

## IL PRINCIPIO DI PIANIFICAZIONE <sup>(1)</sup>

di

Pier Luigi Portaluri

Ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Salento

Publicato sul sito il 29 aprile 2011

Sommario: *1. La pianificazione: profili generali. – 2. Principio di pianificazione e urbanistica. – 3. Il diritto legislativo: la diffusione di figure pianificatorie. – 4. Il formante giurisprudenziale: la vis expansiva del principio di pianificazione. – 5. Conclusioni.*

### *1. La pianificazione: profili generali.*

L'esigenza di pianificare esiste da quando l'uomo ha dovuto decidere come impiegare le risorse a sua disposizione per il raggiungimento nel tempo di obiettivi prefissati.

Per i soggetti pubblici, poi, essa costituisce una delle tecniche fondamentali della loro azione, e consiste – secondo una celeberrima definizione – nella determinazione dell'ordinata spaziale o temporale di un oggetto al fine di raggiungere un obiettivo (Giannini).

Con il termine "pianificazione" si è soliti indicare anzitutto il complesso delle attività preordinate alla formazione di un piano.

Pianificare vuol dire cioè elaborare un progetto, verificare la sua realizzabilità nonché stabilire risorse, tempi e/o spazi ed eventuali modalità per la sua realizzazione.

Essa costituisce pertanto strumento di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri che si frappone – come fattore di mediazione – tra il disporre in via generale e preventiva (coincidente con il momento di fissazione della regola dell'azione) ed il provvedere in concreto caso per caso.

Il termine "pianificazione" viene altresì utilizzato per individuare il prodotto di un siffatto *modus agendi*, ossia il piano.

La natura necessariamente finalistica sottesa all'idea di piano ne rivela del resto l'analogia con il procedimento amministrativo: mentre in quest'ultimo si individua «l'unità di una serie di atti come funzione di una comune destinazione cui essi sono preordinati», nel piano invece «è l'unità delle sue disposizioni che si pone in funzione di un'unità di obiettivi» (Miele).

### *2. Principio di pianificazione e urbanistica.*

Sebbene solo in tempi recenti si sia assistito al perfezionamento delle tecniche pianificatorie e dei documenti di sintesi dell'attività

---

<sup>(1)</sup> Questo scritto è destinato a un volume collettaneo sui principi del Diritto amministrativo.

pianificatoria medesima (cioè i piani), la tecnica della pianificazione ha – come detto – origini molto remote.

Già a partire dal XVI secolo si incontrano figure pianificatorie fondamentali per la vita di una comunità: si considerino a scopo esemplificativo il bilancio preventivo dello Stato ovvero i conti di spesa di alcuni Comuni italiani.

Nel 1948 la pianificazione – seppur in un’accezione strettamente economica – acquisisce rilievo costituzionale, dal momento che l’art. 41 Cost. – dopo aver sancito che «l’iniziativa economica è libera» e «non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» – ha previsto che «la legge determina i *programmi* e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Prima ancora della Costituzione repubblicana, però, questo modello d’azione dei pubblici poteri ha trovato importanti applicazioni già con la l. n. 2248 del 1865.

La legge di unificazione ha infatti introdotto apposite figure pianificatorie (seppur particolarmente snelle) nel settore urbanistico, il quale – essendo uno dei campi di elezione della pianificazione – riveste notevole interesse ai fini del presente lavoro.

In particolare, l’art. 87 dell’All. A intestava ai Consigli comunali la potestà di formare «*regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale*» ed il relativo regolamento di esecuzione (8 giugno 1865, n. 2321) stabiliva che potevano formare oggetto dei *regolamenti edilizi* «*i piani regolatori dell’ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggi pubbliche*» (art. 70, n. 3).

Nel sistema delineato dalla legge del 1865 questi strumenti si ponevano come punti di coagulo, e dunque di esplicazione del generale potere di autonomia normativa che era riconosciuto al Comune in materie considerate di interesse locale.

Tuttavia, il modello minacciava l’assolutezza della proprietà privata ove si consideri che il regolamento edilizio poteva, ad esempio, imporre un determinato allineamento tra edifici, con la conseguenza che il privato si vedeva preclusa l’edificazione oltre quel limite.

Ciò, tuttavia, non comportava per il Comune obbligo d’indennizzo a favore del proprietario: non infrequente era allora l’ipotesi in cui costui, a fronte di una pesante incisione dello *ius aedificandi*, non aveva potuto fruire delle garanzie procedurali né poteva ottenere un indennizzo.

Si trattava pertanto di un’evidente limitazione della situazione dominicale del singolo proprietario, anche a garanzia della quale la successiva legge sull’espropriazione del 1865 (l. 25 giugno 1865, n. 2359) avrebbe previsto tipologie di piani urbanistici proceduralizzati secondo lo schema paracontenzioso, fondato sulla presentazione di opposizioni e sulla conseguente deliberazione consiliare di accoglimento o rigetto.

In particolare, con la citata legge sull’espropriazione per causa di pubblica utilità erano introdotti il *piano regolatore edilizio* (artt. 86-92) e il *piano di ampliamento* (artt. 93-94).

Questi piani si differenziavano tra loro soprattutto per la diversità dell'oggetto considerato dal momento che mentre il primo riguardava l'aggregato urbano, il secondo concerneva invece le zone esterne al centro abitato, dunque inedificate.

Inoltre, gli interessi a tutela dei quali il piano di ampliamento poteva formarsi non erano soltanto quelli – propri del piano regolatore edilizio – relativi alla sicurezza, al miglioramento delle comunicazioni e alla salubrità ed igiene cittadine, compromessa dalla «viziosa disposizione degli edifici» (art. 86); ma anche quelli concernenti la «comoda e decorosa» disposizione dell'abitato (art. 93).

Infine, la facoltà di redigere il piano di ampliamento era ammessa per tutti i Comuni, mentre il piano regolatore edilizio poteva compilarli soltanto da parte dei «Comuni in cui trovansi una popolazione di diecimila abitanti almeno» (art. 86).

Queste figure pianificatorie, al pari del regolamento edilizio – il quale peraltro, essendo uno strumento di non troppo complessa redazione, conobbe un utilizzo di gran lunga superiore a quello che fu riservato alle prime – si sono però rivelate incapaci di fronteggiare, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, i problemi posti dall'espansione urbana, donde la sempre più avvertita necessità di avviare seri tentativi di riforma.

Tra le molteplici traiettorie che l'ordinamento ha tentato di seguire nella ricerca di assetti più soddisfacenti vi è stata quella di prevedere in taluni casi l'*obbligo* di formazione dei piani regolatori (edilizi e di ampliamento): ad esempio, col r.d.l. 15 aprile 1926, n. 765 essi furono resi obbligatori per tutti i Comuni stazioni di cura, soggiorno e turismo. La norma rimase praticamente inattuata a causa dell'assenza di controlli e sanzioni in caso di inosservanza.

Si è tentato allora di ricorrere a leggi speciali per l'approvazione di singoli piani regolatori, relativi a quelle città che mostravano un quadro di assetto urbanistico connotato da elementi di particolare complessità e, dunque, una situazione generale tale da rendere ineludibile un intervento di regolazione: la legge del 1885 per la città di Napoli, la legge del 1912 per la città di Milano, la legge del 1931 per la città di Roma e, oltremare, la legge del 1912 per la città di Tripoli.

Questo tormentato e faticoso processo di «sperimentazione» legislativa si è chiuso – come tutti sanno – con l'entrata in vigore della legge 17 agosto 1942 n. 1150, con cui la pianificazione del territorio avviene all'esito di un processo «piramidale» (o a «cascata»), costituito da tre livelli: la pianificazione d'area vasta (il *piano territoriale di coordinamento*, p.t.c.), la pianificazione comunale generale (il *piano regolatore generale*, p.r.g.) e la pianificazione comunale esecutiva (il *piano regolatore particolareggiato*, p.r.p.).

In particolare, secondo le previsioni della legge del 1942 il p.t.c. ha lo scopo di «orientare e coordinare» l'attività pianificatoria comunale (art. 5), il p.r.g. deve disciplinare gli usi e le trasformazioni concernenti la «totalità del territorio comunale» (art. 7), il p.r.p. è chiamato ad attuare le previsioni del p.r.g. per parti delimitate del territorio comunale (art. 13).

In quel sistema, allora, al p.t.c. è affidato il compito fondamentale di iniziare il processo di piano definendo l'assetto urbanistico d'area vasta, così da rendere disponibile per le municipalità il quadro di riferimento necessario all'elaborazione del piano regolatore generale e, in maniera indiretta, dei piani particolareggiati di esecuzione.

Di conseguenza, sempre secondo quel modello, il p.t.c. – in quanto vincolante la successiva attività comunale di pianificazione – doveva fungere da parametro alla cui stregua verificare la conformità del p.r.g. adottato alle scelte di regolazione d'area vasta in esso racchiuse; il p.r.g. doveva a sua volta costituire il parametro sulla cui base operare il controllo di conformità dei piani esecutivi rispetto alle decisioni generali di assetto e sviluppo dell'intero territorio comunale nello stesso contenute.

Questo sistema pianificatorio – la cui coesione era teoricamente assicurata dal vincolo di conformità/compatibilità che lega tra loro i diversi livelli – non è però mai decollato a causa di una serie di ragioni.

Subito la legge del 1942 incontrò un terribile ostacolo sulla strada per la sua attuazione, derivante dal fatto che le priorità da affrontare erano ritenute assai più stringenti rispetto a quelle poste dai problemi «ordinari» del territorio: con la conseguenza che anche dopo la conclusione del conflitto mondiale gran parte dei principi e degli istituti della legge urbanistica non trovarono applicazione.

La seconda guerra mondiale devastò le città d'Europa, sicché il tema della “ricostruzione” divenne dominante in ogni Paese sconvolto dalle macerie di quel tragico evento. Tuttavia, mentre nella maggior parte delle altre nazioni il problema fu immediatamente affrontato mediante l'elaborazione di piani urbanistici di ampio respiro, in Italia fu invece seguita una direzione sbagliata: quella di abbandonare la via – razionale – della pianificazione.

Infatti, la ricostruzione delle città e il conseguente soddisfacimento del fabbisogno abitativo fu soddisfatto – in base al d. lgs. lgt. 1° marzo 1945, n. 154 (recante «Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra») – con i *piani di ricostruzione*, la cui applicazione paralizzò a lungo il modello di pianificazione delineato dalla legge urbanistica.

Era una soluzione di compromesso fra due contrapposte necessità *lato sensu* politiche: quella di non abbandonare in modo esplicito e dichiarato il principio di pianificazione, e quella – se non proprio di svuotarlo totalmente di contenuto – certamente di diluirlo, in nome dell'emergenza, in massimo grado.

Rispetto allo schema della legge urbanistica del 1942, comunque articolato su di un sistema per livelli di pianificazione, la fase dell'immediato dopoguerra segnò una cesura vistosa e netta: quel sistema non fu ripreso ed adeguato alla nuova situazione, ma fu completamente abbandonato e negato sia nella sua dimensione sovracomunale, sia nell'altro suo fulcro – anch'esso di stretta derivazione razionalista – di strumento di regolazione del territorio comunale *nella totalità delle sue funzioni*.

Cominciò a prender effettivamente quota, di contro, un modello che privilegiava interventi realizzati al di fuori di ogni connessione organica con la strumentazione generale esistente o addirittura nell'assenza di questa.

A questa situazione – che portò ai funesti eventi di Agrigento del 19 luglio 1966 e dai disastri alluvionali di Firenze e di Venezia – si è cercato di porre rimedio con la notissima l. 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge-ponte): che si caratterizza per un forte impulso verso il “ritorno al piano”, cioè per un'esplicita volontà di individuare nel principio di pianificazione il valore primo comunque da preservare, in attesa (sinora vana...) della nuova disciplina urbanistica generale.

La legge del 1967 muove dalla presa d'atto di un fallimento: svanito il miraggio della pianificazione territoriale, si allontana anche quello della pianificazione comunale, oramai divenuta, nei fatti, puramente *facoltativa*.

Infatti, il modello della legge del 1942 (in base al quale il Ministero dei Lavori pubblici indicava in appositi elenchi i Comuni obbligati alla redazione del p.r.g.) si era rivelato poco più di un debole *flatus vocis*, vista la diffusissima tendenza dei Comuni a rinviare nel tempo la formazione degli strumenti di disciplina urbanistica.

Il rimedio individuato dalla legge-ponte fu assai drastico: estendere agli interessi privati – cioè proprio a quegli interessi che tradizionalmente si oppongono ad un'effettiva attività di pianificazione – le conseguenze reali dell'inadempimento delle Amministrazioni comunali.

Anzi, furono proprio quegli interessi ad essere direttamente colpiti attraverso pesantissime restrizioni dell'edificazione a scopo residenziale «nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione».

Il disegno del legislatore del 1967 era chiaro: volgere a vantaggio del processo di pianificazione la pressione esercitata sul territorio dalla proprietà fondiaria, bloccandone di fatto le aspirazioni edificatorie sì da costringere i Comuni ad adottare rapidamente gli strumenti generali.

La legge-ponte costituisce l'ultimo intervento legislativo statale che ha tentato di affrontare organicamente i temi della pianificazione urbanistica; dopo il 1967 l'ordinamento statale sembra abdicare al compito di rioccuparsi del sistema della pianificazione allo scopo di consentirne un riordino generale.

Nell'inerzia del legislatore statale sono state pertanto le Regioni a farsi carico di sperimentare nuove soluzioni di governo del territorio iniziando a percorrere sentieri che rivelano l'assoluta centralità attribuita al principio di pianificazione.

In particolare, nella maggior parte dei modelli pianificatori regionali le funzioni di governo del territorio ruotano attorno ad un sistema basato su una pluralità di livelli, il quale registra peraltro una tendenza – questa sì forse poco opportuna – allo sdoppiamento (compiuto anche alla luce del disposto dell'art. 15 l. n. 142/'90, ora trasfuso nell'art. 20, d.lgs. n. 267/'00) della pianificazione territoriale in uno strumento regionale ed in

uno provinciale.

Di conseguenza, nelle diverse esperienze regionali le regole di governo del territorio risultano ora affidate ad un sistema di pianificazione in cui coesistono – disponendosi secondo rapporti di conformità/compatibilità/coerenza/non difformità (in base alle diverse declinazioni positive) – un piano regionale, un piano provinciale, un piano comunale generale (che in taluni modelli s'articola a sua volta in più documenti di piano) e, limitatamente ad alcune parti del territorio comunale, anche un piano esecutivo (artt. 8, 17, 24 e 50, l.r. Liguria n. 36 del 1997; artt. 10-17, l.r. Basilicata n. 23 del 1999; artt. 7, 18, 28-30 e 39, l.r. Lazio n. 38 del 1999; artt. 23, 26 e 28-31, l.r. Emilia Romagna n. 20 del 2000; artt. 4, 6, 11 e 15, l.r. Puglia n. 20 del 2001; artt. 17-24, l.r. Calabria n. 19 del 2002; artt. 13, 18, 22-23, 26 e 28 l.r. Campania n. 16 del 2004; artt. 6-10, 12, 15 e 19, l.r. Lombardia n. 12 del 2005; artt. 9, 48, 51-53, 55-56,64-65, l.r. Toscana n. 1 del 2005; artt. 6, 10, 15 e 25, l.r. Umbria n. 13 del 2009 nonché artt. 2-5 e 20-23, l.r. n. 11 del 2005; artt. 12, 17, 19, 22 e 24, l.r. Veneto n. 11 del 2004).

Qui il ruolo riservato agli enti d'area vasta (Regione e/o Province) nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici generali dei Comuni è assai diverso da quello tradizionale, risultando ben più circoscritto seppur finalmente imprescindibile.

In particolare, le più recenti leggi regionali hanno intestato a quegli enti non il potere di codeterminare le scelte tipizzative del territorio comunale, bensì quello di controllarle sulla base del parametro rappresentato dal piano territoriale (regionale e/o provinciale) d'area vasta.

In particolare, pur nelle differenze che caratterizzano i diversi modelli regionali, in molte normazioni le scelte compiute dall'Amministrazione municipale risultano soggette solo – come anticipato – ad una verifica di conformità/compatibilità/coerenza/non difformità rispetto a quelle fissate nel piano territoriale.

Anzi, numerose normazioni intestano ormai direttamente al Comune il potere di approvare il proprio piano generale, con la conseguenza che la seconda battuta comunale vede come suo necessario presupposto l'esistenza di una fase, variamente collocata nella complessiva sequenza genetica, nella quale la Regione (e/o la Provincia) effettua – entro un termine prestabilito, pena la formazione di un tacito esito positivo – i suddetti accertamenti di compatibilità rispetto al piano territoriale (art. 39, l.r. Liguria n. 36/1997; art. 29, l.r. Basilicata n. 23/99; art. 32, l.r. Emilia Romagna n. 20/00; art. 11, l.r. Puglia n. 20/01; art. 27, l.r. Calabria n. 19/02; art. 24, l.r. Campania n. 16/04; art. 13, l.r. Lombardia n. 12/05).

Ciò ha consentito di ridurre la conflittualità tra i diversi livelli di governo e di contenere i tempi di formazione e/o variazione dei piani urbanistici.

In definitiva, in virtù della sin qui tratteggiata evoluzione legislativa il principio di pianificazione urbanistica, sebbene abbia stentato ad imporsi, sembra ormai non solo chiaramente affermato, ma pure destinato a trovare un'attuazione sempre più *effettiva*.

### 3. *Il diritto legislativo: la diffusione di figure pianificatorie.*

S'è detto che sin dalla l. n. 2248/1865 erano previste figure pianificatorie in materie – quali edilizia ed urbanistica – considerate di interesse comunale.

A partire dagli anni '30 del XX secolo si è poi assistito ad una vera e propria proliferazione di strumenti di pianificazione con riferimento ad innumerevoli e nevralgici settori dell'ordinamento.

Di seguito una succinta rassegna, ben lontana da ogni sia pur minima pretesa di completezza.

Forme di pianificazione si incontrano sin dal 1939 nella normativa sul paesaggio.

Con la l. n. 1497/'39, infatti, il legislatore statale – dopo aver enumerato tra le bellezze naturali «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» nonché «le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere accessibili al pubblico dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze» (art. 1, nn. 3 e 4, r.d. n. 1497/'39) – ha attribuito al Ministro (per l'educazione nazionale) la facoltà di compilare il *piano territoriale paesistico* per le vaste località caratterizzate dalla presenza dei predetti immobili (art. 5, r.d. n. 1497/'39).

Quelle previsioni legislative sono state ormai *abrogate*. Ma l'ordinamento si conforma ormai alla prescrizione/principio – diretta allo Stato e alle Regioni – di assicurare che «il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, *pianificato* e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono», con la precisazione che «a tale fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante *piani paesaggistici*, ovvero *piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*» (art. 135, d.lgs. n. 42/'04 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio»).

L'importanza di questi piani appare è evidente: la loro redazione non costituisce più oggetto di una facoltà bensì di un obbligo; e sono chiamati ad assolvere compiti di sicuro rilievo dovendo – previa ricognizione degli aspetti, delle peculiarità e delle caratteristiche paesaggistiche del territorio considerato – delimitarne ambiti con riferimento a ciascuno dei quali poi: predisporre specifiche normative d'uso; attribuire adeguati obiettivi di qualità; nonché definire apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare alla «conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela», «alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate», «alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio» e all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale

dell'UNESCO» (art. 135 cit.).

Passando ora ad un altro importante settore, quello dei lavori pubblici, sin dal 1994 esiste uno specifico strumento di pianificazione – il *programma dei lavori pubblici* – cui è affidata l'indicazione di tutti i lavori da eseguire nel triennio e dei mezzi a tal fine stanziati, disponibili o comunque acquisibili nonché la previsione dell'elenco dei lavori distinti per settore, delle priorità di intervento, del piano finanziario e dei tempi di attuazione degli interventi (art. 14 l. n. 109/94, ora trasfuso con modifiche nell'art. 128, d.lgs. n. 163/06 recante il Codice dei contratti pubblici)

Anche per il settore sanitario il legislatore ha previsto – già con la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (l. n. 833/78) – un sistema di piani (nazionale e regionali) cui è demandata la programmazione delle prestazioni sanitarie da erogare sul territorio nazionale (artt. 3, 53 e 55).

Un quindicennio dopo il legislatore è di nuovo intervenuto nel settore e, dettando norme concernenti «tutela del diritto alla salute, *programmazione sanitaria* e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza» (come recita la rubrica dell'art. 1, d.lgs. n. 502/92), ha confermato la previsione di un sistema pianificatorio bipartito.

In particolare, secondo questo sistema al *Piano sanitario nazionale* sono demandate funzioni fondamentali per l'intera comunità nazionale, quali l'indicazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria da assicurare per il triennio di sua validità nonché delle aree prioritarie di intervento anche ai fini di una progressiva riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali nei confronti della salute; la definizione di indirizzi finalizzati a orientare il Servizio sanitario nazionale verso il miglioramento continuo della qualità dell'assistenza anche attraverso la realizzazione di progetti di interesse sovraregionale nonché di linee guida con relativi percorsi diagnostico-terapeutici allo scopo di favorire, all'interno di ciascuna struttura sanitaria, lo sviluppo di modalità sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica e assistenziale e di assicurare l'applicazione dei livelli essenziali di assistenza; la menzione di progetti-obiettivo da realizzare anche mediante l'integrazione funzionale e operativa dei servizi sanitari e dei servizi socio-assistenziali degli Enti locali, *etc.* (art. 1, comma 10). I *Piani sanitari regionali* sono poi chiamati a pianificare «gli interventi per gli obiettivi di salute ed il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale» (art. 1, comma 13).

Ancora, ad un sistema di piani è affidata anche l'organizzazione dell'erogazione dei servizi sociali, avendo il legislatore stabilito che «per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, è adottato il *metodo della programmazione degli interventi e delle risorse*, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere» (art. 3, l. n. 328/00).

Alla realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali, dunque, i diversi Enti provvedono innanzitutto esercitando – sulla base delle proprie disponibilità finanziarie – *poteri di programmazione* ed

organizzazione: in particolare lo Stato redigendo il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*, le Regioni elaborando il *Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali* e, infine, i Comuni – d'intesa con le Aziende unità sanitarie locali – formando i *Piani di Zona*, i quali costituiscono a livello municipale il quadro di tutti gli interventi e servizi sociali (artt. 18 e 19).

Una molteplicità di strumenti di pianificazione connota altresì il settore dell'ambiente.

Per soffermarci solo alle disposizioni del recente Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/'06), si incontrano: il Piano di bacino (art. 65), il Piano di tutela delle acque (art. 121), il Piano d'ambito (art. 149), il Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (art. 195), il Piano di gestione dei rifiuti (art. 199), il Piano per la bonifica delle aree inquinate (art. 199), il Piano di gestione dei solventi (art. 275 ed Allegato III alla Parte V del decreto), *etc.*

Gli esempi fin qui riportati rivelano la tendenza del legislatore ad introdurre per ognuno dei settori dell'ordinamento – e, in concreto, per ognuno degli interessi pubblici da curare – apposite forme di pianificazione: con ciò mostrando di considerare la redazione di un apposito piano come la prima forma di perseguimento di quegli interessi, cui fa poi seguito l'adozione dei provvedimenti di carattere puntuale.

In altri termini, per la cura di ciascuno dei citati interessi pubblici il legislatore ha previsto un duplice livello di intervento: il primo, quello pianificatorio, avente carattere generale e finalizzato ad escludere che i provvedimenti puntuali possano essere rilasciati dalle Amministrazioni competenti in maniera casuale, arbitraria e comunque senza una chiara visione complessiva; il secondo concerne invece il rilascio dei provvedimenti a contenuto particolare e concreto, adottati in conformità alle scelte pianificatorie previamente assunte.

Del resto, la conferma più vistosa delle suddette tendenze legislative si ritrova nella disciplina delle autonomie locali.

In particolare, l'art. 3, l. n. 142/'90 (ora trasfuso nell'art. 5, d.lgs. n. 267/'00, rubricato «programmazione regionale e locale») stabilisce che spetta alla Regione indicare «gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale», mentre «Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione», partecipano alla formazione dei piani e programmi regionali, redigono i propri atti e strumenti di «programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale».

Per il diritto legislativo, insomma, la programmazione socio-economica e territoriale costituisce in via generale la tecnica di cura degli interessi pubblici di cui ciascuno degli Enti territoriali è affidatario.

#### 4. *Il formante giurisprudenziale: la vis expansiva del principio di pianificazione.*

I tentativi compiuti dal legislatore per affermare – in moltissimi e nevralgici settori dell’ordinamento – il principio di pianificazione sono stati agevolati (e forse anche anticipati) dal formante giurisprudenziale, che ha infatti rimarcato in più modi la centralità della pianificazione evidenziandone le ricadute positive per la cura degli interessi pubblici di volta in volta in rilievo.

Ad esempio, in una vicenda concernente il programma triennale dei lavori pubblici il Giudice amministrativo ha dapprima specificato che lo strumento pianificatorio *de quo* costituisce momento attuativo di studi con cui le Amministrazioni aggiudicatrici procedono all’individuazione e quantificazione dei propri bisogni e – in conformità agli obiettivi assunti come prioritari – «individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicando le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l’analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche» (Tar Napoli, 1 dicembre 2006, n. 10343). Sulla base di queste premesse, quell’organo giurisdizionale ha poi concluso che «*il principio di programmazione dei lavori pubblici è finalizzato a rendere concreti in tale delicata materia i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost., responsabilizzando l’attività delle singole pubbliche amministrazioni ed evitando che, in assenza di un quadro di riferimento, le decisioni circa l’effettuazione dei lavori possano essere assunte al di fuori di reali esigenze pubbliche*» (Tar Napoli n. 10343/’06 cit. e 29 novembre 2004, n. 17641).

Anche per l’ambito sanitario secondo il Giudice amministrativo «*si è progressivamente imposto il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario*» (Tar Napoli, 16 settembre 2010, n. 17422): a ciò soggiungendo, per un verso, che le previsioni legislative in questione si configurano «essenzialmente come norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute»; per altro verso, che «la necessaria funzione programmatica, tendente a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, non può che essere “preventiva” e «non è contemplata una impensabile decadenza del relativo potere», poiché «la fissazione dei limiti di spesa anche se tardiva, rappresenta comunque l’adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo, che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per remunerare le prestazioni erogate» (Tar Napoli n. 17422/’10 cit.).

Un’altra traiettoria lungo la quale la giurisprudenza ha affermato la centralità della pianificazione – cercando di assicurarne l’effettività – è stata quella di fornire una lettura particolarmente restrittiva delle disposizioni legislative concernenti modelli in qualche modo eversivi delle logiche pianificatorie.

Questo atteggiamento è stato particolarmente netto con riferimento, ad esempio, a vicende relative alla pianificazione urbanistica, la cui

capacità di trazione è stata messa a dura prova, nel corso degli ultimi anni, dall'eccessivo utilizzo di strumenti pesantemente derogatori quali quello *ex art. 5*, d.P.R. n. 447/98 (c.d. regolamento sullo sportello unico delle attività produttive; per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico è stato di recente approvato il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160).

Il citato art. 5 concerne l'ipotesi della presentazione di uno specifico progetto di insediamento produttivo la cui realizzazione comporta la variazione dello strumento urbanistico comunale vigente.

La fattispecie deve essere letta in correlazione con il precedente art. 2, il quale regola invece l'ipotesi, di portata più generale ed astratta, in cui l'Amministrazione comunale intenda individuare talune aree del proprio territorio da destinare agli impianti produttivi, anche in variante alla strumentazione urbanistica di cui essa sia dotata.

Si tratta in quest'ultimo caso di un'azione amministrativa che si svolge a un livello macroubanistico ed è finalizzata alla provvista generale di aree su cui poter localizzare gli impianti produttivi: mediante questo procedimento la p.A. comunale può predisporre le infrastrutture necessarie ad ospitare gli insediamenti industriali il cui assenso alla realizzazione le venga poi domandato.

L'ipotesi regolata dall'art. 5 configura invece una procedura di variazione puntuale dello strumento urbanistico, cui la p.A. comunale può addivenire in presenza di una domanda di realizzazione di un determinato insediamento produttivo.

La norma in esame si apre con l'iniziale affermazione della necessaria conformità del progetto alle previsioni di piano, per cui se il progetto stesso è in contrasto con lo strumento urbanistico il responsabile del procedimento rigetta l'istanza.

Nel caso, tuttavia, in cui esso sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, la p.A. può aprire un altro, ben diverso procedimento.

Qualora «lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi» (ipotesi abbastanza remota almeno nei Comuni di maggiori dimensioni), ovvero se le aree suddette, pur previste nello *zoning* del piano, siano in concreto «insufficienti in relazione al progetto presentato», il responsabile del procedimento può motivatamente convocare una Conferenza di servizi al fine di pervenire ad una variante del piano. Qualora poi l'esito conferenziale comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione conclusiva costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il Consiglio comunale.

È chiara la differenza tra la procedura *ex art. 5* e quella *ex art. 2*: mentre la seconda opera – come si diceva – a un livello *macroubanistico*; la prima interviene a un livello *microubanistico* ed è finalizzata all'insediamento di un singolo impianto produttivo.

L'utilizzo della procedura *ex art. 5* – *eversiva* della pianificazione ordinaria – è stata purtroppo in alcune Regioni così diffusa da esser

addirittura divenuta lo strumento usuale per insediare impianti produttivi.

La strutturale disorganicità degli esiti di un tal procedimento, unita alla situazione di desuetudine in cui invece versa il più organico strumento *ex art. 2 cit.*, ha indotto alcuni legislatori regionali ad adottare atti d'indirizzo al fine di uniformare le concrete declinazioni dei procedimenti *ex art. 5*: il grado di vincolatività delle indicazioni ivi racchiuse – profilo chiaramente *centrale* ai fini del rispetto del principio di pianificazione – non è stato però sin da subito chiaro.

Il Consiglio di Stato ha infine osservato che la Regione, «a fronte di un modello procedimentale per l'approvazione di varianti che ha natura chiaramente derogatoria rispetto a quello generale», ben può «intervenire per circoscriverne la portata, adottando misure vincolanti ragionevolmente atte a scongiurare il rischio che l'istituto *ex art. 5* finisca per eludere *la logica unitaria della pianificazione territoriale*» (Cons. Stato, 21 giugno 2005, n. 3243; Cons. Stato, 19 giugno 2006, n. 3606; Cons. Stato, 12 settembre 2007, n. 4821).

Interessante l'*iter* argomentativo seguito per riconoscere carattere vincolante a questi atti regionali d'indirizzo.

Infatti, si muove proprio dalla considerazione che l'*art. 5 cit.* è uno dei non pochi, deprecabili punti di emersione della tendenza a superare il commendevole principio di (unicità della) pianificazione urbanistica («un territorio, un piano, una procedura»): una normazione, cioè, strutturalmente idonea a provocare una pluralità di lacerazioni al compiuto affresco della pianificazione generale.

Fermo questo presupposto, e riconosciuta comunque allo strumento derogatorio *de quo* – se utilizzato *cum grano salis* – «una funzione anticipatoria e sostitutiva delle capacità revisionali delle esigenze di sviluppo, in attuazione dell'interesse pubblico di assecondare con prontezza insediamenti produttivi», il G.a. ha affermato che lo stesso non può però diventare «comodo strumento per ovviare ai vincoli della pianificazione urbanistica» (TAR Lecce, 28 ottobre 2005, n. 4657; Cons. Stato, 12 settembre 2007, n. 4821): di conseguenza, ne ha inibito l'utilizzo in tutti i casi in cui la necessità della variazione dello strumento urbanistico sembrava dipendere non dalla oggettiva vigenza di norme di *zoning* impeditive, bensì dalle «soggettive preferenze e convenienze dell'imprenditore» (Cons. Stato, 3 marzo 2006, n. 1038).

In sintesi, l'orientamento – come visto, assai restrittivo – formatosi in relazione all'utilizzo della procedura derogatoria prevista all'*art. 5 cit.* ribadisce la consapevolezza giurisprudenziale circa la centralità che il principio di pianificazione riveste in un settore rilevante del nostro ordinamento.

Consapevolezza che emerge anche da alcune pronunce della Corte costituzionale relative a vicende in cui erano state indubbiamente disposizioni legislative che subordinano lo svolgimento di determinate attività economiche all'approvazione di uno specifico strumento di pianificazione.

Ad esempio, con sentenza n. 220 del 2004 la Consulta ha affrontato la questione di costituzionalità di una norma regionale (l'*art. 98*,

comma 2, l.r. Sardegna n. 23/98) la quale – disciplinando la fase transitoria che precede l’attivazione degli ambiti territoriali di caccia (ATC) previsti dal Piano faunistico regionale – determina, per tutta la durata di quella fase, la sospensione del rilascio di autorizzazioni per l’esercizio della caccia.

La Corte ha ritenuto erronea la tesi secondo cui «non avendo l’Amministrazione competente approvato il piano faunistico-venatorio, la sospensione dei rinnovi delle autorizzazioni venatorie fino alla attivazione degli ATC si sarebbe trasformata in un definitivo quanto arbitrario diniego permanente di esercizio della caccia» per determinati soggetti. Secondo la Consulta la situazione denunciata «non si collega alla previsione contenuta nell’art. 98, comma 2, della legge regionale, ma ad una condotta omissiva della Amministrazione competente nei confronti della quale non mancano nell’ordinamento rimedi di carattere giurisdizionale»: anche «rispetto agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione sono [...] applicabili, con specifico riferimento al termine di conclusione del procedimento amministrativo, le previsioni contenute nell’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...], potendo quindi i soggetti interessati alla conclusione del procedimento utilizzare, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l’ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi».

Con la pronuncia n. 355 del 2002, poi, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell’art. 36, comma 8, d.lgs. n. 507/’93, secondo cui il Comune non può autorizzare l’installazione di nuovi impianti pubblicitari «fino all’approvazione del regolamento comunale e del piano generale».

I dubbi del Giudice remittente fondavano sulla considerazione che la norma, non prevedendo «il termine entro il quale il Comune deve provvedere all’adozione del piano generale degli impianti pubblicitari, avrebbe l’effetto di comprimere in maniera indeterminata nel tempo e non correlata ad alcun pubblico interesse (la cui tutela militerebbe, anzi, per una sollecita entrata in vigore del piano), la libera iniziativa economica». Nel giudizio *a quo*, poi, il ricorrente sosteneva che «la disposizione censurata, in quanto prevede che una attività economica, subordinata ad autorizzazione, possa essere interdetta, non perché esercitata in violazione di altri interessi costituzionali meritevoli di tutela, *ma soltanto perché l’amministrazione non abbia approvato il piano degli impianti* contrasterebbe con l’art. 41 della Costituzione».

La Consulta ha osservato che «la tutela degli interessi pubblici presenti nell’attività pubblicitaria effettuata mediante l’installazione di cartelloni si articola, nel decreto legislativo n. 507 del 1993, in un duplice livello di intervento: l’uno, di carattere generale e pianificatorio, mirante ad escludere che le autorizzazioni possano essere rilasciate dalle amministrazioni comunali in maniera casuale, arbitraria e comunque senza una chiara visione dell’assetto del territorio e delle sue caratteristiche abitative, estetiche, ambientali e di viabilità; l’altro, a contenuto particolare e concreto, in sede di provvedimento autorizzatorio,

con il quale le diverse istanze dei privati vengono ponderate alla luce delle previsioni di piano e solo se sono conformi a tali previsioni possono essere soddisfatte».

La Corte costituzionale ha quindi concluso per l'erroneità della «premessa interpretativa dalla quale il remittente procede, secondo cui nell'anzidetta disciplina non sarebbe previsto un termine entro il quale i Comuni debbano adottare il piano generale degli impianti, che condiziona, a sua volta, l'adozione dei singoli provvedimenti autorizzatori». Anche in queste ipotesi, infatti, è applicabile l'art. 2, l. n. 241/'90 (ivi incluse quelle sul termine di trenta giorni stabilito in via suppletiva e sui rimedi esperibili in caso d'inerzia): per cui «il fatto che nel quadro normativo poc'anzi delineato sia comunque individuabile un termine entro il quale il Comune deve dotarsi del piano generale degli impianti e non resti senza sanzione l'eventuale inadempienza, consente di concludere che al diritto di iniziativa economica è assicurata una protezione adeguata e pertanto di escludere che i privati possano essere autorizzati alla installazione di cartelli pubblicitari in mancanza di pianificazione territoriale».

Gli stessi principi di diritto la Corte costituzionale ha affermato pure nella sentenza n. 166 del 2009.

Insomma, il Giudice delle leggi non ha consentito che pur rilevanti attività economiche potessero essere svolte in assenza di uno specifico quadro pianificatorio, affermando quindi che le Amministrazioni competenti non perdono la relativa potestà anche se sia inutilmente trascorso il termine loro assegnato dalla legge: un ottimo ed equilibrato presidio per il principio di pianificazione, dunque, conseguito escludendo radicalmente che le disposizioni indubbiamente comportassero un irragionevole e costituzionalmente illegittimo blocco nello svolgimento delle attività economiche di volta in volta in rilievo e nel contempo delineando i rimedi esperibili per superare la (eventuale) inerzia delle pp.AA. competenti nella redazione dei Piani.

Anche il Giudice amministrativo si è orientato nello stesso senso sulla questione della legittimità – a fronte di istanze per il rilascio di concessioni demaniali – di atti soprassessori nelle more della redazione di un apposito strumento di pianificazione della fascia costiera.

Fermo restando il divieto di tali atti ove inibiscano l'esercizio di attività economiche «in vista della *mera possibilità* di adottare (*in un futuro imprecisato*) *non meglio specificati* strumenti di pianificazione» (Tar Lecce, I, n. 124/2004), il G.a. ha ritenuto che l'immorare sia giustificato dall'esigenza che l'attività di concreta gestione delle aree demaniali abbia luogo «*nell'ambito di un contesto preventivamente definito e programmato*»: senza che ciò comporti «una paralisi *sine die* dell'attività gestionale con lesione degli interessi degli operatori economici del settore, in quanto l'adozione del piano costituisce da parte della Regione un vero e proprio obbligo giuridico e non una semplice facoltà [...], con la conseguenza che gli operatori interessati hanno a propria disposizione, al fine di ottenere la definizione del piano e conseguentemente rendere possibili nuovi assentimenti, lo strumento del silenzio-rifiuto» (Tar Latina,

5 maggio 2009, n. 399; così pure Tar Lecce, 15 dicembre 2010, n. 2842).

Ma ancor più significative risultano quelle pronunce in cui – ai fini dell’esercizio di determinate attività connotate da un particolare impatto su interessi pubblici sensibili – la necessità di un apposito strumento pianificatorio è stata affermata *prescindendo da una previsione legislativa che uno strumento siffatto contemplasse*.

Ad esempio, con riferimento alla richiesta di rilascio di una concessione demaniale per realizzazione di strutture per la nautica il Giudice amministrativo ha affermato che ciò «costituisce senz’altro attività dotata di ricadute sia sul versante dell’uso del territorio comunale, sia sul diverso terreno della fruizione di beni del demanio marittimo», con la conseguenza che l’ulteriore ingombro creato dalle predette opere «esige, *in difetto di un strumento che regolamenti compiutamente la realizzazione di strutture a servizio della nautica da diporto*, un contegno amministrativo ispirato a salvaguardia dell’esistente»: pertanto, nel validare il provvedimento impugnato (di diniego del richiesto titolo concessorio), egli ha ritenuto ragionevole il richiamo ivi compiuto «alla *necessità di una pianificazione consapevole e concordata* che, attraverso il coinvolgimento degli Enti titolari degli interessi che vengono in rilievo nel conferire uno stabile assetto alle strutture di ausilio alla nautica da diporto, *scongiuri il rischio di un uso frammentario e a macchia di leopardo del territorio comunale*» (Tar Lecce, 16 aprile 2010, n. 948).

#### 5.- Conclusioni.

Il principio di pianificazione trova oggi un’applicazione sempre più estesa: capace di assicurare un elevato livello di attuazione di altri principi fondamentali dell’azione amministrativa, *in primis* quelli d’imparzialità e buon andamento, esso s’affaccia anche in settori per i quali il legislatore non ha imposto, né in alcun modo previsto, la redazione di un’apposita figura pianificatoria.

Le linee andamentali (legislative e soprattutto giurisprudenziali) del nostro ordinamento paiono attestare che il principio di pianificazione possa annoverarsi tra i più importanti principi generali che regolano l’azione amministrativa.

Per far sì che esso abbia un’effettiva capacità di trazione occorre però tentare di procurarne specificazioni che, come dei corollari, ne scandiscano il contenuto e le implicazioni effettive.

Quanto al contenuto, lo sforzo pare dover essere rivolto innanzitutto ad assicurare l’adeguatezza degli obiettivi, quindi la loro idoneità a garantire il soddisfacimento di diversi bisogni – opportunamente differenziati per territorio, per categorie sociali di popolazione, *etc.* – e, in definitiva, il miglioramento generale della qualità della vita: il che equivale ad affermare, come diretta conseguenza, l’operatività dei principi di adeguatezza e differenziazione quali momenti di concretizzazione del principio di pianificazione.

Ulteriori corollari paiono poi poter essere individuati nei principi di economicità e flessibilità ove si consideri, per un verso, che l’azione

pianificatoria sovente si caratterizza per la limitatezza delle risorse disponibili e, per altro verso, che l'effettività delle scelte pianificatorie dipende in concreto dalla loro duttilità in relazione alle esigenze sopravvenute alla redazione del piano.

Spostandoci sul versante propriamente procedimentale, rileva il principio di unicità (e dunque onnicomprensività) del piano, il quale deve ambire a racchiudere – procurandone una composizione armoniosa e organica – la totalità delle scelte rilevanti per la cura dell'interesse pubblico in considerazione.

L'unicità del contenitore formale comporta poi, quale sua conseguenza, la necessità di implementare i moduli di raccordo intersoggettivo, così da prevenire situazioni di conflitto o comunque di scarsa riconoscibilità delle scelte di piano da parte dei soggetti pubblici diversi dall'Amministrazione di riferimento.

Nella fase di formazione del piano l'apporto di questi soggetti ultimi deve allora risultare, in concreto, di uno spessore tale da poter realmente innescare un meccanismo di condivisione circolare (nel senso di ascendente e discendente) delle scelte pianificatorie: ne deriva il potere/dovere di attivarsi in sede di istruttoria procedimentale al fine di acquisire collaborativamente le manifestazioni di interessi provenienti dalle diverse figure comunque coinvolte nel processo di pianificazione.

A ciò si dovrebbe accompagnare un generale accrescimento del tasso di partecipazione ai procedimenti di pianificazione, innalzando – anche attraverso il superamento del *gap* determinato dall'art. 13, l. n. 241 del 1990 – il livello di coinvolgimento di quei soggetti che svolgono la funzione di “accompagnare” il decisore nel suo cammino di compimento della scelta amministrativa.

In una tale prospettiva, anche per i procedimenti in questione la partecipazione potrebbe iniziare a rivestire un'indiscutibile valenza non solo collaborativa, ma anche difensiva: rendendo possibile l'acquisizione al procedimento sia di apporti conoscitivi finalizzati a ridurre la complessità iniziale e il tratto di indeterminatezza della vicenda-problema di cui la decisione aspira a costituire soluzione ottimale, sia di interventi a tutela di situazioni giuridiche soggettive o comunque di interessi connessi ad un bene della vita.

Infine, e sempre sul versante procedimentale, altro importante corollario del principio di pianificazione pare dover essere quello di celerità del procedimento di formazione/variazione dei piani.

Si tratta di un'esigenza d'immediata percepibilità: esiziale è la lunghezza dei tempi di pianificazione sulla capacità del suo prodotto (cioè il piano) a porsi come parametro effettivo di regolazione delle dinamiche di cura di un determinato interesse pubblico. Lentezza che costituisce purtroppo un fattore poderoso di legittimazione dei moduli acceleratori ed eversivi del disegno razionale e unitario racchiuso negli strumenti pianificatori.

Da questo punto di vista la risposta dell'ordinamento appare dunque obbligata nel senso di tentare di velocizzare quanto più possibile i

procedimenti di pianificazione. Con l'avvertimento che non si tratta tanto di fronteggiare una situazione di ritardo dei tempi del piano rispetto a quelli (ben più convulsi) dei processi reali; quanto di articolare un modello in grado di contemperare le citate esigenze di accelerazione con le istanze di accuratezza ponderativa che le prime finiscono inevitabilmente con il comprimere.

### Bibliografia

- S. Amorosino, *Gli interventi statali sul territorio regionale e locale*, Milano, 1979;
- S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari ad una riflessione*, in *Riv. giur. edil.*, 1993, II, p. 93 ss.;
- S. Amorosino, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una «concorrenza» di disfunzioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, II, p. 37 ss.;
- S. Amorosino, *Alla ricerca dei "principi fondamentali" della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, II, p. 3 ss.;
- N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXX, Padova, 2000;
- N. Assini - P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007;
- M. Baldi, *Programmazione amministrativa e project financing*, in *Urb. app.*, 2001, p. 1049 ss.;
- M.A. Bartoli - A. Predieri, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, 1983, p. 654 ss.;
- M. Bassani, *Commento all'art. 15, l. n. 142/90*, in M. Bassani (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990, p. 334 ss.;
- F. Bassi, L. Mazzaroli, e N. Aicardi (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000;
- S. Battimelli - R. Papa, *La situazione tecnico-giuridica dell'urbanistica italiana. Considerazioni e dati per una legge-quadro sull'urbanistica*, in *Studi urbanistici*, XVI, Milano, 1995;
- L.B. Belgioioso - G.L. Banfi, *Urbanistica corporativa*, in *Quadrante*, 1934, p. 13 ss.;
- M. Breganze, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, XI, 1996, p. 135 ss.;
- R. M. Burchi, *Programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori*, in M. Sanino (a cura di), *Commento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Torino, 2008, p. 571 ss.;
- A. Calza Bini, *Il "Piano territoriale" come strumento della politica fascista del disurbanamento*, in *Urbanistica*, 1941, n. 1, p. 4 ss.;
- A. Calza Bini, *Il nuovo ordine urbanistico*, in *Urbanistica*, 1942, n. 5 (interamente dedicato alla legge urbanistica), p. 4 ss.;
- A. Campagnola, *Il coordinamento dei piani paesaggistici con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta Ambiente*, 2004, p. 75 ss.;

G. Campos Venuti, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in AA.VV., *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Roma-Bari, 1993, p. 5 ss.;

G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967;

M. Carabba, *Programmazione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, XII, 1997, p. 35 ss.;

G. Ciucci, *L'urbanista negli anni '30: un tecnico per l'organizzazione del consenso*, in S. Danesi - L. Patetta (a cura di), *Il Razionalismo e l'architettura in Italia durante il fascismo*, Venezia, 1976, p. 28 ss.;

S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003;

G. Correale, *L'imputazione dei piani regolatori e la «legge ponte»*, in *Foro amm.*, 1968, p. 527;

C. Cosentino - F. Frasca, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, 1999;

M.R. Cozzuto Quadri, *Tutela dell'ambiente e pianificazione provinciale*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, p. 41 ss.;

R. Damonte, *Aspetti urbanistici della «procedura dello sportello unico per le attività produttive» ai sensi del D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, II, p. 51 ss.;

F. De leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 889 ss.;

G. De Luca, *Le funzioni urbanistiche*, in AA.VV., *Le riforme crispine*, III, Milano, 1990, p. 931 ss.;

G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000;

M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), V, 2006, p. 4298 ss.;

G. Ernesti (a cura di), *La costruzione dell'utopia*, Roma, 1988;

E. Ferrari - N. Saitta - A. Tiganò (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001;

E. Ferrari, P.L. Portaluri e E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005;

M.S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1950, p. 882 ss.;

M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1981;

M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, 1983, p. 629 ss.;

M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1993;

G. Gorla, *L'Italia nella Seconda Guerra Mondiale. Diario di un milanese, Ministro del Re nel Governo di Mussolini*, Milano, 1959;

P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, II, p. 93 ss.;

P. Mantini e M. Lupi (a cura di), *I principi del governo del territorio. La riforma in Parlamento*, Milano, 2005;

P.G. Massaretti, *Dalla "regolamentazione" alla "regola". Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, in *Riv. giur. urb.*, 1995, p. 437 ss.;

- S. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Digesto (disc. privat.)*, XIII, 1997, p. 542 ss.;
- L. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962;
- L. Mazzaroli, *Intervento*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, p. 105 ss.;
- L. Mazzaroli, *Piano regolatore generale*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, XI, 1996, p. 211 ss.;
- L. Mazzone, *Brevi note sull'imputazione del piano regolatore generale*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1985, p. 35 ss.;
- P. Mazzoni, *Diritto urbanistico*, Milano, 1990;
- G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, p. 29 ss.;
- G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 112 ss.;
- G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, 1983, p. 705 ss.;
- G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur. Treccani*, Torino, XXIII, 1988, p. 1 ss.;
- F. Pagano, *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, II, p. 67 ss.;
- E. Picozza, *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, 1983;
- R. Poggi, *Legge urbanistica e "legge ponte"*, Firenze, 1968;
- P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003;
- U. Pototschnig, *Il coordinamento regionale degli interventi pubblici sul territorio*, in AA.VV., *La Regione e il governo del territorio*, Milano, 1972, p. 59 ss.;
- A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 224 ss.;
- A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963;
- F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999;
- M. Renna, *Commento all'art. 20, t.u. n. 267/00*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 143 ss.;
- F. Salvia, *Manuale di Diritto urbanistico*, Padova, 2008;
- E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, 2002;
- G. Samonà, *L'urbanistica e l'avvenire della città negli Stati europei*, Roma-Bari, 1990;
- A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, p. 59 ss.;
- A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989;
- P. Santinello, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settori*, Milano, 2002;
- B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, 2001;
- G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, 1984;

G. Sciullo, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur.*, p. 135 ss.;

P. Sica, *Storia dell'urbanistica*, III (*Il Novecento*), Roma-Bari, 1996;

F. Spantigati, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1969;

F. Spantigati - P. Stella Richter, *I rapporti fra regolamenti edilizi e piani urbanistici comunali*, in F. Cuccia (a cura di), *Studi urbanistici*, V, Roma, 1965, p. 24 ss.;

M.R. Spasiano, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, II, p. 185 ss.;

P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984;

P. Stella Richter, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 607 ss.;

P. Stella Richter, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in S. Amorosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, 1995;

P. Stella Richter, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 657 ss.;

P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006;

L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 109 ss.;

G. Torregrossa, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987;

P. Urbani, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività tra Stato e Regioni*, Roma, 1988, p. 383 ss.;

P. Urbani (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1988;

P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010;

P. Urbani, *Urbanistica*, *Enciclopedia Treccani*, 2008;

L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011;

F. Zeviani Pallotta, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2235 ss..