



16 OTTOBRE 2019

Dal diritto delle costruzioni nelle città  
al governo del territorio

di Pier Luigi Portaluri  
Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università del Salento



# Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio \*

**di Pier Luigi Portaluri**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università del Salento

**Sommario:** 1. Città, solo città. Prima della piccola riforma costituzionale d’inizio millennio. 2. Il governo del territorio: ancora «umano, troppo umano»? 3. Depianificazione e “cultura” del progetto: coalescenze per una veduta biocentrica.

## 1. Città, solo città. Prima della piccola riforma costituzionale d’inizio millennio

Il percorso che porta dal diritto amministrativo dell’edilizia al sintagma ricevuto nella Carta – il governo del territorio – non è a mio avviso descrivibile come un semplice allargamento di scala.

Vi è, di certo, una servitù di vocabolario dalla quale si deve per quanto possibile affrancarsi.

Forse per un fenomeno di inerzia semantica la locuzione «governo del territorio» è sempre stata letta e collocata in una qualche relazione di continuità col lemma «urbanistica».

Già l’analisi normativa al massimo livello, quello costituzionale, porta a moti di sconforto.

L’assetto originario, quello cioè anteriore alla riforma del 2001, brillava infatti per l’incompetenza del Costituente. I lavori preparatori non registrano alcun dibattito sul contenuto del lemma, che anzi si dà per presupposto o – meglio – ignoto.

Di qui, poi, anche la scelta, altrettanto *immeditata*, di attribuire la materia alle Regioni<sup>1</sup>: perché – secondo il Costituente – l’urbanistica concerne «*quasi esclusivamente* la competenza degli enti locali» e perché «i piani regolatori debbono essere approvati con legge».

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Relazione al 65° Convegno di studi amministrativi svoltosi a Varenna il 19-21 settembre 2019 sul tema «Dall’urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino».

<sup>1</sup> L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, p. 334, nota 39, sottolinea «la totale mancanza di conoscenza, nel Costituente, quanto al significato possibile da attribuirsi alla materia “urbanistica” e alla disciplina giuridica della medesima».

Mazzarolli riporta il resoconto sommario della seduta in cui la sottocommissione che si occupava dell’ordinamento regionale risulta aver affrontato per l’unica volta la questione circa l’attribuzione alle Regioni della materia urbanistica: «Presidente...: invita la sottocommissione ad esprimere il suo parere relativamente all’urbanistica. Fabbri: Ha l’impressione che l’urbanistica concerna quasi esclusivamente la competenza degli enti locali. Perassi: Chiarisce che i piani regolatori debbono essere approvati con legge e quindi è logico affermare la competenza legislativa della Regione. Presidente: Pone ai voti l’inclusione nell’art. 3 di questa materia. È approvata» (*ibidem*).

Due affermazioni, dunque, corrispondono a due errori abbastanza gravi, sottolinea impietosamente Spantigati: «Come è chiaro, esistendo la legge del 1942 non è vero che i piani regolatori erano approvati con legge. In secondo

Due errori rispettivamente di fatto e di diritto. E che condizioneranno non poco lo sviluppo del dibattito sia sul contenuto della materia-funzione in parola, sia sul disegno organizzativo.

Quel «quasi esclusivamente» rispecchia bene – sebbene trascritta sul piano dell’attribuzione competenziale – una tendenziale stenosi del campo osservativo: l’urbanistica sarà sempre vista come affare soprattutto comunale perché riguarda la città, l’*urbs*. O comunque, se lo sguardo cerca talvolta di spingersi oltre, verso cioè le aree non edificate, non sposta il suo presupposto, tanto implicito quanto fermo. Un po’ come la rosa dei venti, coi nomi battezzati da un immaginario uomo di mare che, da Zacinto ancora veneziana, li avverte provenienti dai quattro angoli del Mediterraneo.

Il punto di vista non muta, dicevo. Come il tema di fondo: la gestione della città<sup>2</sup>. Muovendo dal suo centro e via via allargandosi sino all’agro ancora libero. L’uomo insediato e l’edificazione/trasformazione a lui servente sono i due pilastri che sorreggono – in modo chiaramente pregiudiziale e ideologico – il principio di disciplina.

La stessa nascita di quell’irrocervo sostanziale e giuridico che sarà, nel diritto italiano del dopoguerra, il piano regolatore-atto complesso trova le ragioni genetiche all’interno di una sofferta e tesa dialettica fra *municipalità e statualità* del sistema: un confronto di potere, non di campi, scenari, obiettivi e dunque scale di regolazione.

Non torno troppo su vicende note e ben ricostruite dalla letteratura giuridica. Mi limito a ricordare che l’aferesi del sistema generale – il fatale colpo di mano che in sede di approvazione portò all’elisione della obbligatorietà del piano territoriale di coordinamento nel testo definitivo della legge del ’42 – fu, fra le varie cause, sicuramente dovuta al nucleo concettuale ravvisato, lungo i decenni prebellici, nella nozione stessa di urbanistica: malamente intesa in senso restrittivo, e dunque come mera disciplina dell’edificazione all’interno dell’abitato o comunque del solo territorio comunale. Una percezione diffusa della materia, insomma, come di interesse esclusivamente locale: dalla quale rimanevano pertanto esclusi gli interessi sovracomunali, che erano invece destinati a essere soddisfatti mediante interventi soprattutto puntuali dei poteri centrali, non coordinati con le scelte pianificate dalla “base”.

---

luogo non è vero che la competenza per l’urbanistica riguardi “quasi esclusivamente” gli interessi degli enti locali, perché già nella legge del 1942 era previsto il piano territoriale, che trascende il piano puramente locale, e nel 1947, quando si discutevano questi argomenti, gli urbanisti erano già convinti che i problemi urbanistici hanno dimensione non semplicemente locali, ma regionali o nazionali» (F. SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1969, p. 28).

<sup>2</sup> Sul concetto *giuridico* di città si v. il contributo di G. URBANO, *Le “Città intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. feder.*, 2019, p. 463 ss., che ne articola tre accezioni: «come uno degli elementi umani dello spazio geografico, ossia quale elemento insediativo ed economico; come un elemento politico, in quanto vi si concentrano le attività di governo (locali, nazionali e/o internazionali); e, infine, può assumere l’accezione di elemento culturale, sia in quanto luogo elettivo della produzione di cultura sia in quanto sede di beni culturali accumulatisi nel tempo. Da tale molteplicità di funzioni si evince l’importanza della Città e si comprende come essa risulti uno degli elementi-guida dell’organizzazione dello spazio.».

Nel dopoguerra il vuoto determinato dall'assenza dei piani sovracomunali genererà a sua volta la torsione del doppio procedimento in funzione di controllo *meritale* e non di mera conformità/compatibilità con l'assetto del piano territoriale. La doppia battuta, scandita attraverso la cadenza adozione-approvazione, diviene cioè funzionale a un duplice obiettivo. Anzitutto, l'inserimento – più virtuale che effettivo – degli interessi non comunali nell'orditura delle scelte di piano; ma anche il controllo occhiuto del potere centrale sulle tramature di primo livello: cui sono sottratte «quote» consistenti di autonomia allo scopo di scongiurare, o almeno arginare, i danni che erano e sarebbero ancora derivati dalle prove non commendevoli che i Comuni avevano complessivamente fornito.

Pure la riforma del '67, sebbene sospinta dai fatti agrigentini e fiorentini che avrebbero dovuto indurre a una considerazione più organica e strutturale della questione, si limiterà a spostare ancor più verso l'alto il punto di coagulo delle scelte<sup>3</sup>. Sia qui sufficiente richiamare il sistema delle modifiche d'ufficio delineato dalla legge ponte, che evidenzia una decisa riallocazione del baricentro decisionale a favore del livello centrale: cui compete l'esercizio di poteri di codecisione connotati da prolungati tratti di discrezionalità, che si estendono – attraverso le variazioni c.d. necessarie – sino a sindacare la congruità stessa dell'impostazione generale dello strumento adottato.

La normazione sulle modifiche d'ufficio (e in generale quella recata dalla legge ponte), allora, non esprime affatto la *ratio* di garantire «un'evoluzione della prassi verso un'affermazione sempre più netta della sostanziale “comunalità” dei piani», come pur si è ritenuto<sup>4</sup>: né intendeva essa porre un limite di diritto positivo alla «prassi di penetranti manipolazioni ministeriali»<sup>5</sup> delle scelte comunali che aveva caratterizzato il periodo anteriore al 1967. Rispetto alle quali l'enfatizzazione gianniniana della natura

---

<sup>3</sup> Ciò non toglie – come giustamente osserva P.L. CERVELLATI, *Rendita urbana e territorio*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Torino, Einaudi, 1976, p. 358 – che la legge ponte sia «una tipica legge all'italiana, *double face*. Innovatrice (propone e impone finalmente gli standard urbanistici) e reazionaria, perché ha consentito in un anno (il 1968, il cosiddetto anno di moratoria), di incrementare di 5 volte le cubature progettate negli anni precedenti, gli anni del boom edilizio».

Che si trattasse di una reazione davvero energica e decisa agli eccessi non più tollerabili nella *mala gestio* del territorio italiano lo dimostrano le resistenze che il disegno di legge incontrò nel dibattito parlamentare, all'esito del quale – al dichiarato fine di evitare che dall'impatto immediato della nuova normativa derivasse per l'edilizia un contraccolpo insostenibile – fu inserito nell'art. 18 il famigerato settimo comma: l'applicabilità delle nuove disposizioni era differita a un anno dall'entrata in vigore della legge (pubblicata in G.u. n. 218 del 31 agosto 1967, e vigente dal giorno successivo ai sensi dell'art. 22 della legge stessa), e cioè dal 1° settembre 1968.

Inizia in tal modo il tristemente noto «anno di moratoria», durante il quale «l'Italia è inondata di licenze. [...] Sono stati accertati infiniti casi di licenze edilizie che, in data 31 agosto, sono state presentate al comune per l'approvazione, “istruite” dagli uffici tecnici comunali, esaminate e approvate dalla Sovrintendenza ai monumenti e dal Genio civile, discusse in commissione edilizia e firmate dal sindaco!» (così E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 128).

<sup>4</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *In tema di poteri regionali in sede di approvazione di strumenti urbanistici comunali*, in *Il diritto della Regione*, 1984, n. 3, ora in *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazione*, Padova, 1984, p. 387 ss., spec. p. 391.

<sup>5</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *In tema di poteri regionali*, cit., p. 390.

ineguale della complessità connotante la struttura del p.r.g. diviene quasi una realistica ma rassegnata presa d'atto di una distorsione del modello; e, simmetricamente, la teorizzazione di Sandulli (e poi di Mazzarolli) sul ruolo determinante riconosciuto al Comune (ancorché nel contesto della costitutività dell'atto di approvazione) assume il senso di un'impostazione «maggiormente sensibile al principio autonomistico, anche se purtroppo ottativa»<sup>6</sup>.

Al contrario, si deve prendere atto di una traiettoria del nostro ordinamento che risulta chiaramente individuabile, e coerente nei suoi progressivi svolgimenti: una linea vettoriale che vede l'evoluzione della prassi amministrativa sempre più avallata – meglio, protetta – dagli orientamenti del giudice amministrativo<sup>7</sup>, per poi essere recepita dal diritto positivo, che nel 1967 ne opera così una

---

<sup>6</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *In tema di poteri regionali*, cit., *ibidem*.

La tesi del p.r.g. quale atto complesso – come ben noto – è stata elaborata da Giannini (M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1950, p. 882 ss.), il quale ritiene che nella formazione del piano comunale intervengano due atti deliberativi, del Comune e del Ministero dei lavori pubblici. Tuttavia, secondo il Maestro la deliberazione ministeriale ha un ruolo preponderante rispetto a quella comunale, in quanto il Ministero può modificare la deliberazione comunale: da ciò la nozione di atto complesso a posizioni *inequali*.

Altrettanto nota è la contrapposta teoria di Sandulli (A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edil.*, 1958, II, p. 137 ss.), per il quale il p.r.g. costituisce «atto composto»: l'imputazione formale ricade sul Ministero, ma il potere di decisione sostanziale spetta al Comune.

Più in particolare, l'A. ritiene che il Ministero possa anche apportare talune modifiche al piano inviatogli, ma non unilateralmente (attesa la sussistenza di un potere determinativo comunale), donde la necessità di una navetta di seconda lettura in sede locale.

Non dissimile la posizione di Mazzarolli, coerente con la sua tesi dell'ordinamento sezionale a primazia comunale. È significativo rilevare, tuttavia, che l'orientamento di Sandulli è mutato nel tempo.

Infatti, nel suo celebre manuale (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 743) egli afferma che il p.r.g. viene «approvato dalla Regione [...] con un atto il quale non presenta i caratteri della mera approvazione, in quanto la Regione è ammessa a partecipare consistentemente alle scelte urbanistiche, potendo apportare, a quelle effettuate dal Comune, modificazioni, anche di notevole rilievo. [...] Il piano – conclude l'A. – è dunque atto di due soggetti e non un atto unisoggettivo»: sul punto, cfr. le osservazioni di G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, 1984, p. 204, nota 59, secondo cui in questo modo anche Sandulli finisce con l'aderire, almeno implicitamente, alla teoria dell'atto complesso.

Completamente spostate sul versante della statualità dell'atto-piano, invece, sono le impostazioni concettuali di F. CUCCIA, *In tema di ammissibilità di modifiche d'ufficio ai piani urbanistici in sede di approvazione*, in *Riv. amm.*, 1953, p. 225 ss., e di V. TESTA, *Manuale di legislazione urbanistica*, Milano, 1956, p. 73 ss., secondo i quali la delibera comunale ha solo un carattere preparatorio, propositivo e di progetto (e dunque addirittura *priva* di rilevanza esterna) rispetto alla decisione del Ministro dei lavori pubblici, cui il piano si imputa: posizioni comprensibili – sottolinea con la consueta arguzia F. SPANTIGATI, *Manuale*, cit., p. 78 – se si considera che i due Consiglieri di Stato appena citati provenivano dall'amministrazione centrale.

Per ulteriori approfondimenti sul dibattito dottrinale che si è sviluppato attorno all'imputazione del p.r.g., cfr. – oltre alla *Ricerca sull'urbanistica*, Camera dei Deputati, Quaderni di Studi e Legislazione, 1965, I, p. 126 ss. – almeno G. CORREALE, *L'imputazione dei piani regolatori e la «legge ponte»*, in *Foro amm.*, 1968, p. 527; G. D'ANGELO, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali*, in *Riv. giur. edil.*, 1961, II, p. 3 ss.; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., p. 441 ss.; L. MAZZONE, *Brevi note sull'imputazione del piano regolatore generale*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1985, p. 35 ss.; A. PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 224 ss.; F. SPANTIGATI, *Manuale*, cit., p. 77 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa*, cit., p. 189 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Cons. Stato, IV, 7 marzo 1962, n. 225, in *Riv. giur. edil.*, 1962, I, p. 457 ss. (con nota – ovviamente – critica di A.M. Sandulli, che difenderà le posizioni filomunicipaliste). Cons. Stato, IV, 13 novembre 1963, n. 733, in *Riv. giur.*

formalizzazione esplicita con la norma – cruciale – sulle modifiche d’ufficio racchiusa nell’art. 10 della legge ponte.

Il quadro dei rapporti fra i due poteri, abbastanza sbilanciato a favore del centro, poteva dunque essere la preconditione per l’elaborazione di una «cultura» del governo del territorio dagli orizzonti meno angusti. La visione *ex alto* – sia pur con il suo fardello inevitabile di burocratismo ministeriale frammisto alla non prossimità rispetto agli interessi da gestire<sup>8</sup> – avrebbe potuto garantire il necessario allargamento dell’arcata concettuale di riferimento: non più limitata all’*urbs*, ma finalmente estesa alla considerazione di tutti gli interessi connotati da ricadute territoriali.

Non fu così.

Pur disponendo di un catalogo propizio di possibili modifiche d’ufficio (cfr., fra tutti, l’art. 10, comma 2, n. 3, l. ponte cit., che consente inserimenti ministeriali per «la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici»), i processi reali resteranno – come in passato – rattrappiti sulla scala urbana: in sostanza, sviliti nella greve diade «edificabile/non edificabile»<sup>9</sup>.

Il che spiega poi la già avvenuta nascita, non meno precoce che inevitabile, di tanti universi paralleli: ecosistemi normativi posti *singulatim* a presidio di interessi specifici maggiormente esposti nei confronti delle implicazioni proprie dello sviluppo urbanistico. Le leggi Bottai del ’39 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico<sup>10</sup> e sulla protezione delle bellezze naturali<sup>11</sup>; la legge per le costruzioni nelle

---

*edil.*, 1964, I, p. 183 ss., con nota critica di V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Autonomia comunale e autorità dello Stato nella adozione dei piani regolatori*. Secondo Spagnuolo Vigorita, la riduzione della partecipazione comunale «al rango di mera consultazione non vincolante» significa spostare interamente sul versante statale il potere pianificatorio, contrariamente a quanto previsto dagli artt. 8 e 10, l.u., che pur affidano al Comune il compito di formare e adottare il p.r.g., donde l’auspicio dell’A. per un «ritorno alla migliore interpretazione della legge e con essa al rispetto della posizione paritaria tra Stato e Comune».

<sup>8</sup> Distanza da non vedere sempre come un male, costituendo non di rado un buon antidoto avverso la cattura del decisore pubblico da parte di interessi privati corpulenti e opachi.

<sup>9</sup> Si veda, in proposito, l’inedito di B. ZEVI (una relazione redatta per un congresso sul Movimento per l’architettura organica) risalente al 1950 e pubblicato in *La Repubblica* del 26 settembre 2002, p. 44.

Dopo aver ricordato i giorni del ventennio, segnati dalla scomparsa – spesso tragica – delle figure principali del razionalismo architettonico ed urbanistico (egli cita Edoardo Persico, Giuseppe Terragni e soprattutto Giuseppe Pagano, definendo quest’ultimo «il vero capo del movimento moderno»: una figura di rilievo – come si vedrà – nella formazione della legge urbanistica del 1942, quale componente della “Commissione per lo studio del disegno della legge urbanistica”, istituita dal Ministro dei Lavori pubblici Giuseppe Gorla, succeduto a Di Crollalanza), nonché dal «forzoso scioglimento del Movimento italiano per l’Architettura razionale nel 1933», Zevi punta il dito contro la latitanza – sin dall’immediato dopoguerra – delle forze sociali e culturali moralmente più integre, e lancia la propria accusa ad un Paese «in cui – a liberazione avvenuta e a democrazia instaurata – non si riesce a creare un Ministero di Pianificazione urbanistica per l’opposizione degli interessi investiti dal Ministero dei Lavori pubblici».

<sup>10</sup> L. 1° giugno 1939, n. 1089.

<sup>11</sup> L. 29 giugno 1939, n. 1497.

zone sismiche<sup>12</sup>; la normazione istitutiva dei quattro Parchi nazionali (Gran Paradiso<sup>13</sup>, Abruzzo<sup>14</sup>, Circeo<sup>15</sup> e Stelvio<sup>16</sup>); le leggi, infine, sulle zone di rilievo militare<sup>17</sup> e sulle servitù militari<sup>18</sup>.

È evidente, tuttavia, che si trattava di una produzione normativa disaggregata e disorganica, le cui specificità formali non erano di certo idonee a fronteggiare la questione generale della governance complessiva del territorio, di cui i profili *stricto sensu* urbanistici sono solo un aspetto parziale: anzi, essa poteva in non pochi casi dar luogo a «problemi di coordinamento abbastanza rilevanti»<sup>19</sup>.

E anche quando, come nel caso della legge sulle bellezze naturali, si elaborò un'apposita figura pianificatoria – i piani paesistici – questi furono quasi del tutto ignorati sia nella prassi che dalla dottrina<sup>20</sup>.

Una sorta di cecità epistemica, insomma, sembra colpire gli ingegneri normativi delle dorsali regolative nostre. In ritardo cronico rispetto alle posizioni degli urbanisti, i giuristi sembrano mancare anche l'appuntamento con il glorioso traguardo razionalista del decreto n. 1444/'68 sugli *standards*.

Mezzo secolo dopo quella fondamentale esperienza di normazione, l'interprete vede chiaro, con la malinconia che ne consegue, la *Wirkungsgeschichte* di una lettura ancora una volta riduttiva dei possibili effetti di senso del testo. L'occasione mancata, insomma.

Eppure, quel decreto costituiva la recezione, all'interno del modello giuridico italiano di pianificazione, di uno degli strumenti centrali dell'urbanistica razionalista europea: la *standardizzazione* delle funzioni urbane<sup>21</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. r.d.l. 25 marzo 1935, n. 640, conv. dalla l. 23 dicembre 1936, n. 247, poi modificato con r.d.l. 22 novembre 1937, n. 2105, conv. dalla l. 25 aprile 1938, n. 710.

<sup>13</sup> Cfr. r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584.

<sup>14</sup> Cfr. l. 12 luglio 1923, n. 1511.

<sup>15</sup> Cfr. l. 25 gennaio 1934, n. 285.

<sup>16</sup> Cfr. l. 24 aprile 1935, n. 740.

<sup>17</sup> Cfr. l. 1° giugno 1931, n. 886.

<sup>18</sup> Cfr. l. 20 dicembre 1932, n. 1849.

<sup>19</sup> F. SPANTIGATI - P. STELLA RICHTER, *I rapporti fra regolamenti edilizi e piani urbanistici comunali*, in F. CUCCIA (a cura di), *Studi urbanistici*, vol. V, Roma, 1965, p. 31.

<sup>20</sup> Valga per tutti l'esempio di Mazzaroli, il quale, nell'impostare la sua teoria generale della pianificazione urbanistica come ordinamento sezionale, ritenne di poter prescindere dai piani paesistici: secondo l'A., infatti, essendo «la legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulle bellezze naturali [...] rimasta lettera morta per oltre un ventennio», essa non avrebbe avuto «nessun influsso o quasi [...] sulla formulazione della legge urbanistica, posteriore di soli tre anni» (L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici*, cit., p. 266, nota 104).

<sup>21</sup> E, per loro natura, *semper reformandi*: dunque non «una misura stabilita *una tantum*, ugualmente valida oggi come fra dieci anni» (G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967, p. 131), ma «una bandiera (uno stendardo, un simbolo) ed una bandiera che ad ogni traguardo va rinnovata perché mantenga il suo valore» (*ibidem*).

Come vedremo, la riforma degli *standards* è oggi allo studio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che con d.m. 31 luglio 2018, n. 349 ha costituito un apposito gruppo di lavoro, il quale – dopo una serie di audizioni di portatori d'interessi – ha terminato il suo impegno il 3 luglio 2019 redigendo un'interessante proposta di articolato accompagnata da un'altrettante relazione conclusiva.

Il fondamento teorico – elaborato fra le due guerre – consiste in una revisione delle tradizionali tipologie urbanistiche (ed edilizie), «fondate ora sui *valori* che assumevano le *forme* intese come espressione immediata di *rapporti* spaziali corrispondenti a determinate *funzioni*»<sup>22</sup>.

Per l'urbanistica razionalista, dunque, la funzione dell'abitare si carica di una pregnante eticità, la quale comporta l'adozione di un metodo logico-scientifico per la risoluzione delle questioni che essa pone.

Addirittura la stessa conflittualità sociale, in questa prospettiva, diviene mera conseguenza contingente di un non abbastanza studiato problema di coerenza fra *funzione* e *forma*, le cui espressioni concrete si riteneva fossero state – sino a quel momento – impostate senza un sufficiente rigore scientifico.

La ricerca di un'oggettivazione sempre più precisa delle funzioni dell'abitare si tradusse pertanto nella progressiva identificazione di rapporti quantitativamente e qualitativamente *misurabili* con cui esprimere in modo *assoluto* – cioè svincolato da contingenze sia *sociali*, sia *spazio-temporali* – le più diverse necessità poste dalla funzione medesima.

In altre parole, si ritenne verificabile, mediante una analisi tendenzialmente *priva* di margini di soggettività, la convergenza di quelle funzioni in un armonico sistema che ne rendesse numericamente le varie articolazioni: e in quanto espressione dei bisogni fondamentali dell'uomo, *sottratte al divenire dei rapporti sociali* e indifferenti alle mutevoli stratificazioni per ceti e classi.

L'approccio metodologico d'elezione, invece, procedette scientificamente attraverso un'analisi delle funzioni fondamentali e minime della cellula di base – l'abitazione, intesa appunto come *esistenza minimum* – per poi allargare il campo d'indagine preso in considerazione.

Anzitutto, si studiarono i rapporti fra edifici, rilevandone tutti i profili che nel fluire della vita concreta e quotidiana si traducono in dati misurabili e quindi riducibili a valori formali<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> G. SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Roma-Bari, 1990, p. 57 (corsivazione non originale), il quale rileva subito dopo la difficoltà di penetrazione che nella civiltà europea, e segnatamente di lingua tedesca – culturalmente più evoluta della nostra – le nuove tecniche comunque incontrarono: «in alcuni isolati settori si crearono opere definite, con una rimarchevole coerenza ad un pensiero e ad una cultura fortemente impegnati in principi di metodo e in formulazioni programmatiche di comportamento, mentre in altri settori – e furono i più numerosi – la città venne estendendosi e trasformandosi, in parte con l'imperio di interessi dominanti di carattere lucrativo, in parte secondo la miopia tecnicistica della classe professionale più comune operante nei limiti di un quietismo opportunistico, che seguiva e serviva la formula accademica ufficiale, ben presto convertita in magniloquenza retorica nei paesi soggiogati dalla dittatura» (*op. cit.*, p. 58).

<sup>23</sup> Si pensi, ad esempio, allo studio della climatologia applicata alla rilevazione del livello d'insolazione e di aerazione degli edifici al fine di migliorarne il posizionamento reciproco, e dunque allo scopo di poterne disciplinare i relativi distacchi in modo giuridicamente consapevole.

Ancora, si considerino gli studi sulla circolazione stradale, che condussero alla netta e definitiva recisione del nesso fra lotto edilizio e relativo sistema viario, attesa la diversità delle funzioni espresse dai due oggetti (abitare e circolare, secondo lo schema lecorbusiano), donde poi la nascita di una nuova generazione di piani regolatori.



In secondo luogo, procedendo nell'estensione del campo di indagine, i dati oggettivi così acquisiti poterono logicamente essere utilizzati per la sistematizzazione delle più complesse esigenze poste dalla scala urbana.

Ne derivò l'innovativa articolazione – *anche qui effettuata mediante l'uso di parametri numerici* – dell'insediamento urbano (in coerenza con la pluralità di funzione espresse) *attraverso l'inclusione nella tramatura del progetto di città di tutti i servizi generali della vita collettiva*, determinati «nell'ambito di valori controllabili e traducibili in espressioni funzionali»<sup>24</sup>.

Non si deve però tacere un punto nevralgico: il fraintendimento esegetico che ha colpito la norma del 1967.

Infatti, dall'art. 41-*quinquies*, comma 9 della legge del '42 (come novellata dalla legge ponte) non si desume affatto un'immagine dei futuri *standards* come una grigia e indistinta *koine* urbanistica, nella quale dimenticare tutte le differenze.

Al contrario, quella norma ricollega espressamente l'emananda decretazione sulla determinazione dei limiti e dei rapporti in esame alla (previa) identificazione di «zone territoriali omogenee»: le quali però – ecco il punto – non erano da intendersi *soltanto* come le parti del territorio *comunale* al cui interno articolare le previsioni di p.r.g., ma anche – e *soprattutto* – come le specificità del territorio *nazionale* da tenere nella massima considerazione al fine di non soffocare in una indifferenziata previsione le peculiarità del nostro Paese<sup>25</sup>.

La dimensione diviene così la misura *antropocentrica*<sup>26</sup> di ogni attività sul territorio, ponendosi come un fermo *a priori* (anzitutto) di valore e (poi) funzionale: non più condizionato, pertanto, a implausibili recuperi di spazi casuali, con localizzazioni ricavate a fatica nell'angusto reticolo della maglia urbana<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> G. SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire della città*, cit., p. 63, il quale osserva giustamente che in tal modo «il quartiere, così definito, assume una precisa linearità, che giustificò la forma lineare degli edifici e contribuì ad aumentare la loro predisposizione figurativa per i volumi *puri*» (*ibidem* – corsivo non originale).

<sup>25</sup> L'originario disegno di legge, infatti, non conteneva l'inciso «per zone territoriali omogenee», che fu aggiunto in seguito alle perplessità sorte in seno alla IX Commissione della Camera in ordine alla ragionevolezza e quindi opportunità di una disciplina uniforme degli *standards* in tutto il territorio nazionale: proprio in vista del raggiungimento di questo obiettivo di differenziazione dei parametri da adottare, il termine per l'emanazione del decreto ministeriale fu elevato a sei mesi, in luogo dei tre inizialmente previsti.

<sup>26</sup> Di un individuo cioè – occorre sottolinearlo per l'esplicita valenza etica di questo assioma egualitario – che è *biopsicologicamente* portatore di necessità e bisogni uguali, in modo affatto indipendente dalle contingenze storiche e socio-economiche: le quali, invece, nella loro imperfetta e casuale realizzazione, potrebbero aver purtroppo negato alla persona umana il soddisfacimento di tali esigenze.

<sup>27</sup> Cfr. P. SICA, *Storia dell'urbanistica*, III (*Il Novecento*), Roma-Bari, 1996, p. 161 ss., sull'idea di città nel Movimento moderno.

Queste, dunque, le premesse teoriche – da un angolo visuale sia urbanistico che giuridico – attraverso cui nel 1967-68 si introducono finalmente nell'ordinamento italiano i meccanismi della pianificazione del territorio mediante *standards*<sup>28</sup>.

Le ordinate generali da cui muove la stagione normativa che abbiamo sin qui ricordato sono quindi riassumibili, volendone tentare una sintesi molto pronunciata, in almeno tre profili.

Anzitutto, un'affermazione del valore della *pianificazione*, che assurge a principio tanto basilare, quanto però ottativo.

Oggetto privilegiato del piano, in secondo luogo, è la *città*: l'insediamento stabile dell'uomo sul territorio. Dell'uomo, ho appena detto: la *visione antropocentrica*, vitruviana direi, è infine evidente nel sistema normativo. Gli interessi incidenti sul territorio non in prospettiva insediativa umana sono sostanzialmente assenti o comunque marginali. Espressione di una cedevolezza che le suaccennate tutele differenziali – sporadiche, scarse e ineffettive – non potranno certo irrobustire.

## 2. Il governo del territorio: ancora «umano, troppo umano»?

Evitare l'acervo fra la vecchia materia «urbanistica» e il nuovo sintagma «governo del territorio». Questo si desume dall'analisi dei lavori preparatori che condussero alla l. cost. 3/'01.

La prima sarebbe divenuta *per silentium* di competenza residuale – dunque esclusiva – delle Regioni. Il secondo sarebbe stato disegnato come di potestà concorrente<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> I quali si caricano anche di una coloritura fortemente polemica all'interno del «dialogo» istituzionale fra il livello pianificatorio centrale e quello locale.

Sotto accusa, esplicita e diretta, è la gestione del territorio da parte delle municipalità: o inadempienti rispetto all'obbligo di dotarsi di uno strumento generale; ovvero – nei rari casi di ottemperanza – mosse troppo spesso da un intento elusivo degli scopi reali del processo di piano, perpetrato sia mediante l'indiscriminato assoggettamento del suolo ad insostenibili (ed inutili) carichi urbanistici, sia attraverso la sistematica marginalizzazione – quantitativa e funzionale – delle aree destinate ai servizi per la residenza.

Secondo C. ODORISIO, *Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale*, cit., p. 7, «la finalità della “legge ponte” fu quella di far compiere al Paese un vero salto di qualità nella gestione urbanistica attraverso una grande promozione dei Prg, ma in un clima di sostanziale sfiducia nei confronti degli Enti locali. [...] È facile quindi comprendere il significato che ebbe allora il Decreto sugli standard e anche i modi della sua formulazione: uno strumento semplice, con delle regole generalizzate che potessero garantire almeno alcuni elementi di base per una corretta redazione degli strumenti urbanistici, nella convinzione che non ci si potesse fidare più di tanto degli Enti locali» (corsivazione non originale).

Un durissimo giudizio nei confronti della politica urbanistica generalmente perseguita dai Comuni in A. BECCHI, *La legge Sullo sui suoli*, in *Meridiana*, 1997, n. 29, p. 107 ss., spec. 121 ss., che ne evidenzia la preferenza per assetti normativi precari come quelli sui piani di ricostruzione, e comunque «per una situazione che consenta di muoversi con discrezionalità», in ossequio ad «uno stile del far politica che privilegia la condizione che tutto sia negoziabile, per facilitare la conservazione del consenso» (p. 123).

<sup>29</sup> La formula «governo del territorio» risulta introdotta per la prima volta alla Camera (in prima deliberazione) nella seduta in Aula del 20 settembre 2000, dove sono messi ai voti due emendamenti: il primo, presentato dalla Commissione, prevede l'introduzione del «governo del territorio» tra le materie di potestà concorrente; con il secondo si propone l'aggiunta al precedente emendamento dell'inciso «*esclusi i profili urbanistici ed edilizi*». La seduta si conclude con la sola approvazione dell'emendamento presentato dalla Commissione, ma dall'analisi dei lavori preparatori si

Com'è noto, la Consulta si distaccherà in modo netto da questa linea interpretativa: la sentenza n. 303/'03 statuirà che «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto».

Il governo del territorio assumerà da quel momento – per diritto giurisprudenziale – il senso ampio di «disciplina avente ad oggetto l'intero territorio»<sup>30</sup>, non più «limitata dal riferimento alla città ed al centro abitato»<sup>31</sup>, ma relativa alla «gestione coordinata del territorio nella sua integralità»<sup>32</sup>: apertura che ha spianato la strada a una visione dell'urbanistica che ne prospetta una dimensione finalmente *sovracomunale*. Ciò si deve proprio alla emersione di una «serie di precetti, tutti estranei ai temi della pianificazione urbanistica, ma tutti parimenti incidenti sulla disciplina del territorio»<sup>33</sup>: gli *interessi differenziati*<sup>34</sup>, diversi da quelli abitualmente coinvolti dalle scelte urbanistiche (ad esempio, quelli concernenti il paesaggio, l'igiene, l'industria, il commercio, *etc.*), la cui gestione e tutela sono di regola demandate ad autorità di settore.

A distanza di oltre quindici anni da quella pronuncia credo sia sempre meno appagante, per la sua insufficienza, risolvere il *novum* della riforma costituzionale in un semplice allargamento dell'oggetto della materia/interesse attribuito alla potestà ripartita: dalla città, cioè, al territorio. Non basta.

---

desume che l'altro emendamento – volto a espungere l'urbanistica (e l'edilizia) dalla potestà concorrente – è respinto non perché si voleva che queste materie rimanessero incorporate nella formula «governo del territorio»; ma perché – all'opposto – si riteneva *superflua* l'aggiunta delle parole sopra citate, *attesa la volontà di trasferire urbanistica ed edilizia alla potestà legislativa generale ed esclusiva delle Regioni*. Anche il Servizio Studi del Senato pubblicherà poi, nel settembre 2001, un volume (*Il «referendum sul federalismo»*) con alcune schede di lettura della riforma costituzionale: a proposito del «governo del territorio», il Servizio afferma che «dal dibattito parlamentare [...] si evince l'intenzione di considerare “edilizia ed urbanistica” materie – si direbbe totalmente – regionali», (pag. 33); ed ancora, occupandosi della competenza residuale delle Regioni, si legge che «gli atti preparatori inducono a ritener(vi) inclus(a) l'urbanistica» (pag. 36).

<sup>30</sup> Così P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, p. 4.

<sup>31</sup> G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico* Milano, 1987, p. 54.

<sup>32</sup> A. ROMANO TASSONE, *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali*, relazione al Convegno di Ravenna del 29-30 settembre 2000 su *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, p. 6.

<sup>33</sup> E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. Ferrari (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato* (Atti del III Convegno nazionale A.I.D.U. di Genova del 19-20 novembre 1999), Milano, 2000, p. 145.

<sup>34</sup> Secondo la celebre definizione di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 386 ss.

Ritengo preferibile una lettura più organica, giocata all'interno dell'intero sistema disegnato dal nuovo art. 117 Cost.

Uno degli aspetti peculiari di questa norma è proprio quello di aver elencato materie cui non sempre corrisponde un settore ben definito: molte indicano un interesse da soddisfare o, ancora, una finalità da raggiungere (ad esempio, ordine pubblico, sicurezza, tutela della salute, etc.).

Ed è quel che può sostenersi a proposito del governo del territorio, considerandolo un'esigenza generale da perseguire: se almeno un sentiero ermeneutico può derivarsi, come abbiamo visto più sopra, dai lavori preparatori, consiste esso in una indicazione negativa, tesa cioè a evitare una sovrapposizione fra governo del territorio e urbanistica, e anche – forse meglio – una considerazione contenutisticamente omogenea delle due «materie».

Potrebbe invece rivelarsi più interessante la scelta di «smaterializzare» il governo del territorio, assunto in un'accezione soprattutto ordinale. Proprio in considerazione della sua natura teleologica esso potrebbe utilmente dialogare con le c.d. materie trasversali, di cui l'art. 117, secondo comma, lett. m) costituisce l'esempio tipico.

In altre parole, il governo del territorio assumerebbe il senso e la portata di un obiettivo fondamentale da perseguire, consistente nella necessità di volgere l'intero sistema della territorialità nella direzione – non più pericolosamente *antropocentrica* – di supporto e, nello stesso tempo, di risultato in relazione ad azioni pubbliche ispirate da una visione finalmente *biocentrica*.

Se intesa in questa prospettiva, allora, la relazione fra i due ambiti può anche esser ricondotta, con formula di sintesi, alla tesi che il governo del territorio ha incorporato l'urbanistica: l'immagine che lo spazio di potestà concorrente previsto nell'art. 117, terzo comma evoca può esser resa con l'espressione di *governance*, che la dottrina ha a più riprese proposto come «tratto unificante» della «organizzazione in sistema dei processi che hanno una incidenza sugli equilibri del territorio [...] ed i cui confini sono *fluidi*, per la compresenza di interessi cangianti e multilivelli, che non si lasciano imprigionare in una griglia rigida di competenze»<sup>35</sup>. Se leggessimo invece la novella riducendola a un mero aggiornamento terminologico, avremmo una stasi, se non addirittura un ripiegamento, rispetto a un percorso di civiltà e di progresso cui non possiamo rinunciare: un esito davvero paradossale, che gli stessi lavori preparatori – almeno in

---

<sup>35</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra Stato, regioni ed enti locali*, relazione al 6° convegno nazionale AIDU, p. 12, cui si devono i passi riportati nel testo (corsivazione originale). L'A. propone il modello della *multilevel governance* proprio in considerazione del «carattere dinamico, aggregativo, aperto, del governo del territorio», che «gli consente di assorbire molto meglio dei tradizionali modelli, gerarchici e per separazione delle competenze, un elemento strutturale essenziale della gestione del territorio: la *ineliminabile compresenza di interessi di tipo e livello diverso*, riferibili a molteplici centri di imputazione, che «insistono» su un medesimo ambito o sistema territoriale» (p. 14 – corsivazione originale).

questo pur degni di qualche considerazione – autorizzano a ritenere affatto estraneo alla tessitura dell'intervento normativo.

Immagino invece un assetto che fondi su una diversa dialettica, strutturata – come dicevo – intorno al dialogo del governo del territorio con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost.: parametri e criteri minimi (nel senso appunto di essenziali) che – attraverso la soggettivazione dei «diritti» riferibili all'intera collettività insediata – possono tranquillamente declinarsi lungo un *climax* che muova da valori come la dignità abitativa, il decoro architettonico, la rivitalizzazione delle zone degradate, la sicurezza, il recupero o l'attribuzione di un'identità dei luoghi, per dirigersi verso mete ultime. Qui il governo del territorio è concetto ormai *trasfigurato*: ha reciso i vincoli che lo circoscrivevano alla dimensione umana e urbana, divenendo ora vero e proprio stemma di una decisiva avventura dello spirito. Inserito pienamente nel modello *prestazionale* dei LEP, quel sintagma sprigiona una forza semantica e vettoriale – alla cui genesi non è ovviamente estranea la “materia” ambientale di cui alla lett. s) del catalogo – che mi appare di rilievo primario.

Se la voce governo del territorio è letta come materia-obiettivo, ne deriva una relazione fra due *nomina* entrambi trasversali, l'uno affidato alla competenza esclusiva dello Stato (quello previsto nella lett. m)), l'altro attribuito alla potestà concorrente (appunto, il governo del territorio).

Ed è qui, in un contesto tradizionalmente sospeso fra civiltà e giuridicità, che può trovare utile impiego la tecnica dei livelli essenziali, la quale offrirebbe un contributo importante come momento di cerniera e coniugazione fra profili di discontinuità e di continuità certamente presenti nella tessitura complessiva della riforma costituzionale.

Anzi, il ruolo che i livelli essenziali possono rivestire nella struttura complessiva dell'ordinamento appare ancora più decisivo, poiché su di essi andrebbero a fondare le esigenze – che in un sistema policentrico sono per definizione nevralgiche, e dunque assai avvertite – di racchiudere in un compendio certo e presidiato l'insieme dei valori dei quali una comunità, in essi riconoscendosi e identificandosi, intende assicurarsi la trascrizione immediata e fedele nella dimensione della giuridicità.

Valori che rispecchiano la consapevolezza e la necessità di un cambio di paradigma (mi scuso per l'espressione oramai lisa). Il tema generale non può essere impostato ancora sul rapporto – dialogico o conflittuale che sia, non importa – fra il governo del territorio e gli altri interessi, più o meno sensibili.

Questa strada si è rivelata infruttuosa. La selezione normativa di interessi pubblici assunti come primaziali – strada battuta per prima dalla l. n. 241/'90 – ha portato col tempo alla formazione di un confuso e sempre più affollato Olimpo, popolato da dei, direbbe Giannini, ognora rissanti. Donde un'*oscurità assiologica* nella quale ogni via di diritto e ogni approdo sono quasi casuali o – peggio – rimessi alla ponderazione soggettiva di opache capacità di pressione sul decisore pubblico.



La visione congiunta dei tre poli di valore evocati dalle norme di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), lett. s) e comma 3 consente invece di identificare con precisione il bene giuridico di base. L'omega stemmatico (ancora non perduto...), per usare una terminologia lachmanniana, è la risultante delle tre linee andamentali, la quale ne costituisce sintesi e compimento. Possiamo definirlo – come ha proposto un contributo recente – «interesse alla tutela dell'integrità ecologica»<sup>36</sup>: *breviter*, interesse ecologico. Minacciato – ci ricorda questa riflessione – da una dequotazione duplice: per *omologazione* alla pleora vocante degli altri interessi che reclamano pur comprensibilmente il medesimo rango (difesa, sicurezza, salute, paesaggio, etc.); per *erosione* rispetto alla traenza imperiosa dell'interesse economico (col connesso ricatto occupazionale).

Su questa pietra angolare dovrebbe essere pensato «un nuovo diritto amministrativo che si candidi ad essere, innanzitutto, custode della perpetuazione della vita alla scala ecologica»<sup>37</sup>.

### 3. Depianificazione e “cultura” del progetto: coalescenze per una veduta biocentrica

Giannini ci diceva che gli urbanisti sono spesso avanti a noi. I giuristi rincorrono e offrono successive ipotesi di inquadramento *sub specie iuris*.

A me pare che anche questi ultimi periodi confermino l'affermazione del Maestro.

Anzi, la divaricazione fra le due visioni scientifiche della regolazione territoriale mi sembra oggi particolarmente accentuata rispetto al passato.

Parto da alcune brevissime constatazioni oggettive.

Il “ponte” della legge del 1967 non ha mai visto l'altra riva (altra amara profezia di Giannini). Né credo la conoscerà. Come la legge del 1942 fu opera di coraggiosi urbanisti osteggiati dal regime (Giuseppe Gorla<sup>38</sup>, anzitutto), così la normazione del 1967-1968 fu assai resistita dal blocco edilizio e comunque – s'è visto – tragicamente bifronte. La pasticciata e timidetta riforma costituzionale del 2001 non s'è spinta oltre un mutamento lessicale, che – s'è pure detto – ha impegnato gli altri due formanti in un gioco esegetico con esiti alfine di piccolo cabotaggio<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione*, in F. PUBUSA – D. MARONGIU, *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Napoli, 2017, p. 149 ss., spec. p. 178 s.

<sup>37</sup> M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente*, cit., p. 179.

<sup>38</sup> Di Giuseppe Gorla si veda il gustoso, ma anche amaro *L'Italia nella Seconda Guerra Mondiale. Diario di un milanese, Ministro del Re nel Governo di Mussolini*, Milano, 1959, dove egli appunta tutti i tentativi di Mussolini di far fallire gli sforzi per l'approvazione della legge urbanistica: incluso l'invio del nostro urbanista a guerreggiare in Albania ...

<sup>39</sup> Pur generosi e di notevole impegno teorico, come quello di P.L. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in *Riv. giur. ed., Quaderno n. 2* (Atti del 16° convegno nazionale dell'Associazione italiana del diritto urbanistico su *Pianificazione e depianificazione*), 2014, p. 157 ss.

Se m'è consentito, aggiungo un dato: più volte audito innanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato durante l'iter di approvazione della riforma c.d. Renzi-Boschi, proposi di indicare nell'art. 117 almeno i principali fra gli «oggetti» di cui la (agognata) legge urbanistica statale avrebbe dovuto occuparsi. Fra questi, anzitutto la tipologia dei piani, poiché ogni Regione ha coniato una pluralità disomogenea di strumenti; insieme con il procedimento di formazione del piano, il regime dei vincoli e gli effetti conformativi sulla proprietà.

In sintesi, la questione urbanistica non è mai stata prioritaria nell'agenda politica nazionale, con l'eccezione forse dei ferventi anni '60, di cui ricordiamo anche l'annessa distruzione delle carriere politiche di chi – come Sullo – troppo aveva osato<sup>40</sup>.

Ma un profilo che il pensiero giuridico ha già evidenziato è la necessità di andare *oltre* il governo del territorio, se inteso nel senso classico di disciplina generale della gestione e della trasformazione degli ambiti (più o meno) antropizzati<sup>41</sup>.

Due sono, allora, le linee oggi da seguire, poiché è lungo il loro progredire che si stanno sviluppando le “avventure” – teoriche e applicative – di regolazione territoriale.

Entrambe assai note, almeno *in apicibus*. Regionalizzazione. Depianificazione.

La prima. Il silenzio assoluto del legislatore statale ha incentivato le esperienze di normazione regionale. Mi limito ovviamente al tema di fondo, cioè all'immagine complessiva che l'«urbanistica regionale» offre. Il disallineamento fra le generazioni di leggi (con Regioni che sono ben più avanzate d'altre) preclude un giudizio d'insieme.

Desidero però sottolineare un aspetto preliminare, restando sempre – di necessità – sul piano dell'analisi degli spazi, e dunque degli oggetti, consentiti alla normazione primaria delle Regioni.

Devo tornare al d.m. n. 1444/'68. Agli standards. Mezzo secolo di applicazione, e di evoluzione delle sensibilità civili nel nostro Paese, ne hanno evidenziato i limiti.

---

<sup>40</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche*, in *Urbanistica informazioni*, 2013, n. 248, p. 5 ss.: «negli anni Sessanta la politica e l'intera società italiana si sono impegnate a fondo sulle scelte urbanistiche del Paese, purtroppo facendo quelle sbagliate; ma da allora, invece di tenere viva la questione e di riproporne le alternative, la politica e l'intera società hanno progressivamente accantonato il tema, che rappresenta oggi uno degli scheletri nell'armadio del nostro Paese. Mentre nel resto dell'Europa il governo del territorio restava all'ordine del giorno con soluzioni più o meno buone, ma che comunque davano una risposta alle richieste della società» (p. 5).

<sup>41</sup> P.L. MANTINI, *op. cit.*, p. 194 s., secondo cui si deve «spingere oltre il nostro orizzonte per affermare che i tempi sono maturi per ripensare la categoria stessa di “governo del territorio” che è divenuta, nel tempo, troppo ampia e affollata di interessi differenziati, pubblici e privati, fino al punto di configurarsi come un “sottogoverno” che insidia, per dimensioni oggettive e soggettive, il governo a competenza generale (*rectius*, i livelli di governo)». Per cui – prosegue Mantini – «è giunto il momento di abbandonare la nozione stessa di “governo del territorio”: di destrutturarla, facendo emergere le materie che la compongono e ritrovando un più appropriato ed efficiente sistema di attribuzioni ad organizzazioni pubbliche e private».

In disparte la monofunzionalità dello *zoning*, il decreto si mostra invecchiato nel suo stesso punto di forza: la visione integrale della *città* e della *persona umana* insediata. Se, per un verso, la premessa *metodologica* di un approccio «integrale e integrato» conserva ancora tutta la sua validità, il tempo ha invece, dall'altro, segnato l'oggetto, il *merito* del decreto.

Riprendo il tema con cui ho iniziato queste riflessioni: affermo che le sue rughe siano soprattutto nell'essere una regolazione *antropocentrica* e *urbanocentrica*.

La frontiera, da quei giorni, si è spostata molto in avanti. Dirò fra poco in quale direzione, almeno a mio avviso.

Prima, però, un'osservazione. Avanguardia normativa e – perché no – dello spirito umano nell'aver recepito la battaglia per il minimo esistenziale, paradossalmente il decreto è via via divenuto una remora per il progresso civile affidato alla cultura delle autonomie e dunque alla trascrizione nel diritto regionale. Costruito con acribia di lessico, così da resistere agli urti corpulenti del blocco edilizio, le sue tante inderogabilità ne hanno causato anche l'invecchiamento progressivo. Un muro per le avanguardie regionali. Che però – è una novità da non passar sotto silenzio – possono sormontarlo in forza del nuovo, ancorché mal coordinato fra rubrica e testo, art. 2-*bis*, comma 1, t.u. n. 380/'01<sup>42</sup>: gli *standards* nazionali divengono cedevoli rispetto alla normazione regionale, anche di rango secondario.

La potestà legislativa regionale è ora completa, piena nel suo potersi dispiegare delineando un sistema territoriale – non solamente urbano – che registri (*con juicio...*) le innovazioni che ci sono proposte dal fronte del pensiero urbanistico.

Cade qui un dato importante.

Per scongiurare il rischio di un «regionalismo dell'abbandono» il livello statale ha nei mesi scorsi posto mano al decreto, studiandone una possibile, profonda modifica.

Ha poco più di due mesi la proposta di un articolato normativo con relazione di accompagnamento (entrambi ancora inediti), redatto da un apposito gruppo di lavoro istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ai nostri fini rileva il taglio generale che se ne desume, di notevole interesse. L'accento batte anzitutto sul carattere concretamente *qualitativo, prestazionale e monitorato* che la dotazione territoriale deve assicurare, «nelle sue molte declinazioni: limitazione del consumo di suolo, incremento e difesa della

---

<sup>42</sup> Inserito dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98. Questo il testo (riporto solo il primo dei tre commi). «Art. 2-*bis*. (*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*) 1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».



*funzionalità ecosistemica delle aree verdi pubbliche e della biodiversità, sicurezza idraulica, geologica e sismica [...]» (così la relazione cit.).*

L'ancoraggio costituzionale è ben individuato: la già ricordata norma sui LEP, che consente di superare eventuali situazioni di stallo sulla via privilegiata dell'intesa. Così come gli obiettivi indicati nella normazione («principi di civiltà urbanistica ed edilizia per gli spazi pubblici») sembrano trascendere la scala urbana: profilo che sembra tanto apprezzabile, quanto ambizioso, trattandosi – *inter alia* – di «minimizzazione dell'utilizzo di suolo, delle impermeabilizzazioni e tendenza all'invarianza idraulica»; «sicurezza geologica, idraulica e sismica»; «sostenibilità energetica ed ambientale». Allo stesso modo, costante è il richiamo alla necessità di assicurare la «funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità anche per la riduzione delle isole di calore», la «connettività ecologica», *etc.*

Se l'articolato vedrà la luce, le Regioni avranno un buon ancoraggio per proseguire nelle loro sperimentazioni. E se – come ormai sembra acquisito anche dal gruppo di lavoro ministeriale – l'urbanistica (*lato sensu* intesa, ormai) è «irreversibilmente regionalizzata», il secondo tema cui accennavo, quello della depianificazione, le vedrà protagoniste.

È difficile fare una previsione di breve-medio periodo sulle impostazioni generali di tecnica regolatoria cui assisteremo.

Mi sembra tuttavia possibile – seguendo il dibattito fra gli urbanisti – individuare i nodi principali.

Si continuerà nella tradizionale – direi invecchiata – dialettica fra piano (comunale) generale e piano tematico/settoriale (alle varie scale), dunque fra interesse urbanistico e interessi differenziati? Oppure si cercherà di integrare *nel* piano l'insieme di questi ultimi interessi? In quest'ultimo caso il rischio è, come noto, duplice: il “sovraccarico” del piano comunale; la difficoltà di gestire a quella scala interessi assai spesso, se non sempre, sovracomunali.

C'è una terza via, che pare oggi la più battuta.

Se per depianificazione s'intende l'abbandono del modello *urbanistico, razional-comprendente e discendente* consegnatoci dalla legge del 1942, è difficile negarne la crisi profonda, acuita dal moltiplicarsi di piani tematici sopraordinati e anch'essi, talvolta, totalizzanti: il piano paesaggistico ne è un esempio classico.

Ma il fenomeno in esame può significare altro, e nascondere – dietro la sua negatività apparente – orizzonti nuovi di progresso.

Parto dal profilo procedurale. Il vecchio modello kelseniano del '42, a cascata, s'è consumato per l'incapacità di gestire la complessità degli interessi sostanziali progressivamente pubblicizzati.

Ma è la sottesa impostazione semplificante e riduzionistica che non ha retto. Concentrato sul profilo edilizio-urbanistico e dunque antropocentrico, quel modello ha ignorato per troppo tempo l'urgere di una visione integrale e biocentrica del territorio, riscoperta adesso anche dalla nostra Consulta nella

recente sentenza 16 luglio 2019, n. 179, secondo cui l'urbanistica «da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.»<sup>43</sup>.

Abbiamo dimenticato – avverte Campos Venuti – che *«intanto quello che chiamiamo urbanistica, investe tutto il governo delle città e del territorio, il paesaggio, l'ambiente, l'ecologia, il risparmio energetico, l'assetto idrogeologico, la gestione antisismica, insomma una parte decisiva della presenza dell'uomo sulla Terra; e francamente che tutto ciò in Italia non interessi ormai quasi a nessuno, è assai grave e preoccupante»*<sup>44</sup>.

Il territorio, insomma, ha una sua dimensione a rete: dall'illusione del «mondo-macchina», docilmente ubbidiente ai comandi dell'uomo che può *estrarne*<sup>45</sup> beni *ad infinitum*, si sta finalmente passando alla dimensione del «mondo-rete»<sup>46</sup>: rete di relazioni materiali inscindibili, funzionali a mantenere stabili i parametri vitali dell'organismo terracqueo.

Forse è questo il modello che sostituirà l'attuale, e di cui già si vedono molti esempi: piani tematici e progetti fra loro interconnessi e *coalescenti*, non privi di una base consensuale (si pensi ai “contratti di paesaggio” o i “contratti di fiume”)<sup>47</sup>, che dialogheranno con strumenti urbanistici leggeri e orientati nel senso della prestazionalità, cioè della c.d. efficienza insediativa.

I nuovi paradigmi urbani, cui qui può farsi solo un cenno, saranno, ad esempio, sostenibilità, resilienza, livello qualitativo delle dotazioni urbane e raggiungimento dell'autosufficienza energetica.

---

<sup>43</sup> La sentenza n. 179/19 si occupa della l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato).

La Corte, pur pervenendo a una pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma della legge, sottolinea positivamente che essa in generale «si distingue per aver definito il suolo come “bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico” (art. 1, comma 2). La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale. Si tratta di una prospettiva che risulta, peraltro, conforme – come correttamente ricorda la difesa della Regione Lombardia – agli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, “Strategia tematica per la protezione del suolo”, e più recentemente dall'approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013).».

<sup>44</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica, polemica disciplinare*, cit., p. 5.

<sup>45</sup> M. CARDUCCI, *Estrattivismo e nemico nell'era fossile del costituzionalismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. spec. maggio 2019, delinea le basi costituzionali della predazione di risorse naturali in funzione di interessi economici.

<sup>46</sup> Cfr. F. CAPRA – U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, 2017, Sansepolcro, p. 37.

<sup>47</sup> Una dettagliata analisi in F. FERRONI – B. ROMANO (a cura di), *Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio*, Penne, 2010.

Gli *standards* di *terza* generazione, verosimilmente sperimentati dapprima in sede regionale, si sostanzieranno nell'identificazione di rapporti non più (o non solo) planovolumetrici, ma basati su indicatori di prestazioni complessive delle reti.

Vi sia o meno la copertura garantita dalla loro qualificabilità in termini di LEP, il carattere prestazionale genererà altrettante situazioni soggettive attive volte a conseguirne l'erogazione.

Una «*nuova età dei diritti*»<sup>48</sup>.

Ne saranno beneficiari solo gli esseri umani? Indulgo, un attimo ancora, al futuribile.

Apro alla considerazione delle altre creature senzienti, le «persone non umane». Anch'esse pienamente partecipi dell'ecosistema, e – almeno per le specie superiori – già titolari di diritti in altri ordinamenti. I quali possono anche non fondarsi sul nobile, ma ottriatto «*noblesse oblige*» di Lombardi Vallauri<sup>49</sup>. Dovrebbe essere invece sufficiente scommettere, egoisticamente, sull'istinto di conservazione della nostra specie<sup>50</sup>: scomparso l'uomo, le questioni di governo del territorio cesserebbero di essere questioni.

---

<sup>48</sup> M. CARTABIA, *La Corte costituzionale nella nuova età dei diritti*, in *Il Mulino*, 2/2013.

<sup>49</sup> S. CASTIGNONE – L. LOMBARDI VALLAURI, *Introduzione* a S. CASTIGNONE – L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, Milano, 2012, p. LI: «Nella misura in cui l'uomo si distanzia, per intelletto e cultura, dalle altre specie senzienti, in quella precisa misura si accrescono la sua responsabilità e i suoi doveri. *Noblesse oblige* e non *noblesse exempte*».

<sup>50</sup> L. CAFFO, *Urbanistica, filosofia e pseudo-problemi ambientali*, in *Urbanistica informazioni*, 2016, p. 47 ss.: «La questione ambientale è uno pseudo-problema perché in realtà, anche nelle forme più radicali di ecologie, è sempre della questione umana che stiamo discutendo. L'idea che la nostra preoccupazione derivi anche dalla possibile diminuzione della biodiversità è falsa, se non in relazione al fatto quasi banale secondo cui una consistente perdita di biodiversità significa anche perdita della nostra stessa vita».