

IL FUTURO DECLINATO AL PRESENTE. REGOLE, VALORE E LIMITI DELLA PIANIFICAZIONE IN ITALIA

Daniele Donati

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La relazione fra risorse e obiettivi. – 3. Tempo e regole. La relazione tra pianificazione ed emergenza. – 4. Fragilità e inconsistenza delle fonti. – 5. La qualificazione giuridica della pianificazione. – 6. Il “principio di pianificazione”. – 7. Gerarchia dei piani o degli interessi. Regola, eccezione, flessibilità. – 8. La pianificazione come strumento di giustizia sociale. I principi di coesione e consensualità. – 9. Eppure...

1. *Premessa*

Questo volume riprende (in forma ampliata, aggiornata, rimeditata) quanto fu discusso alla IV Conferenza annuale dell'ICON•S *Italian Chapter*, «Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme», tenutosi il 13 e 14 ottobre 2023 all'Università Bocconi di Milano.

Il panel IV/33, «Dall'emergenza alla pianificazione. Luci e ombre di un metodo dell'amministrare», da me coordinato, vedeva infatti impegnati i giovani, brillantissimi autori i cui saggi potete leggere nelle pagine che seguono. A questi, nel progettare il volume che avete tra le mani, se ne sono aggiunti altri, ugualmente attenti e coinvolti nella condivisione di quanto il tema tornasse a essere rilevante, in tempi in cui ci si lasciava alle spalle una pandemia globale e si apriva la stagione della ripresa, segnata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi, PNRR).

Non a caso un piano, pur se dai tratti inediti.

Eravamo e siamo tutt'ora convinti che studiare obiettivi, forme, metodo e limiti della pianificazione da una prospettiva giuridica – pur nel segno di illustri precedenti¹ che l'hanno trattata in relazione ad ambiti diversi e specifici – sia eserci-

¹Tra le trattazioni sulla pianificazione si usa ricordare sempre in primo luogo M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 629 ss. Lo stesso M.S. Giannini in realtà tratta del tema anche in *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1981, e in *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993. Per il resto, non molti autori ne discutono in generale. Tra questi si ricordi M. Carabba, voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII,

Utet, Torino, 1997, 35 ss.; G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000; M. D'Orsogna, voce *Pianificazione e programmazione*, in *Diz. dir. pubbl.* diretto da S. Casse, vol. V, 2006, Giuffrè, Milano, 4298 ss.; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963; G. Sciuillo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 1984. Più in dettaglio su varie forme di pianificazione (in particolare appunto quella urbanistica, territoriale in generale ed economica, muovono S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari ad una riflessione*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 1993, 93 ss.; Id., *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una «concorrenza» di disfunzioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2005, 37 ss.; N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXX, Cedam, Padova, 2000; M. Baldi, *Programmazione amministrativa e project financing*, in *Urb. app.*, 2001, 1049 ss.; M.A. Bartoli, A. Predieri, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXXIII, 1983, 654 ss.; F. Bassi, L. Mazzarolli, N. Aicardi (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2000; M. Breganze, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, XI, 1996, 135 ss.; R.M. Bucchi, *Programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori*, in M. Sanino (a cura di), *Commento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Utet, Torino, 2008, 571 ss.; A. Calza Bini, *Il "Piano territoriale" come strumento della politica fascista del disurbanamento*, in *Urbanistica*, 1/1941, 4 ss.; A. Campagnola, *Il coordinamento dei piani paesaggistici con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta ambiente*, 2004, 75 ss.; G. Correale, *L'imputazione dei piani regolatori e la «legge ponte»*, in *Foro amm.*, 1968, 527; M.R. Cozzuto Quadri, *Tutela dell'ambiente e pianificazione provinciale*, in *Riv. giur. edil.*, 2/1994, 41 ss.; E. Ferrari, N. Saitta, A. Tigano (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Giuffrè, Milano, 2001; M.S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1950, 882 ss.; 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.*, 2/2010, 93 ss.; S. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Digesto disc. priv.*, Utet, Torino, XIII, 1997, 542 ss.; L. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1962; Id., *Intervento*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1962, 105 ss.; Id., *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, XI, 1996, 211 ss.; L. Mazzone, *Brevi note sull'imputazione del piano regolatore generale*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1985, 35 ss.; G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1962, 29 ss.; G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXXIII, 1983, 705 ss.; Id., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, XXIII, 1988, 1 ss.; F. Pagano, *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2/2010, 67 ss.; E. Picozza, *Il piano regolatore generale urbanistico*, Cedam, Padova, 1983; R. Poggi, *Legge urbanistica e "legge ponte"*, Majorca, Firenze, 1968; P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli, 2003; A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 224 ss.; F. Pugliese, E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999; A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1962, 59 ss.; P. Santinello, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settori*, Giuffrè, Milano, 2002; G. Sciuillo, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1996, 135 ss.; F. Spantigati, P. Stella Richter, *I rapporti fra regolamenti edilizi e piani urbanistici comunali*, in F. Cuccia (a cura di), *La regolamentazione edilizia. Studi urbanistici*, V, Salita S. Nicola da Tolentino, Roma, 1965, 24 ss.; P. Stella Richter, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in S. Amorosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1995; Id., *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 657 ss.; F. Zeviani Pallotta, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998, 2235 ss.

zio necessario e fertile. E ciò, specialmente in un paese che, sia a livello politico che amministrativo, si è da sempre dimostrato incapace di operare con lo sguardo rivolto al futuro, in qualche modo refrattario all'idea di pensare a istituti e misure strutturali, produttivi di effetti nel medio-lungo periodo, preferendo o quantomeno trovandosi di fatto ad agire piuttosto sulla contingenza (magari, alla luce di qualche sondaggio²), se non nell'emergenza.

Il tema, discusso a lungo in passato, riappare oggi con tutta evidenza, anche in ragione dell'ammontare delle risorse da gestire – e bene – in questi anni.

Il rischio che abbiamo davanti, infatti, è duplice: alla cronica incapacità mostrata dalle nostre amministrazioni di (pianificare e quindi) usare proficuamente i fondi europei³ si aggiunge oggi – in ragione delle disponibilità offerte dal PNRR – il timore di un eccesso di accumulo, e quindi di un affaticamento non gestibile dalle relative strutture. Si pensi che i fondi destinati alla programmazione 2021-2027, che tra contributi provenienti dall'Unione Europea e fondi nazionali arrivano a 143,5 miliardi, vanno ad aggiungersi alle risorse della programmazione 2014-2020, ovvero altri 140 miliardi, di cui 64,8 sui Fondi Strutturali. Per questi, le spese certificate al 31 dicembre 2022 erano solamente 35,02 miliardi (pur con forti differenze tra le Regioni)⁴.

Il tutto ha gravi conseguenze sull'andamento complessivo dell'azione amministrativa, sia statale che territoriale, senza considerare che il ritardo nell'attuazione dei progetti si traduce una significativa distorsione degli investimenti dagli obiettivi iniziali, specie rispetto all'originale (e meritorio) intento di perseguire un'equilibrata coesione economica, territoriale e sociale.

Quello che si propone in questa collezione di saggi è dunque una riflessione da più

² P. Natale, N. Pagnoncelli, *Il rapporto tra politici e sondaggi in Italia*, in *Comunicazione politica*, 1/2001, 93 ss.

³ In merito, si vedano G. Centurelli, *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle conoscenze della PA nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/2015, 551 ss.; M. Barca, A. Bruzzo, *The Absorption Capacity of the Structural Funds of the EU Cohesion Policy: The Experience of the Italian Regions in the 2014-2020 Programming Period, with Particular Reference to Innovation*, in A. Dias Daniel (ed.), *Creativity, entrepreneurship and absorptive capacity. Endogenous aspects of territorial innovation*, Aracne International, Ariccia, 2018, 123 ss.; C. Carlucci, *I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle Politiche di Coesione. L'aggiornamento con i dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 1/2019, 105 ss.; S. Milio, *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/2011, 609 ss. e Id., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2, 2012, 71 ss.

⁴ Così si legge rispettivamente nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) della Corte dei conti (redatta ai sensi dell'art. 7, co. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108) e dalla Relazione annuale 2022 della medesima Corte sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei fondi europei.

angolazioni su cosa sia e come possa esercitarsi oggi la pianificazione di parte pubblica, sulle cause del suo faticosissimo affermarsi e svolgersi, sul suo frequente fallire e, ancora, su come possa – forse debba – invece ripensarsi, per far sì che la stessa possa diventare una delle chiavi di riforma dell'amministrazione nei prossimi anni.

2. La relazione fra risorse e obiettivi

Se – come abbiamo detto – delle diverse singole pianificazioni si è scritto molto, molto poco si è invece detto, almeno nella letteratura giuridica, sul pianificare in generale, sugli impliciti di questo agire e, in ultima analisi, su cosa ciò comporti in termini sia organizzativi che operativi.

A tal fine, è sempre utile partire da una definizione, la più solida e condivisa possibile. Nella prospettiva di queste discipline, il richiamo è immancabilmente alla voce «Pianificazione» di Massimo Severo Giannini il quale, nel 1983, la riferiva sia a «l'attività rivolta a comporre piani» che a «il risultato di tale attività» (cioè i piani stessi). Precisando subito che le forme più «vistose» nella contemporaneità sono quella territoriale e quella dell'economia, Giannini prosegue osservando come però pianificare – nelle comunità/organizzazioni private così come nell'esercizio di pubblici poteri – sia «attività che esiste da sempre (...): essa principia da quanto l'uomo che agisce in collettività è tenuto a decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone in ordine al raggiungimento di obiettivi che gli si pongono come necessari».

Rimandando *ultra* in queste pagine la riflessione sull'interdipendenza (e pure la differenza) tra processo e atto, già da questi pochi tratti, così nitidi, emerge quella che è la relazione alla base dell'intento stesso di pianificare, ovvero la connessione logica e funzionale tra mezzi e risultati.

Il tutto – si noti bene – in una dinamica circolare, dove se sono questi ultimi a determinare i primi, quali fattori utili e produttivi nel caso specifico, è però la consistenza di certe risorse a determinare (o almeno a consigliare) su quali obiettivi focalizzarsi, da queste dipendendo la fattibilità di certi risultati e, in fin dei conti, la credibilità stessa del piano.

Il che significa che qualsiasi valutazione sui piani, realizzati o da realizzare, è alla fin fine un giudizio sulla corretta declinazione di questa relazione, basato sull'apprezzamento di quanto accuratamente si siano identificate le finalità (*rectius*, le priorità) da perseguire e si sia considerato ciò che si ha a disposizione. Né è superfluo annotare come, in ambito pubblico, ne consegue che pianificare vede al contempo coinvolti il livello politico, chiamato alla definizione degli obiettivi, e il livello amministrativo, responsabile delle decisioni utili a mettere in atto quanto necessario al raggiungimento di quegli obiettivi stessi.

Se e come questa relazione sia strutturale, lo vedremo meglio nei paragrafi a seguire. Fin da subito però dobbiamo evidenziare come questa semplice constatazione apra a una serie di considerazioni di rilievo, non scontate.

In primo luogo, è opportuno ricordare che, se gli obiettivi da perseguire possono essere davvero i più diversi, per natura e ambizione, la considerazione delle risorse non può ridursi alla sola valutazione delle disponibilità economiche.

Come alcune delle vicende legate alla gestione del PNRR dimostrano⁵, è certamente indispensabile avere personale in numero adeguato, se possibile stabilizzato e comunque con professionalità qualificate in relazione al caso specifico.

Ma ancora richiedono apprezzamento attento la quantità, l'adeguatezza e l'utilizzabilità di beni strumentali materiali, così come l'accessibilità e la funzionalità delle tecnologie necessarie (sottolineando il fatto che l'agire in digitale dell'amministrazione è processo che, a sua volta, richiede accurata e cauta progettazione⁶). A questo proposito, non si evidenzia mai abbastanza l'importanza della risorsa "conoscenza"⁷, ovvero del poter contare – specialmente in processi di pianificazione – su un solido apparato informativo (statistico o scientifico, a seconda dei casi) che metta i decisori in grado non solo di avere un quadro analitico del presente, ma li conforti predittivamente, nella formulazione dei possibili scenari a venire.

A questi primi ed essenziali elementi, si aggiungono un numero di altre variabili, imprecisato e imprecisabile in termini generali e in via speculativa, perché dipendenti dalla natura e dalla declinazione concreta della pianificazione in corso.

Particolare attenzione richiedono però due fattori dai tratti del tutto peculiari: il tempo e il quadro normativo. Sono infatti elementi "dati" perché "esterni", assegnati in gran parte dei casi (e molto spesso congiuntamente) alle istituzioni o agli organi responsabili del processo di pianificazione dalla legge o da altre istituzioni, e per tale ragione immutabili e solo in parte interpretabili (vedremo se e come i piani possano essere responsabilità degli organi politici o amministrativi, e quindi porsi alla base di rapporti interorganici o intersoggettivi).

Ponendosi come ricorrenti e determinanti nella considerazione e poi nella formulazione di qualsiasi ipotesi pianificatoria, il tempo dato e le norme caso per caso rilevanti vengono così immancabilmente percepiti come limiti, se non come veri e propri impedimenti all'azione stessa, fino a venire additati come ragione (o assunti come alibi) dei potenziali fallimenti, in un evidente processo di rinvio delle responsabilità ad altri, o all'inevitabile.

⁵ Si veda G. Gentile, *Il reclutamento pubblico tra PNRR e un ripensamento strutturale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2024, 224 ss.

⁶ A tal riguardo M. Cardone, D. Foà, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, 3/2020, 585 ss. e E. D'Orlando, G. Orsoni, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2023, 279 ss.

⁷ Per tutti si veda E. Carloni, *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Giuffrè, Milano, 2011.

3. Tempo e regole. La relazione tra pianificazione ed emergenza

Andando a vedere meglio, l'aver tempo davanti è ciò che ci consente o ci spinge a pianificare. Né è un caso che sia proprio la prospettiva del medio e lungo periodo che si ha in mente quando si pensa a un'azione pianificatoria e che giustifica, assieme all'ipotesi di una miglior condizione a venire, l'inazione di oggi.

A dire che il futuro (non prossimo) è elemento costitutivo per i processi alla nostra attenzione.

Ne discende così la (forse banale, ma mai abbastanza sottolineata) considerazione del fatto che l'attività di pianificazione è ontologicamente attività prognostica, naturalmente gravata da un'alea di incertezza più o meno consistente che impone a tutti gli attori responsabili flessibilità e capacità di adattamento in corso d'opera. Elementi questi che, se pure non si attagliano alla rigidità organizzativa e alla standardizzazione procedurale dell'amministrazione, non possono venir ignorati, in positivo o in negativo, nella configurazione delle diverse responsabilità.

Passando a considerare la relazione tra tempo e regole, come ho già avuto modo di annotare⁸, sorprende come nella produzione normativa più recente⁹ (ma non solo), il richiamo alla pianificazione si ritrovi con significativa frequenza nelle disposizioni redatte a risposta delle più diverse e ripetute emergenze (sanitarie, ambientali, energetiche) che abbiamo attraversato (e in parte stiamo ancora attraversando).

⁸ Mi si consenta di rinviare a D. Donati, *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Regioni*, 5/2023, 929-958.

⁹ Si vedano in questo senso (e a titolo esemplificativo) il d.l. n. 36/2022, Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; il d.l. n. 44/2023, Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche; il d.l. n. 104/2023, Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici; il d.l. n. 124/2023, Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del mezzogiorno del paese, nonché in materia di immigrazione; l. n. 136/2023, Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici; il d.l. n. 124/2023, Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del mezzogiorno del paese, nonché in materia di immigrazione; il d.l. n. 161/2023, Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in stati del continente africano (norma sul piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei). E, tra le fonti di rango inferiore, il decreto del Ministero per lo sviluppo economico 26 febbraio 2021, Termini, modalità e procedure per la concessione ed erogazione di agevolazioni volte a sostenere il piano di sviluppo delle imprese localizzate sul territorio del cratere sismico aquilano per il rafforzamento, attraverso la valorizzazione del patrimonio naturale, storico e culturale, dell'attrattività e dell'offerta turistica post emergenza epidemiologica da Covid-19; il d.p.c.m. n. 128/2021, d.p.c.m. n. 222/2021, regolamento di contabilità dell'agenzia per la cybersicurezza nazionale; la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica 55/2022, Utilizzo del fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale del Piano strategico nazionale di cui al reg. UE 2115/2021 e di alcune misure anticrisi; il decreto del Ministero per le infrastrutture e trasporti n. 202/2022, regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine; il d.l. n. 24/2022, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da Covid-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (c.d. nuovo decreto Covid).

Quando sarebbe logico aspettarsi un numero limitato e ben preciso di interventi di pronta applicazione e immediata efficacia, si ha invece (fin dalla titolazione dei diversi atti normativi) il ricorrere dell'endiadi emergenza/pianificazione, come se l'intento ordinatore di quest'ultima, nella sua rassicurante lungimiranza, fosse evocato a stigmatizzare l'impreparazione di oggi e ad assicurare un domani migliore.

Il tutto assume anche maggior rilievo se si considera che nel nostro Paese le misure urgenti, specie nella forma abusata dei decreti legge¹⁰, non sono certo mancate, arrivando per se stesse a costituire una vera e propria categoria normativa e uno dei tratti caratteristici dell'amministrazione italiana¹¹.

Viene allora da chiedersi come emergenza e pianificazione possano operare assieme, o almeno in parallelo, non soltanto perché rimane una loro evidente antitecità logica, ma anche in ragione delle differenze, altrettanto evidenti, nella loro considerazione giuridica, nel loro regime.

La Costituzione non ha riferimenti espliciti per lo stato d'emergenza. Il decreto legge, infatti, com'è stato osservato¹², è da considerare strumento soltanto "occasionale". Né l'avvenimento scatenante può mai arrivare a costituire in se stesso il presupposto legittimante per un diverso, straordinario, assetto di fonti, poteri e funzioni, a dispetto dell'idea di Santi Romano che ne ravvisava tale declinazione, essendo l'emergenza una «condizione di cose che (...) non può essere disciplinata da norme precedentemente stabilite»¹³. Per parte sua, invece, proprio in ragione dell'eccezionalità delle situazioni su cui interviene, degli strumenti che ammette e delle garanzie che deve conservare sotto qualsiasi circostanza, la decretazione d'urgenza conosce forme definite e protocolli rigorosi, molto ben determinati.

¹⁰ È ben noto che i decreti legge, nei fatti, non sempre rispondono a effettive condizioni di urgenza e necessità di intervento veloce. Se le cose parevano andar meglio dopo le decisioni in merito della Corte costituzionale (per tutti si veda la sent. n. 360/1996), di recente assistiamo a ritorno del loro uso sregolato. Si pensi che l'esecutivo in carica (dal 2022) è arrivato ad approvare 39 decreti legge in 11 mesi, di cui 3 in un solo Consiglio dei ministri. Il che colloca l'attuale esecutivo al primo posto per numero medio di decreti legge pubblicati al mese, con una media di 3,6. Di conseguenza, il 55,8% delle leggi approvate durante l'attuale legislatura sono conversioni di decreti. Ben 11 dei 39 decreti emanati sono poi rubricati come «omnibus», secondo una formula abusata che sta a indicare il fatto che, nel testo, si considerano contemporaneamente temi anche molto diversi tra loro. Si veda, per questi e altri dati, l'analisi svolta da Openpolis, al sito <https://www.openpolis.it/con-il-governo-meloni-sempre-piu-decreti-e-meno-leggi-ordinarie/>.

¹¹ Sul tema si è in realtà molto interrogata, e da tempo, autorevole dottrina. Si vedano *ex multis* C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2006, 12 ss. e M.A. Cabiddu, *Stato di eccezione, in Amministrazione in cammino*, 2012, 2.

¹² Nella letteratura più recente si veda l'editoriale di B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in federalismi.it*, 6/2020, VII.

¹³ S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di Diritto costituzionale e amministrativo*, 1/1909, 260. Lo ricorda bene F. De Vanna ne *Il diritto "imprevedibile": notazioni sulla teoria della necessità a partire dall'emergenza Covid-19*, in *Nomos*, 1/21, 4.

L'attività di pianificazione ha un assetto di regolazione diametralmente opposto. In gran parte dei casi priva di disciplina o proceduralizzazione puntuale, ha più di un presupposto in Costituzione, pur se soltanto in relazione a questioni di natura economico-finanziaria. Precisamente, al co. 3 dell'art. 41 Cost. si menziona l'ipotesi di programmi mirati a indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata «a fini sociali e ambientali», mentre al co. 7 dell'art. 119 Cost. è riconosciuta a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni la possibilità di un indebitamento «solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento» e a condizione che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Né è superfluo annotare come entrambe le norme qui menzionate, proprio nelle parti che ricordiamo, siano state oggetto di modifiche costituzionali, significative per diverse ragioni. L'art. 41 è stato, assieme all'art. 9, integrato (e in qualche modo rilanciato) per accogliere nel testo costituzionale la sensibilità ambientale, finora assente. Per parte sua la modifica della disposizione sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali è invece parte della riforma che ha voluto assumere i principi del pareggio del bilancio e della sostenibilità del debito come valori fondanti il nostro ordinamento. E anche qui, andando a leggere le precisazioni in merito di cui all'art. 5, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, si ritrova la connessione, direi la consequenzialità della pianificazione (di rientro dal debito, in questi casi) alla eccezionalità di determinati avvenimenti (esplicitata al co. 2 dell'art. 81), i quali poi vengono esemplificati (lett. d) in «gravi recessioni economiche, (...) crisi finanziarie e (...) gravi calamità naturali».

Dunque, una prima conclusione che si profila è che l'intento (non sempre anche l'atto) del pianificare risponda sempre a una logica di "sistematizzazione" alla quale, nell'emergenza, si aggiunge il desiderio di rimediare alle debolezze del passato, mettendo in atto strumenti utili a prevenire che quanto è avvenuto non accada ancora. Un approccio per un verso salvifico, per altro necessariamente arrogante che, specie se dispiegato nel lungo periodo, pretende di immaginare oggi soluzioni buone per le prossime generazioni¹⁴.

4. *Fragilità e inconsistenza delle fonti*

Sul sistema normativo che regge i processi e gli atti di pianificazione, e sul valore che la pianificazione assume nel nostro ordinamento è però necessario fare un approfondimento.

¹⁴ Consola, sotto questo profilo, sapere che già i rivoluzionari francesi si spingessero a immaginare la Parigi del XXI secolo, e con questo orizzonte avessero iniziato a ridisegnare la capitale. A tal proposito sono di un certo interesse E.F. Londei, *La Parigi di Haussmann. La trasformazione urbanistica di Parigi durante il secondo Impero*, Kappa edizioni, Roma, 1982 e P.P. Penzo, *Parigi dopo Haussmann. Urbanistica e politica alla fine dell'Ottocento (1871-1900)*, Alinea, Firenze, 1990.

Come ho detto, nelle disposizioni (approvate sia in fase d'emergenza che in tempi "ordinari") si trovano ben poche indicazioni puntuali sul metodo e le forme del procedere, o sulla qualificazione e il valore giuridico del piano che ne dovrà risultare.

Sotto un profilo formale, una giustificazione può ritrovarsi nel fatto che solo raramente – quasi esclusivamente in materia di gestione del territorio, di urbanistica o di programmazione economica – le relative disposizioni sono rinvenibili in fonti primarie di qualche significato.

Nella gran parte dei casi siamo davanti a richiami in fonti minori, quali comunicazioni, atti di organizzazione interna o provvedimenti adottati per dare disciplina applicativa a norme di rango superiore. O, ancora, tesi a disciplinare gli interventi in ambiti territoriali specifici. Si tratta qui di mere menzioni, in cui la pianificazione è richiamata in senso spesso non tecnico, ma semplicemente evocativo dell'esigenza di programmare, e di farlo immaginando un'azione politica di lungo respiro. Quando poi il riferimento è a strumenti che paiono avere una qualche consistenza, la norma di frequente si limita a indicare il soggetto competente per l'adozione del piano e non molto altro.

Diversamente, sotto un profilo più sostanziale, la vaghezza di indicazioni più stringenti specie in riferimento al profilo procedurale è da intendersi come riconoscimento e affermazione di un'innegabile esigenza di flessibilità di queste attività in ragione delle condizioni di contesto specifiche da cui si muove e del mutare delle stesse nel tempo dato alla realizzazione del piano. Il che, è bene notare, non significa che l'attività di pianificazione goda di un'assenza di regole tale da consentire un agire libero, esente dai limiti che gravano anche sulla più ampia discrezionalità.

Peraltro, come si è visto, se detta attività è in primo luogo vincolata agli obiettivi che si perseguono, dovrà muovere nell'alveo della disciplina, a volte intricatissima, che governa il settore su cui intende intervenire e, ancora, delle regole che presiedono l'organizzazione e il lavoro non solo dell'amministrazione che ne è responsabile ma, in prospettiva di risultati efficaci, anche dei soggetti nei cui confronti si pianifica.

5. La qualificazione giuridica della pianificazione

Il vuoto causato dalla debolezza delle fonti sulla pianificazione in quanto tale si può almeno in parte colmare andando a considerare la sua qualificazione giuridica.

Dallo sguardo complessivo appena offerto sulle fattispecie previste nel nostro ordinamento viene da dire, in prima battuta, che questa altro non sia se non un metodo d'azione dell'amministrazione, nella gran parte dei casi previsto da una disposizione, pur di natura varia e consistenza incerta, sottraendo alla discrezionalità dell'amministrazione procedente l'opzione di definire il *quomodo* dell'azione in questione.

Eppure, nella laconicità dei riferimenti normativi in materia, in alcuni testi di legge la pianificazione è assunta come “funzione”, se non addirittura come “funzione fondamentale” dell’amministrazione: in tal senso recita il co. 44 dell’art. 1 della l. n. 56/2014, che così rubrica la «adozione» e l’«aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano»¹⁵.

In questi casi – o almeno a partire da questi – la pianificazione, che pareva essere di fragile costituzione normativa, acquista necessariamente struttura procedimentale e concretezza provvedimento, diventando attività finalizzata e obbligatoria, laddove la finalizzazione comporta che sia volta al perseguimento degli obiettivi ad essa assegnati, mentre l’obbligatorietà implica un suo esercizio necessario, in osservanza del principio di doverosità.

Inoltre, è bene ricordare come il concetto di funzione richiami non una sola, ma una pluralità di azioni, alcune vincolate dalla legge, altre discrezionali e altre ancora meramente materiali, da intendersi e considerarsi nella loro globalità come teleologicamente orientate all’adozione di un atto finale unilaterale e autoritativo. Ognuna di queste azioni, nella lettura che si sta seguendo, viene dunque ricondotta a un procedimento che ordina, scandisce e struttura la sequenza decisionale.

L’analogia o, meglio, la connessione tra pianificazione e procedimento è, a ben vedere, non solo suggestiva, ma anche fertile, pur se, come osservava autorevolissimo commentatore¹⁶, mentre nel procedimento si ha «l’unità di una serie di atti come funzione di una comune destinazione cui essi sono preordinati» nel piano, diversamente, «l’unità delle (...) disposizioni (...) si pone in funzione di un’unità di obiettivi».

Il che è vero, e illuminante. Ci mostra come l’ipotesi che vuole “funzionalizzata” – e quindi necessariamente procedimentalizzata – la pianificazione in quanto tale, abbia consistenza soltanto a fronte di una precisa formalizzazione dell’atto finale come atto giuridicamente rilevante. È infatti solo in questa prospettiva che l’«unità delle (...) disposizioni» che presiedono alla pianificazione dà vita e legittimazione alla «serie di atti» procedimentali.

Dall’osservazione che è dunque la natura dell’atto di piano a qualificare giuridicamente la pianificazione (e a dar forma al procedimento), ne discendono altre, di una certa rilevanza.

In prima battuta è bene ricordare che un approdo così solido alle regole dell’azione amministrativa è comunque tutto da dimostrare. Le singole disposizioni in materia, infatti, sono redatte in maniera tutt’altro che univoca, laddove – come si è detto – il richiamo a una funzione è solo occasionale, e il riferimento testuale è

¹⁵ Mi si consenta ancora un rinvio a D. Donati, *Città strategiche. L’amministrazione dell’area metropolitana*, FrancoAngeli, Milano, 2023, e in particolare al cap. VI, *Pianificazione strategica come funzione e piano strategico come atto amministrativo*, 138 ss.

¹⁶ G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1962, 29 ss., ricordato anche da P.L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio_portaluri_07_chk, 2011.