

## PIANIFICAZIONE URBANISTICA E INTERESSI DIFFERENZIATI

VINCENZO CERULLI IRELLI

**SOMMARIO:** 1. La pianificazione territoriale generale (« urbanistica ») e suoi limiti: gli interessi differenziati. - 1.1. Il problema dei limiti obiettivi della pianificazione urbanistica. - 1.2. L'oggetto della pianificazione urbanistica e gli interessi statali: i limiti della pianificazione urbanistica come quelli propri del governo regionale e locale. — 2. Opere pubbliche e opere pubbliche « di interesse statale ». - 2.1. Il problema e le soluzioni positive. - 2.2. Opere pubbliche « di interesse statale ». - 2.3. Opere « destinate alla difesa militare » e « servizi militari »: un modello particolare. — 3. Altri interventi « di interesse statale » sul territorio: politica dello sviluppo economico e politica del territorio. — 4. Categorie di cose immobili soggette a regime amministrativo differenziato: « beni pubblici ». - 4.1. Il problema. - 4.2. Beni riservati. - 4.3. Beni a destinazione pubblica. - 4.4. Beni civici e destinazioni agrarie. — 5. Categorie di cose immobili soggette a regime amministrativo differenziato: « beni di interesse pubblico ». - 5.1. Regime amministrativo generale delle cose immobili e regime differenziato: beni « di interesse pubblico » - 5.2. Beni culturali e ambientali. - 5.3. Beni ambientali e parchi (nazionali e regionali). - 5.4. Cose immobili soggette a vincolo idrogeologico. - 5.5. Cave e torbiere. — 6. Qualche considerazione conclusiva.

1. 1.1. È affermazione ricorrente in dottrina e in giurisprudenza, peraltro sanzionata da inequivoci testi positivi, che l'oggetto del complesso di funzioni imputate al governo regionale e locale nell'ambito della materia « urbanistica »<sup>(1)</sup> sia ormai esteso a tutte le trasformazioni

(1) La definizione della materia positivamente accolta è ormai da considerare quella di cui all'art. 80 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. Vedine il commento di P. D'AMELIO e M. PALLOTTINO, in *Commento al decreto 616*, a cura di E. Capaccioli e F. Satta, II, Milano 1980. Gli altri testi positivi cui ci si riferisce sono part. l'art. 7 della legge urbanistica così come riformulato dall'art. 1 della legge 19 novembre 1968 n. 1187 e l'art. 1 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

Sull'identificazione del contenuto della materia, v. di recente le tre importanti decisioni del Consiglio di Stato, A.p., 9 marzo 1982 n. 3, in *Foro It.*, 1982,

strutturali delle cose immobili comprese in un determinato territorio<sup>(2)</sup>. Dubbi invece permangono, come è noto, a proposito delle trasformazioni delle cose stesse che non si estrinsecano in modificazioni strutturali<sup>(3)</sup>.

«Politica del territorio» è il settore di intervento pubblico che si esprime nell'esercizio delle predette funzioni<sup>(4)</sup>, come quelle che sono imputate al governo regionale e locale<sup>(5)</sup>. La «politica del territorio» — come è stato evidenziato<sup>(6)</sup> — ha un contenuto *generale*: intesa com'è fondamentalmente a contemperare i diversi possibili usi, le destinazioni in essere o programmate delle cose immobili comprese in un determinato territorio — almeno per quanto attiene alla loro conformazione strutturale, al loro aspetto esterno, secondo quanto si accennava — armonizzandole tra loro in vista dei complessi interessi di vita della comunità residenziale, degli abitanti il territorio stesso<sup>(7)</sup>. Mentre i singoli usi delle singole cose immobili medesime ovvero di categorie di esse, e segnatamente quelli che assumono il carattere di *destinazioni*, pubbliche o di pubblico interesse<sup>(8)</sup>, possono essere oggetto (e queste ultime sempre lo

III, 289 (in tema di cave); IV, 28 luglio 1983, n. 525, *ivi*, 1982, III, 329 (in tema di destinazioni d'uso); A.p., 27 maggio 1983 n. 13, in *Rass.* 1983, I, 467 (in tema di beni patrimoniali indisponibili).

Un quadro sintetico nel recente contributo di G. MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo del territorio*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984, 863; e nella mia voce *Urbanistica* in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, Milano 1983, 1673.

<sup>(2)</sup> V. part. M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano 1983; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1982.

<sup>(3)</sup> Sull'oggetto della pianificazione urbanistica come quello concernente le modificazioni di carattere strutturale degli immobili (e non le mere modifiche di destinazione d'uso senza opere murarie), v. princ. Cons. St., IV, 28 luglio 1982, n. 525, *lc. cit.*

<sup>(4)</sup> Il quadro disaggregato delle funzioni concernenti la materia urbanistica e l'esame analitico di ciascuna di esse, nell'ottimo recente lavoro di P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

<sup>(5)</sup> G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 707 ss.; M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *op. cit.*, part. 660, e *passim*.

<sup>(6)</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 23 ss.

<sup>(7)</sup> Sulla rappresentatività del comune come ente circa gli interessi generali delle comunità d'abitanti cfr. V. CERULLIIRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 302 ss., dove i richiami di dottrina. V. anche D. SORACE e C. MARZUOLI, «Partecipazione» e rilevanza giuridica degli interessi nella disciplina pubblicistica delle convenzioni urbanistiche, in *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, a cura di M. Costantino, Milano, 1978, 328 ss.

<sup>(8)</sup> Sul concetto di destinazione, ancora valido il contributo di S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962. V. comunque *infra* 4, 3.

Sulla dichiarazione di pubblico interesse, G.B. VERBARI, *La dichiarazione di*

sono) di diverse funzioni pubbliche, imputate alle stesse autorità del governo regionale e locale ovvero ad autorità diverse e segnatamente ad autorità dello Stato (9): e la disciplina di questi usi e destinazioni ad imputazione e contenuto differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio comporta spesso la definizione dell'assetto strutturale delle cose immobili relative, e in genere la implica.

Da ciò si evidenzia la problematica affrontata in queste pagine: che ha ad oggetto l'individuazione dei limiti della politica del territorio come quella imputata al governo regionale e locale, e segnatamente della funzione di pianificazione territoriale generale («urbanistica») nella quale essa principalmente si estrinseca, a fronte delle discipline differenziate relative a particolari categorie di cose immobili o a particolari tipi di interventi strutturali sugli immobili; e, per altro verso, il contenuto e i limiti di tali discipline differenziate che, in genere, sottintendono interessi pubblici a carattere e dimensione nazionale cui corrispondono funzioni imputate allo Stato o ai suoi enti ausiliari (10).

---

*pubblico interesse*, Milano, 1974; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 1200 ss.; Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 51 ss.

(9) Da ult. il punto della questione in M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *op. cit.*, 658 s.; e P. DE LISE, *Disciplina urbanistica e opere pubbliche*, in *Studi per il Centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 917. Precedentemente, v. in dottrina, G. MORBIDELLI, *Il piano regolatore e le opere pubbliche statali*, in *Foro Amm.*, 1972, II, 113; *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1975; V. CERULLI IRELLI, «Proprietà pubblica» e «opere pubbliche» nella disciplina urbanistica, in *Profili giuridici e prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1978, 101; F.C. RAMPULLA, *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, in *Le Regioni*, 1978, 939; S. AMOROSINO, *Gli interventi statali sul territorio regionale e locale*, Milano, 1979.

(10) Cfr. gli Autori citt. alla precedente nota. Sulla c.d. *urbanistica statale* v. gli esatti rilievi del dato positivo evidenziati da C. MONTANARI, *Sul regime urbanistico dei beni e delle opere dello Stato*, in *Foro It.*, 1978, III, 570 (in nota a T.A.R. Umbria, 28 luglio 1976, n. 144, nella quale si segue un'impostazione per così dire panurbanistica, intesa ad assoggettare alla pianificazione comunale qualunque intervento sul territorio comunque imputato e disciplinato dalla legge).

Secondo questo A., che pure rileva il fatto con accenti critici verso le scelte del legislatore «appare oggi assai difficile sostenere che non esiste più una 'urbanistica statale'» (*op. cit.*, c. 580), come invece si riteneva da parte della Commissione Giannini (cfr. *Relazione di lavoro per la commissione per il completamento dell'ordinamento regionale*, Roma s.d., 20) e da G. MORBIDELLI, *Urbanistica, beni ambientali, acque ed inquinamento*, in *Le Regioni*, 1977, 1264, cfr. 1267 e autori ivi citati.

La verità, sul piano positivo, è che una *urbanistica statale* esiste e si è venuta rafforzando proprio a partire dal 616, come in genere si è venuto chiaramente

Dunque: limiti alla pianificazione urbanistica e funzioni di politica territoriale « differenziate ».. Ebbene, queste funzioni possono essere dislocate intorno a due categorie di oggetti (anche se numerose ed evidenti sono le connessioni reciproche).

La prima attiene agli interventi strutturali sul territorio, opere pubbliche o di interesse pubblico (<sup>11</sup>) e i relativi lavori (<sup>12</sup>), funzionalizzate

---

delineno un orientamento opposto a quello panurbanistico in molti settori dell'ordinamento, come si mostra nelle pagine che seguono (v. già sul punto, esattamente, D.M. TRAINA, *Pianificazione urbanistica e attività estrattive*, in *Foro It.*, 1982, III, 352). Lo Stato esercita invero funzioni amministrative concernenti la pianificazione (cui ci si riferisce in queste pagine) almeno nel settore delle opere pubbliche di interesse statale (art. 81, comma 3, 616, e norme assimilate) emanando veri e propri atti di pianificazione quali le approvazioni di progetto ai sensi di tale norma; esercita funzioni di controllo della conformità dei progetti di opere di vario tipo agli atti di pianificazione (art. 81, comma 2, 616, e norme assimilate); esercita funzioni sanzionatorie degli abusi urbanistici ed edilizi (art. 15 comma 13 e 14, legge n. 10/77). Le attribuzioni statali si muovono dunque su tutto il ventaglio delle funzioni proprie del settore (così come evidenziate da ult. da P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, *passim*).

Ma non la presenza di tali funzioni in capo allo Stato è preoccupante: ché essa, almeno per quanto attiene alla pianificazione degli interventi territoriali di interesse nazionale è da ritenersi fisiologica, come si mostra appreso. Preoccupante è che tali funzioni vengono svolte senza adeguata consapevolezza del loro ruolo e senza alcun riscontro organizzativo (a parte il fatto che alcune di esse, come quella fondamentale di cui all'art. 81, comma 1, non vengono svolte affatto). Ad esempio, vengono esercitate in sede centrale (presso la direzione generale per il coordinamento territoriale presso il ministero dei lavori pubblici) sia le funzioni di pianificazione delle grandi opere pubbliche (di fatto ridotte a mere approvazioni di progetti predisposti dalle amministrazioni di settore) sia quelle di controllo (una media di 1300 pratiche l'anno), quando queste ultime che si esprimono in atti che sono, nella sostanza, licenze edilizie, dovrebbero essere esercitate presso i provveditorati (dove ci sono le sezioni per l'edilizia statale).

(<sup>11</sup>) Nell'attuale ordinamento, come è noto, tutte le opere pubbliche sono di pubblico interesse ai fini delle procedure ablatorie. Le opere *private* dichiarate di pubblico interesse sembrano essere sottoposte al diritto urbanistico comune. V. comunque *infra*, p. 404.

(<sup>12</sup>) Sulla distinzione tra opere pubbliche e lavori pubblici, sempre da tenere presente la sistemazione di G. ROEHRSSEN, *Sul concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in *Studi Lessona*, II, Bologna, 1963, 147. Cfr. in senso critico circa la distinzione, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 41 ss. La distinzione appare invero esatta sul piano logico, ma scarsamente utilizzabile sul piano positivo, come del resto riconosciuto dallo stesso Roehrssen (*op. cit.*, 252, 256). L'opera acquista, a mio giudizio, una certa autonoma connotazione positiva, rispetto ai lavori, se considerata come bene pubblico.

alla cura di interessi pubblici differenziati rispetto a quelli di carattere generale cui è intesa la politica del territorio, e a dimensione più ampia, interregionale o nazionale, e, in conseguenza, imputati allo Stato. Opere pubbliche o di interesse pubblico costituiscono dunque la prima categoria di oggetti differenziati rispetto alla politica del territorio. Si potrebbe dire che si tratta di interessi pubblici *di natura dinamica*, come quelli che si estrinsecano in *interventi*, in opere, in trasformazioni strutturali dunque, le quali, solo perché attengono a codesti interessi pubblici vengono ad essere «stralciate» dall'oggetto della politica generale del territorio<sup>(13)</sup>.

La seconda categoria di oggetti differenziati è data dalle cose immobili o categorie di cose immobili che presentano in quanto tali, nel loro stesso essere, determinate qualità naturali e funzionali che devono essere conservate nella loro struttura senza modificazioni (ovvero assoggettando queste ultime a procedure autorizzative concepite in funzione di particolare tutela e imputate ad autorità differenziate rispetto a quelle preposte alla politica del territorio). Qui dunque ci troviamo di fronte ad interessi pubblici *di natura eminentemente statica* che si estrinsecano non già in interventi strutturali, nell'esigenza che un determinato soggetto pubblico promuova o realizzi senz'altro trasformazioni territoriali mediante «opere» prescindendo dalle procedure della pianificazione urbanistica, ma invece nell'esigenza opposta intesa alla conservazione di dette cose o categorie di cose immobili anche *contro* la pianificazione urbanistica. Ci troviamo nell'ambito dei beni pubblici e dei beni c.d. di interesse pubblico<sup>(14)</sup>.

Mentre gli interessi pubblici che attengono alla prima categoria di oggetti sono incentrati sul risultato cui determinati interventi pubblici sul territorio sono intesi (una strada di grande comunicazione, un aeroporto, un'opera di difesa militare, etc.) — si tratta di un *fare* della pubblica amministrazione che dà luogo a un prodotto, a un'opera, e la realizzazione di essa estrinseca il soddisfacimento dell'interesse pubblico — quelli che attengono alla seconda categoria sono incentrati sulle esigenze proprie della cosa oggetto della tutela: è la cosa, che per le sue proprie qualità e caratteristiche di ordine naturale ma anche funzionale,

<sup>(13)</sup> In misura più o meno marcata, secondo i modelli illustrati *infra*, 2.

<sup>(14)</sup> Sulla materia, v. da ult., con impostazione diversa, G. PALMA, *I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in *Trattato di diritto privato*, dir. da P. Rescigno, 7, 1, Torino, 1982, 77; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, estr., Roma, 1984; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.

va salvaguardata da ogni tipo senz'altro di intervento materiale che non sia governato da un'autorità a ciò espressamente preposta.

Occorre infatti tenere presente che le funzioni pubbliche che si esercitano nella materia «urbanistica», e segnatamente la funzione di pianificazione territoriale, se per regola generale hanno ad oggetto tutte le trasformazioni strutturali delle cose immobili, necessariamente vengono limitate, nell'estensione dell'oggetto medesimo, dal fatto che alcune di dette trasformazioni sono a loro volta oggetto di altre funzioni pubbliche intese alla cura di interessi differenziati e più specifici, rispetto a quelli di carattere generale cui è intesa la pianificazione<sup>(15)</sup>. Mentre in altri casi, in riferimento a determinate specie di cose immobili, sono proprio le trasformazioni in sé stesse a non essere consentite dalla norma (almeno quel tipo di trasformazioni che sono oggetto della pianificazione urbanistica), perché qui gli interessi pubblici cui la particolare disciplina di dette categorie di cose è intesa, richiedono la tutela di esse in quanto tali; e nell'attività di tutela si estrinsecano le funzioni pubbliche rispondenti a detti interessi, imputate ad autorità specificamente indicate dalla norma (occasionalmente possono coincidere con quelle preposte alla pianificazione territoriale)<sup>(16)</sup>.

Insomma, quando si riflette intorno all'oggetto della pianificazione (e si tende a farlo coincidere con la totalità degli interventi sul territorio) non si può prescindere dalla considerazione che alcuni di detti interventi (la *generalità* di essi, possiamo dire) esprimono l'attività di soggetti di diritto comune e tale attività è sottoposta *in toto* alle regole di diritto comune (e perciò, sul versante pubblicistico, anche alla pianificazione urbanistica); altri invece esprimono l'attività di soggetti pubblici nell'esercizio di funzioni ad essi imputate dalla legge e intese alla cura di interessi pubblici, cui codesti soggetti sono tenuti ad ottemperare<sup>(17)</sup>. In tali casi, dunque, non ci troviamo di fronte ad attività private che vengono sottoposte, dalla disciplina urbanistica, a regime amministrativo, ma ad attività amministrative (funzioni) imputate a pubbliche autorità ed intese alla cura di interessi fissati dalla legge.

<sup>(15)</sup> P. STELLA RICHTER, *Op. cit.*, 55 ss; G. ABBAMONTE, *Programmazione e amministrazione per settori organici*, Napoli, 1984, 88 s.

<sup>(16)</sup> Come nel caso di attività di attribuzione regionale il cui momento deliberativo è in genere affidato alla giunta regionale, che è, a sua volta, in genere, l'organo competente circa l'approvazione dei piani urbanistici. Ma le attività restano distinte, come quelle che si esercitano in riferimento a interessi pubblici differenziati e diversamente tutelati dalla norma V. *infra*, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.

<sup>(17)</sup> G. ABBAMONTE, *op. cit.*, lc. cit.

Non si può allora senz'altro inferire da norme di carattere generale (come l'art. 7 legge urb.; o l'art. 1 legge 10; o l'art. 80, 61<sup>o</sup>)<sup>(18)</sup>, che tali attività siano sottoposte alla disciplina urbanistica comune, cioè alle potestà conformative generali spettanti al governo regionale e locale in materia di politica del territorio<sup>(19)</sup>: senza tenere alcun conto delle particolari qualità giuridiche di tali attività configurate dalla legge come funzioni pubbliche.

Si tratta invece di coordinare l'esercizio di tutte le diverse funzioni pubbliche aventi ad oggetto interventi sul territorio e tutte con quella di carattere generale che si esercita attraverso la pianificazione urbanistica (territoriale generale). E in base alla normativa posta specificamente per i diversi casi, stabilire la prevalenza dell'una o dell'altra: stabilire se e quali scelte assunte nell'esercizio dell'una funzione vengono a condizionare le altre, e viceversa<sup>(20)</sup>. È da considerarsi pacifico, anche in giurisprudenza<sup>(21)</sup>, che la peculiare connotazione, dal punto di vista amministrativo di una categoria di fattispecie immobiliari, non ne comporta senz'altro la sottrazione alla disciplina urbanistica<sup>(22)</sup>. Il problema resta quello di stabilire, nei singoli casi, il rapporto tra le due discipline (quella territoriale generale e quella di settore), cioè i limiti in cui la disciplina urbanistica, governando gli interventi strutturali, può inferire nell'ambito del settore autonomamente connotato (rispetto alla disciplina amministrativa generale degli immobili): condizionando (a volte impedendo l'applicazione stessa della relativa disciplina (come quella che invece può sottintendere interessi pubblici in ipotesi prevalenti rispetto a quello territoriale generale tutelato dalla disciplina urbanistica)<sup>(23)</sup>.

1.2. Particolare rilievo nel tema in oggetto assume l'individuazione degli *interessi nazionali* coinvolti nella politica del territorio come quelli

<sup>(18)</sup> Sulla portata di queste norme, v. per un analitico esame, anche in riferimento alla situazione pregressa, per tutti, M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *op. cit.*, 656 ss.

<sup>(19)</sup> *Op. ult. cit.*, 660.

<sup>(20)</sup> Cfr. in giurisprudenza part. Cons. St., A.p., 27 maggio 1983, n. 13, cit.

<sup>(21)</sup> V. part. Const. St., A.p., 9 marzo 1982, n. 3, cit.

<sup>(22)</sup> Cfr. decis. ult. cit., e specificamente sul punto, D.M. TRAINA, *op. cit.*

<sup>(23)</sup> La definizione corretta di quest'ultimo interesse è quella fissata da P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 31 ss.

Circa il giudizio di prevalenza, questo va affrontato caso per caso sulla base dei dati positivi. È certo che una prevalenza assoluta non sussiste né dell'interesse generale alla pianificazione del territorio, né dei singoli interessi settoriali tutelati dalle discipline speciali circa le diverse categorie di interventi sul territorio.

che, estrinsecati nell'uno o nell'altro dei modi indicati, costituiscono limiti obiettivi di codesta funzione pubblica imputata al governo regionale e locale.

L'individuazione di tali interessi è fatta dalla legge. Ed è ancora nel 616 che sono contenute le scelte più significative sul punto. Per quanto riguarda la materia in esame, molte norme di tale testo fanno riferimento al criterio della dimensione dell'interesse per stabilire l'imputazione di una funzione; e segnatamente fanno riferimento all'interesse nazionale come a quello *limitativo dell'oggetto* proprio della politica del territorio (24). E anche laddove il riferimento della norma sembra piuttosto essere quello di carattere formale della spettanza al soggetto regione o ente locale della competenza in ordine ad altro oggetto, come in materia di espropriazioni (25), il rilievo della dimensione dell'interesse ha riacquisito nell'interpretazione giurisprudenziale un evidente spessore (26).

Si tratta, in tali casi, principalmente di interessi dinamici intesi alla programmazione e realizzazione di interventi sul territorio (opere pubbliche e di pubblica utilità di interesse statale). Per quelli di tipo conservativo, statici, occorre piuttosto esaminare la disciplina delle singole categorie di beni.

Prima di entrare nell'esame della disciplina sembra necessario fissare alcune considerazioni di carattere generale intorno all'individuazione dell'oggetto della pianificazione urbanistica. Ecco, a me sembra che, pure in via di principio, tale oggetto non possa coincidere con la previsione di tutte senz'altro le trasformazioni strutturali — anche limitandosi a queste, senza estendersi, come da più parti si vorrebbe, anche a quelle funzionali — delle cose immobili comprese in un determinato territorio. Bisogna infatti tenere presente che la gran parte delle utilizzazioni delle cose immobili ridondano in trasformazioni strutturali delle stesse, e, d'altro canto, una gran parte delle attività umane proprie dei pubblici poteri ovvero oggetto dell'attività dei pubblici poteri si estrinsecano in utilizzazioni di cose immobili. In tal modo dunque gli atti pubblici intesi alla pianificazione territoriale verrebbero a coinvolgere, condizionandone la

(24) Cfr. art. 81, comma 7, lett. a); comma 3; artt. 88, comma 1, n. 1.

(25) Cfr. art. 106; e già art. 3, d.P.R. 15 febbraio 1972, n. 8.

(26) Cons. St., IV, 26 ottobre 1976, n. 967, in *Rass.*, 1976, I, 1034; IV, 12 dicembre 1978, n. 1220, *ivi*, 1978, 1838; Cass. S.U., 17 novembre 1978, n. 5343, in *Foro It.*, 1979, I, 1829; IV, 1 aprile 1980, n. 322, in *Rass.*, 1980, I, 419; IV 28 ottobre 1980, n. 1013, *ivi*, 1980, I, 1317; IV, 14 luglio 1981, n. 582, *ivi*, 1981, I, 674; IV, 17 novembre 1981 n. 884, *ivi*, 1981, I, 1228; IV, 15 dicembre 1981, n. 1076, *ivi*, 1981, I, 1406; IV, 25 giugno 1982, n. 402, *ivi*, 1982, I, 802.

stessa realizzabilità degli effetti, la quasi totalità dell'attività dei pubblici poteri: il piano urbanistico costituirebbe il momento fondamentale dell'azione dei pubblici poteri, quello condizionante se non vincolante tutti gli altri (e ciò sia nell'ambito dell'azione propria dei pubblici poteri che si estrinseca in interventi territoriali sia in quello della regolamentazione dell'attività dei cittadini). Orbene ciò sembra pacificamente da escludersi in un ordinamento a carattere democratico-pluralistico quale il nostro e sembra invero essere in contrasto con il fondamentale principio della pluralità delle funzioni pubbliche (che significa anche *pluralità dei centri di imputazione* delle funzioni pubbliche, dei centri decisionali). E comunque richiederebbe una aggregazione funzionale dell'azione dei pubblici poteri che, allo stato delle cose, è impensabile ed è esclusa da espresse norme costituzionali. Ma un altro profilo della questione deriva dal carattere regionale dell'ordinamento: dove il principio della pluralità delle funzioni e dei centri decisionali non si muove più all'interno medesimo del soggetto Stato (del quale gli enti locali rappresentavano articolazioni organizzative gestite con la formula dell'autogoverno) (27); ma si muove nell'ambito dei rapporti tra più soggetti, le cui rispettive attribuzioni funzionali sono costituzionalmente garantite (28).

In un tale sistema sarebbe invero impensabile un'attribuzione pianificatoria, del tipo e del contenuto di quella cui s'è accennato, in capo ad un centro decisionale, che coinciderebbe con uno dei soggetti nei quali si articola il sistema e che dunque comporterebbe la subordinazione degli altri. A ciò si aggiunge il fatto che nel nostro ordinamento positivo la pianificazione territoriale generale è stata attribuita al governo regionale e locale in applicazione della norma costituzionale che contempla l'urbanistica tra le materie regionali. E lo Stato è rimasto sostanzialmente estraneo dall'esercizio della funzione stessa, anche per l'assenza di quel particolare atto di indirizzo e coordinamento che consiste nella « identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale », del quale peraltro resta ignota la natura propria come l'effettiva incidenza.

(27) Per tutti, M. NIGRO, *Il governo locale. I. Storia e problemi*, Roma, 1980, part. 57 ss.

Sul profilo della libertà del cittadino a fronte della pianificazione urbanistica, incentrata sul governo regionale e locale, di recente ha richiamato l'attenzione G. MENGOLI, *Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1983, II, 313.

P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 13 ss., esattamente sottolinea il carattere essenzialmente comunale che ha ancora la pianificazione urbanistica.

(28) Per tutti, v. *op. ult. cit.*, 93 ss.

In tale situazione, dunque, il contenuto della pianificazione territoriale viene ad essere ulteriormente limitato rispetto a quanto reso necessario dalle stesse ragioni di principio sopra evidenziate: perché sarebbe comunque inconcepibile che tutte le funzioni statali per ciò che attiene all'incidenza territoriale dei diversi momenti decisionali (comportanti cioè trasformazioni, ovvero divieti di trasformazione, di cose immobili) fossero subordinate alle scelte delle autorità (del governo regionale e locale) preposte alla pianificazione territoriale.

L'oggetto della pianificazione territoriale incontra dunque una serie di limitazioni *in rebus ipsis* che vengono accentuate dal carattere regionale dell'ordinamento<sup>(29)</sup>. Occorre ancora sul punto qualche considerazione.

Si è detto all'inizio — e l'affermazione in sé stessa, si ripete, è da considerare senz'altro pacifica e positivamente accolta — che in via di principio tutte le trasformazioni strutturali delle cose immobili comprese in un determinato territorio sono oggetto della pianificazione stessa. Ma occorre precisare che la verità di tale affermazione sta nel suo contenuto per così dire residuale: *tutte le trasformazioni* significa tutte quelle tra esse che non siano positivamente assoggettate a regime pianificatorio differenziato. Altrimenti si cadrebbe nelle conseguenze appena accennate che sono inaccettabili nel vigente ordinamento.

Ebbene, come si è già accennato e come si vedrà confermato dai dati positivi, l'oggetto della pianificazione territoriale incontra limitazioni di carattere «reale» che derivano dai caratteri e dalle qualità delle cose immobili (alcune cose immobili possono essere in quanto tali escluse dalla pianificazione territoriale per espressa disposizione positiva: come quelle il cui essere esprime un ambito di interessi diverso e, diversamente imputato, rispetto a quello cui risponde la pianificazione stessa); e limitazioni di carattere «funzionale», che riguardano non le cose in sé stesse ma le destinazioni che esse ricevono per determinazione dell'autorità amministrativa. E vi sono delle destinazioni immobiliari che non possono essere determinate in sede di pianificazione territoriale generale, perché gli interessi pubblici da esse coinvolti (e le relative funzioni) non sono *nella*

---

<sup>(29)</sup> Sull'incidenza determinante del carattere regionale dell'ordinamento nella materie in esame richiamavo l'attenzione in «Proprietà pubblica» e «opere pubbliche» nella normazione urbanistica, *lc. cit.*, che oggi effettivamente appare troppo sbilanciato in quel senso. Qui si mostra invero che le limitazioni obiettive circa il contenuto e l'oggetto della pianificazione territoriale non derivano solo dal carattere regionale dell'ordinamento (che semplicemente le accentua) ma sono *in rebus ipsis*: necessaria conseguenza del diverso articolarsi del contenuto proprio delle funzioni pubbliche che concernono il territorio.

*disponibilità* dell'autorità (del governo regionale e locale) che adotta gli atti di pianificazione.

Quest'ultimo limite si manifesta segnatamente a proposito delle destinazioni di piano concernenti infrastrutture e impianti pubblici. Ed è evidente che l'atto di pianificazione (adottato nell'ambito della competenza regionale e locale) non potrà contemplare se non infrastrutture e impianti pubblici assegnati al medesimo ambito di compenza: ché le altre esulano dalla stessa disponibilità di codesta autorità (complesso di autorità) e quindi non possono essere contemplate dai suoi atti (se non a fini meramente descrittivi). Il comune, ad esempio, che vuole avere, poniamo, un aeroporto internazionale sul proprio territorio, potrà trattare della cosa con il ministro dei trasporti, con quello dei lavori pubblici, etc., far muovere le forze politiche ad esso vicine per gli opportuni contatti, etc., e alla fine potrà ottenere la collocazione dell'aeroporto sul proprio territorio. Ma tale collocazione otterrà *per decisione delle autorità competenti*. La destinazione di piano regolatore che prevedesse autonomamente tale collocazione sarebbe priva di effetti, se non illegittima senz'altro<sup>(30)</sup>, per la semplice ragione che quella collocazione presuppone decisioni che non rientrano nella sfera di competenza comunale (né della regione che approva il piano).

Orbene, questi due tipi di limitazioni, in misura più o meno incisiva, sono necessariamente presenti in un sistema positivo con i caratteri del nostro. Segnatamente, occorre sottolineare, le limitazioni di ordine «funzionale» appaiono ineliminabili, giusta quanto si diceva: la mancanza di esse significherebbe che tutti gli interessi pubblici la cui soddisfazione dia luogo a fatti di incidenza territoriale (e sono pressoché tutti) siano imputati allo stesso centro decisionale competente circa la pianificazione territoriale generale. Ed esse, occorre ancora sottolineare, non derivano senz'altro dal carattere regionale dell'ordinamento — tale carattere le rende più evidenti, le irridisce per così dire — ma si impongono *ex se* in virtù della considerazione *differenziata* che determinate categorie di interventi sul territorio e determinate categorie di cose immobili vengono ad avere dall'ordinamento. Del resto, alcune di queste categorie di *opere* o di *cose* a regime pianificatorio differenziato attengono ad un ambito di interessi riferibile al governo locale: le opere pubbliche *d'interesse re-*

---

<sup>(30)</sup> Pare preferibile la seconda ipotesi, in virtù dei principi in tema di tipicità del contenuto dei provvedimenti amministrativi (v. per tutti, riassuntivamente, G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo* a cura di G. Guarino Milano 1983).

*gionale o locale* in quanto interventi sul territorio hanno un trattamento giuridico differenziato rispetto a quello proprio della pianificazione comune (anche se la differenziazione è meno marcata che per le opere statali); cose immobili anche costituenti beni pubblici o collettivi di pertinenza degli enti o delle collettività locali (la categoria di maggiori dimensioni è quella dei beni c.d. civici) sono sottoposte a regime pianificatorio speciale e differenziato, retto da disposizioni di legge non modificabili (se non per la parte di dettaglio) pure con legge regionale.

2. 2.1. Il primo ordine di limitazioni che incontra la pianificazione urbanistica è dunque costituito dalla programmazione degli interventi sul territorio che si ascrivono alla categoria delle opere pubbliche e di interesse pubblico. Tra queste, segnatamente delle opere pubbliche «di interesse statale»<sup>(31)</sup>: che è nozione diversa da quella delle opere «di competenza statale»<sup>(32)</sup>.

Preliminarmente va esaminata la questione dei rapporti in generale tra pianificazione territoriale e pianificazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità (qualsivogliano). Poi quella che attiene alle opere di interesse statale.

Il problema dei rapporti delle opere pubbliche con la pianificazione urbanistica, come problema di carattere generale, si pone anche con specifico riferimento a caratteri (o a difetti) della disciplina vigente nel nostro ordinamento in materia urbanistica: oltre che in riferimento alle considerazioni di principio sopra evidenziate.

La pianificazione urbanistica, invero, pur in seguito alle modificazioni, a volte interessanti, apportate dalla legislazione regionale<sup>(33)</sup>, si

<sup>(31)</sup> Art. 81, comma 3, *616*.

<sup>(32)</sup> Le categorie di opere pubbliche *di competenza statale* sono elencate all'art. 88 del *616*. Sulla norma v. l'esauriente commento di F. FAVARA, in *Commento al decreto 616*, cit. II, 1448 ss. dove anche l'analitica ricostruzione del regime delle varie categorie di opere. Non tutte le opere ivi contemplate sono *di interesse statale* ai sensi dell'art. 81, e non solo per il carattere necessariamente elastico, e da verificarsi in concreto, di tale ultima nozione (cfr. *infra*); di alcune opere contemplate dall'art. 88 infatti, è positivamente escluso che tali siano considerate ai fini dell'applicazione dell'art. 81 (ad esempio, varie categorie di opere di edilizia pubblica, pure richiamate dall'art. 88, comma 1, n. 7) perché dalla legge viene disciplinata una procedura circa la loro localizzazione, che è alternativa a quella di cui all'art. 81.

<sup>(33)</sup> Sulla normazione regionale in materia urbanistica (della quale sono esempi significativi, la legge Emilia-Romagna 7 dicembre 1978 n. 47, la legge Lombardia 15 aprile 1975 n. 51 e la successiva 5 dicembre 1977 n. 60, la legge Pie-

esprime in atti ad alto grado di rigidità: i piani urbanistici sono infatti soggetti a procedimenti di adozione ed approvazione estremamente complessi e altrettanto complessa è la procedura c.d. di variante intesa ad adattarne il contenuto al mutare delle esigenze reali<sup>(34)</sup>. La loro efficacia è temporalmente illimitata. Il loro contenuto è necessariamente esteso alla totalità del territorio comunale. E così via. Si tratta di strumenti composti di materia giuridica tra le più rigide proprio in un settore nel quale si richiederebbe la massima flessibilità<sup>(35)</sup>.

Questi inconvenienti rendono difficilmente compatibile la pianificazione urbanistica con il sistema della programmazione delle opere pubbliche, che è necessariamente mobile e massimamente flessibile come quello che deve rispondere alle esigenze pubbliche via via emergenti nella realtà e che è fortemente condizionato nel suo stesso esplicarsi da profili di carattere finanziario. Occorre quindi notare che un certo eccesso di meccanicità, per così dire, nel fenomeno della *sovraposizione* dei progetti di opere pubbliche alla pianificazione<sup>(36)</sup>, così come emerge nella legislazione degli ultimi anni, è in gran parte dovuto alle stesse caratteristiche del sistema positivo in materia, piuttosto che a miopia o arretratezza del legislatore<sup>(37)</sup>: la quale è invece da vedere nella mancata riforma del diritto urbanistico intesa ad eliminare codesti inconvenienti<sup>(38)</sup>.

---

monte 5 dicembre 1977 n. 56 mod. dalla successiva 9 gennaio 1978 n. 4, la legge Umbria 3 giugno 1975 n. 40, la legge Veneto 2 maggio 1980 n. 40, la legge Puglia 31 maggio 1980 n. 56) v. i puntuali commenti di P. URBANI, in *Annuario delle autonomie locali*, Roma, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.

(34) Sul procedimento di variante, v. per tutti M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *op. cit.*, 681 s., 701 s.

La disciplina speciale circa la localizzazione delle opere pubbliche è infine intesa a superare (a volte, è vero, maldestramente) la rigidità di tale procedimento. Cfr. «le acute osservazioni di F.C. RAMPULLA, *op. cit.*

(35) Il peso della rigidità delle procedure è invero aggravato dalla generale inefficienza delle strutture e alla loro esasperante lentezza di funzionamento.

Sulla questione della rigidità delle procedure in materia, v. anche le osservazioni di G. ABBAMONTE, *op. cit.*, 95 s.

(36) F.C. RAMPULLA, *op. lc. cit.*

(37) Come invece ritengono molti degli autori citati alla prec. nota 9, § 1.

(38) Non risulta che l'esigenza di una riforma nel senso indicato sia stata oggetto di riflessioni da parte della dottrina. Sembra piuttosto che alcuni *miti* del diritto urbanistico, come l'oggetto del piano esteso alla *totalità* del territorio comunale (anche in piccoli comuni rurali! i miti della uniformità della materia comunale?) ovvero l'illimitatezza temporale della sua efficacia, siano fuori della riflessione critica, come intoccabili. V. però M.A.-BARTOLI - A. PREDIERI, *op. lc. cit.*, 681 s., dove anche si sottolineano le (poche) novità introdotte dalla legislazione regionale sui menzionati istituti.

Un sistema di pianificazione urbanistica flessibile consentirebbe all'autorità responsabile della pianificazione di recepire i programmi di opere pubbliche (esterni alla sua disponibilità, ma in certa misura anche interni<sup>(39)</sup>), farli propri attraverso pronti adeguamenti della pianificazione esistente e partecipare dialetticamente alla loro stessa definitiva formulazione progettuale (almeno per quanto attiene alle localizzazioni) senza bisogno di automatiche sovrapposizioni. Nel sistema vigente ciò sarebbe difficilissimo.

Al problema dei rapporti tra pianificazione urbanistica e pianificazione delle opere pubbliche, problema in sé stesso fisiologico, come s'è visto, ma reso acuto nel nostro ordinamento dai difetti propri del sistema urbanistico, si rinvengono in diritto positivo *tre tipi di soluzioni*. Ma il terzo tipo è proprio delle sole opere «di interesse statale» e merita trattazione a parte.

A. Il primo tipo di soluzione è specificamente previsto per alcune categorie di opere pubbliche di vario tipo e di competenza di diversi soggetti (anche di competenza statale), sempre territorialmente localizzate in un'area limitata nell'ambito del territorio comunale: si tratta in genere di opere ascrivibili al settore dell'edilizia pubblica<sup>(40)</sup>. I progetti di tali opere per quanto particolarmente attiene alla loro localizzazione vengono inseriti nella pianificazione vigente sul territorio mediante procedure differenziate e accelerate di «variante», cui partecipano il comune, la regione, nonché ovviamente l'autorità titolare della competenza circa l'opera stessa: sistema della «variante imposta», si è detto<sup>(41)</sup>.

La localizzazione di tali opere — segnatamente se in difformità dalle previsioni di piano — può essere determinata esclusivamente attraverso tali procedure. E occorre sottolineare (in presenza di una prassi quanto mai confusa in materia) che per tale localizzazione non sono utilizzabili i meccanismi procedurali a contenuto generale di cui si va a dire: la previ-

<sup>(39)</sup> Il problema si pone infatti anche per le opere pubbliche comunali, come è dimostrato dal particolare contenuto della legge n. 1/78, sulla quale v. le osservazioni del testo.

<sup>(40)</sup> V. ad esempio, l. 12 dicembre 1971 n. 1133, part. art. 6; l. 1 luglio 1977 n. 404; l. 21 dicembre 1977 n. 967 (in materia di edilizia carceraria); legge 28 luglio 1967 n. 641, part. art. 14; l. 22 dicembre 1969 n. 952, art. 5; l. 5 agosto 1975 n. 412, part. art. 10 (in materia di edilizia scolastica); l. 28 luglio 1967 n. 641, cit., art. 38 (in materia di edilizia universitaria; per la quale non era prevista alcuna deroga al diritto urbanistico comune, poi introdotta dalla l. 1 giugno 1971 n. 291, art. 3, relativo anche all'edilizia ospedaliera).

<sup>(41)</sup> F.C. RAMPULLA, *op. cit.*, 954.

sione specifica di una procedura differenziata e caratterizzata esclude la utilizzabilità di quella generale. Ciò evidentemente vale anche per le opere statali, e anche nei casi in cui la previsione della procedura speciale risale a leggi anteriori al 616.

*B.* Il secondo tipo di soluzione previsto dall'ordinamento in ordine agli indicati problemi di raccordo tra la pianificazione delle opere pubbliche e quella generale urbanistica, è stato introdotto come strumento di carattere generale dalla importante legge n. 1 del 1978 (art. 1, commi 4 e 5) (42). La procedura ivi prevista è ormai divenuta, come è noto, quella di più usuale applicazione in materia.

La norma prevede che, con deliberazione del consiglio comunale di approvazione del singolo progetto di opera pubblica, l'opera stessa possa essere localizzata in zona già destinata in piano regolatore a servizi pubblici anche se di categoria diversa da quella alla quale l'opera risulta ascrivibile; mentre, ove tale localizzazione cada in zona non affatto destinata a servizi pubblici, qualsivogliano, la delibera di approvazione del progetto costituisce adozione di variante al piano regolatore (in deroga dunque, alla norma di cui all'art. 10, penult. comma, legge urb., che prescrive la previa autorizzazione regionale per dare corso alla variante): ed essa viene approvata dalla regione con la procedura abbreviata di cui alla legge 167 (43).

Pare indubbio, nonostante qualche presa di posizione in senso contrario, pure autorevole (44), che la norma contempi tutte le opere pubbliche indicate al comma 1 dello stesso art. 1: opere pubbliche di competenza statale, regionale, delle provincie autonome di Trento e Bolzano, degli

(42) La norma vive ancora in stato di proroga (l'ultima è quella fissata dal d.l. 22 dicembre 1984 n. 901 sino al 31 dicembre 1985) ma è da ritenere che essa contenga un meccanismo ormai acquisito dall'ordinamento e destinato a consolidarsi, come mostra il suo largo uso nell'esperienza pratica di questi anni. Del resto, esso è stato espressamente richiamato da altre norme di legge ad efficacia non limitata temporalmente (v. art. 8, l. 24 aprile 1980 n. 146, a proposito dei centri di servizi del ministero delle finanze).

Sulla norma, D. SANTELIA, *Localizzazione delle opere pubbliche ed espropriazione delle aree: i problemi della legge 3 gennaio 1978 n. 1*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1983, II, 3; A. CAMPAGNOLA, *L'art. 1 della legge n. 1 del 1978 ed i primi problemi circa l'ambito d'applicazione ed i raccordi normativi*, *ibidem*, I, 110 (in nota a T.A.R. Piemonte, 10 febbraio 1982, n. 87).

(43) Cfr. artt. 6, 7, 8 (part. quest'ultimo) della legge 18 aprile 1962, n. 167.

(44) Cons. St., IV, 11 luglio 1984, n. 543, in *Rass.* 1984, I, 745; T.A.R. Veneto 12 marzo 1981, n. 200, in *Rass.*, 1981, I, 1686. V. ora Cons. St., IV, 9 maggio 1985, n. 181, in *Rass.*, 1985, I, 502.

altri enti territoriali sempre che esse abbiano una localizzazione territoriale intracomunale e attengano, si potrebbe dire, ad un livello di interessi di dimensione (anche) comunale<sup>(45)</sup>.

È da ritenere altresì che il Comune debba provvedere con la stessa delibera di approvazione del progetto dell'opera, agli adattamenti urbanistici del piano in vigore immediatamente conseguenti. Non viene infatti ad essere eliminata per effetto della procedura «speciale» in esame, l'esigenza, fissata da autorevole giurisprudenza, circa la «generalità» del contenuto di ogni atto di pianificazione territoriale<sup>(46)</sup>.

Tale modello, dunque, se seguito con coerenza da parte delle amministrazioni comunali, non darebbe luogo al fenomeno della secca *sovraposizione*, giustamente criticato dalla dottrina<sup>(47)</sup>: ché, restando tutta la procedura in sede comunale, sarebbe invero agevole articolare i singoli interventi con la pianificazione territoriale. È da ritenere pacifico che la stessa disciplina «accelerata» posta dalla norma si estenda al procedimento di variante del piano reso necessario dall'inserimento *nel* piano stesso dell'opera pubblica.

2.2. Il terzo tipo di soluzione è riservato alle opere «di interesse statale»: la norma relativa, che ormai può essere considerata un principio dell'ordinamento, è quella, notissima, di cui all'art. 81 del 616<sup>(48)</sup>.

«La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difformi dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme e dei piani urbanistici ed edili, è fatta dall'amministrazione statale competente d'intesa con le regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi».

Dunque: ove le scelte progettuali relative alla localizzazione di opere pubbliche di competenza statale siano difformi (ad esempio, per ciò che concerne il tracciato) dalle prescrizioni (destinazioni di zona, normativa

<sup>(45)</sup> Per un esempio legislativo di interpretazione della norma nel senso indicato, cfr. art. 8 legge 24 aprile 1980, n. 146, cit., sui centri di servizi del ministero delle finanze, dove si stabilisce (comma 9) la proroga dell'efficacia della norma «fino alla completa esecuzione» delle relative opere, epperciò ritenendo implicitamente applicabile la norma stessa alle opere statali.

<sup>(46)</sup> Cfr. Cons. St., IV, 29 luglio 1980, n. 807, in *Rass.*, 1980, I, 973.

<sup>(47)</sup> F.C. RAMPULLA, *op. cit.*

<sup>(48)</sup> Cfr. in dottrina, da ult., l'autorevole contributo di P. DE LISE, *op. cit.*, part. 942 ss. e l'esauriente commento di P. D'AMELIO e M. PALLOTTINO, *op. cit.*, II, 1213 ss.

di attuazione, etc.) dei piani urbanistici vigenti, deve essere *sentita* sulla questione la regione (mediante l'invio del progetto dell'opera). Se la regione, sentiti gli enti locali, dà il suo assenso al progetto (« se l'intesa ... si realizza »), l'approvazione del progetto stesso da parte della competente autorità statale produce l'effetto di modificare i piani urbanistici in contrasto (opera cioè come variante del piano urbanistico) e la procedura si chiude. La regione può ovviamente chiedere ai fini del suo assenso delle modifiche al progetto che possono essere accettate dall'amministrazione statale: e quindi addivenire all'intesa. In ogni caso la regione deve preventivamente sentire, sul merito del progetto statale, « gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi », come s'è visto: e quindi non soltanto il comune nel cui territorio è compreso l'intervento, ma anche la provincia, la comunità montana, e così via .

Se l'intesa non si realizza (la regione ritiene, cioè, più conforme agli interessi territoriali generali che essa rappresenta, che siano tenute ferme le scelte dei piani urbanistici vigenti in contrasto con il progetto di opera pubblica statale), l'amministrazione dello Stato ha due possibilità: modificare il progetto dell'opera per renderlo conforme alle prescrizioni dei piani urbanistici in vigore, ovvero investire della questione il consiglio dei ministri che decide se sia necessario procedere nella realizzazione dell'opera pubblica « in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici ». Se il consiglio dei ministri decide di procedere, viene sentita sul punto la commissione interparlamentare per le questioni regionali, che emana un parere (ovviamente non vincolante). Segue deliberazione del consiglio dei ministri e decreto del presidente della Repubblica. Così dispone l'art. 81, cit., al comma 4<sup>(49)</sup>.

Procedure simili sono previste per singole categorie di opere pubbliche statali che hanno una loro apposita disciplina. Per altro, queste discipline particolari sono state recepite dalla normazione fondamentale<sup>(50)</sup>.

In territorio non pianificato la procedura descritta si applica egualmente. E il progetto dell'opera statale, una volta individuato e localizzato sul territorio in seguito agli adempimenti in esso contemplati, vale limitatamente al suo oggetto come stralcio del piano urbanistico: in tal modo viene a vincolare la futura pianificazione urbanistica di cui alla disciplina generale e comune.

Alcuni chiarimenti. La dizione « opere pubbliche » di interesse statale è da intendere in senso elastico: essa certamente non coincide con

<sup>(49)</sup> Cfr. P. D'AMELIO - M. PALLOTTINO, *op. cit.*, 1233 s.; V. CERULLI IRELLI, « Proprietà pubblica » e « opere pubbliche » nella disciplina urbanistica, *cit.*, 124 ss.

<sup>(50)</sup> Cfr. art. 81, *cit.*, ult. comma.

quella delle «opere pubbliche di competenza statale» (e degli enti ausiliari). Si può dire invero che tutte queste ultime possono, essere, in principio, opere di interesse statale, ma l'*interesse* deve essere valutato caso per caso, al fine di far «scattare» l'applicazione della norma<sup>(51)</sup>. Sul punto, bisogna ancora osservare che l'*interesse statale* può coincidere con la realizzazione di un'opera pubblica di competenza di altro ente (anche locale, anche territoriale) e lo Stato (ministero ll.pp.) può valutarlo e, avendone accertato la sussistenza in concreto, far «scattare» l'applicazione della norma. La valutazione dell'interesse è riservata allo Stato: e la sua sussistenza in concreto (interesse di rilievo nazionale) deve essere motivata, sia se si tratti di opere di competenza statale sia di opere di competenza di altri enti<sup>(52)</sup>.

La procedura di cui all'art. 81, comma 3, ha ad oggetto un atto di pianificazione (relativo ad un'opera pubblica, o complesso di opere, di interesse statale), che comporta, laddove sussiste una pianificazione in essere, la *variante* della stessa: come la norma espressamente dispone. Essa è perciò soggetta alle regole e ai principi che presiedono a tali tipi di atti, segnatamente per ciò che concerne, come si accennava, la necessità di una considerazione globale degli interessi territoriali in gioco (che vanno evidenziati)<sup>(53)</sup>. Non può dunque ridursi ad un atto a contenuto singolare. Come conseguenza immediata, esso comporta un riadattamento della restante pianificazione territoriale interessata (da parte dell'autorità di governo locale): in tal senso sarebbe invero opportuno un atto di indirizzo.

L'atto di pianificazione di cui all'art. 81, comma 3, è di competenza del Ministero dei lavori pubblici<sup>(54)</sup> e non della singola amministrazione

<sup>(51)</sup> Cfr. l'importante decisione del T.A.R. Lazio, I, 22 ottobre 1984, n. 936, in *Rass.*, 1984, I, 3260: «ciò che conta agli effetti dell'applicazione dell'art. 81, comma 3, ... è l'esistenza di un interesse pubblico considerato preminente su quello, anch'esso di natura pubblica, che ha ispirato il contrastante assetto urbanistico».

<sup>(52)</sup> Nella categoria degli «enti istituzionalmente competenti», ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 81, comma 3, vanno ricompresi «tutti gli altri enti pubblici, territoriali e istituzionali, e forse anche enti e organismi privati, operanti nei settori in cui assumono rilievo interessi coincidenti con le finalità proprie dello Stato» (così P. DE LISE, *op. cit.*, 945, e *ivi* richiami).

<sup>(53)</sup> Cfr. Cons. St., IV, 29 luglio 1980, n. 807, lc. cit.. Sulla procedura di cui all'art. 81, comma 3, come procedura di pianificazione territoriale, chiarissimo T.A.R. Lazio, decis. ult. cit.

<sup>(54)</sup> In tal senso la prassi costante di questi anni: v. anche T.A.R. Lazio, decis. ult. cit.. V. però, l'ambiguo parere Cons. St., I, 25 gennaio 1980, in *Le Regioni*, 1981, 354, con nota di S. AMOROSINO, *La competenza ad accettare la conformità delle opere statali alla pianificazione urbanistica locale*, 349).

interessata, titolare dei soli poteri di iniziativa procedimentale. L'intesa della regione è necessaria. La procedura di cui al comma 4 è infatti configurata come una procedura assolutamente eccezionale, come quella il cui utilizzo dipende da una valutazione di ordine esclusivamente politico (55).

Nell'interpretazione della norma in esame, occorre stare attenti a non confondere la procedura che abbiano appena esaminato (i principi che la reggono, il suo carattere di norma fondamentale dell'ordinamento nella materia) con quella di cui al comma 2 dello stesso art. 81 la quale ha ad oggetto un atto di mero controllo di conformità ed è in tutto equiparabile alla licenza edilizia. Essa presuppone una pianificazione, ordinaria ovvero quella di cui all'art. 81, comma 3. E, al contrario di quest'ultima, consiste in un atto affatto singolare, il quale non ha bisogno di alcuna motivazione in ordine agli interessi pubblici in gioco. Essa non è che un'applicazione del principio generale e consolidato, che le opere pubbliche (come ogni altro intervento strutturale sul territorio) sono soggette agli atti di pianificazione, nel senso che la loro realizzazione in concreto deve essere conforme a questi ultimi (siano essi gli atti di pianificazione generale e ordinaria, siano quelli speciali di cui s'è detto). L'incertezza circa la configurazione della materia fa ritenere a qualcuno che la procedura eccezionale di cui al comma 4 dell'art. 81, possa essere anche utilizzata nel caso non si realizzi l'intesa della regione sull'accertamento di conformità (56).

La procedura di cui all'art. 81, comma 3, data l'elasticità della fattispecie, dovrebbe essere ritenuta applicabile anche alle opere di pubblica utilità, non pubbliche, delle quali sia valutato il carattere e la dimensione *nazionale* dell'interesse pubblico connesso alla loro realizzazione. Non si può tuttavia ignorare una posizione giurisprudenziale tendente piuttosto alla distinzione formale tra opere pubbliche e opere di pubblica utilità al fine di stabilire l'applicabilità della relativa disciplina (57).

(55) Ciò è confermato dalla prassi che in questi anni ha visto *un solo caso* di applicazione del comma 4, a proposito degli stabilimenti carcerari dell'isola di Pianosa (fattispecie alla quale la norma è di dubbia applicabilità!).

(56) V. in dottrina già P. URBANI, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Bologna, 1978, 458; A. CUTRERA, *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, 1977, 117.

Occorre comunque tenere presente che quella evidenziata nel testo è l'opinione rimasta prevalente negli uffici ministeriali.

(57) Cfr. Cons. St., IV, 21 marzo 1984, n. 12, in *Riv. Giur. Ed.*, 1984, I, 754, con nota di A. CAMPAGNOLA, *Opere pubbliche e pianificazione urbanistica: considerazioni a prima lettura di due recenti decisioni del Consiglio di Stato*.

2.3. Alle «opere destinate alla difesa militare»<sup>(58)</sup> le procedure sopra descritte non si applicano.

L'interesse della difesa del paese da aggressioni esterne, considerato tradizionalmente siccome primario tra gli interessi pubblici, giustifica un regime giuridico della progettazione e della localizzazione di tali opere nonché dell'accertamento della conformità delle stesse alle prescrizioni urbanistiche<sup>(59)</sup> senz'altro derogatorio rispetto alla disciplina generale prevista per le altre opere pubbliche di interesse statale. Giustifica altresì l'imputazione in capo all'autorità militare, del potere, articolato tuttavia in una procedura alla quale partecipa anche il governo regionale, di vincolare i beni immobili attraverso il divieto di una serie di utilizzazioni o l'imposizione di determinati lavori (c.d. servitù militari), al fine della salvaguardia delle opere militari stesse ovvero a fini più generali di difesa<sup>(60)</sup>.

Occorre previamente avvertire che le «opere destinate alla difesa militare» (art. 822 comma 1, c.c.; art. 81, comma 2, d.P.R. 616/77) non sono tutti i beni pubblici (e relative opere) che hanno una destinazione militare, ma, tra questi, solo quelli immobiliari e destinati in modo diretto ai fini della difesa nazionale. Restano dunque esclusi dalla categoria e assoggettati al regime dei beni a destinazione pubblica e delle opere pubbliche di interesse statale, beni ed opere, pur militari, che a tali fini servono in modo meramente indiretto (caserme, depositi, arsenali, scuole militari, etc.)<sup>(61)</sup>.

La disciplina delle «opere destinate alla difesa militare» così delimitate, presenta notevoli particolarità, nell'ambito del nostro tema, sia per quanto riguarda il profilo della *localizzazione territoriale* delle opere stesse (il momento pianificatorio) sia per quanto riguarda il profilo di controllo della conformità dei singoli progetti di intervento su detti alle beni alle norme urbanistiche e alle destinazioni e prescrizioni dei piani urbanistici.

Circa il primo profilo, la disciplina vigente è contenuta nella legge 24 dicembre 1976 n. 898 intitolata alle «servitù militari».

<sup>(58)</sup> Per l'individuazione di tali opere, cfr. in dottrina P. PASTORE, *Difesa (beni destinati alla)*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964; e il commento di F. FAVARA, cit., II, 1455 s.

<sup>(59)</sup> Cfr. art. 81, comma 2, 616; e già art. 31, comma 2, legge urbanistica, nel testo di cui alla legge ponte.

<sup>(60)</sup> Sulle servitù militari, un quadro della nuova disciplina in E. MOSCATI, *Nuova regolamentazione delle servitù militari*, in *Legislazione economica*, Milano, 1978, 816; A. CHIAPPETTI, *Servitù militari e pianificazione del territorio*, L'Aquila, 1980.

<sup>(61)</sup> Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, Milano, 1958, 106.

Anche in tale delicato settore la legge ha invero provveduto alla previsione di organi e procedure dove far convergere l'apporto degli interessi pubblici di politica del territorio propri del governo regionale e locale.

Infatti, in ogni regione è costituito « un comitato misto paritetico di reciproca consultazione per l'esame, anche con proposte alternative della regione e dell'autorità militare, dei problemi connessi alla armonizzazione tra i piani di assetto territoriale della regione e i programmi delle installazioni militari e delle conseguenti limitazioni » (art. 3, comma 2, legge cit.). Il comitato è formato da 6 rappresentanti delle amministrazioni statali (5 della Difesa e 1 del Tesoro) e da 6 rappresentanti della regione. Si riunisce a richiesta dell'autorità militare ovvero del presidente della regione. È presieduto dall'ufficiale più alto in grado.

Il comitato esprime parere sulle installazioni militari circa il loro impatto sulla politica generale del territorio regionale. Anche dei progetti coperti dal segretario militare il presidente della regione può chiedere all'autorità militare che vengano comunicate al comitato le « notizie necessarie ».

I pareri non sono ovviamente vincolanti per l'autorità militare cui spetta la definitiva decisione circa la installazione stessa. La regione, in caso di contrasto, può chiedere che della questione sia investito il consiglio dei ministri. La definitiva decisione dell'autorità militare circa l'installazione ovvero la deliberazione in proposito del consiglio dei ministri, evidentemente si sovrappongono a qualsiasi scelta della pianificazione territoriale vigente. E l'autorità di governo del territorio ne prende atto modificando in conseguenza i piani (62).

Una volta localizzata l'opera militare (con i provvedimenti di attribuzione statale che si sono mostrati, a tutti gli effetti provvedimenti di pianificazione territoriale) gli accertamenti della conformità urbanistica (alle norme urbanistiche e alle prescrizioni della pianificazione territoriale, ivi comprese ovviamente quelle contemplate nello stesso progetto di installazione militare approvato come s'è detto) delle trasformazioni immobiliari successive sono fatti, anch'essi, direttamente dall'autorità militare:

---

(62) Il comitato misto paritetico previsto dalla legge sulle servitù militari appare invero un interessante modello di organo di raccordo Stato-regioni in materia di rapporti tra pianificazione urbanistica e opere pubbliche (o programmi di intervento) di competenza dello Stato. E potrebbe essere esteso ad altri settori di intervento (si pensi alla politica dei trasporti e alla necessità di attuarne il coordinamento come previsto dalla legge 15 giugno 1984, n. 245, sul piano nazionale dei trasporti).

quindi, non dall'amministrazione statale dei lavori pubblici come per le altre opere di competenza statale (art. 81, comma 2, cit.). Anche in tal caso, tuttavia, il presidente della regione può chiedere che la questione sia discussa in sede di comitato paritetico.

Il territorio circostante le «opere destinate alla difesa militare» può essere vincolato, nelle singole cose immobili di cui consiste, attraverso il divieto di una serie di trasformazioni, come l'escavazione di fossi e canali, l'installazione di macchinari o apparati elettrici, la costruzione di elevazioni di terra o di canali e condotte sopraelevate, etc.; e, più incisivamente, attraverso il divieto di costruzioni di ogni genere e di sopraelevazioni di costruzioni esistenti e il divieto di aprire strade (artt. 1, 2, legge n. 898/76): c.d. servitù militari.

Le limitazioni sono temporanee (5 anni) ma possono essere rinnovate (artt. 1; 10, legge ult. cit.). Esse vengono stabilite discrezionalmente dall'autorità militare (anche contestualmente all'approvazione dei progetti di installazioni militari di cui s'è detto) sentito il comitato paritetico.

In alcuni territori comunali indicati dalla legge (art. 16; tabelle A, B, C, legge ult. cit.), importanti trasformazioni territoriali (come costruzioni di strade, opere edilizie, etc.) non possono essere realizzate senza preventiva autorizzazione dell'autorità militare.

Come si vede, le c.d. servitù militari imposte sui beni immobili dall'autorità militare e quindi direttamente da organi dello Stato (sia pure attraverso la procedura «partecipata» di cui s'è detto) vengono ad incidere in maniera rilevante sulla gestione complessiva della politica del territorio. In punto di fatto, bisogna esservare che, soprattutto nelle regioni di confine, la gran parte del territorio è soggetto a tali limitazioni, quindi praticamente «governato» dall'autorità militare: e perciò sfugge, nella sua concreta utilizzazione, alle decisioni dell'autorità di governo regionale e locale preposta alla politica del territorio.

Occorre evidenziare che le limitazioni che costituiscono «servitù militari» agiscono non sul momento della pianificazione (anche se su tale momento svolgono importanti riflessi) ma su quello dell'attività amministrativa di autorizzazione in concreto delle singole trasformazioni immobiliari. Di un bene immobile cui è stata imposta una certa «servitù militare» non potranno essere autorizzate dal comune tutte quelle trasformazioni (e per esempio l'edificazione stessa) che, pur conformi alle previsioni di piano, siano in contrasto con il contenuto limitativo della «servitù» stessa.

3. La politica industriale del paese, nella sua impostazione fondamentale e nelle sue più significative applicazioni, è materia di attribuzione statale (art. 117 Cost.; artt. 50 ss, 616).

Essa si estrinseca in un complesso di interventi programmati o singolari dei pubblici poteri, dislocati essenzialmente su due direttive.

A. Una articolata azione di finanziamento alle imprese industriali (contributi a fondo perduto, mutui agevolati, etc.) avente ad oggetto impianti industriali caratterizzati della loro collocazione territoriale (Mezzogiorno, aree depresse) ovvero da particolari difficoltà strutturali o organizzative nelle quali versano (riconversione industriale).

B. Potere generale avente ad oggetto l'autorizzazione all'installazione o ampliamento di impianti industriali di certe dimensioni al fine di valutarne la non difformità rispetto agli indirizzi della programmazione economica nazionale in relazione al livello di congestione della zona di prevista localizzazione alla disponibilità di mano d'opera nella zona stessa. Tale potere autorizzativo di carattere generale spetta all'organo di governo economico del paese (C.I.P.E.) (63).

Entrambe tali manifestazioni dell'azione pubblica nel settore industriale si pongono in funzione delle esigenze di programmazione generale dello sviluppo economico del paese, e più particolarmente in funzione dell'esigenza di redistribuzione delle risorse produttive fra le diverse zone del territorio nazionale, al fine di eliminare o ridurre gli squilibri territoriali (segnatamente lo squilibrio tra Nord e Sud che ha caratterizzato tutta la vicenda storica italiana). Si tratta invero di manifestazioni dell'azione dei pubblici poteri riconducibili alla nozione francese di *aménagement du territoire* (64).

(63) Cfr. art. 3 d.l. 30 aprile 1976, n. 156 conv. in l. 24 maggio 1976, n. 350; d.m. 11 giugno 1977; art. 4 t.u. Mezzogiorno appr. con d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218; d.P.R. 9 novembre 1976, n. 902. Sulla politica industriale v. da ult. G. VIELLA, *Governo e amministrazione nella politica industriale*, Milano, 1984.

Sull'autorizzazione agli impianti, G. AMATO, *L'autorizzazione agli impianti industriali*, in questa Rivista, 1973, 319; A. MASSERA, *La nuova legge per il mezzogiorno e le norme sull'autorizzazione agli impianti*, ibidem, 336.

V. anche V. BACHELET, *Industria e industrializzazione*, in Enc. Dir., XXI, Milano 1971 (scritto in riferimento ad un sistema positivo che non prevedeva l'autorizzazione agli impianti) che sottolineava le difficoltà «della equilibrata dislocazione degli impianti industriali ... in un sistema di economia libera» (282) e poneva in luce il ruolo svolto a tal fine dagli incentivi (v. 283).

(64) Cfr. M. FROMONT, *La répartition des compétences entre l'Etat les Régions et les collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire*.

E si tratta di funzioni di attribuzione degli organi dello Stato (Ministro dell'industria; Ministro del Bilancio e della programmazione economica; C.I.P.E.; C.I.P.I.) o di enti ausiliari dello Stato quali la Cassa per il Mezzogiorno. E non c'è dubbio che le scelte assunte in sede di politica industriale vengono ad incidere (e in misura determinante) sulla politica del territorio di attribuzione del governo regionale e locale. Soprattutto la localizzazione di grandi impianti industriali dà luogo ad una serie articolata di effetti sul territorio circostante (linee di comunicazione, localizzazione di impianti di supporto, interventi di edilizia residenziale per gli addetti, etc.) e viene a modificare incisivamente (se non prevista) tutta l'impostazione di una pianificazione territoriale.

Ciò è stato tenuto presente dal legislatore, che non ha ritenuto infatti di stabilire (come invece a proposito di decisioni dell'autorità statale assunte nell'esercizio di altre funzioni, come s'è visto) la preminenza della scelta statale circa un determinato intervento di politica industriale (esempio: autorizzazione del C.I.P.E. all'installazione di un impianto in una determinata zona) sulle scelte della pianificazione territoriale urbanistica.

In sostanza, ogni singola decisione dell'autorità governativa in materia di politica industriale (ammissione di una iniziativa industriale ad una determinata misura agevolativa; autorizzazione all'installazione di un nuovo impianto; etc.) dovrà essere accompagnata da conformi decisioni (previsioni di piano; concessioni e autorizzazioni edilizie) dell'autorità di governo del territorio: perché possa in concreto essere realizzata, dare luogo a risultati concreti. La conforme previsione urbanistica non è invece condizione di validità della decisione governativa di politica industriale: si tratta di funzioni diverse che perseguono interessi pubblici diversi. La loro interferenza avviene sul piano dell'efficacia dei provvedimenti, non su quello della validità.

Al fine di evitare decisioni in contrasto, è stata introdotta in sede ministeriale la prassi (sanzionata dal d.m. 11 giugno 1977, art. 4) di comunicare le domande relative a progetti di investimenti industriali agli enti locali. Alla regione viene chiesto un parere preventivo vero e proprio

---

*ritoire*, in questa *Rivista*, 1984, part. 548 s.; Y. JEGOUZO - Y. PITTARD, *Le droit de l'urbanisme*, Paris, 1980, 8; R. SAVY, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 1981, 54 s. La nozione potrebbe essere resa con quella di sviluppo economico e distribuzione territoriale delle risorse. La stessa terminologia, usata in Belgio, riacquista invece un significato sostanzialmente sinonimo di « urbanisme » (cfr. P. VANDEN BORRE, *Aménagement du territoire et urbanisme*, in *Aménagement du territoire et urbanisme*, a cura di P. Vanden Borre e F. Haumont, II, Bruges, 1980, *Commentaire*, 1, 15).

circa la compatibilità territoriale di ciascun progetto<sup>(65)</sup>. Per le iniziative industriali di dimensioni ridotte, che vengono ammesse alle misure agevolative direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno, senza il tramite degli organi ministeriali, la legge prevede ancora il *motivato parere* della regione interessata, «con riferimento all'assetto territoriale e alla programmazione regionale»<sup>(66)</sup>.

Per quanto riguarda i c.d. progetti speciali (art. 22; artt. 47 ss. t.u. Mezzogiorno) da realizzare (dalla Cassa per il Mezzogiorno in base ad approvazione del C.I.P.E.) nei territori meridionali, che possono prevedere interventi sul territorio di ogni genere e finalizzati ai più diversi obiettivi (esecuzione di infrastrutture, anche per le localizzazioni industriali; interventi per la salvaguardia di risorse naturali; realizzazione di strutture commerciali; etc.: v. art. 47 cit.) è espressamente previsto che «debbono osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza, dalle direttive dei piani regionali di sviluppo» (art. 47 cit., comma 2). Evidentemente, laddove si tratta della realizzazione di opere pubbliche previste nei progetti speciali, queste vengono considerate di interesse statale e perciò ad esse si applica la particolare procedura derogatoria di cui s'è detto<sup>(67)</sup>.

Un ultimo punto da evidenziare nella materia in oggetto è quello relativo ai *consorzi per le aree e nuclei industriali* nel Mezzogiorno (artt. 50 ss., t.u. cit.) e relativi *piani regolatori* delle aree e dei nuclei stessi. I consorzi sono costituiti da enti pubblici locali (comuni, provincie, camere di commercio, etc.) «allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona» (art. 50 cit.). Essi si occupano di una serie di attività connesse allo sviluppo industriale delle zone di loro pertinenza (curare l'esecuzione in conces-

<sup>(65)</sup> Cfs. art. 7, n. 9, t.u. Mezzogiorno, cit.; art. 9, 14, d.P.R. 9 novembre 1976, n. 902. Sul c.d. intervento straordinario nel Mezzogiorno, M. ANNESI, *Mezzogiorno (legislazione per il)*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976; *Il t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, Roma, 1980; *Un problema accantonato: la riforma dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in questa *Rivista*, 1984, 377; G. PESCATORE, *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in *Studi per il Centocinquantenario del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 831.

V. anche art. 81, penult. comma, 616, e il commento di P. D'AMELIO - M. PALOTTINO, cit., 1234 ss.

<sup>(66)</sup> Art. 71, ult. comma, t.u. Mezzogiorno. Cfr. G. VILELLA, *op. cit.*, 91 ss. che sottolinea il ruolo determinante svolto dalle regioni in materia di localizzazioni industriali.

<sup>(67)</sup> Cfr. *retro*, 2.2.: l'interesse statale va comunque valutato caso per caso, come s'è detto.

sione delle opere infrastrutturali necessarie alla localizzazione degli impianti industriali, gestire le opere medesime, etc.) (art. 50 cit.); e, segnatamente, redigono i piani regolatori delle relative aree che vengono *approvati* dalla regione. I piani contengono le prescrizioni urbanistiche relative alla zona di pertinenza in quanto attinenti alle esigenze degli insediamenti industriali<sup>(68)</sup>. Essi, dice la norma, una volta approvati, « producono gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento»<sup>(69)</sup>, cioè effetti di direttiva cui i piani urbanistici vigenti nella zona interessata debbono adeguarsi (ma, fintanto che tale adeguamento non sia avvenuto, continuano ad applicarsi le prescrizioni dei piani urbanistici stessi). Ma in verità i piani in esame non hanno soltanto gli effetti propri dei piani di coordinamento, perché le previsioni specifiche di aree a destinazione industriale e relative infrastrutture sono senz'altro operative e i vincoli da esse imposti (sui singoli beni immobili) hanno efficacia senza previa necessità di essere recepite dal piano urbanistico vero e proprio. I vincoli stessi hanno efficacia per 10 anni.

Nel Mezzogiorno i piani dei consorzi industriali (che sono enti locali, anch'essi) contemplano la gran parte degli interventi di politica industriale (vi possono anche essere impianti industriali previsti e localizzati al di fuori di detti piani, nell'ambito di *zone industriali* previste da piani regolatori generali). Anzi, per quello che abbiamo detto, debbono essere conformi alle previsioni di quelli (anche se si tratta di scelte di politica industriale assunte dall'autorità statale). E tali previsioni derivano da scelte di politica territoriale (nel settore dell'industrializzazione) *in toto* riconducibili al governo regionale e locale (i consorzi sono costituiti tra enti locali e vigilati dalla regione; i piani sono redatti dai consorzi e approvati dalla regione)<sup>(70)</sup>.

#### 4. 4.1. La seconda parte del tema in oggetto — il secondo ordine di limitazioni obiettive poste dal sistema positivo alla pianificazione ur-

<sup>(68)</sup> Sui piani per le zone industriali, v. per tutti G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, cit., 715 s. dove i necessari riferimenti.

<sup>(69)</sup> Art. 51, comma 6, t.u. cit. Cfr. G. MORBIDELLI, *lc. cit.*

<sup>(70)</sup> Cfr. Cons. St., IV, 9 maggio 1978, n. 397, in *Rass.*, 1978, I, 770.

Tale dato (riferito al Mezzogiorno, dove peraltro gli interventi statali di politica industriale, a scopo di *aménagement du territoire*, sono principalmente diretti) avvalorà l'affermazione prima affacciata circa la pertinenza al governo locale dei riflessi territoriali della politica industriale (pur materia di attribuzione statale: come si vede, non è l'imputazione soggettiva dell'interesse e neppure la sua obiettiva rilevanza a produrre la deroga al diritto urbanistico comune, ma è la statuizione positiva del legislatore).

banistica — è assai meno nota della prima. Si può dire che non ha avuto in dottrina se non sporadici segni di attenzione<sup>(71)</sup>. Si tratta tuttavia di un ordine di limitazioni di più ampia portata, dal punto di vista della politica territoriale, rispetto all'altro. Qui non è in gioco il problema del rapporto — con il complesso della pianificazione vigente in un determinato territorio — del progetto di un singolo (sia pure importantissimo) intervento pubblico: un aeroporto, una strada di grande comunicazione, etc. Rapporto che deve essere risolto caso per caso in occasione dei singoli progetti di intervento sulla base dei modelli procedurali che si sono mostrati. Qui è in gioco lo stesso principio *della totalità del territorio comunale* (art. 7, comma 1, legge urb.) come quello che deve essere oggetto dei piani urbanistici<sup>(72)</sup>. E sul piano pratico, guardando al solo settore dei beni pubblici, basta pensare al rilievo che nell'ambito territoriale di un comune costiero assume la disciplina degli usi e delle trasformazioni delle fasce demaniali marittime; ovvero, nell'ambito territoriale di un comune delle zone interne, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dei vasti comprensori fondiari costituenti beni civici; e così via.

Si tratta dunque di un tema centrale in materia di disciplina giuridica della pianificazione territoriale, lasciato alla mercé della più disordinata e inconsapevole prassi<sup>(73)</sup>.

Bisogna osservare invero, che, nell'indifferenza dottrinale, la giurisprudenza ha affrontato il tema negli ultimi anni a proposito di differenti fattispecie venute saltuariamente al suo esame: in materia di cave e torbiere<sup>(74)</sup>, di beni archeologici<sup>(75)</sup>, di beni «patrimoniali indisponibili»<sup>(76)</sup>, di beni compresi in parchi nazionali<sup>(77)</sup>, etc.; oltre che nella tradizionale materia del demanio marittimo<sup>(78)</sup>.

<sup>(71)</sup> V. ad esempio, F. GULLO, *Opere delle amministrazioni statali e disciplina edilizia comunale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, II, 124; C. MONTANARI, *op. lc. cit.*

<sup>(72)</sup> Circa l'oggetto dei piani regolatori come quello che si estende alla *totalità* del territorio comunale, v. le riflessioni di Cons. St., A.p. 27 maggio 1983, n. 13, *lc. cit.*

<sup>(73)</sup> I piani regolatori di fatto tendono a disciplinare le aree demaniali marittime e quelle di demanio civico, con destinazioni a volte in evidente contrasto con quella pubblica impressa ai beni della legge.

<sup>(74)</sup> V. part. Cons. St., A.p., 9 marzo 1982, n. 3, *lc. cit.* e il commento di D.M., *TRAINA, op. lc. cit.*

<sup>(75)</sup> Cons. St., IV, 26 agosto 1980, n. 856, in *Giur. It.*, 1981, III, 1, 187.

<sup>(76)</sup> T.A.R. Friuli 24 luglio 1980, n. 247, in *Rass.*, 1980, I, 3581; Cons. St., IV, 25 gennaio 1983, n. 38 (ord.), in *Rass.*, 1983, I, 14; Cons. St., A.p., 27 maggio 1983, n. 13, *cit. lc. cit.*

<sup>(77)</sup> Corte cost., 4 luglio 1975, n. 175, in *Giur. cost.*, 1976, 1085.

<sup>(78)</sup> V. T.A.R. Veneto, 24 luglio 1980, n. 639, in *Le Regioni*, 1981, 504, con

Ed ha affermato alcuni principi dei quali occorre tener conto (79).

Si può affermare anzitutto che il principio, legislativamente posto, della *totalità* del territorio comunale come oggetto della pianificazione vada inteso, giusta quanto si diceva a proposito del carattere *generale* del contenuto del piano (80), in termini residuali: il territorio comunale deve essere bensì contemplato nel piano della sua totalità, salve le porzioni di detto territorio che per loro proprie qualità strutturali o funzionali siano assoggettate dalla legge a regime pianificatorio differenziato. In tali casi, dette porzioni di territorio dovranno bensì, essere contemplate dal piano, ma non per questo il piano ne potrà senz'altro disporre. Esse si presentano piuttosto di fronte al piano come un dato di fatto che viene a condizionare la restante pianificazione territoriale.

Questo appena accennato si può considerare il primo principio intorno al quale, come subito si mostra, ruota il tema in esame. Il secondo principio attiene alla *destinazione* delle cose immobili (beni pubblici e non) imposta in base a norme speciali di legge (rispetto al diritto urbanistico comune) intese, a volte, a prevalere sulle destinazioni derivanti dalla pianificazione urbanistica. Orbene, sul punto, il principio che si è venuto affermando è che le destinazioni (ovviamente ci si riferisce alle destinazioni con riflessi strutturali) delle cose immobili *non sono tutte* fissate dal piano (la generalità del contenuto del piano come nozione residuale): sono fissate dal piano quelle che già non hanno, in virtù di una disciplina speciale che abbia carattere prevalente, una destinazione loro propria della quale il piano non può che prendere atto.

In ogni caso, il coinvolgimento nella pianificazione territoriale generale di cose immobili, che per loro proprie caratteristiche strutturali o funzionali ovvero perché destinate ad una funzione o servizio pubblico, sono assoggettate a regime giuridico speciale e differenziato rispetto al diritto comune, cui corrispondono interessi pubblici e relative funzioni imputate a soggetti o ad organi diversi rispetto a quelli preposti alla pianificazione stessa, rende necessario, a pena della sua legittimità, la partecipazione al procedimento di pianificazione dei soggetti e degli organi medesimi (81).

---

nota di M.A. QUAGLIA, *Disciplina urbanistica del demanio marittimo e «prevte intese» con lo Stato*.

(79) Riguardo ai principi della materia, particolare rilievo ha la decisione della Corte cost n. 175/176 cit.

(80) V. retro, 391 s., e P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 23 ss.

(81) V. part. Corte cost, n. 175/176 cit., che viene espressamente richiamata da tutta la giurisprudenza amministrativa in esame, nella quale viene sempre sot-

4.2. Vediamo anzitutto come si configura il tema in esame nell'ambito della materia dei *beni pubblici*, nelle diverse sue articolazioni. Si tratta ovviamente dei soli beni pubblici che abbiano ad oggetto *cose immobili*<sup>(82)</sup>.

I beni pubblici sono beni in senso giuridico appartenenti allo Stato, ad altro ente pubblico, territoriale e non, ovvero ad una collettività (comunità d'abitanti), che, una volta individuati sulla base di loro caratteristiche naturali (beni riservati: c.d. demanio naturale) o funzionali (beni a destinazione pubblica) o senz'altro giuridiche (cose pubbliche in quanto oggetto di diritti dominicali ovvero di godimento e d'uso imputati ad una comunità d'abitanti), vengono sottoposti ad una disciplina in vario modo differenziata a seconda delle categorie di beni ma comunque derogatoria rispetto ai principii del diritto comune (privato)<sup>(83)</sup>. A fronte del diritto urbanistico comune — soggezione di detti beni alle potestà conformative spettanti al governo regionale e locale nell'ambito della politica del territorio, segnatamente per ciò che concerne la pianificazione — i beni pubblici reagiscono in modo differenziato. Occorre esaminare la questione distinguendo i diversi tipi di disciplina (derogatoria) propria delle diverse categorie di beni.

Possiamo considerare pacifico che la disciplina della *riserva* in quanto tale non venga ad inferire con l'ambito precettivo della pianificazione urbanistica: essa è infatti, come è noto, una disciplina che riguarda l'appartenza dei beni (ascrivibili a certe categorie individuali per loro caratteristiche naturali: c.d. demanio marittimo, acque, etc.) prescindendo dalla loro destinazione in concreto ad una funzione o servizio pubblico. Una porzione di spiaggia o di arenile è sottoposta alla disciplina della riserva (e quindi, è assolutamente incommerciabile, il possesso della stessa è privo di effetti, etc.) anche se del tutto inutilizzata, senz'altro abbandonata, priva di alcuna destinazione « ai pubblici usi del mare »<sup>(84)</sup>. Si tratta di disciplina prettamente civilistica che attiene al dominio e alle sue vicende giuridiche e trova la sua fonte nella legge civile generale, che si disinteressa dei fatti di pianificazione delle destinazioni d'uso dei beni.

tolineata la necessità delle *intese* al fine di poter rimuovere i *limiti* obiettivi della pianificazione urbanistica. Cfr. Cons. St., A.p., 27 maggio 1983, n. 13, *lc. cit.*; e Cons. Giust. Amm. Sic., 7 febbraio 1979, n. 1, in *Giur. it.*, 1979, III, 1, 300.

<sup>(82)</sup> Sui beni pubblici, v. di recente gli autori citati alla prec. nota 14, § 1.

<sup>(83)</sup> Per questa impostazione, v. il mio contributo su *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 418 ss. (riassuntivamente).

<sup>(84)</sup> Art. 35 cod. nav.: sulla norma, di controversa interpretazione, v. da ult. Cass., I, 5 novembre 1981, 5817, in *Mass. Foro It.*, 1981.

In quanto tale, essa tutela l'appartenenza pubblica del bene prescindendo dalla sua concreta destinazione pubblica: e dunque non inferisce con il contenuto proprio dei poteri di pianificazione urbanistica che si estrinsecano nello stabilire i modi e le forme delle trasformazioni strutturali di un determinato territorio (di tutte le cose immobili che lo compongono).

Occorre tuttavia tener presente che la maggior parte delle cose immobili che sono oggetto di beni riservati sono a loro volta beni a destinazione pubblica (le due categorie come è noto in concreto si sovrappongono) e quindi, come tali, sulla questione in oggetto, ne seguono la disciplina (della quale si dice qui appresso) (85).

Ma ancora, si deve tener presente, a proposito delle due principali categorie di beni riservati — quelli che compongono il c.d. demanio marittimo e le acque con le loro pertinenze — che la disciplina loro propria, posta al di fuori del codice, prevede che il governo delle trasformazioni strutturali degli stessi nella loro globalità è *riservato* all'autorità preposta all'amministrazione dei beni e comunque indicata specificamente dalla legge (che non è quella che governa la pianificazione generale) (86). Da ciò parrebbe escluso che trasformazioni strutturali delle cose immobili comprese in tali categorie possano essere oggetto della pianificazione urbanistica (87). Tuttavia alcune norme urbanistiche, del resto assai note, introdotte dalla legge «ponte», hanno in parte superato tale tradizionale impostazione della legislazione «demaniale», quando hanno esplicitamente previsto l'obbligo della licenza edilizia «per le opere da costituirsi da privati su aree demaniali»; e, in generale, «per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo» (escluse quelle militari), un accertamento del ministero ll.pp. (d'intesa con le amministrazioni interessate e sentito il comune) circa il fatto «che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del p.r.g. o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono» (88). La disciplina successiva non ha variato il modello per quanto riguarda il profilo in oggetto (89).

(85) Cfr. il mio contributo ult cit., 54 ss.

(86) V., per i beni del demanio marittimo, art. 30, 55 (part. comma 4), cod. nav.; per i beni del demanio idrico, art. 2, 93 ss., r.d., 25 luglio 1904, n. 523.

(87) E così riteneva la giurisprudenza meno recente: v. per tutte, Cass., S.U., 25 ottobre 1954, n. 4091, in *Foro it.*, 1955, 1182.

(88) Su tali norme, F. GULLO, *op. ic. cit.*

(89) V. CERULLI IRELLI, «*Proprietà pubblica*» e «*opere pubbliche*», cit., 111 ss., 121 ss.; e di recente, P. DE LISE, *op. cit.*, 931 ss.