

Emanuele Boscolo

**UN CATALOGO DI PRINCIPI
(OPERANTI) PER L'URBANISTICA
CONTEMPORANEA**

Estratto

RASSEGNE - NOTE - DIBATTITI

UN CATALOGO DI PRINCIPI (OPERANTI) PER L'URBANISTICA CONTEMPORANEA (*)

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del diritto urbanistico in carenza di principi (statali). — 2. La natura e la funzione dei principi deducibili dal sistema. — 3. Il retaggio della legge urbanistica (e la risignificazione dei principi di pianificazione del giusto procedimento). — 4. Oggetti e principi. — 4.a. Sostenibilità e resilienza. — 4.b. Qualità paesaggistica. — 4.c. Efficienza insediativa. — 4.d. Inclusività e giustizia territoriale. — 5. Principi orientatori dell'attività di pianificazione. — 5.a. Perequazione e compensazione. — 5.b. Partecipazione. — 5.c. Integrabilità e incrementalità.— 5.d. Negoziabilità. — 6. *Segue*.— 6.a. Primato della dimensione conoscitiva.— 6.b. Interattività e adattività. — 6.c. Transcalarità. — 6.d. Concertazione. — 6.e. Ridistribuzione territoriale. — 6.f. Sindacabilità. — 7. Conclusioni.

1. *L'evoluzione del diritto urbanistico in carenza di principi (statali).*

Nella materia a legislazione concorrente del governo del territorio lo Stato mantiene un quasi ostentato disinteresse rispetto alla formulazione di un catalogo di principi adeguato all'agenda dei problemi e dei temi emergenti (1). Va tuttavia sottolineato che il diritto urbanistico non versa affatto in una fase debole e si presenta invece nel pieno di una stagione generativa (definibile non *post*- ma piuttosto *iper*-moderna (2)), in cui si stanno consolidando principi innovativi destinati a mutare l'idea consolidata della funzione pianificatoria (3).

Il dato da sottolineare è dunque rappresentato dalla (straordinaria e nient'af-

(*) Il presente lavoro è destinato, in altra versione, agli *Scritti in onore di Paolo Urbani*.

(1) In termini estremamente chiari, F. PATRONI GRIFFI, *Introduzione al LXV Congresso di studi di scienza dell'amministrazione*, in *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Atti del LXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2020, 17: "Va lamentata la carenza, allo stato, di una disciplina statale di principio che sarebbe invece importante adottare in un settore di grande interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese e soprattutto per porre un freno alla proliferazione dei modelli di urbanistica regionali differenziati. L'assenza, infatti, di chiari principi fondamentali autorizza l'adozione di leggi diverse da regione a regione. L'esigenza di uniformità, garantita dai principi fondamentali, non è assicurata".

(2) F. ASCHER, *I nuovi principi dell'urbanistica*, Napoli, 2005.

(3) Lemma utilizzabile preferenzialmente in questa occasione rispetto al sintagma governo del territorio che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, rinvia a una materia il cui perimetro ricomprende anche l'edilizia e altri profili che nella presente analisi

fatto scontata) capacità di adattamento del sistema: la legislazione urbanistica ha seguito un percorso di rinnovamento sganciato dal fattore di rigidità rappresentato dall'immanenza della legge urbanistica e dall'affievolirsi del ruolo di riferimento a essa riconoscibile. Un tale processo è stato possibile principalmente in ragione della vivacità della produzione legislativa regionale, la quale — pur con progetti normativi diversi nelle varie realtà (basti avere riguardo alle differenze che intercorrono tra le recenti leggi urbanistiche delle Marche e dell'Abruzzo: *infra*) — ha saputo andare oltre il mero adattamento al paradigma dettato dalla legge del '42 ed è riuscita a mantenere un rapporto osmotico con il formante giurisprudenziale e, soprattutto, con le punte più avanzate del dibattito urbanistico.

La stagione del presente è segnata in profondità dalle transizioni in atto (4). La condizione delle città nella morsa degli effetti del cambiamento climatico, la vulnerabilità dei territori alle sollecitazioni di eventi meteorici sempre più intensi, le fratture territoriali e sociali fattesi ancora più profonde costituiscono solo alcune delle emergenze di fronte alle quali il governo del territorio è chiamato a fornire una risposta che presuppone un aggiornamento tanto urgente quanto radicale dei propri valori, dei principi che ne tracciano innovativamente la dorsale e dei correlativi strumenti di intervento.

Partendo dalle sfide della contemporaneità (crisi ambientale, climatica, ricerca di qualità insediativa, lotta alle disuguaglianze territoriali, etc.) ma anche dalle opportunità che offre la transizione digitale (5), si possono rintracciare almeno quattro piani, distinti ma concatenati in termini strettamente consequenziali, sui quali si stanno concentrando le spinte più innovative.

a. La determinante del primo si rinviene nel riconoscimento della pluralità e differenziazione degli oggetti territoriali su cui incidono le transizioni in atto. Si va cioè oltre una concezione implicitamente omologante del 'territorio' e si colgono le specificità sostantive del suolo, dei paesaggi nonché le forme profondamente differenziate dei tessuti urbani (dai quadranti metropolitani più attrattivi, al periurbano informale sino ai borghi interni e ai repertori di territori in crisi). La capacità di cogliere i caratteri delle diverse situazioni territoriali prelude a una riarticolazione delle finalità e degli approcci regolatori e assegna all'urbanistica innanzitutto il compito di disciplinare le forme di tutela e di uso consapevole di beni comuni come il suolo, i paesaggi e i tessuti urbani (6) onde garantire il flusso

possono rimanere sullo sfondo. Naturalmente, una ipotetica legge statale sul governo del territorio dovrebbe esprimere dei principi fondamentali riferibili anche a tali settori.

(4) Sul punto, con estrema chiarezza e in termini riassuntivi del dibattito in corso, A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in *Enc. dir., I Tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1260. Si vedano inoltre i contributi in *Transizione ecologica innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation UE. Atti del LXVI Convegno Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 2023, e la puntuale riflessione di G. SEVERINI, *La transizione come ordinamento giuridico*, in *Giustiziainsieme.it*, 2023.

(5) B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enc. del diritto - I Tematici*, Milano, 2022, 75; M. DE MICHELIS, *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, in *Federalismi.it*, 2022, 220; ID., *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Napoli, 2023.

(6) Sulla natura di beni comuni del suolo agro-naturale, dei paesaggi e della città e, più in generale, dei tessuti urbani nonché sulle caratteristiche specifiche di ciascuno di tali oggetti non mi soffermo in questa occasione; sia consentito il rinvio a uno scritto recente: E. BOSCOLO,

di utilità essenziali quali i servizi ecosistemici, il senso identitario ritraibile alla percezione dei paesaggi e l'urbanità quale condizione (ambientale, insediativa, sociale) da perseguire nei contesti insediativi (7).

b. Il secondo — su cui si focalizza il presente contributo — è rappresentato dal consolidamento di una serie di principi orientatori, taluni discendenti direttamente dal riconoscimento della natura e dei funzionamenti delle matrici e degli oggetti su cui incide il governo del territorio, altri mutuati dalla disciplina ambientale e altri ancora recepiti 'per scorrimento verso l'alto' dalle prassi pianificatorie più aggiornate, spesso a loro volta prodotto di un sincretismo sottotraccia tra modelli delineati dalla legislazione regionale e della circolazione orizzontale di figure e dispositivi sperimentati nelle pratiche più avanzate della pianificazione.

c. Il terzo è rappresentato dalla scomposizione dell'originaria funzione previsionale di una razionalità all'insediamento e dalla conseguente pluralizzazione che consente di identificare in maniera distinta le funzioni conoscitiva (alla quale va riconosciuta una centralità un tempo impensabile), di tutela-custodiale dei sistemi ambientali, di innalzamento della qualità e urbanità nei contesti urbani e di recupero delle condizioni di degrado; funzioni che vanno quindi oltre la tradizionale esigenza di imprimere un ordine e un disegno all'espansione urbana.

d. Il quarto corollario (quello dai tratti più immediatamente percepibili, tanto da essere sovente confuso con il processo di rinnovamento più profondo in atto) è costituito dall'emersione di tecniche e strumenti che rinnovano dalla base le figure e le procedure dell'urbanistica ancora modellata sul retaggio della legge urbanistica, a partire innanzitutto dal piano comunale, destinato a mantenere centralità nel sistema e proprio per questo figura su cui maggiormente si appuntano i ripensamenti.

In altre parole, dai caratteri sostantivi degli oggetti ai principi e — proseguendo — dai principi alle funzioni e, passando al piano applicativo, sino all'approdo delle tecniche.

Guardando all'evoluzione della normativa urbanistica, l'osservazione complessiva dei processi in atto mostra come l'incapacità di riformare il testo-base del '42 non abbia impedito sviluppi e innovazioni. Anzi — per un paradosso — le regioni, ma ancor più gli attori della pianificazione e dunque le città, vere protagoniste di questa nuova stagione, hanno potuto muoversi in direzioni diverse proprio in ragione della mancanza di vincoli di stretta aderenza a un rigido schema legislativo unificante. Si possono ricordare in proposito, per l'organicità e il valore emblematico che hanno immediatamente assunto, le leggi regionali della quarta generazione e tra esse la legge dell'Emilia-Romagna (l.r. 21 dicembre 2017 n. 24) e quella della Toscana (l.r. novembre 2014 n. 65), seguite dall'organica legge della Regione Sicilia (l.r. 13 agosto 2020 n. 19) e dalle recentissime leggi delle Marche (l.r. 30 novembre 2023 n. 19) e dell'Abruzzo (l.r. 20 dicembre 2023 n. 58). Risalta dunque l'innegabile (e per taluni versi inattesa) capacità di autorigenerazione di una disciplina che ha saputo aggiornare *ab intro* innanzitutto il proprio orizzonte

Oggetti, funzioni e tecniche dell'urbanistica contemporanea, in *Scritti in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2023, 175 e in *Riv. giur. urb.*, 2023, 1.

(7) C. RATTI, *Urbanità. Un viaggio in quattordici città per scoprire l'urbanistica*, Torino, 2022.

assiologico, operazione che ha determinato una non scontata curvatura in senso ambientale (sfociata nella tutela dei suoli agro-naturali in dimensione areale e nell'assunzione quale ambito di intervento diretto anche dell'ambiente urbano) e la formulazione di un progetto teso all'innalzamento della qualità dei paesaggi 'feriali' (ossia dei paesaggi non oggetto della funzione di tutela) e dei contesti urbani, con il risultato di rendere porosa la linea distintiva tanto con il diritto ambientale quanto con la disciplina del paesaggio. Fatti questi indubbiamente rilevanti, anche ove si vogliono esplorare i confini, nient'affatto dati, delle materie tracciate dall'art. 117 Cost.

Il passato e il presente, la legge urbanistica e le leggi regionali coesistono. L'impianto normativo della legge urbanistica resiste, seppur solo alla stregua di un riferimento sfocato. Una persistenza che si deve, in ultima istanza, all'incapacità del Parlamento di riformare la legge, non certo al mantenimento di una reale adeguatezza delle norme che ne costituiscono la dorsale; più che un sistema di precetti, da quel testo si deduce una sorta di fondo valoriale. Le eredità più rilevanti della legge — come è stato puntualmente ricordato (8) — si identificano nel principio di integralità del piano (esteso all'intero territorio) e nel principio secondo cui il procedimento di pianificazione costituisce il luogo in cui si operano bilanciamenti tra interessi e istanze sovente contrapposti (9). È tuttavia ormai manifesta l'impossibilità di ritrarre da norme pensate in una stagione troppo lontana ulteriori principi innovativi, adeguati alle istanze del tempo presente (10) e alla 'mutazione' in atto (11). È innegabilmente in crisi (profonda e irreversibile) innanzitutto l'idea stessa di piano totalizzante, predittivo e prescrittivo che costituisce il nucleo centrale dalla legge (e quello che maggiormente riflette la derivazione dal paradigma razionalista). Le sfide attuali pongono questioni per affrontare le quali è indispensabile — come detto — la definizione di un innovativo ventaglio di principi (sostenibilità, resilienza, inclusività, etc.), di figure (un nuovo modello di piano flessibile, negoziabile, iterativo, diverso nei contenuti e, prima ancora, nelle finalità) e di correlate tecniche (tese a stimolare la partecipazione, a perseguire la neutralità carbonica, a correlare mobilità e trasformazioni, etc.).

Il riscontro di una tale 'vitalità' di marca regionale non deve certo indurre a rinunciare a percorrere con rinnovata convinzione la via di una nuova legge urbanistica statale. Su questo versante si segnalano le proposte organiche dell'i.n.u. (12) e quelle avanzate da un gruppo di lavoro (13) insediato nella scorsa

(8) A. BARTOLINI, "Legacy": il lascito della legge urbanistica, in *Scritti in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2023, 63; S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi di governo del territorio*, in ID., *La regolazione del mercato territorio. Per un diritto urbanistico effettivo*, Torino, 2023, 33.

(9) P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per il giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Scritti in onore di Filippo Salvia*, cit., 453; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005.

(10) A. BARTOLINI, *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di una sua resurrezione*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 622; P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, ivi, 2021, 489.

(11) P. GABELLINI, *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Roma, 2019, 12.

(12) Si veda la avanzata 'Proposta di articolato per una Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione', presentata dall'i.n.u. ad

legislatura dal Ministro Giovannini. Il riferimento va naturalmente a una legge di soli principi, in coerenza con il testo costituzionale. Poiché tuttavia non ci si può accontentare di una riflessione *de jure condendo*, occorre porsi sul margine per osservare come un nuovo ordine di valori e una nuova serie di principi (pur dai confini non sempre nitidamente tracciati) siano già oggi non solo riconoscibili ma anche pienamente operanti e costituiscano un riferimento ineludibile per chiunque guardi all'urbanistica nelle sue espressioni più aggiornate. Allo stesso modo, anche un legislatore che voglia accingersi a un rinnovamento della legge-quadro statale non potrà che partire proprio da una sistematica ricognizione di tali principi e dei corollari di essi che incidono direttamente sulla pratica pianificatoria. L'impressione è dunque nel senso che in un futuro — auspicabilmente non lontano — si possa profilare una codificazione di principi anche per sussunzione rispetto a una disciplina che nel frattempo ha ridefinito il proprio orizzonte assiologico, il proprio oggetto e la propria latitudine e ha cercato di ricomporre la rispettiva dorsale attorno ad un nucleo di principi la cui capacità di tenuta e di orientamento si è rafforzata autonomamente, dimostrando sul piano effettuale la propria adeguatezza alla complessità del reale.

Nel descrivere il quadro attuale occorre tuttavia porre l'accento anche sugli innegabili limiti dell'attivismo regionale, derivanti non tanto dalla diversità di linguaggi quanto dalla carenza di uno schema ordinatore di fondo che, per più d'un profilo, rischia di lasciare spazio a un atteggiamento, enfatico e riduttivista ad un tempo, incline a far apparire come principi portanti delle mere soluzioni tecniche. È quanto accaduto negli anni scorsi, in cui il dibattito è stato occupato dal tema della forma-piano, ossia da un profilo di ordine tecnico, mentre in questa fase sembra essenziale tornare a riflettere sui profili strutturali da cui estrarre i principi che devono costituire le fondamenta di un sistema da ricostruire rapidamente e con la necessaria solidità dogmatica.

2. *La natura e la funzione dei principi deducibili dal sistema.*

Sulla scorta di queste premesse, è possibile cercare di enucleare e quindi elencare i principi (14) a cui si informa (o pare destinato ad informarsi, in parallelo

Urbanpromo Firenze 2023 e pubblicata in *Urbanistica Informazioni*, 311, 2023, 163. Su tale proposta si vedano i commenti di M. TALIA, *Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio*, e C.A. BARBIERI, P. GALUZZI, *Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione*, anch'essi in *Urbanistica Informazioni*, cit., rispettivamente, 7 e 10.

(13) Presieduto dal Consigliere di Stato Raffaele Greco e dal Professor Paolo Urbani. Il testo del *Progetto*, unitamente alla pregevole *Relazione illustrativa*, è reperibile in www.pausania.it.

(14) Il Consiglio di Stato, nella relazione di accompagnamento al Codice dei contratti pubblici e delle concessioni, ha definito i principi (che campeggiano nei primi undici articoli del Codice) come disposizioni sovraordinate al sistema: "I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una "memoria del tutto" che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina

alla capillare diffusione della modellistica più aggiornata) il sistema di governo del territorio della contemporaneità. Il consolidamento di questi principi costituisce la precondizione affinché l'urbanistica possa reggere le sfide che pone la stagione delle transizioni.

I principi fondamentali della materia sono enunciati normativi a contenuto generale e a struttura aperta, connotati da eccedenza valoriale e deontica. In ciò si differenziano dalle norme a carattere puntuale e condizionale (15) rinvenibili nei livelli sottordinati di un sistema normativo che aspira alla completezza. I principi fondamentali della materia, entro il disegno costituzionale della legislazione concorrente, dovrebbero essere enunciati dalla legge dello Stato (o deducibili da essa, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1, l. 10 febbraio 1953 n. 52 (16)), con la precipua finalità di orientare la produzione legislativa delle regioni. Per tale profilo, si tratta di principi riconducibili alla *species* avente funzione programmatica (17) interna a un articolato sistema normativo di disciplinare i rapporti tra diverse fonti normative (18).

Nel quadro effettuale, connotato dalla perdurante inerzia dello Stato, taluni principi sono enucleabili attraverso un processo induttivo dal sistema stesso (19). Da norme puntuali (frammenti di leggi statali o più spesso regionali) si deduce in via interpretativa, per induzione, la sussistenza di un principio (implicito) che fornisce giustificazione alla norma particolare (esplicita) (20). In altri casi, si registra la circostanza che le leggi regionali enunciano elencazioni di principi e, in ragione della coincidenza tra queste enunciazioni, si deduce la natura di principio di tali enunciati (che rappresentano una sorta di koinè, di base comune entro la frammentazione del sistema in una galassia di leggi regionali). Questi principi (anche ove qualificati in forma esplicita come tali da formulazioni normative vevoli nella singola regione), allo stato attuale, assumono dunque fondamentali funzioni di ordine assiologico e teleologico (21), in quanto capaci di esplicitare la piattaforma dei valori su cui poggia l'urbanistica contemporanea e di delineare gli

considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme". Sui principi nel diritto amministrativo, di recente, M.A. SANDULLI, *Introduzione. La complessità delle fonti, le tendenze del sistema e il ruolo dei principi nel diritto amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, IV ed., Milano, 2023.

(15) Se A, allora B, secondo lo schema protasi-apodosi.

(16) Su questa norma e sulla sua perdurante vigenza, si veda Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008 n. 2.

(17) R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in A. CICU - F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004, 204.

(18) N. BOBBIO, *Principi generali del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1976, 887; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 38, secondo cui i principi "svolgono... una funzione interna, di giustificazione, di impulso e di delimitazione". Per una contestualizzazione nel diritto amministrativo, A. MASSERA, *I principi generali*, in *Dir. amm.*, 2017, 427.

(19) Su questa modalità di formazione dei principi, R. GUASTINI, *Principi di diritto*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 1994, 345.

(20) R. GUASTINI, *Principi di diritto*, in *Dig. disc. priv.*, cit., in part., 349; S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 525.

(21) "Essi [i principi teleologici] si distinguono dalle altre regole di condotta per il fatto che non prescrivono un preciso comportamento, ma raccomandano un fine, per conseguire il quale i destinatari possono scegliere tra una pluralità di comportamenti alternati (tanti quanti

obiettivi a cui deve tendere l'intero sistema normativo, indicando anche orientamenti, temi e profili sui quali dovrà prendere ineludibilmente posizione anche la (futura) legge statale. Queste ultime indicazioni non dovrebbero tuttavia assumere contenuto di dettaglio, per mantenere i caratteri di elevata generalità (quanto al perimetro di applicazione) e vaghezza (quanto alla non determinatezza della regola espressa) che si ascrive ai principi fondamentali (22) e che ne consente la persistenza nella lunga durata. In altri termini, come nel disegno costituzionale anche nel quadro effettuale, i principi fondamentali hanno la funzione di dare fondamento o giustificazione ad altre norme, con la differenza che nel quadro costituzionale tale funzione dovrebbe essere esercitata entro il rapporto Stato-regione (e ogni scostamento dal principio fondamentale sarebbe sanzionato dall'incostituzionalità delle norme regionali) mentre nel quadro effettuale le regioni accedono autonomamente al livello dei principi in vista di una autonoma conformazione delle proprie iniziative legislative, entro le quali esse devono comunque mantenere rigorosa coerenza con i principi, quale imprescindibile condizione di validità. Inoltre, in ragione della tipica funzione normogenetica dei principi, va sottolineato che, nel perdurante silenzio del legislatore statale, le regioni dovrebbero procedere al progressivo e sistematico adeguamento della propria legislazione urbanistica al fascio di principi che sono alla base del diritto urbanistico del presente.

I principi costituiscono l'elemento immanente e stabile di un sistema normativo ma (lungi da ogni fissità) ne orientano il costante aggiornamento in ragione della propria struttura aperta, che consente di mantenere aderenza con le dinamiche valoriali sottostanti al sistema. I principi (al plurale) costituiscono la dorsale di un sistema in quanto compongono un palinsesto combinatorio entro cui si bilanciano vicendevolmente e dal quale sono isolabili solo con difficoltà (23). I principi costituiscono la trama di un sistema: sarebbe quindi errato procedere per letture assolutizzanti o inclini a rileggere vicende contingenti per estrapolazione di un solo principio dal sistema, dovendosi privilegiare il ricorso alla tecnica del bilanciamento.

Ai principi va inoltre riconosciuta una duplice funzione integrativa e interpretativa, che garantisce la completezza e il costante riorientamento della normazione della materia in direzione di una stretta aderenza a una piattaforma valoriale per definizione non statica.

Dai principi dovrebbe essere tenuta distinta l'elencazione delle finalità del governo del territorio, esprimibili con enunciazioni a carattere concreto (semanticamente differenti dai principi, in quanto indicano al destinatario di tenere un

sono i mezzi impiegabili per conseguire quel fine prescritto)": R. GUASTINI, *Principi di diritto*, in *Dig. disc. priv.*, XIV, Torino, 1996, 344.

(22) In tal senso, molto opportunamente, la proposta avanzata dall'INU tiene distinti i principi dalle finalità, enumerando i primi e i secondi in due distinti elenchi, all'art. 2 della *Proposta*, rubricato pregnantemente *Principi fondamentali e finalità*.

(23) Sul punto R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, ed. it., Bologna, 1992, in part., 96, ha profilato l'esigenza, in caso di conflitto tra principi, situazione in cui "occorre prendere in considerazione il peso relativo di ciascun principio", mentre appare preferibile identificare — come indicato nel testo — nel bilanciamento la soluzione per risolvere i conflitti (non infrequenti) tra principi: sul punto R. GUASTINI, *Principi generali*, in *Dig. disc. priv.*, cit., in part., 354.

determinato comportamento e costituiscono specificazione o attuazione di un principio), in cui dovrebbero risuonare gli echi delle sfide che pone il frangente di crisi che investe i territori (24).

Un tale modello sconta comunque il duplice limite di una derivazione eteroclitica dei principi che ne costituiscono il telaio solido e di un riconoscimento non formalizzato degli stessi (si tratta cioè di “*principi senza disposizione*” (25)), con il conseguente residuo di notevoli margini di incertezza e disorganicità che nello schema costituzionale dovrebbero essere evitati proprio grazie a una normazione costruita ordinatamente a partire da una griglia di principi. Resta quindi forte il rischio di contraddizioni e di tensioni interne al sistema, specie se si considera che l'urbanistica italiana non sta evolvendo uniformemente nei diversi contesti regionali. In questo scenario il compito dell'interprete rischia quindi di risultare non neutrale e di riflettere preferenze e aspirazioni soggettive e anche le agende dei legislatori regionali e, soprattutto, le strategie operative delle amministrazioni rischiano di procedere in maniera sordinata, in direzione non univoca e con velocità diverse (basti avere riguardo alla diffusione, nient'affatto uniforme, delle norme sul consumo suolo).

Va precisato che l'identificazione di tali principi in questa sede non prelude alla strutturazione di un catalogo o di un'elencazione chiusa. Si tratta piuttosto di una rassegna basata sull'osservazione del reale, che si mantiene lontana da pretese di completezza, data la precarietà e dinamicità del quadro complessivo. L'obiettivo, decisamente meno ambizioso, è quello di operare una rassegna con finalità unicamente euristica, nel tentativo di rintracciare le coordinate più stabili del sistema, talune delle quali già oggi agevolmente e pacificamente riconoscibili.

Nella ricerca di una qualche base di diritto positivo a cui ancorare la riflessione, è peraltro possibile guardare in direzione sia di talune proposizioni che il legislatore statale ha di recente interpolato nel Testo unico dell'Edilizia (con interventi frammentari, privi di portata sistematica ma con affermazioni non prive di aspirazione al valore orientatore caratteristico dei principi (26)), sia in direzione delle leggi regionali più recenti, i cui articoli introduttivi sono in molti casi riccamente riservati proprio all'enunciazione di principi (in ampia parte coincidenti, a riprova del grado di condivisione coagulatosi attorno ad alcuni profili innovativi) (27). Il senso unicamente scientifico dell'operazione consente del resto

(24) Il principio di sostenibilità nel governo del territorio è espressione di un principio di ordine teleologico, l'indicazione ‘consumo di suolo zero’ costituisce una finalità specifica, che segna il passaggio dalla norma a contenuto aperto a un livello normativo articolato in comandi più definiti.

(25) R. GUASTINI, *Principi di diritto*, cit., 344.

(26) L'art. 10 del d.-l. 16 luglio 2020 n. 76 (cd. decreto semplificazioni), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020 n. 120, ha enunciato le determinanti di un significativo intervento sul Testo Unico dell'Edilizia facendo riferimento all'esigenza di “semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo”.

(27) L.r. Emilia-Romagna 23 dicembre 2017 n. 24: “Il governo del territorio, inteso quale insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio

di dare ampio spazio a quel sincretismo tra esperienze regionali diverse che rappresenta una cifra caratteristica di un diritto in costruzione dal basso e, addirittura, sembra consentire di estendere l'osservazione alla prassi pianificatoria più avanzata per estrarre anche da essa, sovente antesignana nell'affermare opzioni valoriali che precludono in via diretta a nuove impostazioni della funzione urbanistica, un ulteriore blocco di principi. Questi ultimi sono sovente resi più solidi e riconoscibili anche in ragione del favore della giurisprudenza. Formante che, come già in passato, ha offerto un contributo rimarchevole nella ridefinizione del perimetro concettuale del governo del territorio (si pensi al 'caso Cortina') e nell'affermazione di taluni dei nuclei valoriali a cui è quindi possibile guardare alla stregua di altrettanti principi, espressivi di valori di fondo immanenti al sistema di governo del territorio della contemporaneità e capaci di spingere in direzione del ridisegno delle finalità, delle figure e delle tecniche della pianificazione contemporanea. Non si tratta, del resto, di un fatto nuovo: per fare un solo esempio, è la traiettoria seguita, nei due decenni scorsi (a partire dalla sentenza sul piano di Reggio Emilia (28)), dal processo di consolidamento dei modelli perequativo-compensativi.

economiche su di esso incidenti, è esercitato dai Comuni e loro Unioni, dalla Città metropolitana di Bologna, dai soggetti di area vasta e dalla Regione, perseguendo la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro”;

L.p. Bolzano 10 luglio 2018 n. 9: “La presente legge persegue la finalità di garantire: alla popolazione un'elevata qualità di vita e di lavoro, una pianificazione territoriale funzionale allo sviluppo sociale ed economico sostenibile del territorio urbano e rurale con particolare considerazione delle esigenze del capoluogo della Provincia; la tutela e la valorizzazione del paesaggio e delle risorse territoriali naturali; la valorizzazione dello spazio pubblico al fine di creare luoghi di incontro dove può generarsi “comunità”, dove si realizza coesione sociale creando qualità urbana e ambientale; la protezione dai pericoli naturali e la loro prevenzione; l'incentivazione della competitività di tutti i settori economici; la valorizzazione del territorio rurale in considerazione delle esigenze particolari dell'agricoltura e della silvicoltura; il miglioramento della qualità di vita tramite la disponibilità di servizi di vicinato di qualsiasi tipo e di servizi collettivi essenziali su tutto il territorio; la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e della qualità insediativa, l'utilizzo efficiente delle aree già urbanizzate e la promozione di una struttura insediativa compatta per evitare la dispersione edilizia; la disponibilità di infrastrutture per formazione, cultura e ricreazione; l'incentivazione di abitazioni economicamente accessibili; il soddisfacimento delle esigenze di mobilità e di comunicazione della popolazione; il contenimento del consumo di suolo e di energia e l'incentivazione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili”.

L.r. Sicilia 13 agosto 2020 n. 19: “1. Le funzioni di governo del territorio sono svolte dagli enti locali e dalla Regione nel rispetto dei canoni di efficienza, economicità ed imparzialità dell'azione amministrativa nonché nel rispetto dei principi di: a) sussidiarietà; b) sostenibilità e consumo di suolo tendente a zero; c) partecipazione; d) concertazione; e) semplificazione e flessibilità; f) perequazione.

2. Il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, tra loro coordinati e differenziati, i quali nel loro insieme compongono lo scenario della pianificazione dell'intero territorio e delle strategie e dinamiche dei sistemi abitativi, produttivi, ambientali, paesaggistici e culturali che lo compongono”.

(28) E. BOSCOLO, *Dalla zonizzazione alla perequazione. Il caso del p.r.g. di Reggio Emilia*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 21.

3. *Il retaggio della legge urbanistica (e la risignificazione dei principi di pianificazione del giusto procedimento).*

L'urbanistica del presente non si ripensa a partire da una *tabula rasa* e, per quanto si costruisca a partire da una serie di principi innovativi, poggia comunque su due assi fondamentali: il principio di pianificazione e quello del 'giusto procedimento'. Due principi, la cui validità e rilevanza non sono in discussione e continuano come in passato a costituire elementi portanti della dogmatica dell'urbanistica. Due principi che nella lunga parabola alle spalle hanno tuttavia subito profonde revisioni concettuali e nel periodo più recente si pongono per taluni versi in discontinuità rispetto alla declinazione che di essi si profilava usualmente in passato, a ulteriore riprova di come sarebbe un errore leggere il presente con le lenti della tradizione. È dunque essenziale soffermare l'attenzione in via preliminare sul processo di risignificazione subito da questi due principi.

Nella stagione attuale resta ferma la convinzione generale circa l'opportunità che le politiche territoriali, pur non esaurendosi nel piano, continuino a trovare espressione principalmente in uno strumento di conoscenza, progettazione e regolazione, esteso all'intero territorio e riferito a tutte le attività e a tutti gli usi produttivi di effetti sul territorio (tutti gli usi che hanno — come ricordava efficacemente F. Salvia — il territorio come terminale (29)).

Il principio di pianificazione (30), a cui deve riconoscersi una precettività stringente, dovrebbe quantomeno imporre rigorose giustificazioni di proporzionalità a ogni eccezione o deroga. Il richiamo al contenuto deontico di questo principio non è tuttavia sin qui riuscito a impedire la tendenza verso autentiche 'fughe' dal piano (o, quantomeno, dal piano urbanistico), legittimate dal legislatore in funzione della liberalizzazione con finalità promozionale di particolari attività (è il caso della produzione di energia da fonti rinnovabili o delle telecomunicazioni). In altri casi, la spinta verso depianificazioni è derivata, più prosaicamente, dall'esigenza di dare innesco all'auspicato rilancio del settore edilizio (31). Il piano urbanistico non è divenuto, al di là delle ambizioni, una 'carta unica del territorio' e le innumerevoli pianificazioni settoriali (dalle acque, al paesaggio, sino alle cave) continuano ad incidere con le rispettive scelte sugli assetti territoriali secondo uno schema gerarchico (32), a cui nei fatti si è allineata anche la localizzazione di opere pubbliche con diverso grado di strategicità. Non stupiscono quindi più di tanto la decisione di sottrarre al piano urbanistico (e quindi all'amministrazione comunale) le scelte localizzative di impianti eolici, fotovoltaici e agrivoltaici nonché degli apparati della telefonia (e dei loro ingombranti supporti) e la circostanza che la tecnica delle varianti automatiche continui a essere vista quale unica misura in grado di garantire certezza di insediamento a impianti di smaltimento dei rifiuti, a opere collaterali alle bonifiche, etc. Desta invece notevoli perplessità la scelta di collocare extra-piano la rigenerazione

(29) F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021.

(30) P. L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 453.

(31) M. A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 405.

(32) C. GIAIMO, *Chi governa il territorio?*, in *Urbanistica Informazioni*, 311, 2023, 5.

urbana per privilegiare nel t.u.ed. lo strumento del permesso di costruire in deroga. Norme di questa matrice malcelano la stereotipa considerazione del piano quale strumento rigido, inadeguato a disciplinare in prospettiva unitaria trasformazioni a cui si ascrive una meritevolezza (di volta in volta, energetica, imprenditoriale, macroeconomica, etc.) non sempre idonea a giustificare l'affrancamento dalle valutazioni di compatibilità e dai bilanciamenti che rappresentano il *proprium* della pianificazione.

Sarebbe invece fuorviante far discendere dal richiamo al principio di pianificazione corollari circa il modello di piano (33). L'originaria correlazione tra la necessità della pianificazione e il modello di piano d'impronta razionalista è stata accantonata da tempo. La persistenza di questo principio non ha affatto determinato una cristallizzazione della particolare figura di piano prefigurata dalla legge urbanistica e non ha costituito un freno a una profonda revisione della modellistica degli strumenti di pianificazione. Il piano-atto ha così subito una mutazione che va decisamente al di là del profilo relativo alla forma-piano su cui — come detto — si è molto discusso nei due decenni scorsi (con significativi ripensamenti da parte di talune regioni: è il caso della l.r. 24/2017 dell'Emilia-Romagna (34)): dietro scomposizioni, sdoppiamenti e recuperi di unitarietà si coglie invece una frattura più profonda rispetto al passato recente, determinata dall'incidenza concorrente di due ordini di fattori. Per un verso, la pluralizzazione delle funzioni del piano, diversificatamente orientate, tra l'altro, alla custodia dei sistemi ambientali e all'innalzamento dei livelli di qualità e urbanità dei sistemi insediativi; per altro verso, la pluralizzazione delle modalità di produzione degli effetti del piano, che hanno portato alla distinzione tra una componente strategico-strutturale, una regolativa e una operativa (eventuale) (35). Alla pluralità di funzioni e di modi di produzione degli effetti corrisponde una profonda diversificazione interna del piano e delle sue articolazioni, da cui non deriva, tuttavia, una necessaria scomposizione del piano-atto.

Un corollario stabile del principio di pianificazione ha ad oggetto l'estensione del piano all'intero territorio. Una consolidata acquisizione che discende — come già evidenziato — dall'art. 7 della legge del '42, in superamento della previgente distinzione tra piano regolatore e piano di ampliamento (36). Questo stesso

(33) “Mentre è certamente principio fondamentale della materia urbanistica quello della pianificazione (art. 7 della l. n. 1150/1942), non è preclusa alle regioni l'adozione di modelli pianificatori diversi da quelli configurati dalla legge urbanistica fondamentale del 1942”: F. PATRONI GRIFFI, *Introduzione al LXV Congresso di studi di scienza dell'amministrazione, in Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Atti del LXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, cit., 24.

(34) Sulla legge emiliana si veda il puntuale Commentario *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella l.r. n. 24 del 2017*, a cura di G. Pagliari in *Riv. giur. urb.*, 2020, 2; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, 2017, 3, 68.

(35) È lo schema alla base dell'art. 16 della l.r. Marche 19/2023, che prevede un unico strumento urbanistico comunale, denominato Piano urbanistico generale unico, articolato in più componenti.

(36) E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale (Commento agli artt. 7-9-10 della legge urbanistica)*, in S. BATTINI - L. CASINI - G. VESPERINI - C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 179.

principio assume tuttavia oggi valenze differenti. Il richiamo all'estensione all'intero territorio viene pienamente valorizzato e vale a sottolineare che le parti non urbanizzate (né urbanizzabili) costituiscono, a differenza del trattamento riservato per lungo tempo alla zona agricola, un segmento non residuale dello spazio disciplinato dallo strumento urbanistico. Nella rilettura più aggiornata, non è in discussione la latitudine spaziale del piano ma il fatto nuovo è piuttosto rappresentato dal forte investimento di risorse regolatorie (norme, incentivi, etc.) anche sull'extraurbano: si supera quindi ogni residua tendenza verso una disciplina poco definita dell'extraurbano (imperniata sul primato dell'uso agricolo ma con ampie possibilità di deroghe), oggetto invece di una specifica strategia pianificatoria, orientata — come detto — alla tutela.

Altro fatto rimarchevole è rappresentato dalla graduazione dell'intensità regolatoria. Il piano 'copre' l'intero territorio, ma presenta 'durezze' precettive graduate. Una tale scomposizione interna si rinviene in tutti i piani di recente concezione: in relazione alla città consolidata (37), la componente regolativa del piano esprime regole conclusive, ossia previsioni (parametriche, sulle destinazioni, etc.) atte a consentire — senza ulteriori apprezzamenti — il rilascio del titolo edilizio; in relazione ai quadranti da recuperare (ad esempio, mediante interventi di riqualificazione o di rigenerazione), rispetto ai quali è ragionevole ritenere che soluzioni di intervento concretamente praticabili possano essere individuate solo entro un confronto dialettico con i privati e da focalizzazioni di rango progettuale, il piano (in una componente eventuale, che in alcune leggi regionale si definisce operativa) rinuncia all'espressione unilaterale di una rigida e compiuta griglia di comandi, per limitarsi alla definizione di un quadro di obiettivi (rispetto ai quali verrà successivamente valutata la coerenza, non la conformità, delle soluzioni proposte). Il piano deve inoltre fissare delle regole (procedurali e contenutistiche) per una negoziazione efficiente. Il quadro pianificatorio è quindi destinato a completarsi per effetto di una successiva definizione in parte di natura pattizia delle condizioni di intervento e dei contenuti progettuali a carattere puntuale, a cui si approda per punteggiamenti progressivi ad esito di apprezzamenti e di (trasparenti) negoziazioni ulteriori, tese a far emergere il punto di possibile convergenza tra aspettative private e interesse pubblico (lo "scambio leale" di cui si è parlato con felice espressione (38)).

Rischi di perdita di 'integralità' del piano e graduazione dell'intensità regolatoria costituiscono due facce dello stesso problema: la conferma della centralità del piano e della sua comprensività presuppone la flessibilizzazione dello strumento e la negoziabilità di taluni contenuti. Un piano 'totalizzante' e rigido riproporrebbe tutti i limiti di inadeguata (e velleitaria) predittività di uno strumento approvato unilateralmente dal soggetto pubblico operante in condizione di

(37) Per la quale è necessario "un documento fatto di regole relative alla cura e alla trasformazione del territorio consolidato, oltre che alla produzione della "città pubblica": regole semplici, il più possibile generali. Che mostrino non solo il cosa si può o non si può fare, ma anche il come (risorse, dispositivi e meccanismi)": G. PASQUI, *Piano, in Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, Roma, 2017, 78.

(38) F. CURTI (a cura di), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Roma, 2006.

razionalità limitata (*bounded rationality*) (39). La consapevolezza di questo limite e la distinta percezione dell'incertezza e non completa predicibilità delle tendenze in atto suggeriscono dunque un approccio diverso: il tentativo è nel senso di tenere entro la cornice di un piano che non rinuncia a una prospettiva prefigurativa d'insieme sia le invarianti sia gli interventi con grado di definizione tipico del progetto urbano (un tempo affidati al binario parallelo dei programmi complessi). Il piano, rispetto alle situazioni connotate da maggior complessità non utilmente definibili *ex ante*, identifica quindi i contenuti negoziabili e rinuncia invece alla formulazione di proposizioni di dettaglio che resterebbero condannate all'ineffettività (40).

Neppure la conferma dell'indiscussa centralità del principio di necessaria procedimentalizzazione della articolata sequenza di formazione del piano ha impedito ripensamenti. La struttura del procedimento di pianificazione è anch'essa oggetto di un profondo ridisegno che ha l'effetto di rafforzarne decisamente il ruolo. Non più soltanto procedura che conduce all'approvazione del piano attraverso la sequenza adozione-approvazione, ma spazio di elaborazione del piano su basi oggettivate e in forme condivise. Un processo di apprendimento collettivo scandito da una sequenza di occasioni con diverso tasso di formalizzazione tese a innescare e sollecitare (grazie all'atteggiamento pro-attivo dell'amministrazione precedente) una riflessione comunitaria sull'identità e sull'orizzonte strategico di un territorio, di cui occorre riconoscere le componenti statutarie e le percezioni dei diversi pubblici e di cui si progettano, per confronto tra diversi scenari (secondo la lezione della direttiva v.a.s.), le forme di tutela, gli usi compatibili e le possibilità di più ampio soddisfacimento dei bisogni e delle aspirazioni delle comunità (non solo dei singoli), entro un progetto consapevolmente orientato alla sostenibilità di lungo periodo. Il tutto in forme di cui risalta la attuale marcata diversificazione su base regionale (41) ma in una prospettiva — comune a tutti i modelli — in cui campeggiano le esigenze di più ampia acquisizione della conoscenza territoriale. Una compiuta conoscenza perseguibile per sedimentazione incrementale di acquisizioni pubbliche e di apporti partecipativi

(39) H. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, II ed., Bologna, 2001; S. RICOSSA, *Teoria delle decisioni*, in *Dizionario di economia*, III ed., Torino, 1998, 125. Con specifico riferimento ai modelli cognitivi invalsi nella pianificazione urbanistica: G. B. LAS CASAS, *Razionalità nel piano: principi, teoria, metodi e tecniche e la domanda di formazione attraverso alcuni esempi*, Melfi, 2016.

(40) In termini equilibrati sugli effetti della negoziazione delle previsioni urbanistiche, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 432; sulla maggior effettività delle soluzioni negoziate, restano valide le considerazioni espresse da L. BOBBIO, *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, 2006, 59.

(41) Per una completa e approfondita analisi dogmatica: C. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Napoli, 2023; P. MARZARO, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, 2019, 303; A. SIMONATI, *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di quarta generazione. Verso le leggi regionali di quarta generazione*, Milano, 2019, 93; F. BORRIELLO, *Motivata, partecipata, integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 72.

dai privati. La finalità prima del procedimento appare dunque quella di porre il decisore in condizione di 'adeguatezza informativa', da cui può derivare la più convincente legittimazione all'esercizio del potere, premessa di una corretta rappresentazione e ponderazione dei diversi interessi. Come detto, gli schemi operazionali tesi a garantire la condizione di massima apertura partecipativa sono molto diversificati. Tutti tendono comunque a lasciare alle spalle il frusto modello (a suo tempo antesignano) delle osservazioni postadozione, in cui trova spazio unicamente una partecipazione fortemente individualizzata di matrice difensiva su un progetto di piano già ossificato. Sono invece privilegiate soluzioni volte a favorire acquisizione di dati, letture e apporti dalla sfera privata nella fase (decisiva, ma non decisoria) di costruzione del piano a partire dal riconoscimento dello statuto obiettivo dei luoghi. Nel disegno dei diversi modelli innovativi si fa inoltre strada la tendenza di fondo a superare le logiche del rapporto bilaterale amministrazione-singolo attore per favorire la strutturazione di arene aperte e di spazi di dibattito collettivo, non circoscritto cioè ai soli portatori di aspettative specifiche, attivabili — altro dato di fondamentale importanza — sin dalle prime fasi di raccolta della conoscenza territoriale.

Da questo principio discende il rafforzamento dell'idea (come detto un retaggio persistente delle stagioni del passato) che si debba identificare nel procedimento di pianificazione (o, più in generale, nella fase preparatoria degli strumenti urbanistici) il luogo di confronto dialettico nella ricerca dell'ottimale bilanciamento tra i diversi interessi che preludono a trasformazioni del territorio (gli interessi che si competono lo spazio insediativo) e le istanze di matrice conservativa, che si prefiggono l'obiettivo della tutela. In questo principio è insita l'idea che — secondo l'insegnamento della Consulta — nessun interesse abbia carattere 'tiranno' (42) e che l'*in se* della pianificazione consista nella ricerca di soluzioni di compatibilizzazione, perseguibili tramite risposte di azionamento e localizzazione razionali rispetto alle caratteristiche morfologiche del territorio e alla rispettiva capacità di carico, da un lato, e agli obiettivi democraticamente condivisi e internalizzati dal piano, dall'altro lato, risultato di un procedimento in cui ciascun interesse è sottoposto a una ponderazione oggettivante che procede — come detto — per confronto tra diversi scenari con l'effetto di 'ancorare' le decisioni ai fatti e di determinare una conseguente riduzione della discrezionalità pianificatoria, tradizionalmente molto ampia.

4. *Oggetti e principi.*

Nell'intraprendere il percorso in direzione della messa a fuoco dei principi contenutistici e procedurali più innovativi attraverso i quali transita l'attualizzazione del retaggio delle stagioni precedenti, appare subito evidente come taluni dei principi elencabili riflettano direttamente i caratteri dei beni oggetto di regolazione urbanistica e le istanze che a essi si correlano.

Dagli oggetti ai principi, come già profilato.

(42) Secondo l'insegnamento che risale a Corte cost., 9 maggio 2013 n. 58, in *Giur. cost.*, 2013, 1424; in termini riassuntivi, L. BUTTI, *Non esistono diritti tiranni. Come orientarsi tra diritti in conflitto*, Milano, 2023.

I più rilevanti tra i principi di ‘nuova generazione’ discendono linearmente dalla messa a fuoco delle caratteristiche sostantive degli oggetti (il suolo, i paesaggi estesi e i tessuti urbani) su cui incide la pianificazione territoriale-urbanistica.

4a. *Sostenibilità e resilienza.*

L'emersione alla stregua di un dato scientificamente oggettivo dell'essenzialità — e quindi dell'irrinunciabilità — dei servizi ecosistemici generati dai suoli non urbanizzati (ma, più in generale, dai sistemi ambientali, rispetto ai quali occorre considerare come appaia inarrestabile la tendenza ad avvicinarci ai *planetary boundaries*) ha determinato il consolidamento del principio di fondo che più d'altri concorre a rimodellare l'urbanistica della contemporaneità: l'imperativo nel senso che i sistemi ambientali e le matrici ambiental-territoriali debbano essere preservate da ogni pressione atta a ridurre la generatività di servizi ecosistemici e le ulteriori funzioni (anche di sostegno alla biodiversità) in vista della trasmissione alle generazioni future (43). Un principio che va decisamente oltre il tema della limitazione del consumo di suolo (basti pensare a come da ogni discorso sul suolo non sia scindibile quello sulle acque), affrontato nell'ultimo quindicennio in chiave territoriale e da ripensare, sulla base di un autentico *reframing*, invece in termini di perdita del flusso di servizi ecosistemici, prendendo le mosse da aggiornate contabilità ambientali, e con attenzione anche ai fenomeni che determinano *land degradation* (dal compattamento, alla perdita di carbonio organico, etc., come indica il progetto di direttiva *Monitoring Soil*, in discussione) (44). In tal senso, la limitazione del consumo di suolo, che pure viene topograficamente collocata tra i principi nelle leggi regionali recenti, sembra costituire una prima (e più evidente e stringente) finalità a cui deve tendere la pianificazione in esplicitazione del più generale principio di preservazione delle matrici ambientali e non un principio essa stessa. Una finalità a cui deve corrispondere “un vero e proprio “obbligo di risultato ambientale”” (45).

Sicuramente la tutela dell'ambiente e delle matrici ambientali in quanto direttamente correlato alla trasformazione in senso ecologico della normazione e delle tecniche di regolazione delle risorse ambientali (e quindi del Pianeta) costituisce un (super)principio sulla funzione e sul ‘verso’ contenitivo del piano (46), in qualche misura sovraordinato a ogni altro principio sui contenuti del

(43) Il Progetto presentato dall'INU parla in proposito di un principio di “sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione di beni ambientali” e colloca invece il “contenimento e contrasto del consumo e della perdita di qualità del suolo e salvaguardia delle matrici ambientali oggetto di pianificazione” tra le finalità del governo del territorio.

(44) Si vedano i dati contenuti nel più recente Rapporto i.s.p.r.a. sul consumo e la perdita di qualità intrinseche del suolo: M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023*, Report SNPA 37/23.

(45) F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato* cit., in part., 302.

(46) Che si tratti di un super-principio si può dedurre anche dalla considerazione preferenziale, orientata al risultato, impressa alla legislazione in tema localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, connotata dalla recessione a meramente obbligatorio (e non più vincolante) del parere della soprintendenza e dalla cancellazione di ogni spazio regolatorio ai comuni tramite lo strumento urbanistico. Alla base di tale ridisegno

piano, in quanto ogni opzione pianificatoria appare praticabile (e legittima) solo se coerente con il principio di tutela e del recupero delle risorse ambientali non rinnovabili assegnate in 'custodia' all'urbanistica. Dalla presa d'atto di tale funzione dell'urbanistica discende in via consequenziale il riconoscimento del principio di sostenibilità quale fattore primo di innesco del mutamento in atto e la sua collocazione nel nucleo di vertice del sistema valoriale che informa l'intero sistema di governo del territorio di nuova concezione (47). Anche in passato la pianificazione costituiva strumento per assicurare la possibile preservazione da trasformazioni massive di boschi e aree agricole (48). Oggi tuttavia, di fronte allo stato emergenziale in cui versano i sistemi ambientali sottoposti a pianificazione territoriale-urbanistica, appare innegabile che la garanzia della sostenibilità delle previsioni urbanistiche, ossia la correlativa capacità di assicurare il soddisfacimento dei bisogni insediativi secondo modalità compatibili con la rigorosa preservazione e il recupero delle matrici ambientali generative da trasmettere alle generazioni future, non costituisca più un contenuto collaterale e riflesso bensì il fine primo e la condizione di pensabilità di ogni politica urbanistica: un obiettivo che deve divenire la determinante di ogni iniziativa pianificatoria. Non soltanto per rispettare un criterio di non lesività dell'ambiente ma per fare del piano uno strumento direttamente preordinato alla riconversione verso la sostenibilità del rapporto delle comunità con i beni ambientali.

Una decisiva sollecitazione in tal senso — su un piano ad un tempo culturale e operativo — deriva dallo sviluppo in parallelo (anzi in intreccio) del procedimento di pianificazione e del processo di valutazione ambientale strategica (ovviamente, ove si tratti di una v.a.s. 'presa sul serio', che non si riduca cioè a una mera 'consultazione' dell'autorità competente). Nell'ambito della v.a.s., in una prima fase, si attribuisce un 'valore' al capitale naturale (alla generatività di servizi ecosistemici e al sostegno alla biodiversità, innanzitutto), si raccolgono contributi a quest'ultimo riguardo e quindi, con innesto nella sequenza pianificatoria di una tecnica volta — come accennato — a migliorare tangibilmente l'efficienza dei processi decisionali, si stilano scenari collocabili in ordine discreto (ordine dal quale è difficilmente profilabile uno scostamento in fase di decisione pianificatoria). L'acquisizione della piena consapevolezza di come al governo del territorio, e segnatamente all'urbanistica, competa preservare e rigenerare i sistemi ambiental-territoriali ha fatto sì che l'istanza di tutela, in precedenza riflesso di un interesse con cui strutturare un confronto *ex post* e *ab externo* rispetto alla formulazione delle proposte di piano (l'ambiente come limite, secondo una logica

normativo si colloca il richiamo all'art. 9 Cost. e al primato dell'ambiente che, in questa sfaccettatura, diviene la determinante della collocazione sul territorio (spesso in ambienti agro-naturali) di infrastrutture che hanno la funzione di sostenere il processo di decarbonizzazione, in nome del quale le istanze di disciplina degli usi del territorio tramite pianificazione divengono recessive (e anche il potere di identificare le aree idonee si imputa alle regioni e non già ai comuni).

(47) M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in *Enc. dir., I Tematici, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 46.

(48) P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in questa *Rivista*, 1994, 3.

ancora informata allo schema ordinatore delle tutele parallele) (49), sia stata organicamente introiettata e collocata in posizione eminente nel novero degli interessi di cui la pianificazione deve assicurare il perseguimento. Poiché si tratta di un interesse a carattere più rigido d'altri (in quanto — senza enfasi — connesso alla possibilità di superamento della crisi ambientale planetaria), tale da imporre misure atte a garantire un elevato livello di protezione di matrici ambientali vulnerabili, il principio di sostenibilità lascia aperti ridotti margini per bilanciamenti e impone una sostanziale gerarchizzazione nel duplice senso della non riducibilità (e non degradabilità) dei sistemi ambientali areali (della matrice-suolo, *in primis*) e dell'indeffettibilità del recupero di condizioni ambientali 'accettabili' nell'urbano (50). Questi imperativi divengono quindi fattori di orientamento anche entro i bilanciamenti caratteristici della pianificazione (si è giustamente parlato di "*bilanciamento ineguale*" per indicare la preferenza per le soluzioni eco-compatibili) (51). Non va tuttavia trascurato che, nel passaggio dal livello dei principi a quello delle azioni, il perseguimento della sostenibilità pone sempre più sovente di fronte a tensioni non agevolmente risolvibili, come quelle — già ricordate — tra la preservazione del suolo e la promozione degli impianti fotovoltaici a terra che, a differenza di quelli agrivoltaici (52), incidono direttamente sulle potenzialità ecosistemiche dei suoli: due risvolti della sostenibilità che si pongono dunque in contrasto frontale (suolo *vs.* decarbonizzazione), entro in quadro in cui previsioni urbanistiche di limitazione delle occupazioni di suoli e di protezione delle continuità ecosistemiche sono depotenziate da norme settoriali di favore per la produzione di energie da fonti rinnovabili, attività indubbiamente anch'essa a saldo ambientale positivo (53).

(49) V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386; per una dettagliata analisi pienamente condivisibile delle linee di tendenza più attuali, P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 51.

(50) M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 3, 59; M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, ha giustamente rimarcato come si debbano distinguere i sistemi della 'natura' (o ambiente in senso stretto) da una nozione di ambiente in senso ampio che — nella proposta qui avanzata — dovrebbe ricomprendere anche i sistemi urbani.

(51) F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., in part., 303.

(52) E. BOSCOLO, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fonte al Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 2023, 2701.

(53) Un conflitto tra due dimensioni della sostenibilità che — come già evidenziato — viene risolto fuori dal piano urbanistico mediante l'individuazione, su base regionale entro una disciplina settoriale, delle cd. aree idonee, potenzialmente tutte suscettibili di sfruttamento energetico, secondo una logica di gerarchizzazione implicitamente volta a privilegiare tale uso del suolo sottraendolo ai bilanciamenti che connotano l'approccio urbanistico (a cui si somma anche il contestuale depotenziamento della disciplina paesaggistica): F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali*, Napoli, 2022; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 56; B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI - G. DE FOCATIS - A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, 89; E. BRUTI LIBERATI, G. CAVALIERI, G. COLOMBO, voce "*Energia*", in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di),

Merita una sottolineatura la circostanza che solo di recente si è assunta consapevolezza di come il principio di sostenibilità venga in rilievo non solo in relazione agli spazi areali (*greenfield*) ma anche con riferimento agli ambiti urbani. Ossia ai luoghi 'densi', in cui si concentra la vita delle persone. Una tale consapevolezza è rimasta per lungo tempo estranea al diritto ambientale, la cui attenzione rispetto ai coaguli insediativi si era appuntata essenzialmente soltanto sulla qualità dell'aria (peraltro con scarsi risultati e con interventi non strutturali). I contesti urbani vanno invece considerati anch'essi dei particolari ecosistemi, fortemente modificati, con prevalenza di elementi abiotici incompatibili con i cicli ecologici delle risorse, in condizione di pressoché permanente stress ambientale per effetto della concentrazione nello spazio delle pressioni antropiche e occupanti costretti a vivere in un ambiente malsalubre (54). L'urbano costituisce, in altri termini, l'habitat della specie umana, da essa tuttavia imperfettamente disegnato, senza saper imitare l'equilibrio, la circolarità e la resilienza della natura (55) e, nel contempo, le città costituiscono una delle maggior fonti di pressione sui sistemi ambientali circostanti (secondo lo schema dell'impronta ambientale) e globali.

La riformulazione dell'art. 9 Cost. e i riferimenti agli habitat e alla biodiversità non devono indurre a restare ancorati all'equazione schematica e fuorviante tra ambiente e grandi areali non antropizzati.

È quindi essenziale l'assunzione di un approccio ecologico (56) (non solo territorialista) anche rispetto alla regolazione dei quadranti urbani, in relazione ai quali si pone innegabilmente un problema di sostenibilità e resilienza, non scindibile dai profili di efficienza insediativa. Un tema da ripensare — come è stato proposto di recente — nella prospettiva della riconversione di città inquinate, energivore e malsalubri in altrettante *biocities* (57) tramite (non semplici) interventi di desigillatura e rinverdimento, di ripensamento delle forme di mobilità e di rinnovo del patrimonio edilizio (come si prefigge il progetto di direttiva EPBD *Energy efficiency of buildings directive*) e di attuazione delle misure profilate dai Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima. Una svolta ecologica nell'urbano, anche per arginare fenomeni come le bolle di calore, che si rende possibile solo privilegiando un approccio trasformativo (che muove dalla consapevolezza del carattere complesso e dall'andamento non lineare dei fenomeni (58)), un'at-

Codice dell'ambiente, Milano, 2022, 1687. In termini antesignani: G. PERICU, *Emerione e composizione dei vari interessi concorrenti nelle vicende energetico-ambientali*, in *Studi in memoria di Enzo Capaccioli*, Milano, 1988, 396.

(54) T. BONETTI, *Urban Health: una nuova sfida per le autonomie territoriali?*, in *Diritto amministrativo e società civile. Garanzie dei diritti e qualità dei servizi. Muovendo dalle opere di Fabio A. Roversi Monaco*, Bologna, 2019, II, 607.

(55) Sono del pari evidenti le interdipendenze tra ambienti naturali e contesti urbani. Gli ambienti urbani versano in una condizione di costante disequilibrio di risorse (energetiche, biochimiche, etc.), caratteristica di sistemi non autosufficienti, a bassa produttività, che devono essere sostenuti e ricevere risorse da sistemi ambientali esterni, che ne sono impoveriti e sui quali si diffondono sistematicamente esternalità che ne sollecitano i limiti di capacità di carico.

(56) F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., *passim*.

(57) G.E. SCARASCIA-MUGNOZZA, V. GUALLART, F. SALBITANO, G. OTTAVIANI AALMO, S. BOERI, *Transformig Biocities, Designing Urban Spaces Inspired by Nature*, Cham, 2023.

(58) C. S. BERTUGLIA, F. VAIO, *Il fenomeno urbano e la complessità*, Torino, 2019, 44; E. MORIN, *La sfida della complessità*, Firenze, 2021.

titudine alla rigenerazione e al recupero, diversa da quella orientata alla tutela (più vicino alle dogmatiche tradizionali del diritto ambientale) praticabile rispetto all'ambiente areale.

È il caso di rimarcare che il richiamo alla sostenibilità non può essere isolato, all'atto dell'innesto nella piattaforma valoriale del diritto urbanistico, dagli ulteriori principi che concorrono a un governo del territorio realmente orientato in direzione del perseguimento di elevati livelli di qualità-funzionalità ambientale: il riferimento va in particolare al fascio di principi espressi dagli art. 3-ter d. lgs. 152/2006, ossia 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””, quest'ultimo — come vedremo — da intendere soprattutto alla stregua di un vincolo di necessaria compensazione delle esternalità diffuse generate da trasformazioni e usi perturbativi.

Il principio di sostenibilità postula innanzitutto — come detto — la necessità di preservazione dei sistemi ambientali che si dispongono negli areali agronaturali, a partire dai suoli (e dai soprasuoli) aventi la massima attitudine alla generazione di servizi ecosistemici. Poiché, tuttavia, i bisogni insediativi esprimibili dalle comunità sono egualmente necessitanti di soddisfacimento (e divengono anzi sempre più esigenti), il principio di sostenibilità si correla in termini consustanziali con l'altro principio direttore di vertice del sistema, identificabile nella priorità del riuso del già costruito rispetto all'espansione urbana. Un principio di minimizzazione degli effetti delle pressioni insediative che chiude ogni spazio residuo alla tradizionale impostazione espansiva della pianificazione, protrattasi ancora negli ultimi anni in palese disallineamento rispetto ai reali fabbisogni e agli andamenti demografici, invero non arginata neppure dalle leggi regionali più recenti. Da questo principio, teso a imporre il riorientamento dell'attività edilizia entro i quadranti già urbanizzati e, tendenzialmente, verso il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, discendono indicazioni vincolanti nel senso della subordinazione di ogni ulteriore impegno di suolo alla rigorosa (e motivata) dimostrazione dell'impossibilità di localizzazione delle strutture effettivamente necessarie entro l'urbanizzato, con previsione in tal caso di idonee compensazioni ambientali preventive, volte al ripristino del flusso di servizi ecosistemici (59). In altri termini, non ci si può appagare di un mero ‘pareggio’ quantitativo tra aree consumate e aree rinaturalizzate: non basta dunque affermare esornativamente ‘consumo di suolo zero’ (comunque entro il 2050, non subito) — secondo uno slogan invalso — ma occorre invece perseguire (da subito) una ben più impegnativa invarianza del flusso di servizi ecosistemici.

Sempre in tale direzione, considerando come il sistema economico assuma una decisiva rilevanza nell'affrontare la sfida della conversione ecologica dell'urbanistica, sono essenziali specifiche misure di semplificazione e di incentivazione,

(59) La l.r. Emilia-Romagna 24/2017, all'art. 20, rimarca che nel passaggio dallo strumento urbanistico generale al livello dell'accordo operativo o del piano operativo di iniziativa pubblica, questi ultimi strumenti a carattere esecutivo assumano la funzione di definire, in termini dettagliati, tempi e modalità di attuazione delle misure compensative e di riequilibrio ambientale (queste ultime specificamente definibili come interventi sulla matrice compressa), con precisazione che la esatta realizzazione degli interventi e la “entrata in esercizio” delle soluzioni preconizzate “costituisce condizione al rilascio dell'agibilità del nuovi insediamento”.

tese a rendere economicamente sostenibili gli interventi di riqualificazione del (e sul) costruito (i cui costi di partenza sono spesso più elevati rispetto a quelli del consolidato modello espansivo). A quest'ultimo proposito, basta un cenno al tema degli ostacoli che incontra ancora il recupero dei materiali da demolizione per mettere a fuoco la distanza che ci separa dall'obiettivo. Dal riuso deve inoltre derivare non solo l'ammodernamento del patrimonio edilizio ma un più complessivo efficientamento funzionale dei contesti urbani, sotto i profili ambientale, della vivibilità e qualità dei luoghi. Devono quindi essere innalzati i livelli dei servizi di urbanità, che fanno il paio con i servizi ecosistemici.

Il principio di sostenibilità presenta nessi molto stretti anche con il principio che impone il rafforzamento della resilienza dei sistemi territoriali, ossia della capacità di resistere alle sollecitazioni ambientali e meteo-climatiche e, più in generale, ai fattori di pressione che, nella stagione in cui il cambiamento climatico fa sentire con più forza i propri effetti, vanno dai rischi di dissesto idrogeologico (60), alle crisi idriche sino alle bolle di calore e alle concentrazioni di inquinanti nei contesti urbani. Resilienza è una parola 'di moda' (61), usata spesso in termini non pregnanti: qualche esempio aiuterà a comprendere il senso e la portata del principio. La pianificazione, anche per questo profilo, non può limitarsi a saldi neutri di consumo di suolo. Non bastano neppure misure come quelle tese a garantire l'invarianza idraulica dei nuovi interventi. In molti contesti sono evidenti situazioni di rischio e il bilancio ambientale-energetico dei centri urbani (l'impronta ambientale dell'urbano) si è fatto insostenibile, sino a rappresentare uno dei fattori scatenanti della crisi ambientale e dell'esposizione a rischi per la salute delle collettività urbane. Da ciò l'esigenza di interventi straordinari (e urgenti), volti a recuperare condizioni (almeno) di 'accettabilità' territoriale, specie per quella parte del Paese che vive immanentemente esposta a rischi concreti. Sul piano operativo, il vincolo ad accrescere la resilienza deve discendere da rigorose valutazioni di vulnerabilità dei diversi quadranti territoriali (analisi estranee alla modellistica del passato), dalle quali può derivare una rappresentazione di dati che tendono a rendere doverose e sovente non rinviabili le conseguenti azioni di recupero e rinaturalizzazione (come indicano gli orientamenti europei, prossimi a trovare una sintesi e un rilancio nella *Nature Restoration Law*). Azioni ancora una volta differenziate (ma complementari) per gli areali e per i tessuti urbani. Per i primi, occorre privilegiare programmi di riforestazione (la capacità di assorbimento di un bosco di latifoglie è incomparabilmente più elevata rispetto a quella di una semplice superficie prativa), ricomporre le continuità ambientali (fluviali, delle reti ecologiche, etc.) e gli habitat per rafforzare la biodiversità, favorire la riconversione di talune pratiche agricole (che generano pressioni sulla qualità dei suoli), creare le condizioni per la rinaturalizzazione dei corpi idrici (con stivaggio e rilascio rallentato delle acque mediante interventi efficienti — come detto — sul piano sia idraulico sia ambientale: interventi cioè definibili *win-win*) nonché attuare sistematici programmi di manutenzione dei

(60) Si vedano i dati riportati nel Rapporto su *Lo stato del rischio del territorio italiano 2023*, ANCE, CRESME.

(61) M. LANTERNA, *Contro la resilienza. Un manifesto*, in *Equilibri*, 2021, 248; M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa "resilienza"? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, 4.

versanti e del patrimonio boschivo per evitare incendi a cui fanno sistematicamente seguito fenomeni franosi e dissesti. Nei contesti urbani occorre invece un'azione tesa a rafforzare il gradiente ambientale e di salubrità tramite non semplici deimpermeabilizzazioni e ripristino delle funzioni ecologiche tramite micro-rinverdimenti atti ad aumentare la capacità di assorbimento degli inquinanti, di abbattimento del calore e di drenaggio delle acque meteoriche (azioni ovviamente sinergiche con quelle per la mobilità, per la riqualificazione energetica degli edifici, i tetti verdi, etc.) (62). Il principio di resilienza, in altri termini, non ha carattere 'difensivo' ma impone l'adozione di politiche attive (spesso a carattere emergenziale), volte ad aumentare i livelli di sicurezza e vivibilità nelle diverse condizioni territoriali e insediative (63). Il richiamo alle ricadute operative del principio di resilienza consente di prefigurare i tratti di un segmento significativo della più complessiva funzione di recupero assegnata alla pianificazione accanto a quella di tutela (o custodiale).

4b. *Qualità paesaggistica.*

L'urbanistica contemporanea ha assunto da tempo come propria la finalità di dare concreta attuazione alle indicazioni di fondo (dai contenuti ovviamente non di dettaglio) che la pianificazione paesaggistica riferisce agli ambiti non gravati da vincoli paesaggistici, ossia ai quadranti territoriali che non hanno natura giuridico-formale di beni paesaggistici (per i quali non è stata dunque espressa una dichiarazione di pubblico interesse paesaggistico). Si è fatto altrove riferimento alla aggiornata nozione di paesaggio (64) e a come il d. lgs. 42/2004, all'art. 131, precisi che le previsioni codicistiche sono essenzialmente preordinate a dettare la disciplina di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici in senso proprio e come, entro un sistema scalare-integrato che pone in stretta correlazione piano paesaggistico e piani territoriali-urbanistici, le finalità dell'innalzamento qualitativo dei paesaggi 'feriali' e del recupero dei beni e paesaggi degradati costituiscano obiettivi internalizzati dall'urbanistica (65). La qualità dei luoghi è il risultato di

(62) Va ricordato che la proposta di Regolamento *Nature Restoration Law*, approvata dal parlamento europeo il 12 luglio 2023, a margine delle misure riservate ai contesti naturali, prevede, per gli aggregati urbani, che entro il 2050 si persegua un incremento della superficie delle aree verdi pari almeno al 5 per cento della superficie totale urbana, fissando una soglia minima del 10 per cento di copertura arborea in ogni città europea, indipendentemente dalla dimensione della stessa, con l'obbligo di un recupero netto di spazi verdi urbani integrati sia nelle zone edificate sia negli spazi infrastrutturali: A. ARCIDIACONO, *Natura e servizi ecosistemi. Nuove priorità per il progetto urbanistico*, in www.inu.it.

(63) F. MUSCO, E. ZANCHINI, *Il clima cambia le città. Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*, Milano, 2022; M. RUSSO, L. FABIAN, E. MORELLO, F. MUSCO, *La resilienza al cambiamento climatico come paradigma dell'Agenda urbana*, in *Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, 2017, 231. Sulle esperienze-pilota di alcune città europee, P. MEZZI, *La città resiliente. Strategie e azioni di resilienza urbana in Italia e nel mondo*, Milano, 2016.

(64) In termini più ampi, E. BOSCOLO, *Paesaggio e beni ambientali*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 2177.

(65) Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2023 n. 8325: "Deve ritenersi assai ampio il margine di intervento dell'Amministrazione comunale nella redazione di un nuovo piano regolatore o di una sua variante, potendo sia ridefinire le regole generali sia quelle relative a una

nessi di coerenza di forma e di senso del costruito con taluni caratteri morfologici qualificanti riconosciuti valorialmente dalle comunità insediate, ma nella composizione urbana assumono rilevanza anche un'adeguata presenza di spazi verdi e di luoghi di aggregazione, l'insussistenza di condizioni di degrado e abbandono del patrimonio edilizio e dello spazio pubblico, etc. Il principio di elevazione della qualità dei luoghi guarda alla qualità degli spazi di vita delle popolazioni alla stregua di una componente decisiva per rafforzare il rispecchiamento identitario e la coscienza di luogo delle comunità insediate. In altri termini, la qualità degli spazi e dell'edificato (un profilo di natura non solo estetica) deve costituire un obiettivo essenziale di ogni politica territoriale. La piattaforma valoriale e le responsabilità dell'urbanistica si estendono dunque oltre il retaggio disciplinare dei postulati razionalisti focalizzati sui profili di organizzazione dello spazio e di allocazione delle funzioni e degli usi, mentre ogni trasformazione — come si è detto — deve essere oggetto di un'attenzione anche rispetto al correlativo profilo morfologico, di cui occorre incentivare la qualificazione. Il principio di sostenibilità e quello di innalzamento qualitativo dei luoghi hanno dunque rango sostanzialmente equordinato. Il primo si appunta sulla preservazione del flusso di servizi ecosistemici e sui funzionamenti bio-chimici; il secondo mira a garantire che i fondali della vita delle persone (i paesaggi 'della vita quotidiana') mantengano carattere di significatività e proiettività di senso percepibile (e in ciò, entro i tessuti edificati, concorre a generare i servizi di urbanità). Va sottolineato che si deve parlare in proposito di senso identitario, non necessariamente di eccedenza di senso culturale o estetico (attributo necessario dei beni paesaggistici in senso stretto), e si deve rimarcare come sia da scongiurare il rischio di una recessione dell'assetto dei luoghi a fattore di degrado, condizione deteriore suscettibile di riflettersi non solo sull'attrattività dei contesti ma anche sul grado di integrazione e sul benessere psico-fisico degli abitanti. Anche da questo principio discende l'esigenza di delineare i tratti di innovative funzioni degli strumenti di pianificazione, nel senso di un'azione tesa all'innalzamento qualitativo continuo ma anche al recupero, necessario e indifferibile, di adeguate condizioni di contesto.

I principi sin qui enucleati presentano un denominatore comune che ruota attorno a una innovativa visione patrimonialistica del territorio che ne mutato il retroterra assiologico e segna una cesura rispetto alle logiche funzionaliste che — semplificando alquanto — si può dire abbiano rappresentato per lungo tempo il fondo valoriale dell'urbanistica più tradizionale. Corollari immediati della centralità assunta dai principi sopra indicati e della curvatura in senso custodiale-ripristinatore del governo del territorio possono essere identificati nel vincolo di trasmissione intergenerazionale delle risorse ambientali ma anche di sistemi

sola parte del territorio, qualora le precedenti non si ritengano più compatibili con gli obiettivi e i principi fondanti le esigenze della nuova pianificazione. Pertanto, le scelte pianificatorie dell'Amministrazione possono legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la conservazione di zone di pregio paesistico e ripianifichino quelle parti del territorio le cui destinazioni d'uso non risultano più compatibili con uno sviluppo complessivo e armonico del medesimo. Gli strumenti urbanistici di pianificazione territoriale non solo devono conformarsi alle prescrizioni inerenti i vincoli sovraordinati di carattere storico, ambientale e paesaggistico ma possono anch'essi concorrere alla tutela di tali interessi con ulteriori misure conservative”.

urbani durevoli e salubri, secondo una formula entrata nella legislazione regionale urbanistica a partire dalla metà degli anni Novanta (ben prima della riscrittura dell'art. 9 Cost.), e da rileggersi oggi, dopo la costituzionalizzazione, in termini estensivi, non circoscritti alle sole matrici ambientali ma ricomprendendo nel vincolo di trasmissione intergenerazionale anche i sistemi urbani e le dotazioni infrastrutturali (66)), e — come detto — nell'estensione alle attività pianificatorie dei principi dettati dal citato art. 3 del Codice dell'ambiente, pacificamente operanti anche nell'ambito dell'urbanistica contemporanea, non per effetto di una incidentale mutazione dal diritto ambientale o di una mera inferenza analogica, bensì in via diretta, in quanto il governo del territorio si occupa strutturalmente di oggetti ambientali (areali e urbani) e di profili qualitativi dei paesaggi.

4c. *Efficienza insediativa.*

Il principio di efficienza insediativa indica che i sistemi urbani devono rispondere a logiche di efficienza sia in termini di adeguato soddisfacimento dei bisogni esprimibili dalle diverse coorti di abitanti e di utilizzatori urbani (si pensi solo a come sono mutate le aspettative rispetto ai tagli abitativi), sia in termini di ottimale organizzazione dello spazio urbano, con densità e modalità di insediamento (ad esempio nei rapporti tra vuoti e pieni, tra spazi verdi e superfici coperte, tra aree utilizzate e spazi dismessi, etc.) coerenti con la storia e i caratteri urbanistici del luogo ma anche con gli ulteriori principi che stiamo passando in rassegna. Una maglia urbana efficiente, contro ogni tendenza alla *commodification* dello spazio pubblico, deve inoltre contemplare spazi fruibili per la vita sociale e l'offerta di servizi, di cui il piano deve garantire la collocazione più adeguata.

Mentre i sistemi ambientali devono garantire un flusso di servizi ecosistemici, i sistemi insediativi devono garantire — come detto — servizi di urbanità, ossia il complesso di condizioni (di disegno urbano, infrastrutturali, prestazionali, etc.) di base essenziali per la qualità di vita dei soggetti nella compagine urbana. La condizione di efficienza insediativa (unitamente all'inclusività, alla sicurezza, etc.: *infra*) indica quindi l'attitudine della matrice edificata a garantire quel fascio di utilità disponibili nello (e correlate allo) spazio urbano che — con la stipulatività dei nomi — possiamo definire sinteticamente urbanità.

Il principio di efficienza insediativa, postula un vincolo di effettività. In tal senso colloca gli obiettivi dell'urbanistica per i tessuti urbani oltre la dimensione del solo disegno insediativo e, a fronte di soluzioni ambiziosamente progettate ma rimaste sovente ottative, indica invece un dovere di risultato nella strutturazione del concreto assetto urbano, coinvolgendo non solo la pianificazione ma le politiche urbane nel complesso. L'efficienza non è solo un attributo delle soluzioni distributive nello spazio ma anche dei funzionamenti (dei metabolismi) del sistema urbano, dei quali l'urbanistica non può disinteressarsi: si può fare l'esempio dei ripensamenti del trasporto pubblico a scala locale in termini multimodali e *as a service* (per garantire ad un tempo il diritto alla mobilità e la sostenibilità) (67) o

(66) F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. econ.*, 2021, 55.

(67) V. BURATTI, *Trasporto non di linea e servizi su piattaforma digitale*, Napoli, 2022.

delle misure volte a garantire servizi a rete e connessioni tecnologiche; si può inoltre fare riferimento a profili come quelli relativi agli orari e alla adeguata distribuzione delle strutture commerciali e terziarie di servizio.

L'urbanistica e suoi strumenti non possono quindi circoscrivere il rispettivo orizzonte alla disciplina delle trasformazioni costruttive ma, con un autentico salto di scala, devono necessariamente farsi carico della più complessiva regolazione dei metabolismi urbani.

Dalla disciplina delle trasformazioni alla regolazione dei funzionamenti urbani.

Proprio guardando ai metabolismi urbani, non può essere trascurato come il fenomeno degli affitti brevi stia determinando nuove gentrification, a cui sono assimilabili gli effetti deteriori che si innescano negli ambiti ove vengono attuati interventi di rinaturalizzazione e rigenerazione, con immediate ricadute sulle rendite urbane (gentrification ambientale) (68): è la 'grana fine' di fenomeni che evidenziano il limite di effettività dei piani tradizionali, superabile solo mediante radicali innovazioni sul fronte delle tecniche di pianificazione, principalmente in direzione incentivale, secondo la lezione che viene dalle scienze comportamentali (69).

Nella ricerca di una dimensione di efficienza territoriale adeguata alle nuove domande, l'impostazione di piano che si sta progressivamente affermando va in direzione opposta rispetto allo *zoning* rigido. Il principio di azionamento nei termini schematici di marca razionalista (ipostatizzato dal d. min. 1444/1968) è fuoriuscito definitivamente dal catalogo delle tecniche dell'urbanistica contemporanea e il principio di efficienza insediativa richiama invece soluzioni di stretta integrazione osmotica tra le funzioni (*mixité*) e soluzioni di azionamento lontane, non solo in termini nominali, dall'elenco di zone omogenee profilato dal citato decreto ministeriale. Il principio di efficienza insediativa è anche la base di tutte le iniziative che, in direzioni molteplici, sono tese alla promozione del paradigma della *smart city* (sintagma invero polisenso) (70), i cui esiti si rendono misurabili proprio in termini di maggior efficienza dei funzionamenti urbani (dalla razionalizzazione del traffico alla comunicazione con gli utenti) a beneficio delle diverse classi di utilizzatori urbani.

4d. *Inclusività e giustizia territoriale.*

Il principio di efficienza insediativa non è disgiungibile da quello di inclusi-

(68) G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015; L. KERN, *La gentrification è inevitabile e altre bugie*, Roma, 2022; U. CONTI (a cura di), *Gentificazione. Profili e saperi per l'analisi del cambiamento sociale nelle città italiane*, Milano, 2022.

(69) E. BOSCOLO, *Strumenti incentivati per il governo dei beni comuni territoriali*, in M. CAFAGNO, E. BOSCOLO, C. LEONE, M. BARBERA, M. FAZIO, G. CAVALIERI (a cura di), *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, Milano, 2022, 167; F. RAIMONDI SLEPOI, *Nudge e città*, in R. VIALE, L. MACCHI (a cura di), *Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Nudge e interventi basati sulle scienze cognitive*, Bologna, 2021, 375.

(70) C. LAURI, *Smart City*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, VIII, Torino, 2021, 377; Id., *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, 2023.

vità: entrambi costituiscono premessa valoriale delle condizioni che gli insediamenti devono garantire agli utilizzatori urbani, definibili in sintesi servizi di urbanità. L'urbano è per definizione il luogo e il dispositivo di soddisfacimento o di frustrazione dei diritti di cittadinanza e sociali (71). Nei tessuti urbani deve essere garantita la presenza di centrali erogative di servizi pubblici in funzione inclusiva, adeguatamente distribuite nella prossimità ai luoghi di insediamento delle coorti utenziali portatrici di bisogni particolari, secondo un canone localizzativo (affermatosi nel periodo post-pandemico) che anche per questo profilo si distacca dai retaggi dello *zoning* rigido, a cui si ancoravano le localizzazioni degli standard (e guarda a innovative articolazioni dei telai urbani, evocativamente riconducibili al modello della 'la città in un quarto d'ora', imperniata, in termini più generali, su un recupero del valore della prossimità, dietro cui risuona l'idea seminale di *neighborhood unit* (72)). È il tema centrale della città pubblica, oggetto di ripensamenti in termini innovativi nella legislazione regionale più recente (a partire da una figura come il piano dei servizi lombardo sino alle avanzate previsioni delle già citate leggi siciliana e marchigiana). Superato definitivamente, almeno nelle proposte più avanzate, lo schema dello standard meramente quantitativo (mera messa in riserva di aree) a favore dello standard qualitativo (ricerca di soluzioni anche partenariali e di dispositivi tesi alla effettiva formazione delle opere programmate), un primo ordine di riflessioni ancora aperte guarda in direzione dell'estensione della gamma degli standard a spazi, interventi e opere con funzioni ambientali, indicando la direzione verso il passaggio da un piano strutturato attorno a una maglia di opere grigie a un territorio innervato da reti verdi e blu, volte a garantire sostenibilità e drenaggio sostenibile nell'urbano e connessioni tra i tessuti edificati e gli areali agro-naturali (73). Un altro ordine di riflessioni (e di iniziative) cerca di andare oltre la sola dimensione territoriale, quale antecedente rispetto all'attività erogativa, rispetto alla quale l'urbanistica contemporanea cerca di accorciare le distanze. Anche alla luce del d. lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, i servizi pubblici (locali) vanno correttamente intesi come prestazioni garantite su base universalistica secondo logiche non di mercato (tese a supplire proprio ai risultati distributivi inevitabilmente selettivi del mercato), da garantire, in ambito urbano, non solo ai residenti (la 'prima popolazione' anagrafica) ma anche alle popolazioni turnarie e ai *city users* (74). L'erogazione di prestazioni di servizio pubblico nell'urbano presuppone strutture qualitativamente adeguate (non necessariamente pubbliche in senso soggettivo) e universalmente

(71) B. SECCHI, *La città dei ricchi e dei poveri*, Bari, 2018, 59.

(72) Sull'esperienza della Parigi, città in un quarto d'ora, si veda E. GRANATA, *Place-maker*, Torino, 2021; in termini più generali, E. MANZINI, *Abitare la prossimità*, Milano, 2021, 42. Si può tuttavia ricordare che oltre alla prossimità nella distribuzione delle piattaforme erogative sarebbe necessario valutare anche il tasso di 'camminabilità' e di 'ciclabilità' delle città italiane. Inoltre, nei piani territoriali metropolitani, la prossimità assume il significato di una distribuzione policentrica delle piattaforme erogative dei servizi fondamentali, secondo uno schema che riflette l'incidenza del principio di uguaglianza spaziale (*infra*). Si veda, oltre, lo studio dell'urbanistica che ha promosso per primo tale modello: C. MORENO, *La città dei 15 minuti. Per una cultura urbana democratica*, Torino, 2024.

(73) *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 ad oggi*, Roma, 2021, a cura del Laboratorio standard promosso dalla Società italiana degli urbanisti.

(74) G. NUVOLATI, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Bologna, 2002.

accessibili (in termini fisici e di condizioni economico-tariffrarie di abbordabilità). L'intero capitolo strutturale riservato al welfare materiale e, più in generale, alla qualità dello spazio pubblico come luogo della coesione, rimanda dunque a un principio di inclusività che si prefigge di incidere sui percorsi di vita delle persone. Una proiezione che va dunque oltre la logica degli standard e la dimensione territorial-infrastrutturale (focalizzata — come detto — sul solo presupposto territoriale, premessa della successiva infrastrutturazione, anch'essa tuttavia tradizionalmente disgiunta dalla programmazione dei servizi pubblici). Le scelte di pianificazione vanno quindi ricollegate con le politiche di welfare municipale (superando l'insoddisfacente distinzione tra welfare materiale e welfare prestazionale) e dal principio di inclusività discende l'indifferibilità del pieno riconoscimento dell'idea che le politiche urbanistiche sono direttamente funzionali alla concreta attuazione del precetto costituzionale di uguaglianza sostanziale. Uguaglianza che — in estrema sintesi — nell'urbano si costruisce garantendo alle persone (ossia a ciascuno, non alla società astrattamente assunta come un aggregato) il soddisfacimento di diritti infrastrutturativamente condizionati.

Parlando di uguaglianza sostanziale, va rimarcato che le politiche territoriali, sempre in prospettiva inclusiva e pro-coesiva, debbono porre rimedio alla condizione di marginalizzazione territoriale in cui sono costretti a vivere ampi strati della popolazione. Nessuna persona dovrebbe subire gli effetti di una inaccettabile ingiustizia spaziale. Il principio di eguaglianza territoriale o, detto altrimenti, di pari opportunità nei territori impone quindi di superare le condizioni di marginalità che si riscontrano, per fare solo due esempi (che danno comunque il senso della rilevanza specifica del problema), nelle molte e diverse periferie urbane (ai margini ma anche dentro i frammenti di città in attesa — spesso vana — di rigenerazione) (75) oppure nelle aree interne, ove la distanza dai centri urbani, dai poli dei servizi e dalle reti di collegamento diviene fattore di insuperabile esclusione per cittadini la cui 'resistenza' diviene sempre più difficile (76). Una tale azione presuppone adeguate politiche (anche di investimento), soluzioni pianificatorie e, sovente, interventi straordinari di infrastrutturazione e di contestuale attivazione sociale (le strutture non bastano: occorrono percorsi di accompagnamento nel sociale e azioni sito-specifiche) e il recupero dell'idea che in plafond minimo di servizi costituiscano il contenuto di Lep (77), ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. m), Cost. Ne deriva un vincolo ancora più forte all'assunzione di una responsabilità di intervento per evitare la condanna di interi aggregati popolazionali a una condizione di insuperabile e ingiusta marginalizzazione territoriale e per garantire livelli essenziali delle prestazioni a ogni persona davvero in ogni parte del Paese, con l'obiettivo di garantire piena effettività ai diritti di cittadinanza e ai diritti sociali che, per molti, sono dunque diritti spazialmente, prima ancora che infrastrutturativamente, condizionati.

(75) E. BOSCOLO, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, 71.

(76) A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, 2018.

(77) C. GIAIMO, *Lep. Se non ora, quando?*, in *Urbanistica Informazioni*, 307, 2023.

I principi di inclusività e di uguaglianza territoriale concorrono decisamente al ripensamento della frusta nozione di standard e alla revisione delle politiche di intervento (erogativo ma anche di innalzamento della qualità e della sostenibilità dei territori), con conseguente emersione di una non rinviabile riscrittura delle norme (nuovamente il d. min. 1444/1968, *in primis*) che riflettono ancora un paradigma parametrico e infrastrutturale, retaggio dell'idea della città per parti e della tarda trasposizione in una formula dell'originaria teorica dell'*existenzminimum* (78), da cui è derivato un modello imperniato unicamente su opere dislocabili in aderenza alla segmentazione delle zone omogenee, senza alcuna considerazione dell'effettivo profilo socio-demografico dei destinatari e dei rispettivi bisogni e senza alcun reale nesso con le politiche di gestione dei servizi. Le nuove coordinate sulle quali reimpostare l'intera tematica muovono dalla conferma della qualificazione come livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire di un paniere minimo di prestazionalità, dalla necessità di parlare di dotazioni territoriali non per un nominalismo ma per sottolineare la necessità di progetti sito-specifici, lontani dalla logica parametrica inevitabilmente produttiva di effetti omologanti, e pongono in primo piano l'indifferibilità di un profondo aggiornamento dell'elencazione delle tipologie di opere funzionali all'offerta di una gamma di servizi che devono estendersi parallelamente in direzione della sostenibilità (con previsione di livelli minimi di dotazioni ambientali) e quella dei 'nuovi' diritti digitali. Il ripensamento della nozione stessa di standard deve garantire inoltre una piena effettività dei programmi per la riqualificazione della città pubblica, onde porre rimedio a una cronica ottatività di tale capitolo dell'urbanistica della tradizione, la cui incapacità di tradurre previsioni pianificatorie in realizzazioni è simboleggiata in termini desolatamente emblematici dalla sistematica decadenza dei vincoli preespropriativi.

5. *Principi orientatori dell'attività di pianificazione.*

5a. *Perequazione e compensazione.*

Nella ricerca di una effettività mai garantita da piani che si disinteressavano programmaticamente dell'effettiva attuazione delle rispettive previsioni, viene in rilievo il principio di perequazione che, per un verso, ha la funzione di superare (o almeno ridurre) le differenze di trattamento che costituiscono un effetto della tecnica di azionamento e, per altro verso, tende a stimolare l'adesione (razionalmente interessata) dei proprietari coinvolti in iniziative di trasformazione che essi dovrebbero percepire come vantaggiose, dalle quali dovrebbe contestualmente derivare la formazione di opere pubbliche o la cessione non onerosa di aree all'amministrazione. Il richiamo va dunque a un fascio di pratiche (le diverse forme di perequazione: diffusa, di comparto e con funzione compensativa) sulle quali la legislazione regionale e il formante giurisprudenziale hanno molto insistito, che continuano tuttavia a incontrare una serie di non superate rigidità applicative (dai costi transattivi e tributari al vincolo di trascrizione immobiliare)

(78) G. PICCINATO, *La costruzione dell'urbanistica: Germania 1871-1914*, Roma, 1974, in part., 48.

e di difficoltà coalizionali (ove destinate a transitare per negozi plurisoggettivi o di scambio). Rigidità in cui vanno cercate le ragioni della scarsa diffusione pratica di queste stesse figure. È tuttavia innegabile che, in carenza di strumenti applicativi di questa matrice, il piano (anzi il “*pennarello del pianificatore*” (79)), oltre a produrre inaccettabili disparità di trattamento tra aree con il medesimo statuto destinate a restare prive di correzione redistributiva, perda molto del proprio orizzonte di effettività, con conseguente allontanamento dall’obiettivo di una città pubblica realizzata (e non solo figurata).

5b. *Partecipazione.*

Ulteriore principio d’apice è riferibile alla necessità che i procedimenti attraverso i quali si approda ai provvedimenti che danno attuazione alle politiche territoriali riservino ampio spazio alla partecipazione del pubblico e di tutti i soggetti interessati. L’affermazione della natura di principio del vincolo di massima apertura partecipativa coincide solo in parte con l’affermazione del principio del giusto procedimento e non è affatto scontata. Impone invece l’allineamento ai modelli più innovativi di partecipazione prospettati dalle leggi regionali e da norme locali estremamente avanzate (si pensi alla nomina di garanti per l’informazione e la partecipazione o all’indizione di sessioni pubbliche di presentazione piuttosto che alle modellistiche più avanzate di assemblee civiche per il clima (80)), ormai lontanissimi dal frusto modello delle osservazioni al piano adottato e, soprattutto, da una visione esclusivamente difensiva dell’intervento dei privati. Escluso — come già ricordato — che l’acquisizione della conoscenza territoriale sia oggetto di una riserva a favore dell’amministrazione, la partecipazione ha la funzione primaria di garantire a tutti i soggetti interessati la possibilità di introduzione di elementi conoscitivi, di letture delle situazioni territoriali e di formulazione di proposte circa specifiche soluzioni pianificatorie. Perché ciò possa accadere e la partecipazione non si riduca a una frusta liturgia, i dispositivi di apertura e coinvolgimento procedimentale devono avere carattere ‘anticipato’ (ossia la partecipazione deve essere praticabile sin dalle prime fasi dei procedimenti, in cui si aggrega l’apparato conoscitivo: la partecipazione c.d. ‘della pagina bianca’), ‘informato’ (l’intervento dei privati deve cioè muovere da una piena accessibilità-conoscenza dei dati raccolti e aggregati nelle varie fasi dall’amministrazione) e ‘incidente’ (le iniziative dei privati devono cioè essere in grado di influire effettivamente sul segno e sulla motivazione delle decisioni). Si può notare che la partecipazione ha assunto di recente anche le forme dinamiche dell’urbanistica tattica, ossia della prospettazione di interventi di riqualificazione temporanea, di pedonalizzazione, di colorazione evocativa, etc. proposti in termini volu-

(79) A. M. SANDULLI, *Urbanistica e Costituzione*, intervista ad *Astrolabio* del 7 luglio 1968, riportata in G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica incostituzionale*, Padova, 1968, in part., 104, ricordava che la pianificazione fa dipendere “dal un (più o meno capriccioso e compiacente) tratto di penna o di pennarello se il suolo Y, di proprietà di X, debba essere esaltato al valore di miliardi oppure debba essere azzerato”.

(80) A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*.

tamente ‘provocatori’ entro la fisicità imperfetta di spazi critici e sottoutilizzati, con il dichiarato intento di mostrare la concreta possibilità di modi differenti di vivere i luoghi e ‘testare’ empiricamente le reazioni di gradimento o di rigetto da parte delle comunità di potenziali utilizzatori, delle quali tenere conto in vista di decisioni definitive. Apertura partecipativa quale principio generale significa anche pieno riconoscimento della praticabilità della tecnica di protezione degli interessi diffusi, sull’assunto che, a margine di questioni soggettivate, in vicende che hanno a oggetto beni comuni, occorre ritagliare spazio per l’intervento quantomeno di figure esponenziali degli interessi delle collettività locali coinvolte e di quelli adespoti (legati, ad esempio, alla qualità ambientale dei tessuti urbani) come anche di quelli esprimibili da comunità disaggregate (i pendolari, i *city users*, etc.), rispetto ai quali si pone l’esigenza di superare il limite del circuito della democrazia rappresentativa locale, circoscritta alla sola popolazione dei residenti-elettori). Partecipazione, a piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, significa anche condivisione e dunque massima apertura in direzione di esperienze ormai sperimentate di presa in carico da parte di comunità responsabili della cura di specifici beni comuni urbani, sulla scia di documenti-cornice quali il Patto di Bologna promosso da Labsus. Un modello di co-gestione che — per citare un altro esempio di valorizzazione dell’impegno delle comunità responsabili accumulate dal coesivo rappresentato dalla coscienza di luogo — fa il paio con la sempre più ampia diffusione di contratti di paesaggio e di rete ecologica, per gemmazione dall’archetipo dei contratti di fiume. Una modellistica che trova un solido ancoraggio, oltre che nell’art. 55 del Codice del terzo settore, anche in una molto nota pronuncia della Corte costituzionale (C. cost. 131/2020) a cui si deve l’affresco di una amministrazione orientata alla massima apertura rispetto alla capacità di intervento di comunità responsabili.

5c. *Integrabilità e incrementalità.*

Dal principio di partecipazione e dal ruolo progressivamente assunto dalla sussidiarietà orizzontale discende anche la possibilità di integrazione da parte dei privati delle politiche e degli atti di pianificazione pubblici (sempre più negoziabili). Sin dall’Ottocento, l’urbanistica nazionale ha riservato ampio spazio ad atti convenzionali mediante i quali si sono storicamente assentite iniziative di matrice estensiva promosse da soggetti privati (81). Anzi si è trattato della principale direttrice di sviluppo delle città italiane, solo in seguito imbrigliata entro i margini formalizzati della figura lottizzatoria. Nella stagione del presente, dimessa ogni pregiudiziale di matrice ideologica, il ritaglio di spazi sempre più ampi per l’integrazione dei piani con apporti comunitari e delle parti private coinvolte muove dalla (tardiva) presa d’atto dei limiti del modello autoritativo-unilaterale nella prefigurazione di scenari di intervento suscettibili di una reale fattibilità.

Sull’assunto che la riserva del potere di pianificazione all’ente pubblico non priva la società della prerogativa di partecipare attivamente alla definizione dei contenuti del piano, ai privati è riservata la possibilità di proporre soluzioni destinate a sfociare in una disciplina pattizia del territorio che non si collocano

(81) V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979.

unicamente in una dimensione meramente attuativa del piano. È invece riconosciuta loro la facoltà di formulare proposte e raggiungere accordi tesi a integrare e completare in termini strutturali il dispositivo pianificatorio, lasciato in alcune parti in ricercato grado di non completa definizione da un piano a 'durezza variabile', proprio per favorire l'emersione di proposte da parte degli attori territoriali. Accordi 'a monte' (non solo 'a valle'), come ha ricordato Paolo Urbani (82), come già previsto da alcune leggi regionali (Veneto (83), Emilia-Romagna (84)) e come ha convintamente indicato il Consiglio di Stato in una sentenza relativa al Comune di Porto Torres (85), in cui si riscontra il definitivo superamento delle originarie riserve mantenute a lungo dalla giurisprudenza amministrativa. Il paradigma più avanzato di questa famiglia di strumenti pattizi (sia quanto ai profili della negoziazione e della partecipazione) può identificarsi negli accordi operativi previsti dall'art. 38 della legge emiliano-romagnola, che a loro volta si innestano sul fondo comune rappresentato dall'art. 11 della l. generale sul procedimento amministrativo. Questi accordi vanno ben oltre la negoziazione dei contenuti puntuali di un particolare intervento nella logica del progetto urbano per assumere una funzione di integrazione in senso proprio del piano nei capitoli relativi alla città da trasformare-riqualificare, rispetto ai quali — come già ricordato — il pianificatore si astiene dall'esprimere indicazioni 'finite' per lasciare spazio a forme di negoziazione dalle quali si ritiene possano derivare soluzioni connotate da un valore aggiunto, innanzitutto in termini di effettiva fattibilità. Comunque nessun vuoto di pianificazione: il piano per questi contesti riserva all'amministrazione l'indicazione dei contenuti non negoziabili e degli obiettivi (insediativi, ma anche ambientali e sociali) da perseguire. Ogni forma di negoziazione di contenuti generali del piano non può quindi prescindere da un confronto partecipativo con il pubblico (proprio perché si tratta della definizione di un capitolo organico della pianificazione e non unicamente della formalizzazione di un rapporto binario tra l'amministrazione e un attore economico) e anche a questo proposito le norme emiliano-romagnole appaiono esemplari nella parte in cui prevedono forme di pubblicazione delle proposte ricevute dalle amministrazioni per stimolare la partecipazione diffusa a garanzia della corretta focalizzazione degli interessi pubblici appaiono esemplari. Del pari, il successo di questi strumenti presuppone l'affinamento delle tecniche di negoziazione, in abbinamento con dispositivi paraconcorsuali (86), essenziali, come ha ricordato la giurisprudenza amministrativa, per garantire pari opportunità a tutti i soggetti potenzialmente interessati a far emergere le migliori proposte in termini di produzione-

(82) P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in questa *Rivista*, 2005, 177 e, in termini più ampi, Id., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; M.A. QUAGLIA, *Urbanistica consensuale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 627; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015; L. GAETA, *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, Milano, 2021.

(83) Art. 6 l.r. Veneto 23 aprile 2004 n. 11.

(84) Art. 38 l.r. Emilia-Romagna, 24 dicembre 2017 n. 24.

(85) Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4990.

(86) Cons. Stato, Sez. VI, 6 ottobre 2022 n. 8564, in *Giur. it.*, 2023, 649, con nota di G. MANFREDI, *Urbanistica e concorsualità*.

restituzione di vantaggio pubblico (profilo quest'ultimo che solleva il tema dei cd. extraoneri, ossia delle pretese esorbitanti avanzabili dalle amministrazioni e, di riflesso, il tema ancor più generale dell'incidenza del principio di legalità anche negli ambiti dell'amministrazione negoziata (87)). Il ricorso a dispositivi di valutazione comparativa diviene poi stringente nei casi, sempre più frequenti nell'ambito di piani fortemente contenitivi, ove l'atto pianificatorio (pattizio o anche unilaterale) abbia a oggetto l'allocazione di una possibilità di trasformazione, di una destinazione ambita o l'attribuzione di un incentivo non replicabile. In altri termini, ove il pianificatore si accinga a distribuire una risorsa scarsa, la procedura comparativa di aggiudicazione, come ricordato da una fondamentale presa di posizione del Consiglio di Stato (relativa all'unica possibilità di insediamento di una grande struttura di vendita (88)), diviene sostanzialmente obbligatoria, sia quale strumento di garanzia teso a ridurre i rischi di intese collusive tra operatori e funzionari sia quale mezzo per approdare all'allocazione più efficiente anche sul versante della ritraibilità del massimo vantaggio pubblico.

5d. *Negoziabilità.*

Al principio di negoziabilità si correla quindi in termini stretti il principio della restituzione (o della 'cattura') di valore pubblico, confermato e rafforzato dalla previsione introdotta dall'art. 16, comma 4, lett. *e-ter*, d.P.R. 380/2001, cit., e da innumerevoli norme regionali, in ragione del quale a ogni decisione (pattizia o unilaterale) suscettibile di assicurare risultati vantaggiosi a uno specifico soggetto per effetto di una flessibilizzazione del piano o della definizione consensuale di un determinato contenuto consegue da parte di quest'ultimo dell'assunzione di un onere (un 'dovere libero': se vuoi, devi...) di 'restituzione' alla collettività di una quota del maggior valore di rendita acquisito, commisurato nel rispetto di canoni di proporzionalità (89) e parità di trattamento (90). Da questo principio dovrebbero discendere norme di dettaglio volte a soddisfare il pieno rispetto del principio di legalità tramite una previa determinazione dei presupposti e contenuti di un tale onere, in grado di mettere ordine in una selva di prassi non sempre atte a garantire

(87) Il tema è stato posto, qualche anno addietro, da A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, VI, 274.

(88) Cons. Stato, Sez. VI, 6 ottobre 2022 n. 8564, cit.: "L'area sulla quale insediare l'unico centro commerciale di rilevanza provinciale deve essere scelta in seguito a una preventiva fissazione di criteri e modalità di scelta a garanzia del rispetto dei principi della pubblicità e della trasparenza nonché della par condicio dei soggetti concorrenti nella presentazione delle loro "candidature"; la selezione dell'area necessita il ricorso a forme di evidenza pubblica. Le regole di evidenza pubblica devono essere fissate prima dell'inizio della procedura e non in maniera successiva al momento dell'adozione della delibera di conclusione dell'iter procedimentale per la variazione d'ufficio del PUC".

(89) A. SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Milano, 2017.

(90) Questo principio è alla base della norma introdotta dall'art. 16, comma 4, lett. *e-ter*, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380: una previsione che dà forma ad un paradigma consolidatosi nel tempo nella prassi dei programmi complessi.

parità di trattamento e, soprattutto, idonee ad offrire adeguate garanzie di uno scambio effettivamente 'equo' ed efficiente (91).

6. *Segue.*

Altri principi, da rileggersi e da applicarsi comunque alla luce di quelli sin qui enucleati, ai quali va riconosciuta una funzione teleologica e interpretativa di ordine generale, hanno propriamente a oggetto l'attività di pianificazione. Si può affermare che siano i principi per i quali passa il superamento del modello tardo-razionalista novecentesco imperniato — lo si ripete — sul binomio zoning-standard. Taluni di questi principi sono prospettati dalla legislazione regionale e già ampiamente sperimentati. Altri — come detto — si rendono apprezzabili all'osservazione della struttura dei procedimenti di pianificazione e dei piani di più aggiornata concezione, dei quali rappresentano delle riscontrabili costanti.

6a. *Primato della dimensione conoscitiva.*

Il primo dei principi che si possono cogliere dall'osservazione delle procedure pianificatorie e dei prodotti delle stesse è relativo all'acclaramento delle invarianti e costituisce un ulteriore riflesso della rilevanza riconosciuta agli oggetti su cui incide la pianificazione. Questo blocco di contenuti, che attiene ai beni ambiental-territoriali (suolo, boschi etc.), ai caratteri del paesaggio, ai profili idrogeologici e, più in generale, a tutte le componenti stabili del territorio (92), viene acquisito nell'apparato conoscitivo del piano (ossia nella componente riservata alla raccolta

(91) Una commisurazione esorbitante del contributo potrebbe risolversi in un fattore preclusivo all'innescio di interventi rigenerativi in cui è insito un interesse all'efficientamento urbano, ma non sono mancate sottovalutazioni degli interessi pubblici. In tal senso la Regione Emilia-Romagna, con una previsione che non contrasta con il principio ma opportunamente ne gradua (e accentua) gli effetti in un'ottica di bilanciamento con il *favor* per la rigenerazione e di disincentivo rispetto ad altre forme di occupazione del suolo (come le grandi piastre commerciali): in tal senso, l'art. 8, comma 1, lett. a, l.r. 24/2017, cit., ha stabilito che "il contributo straordinario, di cui all'articolo 16, comma 4, lettera *d-ter*", del d.P.R. n. 380 del 2001, non trova applicazione all'interno del territorio urbanizzato, relativamente alle previsioni del p.u.g. che, al fine di privilegiare il riuso e la rigenerazione delle aree già urbanizzate, prevedano la variazione dei parametri urbanistici stabiliti dagli strumenti di pianificazione previgenti o il mutamento delle destinazioni d'uso precedentemente ammesse, nonché nel caso di rilascio di permessi di costruire in deroga alle previsioni generali di piano. È fatta salva la facoltà per i Comuni di assoggettare a contributo straordinario le strutture di vendita e gli insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale, da realizzare all'interno del territorio urbanizzato. Il contributo straordinario trova al contrario applicazione per gli interventi da realizzare al di fuori del territorio urbanizzato nonché per gli interventi che prevedano l'edificazione delle aree permeabili collocate all'interno del perimetro del territorio urbanizzato che non siano dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, di cui all'articolo 32, comma 3, lettera c), della presente legge".

(92) P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in questa *Rivista*, 2016, 231: "si vincola l'attività discrezionale dei comuni prevedendo che le scelte di piano debbano dar conto di una serie di invarianti ambientali o naturalistiche che costituiscono il presupposto conoscitivo che condiziona le scelte di trasformazione", quindi si mira a "ridurre la discrezionalità amministrativa di piano (discrezionalità politica) a favore della discrezionalità tecnica".

dei dati circa lo statuto differenziato delle diverse situazioni territoriali) mediante dei meri acclamamenti di ordine tecnico e delle interpretazioni oggettivanti, a cui resta estranea ogni dimensione volitiva, propria della componente prefigurativo-decisoria del piano. Di conseguenza, nella successiva fase progettuale e decisoria in capo al pianificatore residuano quindi limitati spazi di reinterpretazione-ripensamento dei dati oggettivati descrittivi dello statuto delle invarianti: si può dunque affermare che dalla ricognizione oggettivante operabile in fase conoscitiva discenda un vincolo di coerenza intrinseca al procedimento particolarmente rigido, che ha l'effetto di una sostanziale predeterminazione vincolante di interi capitoli del piano-atto. Il pianificatore, infatti, in termini strettamente consequenziali, ossia con drastica riduzione dell'ordinario ampio tasso di discrezionalità, dovrà esprimere proposizioni qualificatorie e regolatorie coerenti con le istanze di tutela e innalzamento qualitativo (o di recupero) che discendono direttamente dall'esigenza di non contraddizione con i dati connotativi delle invarianti, categoria che abbraccia situazioni territoriali sottratte — nella sostanza — a decisioni pianificatorie di matrice costitutiva, i cui caratteri preesistono al piano e alle quali lo strumento di pianificazione dovrà necessariamente mantenersi aderente.

Anche sulla scorta di quanto detto, si può parlare di un principio teso all'affermazione di un primato della conoscenza sulla decisione. Va sottolineato che la conoscenza si sedimenta in sistemi informatizzati territoriali (s.i.t.) gestiti tendenzialmente a livello sovracomunale ma alimentabili anche dai singoli comuni. Sistemi che non si limitano all'accumulo di dati, ma sono in grado di restituire quadri conoscitivi, articolati per temi e per quadranti territoriali, idonei a fungere da base condivisa anche tra livelli amministrativi diversi nella formazione dei piani, semplificando il successivo percorso approvativo (tendenzialmente informato al principio di concertazione e coerenza nonché proceduralmente impiantato su conferenze e altri strumenti di copianificazione: *infra*).

Il ruolo centrale della conoscenza non viene in rilievo unicamente nelle fasi iniziali della sequenza pianificatoria. La raccolta e sedimentazione della conoscenza costituisce un'attività continua, che non si arresta con l'approvazione del piano-atto ed è espressiva di una funzione urbanistica che non si circoscrive al singolo episodio di pianificazione.

Al contrario, gli uffici di piano operano un aggiornamento continuo dei dati territoriali al fine di mantenere un costante monitoraggio circa l'andamento dinamico dei fenomeni ambientali e territoriali nonché circa gli effetti prodotti dal piano. Una prima indicazione in tal senso è venuta dalle norme procedurali in tema di v.a.s. ma tutte le leggi regionali prevedono una raccolta di dati continua. La funzione conoscitiva non è dunque unicamente strumentale alla formazione di uno specifico piano bensì è preordinata a fornire basi oggettive alla funzione di pianificazione (che ha carattere circolare e inesauribile). L'aggiornamento conoscitivo costante, curato con continuità dalle amministrazioni e implementato con i ritmi ricorsivi delle tornate di monitoraggio della valutazione ambientale strategica e del piano, è reso più agevole anche in ragione della disponibilità dei moderni sistemi digitalizzati e georeferenziati e produce degli adeguamenti costanti dei quadri conoscitivi, da cui può emergere la necessità di revisioni cicliche o straordinarie degli strumenti urbanistici.

6b. *Iteratività e adattività.*

La possibilità di aggiornamento continuo dell'apparato conoscitivo che integra la componente portante del piano e la conseguente piena percezione della dinamicità delle situazioni su cui la pianificazione deve incidere costituiscono la premessa per un ridisegno della figura di piano della contemporaneità e per il consolidamento di due fondamentali principi sulle modalità di produzione degli effetti dello strumento di pianificazione. Il riferimento è ai principi di iteratività e adattività delle previsioni pianificatorie. Si può parlare di iteratività in relazione a previsioni di trasformabilità o all'attribuzione di incentivi espressi dal piano alla stregua di 'sollecitazioni' alla razionalità privata in vista dell'effettiva attivazione degli interventi ammessi dal piano, soprattutto di quelli di maggior momento, disciplinati dalla componente operativa. L'amministrazione, in altri termini, non mantiene un atteggiamento di neutralità rispetto alle possibilità di trasformazione previste, ma si pone piuttosto in attitudine collaborativa e di *enforcing* in vista delle ricadute di efficienza e di valore pubblico che possono derivare solo da previsioni che non restino sulla carta. Ove tuttavia si manifestino atteggiamenti attendisti o opportunistici, tali previsioni, strutturalmente 'non stabili', possono essere riviste dall'amministrazione onde esprimere soluzioni allocative alternative più efficienti. Quanto detto circa il costante aggiornamento dell'apparato conoscitivo e l'iteratività delle previsioni di stimolo per le parti private va posto in correlazione con la mutevolezza delle condizioni delle matrici ambientali, esposte — semplificando al massimo — agli effetti delle pressioni generate dal carico antropico e dal cambiamento climatico, così come con la necessità di verificare quali risultati abbia effettivamente prodotto, alla prova dei fatti, lo strumento urbanistico. Il piano, che un tempo aveva affermato carattere atemporale e, comunque, aspirava ad una stabilità di lunga durata, deve oggi confrontarsi con l'incertezza che connota il quadro (ambientale, insediativo e sociale) su cui il piano deve incidere. Si deve quindi parlare di adattività in relazione a una generazione di piani il cui profilo saliente sarà sempre più spesso rappresentato dall'operatività di dispositivi volti al sistematico adeguamento (in relazione a taluni profili addirittura con procedure semplificate e a carattere sostanzialmente vincolato, attivabili in termini automatici in parallelo al consolidarsi di nuovi inequivoci dati conoscitivi). Non varianti assimilabili a quelle adottate con le procedure farraginose del passato, conseguenti a sofferte revisioni delle scelte di azionamento (che in qualche caso malcelavano autentiche catture del pianificatore), ma revisioni per adattamento al mutato assetto degli oggetti della regolazione pianificatoria e dei bisogni esprimibili dai destinatari delle decisioni pianificatorie, essenziali per mantenere adeguatezza regolatoria del piano al mutare degli scenari territoriali-ambientali.

Iteratività e adattività costituiscono dunque due principi destinati a mutare in profondità non solo la struttura dei piani ma più in generale la funzione di pianificazione, che — terzo principio correlato — assume quindi carattere tipicamente circolare. Non più attività ad andamento lineare, con esordio identificabile nell'avvio della procedura di pianificazione e conclusione con l'approvazione del piano, bensì funzione che prosegue anche dopo l'approvazione dello strumento, con cicli di monitoraggio, presa d'atto dei mutamenti intervenuti e dei risultati effettivamente perseguiti, e conseguente riattivazione — entro un caratteristico

policy cycle (valutazione-decisione—monitoraggio-adattamento) dell'*iter* procedurale volto all'adattamento del piano e del palinsesto delle politiche urbane complementari. Il tutto con intervento di uffici di piano a carattere permanente, che restano — come detto — attivi per garantire l'aggiornamento delle conoscenze, per monitorare gli effetti del piano ma anche per negoziare, nell'ambito di una funzione gestionale, gli accordi e gli altri strumenti attraverso cui transitano le vicende trasformative e rigenerative di maggior momento.

6c. *Transcalarità.*

Nel periodo recente è intervenuta una revisione del principio di ordinamento verticale degli strumenti di pianificazione: era il modello della pianificazione a cascata, messo già da tempo in discussione con argomenti conclusivi. Rimontavano a questo schema le norme sul procedimento di approvazione del piano comunale da parte della regione, a garanzia dell'adeguata considerazione di interessi di scala più ampia. Già in precedenza i rapporti tra piani di livelli diversi (e tra piani di settore e piani urbanistici) si erano strutturati secondo un principio di competenza e di gerarchia degli interessi (non dei piani). Su questo versante si fanno spazio i principi di ottimalità della scala, di contestualizzazione e di coerenza nonché quello di concertazione, a comporre un modello innovativo di relazioni verticali tra amministrazioni e piani.

In un sistema non più piramidale, improntato al principio di sussidiarietà verticale e ai principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione, si registrano due fenomeni.

Si è consolidato un criterio regolatore imperniato sulla corrispondenza tra livello di pianificazione e scala di governo ottimale degli oggetti territoriali, con la conseguenza che, secondo un verso ascendente, al piano di area vasta (non sovraordinato, come si era soliti dire) sono riservate talune funzioni regolative dirette (non più soltanto di direttiva) relative alla disciplina (localizzativa, etc.) di articolati sistemi funzionali (si pensi alle reti di rilevanza metropolitana) o ambientali (come gli areali agro-naturali o le reti ecologiche, le cui continuità-connettività travalicano dichiaratamente i confini comunali). È il modello che si ritrova nei piani territoriali metropolitani (di Milano e Bologna), che esprimono norme di diretta conformazione dei suoli in relazione a temi di scala metropolitana, differenziandosi in ciò dai piani provinciali di coordinamento: si tratta di uno schema applicabile al caso della disciplina di temi e oggetti per i quali siano imprescindibili (93) previsioni 'rigide' e conclusive, necessariamente uniformi per

(93) Imprescindibilità da valutare secondo un criterio di stretta proporzionalità, ossia di verifica circa l'inconfigurabilità di una soluzione maggiormente rispettosa di un principio di tendenziale attribuzione al comune della funzione di pianificazione, come ricordato da Corte cost., 23 maggio 2019 n. 179, con affermazioni puntualmente riprese da Corte cost., 28 novembre 2021 n. 201, ove è stato affermato che "... questa Corte ha di recente stabilito che, laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà "dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti", così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente "il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore

assicurare la preservazione di oggetti non frazionabili o per la formazione delle strutture decisive per i sistemi territoriali metropolitani.

A questo criterio competenziale di pianificazione per scale ottimali (e non per livelli amministrativi), in termini pressoché speculari ma con verso in questo caso discendente, si contrappone un diverso modello che valorizza il ruolo del comune, a cui la giurisprudenza costituzionale riserva un ruolo privilegiato in quanto amministrazione di prossimità (94). Al comune è consentito di contestualizzare, secondo un principio di miglior definizione, le previsioni di disciplina espresse da piani di area vasta. Nei confronti dei destinatari dei comandi pianificatori, troverà quindi applicazione la regola connotata da maggior grado di definizione. Entro questo modello la figura dell'atto complesso (a complessità ineguale) viene definitivamente superata e i rapporti tra piani assumono carattere di trascalarità e integrazione, secondo lo schema che, per fare un solo esempio, si struttura tra piano paesaggistico e pianificazione territorial-urbanistica in relazione ai paesaggi non vincolati. A segnare il limite della miglior definizione opera il principio secondo cui il piano locale deve porsi in rapporto di coerenza e non già di conformità rispetto alle indicazioni del piano di area vasta, pur nel rispetto di un vincolo di risultato, ossia di perseguimento effettivo e ottimale degli obiettivi di fondo (di tutela, di infrastrutturazione. etc.) espressi in termini necessariamente solo prefigurativi a scala sovracomunale. Il vincolo di risultato lascia comunque autonoma scelta di mezzi e strategie al comune, onde consentire una contestualizzazione delle indicazioni pianificatorie che aspira a maggior appropriatezza e quindi, di riflesso, anche a una maggior effettività. Nei confronti dei destinatari del comando pianificatorio la regola precettiva sarà quella connotata da maggior definizione, omologata come precettiva nell'ambito delle procedure concertative di approvazione del piano.

6d. Concertazione.

Sempre in relazione alla disciplina dei rapporti tra amministrazioni, si è progressivamente affermato un principio di concertazione, che scardina la tradizionale impostazione gerarchica. La dialettica tra le diverse amministrazioni (al di fuori degli ambiti in cui è prevista una autoapprovazione dello strumento urbanistico da parte del comune, comunque a esito di un procedimento che vede il coinvolgimento anche delle altre amministrazioni sovracomunali e 'tecniche') si svolge quindi preferibilmente entro conferenze di pianificazione improntate alla ricerca di risultati condivisi, in grado di allineare verso la coerenza rispetto a obiettivi comuni i diversi livelli di pianificazione. Di ricerca del risultato è possibile

regionale" (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l'"esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare "se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost." (sentenza n. 119 del 2020)".

(94) Corte cost., 28 novembre 2021 n. 201.

parlare (sulla scia dell'esempio costituito dal ridisegno subito dalla figura paradigmatica della conferenza dei servizi) anche in relazione al profilo dell'efficienza decisionale, nel senso che i dispositivi di funzionamento delle conferenze di concertazione (o di copianificazione) devono limitare il rischio di blocchi decisionali e sottrarre dunque ogni potere di veto a singole amministrazioni. In questo quadro a orientamento concertativo, va sottolineato le amministrazioni pongono in condivisione i contenuti dei quadri conoscitivi aggregati (e aggiornati) dalle amministrazioni sovracomunali e che il ruolo di queste ultime, un tempo esprimibile in forme autoritative in fase di approvazione (sotto forma di stralci e modifiche d'ufficio), trova oggi una ancor più incisiva affermazione proprio mediante la preliminare messa a disposizione dei quadri conoscitivi dinamici e oggettivanti, con il corollario di un preliminare allineamento in termini di coerenza di fondo tra letture esprimibili a livelli diversi a partire da dati obiettivi non opinabili. Informazioni circa lo statuto del territorio e le correlative invarianti integrano dunque una articolata piattaforma di contenuti non opinabili, che di riflesso consente anche la più agevole delimitazione dei margini di flessibilità e autonomia lasciati aperti dal principio di coerenza con solo vincolo del risultato.

6e. *Redistribuzione territoriale.*

Da tempo, anche su questo versante con una accelerazione conseguente all'approvazione dei primi piani territoriali metropolitani, si è affacciato con forza il principio della perequazione e compensazione territoriale. L'urbanistica per lungo tempo coincidente con il piano regolatore lasciava insoluto il problema degli effetti di esternalità che si diffondono ben oltre i confini amministrativi dell'ente che nella propria pianificazione prevede trasformazioni o infrastrutture in grado di far avvertire effetti perturbativi entro perimetri più ampi. Il problema dello *spillover effect* è stato per lungo tempo eluso, anche se è facile riconoscere nella mancata risposta a una questione di tale rilevanza la causa di innumerevoli conflitti tra istituzioni e di molti fallimenti di ambiziosi programmi di intervento dislocati ad una scala inappropriata e decisi senza alcuna dialettica interistituzionale 'orizzontale' da comuni 'trincerati' dietro l'esclusività delle competenze pianificatorie sul proprio territorio. Un'altra delle molteplici cause di ineffettività della pianificazione (95), dunque.

Nella stagione più recente una serie di esperienze hanno indicato la praticabilità di un canone (sostenuto da talune previsioni di leggi regionali) secondo cui, in caso di localizzazione di una *noxious facility*, ossia di intervento generativo di esternalità diffuse, occorre partire una corretta perimetrazione del bacino di irraggiamento, a cui corrisponde l'attivazione di momenti di interlocuzione strutturata per approdare a un riparto equo delle risorse aggiuntive estraibili dall'intervento (si pensi al contributo straordinario in caso di trasformazioni aventi a

(95) Profilo su cui si è approfonditamente concentrato S. AMOROSINO, *L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica "liquida"*, in *Scritti in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2022, 15, sulla scia delle riflessioni innescate, tra gli altri, da G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022; nel dibattito francese sul punto specifico si segnala l'approfondita analisi condotta da F. BALAGUER, *Recherche sur l'effectivité des principes du droit de l'urbanisme*, Paris, 2023.

presupposto una variante puntuale). Tali risorse, la cui attribuzione alle amministrazioni dei territori contermini ha a presupposto la piena internalizzazione in capo al promotore dell'intervento di tutti i costi ambientali, devono quindi essere riallocate in maniera efficiente, in funzione redistributiva tramite lo strumento tecnico della perequazione territoriale. In termini speculari, ad ogni esternalità diffusiva deve comunque conseguire adeguata compensazione, anche nei casi in cui non siano estraibili risorse aggiuntive dall'intervento (96). In altri termini, ciascuna amministrazione il cui territorio sia investito da esternalità deve poter strutturare con risorse derivanti dall'intervento produttivo di effetti perturbativi un programma di azioni, idoneo a garantire effettività alla funzione di recupero dei livelli di accettabilità ambiental-territoriale (sono quindi da escludere compensazioni esclusivamente finanziarie). La redistribuzione in funzione di riassorbimento delle esternalità diviene quindi, a differenza del passato, condizione essenziale e ineludibile per l'ammissibilità dell'intervento e, prima ancora, della decisione urbanistica a monte.

Il dispositivo perequativo-compensativo trova cornice entro accordi territoriali, figure delle quali la legislazione regionale fa menzione e alle quali si possono estendere i principi di fondo ricavabili dagli artt. 11 e 15 l. 241/1990. Gli accordi territoriali costituiscono anche la cornice per sempre più frequenti iniziative pianificatorie condivise da più comuni. Una forma di gestione della perequazione territoriale a carattere strutturale, può risolversi nell'istituzione di un fondo perequativo: mentre l'accordo territoriale si focalizza su uno specifico intervento e redistribuisce le risorse rese disponibili in tale particolare frangente, tramite i fondi (la cui gestione accentrata è ordinariamente affidata a enti di livello sovra-comunale), in cui convergono le risorse aggiuntive di una pluralità di interventi (e risorse derivanti da partecipazione a bandi, etc.), si rende possibile la previsione di programmi di intervento di più larga scala e di maggior efficacia, concentrati, ad esempio, sulle connessioni ecologiche o su programmi di riforestazione.

6f. *Sindacabilità.*

Soprattutto per effetto del riconoscimento del primato della conoscenza e del vincolo di stretta coerenza tra le acquisizioni conoscitive e le soluzioni pianificatorie, così come dalla natura di mero acclaramento del riconoscimento delle invariati, deriva una obiettiva riduzione della discrezionalità tradizionalmente riconosciuta quale attributo connotativo delle decisioni di piano. Nella stessa direzione si collocano anche i richiami alla concorsualità e alla piena trasparenza dei procedimenti di pianificazione, intesi come ponderazioni oggettivanti dei diversi interessi, con una caratteristica struttura poggiate sul confronto tra scenari (secondo il paradigma rappresentato dal procedimento di v.a.s. — come detto). Ne derivano piani accompagnati da documenti illustrativi delle motivazioni delle scelte. Si allentano dunque, almeno rispetto all'area delle invariati e degli acclaramenti statutari, le tradizionali riserve di insindacabilità, corollario spesso

(96) Sul tema delle compensazioni ambientali e, più in generale, sulla funzione dello scambio quale strumento di amministrazione, G. MOCAVINI, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Milano, 2020.

ripetuto alla stregua di uno stereotipo della natura latamente discrezionale del fascio di decisioni in cui si componeva il piano. Oggi, al contrario, si profilano le condizioni per una ripetibilità delle decisioni, che consente di ripercorrere a ritroso, dall'esito di conformazione del suolo sino alla correlativa premessa conoscitivo-statutaria, onde verificare il ricorrere di eventuali deviazioni dal principio di rigida coerenza intrinseca — si ripete — tra conoscenza e decisione. Il risultato è l'affermazione, che segna un'ulteriore netta cesura rispetto alla tradizione, di un principio di sindacabilità degli atti di pianificazione, a tutela delle posizioni soggettive dei proprietari coinvolti e, più in generale, anche grazie anche al pieno riconoscimento degli interessi diffusi nell'urbanistica, a garanzia della più corretta composizione dei diversi interessi alla base delle soluzioni dedotte nei piani.

7. Conclusioni.

Da questo elenco, certamente incompleto e non conclusivo, risultato del tentativo — lo si ripete — di ricomposizione di un quadro estremamente frammentario, in cui le regioni procedono lungo traiettorie diverse e con spinte in avanti e ritardi che rendono il panorama ancor più disorganico, pare comunque profilarsi una piattaforma della quale il legislatore nazionale difficilmente potrebbe non tenere conto, ove — come auspicabile — volesse finalmente colmare il vuoto apertosi in seguito al progressivo e inarrestabile appannarsi del ruolo di riferimento normativo d'apice della legge urbanistica del 1942. In attesa di una sanzione normativa statale che faccia loro assumere la funzione di orientamento della legislazione regionale concorrente, questi stessi principi appaiono comunque già oggi operanti su un piano diverso, in quanto riferimenti orientatori della legislazione regionale che evolve autonomamente in corrispondenza all'emersione di nuovi valori (è il caso del tema-suolo) e tecniche (è il caso, evidente da almeno due decenni, della perequazione urbanistica), rispondendo alla domanda di innovazione nel governo del territorio (anche in direzione dell'adattamento al cambiamento climatico) mediante il disegno di sistemi normativi regionali che aspirano alla compiutezza ma in ciò denuncia la rispettiva autoreferenzialità.

È l'urbanistica di matrice regionale che continua a surrogare anche nella rificazione del presente la mancata iniziativa di coordinamento dello Stato.

Un arcipelago legislativo profondamente distante dal paradigma costituzionale e del quale non vanno sottaciuti i limiti, soprattutto in termini di inevitabile carenza di quella uniformità di fondo che proprio l'ancoraggio a un novero di principi dettati dallo Stato dovrebbe garantire. Un modello effettuale comunque orientato a rispondere a domande emergenti che altrimenti resterebbero prive di risposte e grazie al quale è possibile parlare di un diritto urbanistico della contemporaneità.

Questo quadro solo in parte appagante richiama dunque il Parlamento alla propria responsabilità di dotare il sistema del fondamento rappresentato da un catalogo di principi di matrice normativa stabile e riconosciuto, solo impropriamente vicariabile da creazionismi regionali o giurisprudenziali ovvero, a maggior ragione, da sforzi ricostruttivi dottrinali, che possono aspirare unicamente a una funzione analitico-interpretativa, tesa a illustrare il tasso di innovazione nel

sistema, senza tuttavia potersi astenere dal porre in evidenza anche gli effetti deteriori dell'ingiustificata inerzia dello Stato.

EMANUELE BOSCOLO

Seguono gli *abstracts* in italiano e in inglese predisposti dall'Autore.

Lo scritto elenca i principi fondamentali del diritto urbanistico, che dovrebbero essere enunciati da una legge dello Stato, secondo lo schema delineato dall'art. 117 Cost. Il diritto urbanistico italiano nella stagione del presente raccoglie e attualizza alcuni principi dalla legge del 1942 e si è sviluppato sulla spinta dell'attività legislativa regionale. Le sfide della contemporaneità evidenziano tuttavia l'esigenza di principi innovativi, alcuni dei quali cominciano ad essere applicati nelle esperienze di pianificazione più innovative.

The paper lists the fundamental principles of urban planning law, which should be enunciated by a state law, according to the scheme outlined by the art. 117 of the Constitution. Italian urban planning law in the present season collects and updates some principles from the 1942 law and has developed as a result of regional legislative activity. However, contemporary challenges highlight the need for innovative principles, some of which are beginning to be applied in the most innovative planning experiences.