 35, comma 1, l. To.; art. 3, comma 3, lett. d), l. Um.; art. 3, comma 6, l. Ve.).

Quanto alle aree agro-forestali si prevede che il piano strutturale comunale indichi anche <<l'unità aziendale minima per l'esercizio in forma economicamente conveniente dell'attività agricola>> (art. 50, comma 5, lett. b), l. Cal.) o, in termini più ampi, che gli strumenti della pianificazione territoriale promuovano <<la valorizzazione delle risorse del territorio>> rurale, tra l'altro, <<attraverso il sostegno alle famiglie

---

<sup>12</sup> Cfr. commi 1 e 5.

residenti>> o <<adeguando i servizi e le infrastrutture nelle aree marginali>> (art. 39, comma 1, l. To.; cfr. anche art. 22, comma 1, lett. *d*), l. Ve.; art. 15, comma 4, l. Lom., e art. 3., comma 3, l. Um.).

Infine, quanto ai servizi pubblici in talune leggi si afferma che il piano urbanistico comunale <<disciplina i sistemi di mobilità di beni e persone>> (art. 23, comma 2, l. Cam) oppure che nei comuni caratterizzati da fenomeni di pendolarismo il <<piano dei servizi [che costituisce uno degli atti in cui si articola il piano comunale di governo del territorio] contiene previsioni di servizi pubblici aggiuntivi in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante>> (art. 9, comma 5, l. Lo.).

Sicuramente di maggiore interesse risultano le previsioni di carattere generale. Il piano territoriale regionale è chiamato a <<indica[re] ... gli obiettivi principali di sviluppo socio-economico del territorio regionale, come espressi dal programma regionale di sviluppo e dal complesso della programmazione regionale di settore>> (art. 19, comma 2, lett. *a*), l. Lo.) ovvero a stabilire <<le prescrizioni per il coordinamento delle politiche di settore in funzione dello sviluppo territoriale>> (art. 48, comma 4, lett. *b*), l. To).

Analoghe affermazioni si riscontrano a proposito del piano territoriale di coordinamento provinciale: esso è considerato <<atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia>> e <<indica gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale a tal fine raccordando le previsioni dei piani di settore la cui approvazione è demandata per legge alla provincia>> (art. 15, commi 1 e 2, lett. *b*), l. Lo.) oppure <<formula i criteri per la valorizzazione dei distretti produttivi>> e <<stabilisce gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico nelle materie di competenza provinciale (art. 22, commi 2, lett. *l*), e comma 3, lett. *a*), l. Ve.; cfr. anche art. 51, comma 3, lett. *a*), l. To.).

E, infine, in termini non molto distanti si pongono talune previsioni per la pianificazione comunale: il <<documento di piano>> [altro atto in cui si articola il piano comunale di governo del territorio] definisce <<il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune>> e sulla base di esso <<determina ... le politiche di intervento per la residenza, ivi comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale>> (art. 8, commi 1 e 2, l. Lo.) oppure il <<piano degli interventi>> [che insieme al piano di assetto del territorio comunale compone il piano regolatore comunale] <<dett[a] la normativa di



carattere operativo ... con particolare riferimento alle attività commerciali, al piano urbano del traffico, al piano urbano dei parcheggi, al piano per l'inquinamento luminoso, al piano per la classificazione acustica e ai piani pluriennali per la mobilità ciclistica>> (art. 17, comma 2, lett. k), l. Ve.) ovvero il <<Prg, parte strutturale, illustra ... l'idea complessiva dello sviluppo socio economico e spaziale della città e del suo territorio posta a a base del Prg>> (art. 3, comma 2, l. Um.).

Per concludere un'osservazione. Certamente si tratta di previsioni di cui andrebbe verificato il tasso di effettività e di cui è incerta l'efficacia giuridica (che sembra in genere oscillare fra il livello conoscitivo-ricognitorio e quello del soft law). Pare però indubbio che il rapporto fra la pianificazione territoriale-urbanistica e il governo del territorio (in accezione lata) nella legislazione regionale più recente superi lo stesso profilo lucidamente messo in evidenza dal Benvenuti. Del resto già la legislazione statale negli anni novanta con i c.d. programmi complessi aveva indicato correlazioni fra scelte di assetto territoriale e opzioni di carattere socio-economico<sup>13</sup>. In ogni caso i dati segnalati costituiscono un segno ulteriore di vitalità della pianificazione territoriale-urbanistica

---

<sup>13</sup> Con riferimento a tali programmi si parla anche di 'urbanistica socio-economica'. Sul punto sia consentito rinviare a G. Sciullo, voce *Urbanistica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. VI, Giuffrè, Milano 2006, 6119 s.