

## **Introduzione**

La pianificazione urbanistica ha progressivamente assunto negli ultimi anni un'importanza sempre maggiore, coerentemente con l'aumentare degli interessi e delle competenze sul tema.

In passato, infatti, tale materia era considerata espressione della sovranità statale: nel corso degli anni, tuttavia, la valorizzazione del principio di sussidiarietà e la necessità di assecondare le esigenze concrete di ogni singolo territorio hanno reso indispensabile responsabilizzare le singole istituzioni locali.

Obiettivo dell'indagine è quello di dare conto dell'evoluzione, nel tempo, della pianificazione urbanistica. Il primo capitolo affronta l'evoluzione normativa in materia, prestando particolare attenzione al passaggio dall'urbanistica al governo del territorio, ad indicare il salto di qualità della materia.

Il secondo capitolo esamina la legge della Regione Campania n. 16/2004, presentandone le più importanti caratteristiche. Il

terzo ed ultimo capitolo, infine, si occupa del contenuto del piano regolatore, con particolare riguardo ai concetti di localizzazione, zonizzazione e *standards* urbanistici generali.

## **Capitolo I**

**L'evoluzione storica e normativa della pianificazione urbanistica: il ruolo degli enti locali nel governo del territorio. Profili critici**

**Sommario: 1. Le nozioni di "pianificazione" e "territorio"; 2. Evoluzione storico-normativa della pianificazione urbanistica: la legge n. 1150/1942; 3. La riforma del Titolo V della Costituzione e la svolta federalista; 4. La pianificazione urbanistica nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione; 5. Il piano urbanistico comunale nella nuova pianificazione a cascata: profili critici ed esigenze di codecisione; 6. Dall'urbanistica al governo del territorio: tra evoluzione giurisprudenziale e normativa**

## 1. Le nozioni di "pianificazione" e "territorio"

La pianificazione attinente al territorio rappresenta, nell'ordinamento giuridico italiano, così come invero in molti altri ordinamenti giuridici europei, un esempio tra i più rilevanti di pianificazione pubblica del settore. Nello Stato liberale ottocentesco, ad esempio, la pianificazione dei poteri pubblici acquisisce dimensione giuridica come pianificazione avente ad oggetto proprio il territorio<sup>1</sup>.

Si è osservato che «la pianificazione, quando applicata alla regolamentazione del territorio, riveste una posizione distinta rispetto agli altri strumenti che concorrono alla disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo, i quali sono privi delle

---

<sup>1</sup> Cfr., sul punto, M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss. L'A. osserva che «il termine "pianificazione", giusta una vicenda semantica comune ai vocaboli del tipo, indica tanto l'attività rivolta a comporre piani, quanto il risultato di tale attività (per esempio non essere compreso nella pianificazione, l'essere conforme alla pianificazione, ecc.); nell'esperienza contemporanea le specie più vistose di pianificazione essendo quella territoriale e quella dell'economia, sovente per antonomasia col termine pianificazione ci si riferisce or all'una or all'altra delle due. Siccome, inoltre, la pianificazione territoriale è locuzione che si introduce nello scorso secolo, e quella di pianificazione economica in questo, è diffusa l'opinione che la pianificazione sia un'attività recente per i pubblici poteri, ed in ciò talvolta autori, anche seri, hanno voluto scorgere innovazioni profonde, tali da modificare lo stesso modo di essere di pubblici poteri». Cfr. anche A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1964, p. 93 ss.

accennate caratteristiche: ad esempio il divieto (o vincolo) assoluto o relativo di utilizzazione del territorio, i limiti (o parametri) di densità edilizia, di altezza, di distanza ecc. da osservarsi in sede di ulteriore pianificazione (*standards* cosiddetti speciali) oppure immediatamente vincolanti in assenza di strumenti pianificatori (*standards* cosiddetti generali) e i progetti delle singole opere pubbliche»<sup>2</sup>.

La pianificazione ruota anzitutto intorno al territorio, che è stato definito «un sistema costituito da un insieme di attori e di risorse, sede di attività e di relazioni, e guidato dal sub-sistema costituito dal “sistema di governo”»<sup>3</sup>. Sulla definizione di territorio non vi è comunque univocità: Dematteis ha sostenuto che «la terra diventa territorio quando è tramite di comunicazioni, quanto è mezzo e oggetto di lavoro, di produzioni, di scambi, di cooperazione»<sup>4</sup>. Pollice, invece, ha osservato che «il territorio può essere inteso come quella

---

<sup>2</sup> G. Sciullo, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVIII, Aggiornamento a cura di F. Pavoni, 2011, p. 229.

<sup>3</sup> M.G. Caroli, *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*, Milano, 2006, p. 19.

<sup>4</sup> G. Dematteis, *Le metafore della terra. La geografia umana tra mito e scienza*, Milano, 1985, p. 75.

porzione dello spazio geografico in cui una determinata comunità si riconosce e a cui si relaziona nel suo agire individuale e collettivo»<sup>5</sup>.

Vallega, infine, nei suoi studi su Regione e territorio, ha definito la Regione «un tratto di territorio definito dall'ambiente fisico, il quale, a sua volta, si riflette sulla copertura umana, sulle forme di utilizzazione delle risorse e sulle attività»<sup>6</sup>. Ne deriva, dunque, che non è sufficiente identificare un'unità fisica per delineare automaticamente anche un territorio con una propria fisionomia dal punto di vista dell'occupazione umana.

Il territorio «è caratterizzato da una dimensione spaziale, più o meno chiaramente identificabile, che determina alcune delle sue caratteristiche; e da una dimensione temporale, in quanto le sue componenti basilari (attori, risorse, attività, relazioni) mutano nel tempo e si manifestano in modo dinamico»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> F. Pollice, *Territori del turismo. Una lettura geografica delle politiche del turismo*, Milano, 2004, p. 106.

<sup>6</sup> A. Vallega, *Regione e territorio*, Milano, 1976, p. 31.

<sup>7</sup> C.M. Golinelli, *Il territorio sistema vitale*, Torino, 2002, p. 14.

Il territorio, tuttavia, non può essere considerato esclusivamente come il luogo fisico e spaziale in cui si collocano le strutture urbane, ma deve essere analizzato in una prospettiva diversa<sup>8</sup>.

Il territorio, infatti, è da intendersi come un sistema integrato di beni materiali ed immateriali: i beni materiali sono i beni fisici messi a disposizione della collettività, mentre quelli immateriali sono normalmente di pertinenza di tutti.

Chiarito cosa si intende per territorio, è opportuno riprendere la nozione di pianificazione. Essa si traduce in atti di diversa matrice giuridica, finalizzati a garantire uno sviluppo equilibrato ed armonico del territorio. Di solito la dottrina<sup>9</sup> suole distinguere tra pianificazione di direttive, operativa e di attuazione.

La pianificazione di direttive concerne i piani di area vasta, aventi ad oggetto direttive di carattere generale per

---

<sup>8</sup> Sulla nozione di territorio, nella copiosa produzione scientifica, si v. F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012; G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio: tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, Milano, 2009.

<sup>9</sup> Cfr. N. Assini, P. Mantini, *Problemi e tendenze del diritto urbanistico*, in N. Assini (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, p. 31 ss.

l'organizzazione del territorio nei confronti delle autorità pubbliche; la seconda, invece, comprende i piani finalizzati all'attuazione delle direttive a livello comunale, con efficacia anche nei confronti dei soggetti privati; la terza, infine, è caratterizzata da piani diretti a fissare, per zone infracomunali, prescrizioni più precise e dettagliate.

Nel corso degli anni, come si vedrà, l'attività di pianificazione ha avuto una grande espansione, finendo spesso con l'essere confusa o comunque sovrapposta con quella di programmazione. Quest'ultima, tuttavia, si concretizza in atti di carattere generale e tendenzialmente programmatici, sovente privi di carattere prescrittivo e vincolante<sup>10</sup>.

## **2. Evoluzione storico-normativa della pianificazione urbanistica: la legge n. 1150/1942**

Soffermandoci, in particolare, sulla dimensione giuridica della nozione di territorio, questo è stato per anni considerato

---

<sup>10</sup> Cfr., anche in una prospettiva comparata, P. Perulli, *Piano strategici. Governare le città europee*, Milano, 2004, p. 10 ss.

elemento costitutivo e, allo stesso tempo, anche limite, all'esercizio dei poteri da parte dello Stato repubblicano. Non è un caso, in proposito, se la legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante "Legge urbanistica", attribuiva poteri molto penetranti ed invasivi al Ministro dei lavori pubblici<sup>11</sup>.

Il territorio, dunque, era inizialmente oggetto di un centralismo istituzionale e decisionale, in quanto le competenze erano decisamente spostate verso il governo centrale. A più di cinquant'anni dalla sua emanazione, la legge n. 1150/1942 rappresenta un punto di riferimento ineliminabile per qualunque discussione sulla pianificazione urbanistica del territorio.

Ancora oggi, nonostante le molteplici modificazioni che ha subito, lo scheletro della legge rappresenta, per l'interprete, il punto di partenza di qualunque analisi in merito alla pianificazione ed alla gestione del territorio.

---

<sup>11</sup> Sulla legge n. 1150/1942 si v., tra gli altri, S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari a una riflessione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1993, p. 181 ss.; P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, p. 1 ss.; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, Milano, 2004, p. 1 ss.

La pianificazione, nell'impostazione originaria della legge n. 1150/1942, si articola su tre livelli: sovracomunale, comunale e subcomunale. A seconda del livello considerato, poi, si snodano diverse relazioni di sovra e sotto-ordinazione.

Per quanto concerne, poi, i soggetti pubblici chiamati ad esercitare le loro funzioni in materia di pianificazione, all'autorità statale spettano la compilazione e l'emanazione del piano territoriale di coordinamento, oltre che l'approvazione del piano regolatore generale, del piano particolareggiato e del programma di fabbricazione.

All'autorità comunale, invece, spetta la formazione di questi ultimi piani, formulazione da intendersi come vera e propria determinazione del contenuto prescrittivo e non come mera proposta<sup>12</sup>.

La pianificazione del territorio, dunque, era stata delineata dalla legge n. 1150/1942 in termini di gestione integrata a tutti gli effetti, richiedendo la collaborazione dei diversi livelli di governo. Si è osservato, in proposito, che «nel sistema della

---

<sup>12</sup> Cfr. M.A. Sandulli, *Appunti per uno studio dei piani regolatori*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 1958, p. 131 ss.

legge gli interessi di dimensione nazionale (o comunque sovralocale) riflettentisi sulla disciplina del territorio, oltre che esprimersi nel piano territoriale di coordinamento ed essere coordinati con quelli comunali in sede di approvazione dei piani regolatori e del programma di fabbricazione, possono manifestarsi anche al di fuori (e successivamente) rispetto ai moduli pianificatori, dal momento che sono fatte salve le competenze ministeriali "riguardo ai piani regolatori comunali e ai regolamenti edilizi", e cioè quelle sulle quali l'emanazione dei piani locali è in grado di interferire».<sup>13</sup>

La pianifica urbanistica delineata dalla legge n. 1150/1942 rappresenta, come detto, ancora oggi il punto di riferimento in materia. Le diverse leggi regionali, infatti, si sono mosse all'interno del perimetro delineato dal legislatore, sviluppandone, nel dettaglio, i principi più importanti<sup>14</sup>.

L'obiettivo di tale legislazione è quello di garantire uno sviluppo armonico del territorio preservando tuttavia la

---

<sup>13</sup> G. Sciuillo, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit., p. 291.

<sup>14</sup> Cfr. P. Ceccarelli, *Potere e piani urbanistici : ideologia e tecnica dell'organizzazione razionale del territorio*, Milano, 1980, p. 28 ss.

specificità dei singoli territori. Il legislatore, dunque, ha delineato un modello flessibile, e non rigido. In tale contesto si inserisce, appunto, la legislazione regionale, che dovrebbe veicolare i principi delineati dal legislatore in un contesto locale, valorizzando e salvaguardando le specificità della comunità locale<sup>15</sup>.

Il quadro delineato dal legislatore del 1942 ha subito nel corso degli anni una serie di evoluzioni significative, sia sotto il profilo normativo che della prassi. In particolare, la situazione è cambiata soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che è centrale per il proseguo dell'indagine.

### **3. La riforma del Titolo V della Costituzione e la svolta federalista**

Non è pensabile comprendere cosa rappresenta, oggi, il piano urbanistico comunale, senza collocarlo storicamente nell'ambito delle riforme che hanno progressivamente

---

<sup>15</sup> Cfr. N. Centofanti, *Il piano regolatore nella legislazione regionale*, Milano, 2010, p. 381 ss.

attribuito agli enti locali un ruolo sempre più importante, in attuazione del principio di sussidiarietà.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato l'art. 114 della Costituzione stabilendo, testualmente, ai commi 1 e 2 che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»<sup>16</sup>.

Si tratta di una riforma dall'impatto straordinario, perché ha modificato totalmente la *governance* a livello locale, che ora va ricercata, in ossequio al principio di sussidiarietà, nelle istituzioni più vicine, nel senso letterale del termine, alle esigenze della comunità cittadina.

Non sono mancate le critiche da parte della dottrina, che ha evidenziato come tale riforma avesse contenuto meramente programmatico, in quanto incapace di produrre un effettivo

---

<sup>16</sup> Sugli effetti della riforma si v. T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 1 ss.

cambiamento per la totale mancanza di strumenti applicativi idonei<sup>17</sup>.

Si è sottolineato infatti che, come la precedente normativa, anche tale disposizione presenti delle lacune non indifferenti, specialmente in relazione al procedimento di costituzione delle città metropolitane, ai loro elementi costitutivi ed alla loro struttura ed organizzazione interna. Tale silenzio evidenzia la volontà di affidare al legislatore ordinario il compito di plasmare le città metropolitane al fine di renderle concrete e non mere figure fantasma, come era accaduto fino a quel momento.

La riforma del titolo V della Costituzione ha posto le basi per l'attuazione del decentramento urbanistico: essa, infatti, ha fondato le basi del cambiamento, modificando i principi costituzionali che regolavano i rapporti tra lo Stato e gli Enti

---

<sup>17</sup> Si v., ad es., F. Pizzetti, *Istituzione delle città metropolitane, appunto per il gruppo di lavoro su "L'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità"*, Convegno ASTRID 22 novembre 2012, che definisce la previsione un vero e proprio «promemoria normativo».

locali, attraverso un vero e proprio ribaltamento delle competenze, a favore di questi ultimi<sup>18</sup>.

L'art. 118 Cost. introduce il principio di sussidiarietà stabilendo che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

La sussidiarietà può trovare piena applicazione solo se accompagnata dai principi di adeguatezza e differenziazione. Questa commistione rappresenta l'unico modo per rendere la sussidiarietà reale ed effettiva<sup>19</sup>. La sussidiarietà passa poi in

---

<sup>18</sup> Cfr. S. Bellomia, *Diritto privato regionale, perequazione urbanistica e nuovi strumenti di governo del territorio*. Relazione al Convegno "Il diritto privato regionale alla luce del dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli Studi del Molise, ottobre 2006 (testo rielaborato), in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2008, p. 71 ss.

<sup>19</sup> Cfr. S. Bellomia, *Diritto privato regionale, perequazione urbanistica e nuovi strumenti di governo del territorio*. Relazione al Convegno "Il diritto privato regionale alla luce del dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli Studi del Molise, ottobre 2006 (testo rielaborato), cit., p. 74 ss.

concreto attraverso la precisa indicazione delle funzioni di ciascun ente, senza le quali l'ente non può considerarsi tale. Se è vero infatti che ogni ente ha pari dignità costituzionale, è altrettanto vero che ciò non significa vera e propria uguaglianza, anzi, ma piuttosto che ogni ente locale non è gerarchicamente subordinato agli altri ma dotato di una propria autonomia.

A tal fine è opportuno evitare sovrapposizioni e ripetizione di competenze. Non è pensabile però che la concreta individuazione delle funzioni da attribuire ad ogni singolo ente sia sufficiente se non è accompagnata da un ripensamento e da un ammodernamento della struttura amministrativa e burocratica senza le quali nessuna funzione può essere esercitata in maniera ottimale.

Il sistema delle autonomie locali, così come è stato disegnato dalla riforma costituzionale, per funzionare al meglio necessita

di una precisa definizione delle responsabilità di tutti i soggetti costituzionali coinvolti<sup>20</sup>.

I controlli, certamente, non potranno più essere così invasivi come in passato, attraverso i quali lo Stato in alcuni casi si sostituiva direttamente agli enti locali, ma devono tendere verso valutazioni di qualità e di risultato, oltre che di estrema chiarezza e pubblicità.

La riforma del titolo V della Costituzione ha posto anzitutto le basi per il federalismo fiscale, il quale si pone alle fondamenta del federalismo demaniale e del decentramento urbanistico.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", ha rappresentato una tappa decisiva per l'ordinamento costituzionale italiano. Si tratta di una riforma finalizzata a valorizzare il principio di responsabilità, puntando

---

<sup>20</sup> Cfr. V. Italia, *Le autonomie locali nel titolo V della Costituzione. Posizione e contenuto dello statuto nel sistema delle fonti statali*. Relazione al seminario di studio organizzato dalla Provincia di Brescia sul tema: "Provincia e pianificazione territoriale: esperienze a confronto", Brescia, 27-28 ottobre 2005, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5, 2006, p. 483 ss.

sulla trasparenza delle decisioni di spesa e sul profilo dell'imputabilità<sup>21</sup>.

In tale legge sono contenute disposizioni nella quale sono contenute disposizioni «volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di

---

<sup>21</sup> Come è stato osservato da L. Antonini, *Una riforma che segna una svolta storica*, in Id. (a cura di), *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge fiscale sul federalismo*, Milano, 2009, p. 81, secondo cui «la riforma in esame ha impedito di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità. In effetti, la riforma appena approvata dal Parlamento italiano è destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori».

un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale»<sup>22</sup>.

Si è evidenziato, in proposito, che «a memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema. È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni Settanta del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è

---

<sup>22</sup> Sul punto si v. V. Italia, *Le autonomie locali nel titolo V della Costituzione. Posizione e contenuto dello statuto nel sistema delle fonti statali*. Relazione al seminario di studio organizzato dalla Provincia di Brescia sul tema: "*Provincia e pianificazione territoriale: esperienze a confronto*", Brescia, 27-28 ottobre 2005, cit., p. 485 ss.

dipeso da una lettura monca e del tutto parziale della Costituzione»<sup>23</sup>.

La legge delega sul federalismo fiscale, dunque, ha segnato una tappa fondamentale nella vita istituzionale e politica del Paese. In realtà la riforma si è innestata in un contesto piuttosto anomalo sul piano strutturale: il federalismo, infatti, era stato avviato solo a metà, ossia sul piano delle funzioni amministrative, con la legge Bassanini, e di quelle legislative, con la riforma costituzionale del titolo V di cui si è detto in precedenza.

Si era pertanto realizzata una forte dissociazione tra la responsabilità di imposizione fiscale e quella di spesa. In tal modo, se da un lato è venuto meno il centralismo statale, non si era creato un vero e proprio federalismo. Ciò ha comunque contribuito a porre le basi per il federalismo demaniale, passo indispensabile per l'ambito urbanistico.

---

<sup>23</sup> M. Bertolissi, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato. Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*, Novembre 2008.