

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**  
**Cattedra di Diritto Amministrativo II**

## **LA RIQUALIFICAZIONE URBANA**

**RELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Paolo Stella Richter**

**CANDIDATO**  
**Gloria Lazari**  
**Matr. 103773**

**CORRELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Paolo Urbani**

**ANNO ACCADEMICO 2013-2014**

## INDICE

<i>INTRODUZIONE</i> .....	<i>IV</i>
---------------------------	-----------

### CAPITOLO I

#### *La concorrenza tra città*

1.1. Breve analisi dei cambiamenti che interessano la città.....	1
1.2. La riqualificazione urbana: nozione ed interpretazione .....	6
1.3. Aspetti relativi ai cambiamenti in materia ambientale, alla luce del principio di sviluppo sostenibile .....	13
1.4. La città intelligente .....	19
1.5. L'economia della città .....	22
1.6. La funzione sociologica dell'urbanistica .....	27
1.7. Dalla sociologia all'urbanistica .....	30

### CAPITOLO II

#### *Riflessioni sull'inadeguatezza dell'attuale disciplina urbanistica*

2.1. Premesse .....	33
2.2. La crisi attuale della pianificazione urbanistica: "Caro vecchio piano regolatore, <i>au revoir!</i> " .....	36
2.3. L'evoluzione della pianificazione post-unitaria: per comprendere lo <i>status quo</i> e le mancanze del PRG.....	40
2.4. La questione degli interessi differenziati: piani settoriali e pianificazione generale.....	47
2.5. La pianificazione strategica: cenni alle diverse generazioni.....	54
2.6. Piano strutturale-Piano operativo: punti di forza e mancanze .....	59
2.7. La primazia della pianificazione generale sulla regolazione delle attività commerciali. ....	66
2.8. Chi e come ha il potere di pianificare? Tra inadeguatezze e vincoli: brevi riflessioni .....	70

## CAPITOLO III

### *Dalla pars destruens alla pars construens*

3.1. Unità della pianificazione e non sovrapposizione di piani settoriali .....	75
3.2. Le speranze riposte nella pianificazione di “area vasta”: un nuovo ordinamento improntato alla semplificazione .....	82
3.3. Il ruolo del Comune .....	92
3.4 Il divieto del consumo del suolo: il patrimonio immobiliare e la tutela dell’ambiente. ....	99
3.5. Trasformare le aree urbane in <i>Smart City</i> : mobilità, viabilità, parcheggi.....	113
3.6. Scelte innovative per uno sviluppo economico sostenibile .....	124
3.7. Urbanistica antropocentrica .....	129
3.8. La crescita delle città: <i>vademecum</i> dell’urbanista .....	132
3.9. Il ruolo dell’UE nel governo del territorio.....	140
<b><i>Conclusioni</i></b> .....	<b>VI</b>
<b><i>Indice Bibliografico</i></b> .....	<b>XIV</b>
<b><i>Indice Sitografico</i></b> .....	<b>XX</b>

## *Introduzione*

Ovvia premessa della scelta del tema del presente elaborato è la constatazione che « *le città non sono più degne del nostro tempo. Non sono più degne di noi; le città logorano il fisico e mortificano lo spirito<sup>1</sup>*». L'incapacità dello spazio urbano di rispondere alle mutevoli esigenze della collettività è un fenomeno destinato ad assumere dimensioni sempre più rilevanti, per l'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione ad affrontare in modo organico l'organizzazione del territorio - resa più articolata dall'attuale struttura produttiva, dalle istanze che promanano dalla disciplina sovranazionale e dalle eterogenee esigenze della collettività - e per il perdurante disinteresse del legislatore statale a riordinare la disciplina.

L'elaborato si propone di analizzare il tema della riqualificazione urbana muovendo da un duplice interrogativo, che pertanto costituisce il filo conduttore dell'intera disamina: valutare l'idoneità della disciplina pubblicistica del territorio ad organizzare la realtà oggettiva, indicando, al contempo, una proposta risolutiva all'attuale frammentarietà legislativa e all'obsolescenza dei piani regolatori; individuare gli interventi di specie, e le

---

<sup>1</sup> L'espressione è di Le Corbusier, noto esponente del razionalismo. Trattasi della corrente di pensiero e di ricerca che si delineò nella Germania degli anni 1920 e divenne poi un aggregante filone di ricerca per tutto il cosiddetto movimento moderno internazionale. Il razionalismo in urbanistica si è fatto interprete di una struttura urbana fortemente ordinata e schematica. La teoria di Le Corbusier, recepita nella Carta d'Atene, porterà il decreto ministeriale sugli *standards*, D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, ad istituire le *zone territoriali omogenee*, caratterizzate da un'accentuata monofunzionalità (quartieri dormitorio, quartieri lavorativi quindi deserti e pericolosi fuori dalle ore di ufficio). I gravi inconvenienti cui diedero luogo portò a preferire il criterio delle *zone miste*.

modalità per realizzarli, al fine di rendere concretamente vivibile la realtà urbana - alla luce del fenomeno *in auge* delle c.d. città intelligenti, ovvero *Smart city*.

Per ciò che attiene a quest'ultimo aspetto si è preferito condurre la disamina attraverso un approccio sperimentale, cui è preceduta un'attività di ricerca dei principali progetti di riqualificazione *Smart* predisposti, ed in alcuni casi realizzati, dalle maggiori città italiane<sup>2</sup> (tendenzialmente preordinati ad incrementare il settore dei servizi - mobilità e trasporto pubblico, viabilità e parcheggi - di fatto costituenti il primo interfaccia tra l'utente e la realtà urbana, e lo sviluppo economico e commerciale delle città).

Perché l'analisi fosse proficua non si è potuta trascurare la rilevanza della disciplina sovranazionale, in particolar modo per ciò che attiene all'istanza ecologista ed al *principio di sviluppo sostenibile*, mutuato dal diritto dell'Ambiente ma divenuto essenziale nell'individuazione del *quomodo* e della *ratio* della stessa pianificazione generale. Di qui l'idea di trattare della questione del *divieto del consumo del suolo* mettendo a confronto la normativa adottata dalla Repubblica Federale Tedesca, sostanzialmente ispirata alla logica che sottende all'istituto dei *certificati verdi* (contro l'inquinamento e per un'energia pulita) e, le possibili soluzioni per evitare che un'interdizione

---

<sup>2</sup> L'individuazione dei progetti più significativi è stata resa possibile dalla partecipazione al *workshop* sul tema organizzato da Forum PA nel corrente anno, presso la sede del Palazzo dei Convegni di Roma, e da un'attività di ricerca sul campo mediante interviste realizzate agli addetti ai lavori nel progetto di riqualificazione della città di Lecce, candidata al premio "Città Europea della Cultura" per il 2019.

assoluta di edificare su aree vergini pregiudichi la crescita e lo sviluppo della città.

Per coerenza logica si è preferito strutturare l'elaborato affrontando in via generica e, per così dire preliminare, la crisi in cui versa il governo del territorio, procedendo con l'analisi della disciplina vigente, al fine di mettere in luce le mancanze e le inadeguatezze normative, per concludere con una proposta costruttiva di riqualificazione urbana e di riorganizzazione dell'intera disciplina.

# CAPITOLO I

## La concorrenza tra città

SOMMARIO: 1.1 Breve analisi sui cambiamenti che interessano la città. - 1.2. La riqualificazione urbana: nozione ed interpretazione. 1.3. Aspetti relativi ai cambiamenti in materia ambientale, alla luce del principio di sviluppo sostenibile. - 1.4. La città intelligente.. - 1.5 L'economia della città - 1.6. La funzione sociologica dell'urbanistica. - 1.7. Dalla sociologia all'urbanistica.

### 1.1. Breve analisi sui cambiamenti che interessano la città.

Nella società contemporanea, l'intensificarsi delle relazioni materiali e immateriali trova nelle città il principale momento di addensamento<sup>1</sup>, cosicché esse rappresentano il crocevia alla base di qualunque scenario di sviluppo. La potenzialità insita nell'esistenza di una grande concentrazione di capitale fisico (circa i 2/3 della popolazione italiana si è spostata dalla campagna verso le realtà urbane), edilizio, intellettuale e sociale fa delle città, a un tempo, centri di innovazione produttiva e di innovazione sociale, ove i singoli individui aspirano ad una realizzazione piena della persona umana in tutte le forme in cui essa si estrinseca. Il modello di città moderna è però profondamente in crisi.

---

<sup>1</sup> Oberti, I. (2013). Il trionfo della città intelligente. *Techne (Florence Italy 2011)*, 5, 117. "Nel mondo una persona su due vive in città, con una previsione al 2050 che vede la percentuale salire al 72%, da 3,6 miliardi di persone nel 2011 a 6,3 nel 2050".

Una crisi che deriva dalle difficoltà che si incontrano nel “fare uso” delle città: congestionate dal traffico, sommerse dalle auto parcheggiate al di fuori degli appositi spazi di sosta, carenti di servizi pubblici, mancanti di spazi verdi, di piste per la mobilità ciclabile ed, economicamente sature, ossia non più in grado di porre i presupposti per una crescita economica ed occupazionale. Da ciò deriva una differente domanda di qualità dello spazio urbano che, sempre più, va configurandosi come l’indicatore maggiormente significativo dello stato di disagio sociale e delle crescenti differenziazioni all’interno delle città.

Se, da un lato, ci si interroga sulla modalità per garantire lo sviluppo e l’espansione della città, dall’altro si è innanzi ad un panorama urbano poroso e discontinuo, *«con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani di varia natura) che formano, nel complesso, un’offerta di gran lunga superiore a qualsiasi ragionevole domanda immobiliare, non solo pubblica ma soprattutto privata<sup>2</sup>»*.

Occorre prendere atto della dinamicità insita nella realtà urbana che non può rimanere imbalsamata negli usi del passato che, di fatto, sono all’origine di un duplice effetto nefasto: complicare oltremodo la quotidianità di chi usa la città ed ingenerare meccanismi di esasperazione della struttura urbana - per cui al posto di ripensare l’organizzazione della città si continua ad appesantirla secondo la tradizionale concezione della pianificazione

---

<sup>2</sup> Position Paper in [www.inusalerno2013.it](http://www.inusalerno2013.it)

territoriale, ovverossia ordinare anticipatamente e nel dettaglio i possibili usi e le possibili trasformazioni del territorio.

Non v'è dubbio che la difficoltà principale consista nell'adeguamento delle aree urbanizzate e consolidate, specialmente in un Paese in cui ogni città ha una storia secolare da preservare.

L'importanza del ruolo delle politiche urbane venne colta fin dagli anni '80, non è un caso che nel 1987 venne istituito, con lungimiranza, il "Ministero per i problemi delle aree urbane", al fine di meglio rispondere alle esigenze contingenti. Nel quinquennio tra il 1993-1998, noto per essere definito la "primavera" dei Sindaci eletti dai cittadini, si iniziò a perseguire una politica urbana finalizzata alla "riabilitazione" della città, cui avrebbero potuto concorrere gli stessi privati mediante gli strumenti di urbanistica negoziale.

In effetti risale a quest'epoca il declino della pianificazione urbana *strictu sensu*, che viene soppiantata da politiche territoriali refrattarie ad una visione integrata del tessuto urbano, per lo più volte ad incentivare interventi disarticolati e finalizzati eminentemente alla riabilitazione delle aree maggiormente degradate. Si pensi ai Piani integrati di intervento<sup>3</sup>, agli

---

<sup>3</sup> Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «Il principale punto di riferimento normativo dei "programmi complessi", è costituito dalla figura del *programma integrato di intervento*, introdotto in via generale nell'ordinamento nazionale ad opera della L. 17 febbraio 1992, n.179 (art. 16), ma presente da tempo, sotto forma di programma integrato di recupero, in Lombardia (LLRR 22/1986 e 23/1990). Il fine primario del programma risponde all'esigenza, da tempo avvertita, specie nelle grandi città, di disporre di uno strumento urbanistico destinato ad incidere fortemente su intere parti del territorio comunale in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, che necessitano di una riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale. La localizzazione del programma non incontra, quindi, limiti all'interno delle zone omogenee del PRG, tenendo esplicitamente, tale strumento, a

Interventi di recupero del patrimonio<sup>4</sup> di edilizia residenziale pubblica, ai Programmi di recupero urbano<sup>5</sup>, ai Programmi per la riqualificazione urbana<sup>6</sup>, ai Contratti di quartiere<sup>7</sup> fino ai più recenti Programmi di

---

superare il modello di pianificazione urbanistica basato su una zonizzazione rigida del territorio. Il programma integrato agisce, in breve, ai fini della riconversione di intere parti del territorio comunale che risultino obsolete o degradate rispetto allo sviluppo urbano emergente. L'iniziativa richiede il concorso di più soggetti. L'impulso procedimentale può essere sia d'ufficio sia di parte. Sembra potersi osservare che, al di là del profilo formale dell'imputazione della decisione, la norma tratteggi implicitamente una fattispecie di formulazione concordata o patteggiata delle prescrizioni urbanistiche e non a caso il programma integrato d'intervento, nella prima prassi applicativa è apparso come modello per la cosiddetta "urbanistica consensuale".

Il programma integrato di intervento presenta, peraltro, un secondo carattere fondante, quello dell'immediata operatività, che emerge dalla previsione del concorso, nella realizzazione del programma stesso di più risorse finanziarie pubbliche statali o regionali. Data la qualità degli interventi previsti, il programma costituisce, nella maggior parte dei casi, variante al piano regolatore generale».

<sup>4</sup> Cfr. Legge n. 457 del 1978, art. 31 lettere a) b) c) e d).

<sup>5</sup> Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «La L. 4 dicembre 1993, n.493, all'art.11 introduce il nuovo istituto del programma di recupero urbano che, a differenza del programma integrato di intervento (*infra* nota 3), non è finalizzato ad incidere sul tessuto urbano, ma piuttosto ad ammodernare e completare le urbanizzazioni primarie e secondarie, ad integrare l'edificazione di complessi urbanistici esistenti, a realizzare interventi di arredo urbano nonché di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia dei singoli edifici, soprattutto al servizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. I programmi di recupero urbano possono essere proposti al Comune da soggetti sia pubblici sia privati - anche associati tra loro - sulla base di un progetto unitario che preveda il ricorso di risorse pubbliche e private. L'adozione del programma può avvenire attraverso la promozione - da parte di uno o più soggetti interessati - e la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34, TU ee.ll. L'amministrazione comunale ha comunque il compito - prima dell'adozione del programma - di definire, sulla base di criteri oggettivi, le priorità in ordine agli interventi proposti nel programma stesso».

<sup>6</sup> Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «Occorre precisare che il programma di riqualificazione urbana non è un ulteriore strumento urbanistico, non essendo previsto in alcuna norma di rango legislativo. Si tratta semplicemente del *nomen* dato ad un particolare programma di finanziamenti pubblici in cui - in ossequio all'art. 2.2., ultima parte L.179/1992 - si è voluto subordinare la concessione delle risorse alla realizzazione di programmi integrati aventi determinate caratteristiche. Gli interventi che debbono essere previsti in tali programmi sono costituiti da un insieme coordinato e sistematico di opere pubbliche e private realizzate in regime convenzionato tra soggetti pubblici e privati».

<sup>7</sup> «La delibera Cer del 5 giugno 1997 ha introdotto il Contratto di quartiere, che si attua attraverso un bando di gara per finanziamenti finalizzati ad interventi di edilizia sperimentale convenzionata. Il Contratto di quartiere rappresenta un'evoluzione dei Programmi di riqualificazione ed è un'occasione per promuovere la rigenerazione di quegli insediamenti "carenti per qualità ambientale e dotazione di servizi" e caratterizzati " per l'assenza di luoghi riconoscibili e scarso significato urbano degli aggregati edilizi"», in

riabilitazione urbana<sup>8</sup>, a cui si sono affiancati gli interventi straordinari, promossi in ambito europeo, con il fine di riabilitare l'aspetto fisico, ambientale, sociale ed occupazionale delle città (i programmi Urban I,II,III o i Progetti Pilota Urbani).

Tutti gli strumenti citati sono caratterizzati dal ricorso a modelli consensuali. Tuttavia, la partecipazione dei privati nell'espansione della città, sebbene abbia trovato ragionevolezza nella necessità di contemperare le scelte discrezionali dell'amministrazione, ha fatto sì che la crescita urbana fosse strettamente legata agli interessi dei singoli. Si prenda ad esempio la manutenzione della rete stradale della Regione Puglia, al limite della civiltà in tutte le Province, fuorché nella zona di Taranto, ragionevolmente attribuibile agli interessi economici e metallurgici dell'area che hanno avuto delle ripercussioni anche nell'organizzazione urbana.

L'insegnamento da trarre da questo breve cenno è che la disciplina urbanistica è strettamente legata e influenzata da tutte le materie che interferiscono con l'uso e la gestione del territorio.

---

Montemurro, F. (2004). Sviluppo e politiche urbanistiche: gli strumenti per riqualificare le città. *Comuni d'Italia*, 3, 19-24.

<sup>8</sup> Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «L'art. 27, L.166/2002 ha previsto programmi di riabilitazione urbana, promossi dagli enti locali, d'intesa con le altre amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I criteri e le modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di tali programmi sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata Stato, Regioni ed enti locali».

L'interdisciplinarietà rappresenta, a detta di chi scrive, la parola chiave per disegnare una politica urbana che possa impattare ragionevolmente con la realtà oggettiva. Non esiste, sempre secondo la tesi ivi sostenuta, una disciplina gerarchicamente sovraordinata alle altre, tutt'al più vi possono essere delle istanze che, in un dato momento storico, abbiano una prevalenza ed una tutela privilegiata.

Quanto sin qui è stato scritto rappresenta a grandi linee l'intento programmatico dell'intero elaborato che, in buona sostanza, si propone di analizzare il problema della *riqualificazione urbana* secondo una duplice chiave di lettura: quale sia il modello di pianificazione più adeguato per rispondere alle esigenze di semplificazione e di crescita e quali siano le proposte per migliorare l'assetto urbano e la vita della città.

## 1.2. La riqualificazione urbana: nozione ed interpretazione.

Prima di addentrarsi nel vivo dell'argomento pare interessante tracciare un breve *excursus* dei profili ermeneutici della nozione di riqualificazione urbana, sui cui contenuti e significati la letteratura giuridica si interroga ormai da tempo, approdando a risultati controversi e vivacemente dibattuti<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Il termine "riqualificazione" *ab origine* è sganciato da qualsiasi accezione urbanistico-architettonica, per essere principalmente riferito alle categorie professionali e in materia economica ad ipotesi di miglioramento della produttività, aumento della competitività, correzione di sprechi e squilibri *etc.* (cfr. *Dizionario di Economia Garzanti, 1997; Il Grande Dizionario Garzanti, Grande Enciclopedia De Agostini*).

L'espressione anglosassone *up-grading*, tradotto letteralmente "far salire di grado, di

Fino a tutti gli anni Ottanta i dizionari di urbanistica non riportano la voce “riqualificazione urbana” ovvero la usano come sinonimo di recupero - rinnovo - riuso - rigenerazione, bisognerà attendere l’emergere dei nuovi fenomeni territoriali e il confronto tra diverse visioni della città e degli strumenti urbanistici, per rinvenire i primi cenni di distinguo tra la riqualificazione ed il riuso.

Il Dizionario di Urbanistica di R. Barocchi nel 1982, di contro, si limita a descrivere i significati del recupero quale «riutilizzo a fini residenziali di edifici e tessuti urbanistici deteriorati» e individua le ragioni che legittimerebbero un intervento di recupero<sup>10</sup> con il fine di perseguire politiche di *spending review* delle risorse.

Ancora nel 1992 G. Colombo non ritiene di includere nel suo *Dizionario di Urbanistica* la voce “riqualificazione urbana” ma compare il termine “rinnovamento urbano”, come «Intervento urbanistico complesso consistente nella sostituzione sistematica e pianificata di volumi e edifici antichi con volumi e edifici nuovi per soddisfare nuovi bisogni della comunità e per corrispondere a nuove concezioni urbanistiche». La locuzione “nuovi bisogni della comunità” lascia

---

livello” richiama l’interpretazione da ultimo descritta; di contro la traduzione in lingua francese *rehabilitation* accentua il significato di recupero di caratteristiche perdute, tali da richiedere una riabilitazione.

<sup>10</sup> *Id est*:

- Limitazione dell’espansione di aree edificate
- Riuso di strutture e infrastrutture
- Risanamento di aree degradate
- Funzione sociale del contenimento di della popolazione nelle aree urbane, piuttosto che in quelle periferiche sprovviste dei servizi fondamentali e dalle condizioni igienico-sanitarie precarie.

preludere ad un'operazione di ripensamento della relazione tra struttura urbana e interessi dell'utenza, alla stregua di una riorganizzazione in termini di soggezione della prima sulla seconda.

Si dovrà attendere il *Lessico Urbanistico*, a cura di D. Borri, per avere una prima definizione formale di "riqualificazione": «Attività pianificatoria, programmatica o progettuale, finalizzata al recupero di una valida dimensione qualitativa e funzionale in strutture urbane e/o edilizie - nell'insieme o in singole loro parti - compromesse da obsolescenza o da degrado».

E' innegabile la vicinanza concettuale con la definizione di "rinnovamento urbano" il quale viene spiegato nel *Lessico* come "indirizzo di pianificazione urbanistica mirante a un recupero e ad una rivalutazione complessiva degli ambienti urbani degradati e anche funzionalmente superati rispetto a sopravvenute esigenze sociali". A ben vedere l'elemento concettuale discriminante parrebbe l'ampio respiro della programmazione e pianificazione<sup>11</sup> attribuita alla

---

<sup>11</sup> Scrive Cangelli, F. (2012). *Piani strategici e piani urbanistici*. Torino: G.Giappichelli, «In tempi relativamente recenti tale evoluzione (il fallimento del sistema pianificatorio tradizionale) è stata letta e spiegata mediante la contrapposizione tra programmazione urbanistica - o, più in generale, territoriale - nel senso di esprimere "la complessità dell'azione che le situazioni delle comunità e la consapevolezza degli individui richiedono, evidenziando collegamenti che esistono tra la gestione programmata dei rapporti socio-economici e l'amministrazione pianificata del territorio. Se si assume come parametro il panorama normativo italiano, si registra in una prima fase che i concetti di piano e di programma vengono, così, distinti sia sul piano prettamente linguistico, legato al significato dei termini, sia sul piano politico-culturale. Si distingue, infatti, il piano dal programma in base ad un parametro di tipo quantitativo, che identifica il programma con un piano di minore livello di specificazione e precettività, in quanto costituito da direttive di massima. Tale distinzione viene avallata dalla disciplina sui piani urbanistici contenuta nella legge urbanistica fondamentale, la quale, mentre impone ai Comuni di maggiori dimensioni di adottare un piano regolatore generale, consente ai Comuni di minori dimensioni di dotarsi di un programma di fabbricazione, inevitabilmente considerato, sul piano quantitativo, come una *editio minor* del piano regolatore generale».

riqualificazione che, pertanto, richiede un'operazione su vasta scala così da andare oltre le più frequentate e note nozioni di "riuso" e "recupero", quali azioni pubblico-private che determinano un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto urbano già consolidato.

*«Dietro al cambiamento, spesso banalmente strumentale, delle "parole d'ordine" sembra di poter scorgere qualcosa di più consistente, che ha a che vedere con l'idea di città e con i rapporti che essa intrattiene con il patrimonio ereditario di cose, di memorie e di valori<sup>12</sup>».*

Dalle premesse si deduce che la riqualificazione non possa passare attraverso interventi su singoli edifici ovvero singoli quartieri, piuttosto ci troviamo dinanzi ad un'operazione che richiede di ripensare la città nella sua totalità, spostando l'occhio dalla scala del dettaglio all'intera compagine urbana. Procedendo dall'assioma secondo cui l'urbanistica cura *"tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento, poiché la sua finalità è quella della ottimizzazione dell'uso del territorio medesimo globalmente considerato<sup>13</sup>"* si conclude che la peculiarità di ogni strategia di riqualificazione passa attraverso quella che Gambino chiama la *trans-scalarità<sup>14</sup>*, in altri termini il

---

<sup>12</sup> Gambino, R. (1993). Dal recupero alla riqualificazione urbana: nuove politiche, strumenti e strategie operative. In C. Giammarco, & A. Isola, *Disegnare le periferie* (p. 167). Roma: La Nuova Italia Scientifica.

<sup>13</sup>Stella Richter, P. (1997). *Ripensare la disciplina urbanistica*. Torino: Giappichelli, p.43: «Il proprio dell'urbanistica risiede precisamente nel suo essere la sede di realizzazione non di questo o di quell'interesse pubblico, ma di tutti gli interessi possibili (...) comunque interferenti con l'assetto del territorio», cosicché "l'urbanistica può definirsi come la scienza che studia il modo di rendere compatibili tra loro i vari usi del territorio».

<sup>14</sup> Espressione di Gambino, *cfr.* nota 12.

coordinamento di un novero di interventi che coinvolgono discipline e soggetti eterogenei.

Non di rado, sotto questo profilo, le scelte legislative prima e, non di meno, la pianificazione comunale si sono rivelate lacunose, perfino irragionevoli e prive di senso. M.S. Giannini, ricordando nel 1971 la redazione del progetto Sullo (1962-63) segnalava «*la fatica che noi giuristi dovvemmo sostenere per cercare di dare, possiamo dire, una forma giuridicamente comprensibile a quelle istanze che venivano così disordinatamente soprattutto dagli urbanisti e dagli economisti<sup>15</sup>*».

Invero, nessuna delle definizioni fornite in precedenza trova la piena condivisione di chi scrive. La definizione di Borri, apparentemente la più completa, è ancora legata ad una concezione obsoleta di riqualificazione, intesa come intervento su aree particolarmente degradate; e neppure la classificazione di Barocchi appare esaustiva delle potenzialità concettuali della riqualificazione, che non possono semplificarsi in termini di sostituzione o di abbandono del vecchio patrimonio urbano.

E' interessantissimo a tal proposito il fenomeno della città di Gibellina, un comune di neppure cinquemila abitanti della provincia di Trapani, in Sicilia. Nel 1968 l'area di Gibellina fu interessata dal terremoto di Belice, un violento sisma che colpì una vasta area della Sicilia occidentale compresa tra la provincia di Agrigento, quella di Trapani e quella di Palermo. Come è facile immaginare l'intero comune venne raso al suolo cosicché, in sede di

---

<sup>15</sup> Giannini, M. S. (1973). Urbanistica e Regioni. *Perugia 9/10 novembre 1971* (p. 19). Noccioli: Centro italiano studi amministrativi.

ricostruzione dell'abitato, il Consiglio Comunale decise di trasferire la cittadina in un'area distante 11 km dall'odierna Gibellina vecchia, disegnando a tavolino i confini dell'attuale Gibellina nuova. Ora prescindendo dall'interesse storico che può suscitare la vicenda o dall'interpretazione urbana da dare ai centri storici, ciò che rileva ai fini della nostra riflessione è il *modus operandi*: costruire *ex novo* al posto di riutilizzare le aree già oggetto di antropizzazione.

Trattasi di una metodologia assolutamente improponibile in via generale, se non altro perché, come si specificherà in seguito, un "vincolo eteronomo" delle politiche di riqualificazione è il divieto imposto dal legislatore statale di consumare suolo. Nell'elaborato si cercherà di proporre una più ampia nozione di riqualificazione che equivale a ripensare l'organizzazione della città, rendendola paradigma interpretativo delle esigenze sociali ed economiche.

Certamente la riqualificazione nulla ha a che vedere con progettazioni utopiche, tali da stravolgere l'identità urbana, al contrario è un'attività fortemente valorizzante la vocazione di ogni territorio; anche sotto questo profilo appare estremamente significativo il caso di Gibellina. Ebbene dopo la scelta di trasferire la cittadina sul territorio del comune di Salemi, in *contrada Salinella*, il sindaco dell'epoca pensò bene di invitare gli artisti di fama mondiale per realizzare le loro opere nel contesto urbano che si stava costruendo. Va detto che l'intento di riscatto culturale è pienamente

condivisibile ed apprezzabile, tuttavia, una valutazione della realtà oggettiva porterebbe a concludere che trasformare un paesino, di neppure cinquemila abitanti, della Sicilia della seconda metà del Novecento, in un laboratorio artistico sia quasi un ossimoro.

Per non correre il rischio di fraintendimenti, in altri termini, si cerca di dire che nelle scelte di pianificazione non è sufficiente rispettare i connotati territoriali, per così dire, intrinseci ma è necessario che qualunque scelta di piano abbia bene in considerazione i destinatari del piano stesso, le esigenze della collettività, per adeguare al meglio le scelte tecniche con la reale fruizione dei servizi.

Il recupero del senso dei luoghi secondo l'equazione di Heidegger<sup>16</sup>, *“edificare la città significa far abitare luoghi”*, obbliga a ripensare la composizione dello spazio urbano e a riportare l'attenzione sui rapporti d'identificazione e d'appartenenza che legano gli abitanti ai luoghi abitati.

Alla luce delle precedenti riflessioni si ritiene che non si possa pensare ad una rigenerazione o riqualificazione urbana senza adottare una visione complessiva, condivisa e strategica di riassetto urbano. Intendendo l'attributo *“condivisa”* nell'accezione per cui anche i privati sono invitati a collaborare nella pianificazione, secondo le modalità di intervento previste nell'elaborazione dei piani regolatori e, nella fase di realizzazione, attraverso i c.d. accordi pubblico privati.

---

<sup>16</sup> Heidegger, M. (1976). *Essere e tempo*. Milano: Longanesi.

Secondo il Mantini, «*poiché primo destinatario della rigenerazione urbana sostenibile è e deve essere il cittadino, occorre una rivoluzione civile e culturale, affinché sia diffusa la consapevolezza della sicurezza dell'abitare e della condizione, anche patrimoniale, dell'immobile su cui si è investito e acceso lunghi mutui*<sup>17</sup>».

1.3. *Aspetti relativi ai cambiamenti in materia ambientale, alla luce del principio di sviluppo sostenibile.*

Altro tema da trattare in via preliminare è l'interpretazione che suole darsi al concetto di *sviluppo sostenibile*, a cui già più volte si è fatto cenno.

Il principio dello sviluppo sostenibile non appartiene propriamente alla disciplina urbanistica, piuttosto, viene - per così dire - mutuato dal Diritto dell'Ambiente<sup>18</sup>; trattasi della più importante e tautologica nozione della Commissione Bruntland<sup>19</sup>, fondata sull'idea di un "dovere della collettività

---

<sup>17</sup> Vedi Mantini, P. *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution, profili giuridici*. XXVIII Congresso nazionale INU, Salerno 24-26 ottobre 2013, con il titolo "Città motore dello sviluppo del Paese".

<sup>18</sup> Con riferimento al tema dello sviluppo sostenibile delle aree urbane, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare propone, nell'ambito della programmazione 2014-2020, la promozione di azioni fondate sulla integrazione degli interventi di carattere ambientale, energetico e climatico, sulla gestione efficiente e razionale delle risorse naturali, sulla mobilità sostenibile, sull'utilizzo di tecnologie dell'informazione e comunicazione per la gestione dei servizi e su modelli di *governance* che favoriscono la trasparenza, la partecipazione e la valutazione degli impatti e delle prestazioni di politiche, piani e programmi.

<sup>19</sup> Si rimanda a Rossi, G. (2012). *Diritto dell'ambiente, seconda edizione*. Torino: G. Giappichelli Editore. Pag.170: «La *World commission on Environment and Development* (anche detta Commissione Bruntland dal nome del primo ministro norvegese che la presiedette) istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite e composta dai rappresentanti di ventuno paesi; i lavori furono conclusi nel 1987 con l'emanazione del Report *Our Common Future*[...] concetto è stato in seguito sviluppato nel corso della Conferenza svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992 e conclusasi con la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo[...]. A livello comunitario, con la firma del

nei confronti delle generazioni future, una sorta di *héritage* dei posteri, che costituisce il vincolo delle attività dell'attuale generazione".

Venendo al piano nazionale il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (noto come Codice dell'Ambiente), nella sua prima versione, non conteneva alcun riferimento alla nozione di sviluppo sostenibile né, in modo sistematico, agli altri principi ambientali; solo con il "correttivo" introdotto dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n.4, essi hanno ricevuto una compiuta codificazione - per inciso è curiosa l'inversione logica tra la codificazione generale e la disciplina settoriale, che di fatto ha preceduto la prima. Particolarmente significativo è il quadro tracciato dall'art. 3-*quater*: la norma esordisce affermando che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le generazioni future».

Nel secondo comma cambia il tenore letterale della norma che si riferisce all'amministrazione e individua come interesse prevalente, non più le generazioni future, ma l'ambiente: «Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta

---

trattato di Amsterdam, nel 1997, è stato inserito nel testo originario del Trattato sull'Unione europea il riferimento ad *uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche* (art. 2); inoltre anche il *principio d'integrazione delle esigenze ambientali* nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie è stato collegato alla prospettiva dello sviluppo sostenibile (art.6)».

*comparativa di interessi pubblici e privati connotata dalla discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione*». Va sottolineato che la norma, riconoscendo allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo alle scelte ambientali ma a tutta l'attività amministrativa discrezionale comporta che, almeno in linea di massima, venga rispettato anche laddove non si faccia questione di attività specificamente destinate alla tutela dell'ambiente<sup>20</sup>. Ovviamente occorre un'interpretazione ragionevole del principio, pertanto, l'applicazione deve limitarsi alle ipotesi in cui: vi sia discrezionalità e, in secondo luogo, si ravvisi un'interferenza con l'ambiente, l'uso delle risorse ed il destino dell'uomo. *Tamquam non esset*, rientra anche la disciplina urbanistica.

Emerge con chiarezza la necessità di un'impronta ecologica delle città, sulla scorta del principio per cui le scelte in materia ambientale, oltre ad avere ripercussione sulla vita umana, riguardano solo in via mediata l'amministrazione che le ha adottate: in virtù dell'assunto secondo il quale la città "assorbe" e "restituisce" esternalità entro un'area pari a decine di volte quella del territorio, la compatibilità ambientale ed energetica delle

---

<sup>20</sup> E' significativo anche l'art. 3ter, rubricato "Principio dell'azione ambientale" ove si dispone che: «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché' al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità' in materia ambientale».

valutazioni urbanistiche non segue la suddivisione amministrativa ma si ripercuote su ambiti molto più vasti.

La scelta di parlare di “impronta ecologica delle città” non è casuale ma prende le mosse dalla riflessione di M.S. Giannini, per cui *«l'uomo non ha mai considerato riprovevole aggredire l'ambiente: da secoli diverte il corso dei fiumi, imbriglia le acque, cambia l'aspetto delle coste marine, crea e distrugge boschi, spiana colline, forza montagne. Oggi si ritiene eticamente riprovevole aggredire l'ambiente se e in quanto lo si renda aggressivo; se l'azione umana non producesse questo evento dannoso per le collettività, l'aggressione dell'ambiente potrebbe provocare rimpianti, o altri fatti emozionali, ma non interesserebbe la normazione giuridica<sup>21</sup>»*. Dunque, sino ad oggi la tutela dell'ambiente è stata direttamente proporzionale ad una valutazione di opportunità, vincolata alle sole ipotesi in cui si sarebbero potuti produrre effetti dannosi per la vita collettiva. Probabilmente è questa la ragione che ha fatto ritenere, per lungo tempo, le scelte di pianificazione generale avulse dagli aspetti giuridici dell'ambiente.

Al fine di meglio dimostrare la stretta correlazione tra le due discipline si ritiene possa giovare fare riferimento alla questione della mobilità e al problema del consumo del suolo.

In merito al primo punto è recente la prassi, invalsa in alcune realtà metropolitane, di limitare la circolazione solamente ad alcune ore della giornata (c.d. blocco del traffico), oppure prevedendo dei meccanismi di

---

<sup>21</sup> Giannini, M. S. (1973). "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 23.

alternanza degli autoveicoli ammessi alla circolazione a seconda della numerazione della targa (c.d. targhe alterne). Trattasi palesemente di palliativi al problema mobilità che necessita, come meglio si specificherà di seguito, una ridefinizione dei criteri nella redazione del piano del traffico, delle scelte sulla viabilità, in materia di parcheggi e, infine, sull'organizzazione dei servizi pubblici.

Per ciò che attiene al tema del consumo del suolo si registrano due tendenze fondamentali: da un lato la necessità delle città di crescere e di svilupparsi per rispondere alle mutevoli esigenze collettive; dall'altro di contenere l'espansione a macchia d'olio che ha caratterizzato la modalità di edificazione del secondo dopoguerra.

Recenti interventi legislativi, si pensi ai disegni di legge per la valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo proposti dai Ministri delle Politiche Agricole alimentari e forestali, per i Beni Culturali e dello Sviluppo Economico e Infrastrutture delle ultime legislazioni, si sono orientati nella ricerca di un quadro di norme che potesse porre un limite ai territori agricoli edificabili, considerati come bene comune. Attualmente il testo approvato in via definitiva dal governo definisce le aree tutelate includendo, non solo quelle rientranti nella classificazione di

superficie agricola utilizzata, ma tutte quelle non urbanizzate attorno alle città<sup>22</sup>.

Strettamente correlato all'oggetto in questione è l'istanza improrogabile di intervenire sul territorio per la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare. E' noto che la conformazione geologica della penisola la rende particolarmente fragile e vulnerabile agli eventi atmosferici e tettonici, tuttavia le smagliature del tessuto urbano appesantiscono gli effetti dei suindicati fenomeni. L'eccessiva impermeabilizzazione<sup>23</sup> del suolo è la causa di numerose degenerazioni idrogeologiche - tanto che in alcuni casi ha portato all'azzeramento della capacità filtrante del terreno - con i risultati a tutt'oggi noti di alluvioni e inondazioni, ripetutisi con una frequenza insolita nell'ultimo ventennio; urbanisti e biologi si trovano, invero, concordi nel ritenere che proprio la scarnificazione del suolo rappresenti il movente principale della dequalificazione ambientale.

L'insegnamento da trarre è che la politica del contenimento del consumo del suolo e del riuso del suolo edificato non è più un argomento dottrinale, una semplice pratica virtuosa, ma un obiettivo iscritto nell'agenda governativa<sup>24</sup> e fortemente sostenuto dalle politiche dell'Unione Europea.

---

<sup>22</sup> Prevede, inoltre, il divieto di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per far fronte alla spesa corrente dei Comuni.

<sup>23</sup> Dal comunicato stampa dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale del 5 Febbraio 2013 "L'Italia perde terreno: consumati 8m<sup>2</sup>al secondo di suolo", su [www.ispraambiente.gov.it](http://www.ispraambiente.gov.it).

<sup>24</sup> Cfr. *Metodi e Contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana* presentato in data 20 marzo 2013 dal Comitato Interministeriale per le politiche urbane al Ministro per la Coesione territoriale.

#### 1.4. La città intelligente.

Altra nozione *in auge*, accanto a quella di sviluppo sostenibile, è quella di città intelligente, o secondo l'acronimo anglosassone, *Smart city*, vale a dire città che si sviluppano coinvolgendo una vasta gamma di settori dell'economia, dell'amministrazione, della costruzione e ricostruzione urbana, della mobilità e della società.

La fonte più attendibile per qualificare correttamente il fenomeno è il *pamphlet* pubblicato dal Parlamento Europeo e intitolato "*Mapping the Smart Cities in the UE*", non a caso diventato il *vademecum* delle amministrazioni locali che promuovono la realizzazione di progetti di riqualificazione *Smart*. Nella prassi il contenuto di questo documento viene tradotto e sintetizzato nei sei connotati individuati alle pagine 18 e 28 dello stesso, per cui una città intelligente deve garantire la compresenza di una : a) *Smart Economy*, intesa come una più ampia applicazione del principio di libera circolazione dei beni, delle persone e dei capitali attraverso le facilitazioni introdotte dalle tecnologie informatiche; b) *Smart Mobility*, tendenzialmente riconducibile al concetto di mobilità sostenibile e alternativa al trasporto su gomma, facilitata da un sistema efficiente di informazione in tempo reale dello stato del servizio; c) *Smart Environment e Smart Living* meglio noti nella più comune eccezione di risparmio energetico e più alto livello qualitativo dello stile di vita; d) *Smart Governance*, l'unico criterio direttamente riferibile all'attività

della pubblica amministrazione, cui si richiede l'alleggerimento del sistema burocratico e l'apertura a forme consensuali di interventi sul territorio; e) *Smart People*, una cittadinanza erudita ed attiva, in grado di collaborare con l'amministrazione e di utilizzare gli strumenti informatici per meglio sfruttare i servizi urbani<sup>25</sup>.

Invero chi scrive crede che ridurre la *Smart city*, esclusivamente, ai criteri sopra enunciati possa ingenerare il rischio di tradurre la città riqualificata ad un prototipo quanto meno tautologico ed alienante; più utile ed interessanti appaiono due riflessioni contenute alle pagine 16-17 dello stesso documento. La prima, di cui si riporta in nota l'esatta dizione<sup>26</sup>, assume quasi una valenza programmatica, individuando nel modello *Smart* un nuovo approccio per risolvere i problemi dell'urbanizzazione delle città che si presentano, spesso, come realtà multilivello sempre più sterili nel favorire lo sviluppo economico e l'investimento dei privati; la seconda riflessione, nonché la più importante ad avviso di chi scrive, esplicita con chiarezza che *la Smart city* non è eminentemente un modello per intendere lo spazio urbano del futuro, piuttosto, una chiave di lettura per rendere la città capace di rispondere ai

---

<sup>25</sup> Sulla questione dell'accesso alle reti informatiche suole ravvisarsi un profilo di incostituzionalità per lesione del principio di uguaglianza, di cui all'art.3 della Costituzione. A tal fine rileva la proposta di modifica della Carta Costituzionale per l'introduzione dell'art. 21 bis « *Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni dei diritti di cui al Titolo I della parte I.*»

<sup>26</sup> «*Smart City initiatives are a new approach to tackling a range of emerging problems associated with urbanisation. Therefore, measuring success at city level is complicated by the relative immaturity of most Smart City initiatives and the difficulty of linking initiatives to particular socio-economic issues or a particular system within a city.*»

fenomeni di povertà, di ineguaglianza, di disoccupazione e di tutela dell'ambiente<sup>27</sup>, in altre parole un modello per rendere la città non soltanto «il luogo dell'abitare<sup>28</sup>» ma «l'abitare stesso».

Le suindicate valutazioni seppur apparentemente banali meritano, invece, un'attenta riflessione per scongiurare il rischio che in un contesto globalizzato, ove l'India ha investito sessantasei miliardi per la costruzione di sette *Smart city* tra Delhi e Mumbai e la Cina ne ha destinati cento trentatré per incentivare lo spostamento delle comunità rurali nelle metropoli, si realizzino delle strutture urbane perfettamente funzionanti e competitive ma dimentiche del capitale umano.

In realtà non è corretto parlare di un vero e proprio modello *Smart*, in quanto «ogni città che oggi viene così definita è il risultato di una serie di azioni scaturite dai bisogni dei propri cittadini, ogni intervento è la risposta ad una serie di esigenze intrinseche di un territorio, ogni proposta avanzata dalle amministrazioni corrisponde esattamente alle condizioni necessarie per innestare un cambiamento volto alle *best practices*<sup>29</sup>».

La riflessione appena esposta appare condivisibile, almeno nelle sue linee generali; tuttavia, chi scrive ritiene che la città intelligente si sintetizzi in tre connotati: l'interdisciplinarietà, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e

---

<sup>27</sup> «*Smart Cities emerge not just as an innovative modus operandi for future urban living but as a key strategy to tackle poverty and inequality, unemployment and energy management*».

<sup>28</sup> L'espressione è di Stella Richter P.

<sup>29</sup> Starlight, V. (2013). Esperienze europee e italiane di Smart Cities: un modello per la pianificazione smart del costruito. *Technè (Florence Italy 2011)*, 5, 110.

l'analisi in via preliminare delle esigenze della collettività - quest'ultima funzionale a correggere due prassi opposte ed ugualmente dannose, l'esasperato dirigismo (per cui l'amministrazione prevede nello strumento urbanistico tutti i possibili usi del territorio) e l'eccessiva fiducia nelle valutazioni dei privati.

Quanto detto rileva ai fini dell'analisi del presente elaborato perché diventa prodromico per comprendere quale siano i criteri cui gli strumenti urbanistici devono adeguarsi, in altri termini, quale sia il modello ideale di città che la pianificazione generale deve tendere a realizzare. Tutto ciò sarà oggetto di un'analisi dettagliata nella parte che segue, in questa sede è fondamentale comprendere che la Smart city è un una chiave interpretativa per risolvere i problemi delle realtà urbane rendendole inclusive ed, al contempo, competitive.

### 1.5. L'economia della città.

L'idea che la competizione sia ormai tra città, apre ad un'ulteriore valutazione circa l'armonizzazione di due istanze apparentemente agli antipodi: lo sviluppo economico e lo sviluppo sostenibile.

M. S. Giannini scrisse nel 1973 che *«l'azione dell'uomo sull'ambiente è rivolta a mezzi di produzione, come stabilimenti industriali, installazioni commerciali, opere e attività agrarie o a mezzi di sussistenza, come edifici per abitazione, impianti per*

servizi. Supponendo anche che essa si svolga senza finalità di massimizzazione dei profitti, certamente però non può non attenersi alla regola della minimizzazione dei costi<sup>30</sup>».

La prima riflessione muove dalla seguente constatazione: poiché tutte le attività umane trovano attuazione nell'aggregato urbano e si ripercuotono sull'ambiente, anche le realtà economiche non possono non impattare con l'organizzazione della città; il secondo assioma è che l'attività economica è intrinsecamente votata alla logica del profitto (o della minimizzazione dei costi) per cui la dicotomia tra l'interesse del privato e la tutela dell'interesse collettivo produce necessariamente delle esternalità negative.

Per quanto attiene al primo punto, è chiaro che la diretta incidenza dell'attività economica sull'assetto e sull'uso del territorio si ripercuota sul contenuto conformativo<sup>31</sup> degli strumenti urbanistici; l'esempio di scuola,

---

<sup>30</sup> Giannini, M. S. (1973). "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 23.

<sup>31</sup> «La distinzione di maggiore interesse è quella che ha riguardo agli effetti giuridici dei vari piani. Ora va però subito precisato che solo tendenzialmente tale distinzione corre tra i piani: essa infatti corre più propriamente tra le varie prescrizioni contenute nei piani stessi. Al riguardo si distinguono: effetti di mera disciplina del potere di ulteriore (subordinata) pianificazione, effetti di conformazione del territorio e non della proprietà, effetti di conformazione della proprietà. La pianificazione urbanistica conformativa del territorio e non anche della proprietà si viene così a collocare, come genere caratterizzato da propri specifici lineamenti, in una posizione intermedia tra la pianificazione territoriale e la pianificazione propriamente conformativa (*id est* la proprietà). Con la pianificazione territoriale, essa ha in comune il modo di operare, che è quello proprio della disciplina dell'atto e non del rapporto. La conformazione del territorio avviene invero stabilendo dei risultati da raggiungere mediante la successiva adozione di atti amministrativi, piuttosto che fissando delle precise modalità d'uso del territorio stesso. In conclusione, le prescrizioni a contenuto conformativo del territorio si indirizzano direttamente anche ai singoli proprietari ma fanno sorgere negli stessi interessi legittimi e non diritti soggettivi», *Amplius*, Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

che suole portarsi a tal proposito è l'incidenza che l'apertura di un esercizio commerciale può avere sul traffico e sulla mobilità urbana.

Logica conseguenza di quanto affermato è la compenetrazione tra la regolazione pubblica dell'economia e gli interessi differenziati, che costituiscono i cosiddetti vincoli eteronomi del PRG, ossia norme settoriali cui la legge attribuisce il carattere della diretta precettività.

Le situazioni sin qui descritte, tuttavia, non tengono conto di un aspetto fondamentale e cioè che, oggigiorno, la competizione è tra città.

Questo implica che le città "migliori" son quelle che, facendo leva sulle proprie risorse eccellenti, riescono a reinventarsi adattandosi con prontezza ai cambiamenti di contesto<sup>32</sup>. A detta di chi scrive la riqualificazione

---

<sup>32</sup> Nell'ordinamento esistono già norme che prevedono, nel contesto di pianificazione urbanistica, l'approvazione di speciali piani tematici con scopi e contenuti validi a fungere da «strumenti dell'intervento pubblico nell'iniziativa economica». L'ipotesi più significativa è quella dei piani per gli insediamenti produttivi (p.i.p.), con il compito, non soltanto di destinare porzioni di territorio agli insediamenti produttivi e alla localizzazione delle opere di urbanizzazione, ma anche di facilitarla concretamente attraverso l'espropriazione delle aree, da cedere in proprietà o diritto di superficie a prezzi inferiori ai valori di mercato. Dunque, una duplice natura: conformativa e di diretta gestione della trasformazione territoriale. Un'altra modalità con cui l'ordinamento ha tentato l'inserimento di finalità di politica economica negli strumenti urbanistici sembra aversi nel sistema delineato dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, ove si prescriveva che gli atti di pianificazione urbanistica dettassero norme circa l'inserimento della attività commerciali nel territorio.

Certamente è necessario che il Comune individui le aree destinate alle attività produttive che, banale dirlo, devono distanziarsi dai centri abitati e rispettare i vincoli esistenti, tuttavia l'eccesso di pianificazione ha fatto sì che fossero le amministrazioni a dire *se, come, quando e che tipo di attività* stanziare sul territorio. Le attribuzioni dei comuni in materia urbanistica attengono alla disciplina dei possibili usi del territorio attraverso l'esercizio del potere conformativo del diritto di proprietà sugli immobili (principio ormai pacificamente condiviso), ma non possono essere utilizzati per funzionalizzare l'attività. L'eccessiva rigidità delle destinazioni d'uso per fini commerciali e la dei vincoli cui subordinare l'insediamento, hanno determinato condizioni sfavorevoli nell'adeguamento delle attività alle esigenze del mercato.

E' palese che il mercato si regge con regole proprie aventi una logica che non corrisponde ai fini perseguiti dai pubblici poteri e, soprattutto, si evolve molto rapidamente rispetto ai tempi necessari per l'adeguamento normativo.

dell'economia urbana passa attraverso due criteri: il primo inevitabilmente attiene alla disciplina dei servizi pubblici che, di fatto, rappresentano l'interfaccia tra l'utente e la città. Tuttavia in una città intelligente il servizio pubblico assume una veste differente influenzata dalle tecnologie dell'informatica da un lato e dal principio di concorrenza dall'altro, poiché non è la sola amministrazione a dover assumere il ruolo di erogatore di servizi ai cittadini<sup>33</sup>. A titolo di esempio si pensi al settore della mobilità urbana, che ritorna ancora una volta in aiuto. Fino a qualche tempo fa sarebbe stato impensabile prevedere che, accanto alla modalità di trasporto privato su gomma e di trasporto pubblico, si sarebbe sviluppato il mercato del noleggio dell'auto per gli spostamenti quotidiani ed all'interno della città (il riferimento è al c.d. *car sharing* o *car2go*).

Il secondo aspetto attiene più in generale al principio di competitività e scivola in una valutazione a filo tra l'urbanistica e l'economia. Il riferimento è alla sfruttatissima tematica del *made in Italy* e delle potenzialità turistiche che caratterizzano tutto il territorio italiano.

---

Pertanto, all'attività di pianificazione comunale dovrebbe interessarsi a stabilire in termini generici dove poter localizzare gli insediamenti produttivi e quali vincoli debbono essere rispettati (alla luce delle linee guida previste dalla Regione). Evitando di ricorrere, come è accaduto in passato, all'istituto della variante straordinaria previsto dall'art. 5 D.P.R. n.447 del 1998, che consente ai Comuni di procedere, con una procedura accelerata, alle necessarie modifiche dei propri strumenti urbanistici a fronte della presentazione di progetti di insediamenti produttivi difforni rispetto alle previsioni di piano.

<sup>33</sup> Si segnala a tal proposito l'azione riformatrice della IV sezione del Consiglio di Stato (Pres. Trotta) in due sentenze di indiscutibile rilievo, nn.2710 e 6040 del 2012: «In definitiva l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo armonico e complessivo del medesimo».

In merito vi sono due valutazioni da fare: la prima, che richiama in altro modo quanto detto in precedenza, prende le mosse dalla consapevolezza che la tutela delle bellezze naturali non è soltanto un'esigenza morale ma è anche una condizione essenziale per il rilancio dell'economia; la seconda attiene all'importanza del settore agroalimentare per il PIL italiano. La situazione è paradossale: l'unico ramo produttivo competitivo è anche il meno ambito e considerato. *«L'esodo della popolazione del settore agricolo verso gli altri settori produttivi, oltre che a ragioni obiettive di sviluppo economico, spesso è dovuto a molteplici fattori, tra i quali vanno annoverati l'ansia di evadere da un ambiente ritenuto chiuso e senza prospettive; il desiderio di novità e di avventura da cui è presa la presente generazione; l'attrattiva di fortune rapide; il miraggio di vivere in maggior libertà, usufruendo dei mezzi e delle facilitazioni che gli agglomerati ed i centri urbani offrono»*<sup>34</sup>. Mettendo da parte le valutazioni strettamente sociologiche, all'urbanistica si richiede di pianificare il territorio con maggiore ragionevolezza, criterio che manca nella vigente disciplina in materia di verde agricolo, ove si prevede che l'amministrazione possa vincolare una determinata area prescindendo dell'effettiva coltivabilità del suolo.

In conclusione, si ritiene che le scelte dei pubblici poteri debbano limitarsi a creare i presupposti per l'armonioso sviluppo di tutte le attività che si svolgono sul territorio favorendo il corretto esplicarsi dei meccanismi concorrenziali basati sulle capacità imprenditoriali dei singoli, cui

---

<sup>34</sup> Dall'enciclica *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, cap.112.

l'amministrazione non può sostituirsi. I vincoli imposti dagli strumenti urbanistici non possono esorbitare, cioè, dal profilo della collocazione spaziale delle attività produttive sul territorio, spingendosi fino ad ingerire nelle scelte organizzative dell'impresa perché, ciò che investe determinazioni di politica occupazionale o industriale, appartiene ad altri ambiti materiali e procedurali<sup>35</sup>.

#### 1.6. La funzione sociologica dell'urbanistica.

Sin dall'*incipit* si è enfatizzata l'esigenza di un'analisi multidisciplinare dell'argomento, guardando tanto alle scienze economiche quanto alle scienze sociali<sup>36</sup>. Che si condivida o meno tale assunto, lo studio sociologico della realtà è divenuto prodromico per l'esatta conformazione dello spazio urbano e per le scelte di piano, si pensi che il progetto del Comune di Padova "*Il prato dei mestieri*", nella sua redazione, ha visto coinvolta la figura professionale del sociologo-urbanista.

In passato la sociologia si è occupata principalmente di denunciare le condizioni di degrado delle realtà periferiche: scrive Boscolo «*anche altri fenomeni di cambiamento della struttura della società si riflettono direttamente*

---

<sup>35</sup> Così G.CAIA in *Governo del territorio e attività economiche*, in *Il governo del territorio* pubblicazioni AIDU, pag.199-223.

<sup>36</sup> «*Ancora una volta, il diritto deve guardare ad altri saperi*», di Boscolo, E. (2003). Le regole per lo spazio urbano. In S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, & P. Urbani (A cura di), *Atti del Sesto Convegno Nazionale, Pescara 29/30 novembre 2002*. 7, p. 355-383. Milano: Pubblicazioni dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico.

*sull'assetto della città: basti pensare alla perdita del ruolo della fabbrica. L'inutilizzo di questi siti fordisti, inevitabilmente oggetto di abbandono, ha finito per aggiungere alla periferia, luogo per antonomasia del degrado e del disagio sociale, questi grandi opifici che rappresentano una delle maggiori criticità per la regolazione della città post-industriale».*

Storicamente le periferie rappresentano le realtà comunali più sensibili all'espansione dell'aggregato urbano e, al contempo, più ricettive al cambiamento dettato dall'evolversi dei modi di produrre, distribuire e consumare. Oggetto di numerosi piani territoriali per il recupero, si sono trasformate, spesso, in "cantieri a cieli aperti", incompiuti, irrisolti, non in grado di garantire i servizi essenziali <sup>37</sup>.

Tuttavia i processi di diversificazione del territorio rendono superata la tradizionale dicotomia centro/periferia, anzi, la frattura non è neppure ricollegabile a criteri di ordine territoriale ma da elementi di «*matrice sociale, come la presenza di funzioni in grado di attirare soggetti con notevole propensione alla spesa o, al contrario, di servizi idonei a soddisfare i bisogni di categorie deboli*»<sup>38</sup>.

Con riguardo al tema oggetto dell'elaborato la prima constatazione da fare riguarda il passaggio dal centro urbano alla "meta-città", o città diffusa

---

<sup>37</sup> Piero Gastaldo ritiene che «*uno dei nodi concettuali inevitabili per comprendere la natura duplice della periferia, luogo privilegiato del cambiamento e sua vittima sacrificale, deriva dall'incrocio tra periferia e "mancanza di qualità"*, in Giammarco, C., Isola, A. (1993). *Disegnare le periferie, il progetto del limite*. Urbino, La Nuova Italia Scientifica, pag.183 ss.

<sup>38</sup> Vedi nota 31.

secondo il fenomeno c.d. di *sprawl urbano*<sup>39</sup>, che ha enormemente complicato i flussi delle persone, imponendo un nuovo concetto di cittadinanza.

Il cittadino non è più, soltanto, il residente ma in termini più ampi *l'utilizzatore della città*. Invero, accanto al residente in pianta stabile, vi sono almeno altre due tipologie di soggetti, c.d. *popolazioni transeunti*, che incrementano il carico urbano: il primo gruppo è rappresentato dai pendolari (persone che abitano in un luogo e lavorano in un altro, quotidianamente si spostano per raggiungere la sede lavorativa), il secondo dai "*city-users*", ossia i soggetti che si recano in città in ragione delle diverse *facilities* ivi reperibili, e quindi con una sistematicità diversa da quella dei pendolari. Il terzo gruppo è rappresentato dall'elevato numero di migranti, di cui le amministrazioni non hanno un preciso conteggio, che di fatto abitano le città e, al pari degli altri utenti, incidono sul carico urbanistico.

Nel documento presentato il 20 marzo 2013 dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane al Ministro per la Coesione territoriale si legge: «*Nessun luogo come la città dispone di capitale sociale mobilitante per supportare [...]le molte e crescenti sofferenze che si verificano nel tessuto sociale. [...]Stentano a riproporsi in contesti propriamente urbani quei percorsi di sostenibilità sociale, spesso sperimentati con successo in centri abitati piccoli o in sottosistemi sociali*

---

<sup>39</sup> Il termine *sprawl urbano*, ovvero città diffusa o di dispersione urbana, indica la rapida e disordinata crescita di una città. Il fenomeno si manifesta principalmente nelle zone periferiche data la connotazione di aree di recente espansione e, quindi, sottoposte a continui mutamenti. I segni caratterizzanti la dispersione urbana sono la bassa densità abitativa in città di medie e grandi dimensioni, la riduzione degli spazi verdi, il consumo del suolo, la carenza di mezzi di trasporto pubblico locale, la mancanza di infrastrutture per la mobilità alternativa come piste ciclabili.

*chiusi. In questo senso, l'urbanistica assolve il compito di favorire luoghi e spazi inter-relazionali, combattendo l'isolamento della città postindustriale, riallargando lo spazio sociale ristrettosi nella fase della deindustrializzazione, agevolando i processi di valorizzazione della cittadinanza attiva».*

Dunque, la riqualificazione urbana non può prescindere dall'analisi e dalla gestione delle problematiche sociali; il perdurare della crisi economica impone l'adozione di politiche di contrasto al diffuso disagio abitativo, altresì, dando risposta a situazioni di disagio intermedio che interessano categorie socialmente rilevanti ma non necessariamente indigenti (giovani coppie, anziani, studenti, famiglie, lavoratori precari ecc. attraverso strumenti di contribuzione all'affitto, canone sociale, tassazione differenziata...).

In conclusione, l'apporto delle scienze sociali al diritto urbanistico ha la *ratio* di garantire all'amministrazione un'interpretazione autentica delle esigenze collettive, cui è chiamata a rispondere attraverso le scelte di piano.

### 1.7. Dalla sociologia all'urbanistica.

La breve analisi sulle variabili che influenzano la pianificazione ci consente di trarre una premessa senz'altro veritiera: l'organizzazione delle città è quanto di più complesso competa al diritto amministrativo, sia per

l'eterogeneità delle istanze socio-politiche sia per le istanze territoriali ed ambientali che debbono essere contemperate.

La seconda premessa ci dice che nella città tutto è *panta rei*, flessibile, volatile e variabile, pertanto poco prevedibile.

Ebbene la conseguenza desunta dall'ordinamento giuridico è quanto di più aberrante, da un punto di vista sillogistico, ci si possa aspettare. La nostra legislazione urbanistica è, infatti, dominata come non accade in nessun altro settore dal principio di autorità<sup>40</sup>. Questa non solo stabilisce quali infrastrutture fornire ai cittadini ed in quale luogo realizzarle, ma anche dove il cittadino deve abitare, lavorare, giocare. L'urbanistica pretende inoltre di stabilire come il cittadino deve usare il suo terreno, cosa deve fare nella propria casa, se utilizzarla come casa, come studio: bisogna prendere atto del fallimento della teoria impositiva ed ostativa, che vede i cittadini in un rapporto di subalternanza di un potere statale tanto pervasivo quanto perverso. Scrive Stella Richter, *«bisognerebbe, forse, partire dall'idea che l'autorità può stabilire, come è regola in tutti i campi, ciò che è indispensabile nell'interesse della comunità, ma non di più; l'affermazione autoritativa è uno spazio essenziale del*

---

<sup>40</sup> Cfr. *Enciclopedia Treccani* «Nell'ambito giuridico e politico la parola "autorità" indica la posizione di chi sia investito di uno *ius imperii* ossia di poteri e funzioni di comandi: una preminenza, una superiorità in senso politico o giuridico. Così, concepito lo stato come ente politico e giuridico, si parla dello stato come autorità e di autorità dello stato; così ancora sono chiamati autorità gl'individui preposti a cariche pubbliche implicanti funzioni e poteri di comando. Sotto quest'ultimo profilo al concetto di autorità si ricollega quello di "gerarchia" quasi come misura, possiamo dire, dell'autorità. La determinazione del fondamento razionale dell'autorità costituisce il problema più importante della filosofia della politica, soprattutto quando al concetto di autorità si ricollegli e si contrapponga il concetto di libertà; si tratta in vero, non di due problemi e di due concetti, ma di unico problema e unico concetto».

*vivere in società, ma è pur sempre un sacrificio della libertà, come tale da imporre nei limiti dello stretto necessario*<sup>41</sup>».

La materia urbanistica deve essere ripensata a favore ed a servizio del cittadino, in grado non solo di prevedere forme di consensualità<sup>42</sup> e di accordi pubblico-privati per la realizzazione di opere che non potrebbero altrimenti vedere la luce, bensì ancor più sensibile ad intercettare le istanze per rendere la città un luogo vivibile e amabile.

Probabilmente ci si trova a fare i conti non con una, ma più città diversificate, con bisogni propri ma tutte insediate sullo stesso spazio fisico (ragion per cui si verificano ipotesi di duplicazione delle previsioni pianificatorie).

---

<sup>41</sup> Stella Richter, P. (1997). *Ripensare la disciplina urbanistica*. Torino: Giappichelli.

<sup>42</sup> «Il ruolo dei soggetti privati quali “coprotagonisti” dell’attività amministrativa trova, da sempre, nella disciplina urbanistica il suo terreno privilegiato, rappresentando l’esempio tipico, se non l’embrione, del concetto di sussidiarietà orizzontale nella sua dimensione “collaborativa”. L’evoluzione del diritto urbanistico, nella ricerca di una pianificazione territoriale più elastica, finalizzata a rispondere, in maniera più appropriata, alle esigenze socio-economiche della comunità di riferimento, infatti, tende, ormai da tempo, a scegliere come percorso d’elezione, il ricorso ai modelli della c.d. amministrazione concordata, realizzati attraverso modelli flessibili di ricerca del consenso e di intese con i privati, siano essi destinatari dei provvedimenti, siano essi soggetti che concorrono direttamente all’attuazione di essi», in Cangelli, F. (2012). *Piani strategici e piani urbanistici*. Torino: G.Giappichelli. *Amplius*, Urbani, P. (2000) *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*. Torino: Bollati Boringhieri.

## CAPITOLO II

### Riflessioni sull'inadeguatezza dell'attuale disciplina urbanistica

SOMMARIO: 2.1 Premesse. - 2.2. La crisi attuale della pianificazione urbanistica: "Caro, vecchio piano regolatore, *au revoir!*". - 2.3. L'evoluzione della pianificazione post-unitaria: per comprendere lo status quo ed i deficit del PRG. - 2.4. La questione degli interessi differenziati: piani settoriali e pianificazione generale. - 2.5. La pianificazione strategica: cenni alle diverse generazioni. - 2.6. Piano strutturale-piano operativo: punti di forza e mancanze. - 2.7. La primazia della pianificazione urbanistica generale sulla regolazione delle attività commerciali. - 2.8. Chi e come ha il potere di pianificare? Tra inadeguatezza e vincoli: brevi riflessioni.

#### 2.1. Premesse.

Al fine di meglio affrontare la disamina dell'argomento, si ritiene opportuno preliminarmente fare chiarezza sulla normativa vigente e sugli aspetti più controversi della disciplina urbanistica, che ha spesso vissuto con grande affanno.

In passato la lotta era per la sopravvivenza; una notevole parte della popolazione viveva in spaventose condizioni di degrado igienico-edilizio, al limite della dignità. Pur avendo debellato i fenomeni epidemici, il progresso della società post-industriale ha danneggiato profondamente la qualità della vita a causa dell'eccessiva densità abitativa, del traffico paralizzante, della mancanza di spazi, di attrezzature collettive e delle esternalità negative

sull'ambiente e sul clima. Scrive M.S. Giannini «*l'idea che esista un anno zero dei problemi dell'ambiente, da fissare circa nel 1945, è profondamente errata, anche se molto diffusa*<sup>43</sup>».

Chiunque si sia vagamente interessato del Minotauro-urbanistica è stato costretto a scontrarsi con una materia estremamente complicata, non soltanto per l'aspro tecnicismo ma, soprattutto, per il coacervo di leggi e la pletora di strumenti di pianificazione spesso in contraddizione tra loro. Ad indebolire ancor di più l'efficacia e la credibilità della disciplina hanno contribuito i repentini mutamenti incorsi nella realtà urbana, la pianificazione tradizionale non sarà al "tracollo", come sostiene Benevolo<sup>44</sup> nel suo ultimo saggio ma, certamente, necessita di essere adeguata ad una struttura di città estremamente dinamica e fondata sull'uso delle tecnologie dell'informatica. Mentre la logica della pianificazione segue i tempi delle lungaggini amministrative, le città si evolvono ricorrendo alla logica del progetto, dell'intervento limitato al caso di specie e della tutela di un interesse ritenuto privilegiato dalla norma. Con lungimiranza ermeneutica affermava Sandulli, già mezzo secolo fa, che *"la materia attende ancora una trattazione scientifica completa e unitaria. La poca considerazione che essa finora ha ricevuto dalla dottrina*

---

<sup>43</sup> Giannini, M. S. (1973). "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 23.

<sup>44</sup> Benevolo, L. (2012). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Saggi Tascabili Laterza.

*riveste carattere esegetico o manualistico, oppure si limita all'esame di problemi particolari, per lo più traendo spunto da casi giurisprudenziali<sup>45</sup>”.*

A proposito dell'incidenza della giurisprudenza sulla disciplina urbanistica, scrive Stella Richter *«Il fenomeno è destinato anzi ad assumere dimensioni sempre più rilevanti per il perdurante disinteresse (o incapacità) del legislatore statale di affrontare in modo organico il riordino della disciplina pubblicistica del territorio, reso necessario dal mutare delle esigenze della collettività, della struttura produttiva e della disciplina sovranazionale<sup>46</sup>»*. E prosegue *« il vostro relatore è peraltro convinto che la giurisprudenza – o almeno la qualità della giurisprudenza – non sia un prodotto esclusivo del giudice, ma sia opera anche dell'avvocato e dello studioso; sia cioè – e tale debba rimanere – un'opera collettiva»*.

Vi è però un abisso tra la teoria e la prassi, la giurisprudenza e le previsioni di piano, per dirla provocatoriamente: sebbene alcuni giusti principi riscuotano un vasto accordo la realtà si muove in senso contrario, in concreto *“si fa solo urbanistica parlata”<sup>47</sup>*.

---

<sup>45</sup> Sandulli, A. M. (1958). Appunti per uno studio dei piani regolatori. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 132.

<sup>46</sup> Stella Richter, P. (2013). Giudizio amministrativo e governo del territorio. *Rivista giuridica dell'edilizia, parte II*(fascicolo V), 207-217.

<sup>47</sup> L'espressione è di Guido D'Angelo.

2.2. La crisi attuale della pianificazione urbanistica: "Caro, vecchio piano regolatore, au revoir!".

Dottrina e giurisprudenza convergono, secondo la tesi prevalentemente assentita, nel ritenere che il maggior fardello dell'urbanistica sia l'obsolescenza e l'annosità del piano regolatore generale.

L'art. 7 della legge urbanistica fondamentale, nella sua attuale formulazione, stabilisce che «il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale», cosicché ciascuna sua parte debba essere oggetto di una specifica conformazione (o destinazione d'uso) ad opera dello strumento urbanistico.

E' parsa, infatti, per lungo tempo una grande conquista dell'urbanistica e del diritto che il piano regolatore costituisca il "manuale d'uso" di ogni porzione del territorio - senza stralci né limitazioni - e che, pertanto, il Comune non solo possa ma debba compiere *ex ante* tutte le scelte atte a soddisfare le esigenze, presenti o future, della collettività. Il piano consiste, dunque, in un'anticipazione complessiva delle trasformazioni urbane: è il ritratto della realtà pianificata, una volta che tutte le trasformazioni previste siano avvenute. Una siffatta logica di pianificazione presenta il rischio concreto che, nelle more dello spirare del termine per la realizzazione delle previsioni di piano, queste stesse siano divenute inutili o peggio ancora irrealizzabili. Anzitutto perché è incontestabile che nessuno possa prevedere quali saranno le esigenze future e, d'altro canto, è un non-senso realizzare opere pubbliche

non corrispondenti ad una domanda reale, ma solo potenzialmente funzionali alle esigenze della collettività. In secondo luogo la tutela dell'interesse collettivo riservato alla disciplina del *governo del territorio*, che si traduce nel perseguire «*l'ordinato assetto del territorio*» (art.1 della legge urbanistica fondamentale), deve convivere con gli interessi dei privati che insistono sulle medesime aree oggetto di pianificazione; invero, è plausibile che siano le stesse trasformazioni dei privati ad ostacolare, talvolta in modo insormontabile, la concreta attuazione della previsione.

L'*acme* di obsolescenza del tradizionale modello di pianificazione si impianta nella dicotomia tra centro abitato e territorio urbanizzato. Se una dettagliata conformazione del suolo risulta indispensabile per chi procede all'edificazione di nuove aree della città, diverso è il caso del territorio interno agli abitati, dacché, la trasformazione ha già avuto luogo e non vi è più da decidere quale dovrà essere la destinazione delle singole aree<sup>48</sup>. La vita della città esistente, il suo uso, la sua conservazione e la sua riqualificazione dipendono assai poco dal piano urbanistico, che in questi casi può solo prendere atto dello stato di fatto, e molto di più da strumenti giuridici a cui viene dato il nome di "piano" più per limitatezza del

---

<sup>48</sup> Con ciò, ovviamente, le aree già urbanizzate non si ritengono esentate dal potere disciplinare delle autorità urbanistiche, tuttavia si comprende, avvedutamente, come i problemi siano, piuttosto, quelli della tutela del patrimonio storico e culturale esistente, del recupero e della riqualificazione delle zone degradate, la infrastrutturazione delle zone carenti di servizi. Dunque, gli istituti che maggiormente incidono sul governo del territorio attengono, per lo più, alla regolazione della circolazione dei veicoli, l'organizzazione del trasporto pubblico, la disciplina del commercio, il sostegno delle attività tradizionali, la previsione degli orari degli uffici e dei servizi pubblici, nonché l'espropriazione per pubblica utilità.

linguaggio che per la natura stessa. Si pensi ai cosiddetti Piani dei Servizi<sup>49</sup>, Piani per lo Sviluppo Economico<sup>50</sup>, in buona sostanza piani di riqualificazione urbana caratterizzati dall'intento programmatico più che da quello pianificatorio propriamente inteso. Il proliferare della suddetta tipologia di strumenti e la tendenza alla pianificazione settoriale hanno man mano indebolito il ruolo del PRG nell'organizzazione della città, contribuendo ad inclinare la convinzione che il piano tradizionale potesse rappresentare ancora il modello tecnico di gestione dello spazio urbano.

Formalmente il PRG è ancora lo strumento amministrativo necessario per legittimare qualsiasi intervento (di trasformazione o non), tuttavia, è pacifico che i Consigli Comunali abbiano preferito lasciarlo invecchiare, più per pigrizia che per convenienza, scegliendo l'opzione del progetto per l'organizzazione dello sviluppo futuro della città,.

Secondo la teoria del Pagliari non sarebbe ragionevole pensare ad un superamento *tout court* dello strumento pianificatorio generale, seppur agognante; le conquiste di decenni non possono essere vanificate dall'attuale,

---

<sup>49</sup> Il piano dei servizi definisce le strutture pubbliche o di interesse pubblico di cui il comune necessita tenendo conto della popolazione residente nel comune o che gravita in esso e di quella prevista in futuro dal documento di piano. Considera, altresì, i costi operativi delle strutture pubbliche esistenti e i costi di realizzazione di quelle previste, si preoccupa della loro fattibilità e definisce la modalità di realizzazione dei servizi. Le indicazioni contenute nel piano dei servizi circa le aree identificate come di interesse pubblico sono prescrittive e vincolanti per 5 anni dall'entrata in vigore del PGT e decadono qualora il servizio non sia inserito entro questo termine nel programma triennale delle opere pubbliche. Trattasi di uno strumento previsto dalla Legge regionale lombarda n. 12 dell'11 marzo 2005, che sostituisce il PRG con il PGT (Piano di Governo del Territorio), composto da tre documenti: Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole.

<sup>50</sup> Si veda come esempio il Piano Regione per lo Sviluppo Economico 2012-2015 della Regione Toscana, disciplinato dalla Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10.

profonda, crisi della pianificazione: una crisi, che ha sicuramente ragioni endogene nel sistema pianificatorio, ma che, non di meno, ha la sua radice nell'attuale momento socio-politico.

Non v'è dubbio che la dottrina sia unanime nel ritenere la disciplina del piano regolatore, che formalmente è ancora quella pensata dalla legge del 1942, talmente lacunosa da poter essere riorganizzata esclusivamente con una legge statale di riforma (che, forse, non arriverà mai). Il duplice paradosso del piano regolatore è che: da un lato si continua a trattare del PRG utilizzando il retaggio culturale della legge del 1942 (*cf.* 3. Sulla natura del PRG) che, in verità, è stata oggetto di continue revisioni; dall'altro si omette di considerare che la maggioranza dei piani regolatori non hanno, giammai, trovato piena attuazione a causa delle rivisitazioni *in itinere* che hanno finito per intaccare l'unitarietà logica predisposta in sede di adozione del piano stesso. Il riferimento è all'istituto diabolico della *variante urbanistica*<sup>51</sup>: inizialmente pensata per mitigare la rigidità delle scelte di piano è diventata, nella prassi applicativa, lo strumento per legittimare quelle attività che non avrebbero potuto essere attuate. In sintesi, il piano regolatore è orfano sia di un quadro normativo di riferimento coerente sia di un'applicazione concreta.

«Che il “caro, vecchio piano regolatore” sia in realtà un colabrodo è ormai riconosciuto anche dai suoi più strenui sostenitori, i quali hanno un bel

---

<sup>51</sup> Modifica parziale o totale di uno strumento urbanistico, a seguito di modificazioni avvenute nella normativa o nel territorio che il piano intende governare.

protestare contro quella che è stata definita “la cultura della deroga”, ma non possono comunque negare l’evidenza; non possono negare cioè che è sempre più frequente l’introduzione per legge di istituti che consentono di disattendere le previsioni di piano o che dispongono quella vera e propria ipocrisia legislativa che è la cosiddetta variante automatica (l’espressione “costituisce variante al piano regolatore” va invero ascritta a pieno titolo tra i casi di umorismo involontario).<sup>52»</sup>

2.3. L’evoluzione della pianificazione post-unitaria: per comprendere lo status quo ed i deficit del Piano Regolatore Generale.

E’ parso interessante dedicare qualche riga all’evoluzione storica della pianificazione, al più per riflettere come l’influenza dei tempi che cambiano abbia sempre rappresentato un punto di rottura con il passato ed un’apertura verso nuove soluzioni.

Il primo periodo può essere individuato negli anni che vanno dal 1861 al 1942, allorquando venne approvata la prima legge urbanistica generale.

Siamo nell’era post-bellica segnata da una carenza drammatica degli alloggi a basso costo, dal recupero delle zone abbandonate e degradate, dalla necessità di recuperare le periferie.

---

<sup>52</sup> Si riporta la sarcastica invettiva di P. Stella Richter in, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. Pugliese- E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Pubblicazioni A.I.D.U. (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), Giuffrè Editore, Milano, 1999, pag.83.

Contestualmente si sviluppa l'ideologia capitalista, della libera iniziativa, dell'intangibilità della proprietà privata e dall'aggressività nell'espansione territoriale. L'industrializzazione non ha ancora avuto una diffusione tale da coinvolgere l'intero territorio nazionale, incrementando lo iato con le zone maggiormente arretrate e sprovviste delle condizioni minimali della civile convivenza. Gli interventi legislativi dell'epoca sono, perciò, costantemente volti a rincorrere le emergenze, quanto meno tentando di evitare potenziali evoluzioni drammatiche. La mancanza degli impianti di acquedotto e fognatura, congiuntamente all'insufficienza del controllo sanitario, avevano generato focolai epidemici della peste e del colera - si pensi che *«al momento dell'unificazione la normativa sull'organizzazione sanitaria era talmente carente che, ad esempio, non era neppure previsto l'obbligo della denuncia delle malattie infettive<sup>53</sup>»* - di qui una serie di interventi condizionati dal contenimento degli effetti dell'urgenza sanitaria.

*“L'urbanistica nasce dunque figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi ”, difatti nella relazione*

---

<sup>53</sup> Stella Richter, P., in *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. Giur. Edil.*, fasc.6, 2011, p. 313 scrive “in proposito un dato significativo: nel 1885 viene eseguita la prima grande inchiesta sanitaria, dalla quale, fra l'altro, risultò, per quanto si riferiva all'approvvigionamento idrico, che su una popolazione complessiva di 32.474.253 abitanti, solo 12.988.062 (circa il quaranta per cento) si servivano di acquedotti, mentre il sessanta per cento della popolazione stessa era costretto ad utilizzare pozzi e cisterne. A tale grave situazione non poteva evidentemente porre rimedio il solo regolamento edilizio e di igiene, destinato per sua natura a disciplinare unicamente le nuove costruzioni; occorre un intervento attivo sulle costruzioni esistenti, che fu attuato appunto con la introduzione nella legge sull'espropriazione per pubblica utilità dell'istituto del piano regolatore edilizio, da utilizzare nel caso di *«attuale bisogno di provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni in quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici»* (art.86 l.25 giugno 1865 n. 2359).

al Re venne propriamente enfatizzata la natura eccezionale della norme che avrebbero dovuto *“avere per fine l'immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, sì da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore<sup>54</sup>”*. Fino al 1942 soltanto le città di maggiore importanza sperimentarono soluzioni di pianificazione, utilizzando un archetipo di piano dalle aspirazioni meramente espropriative senza alcuna valenza conformativa.

Punto di svolta è rappresentato dalla legge, non per altro rinominata *“fondamentale”*, del 1942 che per la prima volta regola in modo organico la materia in tutto il territorio nazionale. Se da un lato non si rinnegò il passato, facendo confluire nella nuova disciplina la preziosa esperienza acquisita nella fase storica precedente, dall'altro si mancò di lungimiranza nell'intercettare l'imminente passaggio della società da agricola ad industriale prima e postindustriale poi.

Si creò così una struttura piramidale, fondata sul principio di gerarchia dei piani prima e degli interessi in un secondo momento, con al vertice il piano regolatore deputato a risolvere e contemperare, aprioristicamente, qualsiasi problema attinente al governo del territorio. Permaneva ancora l'alea di intangibilità del bene casa, da lì a poco ribaltata dal contenuto *“sociale”* attribuitole dalla Costituzione repubblicana.

---

<sup>54</sup> Sabbatini, G. *Commento alla leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, Torino, vol. II, 631.

Il 1962 segna un altro momento di snodo. Venne approvata la legge 6 agosto 1967, n.765, più nota come «legge ponte», perché costituente, nella intenzione del legislatore, una disciplina transitoria destinata poi ad essere sussunta da una compiuta riforma del regime dei suoli. Gran parte delle innovazioni introdotte in tale occasione sono invece divenute definitive, così come il decreto interministeriale 2 aprile 1968, n.1444, attuativo dei cosiddetti standard urbanistici<sup>55</sup> deputati ad assicurare lo spazio per la realizzazione dei servizi e delle infrastrutture pubbliche. Introduce, altresì, l'istituto della lottizzazione convenzionata<sup>56</sup>, per cui le opere di urbanizzazione della zona sono un compito dei proprietari delle aree che vengono urbanizzate e non più del Comune, similmente all'ipotesi del Piano Particolareggiato di

---

<sup>55</sup> Gli *standards* urbanistici speciali fissati con il D.M. n.1444 prevedono, per ogni abitante, ad una superficie media lorda abitabile di mq. 25 (pari ad una cubatura di 80mc) una superficie di territorio pari a mq.18 così ripartita:

-mq. 4,5, da destinarsi all'istruzione;

-mq. 2 per attrezzature di interesse comune, religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative e per pubblici servizi;

-mq. 9 per aree e spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport;

-mq. 2,50 di aree per parcheggi pubblici.

Lo spazio che si presume ciascun abitante occupi stabilmente ad uso residenziale è fissato nella misura di 80 metri cubi (art. 3.3). Sicché, in sostanza, il rapporto minimo che la disciplina sugli standards pone per gli insediamenti residenziali è quello di mq. 18 di spazi pubblici o riservati ad attività collettive per ogni 80 mc. di costruzione. *Amplius*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>56</sup> In Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore, p. 196, «In base al diritto positivo (art.28 LU come sostituito dall'art. 8 LP), lo schema fattuale che conduce alla stipula della convenzione di lottizzazione è infatti sintetizzabile grossomodo nei termini seguenti: i proprietari, o più spesso, degli imprenditori predispongono un piano di assetto urbanistico di una certa area e lo sottopongono all'amministrazione, che può o meno dividerne il contenuto. Nella maggioranza dei casi, attraverso una serie di trattative, si giunge ad un'ipotesi di organizzazione del territorio che soddisfi entrambe le parti; sulla base di questo accordo i privati assumono una serie di obbligazioni relative soprattutto alla realizzazione delle opere di urbanizzazione».

Esecuzione<sup>57</sup>. Si ricorda, infine, la rivoluzione copernicana verificatasi mediante la fissazione di provvidenziali limiti rigorosi di edificabilità - *id est* misure di salvaguardia<sup>58</sup> - del territorio non pianificato, che portò la percentuale maggiore dei Comuni a dotarsi di una disciplina urbanistica di governo del territorio.

La storia dell'urbanistica registra nell'anno seguente un evento giuridicamente fondamentale: la pubblicazione delle celeberrime sentenze

---

<sup>57</sup> *Amplius*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «La LU del 1942 prevedeva che il PRG si attuasse attraverso due tipologie di piani attuativi. Il piano particolareggiato d'iniziativa pubblica e il piano di lottizzazione convenzionata. Secondo quest'ultima il piano regolatore generale è attuato attraverso "piani particolareggiati di esecuzione", che originariamente avrebbero dovuto limitarsi ad attuare, appunto, le previsioni contenute nei piani urbanistici generali. Il piano particolareggiato non poteva, cioè, a pena di illegittimità, contraddire la disciplina stabilita dal PRG, essendo tenuto a specificarne il contenuto con prescrizioni più dettagliate, relative sia alle masse ed alle altezze delle costruzioni, alla suddivisione degli isolati in lotti fabbricabili, agli edifici da demolire o ricostruire o restaurare; sia alla localizzazione dei impianti ed opere di interesse pubblico. Il ricorso ai piani particolareggiati d'iniziativa pubblica è stato, peraltro, nella prassi, assai limitato, soprattutto grazie alla tendenza, favorita dalla giurisprudenza, a redigere i piani regolatori generali come strumenti contenenti prescrizioni conformative della proprietà privata, quindi, per così dire, auto-esecutivi, il che ha favorito la realizzazione diretta degli interventi edilizi privandoli tuttavia di adeguate opere di urbanizzazione primaria e secondaria».

<sup>58</sup> *Cfr.* Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore, p.85-86, «Le misure di salvaguardia sono strettamente legate al procedimento di formazione dei piani urbanistici. Con esse l'ordinamento vuole garantire la protezione giuridica dell'interesse pubblico cui è finalizzata la piena vigenza del provvedimento di pianificazione, impedendo che gli effetti definitivi di tale provvedimento vengano pregiudicati, durante la sua formazione, da accadimenti con esso incompatibili. Le misure di salvaguardia hanno comunque durata limitata, derivante dalla loro natura cautelare: tre anni dall'adozione del piano che possono giungere a cinque anni qualora si tratti di un piano che deve essere approvato da un'amministrazione diversa dal Comune e la trasmissione del piano adottato sia avvenuta entro un anno dalla scadenza del termine di pubblicazione.

Da queste misure di salvaguardia, definite *ordinarie*, si distinguono quelle *eccezionali*, di competenza della Regione su proposta del Comune. La differenza sta nel fatto che in questo caso l'effetto di salvaguardia riguarda i permessi di costruzione già rilasciati, al fine di ordinare la sospensione di "interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici».

n.55 e 56<sup>59</sup> del 1968 con le quali la Corte Costituzionale ha delineato la nozione di espropriazione sostanziale e quindi la categoria dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo<sup>60</sup>.

Trattasi di un tema che ha occupato per lungo tempo la dottrina e la giurisprudenza, in un dibattito che si protrae ancora oggi sull'istituto della perequazione<sup>61</sup>: definibile quale «*tecnica di scissione tra la conformazione della proprietà e la distribuzione uniforme di una edificabilità a tutte le aree, ma meramente potenziale, in quanto avente rilevanza solamente sotto il profilo economico*»; in sintesi, per mitigare la lesione del principio di uguaglianza

---

<sup>59</sup> Nella sentenza 29 maggio 1968, n. 55, la C. Cost. dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, nn. 2,3,4 e della art. 40 LU, nella parte in cui queste disposizioni "non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali", e quando tali limitazioni siano di carattere particolare, non riguardino cioè *categorie omogenee di beni*, per le quali non si pone il problema della "indifferenziazione" tra proprietari.

Dai vincoli urbanistici in senso stretto occorre distinguere altre misure ad effetto conservativo del territorio che la dottrina definisce *vincoli morfologici o ricognitivi*. Sebbene questi vincoli dal punto di vista strutturale siano del tutto analoghi ai vincoli urbanistici, a differenza di questi, non avrebbero in alcun caso "contenuto sostanzialmente espropriativo", in primo luogo perché i beni "ambientali" formano una "categoria che originariamente è di interesse pubblico" e, quindi, identificabile a priori in base a caratteristiche oggettive, consistenti nella loro "localizzazione e nella loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. La suddetta teoria venne espressa per la prima volta nella sent. 56/1968.

*Amplius*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore, p. 282.

<sup>60</sup> «Sul tema la dottrina era nettamente divisa. Da una parte erano schierati Sandulli e Guicciardi; sull'altro versante era la tesi che -sulla base dell'orientamento di studiosi come Esposito, Motzo, Piras e Predieri- venne riassunta nel saggio, davvero straordinario per ampiezza di orizzonti e forza argomentativa, pubblicato da Giannini con il titolo *Basi costituzionali della proprietà privata* (in *Politica del diritto*, 1971, 443).» STELLA RICHTER P., *Evoluzione della legislazione urbanistica post unitaria*.

<sup>61</sup> Cfr. Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore, p. 61, «In sintesi, la perequazione consiste nell'attribuire anche ad aree qualificate dal piano non edificabili una cubatura da realizzare altrove, cioè su aree qualificate come edificabili. Siamo quindi in presenza di una tecnica di scissione tra la conformazione della proprietà, con cui viene attribuita a ciascuna area una propria destinazione e quindi la cubatura che vi può effettivamente essere realizzata, e la distribuzione uniforme di una edificabilità a tutte le aree, ma meramente potenziale, in quanto avente rilevanza solamente sotto il profilo economico».

(che si è detto essere ineliminabile nel diritto urbanistico) «*si attribuisce anche ad aree qualificate non edificabili dal piano una cubatura potenziale da realizzare altrove, cioè su aree qualificate come edificabili*<sup>62</sup>».

La diseguaglianza diventa, d'altronde, la carta d'identità della città postindustriale e città post-fordista, da un lato affidata alla crescita qualitativa e dall'altro incapace ad essere pianificata e governata secondo il modello razional-comprensivo, affinato nella e per la fase quantitativa e manifatturiera della crescita urbana.

Sociologicamente i processi di de-industrializzazione e di ristrutturazione industriale portano la città verso un altro modello, tuttora in corso di definizione<sup>63</sup>, che comincia a strutturarsi verso la fine degli anni '70. La ricchezza non viene più prodotta dall'industria manifatturiera, ma dal settore dei servizi. Alla città fordista se ne è progressivamente sostituita un'altra, centrata sull'informazione, la comunicazione, la produzione e lo scambio di beni immateriali: conseguentemente, la nuova base economica urbana si

---

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> In conseguenza di queste trasformazioni dell'economia della città crescono le occupazioni di tipo intellettuale e le categorie professionali ad alto reddito, ma anche i gruppi di lavoratori che forniscono servizi non specializzati e che vanno ad ingrossare le fila di coloro che occupano gli strati inferiori della struttura sociale. La distanza tra i ricchi e i poveri, che nella città industriale con un regime di welfare pienamente sviluppato si era progressivamente ridotta, ritorna a crescere. Alla crescita della disuguaglianza contribuisce infatti anche la riduzione dei servizi garantiti dallo Stato su base universalistica, da un lato, e la flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro che moltiplica i rischi di vulnerabilità dei gruppi sociali più deboli. Le stesse trasformazioni dell'economia della città portano anche a una riduzione del numero delle occupazioni di livello intermedio, principalmente come esito dei processi di informatizzazione, con il risultato che i ceti medi, fino allora in grande espansione, cominciano invece a ridursi. L'immagine della clessidra sembra allora fornire una rappresentazione fedele della struttura sociale di questo tipo di città (e di società), caratterizzata da un allargamento delle fasce superiori e inferiori e da una riduzione delle classi medie.

connota per un novero di attività in cui appare difficile individuare rigide destinazioni funzionali per le aree interne<sup>64</sup>.

La riforma del titolo V della Costituzione ha mutato *in nuce* la nozione stessa del diritto di proprietà e, nel riparto di competenza tra Stato e Regioni, ha sollevato il problema della definizione delle materie elencate dall'art.117, tra le quali compare il *governo del territorio*.

Per ciò che afferisce all'istituto della proprietà privata, rileva il passaggio dalla concezione liberale ottocentesca, a cui si ispirava la Costituzione del 1948, alla più moderna ed "europeicizzata" concezione della proprietà-funzione sociale. E' ravvisabile, tuttavia, una contraddizione: le prescrizioni pervasive della modalità di godimento del bene contraddicono, nella sostanza, l'orientamento dottrinale descritto in precedenza.

#### 2.4. La questione degli interessi differenziati: piani settoriali e pianificazione generale.

E' noto che accanto al diritto urbanistico, inteso nell'accezione di «disciplina dell'uso e delle trasformazioni del suolo, fatta eccezione per quel che riguarda l'attività agricola<sup>65</sup>», esista un novero di precetti, disposti dalle molteplici normative di settore, accomunabili a quelli urbanistici unicamente

---

<sup>64</sup> Gibelli, M. C., *La crisi del piano tra logica sinottica e logica incrementalista: il contributo dello strategic planning*, in *Innovazione e trasformazione della città* (a cura di) S. LOMBARDO e G. PRETO, Associazione italiana di scienze regionale, 1993, pag. 208.

<sup>65</sup>Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

«sul piano teleologico ed oggettuale per essere riferibili alla disciplina del territorio»<sup>66</sup>. Trattatasi di quell'insieme di norme giustificate dall'esistenza dei c.d. interessi differenziati, secondo il neologismo di Cerulli Irelli, la cui tutela - attribuita alla competenza di autorità amministrative diverse da quelle istituzionalmente preposte alla pianificazione territoriale e urbanistica - pone pesanti vincoli alla discrezionalità dei soggetti deputati al compimento di tali scelte. L'esempio più significativo è rappresentato dall'interesse ambientale, solitamente considerato come «super-interesse», cui è riconosciuta una prevalenza che va oltre i limiti prescritti dai criteri ordinari. Si è chiusa l'epoca dell'urbanistica quantitativa e delle zone di espansione, dei quartieri residenziali e delle lottizzazioni e si è aperta l'epoca dello sviluppo sostenibile, dell'ambiente e del paesaggio come valore diffuso e non meramente estetico.

Sul piano strettamente normativo, si è già accennato che la legge fondamentale del 1942 prevedeva piani propriamente urbanistici, cioè preordinati all'assetto complessivo del territorio costituito da infrastrutture, destinazioni eterogenee, previsioni diversificate e preordinate al soddisfacimento di qualsiasi esigenza, sarà la legislazione successiva ad introdurre un gran numero di piani specialistici, o di settore, ciascuno

---

<sup>66</sup> Lombardi, P. (2010). Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2(parte II), 93-109.

preordinato alla soddisfazione di uno specifico interesse, prioritariamente considerato dalla norma.

Gli interessi differenziati costituiscono, quindi, un limite alla discrezionalità dell'amministrazione nell'esercizio del potere di pianificazione: l'autorità deve infatti recepire i vincoli posti a tutela dei cosiddetti interessi differenziati (vincolo paesaggistico, vincolo archeologico, difesa del suolo, vincolo idrogeologico) qualora essi siano preesistenti alla formazione del piano; nell'ipotesi in cui l'apposizione del vincolo sia successiva, la precedente previsione contrastante del piano regolatore generale diviene inefficace.

Dunque l'ordinamento ha inteso riservare un trattamento giuridico differenziato ad una congerie di interessi che si possono definire di dimensione nazionale o superlocale, ritenendo che la pianificazione urbanistica comunale non fosse idonea a farsi carico di esigenze che travalicano quelle della comunità insediata nel territorio di un Comune. Questo particolare trattamento ha fatto sì che la dottrina elaborasse delle formule ellittiche, come quella di "discipline concorrenti", attribuibile a Salvia, Teresi, cui la pianificazione generale deve cedere il passo ogniqualvolta le relative disposizioni risultino in contrasto con la disciplina di settore. Il risultato cui si è andati incontro, di cui meglio si parlerà nel capitolo successivo, si traduce nella difficoltà di realizzare un'integrazione e una composizione armonica dello spazio urbano, che al contrario si presenta

ancor più smagliato di quanto non lo fosse in passato<sup>67</sup>. Stella Richter scrive, «ad una funzione amministrativa di ponderazione e di contemperamento di vari interessi si è così sostituito un criterio di prevalenza assoluta dell'interesse ritenuto prioritario che imporrà un generale ripensamento dell'intera materia<sup>68</sup>».

Vi è un'ulteriore distinzione su cui occorre fare chiarezza prima di procedere con la trattazione, e cioè la differenza tra: piani settoriali che si inseriscono nella pianificazione urbanistica senza contraddirla, ma solo prevedendo particolari modalità di attuazione della stessa, e piani che al contrario si sovrappongono e contraddicono la pianificazione urbanistica. Appartengono alla prima fattispecie i piani attuativi per l'edilizia residenziale pubblica (ex edilizia economica e popolare) e, archetipicamente assimilabili, i piani delle aree da destinare ad investimenti produttivi.

L'esperienza del secondo tipo, invece, riguarda l'istituto in analisi: i piani a tutela degli interessi differenziati (che si ricordano essere appannaggio da

---

<sup>67</sup> Si condivide a tal proposito la lucida analisi condotta dal Pagliari<sup>67</sup>: «La legislazione degli interessi differenziati, da ultimo e in modo decisivo, con la centralità data al paesaggio e al relativo piano dalla riforma 2008 del Codice del paesaggio e dei beni culturali, ha determinato il superamento della centralità del piano urbanistico comunale e l'affermarsi di quella del piano paesaggistico. Un affermarsi, però, fermato dall'incompiutezza del disegno legislativo che non garantisce efficacemente questa centralità con conseguente effetto depianificatorio. E' evidente, infatti, che in un siffatto quadro, l'indeterminatezza legale depotenzia il peso di entrambi i piani e pone le premesse per l'aggiramento delle prescrizioni pianificatorie di entrambi i tipi.

In questo contesto, infatti, i meccanismi giuridici di integrazione non realizzano l'effettività della tutela integrata, ma consentono, per quanto possa apparire paradossale, una tutela differenziata, nel senso che l'Autorità che agisce non concretizza la cura organica e complessiva degli interessi concorrenti, ma il perseguimento dell'interesse di più diretto riferimento»

<sup>68</sup> Tesi condivisa da P. Stella Richter in *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. Giur. Edil.*, fasc.6, 2011, p. 313: «Ad una funzione amministrativa di ponderazione e di contemperamento di vari interessi si è così sostituito un criterio di prevalenza assoluta dell'interesse ritenuto prioritario che imporrà un generale ripensamento dell'intera materia».

Autorità preposte *ad hoc* alla cura dei suddetti interessi). In passato la materia degli interessi culturali e paesaggistici era regolata da due leggi del 1939 che limitavano l'incidenza del piano paesistico alle zone previamente assoggettate all'omonimo vincolo, con il limitato fine di stabilire criteri certi e uniformi cui la pianificazione urbanistica avrebbe dovuto attenersi nel rilascio dei nulla osta richiesti dai singoli per la trasformazione del bene di proprietà.

L'avvento della legge 8 agosto 1985, n.431, nota come legge Galasso, muta radicalmente la nozione di paesaggio ed il contenuto del valore paesaggistico medesimo. Da un lato assoggetta a vincolo paesaggistico intere categorie di immobili; dall'altro ne reinterpreta la nozione, che passa da un'accezione meramente riconducibile al valore estetico del bene, al significato di valore identitario comprendente, altresì, gli ambiti territoriali *"significativamente compromessi o degradati"* e intrinsecamente scevri di pregi da preservare con il *"fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli"*.

Altra categoria di piani settoriali di area vasta è stata introdotta con la legge 18 maggio 1989, n. 183, nota come legge sulla *"difesa del suolo"*, oggi compiutamente disciplinata dal DLgs 152/2006.

Nel regime del 1989 il piano di bacino aveva come ambito territoriale di efficacia i bacini fluviali di carattere nazionale, interregionale e regionale, in cui è diviso tutto il territorio nazionale, al cui interno operano

amministrazioni *ad hoc* che prendono il nome di autorità di bacino, configurate dalla Corte Costituzionale come organismi peculiari, in parte statale ed in parte regionale. A seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva comunitaria in materia di acque n.2000/60 è stata introdotta la nozione di distretto idrografico, al cui interno sono inclusi i bacini idrografici, in altri termini i bacini di cui alla legge del 1989. Il compito fondamentale dell'autorità di bacino consiste nella predisposizione del piano di bacino distrettuale, *ex artt.* 63, settimo comma, lett. a) e 65 del DLgs 152/2006; il piano di bacino, ed è qui il punto che interessa, ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo tramite il quale sono programmate le azioni e le norme finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo e corretta utilizzazione delle acque. In particolare le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove il piano medesimo lo preveda<sup>69</sup>. Nella prassi i piani di bacino «regolano compiutamente il territorio e localizzano le opere pubbliche al di fuori di qualsiasi previsione dei piani urbanistici<sup>70</sup>»

A ciò si aggiunga che la legislazione regionale va sempre più introducendo la categoria dei *piani tematici* posti a tutela degli interessi di specie più vari, negando la *ratio* della pianificazione urbanistica generale, quale «strumento di

---

<sup>69</sup> *Infra*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore, pag. 248.

<sup>70</sup> *Cfr.* Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore, pag. 23.

*composizione di tutti gli interessi che insistono sul territorio e che ne condizionano in un modo o nell'altro l'utilizzazione<sup>71</sup>».*

Attraverso lo strumento dei piani tematici l'interesse settoriale egemonizza l'intero territorio con prevalenza sulle previsioni della pianificazione generale, cui residuano spazi decisionali limitatissimi.

Il rapporto risulta, quindi, completamente rovesciato. Posto che, *ab origine*, la pianificazione urbanistica generale ha convissuto con istanze settoriali - espressione di particolari caratteristiche di certi beni - all'uopo identificate ed assoggettate ad una disciplina meramente conservativa, ma pur sempre libera di disciplinare l'uso del territorio con l'unico onere di non alterare la destinazione di alcune limitate porzioni del territorio.

Alla luce di quanto detto si comprende come, nell'attuale momento storico, il piano regolatore generale sia stato degradato a mero orpello della pianificazione urbanistica, ormai appannaggio dei piani settoriali. Alle amministrazioni comunali, formalmente detentrici del potere di pianificazione, ma di fatto derubate dalle autorità tra le quali è ripartita la funzione del governo del territorio, non è rimasto che un potere fittizio.

Infine, per completezza di esposizione va ricordato che gli interessi differenziati di matrice ambientale sono oggetto della procedure di v.i.a. (valutazione di impatto ambientale) e di v.a.s. (valutazione ambientale strategica). La prima assolve la funzione di valutazione di compatibilità

---

<sup>71</sup> *Ibidem.*

ambientale di determinati progetti, al fine di rispondere alla necessità di ponderare l'incidenza di nuove opere con riferimento al valore ambientale: attualmente la disciplina dell'istituto è principalmente di derivazione internazionale e comunitaria, nell'ordinamento nazionale è disciplinata dal Codice dell'Ambiente all'art.4, comma 4<sup>72</sup>; la seconda completa e colma le lacune della prima, garantendo un'analisi delle ricadute potenziali sull'ambiente delle possibili azioni pianificate e delle differenti opzioni fra le quali l'amministrazione si trova a dover scegliere nella predisposizione degli atti a contenuto generale (a differenza della v.i.a. che effettua un controllo esterno sulla compatibilità ambientale con riferimento al progetto presentato). Detti strumenti sono strettamente correlati al principio di sostenibilità ambientale e al principio dell'azione preventiva, per cui la migliore politica è di "prevenire" il danno piuttosto che "curarlo".

#### 2.5. La pianificazione strategica: cenni storici della diverse generazioni.

Sin qui si è parlato, impropriamente, del piano regolatore generale come l'unico strumento giuridico per l'adozione delle scelte di pianificazione generale. La realtà ha subito numerosi mutamenti.

Alcune Regioni si sono limitate ad interventi di ingegneria semantica, per cui non si parla più di P.R.G ma di P.U.G. (Piano Urbanistico Generale),

---

<sup>72</sup> *Infra* Rossi, G. (2012). *Diritto dell'ambiente* (Seconda ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

tendenzialmente assimilabile al primo. Altre realtà regionali a partire dal 1995 hanno, invece, modificato la disciplina del P.R.G. dividendolo in due provvedimenti temporalmente autonomi: il piano strutturale, teso a fissare le strategie, ed il piano operativo, destinato ad attuarle in concreto, cui talvolta si aggiunge il regolamento edilizio.

La *ratio* della pianificazione strategica è di «*dequotare gli effetti conformativi del piano urbanistico, a favore di processi di pianificazione differenziati e via via più specifici che tendono a conformare il regime dei suoli, nella fase in cui si manifestano concretamente gli interessi privati tesi alla trasformazione del territorio considerato*<sup>73</sup>».

Il contributo fondamentale dello *Strategic Planning* al dibattito sulla pianificazione consiste nel porre l'accento sull'operatività del piano, sulla volontà di dinamizzare il processo decisionale e di produrre decisioni coerenti con gli obiettivi, sottolineando l'aspetto partecipativo-persuasivo dello strumento<sup>74</sup>.

Sotto il profilo semantico il termine "strategia<sup>75</sup>" è ascrivibile all'elaborazione di un piano d'azione di lungo termine elaborato al fine di raggiungere uno

---

<sup>73</sup> *Amplius*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>74</sup> Cfr. Gibelli M.C., *La crisi del piani fra logica sinottica e logica incrementalista: il contributo dello Strategic Planning*, in Lombardo S.-Preto G., *Innovazione e trasformazioni della città* (collana dell'Associazione italiana di scienze regionali AISRe), Milano, 1993.

<sup>75</sup> Dal greco "στρατηγός" "generale"; nella manualistica militare si contrappone al concetto di "tattica": la strategia è un processo di programmazione dell'intera condotta militare, funzionale al raggiungimento del fine ultimo, la tattica è finalizzata al breve periodo, a quel determinato e specifico episodio, che è una parte, un segmento di quell'evento più vasto che è il campo della strategia.

scopo predeterminato; tuttavia, l'idea di una programmazione di lunga durata non trova, *ab origine*, terreno fertile nel diritto pubblicistico, fortemente improntato ad una logica di gestione della *res publica* impositiva ed autarchica. Intorno agli anni '70 la crescita del sistema industriale e del mercato sollecitarono il ricorso ad uno strumento di gestione idoneo ad ordinare i processi decisionali: si ricorse, così, alla pianificazione strategica per garantire una cura integrata degli interessi pubblici e privati tenendo, tuttavia, ferma la necessaria soddisfazione dell'interesse pubblico primario vantato dall'amministrazione precedente.

Come è noto, all'estero i piani strategici sono oggetto di sperimentazione da lunga data. Volendo ricostruire, *en passant*, l'evoluzione secondo l'impostazione dominante in dottrina, si distinguerebbero tendenzialmente tre "famiglie" o "generazioni" di piani strategici.

Nella prima generazione, che si fa risalire agli anni '60-'70 del secolo scorso, si sottolineano i connotati "sistemici" della pianificazione che serve,

---

J.P. Lacaze, *La planification stratégique en France: grandeur, décadance, renouveau* in *Verso politiche urbane condivise: approcci strategici alla pianificazione e alla gestione urbana*, Milano, 1995, scrive che la strategia si concreta nei seguenti obiettivi: a) prendere cognizione oggettiva e precisa del terreno e dello stato delle forze in campo; b) fissare gli obiettivi realistici; c) concentrare le proprie forze in modo da agire nella direzione di questi obiettivi; d) proseguire lo sforzo fino al conseguimento di risultati significativi. L'approccio strategico affonda le sue radici anche nella c.d. scienza del *management aziendale*, descrive quel processo mediante il quale si formulano in fase previsionale le scelte fondamentali dell'impresa, in linea con gli scopi aziendali ed in grado di soddisfare gli *stakeholder* -ossia i soggetti portatori di interessi nei confronti dell'azienda.

principalmente, come quadro di riferimento per le attività di pianificazione di scala inferiore da attuarsi in un periodo medio-lungo.<sup>76</sup>

In tale prospettiva si concepisce la città “come un sistema dinamico non lineare” in cui gli effetti delle decisioni degli attori locali travalicano la dimensione territoriale - dalla quale promanano - e si ripercuotono su altre parti del sistema. Questa prima generazione cerca di monitorare gli effetti degli interventi proposti mediante il piano, al fine di stabilire se sono effettivamente idonei a perseguire gli scopi prefissati e ipotizzare *ex ante* eventuali mutamenti di rotta nelle linee d’azione. Il piano strategico risulta gerarchicamente sovraordinato a quello locale, ma a sua volta condizionato dall’approvazione centrale e difficilmente si presta a modifiche in corso d’opera<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> M.C. Gibelli, *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d’insieme alle vicende internazionali*, in *Urban.*, n. 106, 1996, scrive: “...piani sovralocali di inquadramento territoriale e a prevalente contenuto di indirizzo socio-economico, proiettati in una visione temporale di medio-lungo periodo”.

<sup>77</sup> Pionieri della prima generazione sono state le metropoli francesi, distintesi per la valorizzazione “dell’associazionismo intercomunale e la pianificazione sopralocale” attraverso la costituzione delle cc.dd. *villes nouvelles* (nel primo decennio degli anni ’60 si contano nove *villes nouvelles*: *Cergy-Pontoisem*, *Évry*, *l’Isle d’Abeau*, *Le Rives de L’Étang de Berre*, *Le Vaudreil*, *Lille-Est*, *Marne-la-Valée*, *Melun-Sènart*, *Saint-Quentin-en-Yvelines*), nate negli anni ’60 per arginare fenomeni di *sprawl* delle aree metropolitane, contemperando le istanze economiche connesse allo sviluppo del territorio e le esigenze di tutela dell’ambiente urbano e sociale.

Il modello della pianificazione strategica francese è costruito nel 1967 e si articola in due documenti; lo *Schéma directeur d’Aménagement et d’Urbanisme (SDAU)* –obbligatorio per i comuni superiori a diecimila abitanti- contenente gli obiettivi da raggiungere e le direttrici da seguire, e il *Plan d’Occupation des Sols (POS)*, prescrittivo delle azioni operative di gestione del territorio.

Nel 2000 è intervenuta una riforma mediante la legge *Solidarité et Renouvellement Urbain*, n. 2000-1208 del 13 dicembre del 2000, che pone l’attenzione dai singoli interventi alla efficacia dei piani rispetto al risultato complessivo e si collega ad un nuovo piano strategico di aree vasta caratterizzato da stringenti meccanismi di concertazione. L’ampia democraticità dei modelli francesi di gestione del territorio si è, però, piegata su se stessa divenendo, da punto

La seconda generazione di piani strategici (di matrice “aziendalistica” e “neo-liberista”) si sviluppa, soprattutto negli USA, per fare fronte all’eccessiva intensità dell’urbanizzazione di molte città tipica degli anni ottanta del secolo scorso, a cui frequentemente si commina la violazione o la mancata attuazione delle regole. Il problema principale è quello della concreta applicazione delle previsioni, caratterizzata da un’inestricabile astrattezza, da un’aspirazione di onnicomprensività (che connota i piani della prima generazione), dall’asistematicità dei poteri pubblici competenti. Si attribuisce grande rilievo all’alleanza fra p.a. e società civile, si valorizza la concertazione fra una pluralità di attori e si contempla l’ipotesi della rettifica. Nella seconda generazione si persegue, principalmente, la produzione dei risultati concreti auspicati all’inizio, piuttosto che l’adesione alle regole, con conseguente *deregulation* e flessibilità procedimentale. Fra gli attori coinvolti in sede decisionale compaiono, mediante il ricorso a procedure di consultazione diretta, le autorità locali e la cittadinanza.

Negli anni novanta si sviluppa la terza tipologia di pianificazione strategica c.d. «reticolare» o «visionaria». Il metodo applicato è quello «cooperativo», in

---

di forza, il limite stesso della pianificazione strategica, in quanto l’interesse generale di agglomerazione è stato condizionato dall’interesse dei singoli comuni.

Nell’immediato dopoguerra la disordinata espansione delle aree metropolitane ha connotato le esperienze di quasi tutti, o tutti, i Paesi del vecchio continente, Gran Bretagna inclusa.

L’approccio strategico viene rivalutato come strumento risolutivo dell’espansione urbana anglosassone, contrassegnata da un’ampia gamma di problemi: scottanti questioni di natura sociale ed economica, un allarmante problema di congestione urbana, cui si sommavano spinose questioni di politica ambientale frutto della mancanza di aree da utilizzare per l’ampliamento degli insediamenti urbani (si veda P. ROBERTS, *Strategie e progetti territoriali nel Regno Unito e nell’Irlanda: un nuovo inizio*, in *Urban.*, n.121, 2003, p. 40).

cui si incentivano l'auto-organizzazione e l'aggregazione locale tramite politiche di raccordo sia dall'alto, sia dal basso.

Con il ricorso all'elaborazione di politiche di rete, si valorizzano sia le strategie orizzontali di cooperazione fra centri urbani, sia la ricerca di un consenso ampio e diffuso che privilegi l'associazionismo corporativo e l'adesione volontaria dei comuni ad un progetto condiviso di pianificazione, in vista della realizzazione di vantaggi concreti.

#### 2.6. Piano strutturale - Piano operativo: punti di forza e mancanze.

La pianificazione strategica si sviluppa in Italia con un certo ritardo rispetto all'esperienza maturata in altri contesti.

La prima legge regionale di riforma è quella Toscana del 1995, cui ha fatto seguito il pionieristico piano strategico torinese del 2000, sulle cui orme si sono sviluppate analoghe iniziative assunte da vari centri urbani sparsi per la penisola, si ricordi la città di La Spezia, Firenze, Pesaro, Verona e nell'ultimo decennio si è assistito ad un coinvolgimento di numerose città del mezzogiorno (proprio il Sud d'Italia rappresenta oggi un intenso ambito di sperimentazione).

Alla base della diversa tecnica di pianificazione si colloca, come già detto, il piano strutturale ed il piano operativo. Mentre il piano strutturale individua le invarianti, ovvero i limiti generali anche eteronomi della trasformabilità

del territorio (ambientali, morfologici, paesaggistici) all'interno di partizioni territoriali variamente denominate (ambiti, distretti...) secondo la rievocazione della tradizionale tecnica dello *zoning*<sup>78</sup>. I contenuti del piano operativo, che ha durata limitata nel tempo, determinano l'effettiva conformazione e destinazione d'uso dei suoli, tramite il ricorso a piani attuativi negoziati con gli interessati privati anche in funzione perequativa<sup>79</sup>. La pianificazione strategica è individuata da molti come l'erede del piano regolatore generale, tuttavia, neppure il modello ripartito tra piano strutturale e piano operativo è esente da criticità ed aspetti deficitari. Si condivide a tal proposito la posizione di Urbani, per cui, la mancanza di ancoraggi precisi a norme specifiche ed indirizzi omogenei (si ricorda che la pianificazione strategica è stata disciplinata dalla legislazione regionale, mancano così dei criteri generali di riferimento, la cui disciplina spetta la legislatore statale), ha prodotto una babele di linguaggi espressivi, lasciando libero sfogo alla creatività dei pianificatori strategici italiani, non di rado,

---

<sup>78</sup> La tecnica dello *zoning* (termine anglosassone traducibile con la locuzione "suddivisione in zone" o "azzonamento") affonda le proprie radici storiche nell'epoca dell'impero prussiano, allorché la diaspora del popolo d'Israele aveva portato alcune famiglie di Israeliti ad approdare in Prussia, divenendo, così, la modalità tramite cui far stanziare gli Ebrei in zone predeterminate del territorio.

Secondo tale tecnica, i possibili "usi" del territorio vengono stabiliti in base alla funzione principale assegnata dal piano ad una certa parte dell'ambito spaziale cui si riferisce. Contemporaneamente, ed in coerenza con il tipo di insediamento consentito nella zona, vengono fissati gli indici ed i parametri relativi all'attività costruttiva (c.d. zonizzazione strutturale). Si distingue, altresì, una fattispecie di zonizzazione c.d. funzionale attraverso cui si determina il destino che il piano intende prefigurare per una certa parte, più o meno omogenea e più o meno ampia, del territorio. La zonizzazione funzionale finisce inevitabilmente con l'incidere sulla quantità e qualità delle attività umane, producendo indirettamente effetti di pianificazione socioeconomica.

<sup>79</sup> Vedi nota 61.

ignari della *ratio* della pianificazione: la determinazione dell'uso dei suoli e la conformazione degli stessi ai fini della proprietà.

Al contrario, le parole d'ordine rimangono: frammentarietà ed eterogeneità dei contenuti, anzi, paradossalmente proprio questa tendenza «atomistica<sup>80</sup>» e l'individualismo esacerbato connotano la pianificazione strategica in Italia. Sebbene l'esperienza italiana abbia potuto giovare degli esempi stranieri più maturi, pare si possa ravvedere una «reticolarità anomala e complessa», promanante dalla diffusa ritrosia delle amministrazioni a sperimentare soluzioni *associative* condivise permanendo, tutt'ora, iniziative di matrice meramente comunale.

Cosicché all'assenza di una normativa di principi si aggiungono i *deficit* derivanti da iniziative particolareggiate e, come se non fosse abbastanza, con una compartecipazione irrisoria (da un lato i soggetti esponenziali degli interessi privati significativamente radicati sul territorio, dall'altro gli enti pubblici con maggiore forza impositiva, assai più raramente enti collocati, per così dire, sullo stesso livello istituzionale del promotore).

Dunque, emerge l'incapacità della pianificazione strategica a fungere, realmente, da strumento di coordinamento fra livello istituzionale ed interessi implicati ai fini del razionale e fruttuoso governo del territorio.

---

<sup>80</sup> Simonati, A. (2013). Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione? *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 99.

E' innegabile vi sia un novero di discrasie rispetto agli obbiettivi prefissati che sono stati individuati nella lucida analisi compiuta da Paolo Urbani<sup>81</sup>, di cui si riporta il testo: *«In primo luogo, la tripartizione del piano urbanistico in tre fasi e non in due – piano strutturale, regolamento urbanistico, piano operativo – non sembra aver ridotto i tempi sia della formazione sia della sua attuazione. In particolare per le prime due fasi – che inspiegabilmente spesso non sono contemporanee – i tempi tornano ad aggirarsi attorno al quinquennio ed oltre, in ciò contravvenendo all'auspicio della celerità del procedimento amministrativo di formazione delle scelte. In secondo luogo, la divisione del territorio in ambiti o distretti o UTOE<sup>82</sup> (escludendo, nella prevalenza dei casi, le aree soggette a regolamento urbanistico oggetto di una specifica disciplina conformativa della proprietà) ha certamente prodotto il superamento della rigidità della zonizzazione del 1968 e ridimensionato l'applicazione odiosa dei vincoli urbanistici<sup>83</sup>, ma rischia di produrre anche l'effetto di non dare certezza alla situazione giuridica soggettiva dei proprietari e in qualche caso d'intaccare il contenuto minimo della proprietà riconosciuto ormai a livello comunitario, potendosi riscontrare una insopportabile indeterminatezza temporale circa il godimento effettivo della proprietà. Quanto al primo punto, quando gli urbanisti (ma soprattutto le leggi regionali) si peritano di sostenere che il piano strutturale non è prescrittivo e quindi non è conformativo della destinazione d'uso dei suoli l'affermazione non risponde a verità. Per questo si ritiene*

---

<sup>81</sup> In «La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà».

<sup>82</sup> Unità territoriali organiche elementari.

<sup>83</sup> Attraverso il ricorso agli strumenti perequativi o alla pianificazione attuativa convenzionata previsti nel piano operativo.

che le determinazioni contenute negli ambiti debbano assumere il carattere di prescrizioni conformative del territorio<sup>84</sup> poiché anche se non localizzano gli interventi (poiché fissano solo il mix delle funzioni ammesse e le condizioni della trasformabilità) comunque determinano il contenuto della proprietà (o meglio della sua potenzialità edificatoria)<sup>85</sup>. Non è un caso che in una delle poche sentenze sull'efficacia dei contenuti del piano strutturale il Consiglio di Stato (sez. IV, 28 luglio 2005, n.4004) ha affermato che il piano strutturale contiene una suscettibilità edificatoria.<sup>86</sup>»

Tallone d'Achille della tecnica di pianificazione strategica è, parimenti, la mancata previsione del termine per l'avvio della fase attuativa del piano

---

<sup>84</sup> Secondo il consolidato orientamento della dottrina, Stella Richter, P. (1984). *Profili funzionali dell'urbanistica*. Milano: Giuffrè., op.cit.; Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>85</sup> Il piano strutturale dovendo recepire i vincoli eteronomi, determina in quei casi *ex se* prescrizioni conformative della proprietà.

<sup>86</sup> Il caso riguardava un'area ove i vincoli preordinati all'esproprio erano decaduti ma l'amministrazione aveva proceduto all'adozione del piano strutturale che prevedeva per quell'area il ricorso al comparto di perequazione. Il ricorrente invece sosteneva che il piano strutturale è strumento programmatario d'indirizzo non equivalente perciò al PRG del quale è invece sostitutivo il POC (piano operativo secondo la legge regionale Emilia Romagna 20/2000). Secondo il giudice amministrativo poiché il Piano operativo non può assumere determinazioni diverse dal PS, l'area in questione, per effetto del piano strutturale, non è più priva di disciplina urbanistica.

Sull'applicabilità delle misure di salvaguardia alle prescrizioni conformative del territorio proprie del piano strutturale, si veda A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa in Riv. giur. urb.*, 2007, p.263.

Sotto quest'ultimo profilo, anche tali prescrizioni incidono sullo *ius aedifi candi* poiché in assenza di una pianificazione attuativa (sia esso piano operativo, sia gli specifici piani attuativi) è precluso al proprietario il godimento della proprietà. Quanto poi alle leggi regionali che hanno previsto disposizioni nelle quali si afferma che il piano strutturale non è direttamente precettivo e operativo (art. 28 l.r. Toscana n. 5/1995, e l.r. Emilia Romagna art. 11 che, tuttavia, è norma generale sul contenuto delle previsioni dei piani senza alcun riferimento all'efficacia del piano strutturale) non si evince da queste il diverso contenuto degli effetti sul regime della proprietà. Va osservato comunque che per la Toscana la l.r.1/2005 non riproduce più tale disposizione, mentre per la l.r. Emilia Romagna soccorre l'art. 30 (piano operativo) che afferma che quest'ultimo è *predisposto in conformità alle previsioni del piano strutturale e non può modificarne i contenuti*. Ciò significa che le previsioni del piano strutturale sono *almeno* conformative del territorio.

strutturale, senza neppure la possibilità di realizzare, nelle more di attuazione, alcun intervento negli ambiti di trasformazione individuati dal piano strutturale. «Questo pone, da un lato, il problema della tutela dell'aspettativa da parte dei proprietari circa la possibilità di realizzare gli interventi di trasformazione sulle proprie aree e, dall'altro, quello della garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà<sup>87</sup>».

Neppure il contenuto conoscitivo del piano strutturale è esente dal rapporto controverso con le pianificazioni "parallele", particolarmente con il piano paesistico ed al piano di bacino (articolato nel piano stralcio di assetto idrogeologico, *id est* lo strumento maggiormente pervasivo del diritto di proprietà).

Ragionando in termini di efficienza ed efficacia della pianificazione, il punto dubbio riguarda il rischio di sovrapposizione dell'attività di dettaglio, all'interno degli ambiti cui è riconosciuto il valore paesaggistico (di cui è onerato il piano strutturale), con le prescrizioni già oggetto di disciplina regionale.

Si comprenderà meglio quanto detto partendo dalla lettura dell'art. 143, comma 1, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ove si tratta di "analisi delle caratteristiche naturali e storiche", di ricognizione dell'intero territorio, attraverso "l'analisi delle sue caratteristiche storiche, naturali ed estetiche e

---

<sup>87</sup> «La verità è che non è chiaro oggi se il diritto di proprietà sia o meno un diritto fondamentale della persona», *amplius*, Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore, p.89.

delle loro interrelazioni” a dimostrazione che tutte le preesistenze e le presenze territoriali naturali o artificiali, frutto dell’opera dell’uomo anche sotto il profilo delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi, sono oggetto di indagine conoscitiva e di attività di rilevazione cartografica e della loro valutazione in termini di individuazione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare.

Nell’elenco di cui all’art. 143 si rinvengono i contenuti propri delle pianificazioni differenziate, i quali, pertanto, non rappresentano altro che un carico del contenuto della pianificazione strutturale, determinando un aggravio ingiustificato.

Ciò posto non sono in discussione le potenzialità della pianificazione strategica quanto, piuttosto, il rischio che la *forma mentis* del passato ne vanifichi la portata innovativa, oberando la pianificazione strategica di superflui fardelli contenutistici<sup>88</sup>.

Considerando che la pianificazione strategica non è ancora una realtà di fatto in tutti i contesti regionali, nella parte che segue, si è ritenuto più ragionevole continuare ad utilizzare la nozione di piano regolatore.

---

<sup>88</sup> Un atteggiamento simile aleggiò pochi anni or sono, quando si aprì l’epoca del passaggio dal processo cartaceo al processo telematico. I maggiori ostacoli da superare non furono tanto gli aspetti tecnici, quanto convincere gli operatori del diritto dell’equivalenza metodologica ed ancor più dei grandi benefici che si sarebbero ottenuti (si pensi che oggi le notificazioni telematiche hanno abbattuto le lungaggini processuali di circa 2/3).

2.7. La primazia della pianificazione generale sulla regolazione delle attività commerciali.

La necessità di ricorrere ad un modello di pianificazione strategica ha senso, in modo particolare, per ciò che attiene alla regolazione delle attività commerciali, se non altro per l'esigenza di orientare lo sviluppo economico verso le esigenze presenti e future (con una valutazione *medio tempore*) della collettività.

In merito al tema dello sviluppo economico, nel primo capitolo si è preso atto di un "fatto certo": la competizione è tra città, ragion per cui la riqualificazione urbana rileva inevitabilmente per la riqualificazione economica. Si è anche detto che le scelte di pianificazione urbanistica non possono ingerire direttamente nelle valutazioni e nelle finalità di politica economica, ma soltanto creare le condizioni ed i presupposti per uno sviluppo ordinato ed armonioso della stessa.

Nel sistema tratteggiato dalla legge del 1971<sup>89</sup> i rapporti erano ben delineati: il piano commerciale doveva essere conforme alle previsioni del piano urbanistico<sup>90</sup>. La *primauté* del piano urbanistico era, altresì, rafforzata dall'art.13 della medesima legge ove si prevedeva spettasse allo strumento generale individuare «le norme per l'insediamento di attività commerciali»,

---

<sup>89</sup> Legge 11 giugno 1971, n. 426.

<sup>90</sup> Ai sensi dell'art.11 della legge 426/1971 i Comuni dovevano procedere alla formazione del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita «nel rispetto delle previsioni urbanistiche».

mentre a quello esecutivo «gli spazi eventualmente riservati ai centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio<sup>91</sup>», secondo l'interpretazione fornita dai giudici di Palazzo Spada nella sentenza della V sezione, 28 giugno 2000 n.3639.

Il binomio piano urbanistico e piano commerciale viene alterato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, scrive G. De Giorgi Cezzi *«la nuova disciplina scardinava quel sistema proprio nel punto centrale della sua costruzione: sostituendo al principio monistico quello dualistico dell'unitaria tutela degli interessi generali che ruotano attorno al commercio e al territorio, e dunque dell'unitaria considerazione degli interessi urbanistici, ambientali, di tutela dei beni culturali, ma anche dei consumatori alla diffusione del commercio in realtà marginali»*.

Senza entrare nel merito della ragionevolezza della norma, ci limitiamo a prendere atto delle conseguenze da essa discendenti; contestualmente alla dequotazione, *rectius* soppressione, del piano commerciale, l'art. 6 del decreto ha attribuito alle Regioni il compito di dettare *indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale*, preordinati a condizionare le scelte degli strumenti comunali nell'individuazione delle aree per l'insediamento delle medie e grandi strutture di vendita.

---

<sup>91</sup> La distribuzione commerciale è lo strumento attraverso il quale le aziende produttrici e distributrici immettono sul mercato beni e servizi; A seconda del numero di intermediari, esistono diverse tipologie di canale di vendita (o canale distributivo) attraverso il quale un'azienda propone i propri prodotti sul mercato.

Sarebbe ragionevole chiedersi perché si stia trattando un istituto defunto. Ebbene, bisogna prendere atto dell'esistenza di una *consuetudo preter legem*, giacché la figura del piano commerciale, seppur superata, è stata spesso "rivisitata" dalle Regioni, con il risultato che i problemi di raccordo tra programmazione commerciale e pianificazione del territorio sono, a tutt'oggi, di grande attualità.

La prima riflessione da fare rimanda all'innegabile connessione sotto il profilo programmatico, cosicché, le scelte urbanistiche necessitano un coordinamento con la pianificazione commerciale (ancor di più se previgente alle scelte di assetto territoriale): «*la programmazione commerciale non può essere disgiunta dalla pianificazione urbanistica, ma anzi presuppone che i due aspetti vengano valutati contestualmente e congiuntamente*<sup>92</sup>».

Si riporta, testualmente, la soluzione adottata dal T.A.R. Umbria, Perugia, Sez. I, 12 agosto 2003 n. 650<sup>93</sup> (e condivisa anche dal T.A.R. Lombardia): «*laddove non vi sia conformità o coerenza tra le previsioni dello strumento di promozione e quelle degli strumenti urbanistici, sono queste a dover essere adeguate,*

---

<sup>92</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 25 luglio 2008 n. 2994, in *www.giustizia-amministrativa.it*, il Giudice amministrativo ha ritenuto illegittime le scelte di assetto territoriale assunte senza "una verifica della pianificazione commerciale e delle precedenti scelte di collocare in quella zona una struttura commerciale".

<sup>93</sup> «Secondo cui è ormai lo strumento di promozione a stabilire le localizzazioni, potendo determinare anche il numero delle autorizzazioni rilasciabili per le medie strutture di vendita e le previsioni di tale strumento condizionano da subito il rilascio delle autorizzazioni commerciali; laddove (le pianificazioni urbanistiche preesistenti allo strumento di pianificazione) prevedano mere possibilità di localizzazione non ancora attuate mediante il rilascio dell'autorizzazione, queste restino inoperanti fino a che le previsioni dello strumento commerciale non si pongano in sinergia con esse», in *www.giustizia-amministrativa.it*.

*(principalmente) per l'ipotesi che le previsioni urbanistiche impediscano la realizzazione delle previsioni del piano commerciale».*

Secondo questo orientamento, certamente discutibile, lo specifico strumento per lo sviluppo dell'apparato distributivo definirebbe l'esercizio del potere di programmazione e pianificazione del territorio a fini urbanistici e commerciali, con la conseguenza che non sarebbe necessaria l'adozione di varianti urbanistiche straordinarie per la collocazione di strutture commerciali.

In altri termini, se il particolare precede il generale siamo dinnanzi alla negazione assoluta dell'urbanistica come sistema per garantire che *«tutti i possibili usi convivano sul territorio (con la finalità) di soddisfare questo o quel determinato interesse che sul territorio trovi il suo momento di materiale incidenza, bensì quella della ottimizzazione dell'uso del territorio medesimo globalmente considerato<sup>94</sup>».*

D'altro canto è innegabile il frequente sviamento di potere nelle scelte di pianificazione comunale, che si presentano come la negazione dell'assunto principale: agli strumenti urbanistici è consentito individuare e selezionare, seppur in termini di categorie produttive, le attività economiche esercitabili senza indicare previsioni più specifiche, tali da indirizzare e condizionare l'attività d'impresa.

Quanto detto vale, a maggior ragione, con riguardo al rilascio degli atti abilitativi necessari per le trasformazioni edilizie connesse all'esercizio di

---

<sup>94</sup> Stella Richter, P. (2006) *I principi del diritto urbanistico*. Milano, Giuffrè, pag. 25.

attività d'impresa che, evidentemente, non potranno negarsi sulla base di valutazioni di natura extra-urbanistica (ad esempio, a tutela della concorrenza).

In sintesi, il principio di sussidiarietà verticale attribuisce alla competenza comunale la preventiva individuazione delle aree di insediamento, da effettuarsi nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali, in conformità ai criteri determinati dalle Regioni. Al fine di evitare il ricorso alla variante urbanistica (ormai diventato di prassi) è necessario che le previsioni di pianificazione generale lascino alla pianificazione di settore l'individuazione delle previsioni di dettaglio, sia pure nel rispetto delle scelte comunali.

Le modifiche introdotte dai decreti Bersani al fine di adeguare l'ordinamento all'attuale contesto di liberalizzazione, di apertura alla concorrenza, tutela della libertà di iniziativa economica e libera circolazione delle merci, consentono che eventuali limiti possano essere previsti negli strumenti urbanistici, solo se a tutela del corretto ed equilibrato uso del territorio.

## 2.8. Chi e come ha il potere di pianificare? Tra inadeguatezza e vincoli: brevi riflessioni.

Al termine della disamina circa gli istituti che sono parsi più funzionali al tema trattato da questo elaborato, sembra opportuno analizzare in breve chi

siano gli attori pubblici cui l'ordinamento giuridico attribuisce l'esercizio delle funzioni urbanistiche<sup>95</sup>.

Il quadro organizzativo del passato prevedeva il binomio amministrazione centrale- (Ministero dei lavori pubblici, istituito con RD 26 settembre 1933, n.1231) Comuni, tuttavia, il confluire nella disciplina urbanistica di interessi nuovi e la maggiore complessità del sistema sociale ed economico ha determinato il proliferare degli attori in campo.

Attualmente i centri di imputazione dei poteri di pianificazione del territorio sono molteplici, il potere di definire regole incidenti sul territorio spetta, in base alle norme contenute nelle leggi statali e regionali, tanto alla Regione, quanto ai Comuni e alle Province nonché agli amministratori settoriali, quali gli enti parco e le autorità di bacino<sup>96</sup>.

Il discrimine per individuare i differenti poteri dei soggetti competenti nella materia urbanistica si base su due criteri fondamentali: il territorio e gli interessi.

---

<sup>95</sup>Amplius, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. « Nel diritto urbanistico le funzioni possono essere distinte in *funzione principale e funzioni "ordinali"* (Stella Richter)»

<sup>96</sup> «Nel previgente regime della L. 183/1989 il piano di bacino, finalizzato alla difesa del suolo, aveva come ambito territoriale di efficacia i bacini fluviali di carattere nazionale, interregionale e regionale, in cui è suddiviso tutto il territorio nazionale, individuati dagli artt. 14, 15, 16, L. 183/1989, al cui interno operano speciali amministrazioni di settore, che prendono il nome di autorità di bacino. A seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva comunitaria in materia di acque n. 2000/60 si introduce la nozione di distretto idrografico al cui interno sono ricompresi i bacini idrografici, ovvero sia i precedenti bacini di cui alla L. 183/1989».

L'ente parco, «indipendentemente dalla natura giuridica, è un soggetto pubblico munito di ampi poteri di regolazione e gestione, nell'ambito geografico del parco, inerenti a qualunque attività umana potenzialmente in grado di incidere sull'ambiente. *Infra*, Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore, pp. 241-248.

Storicamente il Comune è l'attore principale del diritto urbanistico, l'art. 42 Testo Unico 18 agosto 2007, n.267, sull'ordinamento degli enti locali, dispone che «*tutti i piani urbanistici sono di competenza del consiglio comunale*». Il Comune, pertanto, è titolare delle fondamentali funzioni strettamente urbanistico-edilizie, relative sia alla conformazione e gestione del territorio sia al controllo dell'uso dei suoli.

Se questo è l'impianto teorico, è innegabile che la realtà di fatto abbia subito numerosi adattamenti, determinando una crisi d'identità e di "vocazione istituzionale"<sup>97</sup> degli enti territoriali.

In linea generale alla Regione vengono attribuite le funzioni di indirizzo - cui sono da ricondurre principalmente la formazione del piano territoriale regionale, che le leggi regionali hanno trasformato da strumento per la sistemazione delle grandi infrastrutture a "piano di area vasta" a contenuti generali - e la funzione di controllo, cui appartengono i poteri sostitutivi relativi sia all'obbligo di formazione del piano regolatore, sia al rilascio di permessi di costruire in sostituzione del Comune (di fatti istituti desueti). Alla Regione non spetta l'esercizio della funzione precettiva in senso stretto, tuttavia, essa può esercitare un potere conformativo attraverso l'adozione di atti ascrivibili a piani urbanistici territoriali a finalità specifica o mediante i

---

<sup>97</sup> Espressione usata da, Simonati, A. (2013). Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione? *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 99.

programmi delle opere pubbliche (tra i primi rientrano i piani per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, anche questi desueti).

Le Province, dall'altro lato, fino all'adozione del TU Enti Locali<sup>98</sup> non avevano nessuna competenza in materia urbanistica; attualmente l'attribuzione principale riguarda la predisposizione ed adozione del piano territoriale di coordinamento (di cui si dirà meglio nel capitolo successivo) e la funzione di controllo (in via residuale rispetto a quella regionale) che si traduce eminentemente nell'accertamento della conformità dei piani comunali con quello provinciale .

Un breve cenno meritano le Città Metropolitane, *ex art. 14 Costituzione*; il TU Enti Locali individua tassativamente nove città che possono costituirsi Città Metropolitane ad ordinamento differenziato (Torino, Milano, Venezia, Bologna, Genova, Firenze, Roma, Bari, Napoli). La *ratio* di prevedere un *nuovo ente di governo unitario* individuabile nell'esigenza di rispondere alle necessità di alcuni nuclei urbani, solitamente coincidenti con i capoluoghi di Regione, che si caratterizzano per essere centri di sviluppo economico e per una rilevante concentrazione di abitanti residenti (e non) e di traffici (trattasi di una disciplina attualmente inattuata).

Uno dei maggiori problemi relativi al presente ed al futuro della pianificazione urbanistica è legato al rapporto tra lo Stato e la Regioni: «Il legislatore statale per la colposa prevalenza di comportamenti omissivi, i

---

<sup>98</sup> Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali è stato approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

secondi per eccessi commissivi. Entrambi, per la grave assenza di una qualsiasi, plausibile politica urbanistica<sup>99</sup>».

Se da un lato l'accusa principale a carico del legislatore statale è quella che Stella Richter definisce una «vera e propria schizofrenia legislativa<sup>100</sup>», nel perseguimento di un fittizio governo del territorio, che più "sgovernato" non si potrebbe.; dall'altro, non meno discutibile, è la prassi regionale caratterizzata anzitutto dal continuo ricorso all'esercizio della deroga, privilegiando ancora una volta il fare sul pianificare, in secondo luogo da un *modus operandi*, spesso, incoerente con il sistema legislativo statale di riferimento (ne è un esempio la disciplina sulla pianificazione strategica).

*Ex abundantia cordis os loquitur*: non basta che il legislatore metta sull'agenda parlamentare la materia urbanistica, ma deve anche occuparsene con cognizione di causa; M.S. Giannini insegna che in Parlamento (salvo eccezioni) ne sanno di diritto quanto un abitante delle Isole Papua ne sa di filologia romanza.

---

<sup>99</sup> Bellomia, S. (2013). Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 87.

<sup>100</sup> Così Stella Richter, P. (2013). Relazione generale. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 81-85.

## CAPITOLO III

### *Dalla pars destruens alla pars construens*

SOMMARIO: 3.1. Unità della pianificazione e non sovrapposizione di piani settoriali. - 3.2. Le speranze riposte nella pianificazione "di area vasta": un nuovo ordinamento improntato alla semplificazione. - 3.3. Il ruolo del Comune. - 3.4. Il divieto del consumo del suolo: il patrimonio immobiliare e la tutela dell'ambiente. - 3.5. Trasformare le aree urbane in *Smart City*: mobilità, viabilità, parcheggi.- 3.6. Scelte innovative per uno sviluppo economico sostenibile. - 3.7. Urbanistica antropocentrica. - 3.8. La crescita delle città: *vademecum* dell'urbanista. - 3.9. Il ruolo dell'UE nel governo del territorio.

#### *3.1. Unità della pianificazione e non sovrapposizione di piani settoriali.*

Non v'è dubbio che la pianificazione urbanistica necessiti di essere ripensata e, in modo particolare, coordinata con la pianificazione di settore, notoriamente preordinata alla tutela dei cosiddetti interessi differenziati.

L'introduzione nel nostro ordinamento di una pluralità di piani specialistici, o di settore - che avrebbero dovuto integrarsi in un gioco di sovrapposizioni e di complementarietà, al fine di soddisfare uno specifico interesse pubblico, ritenuto prioritario dalla norma - ha generato non poche difficoltà.

In proposito, si rivela utile richiamare la distinzione fatta in precedenza tra: piani settoriali che si inseriscono nella pianificazione generale senza contraddirla, su questo modello i piani attuativi per l'edilizia economica e

popolare e piani che, invece, si sovrappongono e contraddicono la pianificazione urbanistica, tra i quali il piano paesaggistico, il piano di bacino ed il piano del parco. Momentaneamente mettendo da parte il problema scientifico di classificazione ed il problema politico di semplificazione, il *punto dolens* è costituito dall'individuazione della regola di prevalenza delle rispettive previsioni. Al criterio gerarchico si è preferito sostituire il criterio cronologico, secondo l'affermata tesi di Stella Richter, secondo la quale, «l'interesse che di volta in volta emerge come il più attuale – in qualunque punto della scala territoriale ciò avvenga - trova comunque soddisfazione con l'inserimento in una prescrizione abrogativa della disciplina precedente»<sup>101</sup>. Dunque, il fluire degli interessi determina la regola prevalente.

Dell'evoluzione dell'ordinamento positivo (in modo particolare con la legge Galasso) e dagli sforzi della letteratura scientifica, si deduce che gli interessi attualmente privilegiati siano: la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Tutto ciò per due ordini di motivi: il primo, di natura eminentemente politica, è strettamente correlato agli obiettivi europei di tutela del clima e di sicurezza energetica – si vedano, a tal proposito, le Comunicazioni della Commissione Europea (COM/2011/112 *Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050* e COM/2011/885 *Energy RoadMAP 2050*); il secondo, prettamente scientifico, muove dalla necessità di conservare e

---

<sup>101</sup> Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

riqualificare il suolo ed il paesaggio, ormai deteriorati dall'espansione a macchia d'olio della città e dalle lottizzazioni abusive.

In sostanza, se la tradizionale tecnica di pianificazione consentiva ai Comuni di disciplinare liberamente l'uso del territorio - chiaramente, nel rispetto dell'integrità di talune porzioni di suolo - la tutela prioritaria degli interessi differenziati ha, del tutto, ribaltato questo rapporto.

A questo processo non è mancato il contributo della legislazione regionale che va, da tempo, introducendo la categoria dei piani tematici, la cui caratteristica è di estendere l'istanza settoriale all'intero territorio<sup>102</sup>. Trattasi di strumenti che per definizione negano la pianificazione urbanistica generale, i cui margini di discrezionalità risultano ancor più compromessi. Le conseguenze di quanto detto sono rilevanti e obbligano, anzitutto, ad una revisione sistemica di tutte le prescrizioni che incidono sull'uso del territorio, compresi gli atti di pianificazione settoriale.

La proposta che si avanza in questo elaborato consiste nel sussumere la pianificazione generale e la pianificazione di settore in un unico momento, di competenza di un unico soggetto. E' evidente che, un sistema in cui le previsioni dei piani settoriali si sovrappongono e contraddicono i piani urbanistici, non pone i presupposti per la concreta attuazione delle scelte

---

<sup>102</sup> Il PUTT della Regione Puglia, suddividendo l'intero territorio regionale in *ambiti*, ha integrato i vincoli già vigenti sul territorio ed introdotto nuovi contenuti normativi, in particolare: "indirizzi di tutela" volti a preservare i valori paesaggistici dei cosiddetti Ambiti Territoriali Estesi e "prescrizioni di base" volte a tutelare i cosiddetti Ambiti Territoriali Distinti, ovvero le componenti paesaggistiche "strutturanti" l'attuale assetto paesistico-ambientale. Cfr. [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it).

compiute dall'amministrazione comunale in sede di redazione del piano regolatore. Sebbene si continui a ritenere che i Comuni siano i protagonisti dell'organizzazione della città, la realtà oggettiva palesa una disciplina pubblicistica che non si identifica più con le scelte dell'ente locale e il suo piano regolatore, bensì una funzione condivisa tra più autorità e dominata dalle previsioni dei piani settoriali e dalla cultura del progetto.

Ebbene la questione potrebbe essere più semplice di quanto non appaia, almeno sul piano logico.

Procedendo con ordine, si inizi con il dire che la tutela degli interessi differenziati è certamente più recente di quanto non lo siano i piani regolatori comunali. Invero, la legge fondamentale del '42 prevedeva soltanto piani propriamente urbanistici, solo in un secondo momento, le esternalità negative delle scelte espansionistiche, hanno posto il problema di contemperare le esigenze di crescita della città con la tutela dell'ambiente e del clima. In luogo di una riorganizzazione dell'intera materia, si è preferito adottare un elevato numero di piani che insistono sulle stesse aree e che hanno la finalità di tutelare l'interesse, che in quel determinato momento storico, sia ritenuto prioritario dalla norma. Il peso degli interessi differenziati ha assunto una portata maggiore in seguito ai mutamenti introdotti dalla legge Galasso: da un lato, perché ha attribuito alle Regioni il potere di adottare un piano paesaggistico contenente le più diverse prescrizioni ed esteso all'intero territorio ( oltre alle zone già vincolate

comprende gli ambiti territoriali *significativamente compromessi e degradati (...)* al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati; dall'altro, perché ha assoggettato a vincolo paesaggistico intere categorie di aree, per un'estensione di gran lunga maggiore rispetto a quella che ci si aspetterebbe per un interesse differenziato (cioè, sono più le aree vincolate di quelle rimaste libere).

Analogo discorso vale per la pianificazione di bacino. Invero, il piano di bacino, che ha «valore di piano territoriale di settore ed efficacia composita»<sup>103</sup>, può disporre: sia misure direttamente conformative del territorio e della proprietà, sia emanare direttive cui gli enti territoriali sono tenuti ad adeguarsi. La posizione di preminenza assegnata dal legislatore alla pianificazione di bacino è stata avallata dalla giurisprudenza, secondo cui «il piano di bacino per l'ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali descritti agli artt. 3 e 17 della L. 183/1989 oggi art. 65 DLgs 152/2006 e per la sua collocazione di vertice nel sistema ambientale, si pone quale valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente» (si veda, TSAP, 2 febbraio 1995, n.13, Cass., SS.UU., 15 gennaio 2009, n.791).

Il quadro normativo e, per vero, la prassi giurisprudenziale, inducono a ritenere che la difesa del suolo, la tutela della natura e delle acque, che semplicemente potremmo chiamare la problematica ambientale, sia

---

<sup>103</sup> Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

divenuta la causa ed il presupposto della pianificazione. A tal proposito è opportuno fare due riflessioni: se da un lato l'urbanistica è la disciplina che si occupa del corretto uso del suolo, assicurando il contemperamento di tutti gli interessi che sullo stesso debbono trovare attuazione, dall'altro l'interesse al paesaggio e all'ambiente riveste una posizione privilegiata, non soltanto per la natura di bene comune, ma ancor di più per la difficoltà concettuale di distinguere il territorio dal paesaggio, specialmente dopo l'intervento sulla nozione stessa di paesaggio apportato dalla legge Galasso. In sintesi, se il paesaggio si identifica tanto con il valore estetico quanto con il valore identitario, tutto il territorio, o quasi, rientra nella nozione di paesaggio.

A detta di chi scrive, sarebbe errato nonché riduttivo pensare alla pianificazione urbanistica come pianificazione meramente ambientale; dall'altro lato, è verosimile che la crescita futura delle città non possa essere avulsa dalle istanze di sviluppo sostenibile. Ciò che si propone è, pertanto, di inglobare gli interessi differenziati nella pianificazione urbanistica generale. La dequotazione del piano comunale e il predominio dei piani settoriali, nonché l'assoggettamento di intere categorie di aree a vincolo paesaggistico, non ha più ragion d'essere in un contesto nel quale la protezione dell'ecosistema diventa prioritaria per il futuro dell'esistenza, assumendo il ruolo di criterio guida nelle scelte di piano delle autorità competenti.

M.S. Giannini scrisse nel 1973, *«si arriva a due conseguenze: da un lato che tutti gli interessi pubblici confluiscono, per la loro "realizzazione spaziale", nella*

*pianificazione generale; dall'altro che la pianificazione generale serve ad eliminare le carenze che sorgono dall'applicazione di strumenti particolari, di settore». E procede: « Quindi, sempre in astratto, già oggi i piani territoriali settoriali dovrebbero confluire, per le singole loro parti, nei piani territoriali generali. In concreto tutti sanno che i raccordi non hanno funzionato e le confluenze si sono avute solo in modo frammentario: ai difetti dei piani territoriali generali – detti sopra - si sono infatti sommati quelli dei piani territoriali settoriali: il loro difetto principale è spesso quello di...non esistere; quando esistono sono spesso approssimativi; in ogni caso sono quello che sono, cioè settoriali<sup>104</sup>».*

Si conclude che nella pianificazione urbanistica dovrebbero rientrare tutte le discipline che intervengono nell'organizzazione degli usi del suolo, indipendentemente dalla nomenclatura attribuitagli dalla legge<sup>105</sup>; il problema di fondo che viene a porsi è quello di ripensare la classificazione degli interessi differenziati, individuando quali tra le categorie di beni debbono essere ricondotte all'attenzione della pianificazione generale e quali effettivamente necessitino di una disciplina differenziata - ad esempio nella legge Galasso vengono assoggettati a vincolo paesaggistico i ghiacciai e i circhi glaciali, in tal caso *nulla questio*, di contro, è incerto che lo stesso possa dirsi per le restanti categorie di immobili.

---

<sup>104</sup> Giannini, M. S. (1973). "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici . *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 23.

<sup>105</sup> "...Ricostruzione unitaria di tutte le prescrizioni incidenti sulla disciplina del territorio, allargata quindi anche agli atti pianificatori settoriali (dai quali non si può ormai prescindere attesa la loro incontrastata pervasività)"<sup>105</sup>. Si veda P. STELLA RICHTER in, *Relazione generale*, *Riv. Giur. Edil.*, 2011, fascicolo 6, pag.480 ss.

La crisi dell'urbanistica degli ultimi anni è stata causata, probabilmente, dal tentativo di mitigare lo scontro tra due opposte esigenze, vale a dire l'ordinato assetto del territorio e l'interesse di specie emergente in un determinato momento storico, facendo prevalere i secondi sulla prima. Manca attualmente una pianificazione d'insieme che sia in grado di collegare «un tema al suo contesto»<sup>106</sup>, per cui, ciò che si è acquisito nel particolare si è perso nel generale. Compito, quest'ultimo, affidato alla pianificazione strategica che, in buona sostanza, tenta di riportare la pianificazione ad una visione programmatica del territorio.

### 3.2. Le speranze riposte nella pianificazione "di area vasta": un nuovo ordinamento improntato alla semplificazione.

In questa sede s'intende peraltro ampliare ulteriormente la prospettiva: prendendo le mosse dal presupposto che debba esistere un collegamento dinamico tra le discipline di settore - si è fatto l'esempio della difesa del suolo, della protezione del paesaggio o delle acque - e la pianificazione generale, può essere proficuo verificare se esista un livello di pianificazione cui attribuire, in via istituzionale e non meramente episodica, la competenza ad agevolare quel processo di integrazione tra le diverse discipline.

---

<sup>106</sup> Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore, p. 12.

Le origini della pianificazione di “area vasta” sono, alquanto, remote; introdotta dalla legge urbanistica del 1942, la pianificazione sovracomunale è stata, per lunghi anni, una «sorta di ectoplasma<sup>107</sup>». Con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, rubricato *Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazione di settore*, inizia a delinearsi più nitidamente il modo di intendere il rapporto tra gli interessi differenziati e la pianificazione generale: all’art.57 si dispone che, «*la regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all’art. 15 della legge 8 giugno 1990 n. 142(11), assuma il valore e gli effetti dei piani 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, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti*» (comma 1). «*In mancanza dell’intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale*» (comma 2). «*Resta comunque fermo quanto disposto dall’art.149, comma 6, del presente decreto legislativo*».

Il suindicato modello di raccordo vede la necessaria compresenza, nel momento in cui si tratta di effettuare scelte concrete di pianificazione, dei vari soggetti attributari delle competenze settoriali; dunque, il problema

---

<sup>107</sup> «...ancora nel 1964, quando ormai la legge urbanistica vantava più di un decennio di applicazione concreta, Leopoldo Mazzaroli poteva constatare, nel suo fondamentale studio in materia, che di piani territoriali di coordinamento non se ne contava nessun esempio concreto». Espressione di A. R. TASSONE, *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali* (Relazione al Convegno su “Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore” Ravenna, 29-30 settembre 2000), in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000, fasc. 3-4 pag.553-567.

della contemporanea gestione dei molteplici interessi coinvolti si risolve attraverso «*l'assorbimento consensuale*» da parte del piano territoriale, secondo l'espressione di Urbani<sup>108</sup>, ossia mediante il raccordo in un unico strumento urbanistico di tutte le scelte di pianificazione su base provinciale. Si è cercato in questo modo di soddisfare l'esigenza di ricomposizione sul territorio delle diverse fattispecie di atti di pianificazione speciale, auspicando che la pianificazione provinciale divenisse il luogo per meglio armonizzare le diverse discipline di tutela e ancora per trovare momenti di specificazione che ne agevolino i trasferimenti in sede attuativa. Ebbene così non è stato. Parte della dottrina<sup>109</sup> ha prospettato una duplice interpretazione del meccanismo concertativo di cui all'art.57 che, a detta di chi scrive, ha il limite di dare veste ad un processo di copianificazione urbanistica appesantito da un metodo d'azione che risente del fenomeno di *obesità funzionale*, secondo il Ferrara «*Il fenomeno della moltiplicazione dei centri di potere produce infatti una immissione di complessità nel sistema dei poteri pubblici, in modo tale che ogni azione successiva di riorganizzazione si deve muovere nel segno della riduzione di quella complessità: e ciò soprattutto quando si ha a che fare con la procedure di pianificazione, che per loro natura coinvolgono più centri e soggetti istituzionali*<sup>110</sup>».

Secondo la prima interpretazione (lettura debole) il PTCP deve dettare la proprie previsioni recependo le disposizioni dei piani territoriali redatti dalle

---

<sup>108</sup> Urbani P., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in AA.VV. *presente e futuro nella pianificazione urbanistica*

<sup>109</sup> Urbani-Civitaresse Matteucci manuale

<sup>110</sup> Ferrara, R. voce *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. Pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 547-548.

amministrazione di settore, piani che continuerebbero comunque ad esistere nel mondo giuridico. In buona sostanza, il PTCP acquisirebbe la veste di mero collettore delle disposizioni vigenti con l'unica facilitazione di far conoscere tutte le direttive di pianificazione sovracomunale attraverso la consultazione di un solo documento. La seconda lettura (detta forte) rinviene nel PTCP uno strumento *fungibile* alla pianificazione di settore cosicché il primo, assorbendone funzioni e contenuti, finirebbe per renderla addirittura superflua, nel senso che cesserebbe di esistere in via autonoma per divenire parte di un più ampio processo di portata provinciale. Tale ricostruzione, seppur più in linea con un plausibile intento del legislatore, presenta notevoli lacune: *«per esempio con riferimento alla non coincidenza tra gli ambiti territoriali dei diversi piani, tra loro, e rispetto al territorio provinciale, ovvero alle procedure di adeguamento delle disposizioni poste con il metodo dell'intesa, fermo restando il limite genetico della necessità di accordo con ciascuna delle amministrazioni titolari dei piani di settore per conseguire il risultato dell'unico piano territoriale su scale provinciale»*<sup>111</sup>.

Altra dottrina<sup>112</sup> ha prospettato un ulteriore possibile contenuto del piano provinciale, ravvisabile nella «localizzazione di massima delle maggiori

---

<sup>111</sup> Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>112</sup> Il riferimento è a Stella Richter che ha definito il piano di coordinamento territoriale provinciale «una scatola vuota e misteriosa», in *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica* (Relazione al convegno sul tema: "Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore", Ravenna, 29-30 settembre 2000), in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2001, fasc.1 pag.89-94.

infrastrutture e delle principali linee di comunicazione», secondo la formula contenuta nell'art.5 della legge urbanistica del 1942, ma anche in questo caso le competenze dell'ente provinciale sarebbero limitate agli interventi sulla viabilità, sugli impianti di smaltimento dei rifiuti e all'edilizia scolastica per la formazione professionale.

In definitiva, emerge come l'approccio fino ad ora adottato in materia di pianificazione di area vasta non sia approdato ai risultati di semplificazione e di armonizzazione auspicati dalla norma.

Sull'argomento la tesi che questo elaborato si propone di sostenere è di guardare, ancora una volta, alla disciplina degli interessi differenziati ed in particolar modo alla pianificazione di bacino.

Si è già detto che lo scopo delle norme in materia di acque, oltre alla lotta alla desertificazione, è quella di «assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto e la messa in sicurezza delle situazioni a rischio». L'aspetto più sorprendente attiene al profilo dei rapporti tra il piano in oggetto e i sistemi di pianificazione e programmazione esistenti, l'art.65 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, comma quarto seconda parte e comma quinto, dispone che i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio debbano essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il piano di bacino approvato dall'autorità del settore. Ai fini di cui al quarto comma, entro dodici mesi

dall'approvazione del piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali (con particolare attenzione a quelli attinenti all'attività agricola, agroforestale, alla gestione del ciclo dei rifiuti, alle attività zootecniche e di bonifica ovvero di tutela dei beni ambientali e dalla salubrità dell'acqua). In sintesi emerge con chiarezza l'intento del legislatore di fare del piano di bacino una sorta di «*super-piano*<sup>113</sup>», che si deve coordinare con gli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'approvazione ma che di fatto trova prevalenza ogni qual volta si verifichi l'ipotesi di sovrapposizione con le disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione. Scrive Lombardi<sup>114</sup>: *«E vi è di più. In relazione a questo intento del legislatore ed alla lettura in chiave sistematica dei contenuti della normativa sulla difesa del suolo, si deve ritenere che l'elenco dei piani e programmi «cedevoli» in quanto tenuti all'adeguamento non sia a carattere tassativo bensì meramente esemplificativo, potendo il piano di bacino prevalere anche su altri strumenti con valenza di tutela ambientale non espressamente indicati, ma che comunque continuano ad esistere in assenza di contrarie previsioni»*. A ciò si aggiunga che ai sensi della prima parte del comma quarto dell'art.65, *«le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino»*.

---

<sup>113</sup> L'espressione è di L. Rainaldi, I piani di bacino nella previsione della l. n. 183/1989, Milano, 1992, 74.

<sup>114</sup> Cfr. Lombardi, P. (2010). Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione. *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2(parte II), 93-109.

Nel capitolo precedente si è detto che, secondo chi scrive, non esistono più interessi differenziati ed interessi generali, *in primis* perché i primi sono diventati talmente invasivi da creare una sproporzione tra le aree soggette a vincolo ambientale rispetto alle zone lasciate alla pianificazione urbanistica, in secondo luogo perché l'attività ermeneutica della legge Galasso ha reso la nozione di paesaggio a dir poco caleidoscopica ed, infine, a causa delle politiche di *sviluppo sostenibile* che, prima in sede europea ed conseguentemente nell'ordinamento dei singoli Stati Membri, hanno assunto il rango di presupposto della pianificazione.

Di qui l'idea di pensare alla pianificazione di area vasta come il livello istituzionale deputato a sussumere sia la disciplina degli interessi differenziati che incidono in modo pregnante sull'uso e sull'organizzazione del territorio - il riferimento è esplicito alla difesa del suolo, alla tutela della natura ed alla disciplina in materia di acque - sia la tradizionale funzione della pianificazione sovracomunale, *id est* sviluppare una visione unitaria ed integrata dello sviluppo del territorio<sup>115</sup>. In concreto al livello di pianificazione di area vasta si dovrebbero attribuire: a) l'individuazione delle aree da vincolare perché connotate da valori privilegiati, ripartendo - all'interno delle stesse, secondo la tecnica dello *zoning* - le aree sottoposte a riserva integrale (con il divieto di qualsiasi intervento di trasformazione ed attività umana), le riserve generali (ove si consento le attività di

---

<sup>115</sup> Alcuni strumenti di pianificazione basati sulla stessa *ratio* sono già presenti nella disciplina di talune Regioni, si pensi ai cosiddetti piani tematici della Regione Puglia.

trasformazione tassativamente individuate dalla norma), infine, le aree di terzo tipo laddove si ritiene che la tutela dell'ambiente sia compatibile con l'antropizzazione (nel rispetto delle norme di legge); b) nelle aree non gravate da vincoli, le norme generali di sviluppo sostenibile che rispondano, in buona sostanza, ai requisiti di *Smart Mobility, Smart Environment, Smart Governance, Smart People, Smart Living, Smart Economy* (così come individuati dal Parlamento Europeo nel progetto *Mapping the Smart Cities*); rimettendo alla pianificazione comunale la traduzione dei valori individuati in via generale negli strumenti urbanistici comunali.

In tal modo verrebbe coniugata, altresì, l'istanza di semplificazione dell'ordinamento amministrativo, su cui Aldo Mazzini Sandulli ha scritto: «*la semplificazione urbanistica [è il] modo più semplice [per raggiungere] l'unico scopo plausibile [che l'urbanistica deve avere, ossia] la realizzazione di una città quanto più possibile confortevole e amena, col minimo di intralci legali compatibili col massimo di giustizia (giustizia prima e oltre il diritto positivo)*<sup>116</sup>».

Rimane da affrontare un'ultima questione: a chi attribuire la pianificazione sovracomunale. Si parta dal presupposto che l'area vasta viene definita come un territorio che prescinde dal riparto amministrativo, infatti, è definito tale quell'ambito all'interno del quale è possibile governare una serie di effetti derivanti da azioni sia antropiche che non antropiche. Quindi la pianificazione di area vasta si può fare per distretti, comprensori o persino su

---

<sup>116</sup> Secondo le lucide parole di A.M. Sandulli, *Urbanistica e giustizia*, in *Stato sociale*, 1965, p. 467 ss., e in *Scritti giuridici*, IV, Napoli, 1990, p.49 ss.

altre unità territoriali omogenee che non debbono necessariamente coincidere con un confine amministrativo ben definito. Tuttavia la prassi è cosa diversa dalla teoria, cosicché si è creduto più ragionevole sovrapporre l'area vasta al territorio delimitato dalle divisioni amministrative, nello specifico con l'ambito provinciale. La scelta<sup>117</sup>, caduta *ob torto collo* sulla Provincia a ragione della posizione intermedia rispetto ai livelli istituzionali della Regione e del Comune, ha ottenuto il consenso di autorevole dottrina: scrive Stella Richter, «*la reductio ad unitatem può comportare il sacrificio di taluni interessi, ragion per cui occorre ipotizzare un meccanismo concertativo*<sup>118</sup> come

---

<sup>117</sup> Stella Richter, P. scrive «una norma che attribuisca il piano di area vasta alla provincia, imponendo però di adottare di concerto con le varie autorità titolari della cura degli interessi differenziati. Secondo lo schema tipico dell'atto di concerto, infatti, le autorità concertate chiederanno di inserire nel piano, ciascuna per la parte di proprio interesse: così ovviando al rischio che la *reductio ad unitatem* comporti il sacrificio di alcuno degli interessi differenziati»<sup>117</sup>.

<sup>118</sup> Per definizione, il concerto si differenzia dall'*assenso preventivo* poiché nel primo, quando gli interessi contrastanti non si compongono, sorge il conflitto che sarà risolto dall'autorità gerarchicamente superiore. Nel caso di mancato assenso preventivo, invece, il procedimento di formazione dell'atto s'arresta e mai si potrà giungere alla fase costitutiva di effetti giuridici, poiché non trattandosi di concerto non potrà intervenire l'autorità gerarchicamente superiore, in quanto non potrà sorgere un conflitto. Cfr. nota 96: «...quando ci si concerta la volontà costitutiva del provvedimento non è ancora formata: il concerto quindi non può avere valore costitutivo. Ed a questo risultato s'è pervenuti con la disamina del concerto attraverso il diritto positivo, studiandolo soprattutto sotto il profilo funzionale, proprio perché «la determinazione del valore e della natura giuridica di un atto (o d'una figura giuridica) non può essere fissato, se non sulla base del suo effetto specifico».

Dalle ipotesi esaminate (sia le più semplici che le più complesse) s'è ricavato che la volontà costitutiva dell'atto è quella dell'autorità che emette il provvedimento, del quale essa sola è responsabile.

Le autorità «concertate» si limitano a determinare la loro volontà solo rispetto al contenuto del provvedimento, per quella parte di esso alla quale ciascuna è interessata, in quanto mossa da un interesse pubblico da tutelare, sulla base della competenza ad essa attribuita dalla legge.

Non sono da escludere ipotesi nelle quali la volontà dell'autorità «concertante» possa anche avere forza prevalente nella determinazione del contenuto dell'atto, ma quel che ha forza determinante, rispetto a detto contenuto, è la risultante del concerto, nel senso che la volontà costitutiva del provvedimento non potrà discostarsi da quel contenuto determinato dalle volontà «concertate», una volta pervenute alla risultante della «concertazione», identificata nella cosiddetta «composizione» degli interessi differenti ed eventualmente contrastanti.

*misura di contemperamento delle diverse esigenze» da attribuire alla competenza di un opportuno livello istituzionale (la provincia).*

*Si discute, invero, sull'altro Ente a metà strada tra la Regione e il Comune, id est la Città Metropolitana. Nei documenti governativi si legge: «Questi nuovi "enti territoriali di area vasta", ispirati alle migliori esperienze amministrative a livello europeo e internazionale (si vedano i casi di Londra, Amsterdam, Barcellona, Monaco), nascono per rispondere ai problemi di una realtà territoriale oggettivamente più complessa delle altre intervenendo sullo sviluppo economico, sui flussi di merci e persone, sulla pianificazione territoriale. Il territorio della città metropolitana coinciderà con quello della provincia omonima. E' previsto un procedimento di adesione alla Città metropolitana per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana (o viceversa). Il procedimento si conclude con l'approvazione di una legge statale. Rispetto al testo approvato alla Camera scompare la possibilità per i territori con oltre un milione di abitanti di dare vita ad una città metropolitana, così come di un terzo dei Comuni non aderenti alla Città metropolitana di mantenere in vita la provincia (la cosiddetta "provincia ciambella")<sup>119</sup>».*

Occorre in conclusione che la pianificazione di area vasta venga attribuita ad un soggetto capace di bilanciare due contrastanti esigenze: «quella di dare [alla pianificazione] una dimensione geografica ampia e quella di non

---

Affermare che la volontà dell'autorità concertata abbia forza determinante rispetto al contenuto dell'atto, nel senso che la volontà costitutiva di esso non possa discostarsene, significherebbe attribuire ad essa una forza tale da ridurre la figura del concerto a quella dell'assenso preventivo, inteso nel senso tecnico di controllo».

<sup>119</sup> Cfr. [www.governo.it](http://www.governo.it)

allontanarsi eccessivamente dalle dettagliate specificità di ciascuna porzione del terreno»<sup>120</sup>. La diatriba sulla nomenclatura che si preferisce attribuire spetta alla discussione politica.

### 3.3. Il ruolo del Comune.

Quanto sin qui è stato esposto sembra lasciar trasparire un nuovo approccio metodologico alla risoluzione delle problematiche di tipo ambientale, pertanto, è interessante chiedersi quale sia il ruolo dell'Ente Locale, sia in un'ottica di completa revisione della pianificazione non più basata sul sistema vincolistico ma sull'integrazione dinamica degli interessi e sul maggior coinvolgimento delle autorità preposte, sia in una prospettiva di riqualificazione dello spazio urbano.

La migliore risposta è la seguente: il Comune è stato ed è, indiscutibilmente, il protagonista dell'organizzazione del territorio.

Ma vi è di più. Il ruolo di attore principale nelle scelte di piano è rinforzato dal tenore letterale delle norme che attualmente disciplinano il PAI, il piano di bacino idrografico di ampie dimensioni, ove si prevedono una serie di competenze devolute agli Enti Locali. I Comuni, in estrema sintesi, procedono ad un approfondimento conoscitivo volto alla identificazione di fenomeni di dissesto, valutando le conseguenti condizioni di rischio e,

---

<sup>120</sup> Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

successivamente, procedono ad una revisione della propria pianificazione urbanistica al fine di renderne compatibili le previsioni con gli accertamenti effettuati e con le limitazioni d'uso del suolo previste dal PAI.

La presa di coscienza delle potenzialità delle amministrazioni locali ha fatto sì che anche in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, venissero rivalutate le capacità conoscitive del territorio per implementare il sistema della pianificazione.

Venendo ora al secondo spunto di riflessione, vale la pena chiedersi in che modo il Comune possa contribuire alla riqualificazione del reticolato urbano, o se si preferisce, come possa rendere *Smart* la città.

In via preliminare, pare opportuno fare una serie di riflessioni che evidenziano la dicotomia tra la realtà applicativa e la teoria della pianificazione. La prima riflessione che emerge dalla prassi degli Uffici tecnici comunali riguarda la sostituzione della cultura del *progetto* alla politica del piano: la difficoltà delle amministrazioni locali a confrontarsi con i problemi della pianificazione generale, ha fatto prediligere l'alternativa di lasciare che il PRG facesse il proprio corso, utilizzando lo strumento della variante e la tecnica della perequazione come metodi di attuazione dei più diversificati progetti di riqualificazione urbana.

Questo aspetto rappresenta, in buona sostanza, il cuore del problema: come rendere gli strumenti di pianificazione urbana funzionali alle esigenze dei modelli di città *Smart*. Le criticità principali sono di una duplice natura: la

complessità della pianificazione e il fattore tempo. Il concetto di complessità racchiude sia l'eccessivo tecnicismo nelle regole di redazione del piano comunale, sia l'articolazione dell'intera congerie di piani che insistono su una data area. Si è già detto che l'errore del passato, i cui effetti si protraggono ancora oggi, è rappresentato dall'eccessiva rigidità della pianificazione, per cui si prevedeva, con uno scarto di lustri, in che modo il territorio avrebbe dovuto svilupparsi. L'eccessiva formalità e le lungaggini amministrative, in sede di approvazione, hanno contribuito all'obsolescenza dei piani regolatori che continuano ad essere vigenti, in quanto: la modifica risulterebbe eccessivamente onerosa, non ci sono le competenze, mancano gli accordi politici ed economici e, soprattutto, perché la maglia di prescrizioni che si è andata a creare è talmente intricata che un nuovo piano rischierebbe di far saltare l'intero sistema. D'altro canto se si continua ad ignorare la necessità di una riforma strutturale della pianificazione si avrà, sempre, a che fare con città dagli equilibri urbanistici alterati o inesistenti; l'auspicio di chiunque si occupi di questa disciplina è che il legislatore statale, cui è attribuita, altresì, la competenza in materia tributaria, inizi ad occuparsene con cognizione di causa.

Venendo così alla seconda questione, si consideri che i Comuni si trovano a gestire lo sviluppo del territorio potendo contare esclusivamente sui fondi europei; la questione finanziaria, di competenza del legislatore statale, è la *condicio sine qua non* è possibile la traduzione in atto delle idee di crescita

abbozzate nei progetti. Le ultime manovre finanziarie hanno privato gli Enti Locali dell'autosufficienza economica al punto che, in alcuni bilanci Comunali, non si riesce neppure a coprire la spesa delle ordinarie attività di manutenzione; i pochi interventi che si realizzano sono finanziati dall'Unione Europea con un duplice risultato nefasto, poiché, non soltanto la pianificazione generale deve cedere il passo a progetti *random* ma, spesso, si presenta il primo progetto a disposizione, pur di rientrare nel programma di erogazione dei fondi. E' chiaro che un sistema privo di una logica strutturale è destinato ad implodere.

In terzo luogo è innegabile che, almeno in alcune zone meridionali, gli interessi che insistono sul territorio non siano solo quelli legali e, di frequente, l'urbanistica viene utilizzata come moneta di scambio della classe politica. Purtroppo si registra l'illusorietà della posizione della Corte Costituzionale nella ormai remota sentenza (14 maggio 1966 n. 38) in cui, dopo avere correttamente ricordato che l'attribuzione di potere discrezionale *«è da ritenere legittima (solo) qualora, nella legge ordinaria, siano contenuti elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'amministrazione»*, ha sorprendentemente affermato che la normativa urbanistica è tuttavia legittima, in quanto *«non si tratta di discrezionalità indiscriminata ed incontrollabile (...) bensì di discrezionalità tecnica. La quale, essendo condizionata da elementi di carattere tecnico, importa che l'attività normativa devoluta all'amministrazione (nella specie ai comuni) si deve svolgere entro determinati*

*confini di carattere obiettivo, e che, per ciò stesso, rimane, sotto questo aspetto, delimitata nella libertà di apprezzamento».*

E' opportuno che la dottrina, se aspira a fornire apporti concreti alla fase attuativa devoluta alle amministrazioni locali, si interroghi profondamente su questa problematica, in quanto, è palese che nel momento in cui intervengono processi estrinseci alle logiche di piano qualsiasi attività di riqualificazione lascia il tempo che trova e diventa un non senso.

Le soluzioni che si propongono non hanno la pretesa di risolvere l'intera questione, piuttosto costituiscono palliativi per arginare il fenomeno, *id est*: a) prevedere che il Comune possa valersi delle competenze di professionisti non residenti nella zona - quindi più difficilmente influenzabili; b) disporre di controlli più ingerenti nelle scelte dell'amministrazione (in quanto tali devono rimanere discrezionali, ma non possono degenerare in determinazioni *ad personam*); c) favorire la diffusione della cultura della civiltà, responsabilizzando la cittadinanza e garantendo maggiore trasparenza nell'attività dell'amministrazione, favorita da un contesto di largo accesso alle strumentazioni informatiche.

V'è da dire che le pratiche virtuose di alcuni Consigli Comunali (a titolo di esempio Bergamo, Padova, Torino, Lecce, Città di Castello) stanno già aprendo la strada verso nuovi *modus operandi* tendenzialmente rientranti nello schema della pianificazione strategica; sebbene, in sede di ricerca del materiale per la stesura dell'elaborato, sia risultato che gli stessi Comuni

abbiano la consapevolezza di navigare a vista, consci che non basta dotarsi di un *Masterplan* per riqualificare concretamente il territorio. Bisogna attuarlo e bisogna ottenere il consenso degli utilizzatori della città.

Alla luce di quanto detto, l'aspetto su cui riflettere riguarda il modo in cui la pianificazione generale possa assolvere al ruolo di paradigma interpretativo della città *Smart*. Secondo la posizione di chi scrive il PRG (o lo strumento analogo, spesso si parla di Piano Urbanistico Generale PUG, oppure di piano strutturale) deve fungere da perno della pianificazione, ossia diventare uno strumento urbanistico in grado di puntellare il territorio con norme-guida prodromiche alla pianificazione attuativa e alla progettazione. In altri termini la pianificazione generale deve *dirigere* lo sviluppo e non inseguirlo, contrariamente all'approccio attuale, per cui prima si redigono i progetti e, conseguentemente, si adatta il piano regolatore alle esigenze di specie (utilizzando i citati strumenti della variabile e della perequazione). E' evidente che la tanto discussa necessità di una semplificazione amministrativa, ove la pianificazione generale avrebbe dovuto limitare le norme di dettaglio, ha trovato realizzazione nella prassi prima ancora che nella teoria. A ben vedere la soluzione più fruttuosa sembra quella di avallare e riordinare la disciplina legittimando le pratiche ragionevoli invalse nella pianificazione comunale, cosicché, i nuovi piani urbanistici generali dovranno contenere poche norme programmatiche, con

l'indicazione di cosa sia ammesso e cosa non lo sia e secondo quali criteri, lasciando ai tecnici la scelta sul *quomodo*.

La logica di quanto detto richiama nelle linee generali la pianificazione strategica, di cui si è trattato nel capitolo precedente; tuttavia il piano strutturale ed il piano operativo insistono sulle aree di nuova costruzione, mentre le zone del patrimonio consolidato seguono la logica del PRG e le disposizioni contenute nel regolamento urbanistico comunale.

Di qui la scelta di continuare a parlare di piano regolatore; sebbene sia uno strumento destinato a scomparire per lasciare il posto alla pianificazione strategica, nelle more dello spirare della propria vigenza necessita di essere coordinato con la *ratio* della riqualificazione. Trattasi di un iato difficilmente colmabile su cui si può intervenire, laddove possibile, con lo strumento della variabile, vale a dire, adattando le prescrizioni contenute nel piano operativo alle aree soggette a PRG e con caratteristiche analoghe alle aree regolate dal piano operativo (d'altro canto le zone che maggiormente necessitano di riqualificazione sono principalmente le aree consolidate). Com'è agevole notare trattasi di una *fictio iuris*, il cui fine è di semplificare la congerie e la varietà di disposizioni vigenti e di trattare in modo tendenzialmente uniforme situazioni tra loro complementari.

Pensare di introdurre nuovi strumenti urbanistici che sostituiscano quelli attuali sarebbe, secondo questa tesi, del tutto anacronistico perché non

troverebbero attuazione nel breve periodo e non gioverebbero ad un sollecito intervento nella materia che necessita, con urgenza, di essere riorganizzata.

#### 3.4. Il divieto del consumo del suolo: il patrimonio immobiliare e la tutela dell'ambiente.

Com'è noto l'espansione scellerata degli anni del *boom economico* e la logica della società del consumo hanno segnato profondamente la conformazione del reticolato urbano, con i risultati oggi visibili. V'è da chiedersi quali provvedimenti occorre prendere.

Chi scrive crede che la questione sia estremamente delicata e condivide la preoccupazione del legislatore trovandosi, tuttavia, meno concorde sulla scelta di apporre un divieto assoluto nel consumo del suolo che, di fatto, ha come unico effetto di impedire la crescita della città<sup>121</sup>.

Si deve considerare che se da un lato lo sviluppo della città non implica necessariamente l'espansione e lo sfruttamento di aree vergini, ben potendo avvenire attraverso una rivalutazione degli ambiti degradati, d'altro credere di poter rispondere alle mutevoli esigenze collettive e private esclusivamente attraverso la ricucitura delle aree consolidate, significa ignorare le difficoltà dell'urbanistica nell'intervenire sul patrimonio esistente. Ne deriva che

---

<sup>121</sup> Secondo Paolo Urbani *"l'urbanistica prescrittiva è giunta al capolinea, come processo complessivo, come cultura del piano, potendosi colmare il ritardo delle città soltanto con strumenti di pianificazione attiva e interattiva"*, in *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1998, p.101.

l'alternativa migliore sia quella di consentire, all'uopo, l'espansione sulle aree ancora non interessate dall'edificazione e nelle restanti ipotesi facilitare, anche ricorrendo alla modifica dei regolamenti edilizi, l'attività di riqualificazione del costruito.

Appare interessante, a tal proposito, la politica seguita dalla Repubblica Federale Tedesca basata sui modelli di *compravendita di certificati di superficie fra comuni*, ispirati all'omologo istituto dei certificati per l'inquinamento<sup>122</sup>. L'introduzione di un mercato per lo scambio di quote di contingentamento del suolo è stato oggetto di un progetto pilota nei *Länder* dell'Est<sup>123</sup> (*Flächenzertifikate*)<sup>124</sup> e consiste nell'assegnare a ciascun comune un determinato quantitativo di aree da destinare all'edificazione, che può essere oggetto di alienazione a terzi (di solito Enti Locali) nell'ipotesi in cui il Comune dovesse decidere di non utilizzarlo, mentre i relativi ricavi resterebbero nella disponibilità del Comune venditore, cui si riconosce la facoltà di destinarli, tra gli altri scopi, alla riqualificazione degli insediamenti esistenti<sup>125</sup>.

Il sistema messo a punto dall'Ufficio Federale per l'ambiente si struttura, in sintesi, in tre momenti: in primo luogo si individua un obiettivo nazionale di

---

<sup>122</sup> I certificati ambientali non sono diretti al pubblico dei consumatori, ma sono titoli scambiati in mercati artificiali creati dal legislatore nell'ambito delle politiche pubbliche di incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili e dei sistemi di risparmio energetico. *Infra*, Rossi, G. (2012). *Diritto dell'ambiente* (Seconda ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>123</sup> Con poche eccezioni in Sassonia, Brandeburgo, Mecleburgo- Pomerania (Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern).

<sup>124</sup> *Amplius*, Zamboni, S. (2013). Germania obiettivo 30 ettari/giorno. In P. Bonora, *Atlante del consumo di suolo* (p. 150-164). Bologna: Baskerville.

riduzione del consumo del suolo (in Italia, attualmente, si aspira a quota zero); la superficie che non supera questa soglia a disposizione per nuove edificazioni, viene suddivisa in certificati da distribuire in *tranche* nel corso degli anni, con la facoltà per i Comuni accantonarli, in vista di necessità future<sup>126</sup>.

Cosicché, se un comune volesse trasformare in terreno edificabile una porzione di suolo fino a quel momento inutilizzata dovrebbe dimostrare di possedere una quota corrispondente di certificati commerciabili. Ciò implica che quando un comune realizza/autorizza interventi di sviluppo edilizio all'interno del proprio agglomerato urbano (quindi non in espansione verso l'esterno) non necessita di alcun certificato, che può quindi rivendere ad altri comuni che, di contro, abbisognino di una quantità di superficie edificabile maggiore rispetto a quella consentita dai certificati in loro possesso.

Le note ufficiali della Repubblica Federale riportano un bilancio in attivo: sebbene l'obiettivo dei 30 ettari al giorno non sia stato, ancora, pienamente conseguito, nel *Rapporto 2012* dal titolo "*Strategia nazionale per la sostenibilità*", nel quarto capitolo "*Conservazione e gestione delle risorse naturali*", si legge: "l'aumento del consumo di nuove aree destinate agli insediamenti e alle infrastrutture per la mobilità ed il trasporto ha subito un rallentamento, mentre nel triennio dal 2003-2006 tale consumo cresceva ad un ritmo di 113

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

ettari al giorno, nel triennio 2007-2010 è sceso ad una media di 87 ettari al giorno, fino ai 77 sfiorati nel 2010”.

L’esperienza dei certificati per l’inquinamento ha, purtroppo, dimostrato come la logica della commerciabilità dei volumi edificatori abbia in se l’alea di pratiche illegittime difficilmente controllabili, ragion per cui si ritiene che una prassi siffatta rappresenti un gravissimo rischio per la materia urbanistica; lasciando da parte questo aspetto, nel modello tedesco vi sono comunque dei profili meritevoli di interesse.

Anzitutto il problema del consumo del suolo viene preceduto da uno studio del territorio, una “fotografia veritiera dello stato di fatto”<sup>127</sup>, una sorta di censimento<sup>128</sup> sullo stato dell’arte delle opere libere, edificate, edificate in disuso, aree dismesse, volumetrie non utilizzate. Non si dimentichi che anche in Italia esistono, tutt’oggi, aree paludose (nonostante le bonifiche del secolo scorso) e zone inutilizzabili senza interventi di messa a sicurezza dell’area circostante (a causa della natura particolarmente volubile e franosa del territorio).

Ciò che più interessa, e che in fondo da sempre ha rappresentato un ambito di discussione tra gli urbanisti, è il limite che la Repubblica Federale Tedesca ha apposto alla discrezionalità delle scelte di piano, per cui si prevede un *onere*<sup>129</sup> di *motivazione*<sup>130</sup> a carico degli Enti Locali in forza del quale la

---

<sup>127</sup> L’espressione è di Penn-Bressel.

<sup>128</sup> Senza esclusione alcuna delle opere abusive o delle aree abusivamente occupati.

<sup>129</sup> Si noti la scelta pienamente consapevole di utilizzare il sostantivo *onere* in luogo del sostantivo *obbligo*, con il chiaro intento di preservare l’autonomia delle amministrazioni

legittimità dell'espansione su aree vergini è subordinata al comprovato possesso di idonei certificati di superficie.<sup>131</sup> Il problema dell'eccessiva discrezionalità della pianificazione non è un retaggio del passato, ma continua a rivestire grande importanza in un contesto caratterizzato dall'esiguità di zone libere e dalla conseguente necessità di soppesare con criterio le necessità collettive, al fine di dare la precedenza all'interesse che si ritiene più meritevole.

L'onere di motivazione sfugge alla classificazione concettuale del piano regolatore come atto complesso a complessità diseguale, dal punto di vista soggettivo, ma sotto il profilo contenutistico come atto discrezionale, quindi rimesso alle scelte dell'amministrazione. In realtà, sulla natura giuridica del piano regolatore molto si è detto e molto è stato scritto. Nello storico manuale del Sandulli si legge: i piani regolatori *«sembra che rientrino nella categoria degli atti collettivi»* poiché *«investono in modo unitario e indivisibile le posizioni giuridiche di tutti i soggetti compresi nell'area pianificata»*, ma in cui poi si soggiunge che *«è da notare peraltro che hanno anche carattere di fonte di diritto, in quanto operano al livello dei regolamenti comunali edilizi, che possono eventualmente modificare»*. Continuando: *«quanto al regime giuridico, sotto alcuni riguardi l'atto collettivo partecipa del trattamento dell'atto generale (qualsiasi vizio inficia l'atto nella sua unità); ma sotto altri partecipa di quello dell'atto plurimo*

---

comunali nell'esercizio della funzione pianificatoria, altrimenti depauperate di una delle competenze loro attribuite, quasi *ab origine*.

<sup>130</sup> Analogamente al *Sequential Testing* adottato nel Regno Unito.

*(sembra che, ove le statuizioni in esso contenute abbiano carattere ricettizio, non ne sia sufficiente, in via di principio, come per gli atti generali, la pubblicazione, ma ne sia necessaria la comunicazione individuale ai singoli interessati)».*

L'individuazione del regime giuridico del piano regolatore diventa prodromico per rispondere alla domanda circa la necessità o meno che il piano richieda la motivazione in sede di adozione da cui dipende, altresì, l'ampiezza del controllo che il giudice più effettuare in sede giurisdizionale. La posizione giurisprudenziale predominante ha ritenuto di escludere l'obbligo della motivazione, trattandosi di un atto normativo o, secondo altri, di un atto generale per il quale, secondo la disciplina del comma secondo dell'art. 3 della legge n. 241/1990, *«la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale»*. Appare, tuttavia, più condivisibile la posizione espressa da Stella Richter secondo il quale, l'idea che il piano abbia natura di atto normativo è frutto di *«retaggi dell'epoca anteriore alla legge urbanistica del 1942, in cui i piani regolatori solevano essere approvati con atti aventi forza di legge, che non il risultato di un esame dell'effettivo contenuto del piano, del suo ruolo e dei suoi effetti giuridici. Se infatti è ben vero che il piano si compone anche delle c.d. norme tecniche di attuazione, esso però per un verso si contrappone nettamente all'ormai abbandonato programma di fabbricazione, che costituiva un allegato al regolamento edilizio, e per altro verso costituisce l'unico vero strumento di disciplina del territorio proprio perché privo dei limiti che condizionano l'incisività del regolamento; la sua forza sta esattamente in quella capacità di disporre in modo differenziato, conformando la proprietà e quindi la sorte*

delle varie aree, capacità che è invece preclusa al regolamento. Il *proprium* del piano regolatore è l'effetto conformativo, ai due livelli della conformazione del territorio e della proprietà, o quello sostanzialmente espropriativo secondo la nota distinzione creata dalla Corte Costituzionale»<sup>132</sup>. Al pari, secondo Stella Richter, è da escludere l'ipotesi che il piano sia un atto amministrativo: sia per il tenore letterale dell'art.13 della l.241/1990 che tiene distinti gli *atti amministrativi* dagli *atti di pianificazione* sia per le disposizioni, contenute nella stessa norma, in materia di procedimenti sottratti alle norme sulla partecipazione ove si distingue tra «*atti di programmazione*» e «*atti di pianificazione*», riferendo i primi alla programmazione economica ed i secondi alla materia del governo del territorio.

D'altra parte è ugualmente da escludere che il piano sia un atto generale essendo l'*inscindibilità* la caratteristica di quest'ultima fattispecie, mentre il piano regolatore è, in sostanza, scindibile seppur con talune limitazioni. E ancora, a differenza degli atti generali, le disposizioni di piano ingeriscono esclusivamente nella sfera giuridica dei soggetti che hanno un collegamento con la zona disciplinata.

In conclusione sembra, per ciò che qui interessa, che il piano sia un atto *sui generis* che tuttavia non si sottrae al principio di obbligatorietà della motivazione.

---

<sup>132</sup> Stella Richter, P. (2013). Giudizio amministrativo e governo del territorio. *Rivista giuridica dell'edilizia*, fascicolo V (parte II), 207-217.

L'ultima riflessione che rimane riguarda l'ambito della motivazione che, a detta di chi scrive, è sufficiente venga limitata al rispetto dei principi di ragionevolezza, logicità e coerenza delle scelte di pianificazione con l'ordinamento giuridico e la vocazione edificatoria dei suoli. Tali principi non sono affatto scontati se si considera che la destinazione di un'area a verde agricolo «*prescinde dalla reale vocazione agricola del terreno e quindi la sua effettiva coltivabilità, ben potendo la destinazione stessa dipendere dalla finalità di salvaguardare gli equilibri territoriali, sempre che essa non si presenti come singolarmente discriminatoria*<sup>133</sup>».

Non si dimentichi che la premessa da cui si è partiti riguarda la scelleratezza delle scelte del passato di cui si stanno pagando le conseguenze (le maggiori aberrazioni si sono perpetrate nel rilascio sconsiderato dei permessi di costruire in aree che non avrebbero dovuto essere oggetto di cementificazione) e della correlata necessità di limitare l'espansione dell'aggregato urbano, nelle aree non ancora edificate, alle sole ipotesi in cui ciò sia strettamente necessario. Da ciò promana la necessità di controllare, con maggiore ingerenza, l'attività di pianificazione delle amministrazioni locali.

Venendo così al secondo punto, v'è ora da chiedersi come si possa intervenire sul patrimonio consolidato - che abbiamo detto essere quanto di

---

<sup>133</sup> Stella Richter, P. (2000). L'articolazione del potere di piano. *Diritto amministrativo*, 3-4, 657

più complicato spetti all'urbanistica - se non altro per la necessità di tener conto delle situazioni giuridiche soggettive.

Tendenzialmente i privati hanno interesse a soddisfare due pretese: il diritto alla casa e, per i liberi professionisti, l'esigenza di un locale adibito a studio professionale.

Il diritto alla casa è sancito dalla Costituzione, o per meglio dire, la Carta Costituzionale contiene una serie di riferimenti che rendono implicita la volontà dei Padri Costituenti di garantire a ciascuno uno spazio idoneo allo svolgimento della propria vita privata - *exempli gratia*, l'art.2 ove si dispone il principio di intangibilità della dignità personale, il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, ancora, l'art.29 ove si prevede il diritto di ciascuno a formare una famiglia (art. 29), cui corrispondono i doveri a favore della prole (come quello di garantire l'abitazione) (art. 30), ovvero, il principio di inviolabilità del domicilio.

Certamente il diritto all'abitazione rimane intangibile, trattandosi di una premessa necessaria per la crescita dell'individuo ed il libero esplicarsi della personalità di ciascuno; *«Un'abitazione è molto più di un semplice tetto. Laddove l'uomo crea e vive la propria vita, ivi egli costruisce anche, in qualche modo, la propria identità più profonda ed i rapporti con gli altri»*. Così ha scritto il Papa Giovanni Paolo II, aggiungendo che *«la speculazione sui terreni edificabili e sulla costruzione della casa, lo stato d'abbandono di interi quartieri privi di strade decenti,*

*di scuole e di trasporti sono alcuni dei più evidenti mali legati al più vasto problema della casa».*

Per meglio analizzare la questione è utile partire da una domanda: quali esigenze debbono essere, oggi, soddisfatte?

Se la famiglia, quale nucleo di soggetti legati da un vincolo stabile, necessita un immobile che soddisfi determinati requisiti funzionali allo svolgimento della vita familiare, non è detto che coloro che debbono spostarsi per ragioni di lavoro o di studio abbiano le stesse esigenze. Dunque, si ritiene opportuno differenziare la tipologia di immobili offerti sul mercato.

La proposta è di mutuare dagli ordinamenti nord europei l'istituto della *c.d. chambre de bonne*<sup>134</sup> o *studio*, *id est* alloggi mono-stanza con una metratura

---

<sup>134</sup> La "*chambre de bonne*" (la traduzione letterale in italiano suonerebbe come "camera della domestica tuttofare") è un tipico piccolo appartamento monolocale, prevalentemente parigino ma presente anche in altre città della Francia e del Belgio e più raramente in altre costruzioni del nord Europa. Ricavato all'ultimo piano o nel sottotetto dei palazzi medio o alto borghesi costruiti nel XIX secolo, soprattutto a partire dal 1830, a seguito dello sviluppo urbanistico della capitale dato dal piano regolatore di Haussmann. Vi si accede tramite una scala, talora separata dalla scala "nobile", e quando esiste l'ascensore nel palazzo questo è costruito (a volte successivamente) in modo che non arrivi a quest'ultimo piano, vuoi per ragioni tecniche (la cabina con il motore allo stesso livello), vuoi per ragioni sociali (in quanto non si considerò necessario portare a questo piano non nobile il servizio di ascensore).

All'origine queste camere vennero costruite per essere le camere da letto delle domestiche di servizio stabile nelle famiglie borghesi del palazzo, ed il loro appellativo deriva dalla frase con cui queste donne erano indicate: "*bonne à tout faire*". Questi locali sono o erano arredati con elementi essenziali, privi di servizi igienici (minimi e condivisi con le altre abitazioni sul pianerottolo), salvo talvolta un lavello.

Verso la fine del secolo XIX ci furono diverse proteste da parte di medici che combattevano la tubercolosi. Qualcuno arrivò anche a considerarle meno igieniche delle celle di prigione.

La loro metratura varia da 6 a 12 m<sup>2</sup> ed è stata oggetto di normativa che è variata nel tempo: all'inizio del secolo XX il regolamento sanitario cittadino richiedeva una superficie minima di 8 m<sup>2</sup> misurata ad una altezza di 1.30 m del suolo <sup>[2]</sup>, ed un volume minimo di 20 m<sup>3</sup><sup>[3]</sup>; a metà del secolo XX la superficie minima richiesta saliva a 9 m<sup>2</sup> e la vetratura della finestra non poteva essere inferiore ad un ottavo della superficie<sup>[4]</sup>. Infine un decreto del gennaio 2002 stabilisce che il locale possa essere abitato solo nel caso che abbia acqua corrente, una superficie minima di 9 m<sup>2</sup> ed una altezza minima di 2.2 metri di soffitto.

minima pari a 9 m<sup>2</sup> ed una altezza minima di 2.2 metri di soffitto, rispetto alle disposizioni del D.M. Sanità, in vigore dal 5 luglio 1975, ove si prevede che i monocali per una persona debbano avere una metratura di 28mq, per due persone 38mq con un'altezza di 2.70 metri. Si condivide l'opinione di Stella Richter, per vero comunemente accettata, per cui l'imbalsamazione agli usi del passato non è solamente una scelta antieconomica, ma anche e soprattutto una negazione del ruolo stesso di città che induce alla violazione della norma. Basti pensare all'art.40 lett. c) del regolamento edilizio del comune di Roma, rubricato "Abitazioni", ove si dispone che *«ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno 14 m<sup>2</sup>; il «posto di cottura», eventualmente annesso al locale di soggiorno, deve comunicare ampiamente con quest'ultimo e deve essere adeguatamente munito di impianto di aspirazione forzata sui fornelli»*. Una verifica a campione delle unità abitative nei quartieri studenteschi basterebbe per registrare lo stato di disapplicazione della disposizione.

Si ripropone la domanda che si pose negli anni Cinquanta Campos Venuti, un patriarca dell'urbanistica "c.d. di sinistra": *«...perché non favoriamo la migliore e più libera articolazione, in unità immobiliari distinte o anche diverse, del patrimonio edilizio esistente? Se, poniamo ad esempio, due coniugi (magari non più giovani) sono proprietari di un appartamento di cento metri quadrati, persino grande*

---

Oggi, scomparse quasi tutte le "bonne" da tempo, questi locali costituiscono l'alloggio più economico disponibile a Parigi, in genere usato da studenti o come "pied-à-terre", o per altro uso di abitazioni temporanee, con qualche speculazione da parte del mercato immobiliare.

*per le loro esigenze, perché non consentire loro di ricavare agevolmente un'unità di 35 mq da affittare (per giovani, stranieri, mobilità ...), rispondendo ad una forte esigenza abitativa, risparmiando suolo e guadagnando qualche centinaio di euro (fiscalmente agevolati) che in tempi di crisi sono davvero preziosi?».*

Funzionale alla flessibilizzazione del mercato immobiliare è, altresì, l'istituto del "mutamento di destinazione d'uso"<sup>135</sup>. Il mutamento di destinazione d'uso si differenzia in: (a) mutamento di destinazione d'uso accompagnato da opere edilizie; (b) mutamento d'uso "funzionale", cioè senza opere ma urbanisticamente rilevante; (c) "mero" mutamento d'uso senza opere che, al contrario di quello funzionale, non ha rilevanza urbanistica o, quanto meno, ha rilevanza urbanistica assai dubbia, tanto che si ritiene possa corrispondere ad una tipica facoltà di godimento del bene (*c.d. jus utendi*)<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Nel campo urbanistico, l'oggetto concernente l'uso dei beni immobili privati è riferito a tre categorie particolari: (a) mutamento di destinazione d'uso accompagnato da opere edilizie; (b) mutamento d'uso "funzionale", cioè senza opere ma urbanisticamente rilevante; (c) "mero" mutamento d'uso senza opere che, al contrario di quello funzionale, non ha rilevanza urbanistica o, quanto meno, ha rilevanza urbanistica assai dubbia, tanto che si ritiene possa corrispondere ad una tipica facoltà di godimento del bene (*c.d. jus utendi*).

L'istituto in esame è disciplinato nel Testo Unico dell'Edilizia ex art.10, comma 2: "Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o denuncia di inizio di attività".

Si rinvia a Villamena, S., *La liberalizzazione dei mutamenti d'uso (indicazioni metodologiche)*, Rivista giuridica di urbanistica: «...l'oggetto concernente l'uso dei beni immobili privati è riferito a tre categorie particolari: a) mutamento di destinazione d'uso accompagnato da opere edilizie; b) mutamento d'uso "funzionale", cioè senza opere ma urbanisticamente rilevante; c) "mero" mutamento d'uso, senza opere che, al contrario di quello funzionale, ha rilevanza urbanistica assai dubbia, tanto che si ritiene che possa corrispondere ad una tipica facoltà di godimento del bene (*c.d. jus utendi*)»; «...(l'art.10, comma 2, TUE) si tratta di una disposizione "ponziopilatesca" (espressione di P. Stella Richter in *I titoli abilitativi in edilizia*, Torino, 2003, p.35), che scarica sulle Regioni l'intera responsabilità della materia, con l'aggravante di non fare chiarezza in ordine a questioni essenziali come, per esempio, precisare in quali casi e secondo quali criteri i "mutamenti d'uso" sono rilevanti a livello urbanistico.»

<sup>136</sup> Villamena, S. (2012). *La liberalizzazione dei mutamenti d'uso (indicazioni metodologiche)*. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1-2, 117-124.

La legge stessa non precisava adeguatamente il regime amministrativo dei mutamenti d'uso senza opere. Dal silenzio normativo scaturirono due opposti orientamenti, occasionati dalla vivacissima disputa relativa alla vicenda di trasformazione della casa in ufficio. Un primo orientamento riteneva si trattasse di un mutamento urbanisticamente rilevante; un secondo orientamento negava tale lettura. Seguì la legge sul condono edilizio con cui il legislatore nazionale (art.25, l. n. 47/1985) sancì la delega definitiva alle Regioni della disciplina dei mutamenti di destinazione, specificando all'art.8 che il mutamento che comporta variazione degli *standards*, ex D.M. n.1444, avrebbe integrato (anche ai fini sanzionatori) una variazione essenziale al progetto<sup>137</sup>.

Non sembra revocabile in dubbio che la disciplina delle *destinazioni d'uso*, dei *mutamenti d'uso* determini effetti economico-sociali rilevanti sul territorio su cui incide. Alla luce di quanto detto in precedenza appare conveniente chiedersi se sia ragionevole condizionare le trasformazioni immobiliari (rispondenti alle necessità di flessibilizzazione di cui sopra) a *standards* (quantità minime di spazio da riservare all'uso pubblico ed alle attività collettive) pacificamente sorpassati ed inadeguati. L'opinione di chi scrive è che, in tema di mutamenti di destinazione d'uso, si debba passare dal criterio della conformità dell'opera al progetto iniziale

---

<sup>137</sup> Si ricordi la distinzione tra i mutamenti strutturali (propriamente detti *con opere*) dai mutamenti funzionali (*senza opere*); i primi, di fatto, determinano problemi minori rispetto ai secondi, nonché rispetto ai mutamenti di destinazione d'uso *meri*. Infatti, dalla presenza di interventi edilizi risulta scontata la rilevanza urbanistica.

e a quello di compatibilità o di equipollenza, al fine di evitare che la rigidità normativa superi il limite della ragionevolezza<sup>138</sup>.

Ritornando al caso di scuola della trasformazione della casa in ufficio è insensato, per i vantaggi che ne deriverebbero, non consentire la trasformazione degli immobili adibiti ad abitazione privata se siti nei pressi di un punto di interesse per una certa categoria professionale (si pensi all'ipotesi di un immobile sito nei dintorni di un tribunale).

La disciplina del mutamento di destinazione d'uso necessita uniformità di trattamento nell'ordinamento giuridico essendo oggetto, attualmente, di una disciplina differente a seconda del contesto regionale<sup>139</sup>. Si ravvisano, in ciò, profili di incostituzionalità: se lo *jus utendi* è diretta emanazione del diritto di proprietà immobiliare, la disciplina non può essere attribuita esclusivamente

---

<sup>138</sup> Secondo Villamena la madre dei problemi con riferimento alla necessità o meno di un controllo edilizio in materia di mutamenti d'uso è l'art. 1, l. n. 10/1977 (legge "Bucalossi"). Tale disposizione, interessandosi di "trasformazione del territorio", e non più come accadeva in precedenza di semplici costruzioni edilizie, vale a dire attività materiali, ha determinato lo spostamento dell'attenzione dalla semplice esecuzione delle opere al controllo dell'uso del territorio (si veda C.d.S. 30 giugno 1998, n.998).

<sup>139</sup> Le attività che mirano, ad esempio, a conservare o migliorare la condizione di fruibilità di un immobile in alcune Regione, come la Campania, non costituiscono mutamento d'uso per cui possono essere attuati liberamente ovvero entro certi limiti (Regione Emilia Romagna), in altre Regioni, vedi la legge della Regione Calabria, sono sottoposti a Scia. Non v'è dubbio che queste considerazioni coinvolgono il profilo del riparto di competenze legislative, quantomeno per un *profilo irrisolto* inerente l'attribuzione costituzionale della materia; se lo *jus utendi* è diretta emanazione del diritto di proprietà immobiliare, la disciplina non può essere attribuita esclusivamente alla competenza regionale. Si aggiunga, inoltre, che nel *diritto vivente* sono rintracciabili orientamenti favorevoli alla devoluzione della disciplina ai Comuni, in ossequio della storica competenza degli Enti locali in materia urbanistica.

Attualmente vi sono alcuni comuni (delegati dalle Regioni) che applicano ingenti oneri di urbanizzazione per interventi di cambio di destinazione d'uso, senza o con opere che non modificano la sagoma o i volumi. Trattasi di un prelievo di natura prettamente fiscale cui segue l'effetto di frenare il riuso degli immobili.

La Corte Costituzionale si è pronunciata nel merito prevedendo il metodo della leale collaborazione tra i diversi livelli, contrariamente alla prassi di delega in bianco dello Stato a favore delle Regioni.

alla competenza regionale, secondo l'orientamento confermato della sentenza n. 325 del 2001. Attualmente vi sono alcuni comuni (delegati dalle Regioni) che applicano ingenti oneri di urbanizzazione<sup>140</sup> per interventi di cambio di destinazione d'uso, senza o con opere che non modificano la sagoma o i volumi. Trattasi di un prelievo di natura prettamente fiscale<sup>141</sup> cui segue l'effetto di frenare il riuso degli immobili<sup>142</sup>.

Occorre in conclusione una disciplina che renda dinamici il patrimonio immobiliare e che garantisca una revisione dei regolamenti edilizi, intervenendo principalmente sui limiti di altezza e di metratura, che rendono particolarmente obsoleta la normativa. Solo in questo modo si potranno incentivare i privati al riuso delle strutture esistenti.

### 3.5. Trasformare le aree urbane in Smart City: mobilità, viabilità e parcheggi.

Sin qui si è tentato di rispondere alla domanda circa il modo con cui gli strumenti giuridici vigenti possano rendersi funzionali ad un modello di città

---

<sup>140</sup> Costi di realizzazione delle opere di urbanizzazione, in passato a carico della collettività, ora degli operatori privati che le realizzano o contribuiscono a realizzarle. Sono opere di urbanizzazione primaria strade, fogne, rete idrica, verde attrezzato. Sono opere di urbanizzazione secondaria scuole, mercati, chiese, strutture sanitarie, verde di quartiere.

<sup>141</sup> Secondo il Mantini<sup>141</sup> "non è neppure un caso se una delle radici della crisi finanziaria sia di natura immobiliare (*subprime* USA, bolla speculativa in Spagna) e se le risposte di politica economica si basino sulla fiscalità immobiliare (I.M.U.), sulla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sui tentativi di stimolare e far ripartire il settore delle costruzioni e del *real estate*"<sup>141</sup>.

<sup>142</sup> Stella Richter, P. *Urbanistica e libertà*, in *Dir. Amm.*, 1997, 372 ss. «La nostra legislazione urbanistica è dominata come non accade in nessun altro settore dal principio di autorità (...). L'urbanistica pretende di stabilire come il cittadino *deve usare* il suo terreno, cosa *deve fare* con la propria casa (...) se abitarla o *usarla* come edificio o come magazzino».

intelligente, che sia più vivibile anche per i cittadini. La città non è il piano, «la città è e deve rimanere un organismo vivo, che si evolve continuamente per rispondere sempre alle nuove esigenze della società attuale»<sup>143</sup>; dunque, per rendere sul serio la città il luogo fisico ove si estrinsecano gli interessi personali, le relazioni dell'uomo e la crescita della società bisogna comprendere quali tipologie di esigenze devono trovare soddisfazione e concretamente quali servizi devono essere forniti.

Lo scenario di sviluppo che oramai si prospetta trova una sintesi concettuale nella nozione di Smart city<sup>144</sup>. Una possibile definizione potrebbe essere la seguente: *“Una città può essere definita “Smart” quando gli investimenti in capitale umano, sociale e in infrastrutture tradizionali e Ict, producono uno sviluppo economico sostenibile migliorando al contempo la qualità della vita degli abitanti. Una Smart city è quindi uno spazio urbano politicamente ben diretto che gestisce al meglio le risorse naturali, attraverso una Governance partecipativa e una strategia coerente nell'uso delle tecnologie più avanzate”*<sup>145</sup>.

Le città e le aree urbane sono complessi ecosistemi che oggi si confrontano con immensi problemi in termini di sviluppo, inclusione, trasporti, clima, infrastrutture e, al contempo, sono vasi di Pandora in termini di soluzioni ed opportunità abilitate da tecnologie informatiche fino a ieri impensate.

---

<sup>143</sup> Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

<sup>144</sup> Il termine è richiamato nell'Agenda digitale del governo e ha dato il nome alla “Smart City Exhibition”, un importante appuntamento di respiro internazionale che ha avuto luogo nella Fiera di Bologna nell'ottobre 2012.

<sup>145</sup> Forghieri, C., & Margheri, A. (2012). Ente pubblico e sviluppo delle Smart City: un ruolo che chiede di guardare lontano. *Informator*, 4, 9-13.

Qualificare cosa sia concretamente una Smart city, come già accennato, è cosa molto complessa poiché al momento non esiste un prototipo di città intelligente, piuttosto, vi sono progetti virtuosi funzionali al miglioramento di un certo settore della vita urbana.

Proprio per questa ragione si ravvisa la necessità di istituire una direzione strategica sulle Smart Cities, con il fine di evitare la dispersione delle risorse e delle buone pratiche esistenti che sarebbe più proficuo fossero messe a fattor comune (una sorta di patrimonio condiviso per le amministrazioni intenzionate ad investire in un progetto che ha già trovato realizzazione in un'altra città). A ben vedere questa necessità, che meriterebbe una veste istituzionale, ha già trovato una risposta nell'attività dell'Osservatorio Nazionale Smart City che si occupa, per lo più, di mettere in contatto le realtà che hanno intrapreso progetti di riqualificazione urbana, in un ottica di tutoraggio reciproco (si pensi alla partnership tra le città di Bergamo e Lecce in vista della candidatura della città salentina per il titolo di Città Europea della Cultura nel 2019).

Orbene, il primo dato che emerge dall'analisi dei progetti delle realtà urbane della rete Smart è l'attenzione pedissequa alla questione della mobilità, ovvero più genericamente, al settore dei servizi pubblici<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Nozione che «resta fra le più tormentate» e senza dubbio non è questo il luogo appropriato per addentrarsi nella disputa: secondo la definizione contenuta nell'art.43 della Costituzione sono servizi pubblici quelli che lo Stato e gli altri enti territoriali possono riservare alla propria responsabilità, «così da assicurare un livello di soddisfazione dei bisogni che sia adeguato secondo una valutazione di carattere politico».

Attualmente la disciplina dei servizi pubblici è oggetto di studio del piano dei servizi, ossia uno strumento utile ad accertare l'offerta e la domanda espressa dalla popolazione non solo quantitativamente ma soprattutto qualitativamente, distinguendo tra servizi indispensabili (che si computano ai fini delle dotazioni urbanizzative di legge) e servizi di interesse pubblico o generale, a loro volta ripartiti in pubblici e privati. Mentre il piano dei servizi si basa sulla veterana tecnica di espropriazione delle aree destinate alla localizzazione di un servizio, con le conseguenti diatribe relative al trasferimento di cubatura e della perequazione, la prospettiva dei servizi nella città Smart ribalta l'approccio tradizionale, mettendo in crisi la *ratio* che sottende al piano stesso. Invero, se in passato dalla domanda della cittadinanza emergeva la necessità di un incremento degli spazi adibiti a parcheggio, le opzioni di mobilità alternativa, quali *car-sharing*, *car2go*, *bike-sharing*, pongono in dubbio che l'esigenza sia ancora attuale. La rapida diffusione di queste metodologie, soprattutto grazie al ricorso di strumenti informatici, porterebbe a concludere che la mobilità privata su gomma abbia rappresentato l'alternativa più adottata, non per pigrizia culturale, ma per mancanza di scelte altrettanto funzionali.

Il ricorso a mezzi di trasporto sostenibili risponde, altresì, a quanto detto in premessa, per cui la necessità attuale è racchiusa nella nozione di sostenibilità della città, cui contribuisce la riduzione dell'inquinamento causato dal traffico veicolare.

Chi scrive ritiene che il passaggio dalla mobilità su gomma alle forme alternative, con impatto ambientale ridotto, richiede degli incentivi di duplice natura: tributari e “urbanistici”.

Per un verso il risvolto economico è, senza alcun dubbio, il pungolo che maggiormente invoglierebbe ad utilizzare la bicicletta o l’auto a noleggio in luogo della propria vettura, quantomeno per gli spostamenti quotidiani all’interno dello spazio cittadino; gioverebbe, a tal fine, il ricorso ad un criterio premiale per gli utilizzatori di questo sistema (attraverso il meccanismo di fidelizzazione degli abbonati al servizio).

Per l’altro verso la pianificazione urbanistica dovrebbe rivedere, altresì, i criteri che sottendono alla redazione del piano del traffico (anche abbreviato come PUT) previsto nel nuovo Codice della strada, approvato con Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285, aggiornato con DLgs. 10 settembre 1993 n. 360 , D.P.R. 19 aprile 1994 n. 575, DLgs. 4 giugno 1997 n. 143, DM 28 dicembre 1998, come obbligatori per i Comuni con più di 30.000 abitanti, e composto da tre livelli:

- PGTU: primo livello di progettazione inteso come preliminare relativo all'intero centro abitato (viabilità principale e locale);
- PPTU: secondo livello, che sta per piano particolareggiato, inteso come progetto di ambiti più complessi;
- PETU: terzo livello, che sta per piano esecutivo, e si tratta dei progetti esecutivi prescritti nella fase precedente.

Affinché una città risponda ai requisiti *Smart*, si propongono taluni principi da rispettare in sede di redazione del PGTU: anzitutto è opportuno disporre uno stradario che consenta, partendo da ogni punto della città, di raggiungere i luoghi di maggiore interesse (*in primis* l'ospedale, la sede della polizia municipale o di un'altra forza dell'ordine, la sede del Comune o il centro IAT per le informazioni turistiche); prevedere delle strade alternative all'arteria principale, così da consentire il deflusso del traffico nella ore principali (a Roma, tutt'oggi, non esiste un tratto alternativo alla Tiburtina) ricorrendo, al contempo, all'applicazione dei congegni elettronici, comuni negli USA, in grado di bloccare autonomamente l'accesso alla strada principale per il tempo necessario a far scorrere il flusso delle auto in fila, dirottando le vetture in arrivo presso strade alternative; prevedere delle zone della città, identificabili con il centro cittadino, precluse alla circolazione privata e raggiungibili esclusivamente mediante i mezzi pubblici o la mobilità ciclabile (salvo casi eccezionali), in altri termini attraverso un inasprimento delle aree ZTL, attualmente previste a singhiozzo per alcuni tratti non sufficienti a tutelare il flusso pedonale; infine, diventa sempre più attuale la necessità di ramificare gli spostamenti attraverso l'utilizzo non solo della rete viaria e della rete ferroviaria, che pure necessita di investimenti, ma anche mediante la rivalutazione della rete fluviale e delle realtà portuali, tramite cui facilitare sia il trasporto delle merci e dei beni, sia la mobilità urbana (esportando l'esperienza della città di Venezia in tutti i contesti nei

quali il centro cittadino sia attraversato da un letto fluviale, si veda il caso di Roma).

Strettamente correlata alla problematica poc'anzi trattata è la carenza di sufficienti spazi di sosta per il ricovero delle autovetture, divenuti un bene preziosissimo e limitato. La disciplina dei parcheggi pubblici risulta dal combinato disposto del D.M. 2 aprile 1968, n.1444<sup>147</sup> e degli artt. 3 ss. della L. 24.3.1989, n.122 (c.d. Legge Tonioli).

Il D.M. n.1444 prescrive che i Comuni, nella formazione o nella revisione dei propri piani urbanistici, debbano riservare per ogni cittadino quanto meno 2,5 mq. di superficie da adibire a parcheggio pubblico (con possibilità di distribuzione su diversi livelli), in aggiunta alle superfici per parcheggio privato previste dall'art.18 della legge n.765/1967. Le Regioni cui spetterebbe la potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117 comma 6 della Costituzione, non sono mai intervenute a modificare le previsioni del DM, cosicché le disposizioni in esso contenute sono da considerarsi pienamente vigenti, sebbene la prassi registra numerose violazioni dei limiti fissati dagli *standards*.

Se al DM del 1944 si deve l'introduzione di un *plafond* di servizi per la collettività, alla legge Tonioli si deve la previsione di un *Programma Urbano dei parcheggi*, disciplinato all'art. 3, rubricato "Programma Urbano dei

---

<sup>147</sup> Vedi nota 55.

parcheggi”<sup>148</sup> e all’art.6, rubricato “Programma urbano obbligatorio di parcheggi”<sup>149</sup>. Il programma in esame è uno strumento urbanistico di

---

<sup>148</sup> Art. 3. «1. Le regioni, entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individuano i comuni, con esclusione di quelli di cui al Titolo II, i quali, sulla base di una preventiva valutazione del fabbisogno e tenendo conto del piano urbano del traffico, nonché del decreto di cui al comma 3 dell'articolo 2, sono tenuti alla realizzazione del programma urbano dei parcheggi. Tale programma deve tra l'altro indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione, privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stanziamento dei veicoli nelle aree urbane. 2. Il programma, corredato delle previsioni economiche e finanziarie, è adottato dal comune entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento di cui al comma 1 ed è trasmesso, entro i successivi 30 giorni, alla regione. La regione, entro 30 giorni, approva il programma. La mancata deliberazione di rigetto dalla regione nel termine di 30 giorni equivale ad approvazione del programma. Il silenzio-approvazione è attestato dal Sindaco entro 10 giorni dalla sua formazione. 3. Per l'ammissione ai contributi previsti dall'articolo 4 i comuni comunicano annualmente alla regione l'elenco degli interventi, compresi nel programma, che verranno attivati precisando per ciascuna opera che si intenda realizzare: a) il regime giuridico prescelto per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio, anche con riferimento all'eventuale trasferimento dei diritti di cui all'articolo 952, commi primo e secondo, del codice civile; b) i tempi previsti per la progettazione esecutiva, la eventuale concessione, la messa a disposizione delle aree necessarie, la esecuzione dei lavori; c) il piano economico-finanziario per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio; d) tempi e modalità per la verifica dello stato di attuazione; e) le misure organizzative di coordinamento previste e, in particolare, le intese, le convenzioni e gli accordi attuativi da concludersi tra i soggetti interessati; f) la misura dell'eventuale contributo richiesto ai sensi della presente legge. 4. Per gli anni successivi al primo l'elenco degli interventi è comunicato alla regione entro il 31 gennaio. 5. La regione trasmette annualmente al Ministro per i problemi delle aree urbane l'elenco degli interventi comunali indicando le priorità. Per gli anni successivi al primo la trasmissione degli atti dovrà avvenire entro il 28 febbraio di ciascun anno. 6. Esaurita la procedura di cui ai precedenti commi, il Presidente del Consiglio dei ministri, o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane, entro 60 giorni dall'approvazione del programma, su parere, da esprimersi entro 30 giorni dalla richiesta, della commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, determina con decreto, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, le opere e gli interventi da ammettere ai contributi previsti dall'articolo 4. Decorsi i 30 giorni previsti senza che la commissione abbia espresso parere, i Ministri possono procedere direttamente all'emanazione del decreto. 7. Il programma approvato, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi. L'atto di approvazione del programma costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere da realizzare. 8. Entro il 31 gennaio di ciascun anno i comuni di cui al comma trasmettono alla regione e al Ministro per i problemi delle aree urbane una relazione dettagliata sullo stato di attuazione degli interventi programmati per l'anno precedente, unitamente ad eventuali proposte di modifica del programma. Per tali proposte valgono le norme di cui ai precedenti commi.

attuazione ed ha natura di piano esecutivo particolareggiato, cui la legge  
demanda: a) l'individuazione delle realizzazioni rivolte a favorire il

---

<sup>149</sup> Art. 6 «I comuni di Roma, Milano, Torino, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Cagliari, Catania e Palermo formulano entro 150 giorni alla data di entrata in vigore della presente legge un programma urbano dei parcheggi per il triennio 1989-1991. Il programma deve essere redatto tenendo conto del decreto di cui al comma 3 dell'articolo 2 indicando, tra l'altro, le localizzazioni, i dimensionamenti, le priorità di intervento nonché le opere e gli interventi da realizzare in ciascun anno; il programma dovrà privilegiare le realizzazioni più urgenti per il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote. L'inserimento nel programma di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo situati anche sul territorio di comuni limitrofi può essere disposto su iniziativa dei comuni di cui al primo periodo del presente comma, sentite le aziende di trasporto pubblico e previa intesa con i comuni interessati promossa dall'amministrazione provinciale. 2. L'Ente Ferrovie dello Stato e le ferrovie in regime di concessione ed in gestione governativa richiedono ai comuni di cui al primo periodo del comma 1 l'inserimento nel programma dei parcheggi di interscambio che intendono realizzare su aree di propria disponibilità. La localizzazione e il dimensionamento di tali infrastrutture sono individuate d'intesa con il comune sul cui territorio sono ubicate le aree. La realizzazione di tali parcheggi non è ammessa ai contributi di cui all'articolo 7. 3. Il programma dovrà descrivere dettagliatamente le opere e per ogni opera che si intenda realizzare dovrà indicare quanto previsto dalle lettere da a ) a f) del comma 3 dell'articolo 3. 4. Entro il termine di cui al comma 1, il programma è trasmesso alla regione la quale, entro i 60 giorni successivi, lo approva e lo trasmette al Ministro per i problemi delle aree urbane. In caso di mancata approvazione anche parziale del programma, la regione, entro lo stesso termine di 60 giorni, è tenuta a trasmettere il programma stesso al Ministro per i problemi delle aree urbane indicando sia le ragioni del diniego, sia le tecnologie, le localizzazioni, i dimensionamenti alternativi e, comunque, tutti le elementi sostitutivi di quelli rigettati con precisa e dettagliata motivazione delle alternative proposte. La mancata deliberazione di rigetto della regione nel termine di 60 giorni equivale ad approvazione del programma. Il silenzio-approvazione è attestato dal Sindaco ed è comunicato dal Sindaco stesso al Ministro per i problemi delle aree urbane entro 10 giorni dalla sua formazione. 5. Ove il comune non provveda nel termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane invita la regione a formulare entro 90 giorni, sentito il comune, il programma ed a trasmetterlo entro lo stesso termine; ove la regione non provveda e nel caso di rigetto, totale o parziale, del programma comunale da parte della regione, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane convoca il comune e la regione al fine di definire il programma da realizzare. 6. Il programma approvato, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi. L'atto di approvazione del programma costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere da realizzare. 7. Entro il 31 gennaio di ciascuno anno i comuni di cui al primo periodo del comma 1 trasmettono alla regione e al Ministro per i problemi delle aree urbane una relazione dettagliata sullo stato di attuazione degli interventi programmati per l'anno precedente unitamente ad eventuali proposte di modifica del programma triennale. Per tali proposte valgono le norme di cui ai precedenti commi. 8. Per l'attuazione del piano valgono le norme di cui all'articolo 5».

decongestionamento dei centri urbani, mediante la creazione di parcheggi finalizzati essenzialmente all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo (c.d. parcheggi scambiatori); b) la localizzazione ed il dimensionamento dei parcheggi; c) la fissazione delle priorità d'intervento e dei tempi di attuazione; d) le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stanziamento dei veicoli nelle aree urbane.

Non v'è dubbio che in un ottica di ripensamento della mobilità urbana, incentrata eminentemente sul principio di *sharing mobility* (mobilità condivisa) e di decongestionamento delle aree centrali, regolarmente ostruite nelle ore centrali della giornata, assume grande rilievo la funzione di cui al punto a), *id est* la previsione di parcheggi scambiatori, la cui definizione è prevista alla lettera 34 bis dell'art. 3 del Nuovo Codice della Strada «*parcheggio situato in prossimità di stazioni o fermate del trasporto pubblico locale o del trasporto ferroviario, per agevolare l'intermodalità*». Una città dotata di tal genere di parcheggi, posti nelle aree strategiche del circondario e corredati da un efficiente servizio pubblico di trasporto, raggiungerebbe allo stesso tempo una pluralità di obiettivi: la riduzione del traffico, il decremento della domanda di aree di sosta nelle zone centrali, l'abbassamento della soglia di inquinamento e, non di minore importanza, l'incremento dell'appetibilità ad investire nel settore economico dei servizi di mobilità con la conseguente crescita dell'offerta di lavoro.

A tal proposito appare interessante segnalare un'ipotesi di applicazione concreta della modalità poc'anzi descritta, frutto di uno studio effettuato dall'Università degli Studi Roma Tre in collaborazione con l'Area Sistemi mobilità Sostenibile (STA-Agenzia del Comune di Roma), nella redazione del Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro, con lo scopo di coordinare gli interventi volti a migliorare la mobilità del personale favorendo la riduzione del traffico privato in favore di quello collettivo. L'operazione rientra nel più ampio panorama della c.d. mobilità manageriale – finanziata dal c.d. decreto Silvestrini D.M. 21 dicembre 2000, per cui le imprese e gli enti pubblici di grandi dimensioni nelle aree soggette a rischio di inquinamento atmosferico, con singole unità locali con più di 300 dipendenti ovvero con un numero complessivo di 800 dipendenti distribuiti in sedi diverse sono tenute ad adottare un *piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente, individuando a tal fine un responsabile della mobilità aziendale (art.3).*

In conclusione, sintetizzando la tesi sostenuta, l'approccio costante alla problematica della mobilità e delle aree di sosta è ancora impregnato delle reminiscenze pianificatorie del passato e del tutto fuorviante rispetto all'istanza di città intelligente. Dunque, ancor prima di potenziare la rete viaria e di rinvenire spazi sufficienti per le aree di sosta, è auspicabile riflettere sulla concreta necessità di investire in settori di per sé saturi. Prima di incrementare le aree di parcheggio bisogna far precedere la domanda sul se la città del futuro avrà ancora bisogno di una mobilità imperniata sul

trasporto privato su gomma, ovvero focalizzata sulla mobilità ciclabile e sulla *sharing mobility*. D'altro canto si lamenta costantemente l'assenza di apposite carreggiate per le piste ciclabile, tuttavia, la riduzione delle aree destinate al ricovero della autovetture garantirebbe per riflesso un incremento degli spazi da destinare alla mobilità ciclabile.

### 3.6. Scelte innovative per uno sviluppo economico sostenibile.

Se la mobilità rappresenta l'interfaccia tra l'utenza ed il modello di città intelligente, lo sviluppo economico della città non è un aspetto secondario; al contrario, è il fine principale della politica di riqualificazione dello spazio urbano che viene ritenuto idoneo ad assumere il ruolo di volano nella ripresa dalla crisi economica e dalla dinamica recessiva, scrive Oliva: «La crisi economica e la crisi urbana, pur seguendo logiche peculiari e talvolta contrapposte, sembrano il prodotto di uno stesso e più generale declino<sup>150</sup>». Per lungo tempo si è dibattuto sul rischio di un ingerenza della pianificazione urbanistica di settore, nella specie il piano del commercio, nelle logiche propriamente economiche e nella tutela della concorrenza riconducendo l'interazione tra le due discipline alla dicotomia organizzazione del territorio-libertà economica. Questo aspetto è stato oggetto di una breve riflessione nel capitolo precedente, con riferimento alla

---

<sup>150</sup> Oliva, F. *La città oltre la crisi*, [www.urbanisticainformazioni.it](http://www.urbanisticainformazioni.it).

questione della primazia della pianificazione generale rispetto alla pianificazione commerciale. In questa sede si ritiene proficuo trattare il tema da una prospettiva differente, prendendo le mosse dai seguenti interrogativi: in che modo la pianificazione urbana possa giovare allo sviluppo dell'economia, allo sviluppo della città e, conseguentemente, alla crescita dell'occupazione e, come rendere sostenibile lo sviluppo economico.

Per ciò che attiene al primo dei punti enunciati, una risposta è stata in parte fornita nel paragrafo precedente, con particolare riferimento alle forme di mobilità alternativa. A ben vedere il cuore del problema della contrazione dell'economia globale è rappresentato dalla insolvibilità del mercato, questo vuol dire che, tutt'ora, gli sforzi economici sono rivolti ad investire in settori ormai saturi e poco redditivi, come quello dell'automobile, di contro, la diffusione di mezzi di locomozione alternativi incrementerebbe gli investimenti in rami dell'economia giovani e non ancora compromessi.

Dunque, fino ad oggi l'urbanistica si è limitata alla mera localizzazione degli insediamenti produttivi nel perimetro periurbano, tutt'al più ingerendo nelle scelte organizzative dell'impresa. Così, ad esempio, il Consiglio di Stato, sez. VI, 31 gennaio 1984, n.25, ha dichiarato illegittima la previsione di un piano regolatore che subordinava l'insediamento, su una data area del territorio comunale, di un'impresa di produzione di materie prime alla destinazione della produzione ad uno stabilimento di lavorazione posto nelle vicinanze. La suddetta previsione, infatti, non limitava «il potere dispositivo del

proprietario», bensì «il potere pertinente alla titolarità dell'impresa, di organizzare i fattori produttivi dando luogo a vincoli specifici e penetranti preordinati al perseguimento di obiettivi di politica industriale, i quali non possono riconnettersi al generico potere di pianificazione urbanistica»<sup>151</sup>. Pertanto, si ritiene che l'adeguamento delle attività industriali alle esigenze del mercato e a condizioni di produzione maggiormente favorevoli richiedano una modifica della rigidità della disciplina sul mutamento di destinazioni d'uso per fini commerciali e, di conseguenza, dei vincoli cui subordinare la conformità dell'insediamento (sull'istituto del mutamento di destinazione d'uso *infra par.* 3.6.).

Ne deriva che nella prospettiva di città *Smart* il ruolo propulsivo dell'urbanistica non è aleatorio, ma si traduce nel porre le condizioni per investire in nuovi settori del mercato funzionali alla realizzazione di una rete urbana dinamica (si pensi al settore dell'informatica o al già citato mercato della mobilità alternativa con tutti i beni ed i servizi a questo correlati, ovvero al settore della *green economy*).

Per ciò che attiene alla seconda questione, ossia come coordinare la crescita economica con la sostenibilità dello sviluppo, paiono significative le cosiddette *aree ecologicamente attrezzate*, introdotte dall'art. 26 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, noto come decreto Bassanini, ma non ancora largamente diffuse. Trattasi di uno strumento, ampiamente utilizzato

---

<sup>151</sup> Vedi anche Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 1987, n.365; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1992, n.201.

in Paesi europei ed extra europei, che coniuga l'istanza paesaggistica con i luoghi ad alta concentrazione industriale, per cui la logica della previsioni di parchi o di aree verdi che dovrebbero tintecciare il centro cittadino, viene replicata all'esterno e specificamente nei pressi delle zone industriali.

In quest'ottica si inserisce la significativa esperienza di riqualificazione del Comune di Padova sviluppata in seno al progetto, *in fieri*, intitolato *Il Parco dei Mestieri*<sup>152</sup>.

In sintesi, lo sviluppo economico è direttamente proporzionale all'attrattività degli investimenti che, di riflesso, sono direttamente proporzionali al "buon funzionamento" della città in termini di servizi, di *utilities*, di velocità degli spostamenti e, sarebbe da aggiungere, in termini di rapidità burocratica.

Ad una previsione generale circa le modalità di crescita dell'economia devono affiancarsi valutazioni di specie che tengano conto delle potenzialità di sviluppo e delle "vocazioni economiche" di ogni singola area (una cosa sono le località turistiche un'altra la realtà di una grande città industriale).

---

<sup>152</sup> Trattasi di una struttura che permette al Quartiere Arcella (costruito a nord della città, da inizio '900) di superare il confine della ferrovia e fungere da valido *continuum* con la città, rigenerandosi di attività e "mestieri". In concreto si traduce nella realizzazione di un edificio a due piani, coperto da un manto di attività green, vero verde condiviso, destinato ad iniziative private e fruibilità pubblica. Innanzitutto il progetto è volto al recupero di un quartiere difficile attraverso il collegamento con la città storica e la ferrovia, finora considerata ostacolo fisico e psicologico.

Si sperimenta, al contempo, un nuovo modo di fare città, attraverso il superamento di alcuni vecchi strumenti urbanistici, come la zonizzazione e la mera rispondenza agli *standards* urbanistici, introducendo, invece, due dispositivi strategici che esprimono un cambiamento nell'approccio e nella *smart vision* futura: dispositivo verde (il manto di prato supera i 200.000 mq di estensione, assumendo il carattere di Parco urbano plurifunzionale), dispositivo urbano (capace di portare le più innovative postazioni di servizio).

Da un punto di vista strettamente giuridico le scelte di piano nella localizzazione delle aree destinate a impianti produttivi è come già detto in capo ai comuni, salvo il caso in cui le valutazioni esorbitino le opportunità territoriali, coinvolgendo l'interesse pubblico; in tal caso, l'art.118, 2° comma, consente di derogare all'autonomia comunale in materia urbanistica. Insopprimibili esigenze di sviluppo economico richiedono un migliore coordinamento delle scelte amministrative, poiché spesso accade che i Comuni non abbiano una piena percezione degli ambiti produttivi ovvero che intasino eccessivamente un settore attraverso il rilascio sproporzionato di licenze (è accaduto in alcuni comuni del leccese che su una popolazione di neppure 27.000 abitanti venissero rilasciate quasi 50 licenze per l'esercizio di attività di bar-ristorazione); chi scrive si domanda se non sia più ragionevole adoperare dei sistemi di controllo delle scelte comunali ovvero predisporre delle linee guida (compito che potrebbe anche essere attribuito all'Autorità garante) che vincolino le scelte amministrative ad una sensata valutazione del mercato, eventualmente facendo precedere un'analisi della domanda dei consumatori locali. Scrive Milone «*Lo sviluppo del territorio non è più un problema strettamente finanziario, ma sempre più un problema di programmazione e di concertazione, che vede la corretta responsabilizzazione tra i diversi livelli istituzionali, ma anche, la capacità di rileggere i confini amministrativi in chiave di sviluppo locale*»<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> *Amplius*, M. MILONE, *Le città motori della crescita. Una strategia per scelte innovative di sviluppo urbano*, in *Vita notarile*, 2006, fasc.2 pag.587-590.

### 3.7. Urbanistica antropocentrica.

Ovvia premessa della scelta di trattare l'aspetto sociologico dell'urbanistica è la constatazione che il territorio rappresenta il «*terminale necessario di ogni attività umana*<sup>154</sup>». La città non è un essere vivente di per se stessa, tantomeno esisterebbe se non fosse il prodotto delle convenzioni sociali e della crescita umana, ragion per cui non avrebbe senso perseguire logiche di sviluppo che non collimino con l'incremento qualitativo della vita collettiva e dei singoli.

Perché questa riflessione sia proficua è però necessario trattare due diverse questioni, entrambe attinenti al ruolo che i privati devono assumere nelle scelte urbanistiche.

La prima riflessione ormai condivisa dai più e su cui non è necessario dilungarsi eccessivamente, è la necessità di anticipare l'apporto dei privati, nella redazione del piano, ad una fase antecedente rispetto a quanto non avvenga attualmente; non vi è alcun senso nel prevedere l'intervento dei cittadini allorché il piano è già, di fatto, stato definito. La stessa direttiva europea prevede tra i criteri di definizione della città intelligente il canone della cittadinanza attiva, tradotta con la locuzione *Smart People*<sup>155</sup> e *Smart Governance*. In passato è accaduto che la consensualità della pianificazione

---

<sup>154</sup> L'espressione è di Stella Richter P., in *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.), 2012. Milano: Giuffrè Editore.

<sup>155</sup> "By Smart People we mean e-skills, working in ICT-enabled working, having access to education and training, human resources and capacity management, within an inclusive society that improves creativity and fosters innovation. As a characteristic, it can also enable people and communities to themselves input, use, manipulate and personalize data, for example through appropriate data analytic tools and dashboards, to make decisions and create products and services".

venisse stravolta per divenire un generico *laissez-faire* delle amministrazioni a favore dei privati, compiendo l'errore di lasciare agli interessi dei singoli la determinazione delle scelte di organizzazione del territorio. La risposta che suole darsi alla suindicata questione muove dalla constatazione dell'esiguità dei fondi pubblici che obbligano, per così dire, le amministrazioni ad attingere dagli investimenti privati. Il potere contrattuale dell'investitore implica la facoltà di influenzare alcune scelte della parte contraente, tuttavia, il problema si presenta nell'ipotesi in cui queste scelte cagionino un danno ai terzi; nel caso di specie, è un dato di fatto che le scelte di piano possono comportare dei rischi i cui effetti disastrosi vengono pagati dagli utenti.

Il secondo tema muove dalla riflessione circa la necessità di una struttura urbana in grado di difendere la qualità della vita, che metta al centro l'integrità psico-fisica dei singoli. Le Corbusier scriveva che «*le città non sono più degne del nostro tempo. Non sono più degne di noi; le città logorano il fisico e mortificano lo spirito*». Prescindendo dalla questione di ritenere condivisibile o non condivisibile la posizione di Le Corbusier, noto esponente della corrente razionalistica (che in urbanistica ha portato alla realizzazione delle zone monofunzionali), è un dato della realtà che la politica di sfruttamento del suolo e del massimo profitto raggiungibile abbia portato a valutazioni disastrose dello sviluppo urbano. Non è una questione di becera filantropia. Non si è potuto ignorare che, contestualmente alla redazione di questa tesi, siano stati resi noti i disastri delle scelte di pianificazione e della tolleranza

verso discutibili pratiche industriali che hanno inquinato intere realtà territoriali. Va benissimo assolvere la tutela del paesaggio e super-principio della gestione del territorio, va più che bene la tutela del suolo e delle bellezze paesaggistiche, però la precedenza deve essere data alla tutela della qualità della vita, della salute, della sicurezza nelle abitazioni e nei luoghi di lavoro, garantendo il diritto di ciascuno a crescere in un ambiente sano, quello che la Commissione Europea ha definito *Smart Living*.

In sintesi, a detta di chi scrive, la riqualificazione urbana passa anzitutto dalla *forma mentis* collettiva che diventa un requisito forse ancor più indispensabile di quanto non lo sia la predisposizione di adeguati strumenti giuridici. Nessuno potrà, ad esempio, garantire la conversione alle proposte di mobilità alternativa se non si innesca un cambiamento nella cultura collettiva. Si ripropone qui quello che Rossi ha definito un «*antropocentrismo dei doveri*», proprio in riferimento ai caratteri di responsabilità e di doverosità del rispetto dell'ambiente e del pieno sviluppo della persona umana, in aderenza alla disposizione dell'art.2 della Costituzione ove, non a caso, si evoca l'istanza della solidarietà.

Rimane un'ultima riflessione, degna di nota, in merito al rapporto tra la città, il patrimonio storico artistico e l'importanza delle formazione culturale e dello sviluppo della creatività che rischiano, invece, di essere appiattite dall'exasperazione della digitalizzazione e dalla cultura giornalisticamente (e per ragioni arcane) chiamata del 2.0.

Secondo questa tesi la Smart city si riconosce per l'attenzione che dedica all'arte in tutte le sue forme, per gli investimenti rivolti a sostegno dello sviluppo architettonico, della creatività e dell'istruzione, mediante la capacità di concepire modelli di fruizione anche digitale del patrimonio storico-culturale. D'altronde se così non fosse la locuzione "*quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini*<sup>156</sup>" diventerebbe "*quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini [et urbanisti]*".

### 3.8. Ripensare la città: vademecum dell'urbanista.

Giunti quasi al termine della trattazione si propongono, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni criteri che potrebbero rivelarsi proficui al fine di pianificare la città in una chiave di riqualificazione urbana:

- i. In primo luogo, la città intelligente deve garantire un elevato livello di servizi pubblici che costituiscono, inevitabilmente, l'interfaccia tra l'utente e la città. Una città funziona se funzionano i servizi. Detto ciò, la questione è come garantirli e soprattutto a quali dare la precedenza. A tal fine potrebbe risultare efficiente lo strumento del piano dei servizi che andrebbe ripensato alla luce dell'Agenda digitale, per cui tutti i servizi accessibili tramite strumenti informatici non devono, oltremodo, rappresentare un carico urbanistico. Un esempio può aiutare: si pensi agli archivi dei tribunali,

---

<sup>156</sup> Il riferimento è alla famiglia della Roma rinascimentale che si rese responsabile di scempi edilizi per la costruzione dei palazzi del casato.

ancora in gran parte cartacei sebbene sia stata avviato, da tempo, il processo civile telematico e spesso localizzati nelle aree centrali dell'abitato (a Roma in piazzale Clodio); molto semplicemente, spostando gli archivi in zone periferiche si recuperano immobili da reimmettere nel mercato attraverso una modifica della destinazione d'uso.

ii. In secondo luogo, andrebbe ripensato il presupposto dell'attuale modalità di gestione del territorio, per cui nulla possa esistere al di fuori del piano ed ogni attività deve preventivamente essere disposta dallo strumento urbanistico. Il cambiamento auspicabile dovrebbe attuare il passaggio dalla logica conformativa, per cui sono realizzabili solo le opere che rispettano pedissequamente la disciplina di piano, *rectius* le discipline di piano, ad una logica di *conciliabilità*: è fattibile tutto ciò che non cagioni un danno al territorio ovvero non sia incompatibile con la tutela degli interessi indifferenziati. Dunque, se fino a ieri all'urbanista si richiedeva una previsione dettagliata delle opere realizzabili, oggi, si rimette alle doti creative dei progettisti l'elaborazione di proposte sulla base delle poche disposizioni dettate dalla legge. In altri termini, una semplificazione urbanistica che richiami un principio di *liberalizzazione*, intesa come eliminazione o riduzione degli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono allo svolgimento di attività private<sup>157</sup>. Fino ad oggi ad ogni esigenza si è risposto con la definizione di un piano *ad hoc*, la risposta alla

---

<sup>157</sup> Corso, G.(2010). *Manuale di diritto amministrativo*. Torino: G. Giappichelli Editore, p. 241.

crisi attuale è, invece, la depianificazione attraverso la *reductio ad unum* dei molteplici piani oggi esistenti.

iii. Non meno importante è l'istanza di *riconciliazione istituzionale*. Intendendo, con questa locuzione, due corollari fondamentali. Per il primo assioma, i livelli istituzionali sono chiamati a riconsiderare la materia ovvero a meglio definire il contenuto delle proprie competenze. Alla Regione la definizione di norme di dettaglio ed al legislatore statale una legge di riordino della materia. Trattasi di una necessità talmente sentita e condivisa che non varrebbe la pena di dilungarsi, se non per fare un breve riferimento alla tradizionale dicotomia diritto privato-interesse pubblico. Trattasi della madre dei problemi dell'urbanistica che, compiendo necessariamente scelte discrezionali, rischia di adottare trattamenti differenziati. La necessità dell'intervento statale emerge per due ragioni, antitetiche ma fondamentali: se è errato accontentare smodatamente i privati in via compensativa, non è neppure legittimo alimentare il malcontento con scelte amministrative irrazionali e *ad personam*. Sarà pressoché impossibile spiegare al proprietario la ragione dell'apposizione di un vincolo al proprio fondo se l'area adiacente è stata dichiarata edificabile; difatti l'unica risposta è ravvisabile nella discrezionalità amministrativa. Nella seconda accezione, di riconciliazione istituzionale, vuole integrarsi la necessità di identificare un soggetto giuridico cui facciano capo i progetti di riqualificazione urbana. Se non altro, perché, *l'impasse* con cui le amministrazioni comunali stanno impattando è la

ricerca di forme di finanziamento alternative ai fondi statali (ormai indicate sotto le mentite spoglie di idiomi anglosassoni, come *cofounding*), ebbene, data la complessità della materia (difatti la disciplina tributaria è appannaggio della competenza statale) sarebbe opportuno che venissero definite delle linee guida che individuino chiaramente le modalità delle forme di finanziamento consentite e le procedure da adottare.

*iv.* Occorre, di conseguenza, definire in modo compiuto il rapporto tra proprietà immobiliare e pianificazione territoriale. In buona sostanza deve, tutt'oggi, trovare attuazione l'intento dei Padri Costituenti contenuto nell'art.42 della Costituzione, per cui «*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*». Sebbene sia ampiamente sorpassato il rapporto tra il piano e il diritto di proprietà secondo lo schema tipico del passato di autorità-libertà, manca ancora un'ermeneutica compiuta e condivisa delle facoltà spettanti al proprietario, dei limiti del controllo delle destinazioni d'uso degli immobili, del potere conformativo del piano e via di seguito. Le tendenze autoritative per cui ai privati viene sottratta la facoltà di scegliere le modalità di godimento dei beni - il riferimento non è limitato alla questione del mutamento di destinazione d'uso, si pensi, altresì, alle difficoltà per la riconversione delle attività produttive non più economiche - rischiano di vanificare i tentativi di adeguamento della concorrenzialità del sistema. In secondo luogo, sempre

per la disciplina civilistica, è necessario un riordino delle disposizioni che disciplinano i rapporti tra i condomini, le distanze e le altezze delle abitazioni, ovvero i rapporti di vicinato sotto il profilo sia sostanziale sia processuale<sup>158</sup>.

v. V'è da spendere qualche riga sulla consensualità nella disciplina urbanistica, di cui Urbani è il maggior difensore. Senza alcuna pretesa di integrare quanto l'autorevole dottrina ha detto sul tema, potrebbe essere interessante fare una breve riflessione sull'esperienza della città di Torino (proprio in tema di cooperazione per la riqualificazione). Va premesso che, per lungo tempo, si è ritenuto che la consensualità riguardasse, eminentemente, i privati e l'amministrazione; le difficoltà riscontrate nel contemperare le esigenze di due soggetti che, di fatto, hanno interessi antitetici ha aperto la strada allo sviluppo di realtà intermedie, composte

---

<sup>158</sup> Si segnala la recente azione riformatrice della IV sezione del Consiglio di Stato (Pres. Trotta) che con due sentenze di indiscutibile rilievo (nn. 2710 e 6040 del 2012) interpretando la funzione sociale della proprietà ha affermato che «il potere di pianificazione deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti) ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati». «In definitiva l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio».

principalmente da associazioni cui spetta il ruolo di veri e propri intermediari nel dialogo tra i soggetti attivi della pianificazione. Ruolo che a Torino è stato assunto dalla Torino Wireless. La conclusione da trarre attiene alla plausibilità di dare una veste giuridica compiuta a queste realtà intermedie, per fare in modo che vi sia un soggetto *facilitatore* dei ritardi, delle lungaggini e degli intoppi che solitamente emergono nei tavoli di cooperazione. Molto spesso la difficoltà maggiore che si rinviene nelle pratiche consensuali non è tanto il consenso, quanto la fase di dialogo che deve precederlo.

vi. Sul profilo del rapporto tra pianificazione ed economia della città la questione è particolarmente complicata. Lo stesso legislatore ha, in passato, fatto confusione tra le due discipline violando, per lungo tempo, il principio di leale concorrenza. Non v'è dubbio che l'orientamento dei comportamenti economici e localizzativi attiene alla disciplina economica e non può attribuirsi alla funzioni di governo il compito di influenzare le scelte economiche. Almeno in via diretta. E' ovvio che le opzioni di piano condizioneranno gli operatori economici. La disciplina dell'uso del territorio non deve coordinarsi unicamente con il piano del commercio (in che termini, ad esempio, l'apertura di un'attività commerciale avrebbe condizionato la circolazione urbana) ma, altresì, creare i presupposti per una crescita industriale. Il processo di sviluppo economico è tutt'altra cosa e, fin d'ora, può dirsi della necessità di una contestuale programmazione per la

realizzazione di nuove infrastrutture, per l'incremento dei servizi e degli investimenti. Allo sviluppo economico si lega la materia delle grandi infrastrutture rimasta, nonostante le modifiche del Titolo V, di competenza statale. Trattasi di un settore particolarmente complesso perché comprendente la disciplina della tutela della concorrenza, del governo del territorio e del diritto privato (di regola la previsione di interventi di infrastrutturazione compromette la libertà di godimento delle aree interessate dal progetto). La proposta della città di Padova di predisporre uno spazio *multipurpose*, a tutela dell'ambiente e funzionale allo sviluppo economico, attraverso la realizzazione di un'opera di infrastrutturazione è sintomatica della necessità di rivedere la materia evitando di ridurla alla tormentata vicenda del ponte sullo Stretto. Sotto il profilo del rapporto tra il diritto privato ed la disciplina delle infrastrutture, si condivide pienamente quanto scritto da Stella Richter: *«il nuovo statuto della proprietà dovrebbe quindi vietare, nelle zone non incluse nel piano attuativo, tutte (e però: solo) quelle opere che possono ritenersi in concreto di grave ostacolo ad una futura utilizzazione pubblica dell'area e di consentire per converso liberamente ogni intervento del carattere agevolmente reversibile, in applicazione del principio generale che l'interesse pubblico deve essere realizzato con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato<sup>159</sup>»*.

---

<sup>159</sup> Stella Richter, P. (1999). Governo del territorio e infrastrutture. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 273-281). Milano: Giuffrè.

vii. Resta ancora lo spinoso problema definitorio del contenuto della nuova dizione di *governo del territorio*. Autorevole dottrina ritiene che urbanistica e governo del territorio coincidano: per Stella Richter in quanto l'urbanistica è intesa ormai come disciplina dell'intero territorio (non solo come l'espansione dei centri abitati); per Salvia, Teresi e Urbani come punto di arrivo dell'evoluzione interna della materia urbanistica, determinata dal concorso di diversi fattori di mutazione ormai consolidati. Trattasi di un'evoluzione concettuale della vecchia definizione di urbanistica destinata a porre non pochi problemi di collocazione e di attribuzione delle competenze introdotte nel nuovo Titolo V della Costituzione - in merito ai rapporti tra Stato e Regione e Regione ed Enti Locali, si rimanda a quanto detto nel capitolo precedente. Ad ogni modo, la scelta legislativa di trasferire tutte le funzioni alle Regioni trova il fondamento nell'operato delle passate esperienze comunali. Nell'assetto e nell'utilizzazione del proprio territorio, i Comuni, si sono trovati ad operare in assenza di strumenti di area vasta che dettassero indirizzi programmatici di ampio respiro, con il risultato di investire il P.R.G. del compito di disciplinare interessi sovracomunali. Con l'attribuzione alle Regioni dell'intero settore si è ovviato al rischio di conflitti di competenza ma, chiaramente, non è venuto meno il problema di differenziazione di procedimenti, di eterogeneità di competenze tecniche e di specializzazioni di organi e uffici e via dicendo. In conclusione, la materia del

---

governo del territorio quale *potestà di carattere ordinatorio delle attività che sulla terra si svolgono* (M.S. Giannini) richiede, necessariamente, che alcune attività siano oggetto di una precisa disciplina Statale e non di una *delega in bianco* alle Regioni, con il rischio di un quadro normativo troppo frastagliato e contrastante da Regione a Regione (con la problematiche che ciò comporta dal punto di vista delle sanzioni, come nell'ipotesi del mutamento di destinazione d'uso); fermo restando la regola generale per cui la legge statale deve limitarsi a definire i principi fondamentali lasciando alle Regioni i margini di sperimentazione innovativa e di adeguamento delle scelte alle mutevoli esigenze locali. Per ciò che riguarda le funzioni residue che il legislatore statale e regionale possono conferire agli Enti Locali v'è il rischio, in alcune ipotesi diventato reale, che i Comuni non abbiano le competenze tecnicamente necessarie per adempiere alle funzioni derogategli.

### 3.9. Il ruolo dell'UE nel governo del territorio.

Il ruolo dell'Unione Europea per l'urbanistica ed il governo del territorio è stato, finora, di poco interesse, a differenza di quanto è accaduto per le politiche comunitarie sulla tutela dell'ambiente che da sempre sono state al centro di aspri dibattiti.

Il processo di integrazione non è senza alcun dubbio paragonabile a quello avvenuto in altri settori, eppur tuttavia, come sintetizza J.B. Auby il diritto

comunitario e la Convenzione del 1950 sui diritti dell'uomo «*font des intrusions que le temps multiplie, même s'ils ne paraissent pas encore susceptibles de le marquer d'une influence de fond, dépassant les contacts particuliers*<sup>160</sup>».

Alcuni progressi recenti, particolarmente lo Schema di sviluppo dello Spazio Comunitario (approvato a Potsdam nel maggio 1999) e la Carta dei diritti fondamentali di Nizza del 2000, sono presagi di una più significativa ingerenza del diritto europeo nella materia urbanistica.

Si è detto in precedenza che la nozione di *sviluppo sostenibile* abbia assunto il rango di parola d'ordine nell'organizzazione del territorio ma rappresenta, al contempo, un autentico «cavallo di Troia» per le iniziative comunitarie (in merito a competenze, attualmente, attribuite agli Stati Membri), in quanto, legittimerebbe un'ingerenza dell'Unione attraverso politiche potenzialmente in grado di influenzare le scelte nazionali <sup>161</sup> (un ipotesi analoga si è verificata nella disciplina sulla tutela della natura).

Da non tralasciare è il *principio di coesione*<sup>162</sup>, frutto del nuovo modello di "Europa sociale" affermatosi nelle formulazioni dei recenti Trattati di Amsterdam e di Nizza. All'art. 151 TCE è contenuto l'impegno dell'Unione a contribuire alla diversità culturale degli SM, accentuando il comune

---

<sup>160</sup> J.-B. AUBY, *Droit de l'urbanisme et droit européen*, in *L'Actualité juridique, Droit Administratif*, 1995, p.667 ss.

<sup>161</sup> Il principio dello sviluppo sostenibile, inserito tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione, ha una funzione molto simile a quella rivestita dal principio di sussidiarietà, introdotto nel 1992, per arginare l'estensione delle politiche comunitarie ma, di fatto, uno strumento rafforzativo del ruolo dell'UE.

<sup>162</sup> La nozione di "coesione" è riassuntiva di una serie di impegni comunitari in materia economica e sociale, con operatività a 360 gradi, dai fondi strutturali, alle politiche sociali, alla ricerca.

substrato culturale, cooperando alla conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, mediante il restauro e la valorizzazione di monumenti e siti storico-artistici.

Sempre nel TCE si dispone all'art.175, comma 2, la facoltà dell'Unione di adottare "misure" di impatto potenzialmente assai rilevante «sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli».

«Direttamente connesse al nostro tema sono, invece, altre misure espresse in atti di varia natura giuridica, talora non certe nella loro forza vincolante e pertanto ascritte a quella sorta di "gruppo misto" di atti, descrittivamente noto secondo la dizione inglese di *soft law*. Si pensi alle iniziative *Urban* per il recupero urbano, edilizio ed economico-sociale dei centri urbani degradati, ai Programmi per la Cooperazione Interregionale Transnazionale e Transfrontaliera, ed ai Programmi *Leader* per i progetti pilota di sviluppo sostenibile nelle zone rurali<sup>163</sup>».

Lungi da qualsivoglia forma di allarmismo, la materia del governo del territorio è, almeno per il momento, appannaggio degli Stati Membri. Questo non vuol dire che l'influenza comunitaria sia irrilevante, posto che l'esecuzione indiretta delle politiche comunitarie di maggiore rilievo - in sede nazionale - è talmente stringente da ridimensionare il ruolo degli SM.

I primi accenni provenienti dalle Istituzioni Europee e concretizzati nel progetto *Mapping the Smart cities* lasciano, ragionevolmente, pensare che il

---

<sup>163</sup>M. Chiti, *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, fasc. 3 pag.91-107

problema della città abbia destato l'attenzione dello Spazio giuridico europeo. Il rischio che corre l'Italia è di dover sottostare ai parametri ed ai criteri che con tanta dovizia l'Unione è solita fornire, senza considerare le innumerevoli specificità territoriali.

## *Conclusioni*

Dall'analisi compiuta si evince la difficoltà odierna di regolare l'uso e le trasformazioni del territorio alla luce di una disciplina estremamente frammentaria e confusa, che persevera nel servirsi di strumenti di pianificazione annosi e datati e che continua a rincorrere un tentativo di coordinamento tra la pianificazione di settore e la pianificazione generale. Emerge, dunque, l'indispensabilità di un intervento di riordino dell'intera materia che non può non interpellare il legislatore statale. Di riforma della legge urbanistica si discute ormai da tempo e le numerose proposte presentate alla Camera fanno sperare che l'indigenza nel governare il territorio desti l'interesse del Parlamento.

Il rischio paventato è che, ancora una volta, i buoni propositi si impantanino nella storica diatriba sull'opportunità che la legge di riforma urbanistica si occupi di fissare i principi fondamentali della materia. Certamente una legge quadro non potrà non interessarsi dei più gravi nodi irrisolti della materia, ma dall'altro lato non può non inserirsi nell'ordinamento vivente e quindi prendere atto delle nuove istanze che, altresì, incidono pesantemente e direttamente sul governo del territorio: la tutela dell'ambiente (o sviluppo sostenibile) e l'organizzazione coordinata degli interventi (in risposta all'attuale *modus operandi* di preferire la politica del progetto alla politica di pianificazione e programmazione della crescita del territorio).

Di qui la necessità di individuare a chi spetti tale compito ed entro quali limiti deve essere esercitato. E' noto che con la revisione del Titolo V della Costituzione<sup>1</sup> il termine fino a quel momento usato di "urbanistica" è stato sostituito dalla più generica ed onnicomprensiva nozione di "governo del territorio"; tuttavia il quadro complessivo, che potrebbe apparire abbastanza chiaro nella sua formulazione astratta, si complica notevolmente non appena ci si pone il problema del coordinamento delle altre materie, previste come distinte ed autonome e quindi attribuite alla potestà legislativa dello Stato, che, invece, riguardano anch'esse direttamente l'uso e la trasformazione del territorio (soprattutto la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e la tutela del paesaggio che, di fatto, rientra tra i principi fondamentali di cui all'art.9 della Costituzione ma si ritiene pacificamente includibile negli elenchi ex art.117 Cost.). La disciplina dell'uso e delle trasformazioni del suolo, ad eccezione dell'attività agricola, è dunque inserita tra le materie di potestà legislativa concorrente<sup>2</sup> per le quali sono legittimati a legiferare, con

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

<sup>2</sup> La potestà legislativa regionale, dopo la riforma introdotta dalla legge costituzionale n.3 del 2001, promulgata in seguito all'esito positivo del referendum costituzionale tenutosi il 7 ottobre 2001, si articola in due tipi: primaria (o esclusiva) e concorrente (o ripartita). La potestà legislativa primaria appartiene alle Regioni a Statuto ordinario e speciale nelle materie non riservate alla competenza dello Stato e non ricomprese tra quelle di competenza concorrente dall'art.117. Spetta inoltre comunque alle Regioni a Statuto speciale nelle materie elencate nei rispettivi Statuti. I limiti posti a tale tipo di potestà sono, peraltro, molto ampi e sono costituiti: a) dai principi generali dell'ordinamento giuridico; b) dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali; c) dagli obblighi internazionali dello Stato e dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La potestà legislativa concorrente è così definita perché, nelle materie attribuite alla competenza regionale, sono legittimari a legiferare, ma con diversa intensità, sia lo Stato che le Regioni, al quale spetta di stabilire per ogni materia con le sue leggi (c.d. *leggi cornice*) i principi fondamentali.

*Amplius*, Martines, T. (2007). *Diritto costituzionale*. (G. Silvestri, A cura di) Milano: Giuffrè.

intensità diversa, sia lo Stato che la Regione: lo Stato stabilendo i principi fondamentali (attraverso le c.d. *leggi cornice*), la Regione individuando gli strumenti concreti per raggiungere detti principi (naturalmente adattandoli alle condizioni di specie ed agli interessi particolari delle realtà territoriali in questione).

Tutto ciò per chiarire una distinzione fondamentale: tra l'urbanistica *tout court*, attribuita alla competenza legislativa delle Regioni – a cui deve essere garantita, entro i principi generali dell'ordinamento, la facoltà di sperimentare modelli di *Governance* innovativi e di esercitare l'autonomia politica prevista dalla Carta Costituzionale – e la congerie di attività sovraregionali o comunque con riflesso sul territorio nazionale, che non possono non essere disciplinate dallo Stato medesimo.

In tale categoria rientra il novero dei c.d. *interessi differenziati*, posti a tutela del paesaggio, a difesa del suolo e delle acque (l'elenco tassativo dei suddetti interessi è esponenzialmente aumentato in seguito all'approvazione della Legge Galasso<sup>3</sup>), che danno luogo a piani di settore e ad un autonomo sistema di controlli e sanzioni. Il risultato cui si è giunti è di un sistema di tutela parallele che hanno finito per appesantire il territorio, con una moltiplicazione dei piani insistenti sulle stesse aree e, molto spesso, contrastanti tra loro. Se da un lato la previsione di valori cui attribuire una tutela rafforzata ha evitato disastri ambientali peggiori di quelli che si sono

---

<sup>3</sup> Legge 8 agosto 1985, n. 431

già verificati, dall'altro ha complicato notevolmente l'attività degli attori della pianificazione. In altri termini, l'articolazione e la complessità del modello reca in sé l'effetto depianificatorio, proprio per la stessa difficoltà di realizzare una reale integrazione tra le diverse tutele, poiché di fatto le Autorità che agiscono si limitano a perseguire il più diretto interesse di riferimento.

La proposta avanzata nel presente elaborato si inserisce nella linea di pensiero di coloro che credono necessaria l'unificazione della disciplina, non ritenendosi sufficiente confidare su un generale *principio di co-pianificazione*, di cui tra l'altro si è già sperimentata l'insufficienza - il riferimento è all'art. 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, ove è riportata una generica raccomandazione alle varie autorità competenti di operare di comune accordo.

In sintesi la questione di cui trattasi necessita una modifica anzitutto all'origine, vale a dire mediante la revisione dei criteri in base ai quali sono state definite le materie nell'ambito dell'art. 117, in particolar modo per ciò che attiene alle competenze che si presentano come trasversali e quindi tali da influire sul governo del territorio, il riferimento è al secondo comma lettera s) dell'art. 117, "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*".

In secondo luogo occorre interrogarsi sulla ragionevolezza della tecnica legislativa adottata dalla legge Galasso, che ha finito per assoggettare a vincolo paesaggistico intere categorie di immobili per un'estensione

enormemente maggiore di quanto il buon senso porti a ritenere. Si consideri, inoltre, che il valore dello sviluppo sostenibile, anche alla luce degli orientamenti dell'Unione Europea sul tema, è divenuto talmente diffuso da rappresentare il presupposto di qualsiasi intervento sul territorio. Pare dunque di concludere che, al di fuori delle ipotesi in cui vi siano delle realtà oggettivamente pregevoli e quindi da assoggettare a disciplina differenziata, l'istanza di tutelare l'ambiente nell'attività di pianificazione e di organizzazione del territorio è da considerarsi latente ed implicita. Cosicché appare superflua l'interpretazione estensiva della nozione di paesaggio, che oltre alle porzioni di territorio connotate da particolare pregio estetico include, altresì, gli ambiti territoriali *"significativamente compromessi o degradati"*, quindi *"sottoposti a tutela al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli"*.

Ritenendo di includere nella nozione di *governo del territorio* - e quindi tra le materia di competenza concorrente - anche la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, rimane da chiedersi quale debba essere il ruolo del legislatore regionale. Si ritiene che l'attuazione dei principi individuati dal legislatore statale debba tradursi, a livello regionale, nell'approvazione di piani territoriali che coordinino l'istanza ambientale con la pianificazione urbanistica generale, la cui finalità è di soddisfare, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare

realizzazione, per garantire l'ottimizzazione dell'uso del territorio nella sua globalità<sup>4</sup>.

A ben vedere la prassi, avallata dalla giurisprudenza, ha attribuito ai piani di bacino, che hanno valore di *piani territoriali di settore*, la funzione di regolare compiutamente il territorio e localizzare le opere pubbliche al di fuori di qualsiasi previsione dei piani urbanistici, individuando così l'esigenza di disporre di uno strumento giuridico cui deferire la competenza ad organizzare, compiutamente ed in modo onnicomprensivo, l'uso del territorio.

Sebbene l'esigenza più pressante sia rappresentata dalla necessità di rimediare all'eccessiva frammentarietà della disciplina urbanistica, non bisogna dimenticare che altre istanze aspettano di essere oggetto di interesse del legislatore statale. Pare indispensabile un intervento almeno: sulla disciplina del commercio, o meglio sul rapporto che passa tra l'urbanistica e lo sviluppo economico, sulla questione del trasporto pubblico, delle circolazione dei veicoli, degli spazi di sosta, sulle modalità per fronteggiare l'abusivismo edilizio, sul versante del diritto civile - attribuito alla potestà esclusiva dello Stato - rileva chiarire il contenuto del diritto alla casa e la secolare diafrasi sulle facoltà del privato rispetto all'interesse pubblico, su cui si auspica una parola definitiva.

---

<sup>4</sup> La tendenza attuale della legislazione regionale è di introdurre la categoria dei *piani tematici*, che tutelano specificamente gli interessi più vari ma sono, per definizione, la negazione della pianificazione urbanistica generale, intesa come sede di contemperamento di tutte le istanze di utilizzazione del territorio.

L'altro tema su cui vale la pena dedicare qualche riga in questa sede è la nozione di città intelligente, o come si preferisce *Smart city*.

E' indubbio che l'evoluzione futura dello spazio urbano non possa essere avulsa dalle istanze e dagli impulsi che promanano da una società che sempre più vanta un'intelligenza digitale. Il concetto di *Smart city* è di origine recentissima, ragion per cui, risulta estremamente complicato riuscire a fornire una descrizione esaustiva ed esatta di cosa sia una città intelligente.

Più utile appare individuare le finalità che si propone siffatto modello: rendere lo spazio urbano concretamente «*non il semplice luogo dell'abitare ma l'abitare stesso*<sup>5</sup>», attraverso la predisposizione di modelli di governare il territorio facilitati dal ricorso alla rete ed ispirati alla multidisciplinarietà, ribaltando completamente la logica razionalistica e cartesiana di organizzazione della città, per cui l'intera struttura urbana deve essere preordinata sulla base di un «piano opportunamente studiato».

Secondo l'interpretazione fornita da questa tesi il principale contributo che il modello di città *Smart* può apportare al governo del territorio si traduce nel migliore utilizzo degli spazi a disposizione, attraverso la predisposizione di infrastrutture *multipurpose* che coniughino, parimenti, l'istanza di risparmiare il suolo non ancora oggetto di antropizzazione (favorendo il riuso delle aree già edificate).

---

<sup>5</sup> Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.

Occorrono infine dei meccanismi premiali che incentivino il ricorso a pratiche sostenibili, responsabilizzando i singoli alla tutela del bene comune in un'ottica di rinnovamento culturale e di sensibilizzazione sul tema.

Nell'organizzazione dello spazio urbano non esistono *cliché*, una città imbalsamata negli usi e costumi del passato è la negazione assoluta della funzione stessa della città.

## *Indice Bibliografico*

- Amorosino, S. (1999). Il Governo del Territorio tra Stato, Regioni ed Enti Locali. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 141-157). Milano: Giuffrè.
- Annunziata, M. (2011). *I parcheggi privati e pubblici nel diritto vigente*. Padova: CEDAM.
- Baiani, S. (2013). Resilienza del territorio e del costruito. Strategie e strumenti operativi per la prevenzione, la mitigazione e l'adattamento di contesti fragili e sensibili. *Techne (Florence Italy 2011)*, 5, 95-100.
- Bellomia, S. (2013). Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 87.
- Benevolo, L. (2012). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Saggi Tascabili Laterza.
- Bergamo, S. U. (s.d.). [www.bergamosmartcity.com](http://www.bergamosmartcity.com).
- Boeri, A. (2012). Rinnovamento urbano: strategie per la valorizzazione di quartieri ad alta densità residenziale. *Techne (Florence Italy 2011)*, 4, 171-178.
- Boscolo, E. (1999). Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 355-383). Milano: Giuffrè.
- Boscolo, E. (2003). Le regole per lo spazio urbano. In S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, & P. Urbani (A cura di), *Atti del Sesto Convegno Nazionale, Pescara 29/30 novembre 2002*. 7, p. 355-383. Milano: Pubblicazioni dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico.
- Caia, G. (1999). Governo del territorio e attività economiche. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 199-223). Milano: Giuffrè.
- Camarda, L. (2008). La provincia snodo, in fase ascendente, delle vocazioni territoriali dei comuni verso la regione, in fase discendente, delle direttive regionali verso i comuni. *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 8, 898-899.

- Cangelli, F. (2012). *Piani strategici e piani urbanistici*. Torino: G.Giappichelli.
- Carbone Stella Richter, C. (1993). ROMA: 1870-1883. Una capitale senza piano regolatore. Parte I: l'azione dello Stato. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1, 123-200.
- Cassase, S. (2009). *Corso di Diritto Amministrativo* (Terza ed.). (S. Cassase, A cura di) Milano: Giuffrè.
- Centofanti, N., Favagrossa, M., & Centofanti, P. (2012). *Diritto Urbanistico*. Lavis: Cedam.
- Cerulli Irelli, V. (1985). Pianificazione urbanistica e interessi differenziati. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 386-443.
- Chiti, M. (2013). Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3, 91-107.
- Civitarese Matteucci, S. (1999). Governo del territorio e paesaggio. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 283-305). Milano: Giuffrè.
- Clementi, A. (2013). Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo. *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 129-134.
- Colonna, V. (2007). Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell'ultimo decennio. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 63-90.
- D'Angelo, G. (1988). Nuova concezione della struttura urbana per la difesa della qualità della vita. *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 169-178.
- D'Angelo, G. (1999). Pianificazione urbanistica: presente e futuro. *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 51-59.
- De Pretis, D. (2007). Semplificazione, urbanistica ed edilizia. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 3, 316-344.
- Falcone, P. (2000). Pianificazione territoriali di coordinamento e pianificazione di settore. *Urbanistica e appalti*, 1, 5-9.
- Ferrari, E. (1999). I Comuni e l'urbanistica. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 125-137). Milano: Giuffrè.

- Forghieri, C., & Margheri, A. (2012). Ente pubblico e sviluppo delle Smart City: un ruolo che chiede di guardare lontano. *Informator*, 4, 9-13.
- Fracchia, F. (1999). Governo del territorio e ambiente. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 225-272). Milano: Giuffrè.
- Gallia, R. (1999). Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 1139-1159.
- Gambino, R. (1993). Dal recupero alla riqualificazione urbana: nuove politiche, strumenti e strategie operative. In C. Giammarco, & A. Isola, *Disegnare le periferie* (p. 167). Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Giammarco, C., & Isola, A. (1993). *Disegnare le periferie*. Roma: Carocci.
- Giannini, M. S. (1973). "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 23.
- Giannini, M. S. (1973). Urbanistica e Regioni. *Perugia 9/10 novembre 1971* (p. 19). Noccioli : Centro italiano studi amministrativi.
- Heiddeger, M. (1976). *Essere e tempo*. Milano: Longanesi.
- Indovina, F. (2005). Sviluppo urbano, dal piano alla pianificazione. *Comuni d'Italia*, 12, 54-57.
- Lombardi, P. (2010). Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2(parte II), 93-109.
- Mantini, P. (2012). *Le trasformazioni del diritto urbanistico*. Padova: CEDAM.
- Mantini, P. (2013). Dall'urbanistica del territorio al governo liberale del territorio per sussidiarietà e consorsualità. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3, 141-157.
- Mantini, P. (2014). Rigenerazione urbana, resilienza e re/evolution. Tratto da [www.inu.it](http://www.inu.it) (Sito ufficiale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica).
- Marfoli, L. (2013). Trasporti, Ambiente e Mobilità sostenibile in Italia. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 3-4, 305.

- Mariotti, E. (1999). Lo schema di sviluppo dello spazio europeo. Linee guida per un diritto urbanistico europeo. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 775-780.
- Martines, T. (2007). *Diritto costituzionale*. (G. Silvestri, A cura di) Milano: Giuffrè.
- Maspoli, R. (2013). Rigenerazione e qualità degli spazi: le prospettive di processo e di intervento. *Techne Florence*, 6, 75-80.
- Mazzatti, E. (1975). Urbanizzazione, uomo, territorio. *Nord e Sud*, 2, 135-150.
- Milone, M. (2006). Le città motori della crescita. Una strategia per scelte innovative di sviluppo urbano. *Vita notarile*, 2, 587-590.
- Montemurro, F. (2004). Sviluppo e politiche urbanistiche: gli strumenti per riqualificare le città. *Comuni d'Italia*, 3, 19-24.
- Montemurro, F. (2004). Sviluppo e politiche urbanistiche: gli strumenti per riqualificare le città. *Comuni d'Italia*, 3, 19-24.
- Monzani, S. (2012). Il rapporto tra disciplina urbanistica e pianificazione commerciale nel contesto di liberalizzazione e di promozione della concorrenza. *Foro Amministrativo C.d.S.*, 9, 2397-2407.
- Mussinelli, E. (2012). La valorizzazione degli scali ferroviari dismessi. *Techne (Florence Italy 2011)*, 3, 196.
- Oberti, I. (2013). Il trionfo della città intelligente. *Techne (Florence Italy 2011)*, 5, 117.
- Oliva, F. (2011). La città oltre la crisi. Tratto da: [www.urbanisticainformazioni.it](http://www.urbanisticainformazioni.it).
- Pagano, F. (2010). Il «piano operativo» nel processo di pianificazione. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 67.
- Pagano, F. (2011). Conformazione edificatoria mediante i piani urbanistici. Non vale ad ogni effetto la "tesi della calamita". *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 295-311.
- Pagliari, G. (2012). Colloque de l'AIDRU. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1, 33.
- Pagliari, G. (2013). Pianificazione urbanistica e interessi differenziati. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3, 165-140.

- Portaluri, P. L. (2012). Primauté della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 233.
- Rossi, G. (2012). *Diritto dell'Ambiente* (Seconda ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.
- Sandulli, A. M. (1958). Appunti per uno studio dei piani regolatori. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 132.
- Simonati, A. (2013). Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione? *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 99.
- Starlight, V. (2013). Esperienze Europee e Italiane di Smart Cities: un modello per la pianificazione smart del costruito. *Techne (Florence Italy 2011)*, 5, 110.
- Starlight, V. (2013). Esperienze Europee e Italiane Smart Cities: un modello per la pianificazione smart del costruito. *Techne*, 5, 110-116.
- Stella Richter, P. (1984). *Profili funzionali dell'urbanistica*. Milano: Giuffrè.
- Stella Richter, P. (1997). *Ripensare la disciplina urbanistica*. Torino: Giappichelli.
- Stella Richter, P. (1999). Governo del territorio e infrastrutture. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 273-281). Milano: Giuffrè.
- Stella Richter, P. (2000). L'articolazione del potere di piano. *Diritto Amministrativo*, 3-4, 657.
- Stella Richter, P. (2000). Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2, 241-247.
- Stella Richter, P. (2000). Pro memoria per il Legislatore. *Giustizia Civile*, 6, 311.
- Stella Richter, P. (2001). Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi. *Diritto Amministrativo*, 2-3, 387.
- Stella Richter, P. (2001). Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1, 89-94.

- Stella Richter, P. (2009). L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1, 25-29.
- Stella Richter, P. (2011). Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 313-319.
- Stella Richter, P. (2012). *Diritto Urbanistico* (Seconda edizione ed.). Milano: Giuffrè Editore.
- Stella Richter, P. (2013). Giudizio amministrativo e governo del territorio. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, parte II(fascicolo V), 207-217.
- Stella Richter, P. (2013). Relazione generale. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 81-85.
- Tassone, A. R. (2000). I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 3-4, 553-567.
- Traina, D. (2011). Disciplina del commercio, programmazione e urbanistica. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2-3, 119-139.
- Travi, A. (2012). *Lezioni di giustizia amministrativa*. Torino: G.Giappichelli.
- Urbani, P. (1999). Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro. In F. Pugliese, & E. Ferrari (A cura di), *Atti del II Convegno Nazionale AIDU, Napoli, 16/17 ottobre 1998* (p. 183-197). Milano: Giuffrè.
- Urbani, P. (2007). *Territorio e poteri emergenti : le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*. Torino: G.Giappichelli.
- Urbani, P. (2008). La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà. *Giustizia Amministrativa*, 1, 213-226.
- Urbani, P. (2013). Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3, 121-127.
- Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore.

Villamena, S. (2012). La liberalizzazione dei mutamenti d'uso (indicazioni metodologiche). *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1-2, 117-124.

Vitrano, R. M. (2011). L'edificato abusivo come fattore di recessione. Analisi, strategie e piani per lo sviluppo sostenibile. *Techne*, 1, 96-103.

Zamboni, S. (2013). Germania obiettivo 30ettari/giorno. In P. Bonora, *Atlante del consumo di suolo* (p. 150-164). Bologna: Baskerville.

### *Indice Sitografico*

Sito Ufficiale Associazione Italiana di Diritto Urbanistico ([www.aidu.it](http://www.aidu.it)).

Sito Ufficiale della Città di Bergamo ([www.bergamosmartcity.com](http://www.bergamosmartcity.com)).

Sito Istituzionale ([www.coesioneterritoriale.gov](http://www.coesioneterritoriale.gov)).

Sito Istituzionale Commissione Europea ([www.commissione.eu](http://www.commissione.eu)).

Sito Ufficiale Enea ([www.enea.it](http://www.enea.it)).

Sito Ufficiale Forum PA ([www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)).

Sito Istituzionale della Giustizia Amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

Sito Ufficiale Istituto Nazionale di Urbanistica ([www.inu.it](http://www.inu.it)).

Sito Ufficiale della Città di Lecce ([www.lecce2019.it](http://www.lecce2019.it)).

Sito Ufficiale di Normattiva - Il Portale della Legge vigente ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

Sito Ufficiale dell'Osservatorio Smart City ([www.osservatoriosmartcity.it](http://www.osservatoriosmartcity.it)).

Sito Ufficiale di Smart City Exhibition ([www.smartcityexhibition.it](http://www.smartcityexhibition.it)).

Sito Ufficiale della Rivista Giuridica Pausania ([www.pausania.it](http://www.pausania.it)).

Sito Istituzionale Istituto Superiore per la Protezione dell'Ambiente ([www.ispra.it](http://www.ispra.it)).