

Stella Agostini

Università degli Studi di Milano | stella.agostini@unimi.it

KEYWORDS

pianificazione territoriale urbanistica; ambiente; sviluppo sostenibile; legislazione urbanistica; governo del territorio

ABSTRACT

Le forme del linguaggio lasciano intravedere gli esiti delle politiche urbanistiche. Un linguaggio chiaro, univoco, lontano da proclami demagogici genera un suolo normativo capace di tradurre le strategie in azioni concrete. Meno certi sono gli esiti prodotti da un linguaggio che scompone le linee di governo in un complesso di prospettive parziali.

La riforma del Titolo V della Costituzione, che moltiplica i linguaggi urbanistici regionali, si colloca nel quadro di una normativa nazionale ancora d'impronta ricostruttiva, a fronte di un diritto del governo del territorio in trasformazione. Dopo decenni di vincoli, prima per tutelare i beni ambientali, poi per frenarne gli scempi, rispetto a normative nazionali che si orientano ad agevolare lo sviluppo, le Regioni correggono la rotta e, per adattarsi alla narrazione della pianificazione locale, inventano propri lessici formando codici generatori di significati tutti da esplorare. Dopo averne tracciato il percorso evolutivo, il saggio riconduce le normative urbanistiche regionali a un quadro sinottico in modo da comparare i lessici in cui si declina la pianificazione territoriale ordinaria. La proliferazione dei vernacoli regionali frammenta il ruolo del Piano e apre una riflessione sul destino di valori territoriali e ambientali affidati a codici interpretativi discrezionali.

English metadata at the end of the file

I limiti di Babele. Forme lessicali e contenuti urbanistici

L'ORIGINE DI BABELE

L'urbanistica regionale è l'esito di un'evoluzione istituzionale, tecnica, scientifica, amministrativa e normativa che ha lasciato le sue impronte in una complessità lessicale, frammentando la politica del governo del territorio in un mosaico con molti tasselli, non sempre ricongiungibili fra loro. Dall'epoca in cui il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8,¹ trasferisce le prime competenze dallo Stato alle Regioni, l'approccio alla materia passa da una visione ancorata alla disciplina "dell'assetto e dell'espansione dell'urbanizzato" all'orizzonte della disciplina "dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente."² sino ad abbracciare, con la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001, il governo del territorio e delle sue risorse in connessione con la programmazione dello sviluppo sostenibile declinato nei suoi fattori sociali, economici, culturali e ambientali.³ La maturazione delle competenze regionali attraversa le stagioni delle riforme urbanistiche. La prima stagione, che

arriva alla fine degli anni Ottanta, segue il modello della legge urbanistica nazionale (Lun), L. 1150/42 e del D.min. 1444/68 in attuazione della Legge Ponte,⁴ configurando un sistema pianificatorio a cascata, dal Piano quadro al Piano attuativo.⁵ In questo periodo le Regioni che legiferano in materia urbanistica sono, in ordine cronologico, Liguria (L.r. 8/72), Lombardia (L.r. 51/75), Piemonte (L.r. 56/77), Valle d'Aosta, (L.r. 14/78), Emilia Romagna (L.r. 47/78), Sicilia (L.r. 71/78), Abruzzo (L.r. 18/83), Toscana (L.r. 74/84), Veneto (L.r. 61/85), Sardegna (L.r. 45/89). La seconda stagione si può collocare a partire dal 1990, quando l'entrata in vigore della legge 142⁶ riforma l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, allargando la competenza delle leggi regionali ai criteri e alle procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della pianificazione territoriale. Nel 1995, per superare la rigidità del Piano Generale, la proposta di riforma dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) mira a rivedere il sistema di pianificazione a cascata, declinandolo in "Piano Strutturale", finalizzato a

indicare gli obiettivi delle strategie urbanistico-ambientali, e "Piano Operativo," teso a individuare gli interventi pubblici e privati programmati dall'amministrazione. Nell'evoluzione storico-legislativa cresce l'impegno regionale delle autonomie locali, che passa dall'esercizio di una funzione di controllo a una di progettazione partecipata, modificando i reciproci rapporti fra enti e soggetti pubblici e privati, sino ad arrivare all'autonomia del federalismo amministrativo introdotta dalla legge Bassanini alla fine degli anni Novanta.⁷ Per favorire l'integrazione fra pubblico e privato molte Regioni sperimentano prodotti innovativi e flessibili, aperti a interpretazioni e declinazioni nel tempo, e configurano nuovi modelli di intervento, rivedendo tutto l'impianto pianificatorio. Come modalità ordinaria per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività viene introdotta la "perequazione urbanistica," e ai piani si affiancano altri prodotti, quali i programmi d'intervento finalizzati alla riqualificazione urbana, edilizia e ambientale del territorio comunale.⁸ Per rispondere ai nuovi compiti le Regioni si trasformano in "laboratori in crescita" e attivano procedimenti dinamici, coinvolgendo le comunità per promuovere il territorio come bene comune.⁹ Nuove modalità di pianificazione vengono sperimentate in Toscana (L.r. 5/1995), Liguria (L.r. 36/97), Umbria (L.r. 31/97), Abruzzo (L.r. 89/98), Valle d'Aosta (L.r.11/98), Sardegna (L.r. 28/98), Lombardia (L.r. 9/99), Lazio (L.r. 38/99), Basilicata (L.r.23/99) ed Emilia-Romagna (L.r. 20/00). Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione apre una terza stagione normativa, confermando il decentramento dei poteri avviato con la legge Bassanini.¹⁰ Nell'ottica di un'urbanistica concertata molte amministrazioni avviano confronti con gli operatori territoriali e, con l'obiettivo di rinnovare strategie e strumenti urbanistici, moltiplicano i volti del Piano differenziandolo per forma (associata, negoziata etc.), funzione (sostanziale o conformativa), carattere (strutturale, programmatico, operativo, strategico), livelli e competenze. Per coordinarsi con l'Unione Europea, si avviano processi di consultazione e si costruiscono partenariati di *governance* coinvolgendo tutti gli attori. Per elaborare piani d'azione condivisi si raccomanda che

qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata da un Piano d'azione territoriale concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, che preveda meccanismi politici idonei a facilitare l'appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un Piano di comunicazione decentrato.¹¹

Nel 2014 la legge Del Rio ridisegna confini e competenze delle amministrazioni locali e istituisce le Città Metropolitane come enti territoriali di area vasta, che acquistano un ruolo centrale nel nuovo assetto del governo del territorio con la specifica funzione di cura dello sviluppo strategico.¹² Mentre molte Regioni rivedono l'impianto del proprio governo territoriale, in vista di una prossima semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, il referendum del 2016

boccia la riforma costituzionale, lasciando la pianificazione regionale divisa fra Città Metropolitane e province. Nel 2023 il mosaico è variegato: accanto a Regioni che sono già alla terza stagione legislativa in un processo di continua innovazione, altre, come il Molise, non dispongono ancora di una legge urbanistica regionale, dando luogo a una *governance* multilivello, con relative ramificazioni legislative, ciascuna con un proprio linguaggio. Fintanto che i prodotti della pianificazione restano ancorati a normative nazionali, come per tutta la pianificazione riferita alla tutela delle acque o dell'ambiente, i lessici si mantengono comuni e condivisi.¹³ Quando la materia urbanistica si disancora dal quadro nazionale, il lessico si declina in idiomi locali, seguendo le forme fisiche e concettuali dei diversi territori.

LESSICI REGIONALI

Per cercare di ricostruire i linguaggi regionali si è fatto riferimento agli strumenti della pianificazione ordinaria, focalizzando l'attenzione sugli acronimi impiegati, qui considerati come lemmi lessicali fondativi. Le Regioni sono presentate in ordine alfabetico.

Abruzzo¹⁴

Lo strumento principale d'indirizzo e di coordinamento della pianificazione di livello intermedio e locale è il Quadro di Riferimento Regionale (QRR) che costituisce la proiezione territoriale del programma di Sviluppo Regionale. Il QRR si declina nei Piani Territoriali Provinciali (PTP), nei Piani di Settore (PdS) e nei Progetti Speciali Territoriali (PST) relativi ad aree di preminente interesse regionale per la presenza di risorse naturalistiche, paesaggistiche, archeologiche, storico-artistiche, agricole, idriche ed energetiche, o per la difesa del suolo. A livello comunale le amministrazioni possono adottare i Piani regolatori generali (PRG) o, in alternativa, i Piani generali esecutivi (PRE), che costituiscono a tutti gli effetti piani particolareggiati di esecuzione. Dalla fine del 2021 la Regione ha avviato un processo di consultazione per la redazione di una nuova legge urbanistica regionale (Lur) in linea con i cambiamenti sociali economici e territoriali in atto.

Basilicata¹⁵

L'azione della pianificazione territoriale ed urbanistica (PT e PU), che si focalizza su Sistema naturalistico-ambientale (SNA), insediativo (SI) e relazionale (SR), comprensivo dei Suoli riservati all'armatura urbana (SRAU), si attua attraverso tre regimi: a) intervento (a1. conservazione; a2. trasformazione; a3. di nuovo impianto); b) uso (b1. uso insediativo-residenziale e relativi servizi (R), b2. uso produttivo, per la produzione di beni e di servizi alle famiglie ed alle imprese (P), b3. uso culturale e ricreativo per il Tempo libero (T), b4. uso infrastrutturale o tecnico e tecnologico (TN); c) urbanistici. Strumenti della pianificazione sono la Carta regionale dei suoli (CRS), il Quadro strutturale regionale (QRS), il Piano paesaggistico regionale (PPR), il Piano strutturale provinciale (PSP), il Piano strutturale comunale (PSC) e il Piano operativo (PO). Il Documento preliminare propedeutico alla redazione dei Piani strutturali

(DP) contiene le valutazioni in merito alla compatibilità con la CRS e all'eventuale riuso di Suoli urbanizzati (SU), in alternativa all'utilizzo dei Suoli non urbanizzati (SNU). Al Regolamento edilizio (RE) si affianca il Regolamento urbanistico (RU) che si articola per l'intero territorio comunale e per Zone Urbanistiche. La pianificazione operativa (PO), attuativa (PA) e quella non istituzionale (Piani e Programmi Complessi) attuano in dettaglio le indicazioni dei RU e dei PSC determinando, ove non già stabiliti, i regimi urbanistici e il disegno definitivo del territorio. L'organismo tecnico di riferimento è il Nucleo di valutazione urbanistica a livello regionale (NVU), che ha il compito di verificare coerenze e compatibilità della pianificazione strutturale e operativa in relazione ai regimi di intervento definiti nella CRS, monitorando lo stato della pianificazione.

Calabria¹⁶

L'ultimo aggiornamento della Lur calabra riscrive il concetto di territorio e, partendo dalla differenza fra *government* e *governance*, crea processi di pianificazione che spostano l'asse dal governo politico a quello della democrazia attiva e delle comunità.¹⁷ Occupandosi dei sistemi naturalistico-ambientale, insediativo e relazionale, la pianificazione si riferisce al Quadro territoriale regionale con valore di Piano urbanistico-territoriale (QTR) o con valenza paesaggistica (QTRP), o al Quadro certificato (QC) validato dalla Regione per accelerare la redazione degli strumenti urbanistici. Gli strumenti della pianificazione di area vasta sono i Piani paesaggistici d'ambito (PPd'A), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e il Piano territoriale della Città metropolitana di Reggio Calabria (PTCM). La pianificazione comunale si esprime attraverso il Piano strutturale comunale (PSC), il Piano strutturale in forma associata (PSA), il Regolamento edilizio ed urbanistico (REU), il Regolamento operativo (RO), il Piano operativo temporale (POT), i Piani attuativi unitari (PAU) e gli strumenti della pianificazione negoziata. Per promuovere la partecipazione allargata dei cittadini alla definizione degli strumenti urbanistici e delle politiche di sviluppo e governo del territorio comunale, i Comuni istituiscono Laboratori di partecipazione (urbani, di quartiere e territoriali). In merito ai Laboratori urbani l'art.11 comma 7 della legge specifica che siano: "[...] attivati ad opera del RUP [...]" senza specificare se l'acronimo coincida con il Responsabile Unico del Procedimento indicato al comma 5 dello stesso articolo come il responsabile del procedimento che "cura tutte le attività relative alla pubblicità [...]"

Campania¹⁸

Strumenti della pianificazione territoriale sono il Piano territoriale regionale (PTR), i Piani settoriali regionali (PSR), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) con valore e portata di Piano paesaggistico, il Piano territoriale metropolitano (PTM) e i Piani settoriali provinciali (PSP). La pianificazione comunale si struttura nei Piani urbanistici comunali (Puc), integrati da piani di settore (aree naturali protette, prevenzione dei rischi naturali e contenimento consumi energetici) e nei piani urbanistici attuativi (PUA),

oltre che nel regolamento urbanistico-edilizio comunale (RUEC).

Emilia-Romagna¹⁹

Le scelte pianificatorie vengono riferite al documento di Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) e al database topografico regionale (DBTR). La pianificazione si sviluppa attraverso il Piano territoriale regionale (PTR), che integra componente strategica e strutturale, ricomprendendo e coordinando la componente territoriale del Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT), il Piano della Città Metropolitana di Bologna (PTM), il Piano territoriale di area vasta (PTAV) e il Piano urbanistico generale (PUG). L'organismo tecnico di riferimento è il comitato urbanistico regionale (CUR).

Friuli Venezia-Giulia²⁰

Dopo l'abolizione delle Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine la pianificazione territoriale della Regione a statuto speciale era esercitata in forma associata da diciotto Unioni territoriali intercomunali (UTI).²¹ Dal 1° ottobre 2020 la L.r. 21/2019 ha sciolto le UTI, ridistribuendone le funzioni fra Regione, ex Province ed Enti di decentramento regionale (EDR).

Strumenti di pianificazione sono il Piano territoriale regionale (PTR), il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), il Piano di conservazione e sviluppo dei parchi naturali regionali (PSC), i Piani di settore e quelli territoriali infraregionali, il Piano strutturale comunale (PSC), il Piano operativo comunale (POC), i Piani attuativi comunali (PAC) e il Documento preliminare di Piano (DPP).

I Comuni territorialmente contermini possono costituirsi in Enti di pianificazione intercomunale (EPI). La L.r. 22/2009 avvia la riforma della pianificazione territoriale: la proposta di sostituire il Piano Territoriale Regionale (PTR)²² con il Piano di Governo del Territorio (PGT) viene approvata nel 2013 senza entrare in vigore e al 2023 permane la possibilità di ricorrere a entrambi i piani. Lo strumento di pianificazione vigente è ancora il Piano urbanistico regionale generale (PURG) approvato nel 1978.

Lazio²³

La pianificazione si scandisce in Piano territoriale regionale generale (PTRG), Piano territoriale provinciale generale (PTPG) integrabile da Piani provinciali di settore, Piano urbanistico comunale generale (PUCG), Piani urbanistici operativi comunali (PUOC) e Regolamento edilizio. Per le aree agricole si configurano il Piano agricolo regionale (PAR) e il Piano di utilizzazione aziendale (PUA).

Liguria²⁴

Gli strumenti della pianificazione regionale comprendono il Piano territoriale regionale (PTR), il Piano paesaggistico (PP), il Piano territoriale generale della città metropolitana (PTGcm) e il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP). A livello comunale il governo del territorio si declina in Piano dei servizi e delle infrastrutture (PSI, articolato in documento di preparazione del Piano, progetto di

PSI, rapporto preliminare e rapporto ambientale), Piano urbanistico locale (PUL), Piano urbanistico comunale (PUC), Progetti urbanistici operativi (PUO), Piani urbanistici attuativi di opere pubbliche (PUA) e Strumenti urbanistici attuativi (SUA).

Lombardia²⁵

Strumenti della pianificazione lombarda sono il Piano territoriale regionale (PTR), il Piano territoriale regionale d'area (PTRA), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il Piano territoriale di Coordinamento per le aree a Parco regionale o gli ambiti sovracomunali (PTC), il Piano territoriale metropolitano della Città Metropolitana di Milano (PTM), il Piano di Governo del territorio (PGT, articolato in Documento di Piano, Piano dei servizi e Piano delle regole), i Piani attuativi comunali (comprensivi di tutti gli strumenti previsti dalla legislazione statale e regionale per l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di Piano) e i Programmi integrati di intervento (PII). In relazione all'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e recupero del patrimonio edilizio esistente si fa riferimento al Tessuto urbano comunale (TUC).

Marche²⁶

In attesa che venga redatta la nuova Lur in programmazione, la pianificazione si sviluppa attraverso il Piano paesistico ambientale regionale (PPAR), il Piano di inquadramento territoriale (PIT), i Piani territoriali di coordinamento (PTC), il Piano regolatore generale (PRG), il Piano attuativo per i servizi (PAS) e i piani attuativi previsti dalla L.17 agosto 1942, n. 1150. Fra gli organismi di riferimento si rimanda ai Soggetti competenti in materia ambientale (SCA).

Molise²⁷

Il Molise, unica Regione a non avere ancora una propria legge urbanistica regionale, segue il lessico nazionale. Per la parte urbanistica si struttura secondo la Lun (piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, norme tecniche di attuazione e regolamento edilizio); per quanto riguarda l'aspetto edilizio si riferisce al D.P.R. 06.06.2001, n. 380 e ss.mm.ii.. Per l'attuazione degli interventi pubblici correlati al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, le nuove forme di progettazione territoriale si collegano alla Strategia Integrata di Sviluppo Locale, organizzandosi in Programma operativo regionale (POR), Progettazione integrata territoriale (PIT), Progetti integrati di sviluppo urbano (PISU) e Progetti per le aree interne (PAI).²⁸

Piemonte²⁹

La riforma della L.r. 56/77, aggiornata al 2022, prevede come strumenti della pianificazione piemontese il Piano paesaggistico regionale o il Piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici (PPR), i Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP), il Piano territoriale generale della città metropolitana (PTGM), i Progetti territoriali operativi (PTO), i Piani regolatori

generali comunali (PRG), il Piano regolatore intercomunale (PRI, come formazione congiunta del PRG adottato da due o più comuni contermini, uniti o associati). I provvedimenti per la programmazione regionale dei fondi strutturali nazionali (FESR, FSE e FAS) prendono forma nei Programmi operativi d'attuazione (POR e PA), nel Documento unitario di programmazione (DUP) e nei Programmi Territoriali Integrati (PTI). La pianificazione delle aree produttive sostenibili fa riferimento alle Aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA).

Puglia³⁰

L'organismo di riferimento per la pianificazione pugliese è il Comitato urbanistico regionale (CUR). La progettazione territoriale si struttura attraverso il Documento regionale di assetto generale (DRAG), il Piano paesaggistico territoriale (PPTR), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), il Piano territoriale generale della città metropolitana di Bari (PTGM), i Piani d'intervento di recupero territoriale (PIRT), il Piano urbanistico territoriale (PUT), il Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), il Piano urbanistico intermedio (PUI) e il Piano sociale di zona (PSZ). Accanto a PRG e PDF coesistono il Piano urbanistico generale (PUG anche intercomunale), i Piani urbanistici esecutivi (PUE), il Documento programmatico preliminare (DPP), il Documento programmatico per la rigenerazione urbana (DPRU) e il Programma integrato per la rigenerazione urbana (PIRU). Il quadro della programmazione complessa si compone di Programmi di recupero urbano, Contratti di quartiere, Programmi integrati di riqualificazione delle periferie e Piano comunale dei tratturi. Il Piano per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria si riferisce al Sistema integrato sanitario pugliese (SISAPU) che si articola nei progetti SISABA e SISATA, rispettivamente per le città di Bari e Taranto.

Sardegna³¹

La pianificazione della Regione a statuto speciale si esprime attraverso il Piano paesaggistico regionale (PPR), i Piani urbanistici comunali (PUC), anche intercomunali, il Piano di utilizzo dei litorali urbani o metropolitani (PUL) e i consueti strumenti urbanistici attuativi della Lun (PEEP, PIP, PR etc.).

Sicilia³²

La Regione a statuto speciale prevede il Piano territoriale regionale con valenza economico-sociale (PTR), il Piano territoriale consortile (PT), il Piano della Città metropolitana (PCM), il Piano urbanistico generale (PUG), accanto al Regolamento edilizio comunale (REC), al Regolamento per il coordinamento territoriale (RCT) e ai Piani Particolareggiati attuativi d'iniziativa pubblica o privata (PPA).

Toscana³³

La pianificazione territoriale toscana prende corpo attraverso il Piano di indirizzo territoriale (PIT), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC), il Piano territoriale della città metropolitana (PTCM), il Piano strutturale, comunale o intercomunale, il Piano operativo,

(comunale o intercomunale), oltre che piani attuativi, programmi di settore e altri atti di programmazione comunali comunque denominati. In relazione ai riferimenti statutari del Piano strutturale e alle strategie di sviluppo sostenibile si fa riferimento alle Unità territoriali omogenee elementari (UTOE).

Trentino Alto Adige

La pianificazione territoriale della Regione a statuto speciale si declina nelle due province autonome di Trento e Bolzano. Gli organismi di riferimento per la parte trentina sono la Commissione provinciale per l'urbanistica e il paesaggio (CUP), la Commissione per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC) e la Commissione edilizia comunale (CEC).³⁴ Gli strumenti di piano sono il Piano urbanistico provinciale (PUP) con valenza di Piano paesaggistico, il Piano territoriale della comunità (PTC), il Piano regolatore generale (PRG) e i piani attuativi. La Provincia di Bolzano prevede il Piano strategico provinciale (PSP), il Piano paesaggistico (PP) con le linee guida per il paesaggio (LGP), i Piani di settore (PdS), il Piano delle zone di pericolo (PZP), il Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio (PSCT), il Piano comunale per il territorio e il paesaggio (PCTP) e i piani di attuazione (PdA).³⁵

Umbria³⁶

Il sistema di pianificazione del territorio umbro si struttura in Programma Strategico Territoriale (PST), Piano Paesaggistico Regionale (PPR), Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), Piano Regolatore Generale (PRG), Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria (ARP), Piani attuativi e Programmi urbani complessi (PUC).

Valle d'Aosta³⁷

La legge urbanistica della Regione a statuto speciale prevede il Piano territoriale paesistico (PTP) e il Piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG), che ha come strumenti attuativi i Progetti operativi integrati di rilievo regionale (PTIR) i Progetti operativi integrati di rilievo sub-regionale (PTIL), i Programmi integrati di interesse regionale (PMIR) e il Piano urbanistico di dettaglio (PUD).

Veneto³⁸

Due leggi urbanistiche configurano la pianificazione veneta di area vasta in Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC). A livello generale, il Piano di assetto del territorio comunale (PAT) e il Piano degli interventi comunali (PI) costituiscono il Piano regolatore comunale, accanto al Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) e ai Piani urbanistici attuativi (PUA). Nel disciplinare gli interventi di trasformazione si fa riferimento al "credito edilizio," inteso come capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione di interventi o compensazioni, che viene annotato nel relativo Registro comunale elettronico (RECRED). Gli interventi in area agricola sono demandati al Sistema Informativo del Settore Primario (SISP), allo Sportello unico agricolo (SUA) e all'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA).

SISTEMI DI SIGNIFICAZIONE

I vernacoli regionali, espressione di un panorama del diritto così diversificato, restituiscono una geografia di principi, definizioni, pratiche, regole, tecniche e procedure in cui ogni amministrazione ripensa il ruolo del Piano. Un lessico che si esprime per acronimi, sebbene si rivolga a un pubblico specialistico, mantiene la propria efficacia significativa fintanto che i lemmi che lo compongono restino riconosciuti e condivisi, come accade per "SUAP" che appare in quasi tutte le leggi urbanistiche senza alcuna decodificazione, seppure con leggere variazioni ("SUAPE," Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia).³⁹ Altri possono essere ambiguamente evocativi nella sostanza fonica, come nel caso dei PRUSST, dove la contropartita dell'immagine uditiva non farebbe pensare ai Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio introdotti dal D.M.LL. PP. 8 ottobre 1998.

Per cercare di ricostruire un glossario dei vernacoli urbanistici, le **tabelle 1, 2 e 3** mettono a confronto più di cento voci ricorrenti nelle normative regionali. L'introduzione del segno "/" manifesta piccole variazioni sul tema, come per esempio per la voce "PO/C/i" che in alcune Lur corrisponde al Piano Operativo, in altre al Piano Operativo Comunale o Intercomunale. A volte le ricorrenze sono solo apparenti e ad acronimi simili corrispondono significati diversi. Altre volte i codici si sovrappongono, come nel caso dei PUA che, a livello regionale, definiscono i Piani urbanistici attuativi e a livello nazionale rimandano ai Piani di Utilizzazione Agronomica previsti dal Testo Unico Ambiente (TUA).⁴⁰

Volendo leggere il lessico urbanistico quale riflesso del carattere psicologico dei gruppi sociali che l'hanno formato, nell'ottica di Saussure, il quadro comparativo delle Lur lascia trasparire "autonomia" come parola chiave caratterizzante, confermando una tendenza che si manifesta anche all'interno di una stessa Regione, come il Trentino Alto Adige, Regione autonoma per statuto, dove le leggi urbanistiche delle due province adottano terminologie e sistemi diversi.⁴¹ I codici autonomi generati dai lessici locali creano sistemi di significazione chiusi rispetto al sistema entro il quale e dal quale ha origine la comunicazione, rendendone complessa la pratica di implementazione sul territorio e producendo risultati difficilmente comparabili fra loro.⁴² Del resto, come dice l'Humpty Dumpty del romanzo *Dietro lo specchio*, si sa che le parole hanno un certo caratterino, almeno alcune: "Quando io uso una parola [...] essa significa esattamente ciò che io voglio che significhi ... né più né meno." E ad Alice che gli domanda se possa costringere le parole a significare così tante cose diverse risponde: "La questione è chi deve essere il padrone ... ecco tutto."⁴³

IL SIGNIFICATO DELLA PAROLA "SEMPLIFICAZIONE"

Alla fine degli anni Novanta, il processo di semplificazione, delegificazione e razionalizzazione del sistema normativo avviato nel quadro delle riforme del settore pubblico ha aperto la stagione dei *Testi unici*.⁴⁴ Dopo oltre due decenni, pur nel continuo impegno profuso dalle Regioni per allinearsi alle norme nazionali, viene da chiedersi se il processo sia effettivamente andato nella direzione voluta della semplifi-

ACRONIMO	SIGNIFICATO	REGIONI																		
		Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Em.Romagna	Friuli Ven.G	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino P.A.	Valle d'A.	Veneto
PP/T/R	Piano Paesaggistico / Territoriale / Regionale		●				●					●	●	●					●	
PPd'A	Piani paesaggistici d'ambito			●																
PRAP	Piano Regionale Aree Protette								●											
PRE	Piano generale esecutivo	●		●																
PRG	Piano regolatore generale	●								●	●	●	●					●	●	●
PR/G/I	Piano regolatore generale intercomunale											●	●							
PRIT	Piano regionale integrato dei trasporti					●														
PSA	Piano Strutturale in forma associata			●																
PSC	Piani di settore comunale				●															
PS/C/i	Piano Strutturale comunale/intercomunale		●	●			●									●				
PSC	Piano di Conservazione e Sviluppo						●													
PSCTP	Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio																		●	
PSI	Piano dei servizi e delle infrastrutture							●												
PSP	Piano Strategico Provinciale																		●	
PSP	Piano Strutturale Provinciale		●																	
PSP	Piani settoriali provinciali				●															
PSR	Piani settoriali regionali				●															
PST	Programma strategico territoriale																		●	
PST	Progetti speciali territoriali	●																		
PZP	Piano delle zone di pericolo																		●	
PSZ	Piano sociale di zona												●							
PTAV	Piano territoriale di area vasta					●														
PTC	Piano Territoriale Consortile														●					
PTC	Piano Territoriale delle Comunità																		●	
PTCM	Piano territoriale città metropolitana			●												●				
PTC/P	Piano territoriale di coordinamento / provinciale			●	●			●	●	●		●	●			●			●	●
PTCP	Piano comunale per il territorio e per il paesaggio																		●	
PTG/c/m	Piano territoriale generale della città metropolitana							●				●	●							
PTI	Programmi territoriali integrati											●								
PTIL	Progetti operativi integrati di rilievo sub-regionale																			●
PTIR	Progetti operativi integrati di rilievo regionale																			●
PTM	Piano territoriale metropolitano				●	●			●											
PTO	Progetti territoriali operativi											●								
PTP	Piano territoriale paesistico																			●
PTP	Piano Territoriale Provinciale	●																		
PTPG	Piano territoriale provinciale generale							●												
PTR/C	Piano territoriale regionale/di coordinamento				●	●	●	●	●	●			●		●					●
PTRA	Piano territoriale regionale d'area									●										

Tab. 2

ACRONIMO	SIGNIFICATO	REGIONI																					
		Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Em.Romagna	Friuli Ven.G	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento Trentino P.A.	Bozano	Umbria	Valle d'A.	Veneto	
PTRG	Piano territoriale Regionale generale							●															
PTU	Pianificazione territoriale e urbanistica		●																				
PUA	Piano urbanistico attuativo				●				●														●
PUA	Piano di utilizzazione aziendale							●															
PUC	Piano urbanistico comunale				●				●						●	●							
PUC	Programmi urbani complessi																				●		
PUD	Piano urbanistico di dettaglio																					●	
PUE	Piano urbanistico esecutivo													●								●	
PUG/PU CG	Piano urbanistico (comunale) generale				●			●					●	●		●							
PUI	Piano urbanistico intermedio												●										
PUL	Piano utilizzo dei litorali													●									
PUL	Piano urbanistico locale																						
PUO/C	Piano urbanistico operativo/comunale							●	●														
PUP	Piano urbanistico provinciale																		●				
PURG	Piano urbanistico regionale generale							●															
PUT	Piano urbanistico territoriale													●									
PUTI/P	Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio												●										
PZP	Piano delle zone di pericolo																				●		
QRR	Quadro di riferimento regionale	●																					
QRS	Quadro Strutturale regionale		●																				
QTR/P/C	Quadro terr. regio./paesagg./Certificato			●																			
RCT	Regolamento per il coordinamento Territoriale																						
RE/C	Regolamento edilizio comunale	●	●					●				●		●		●							
REU	Regolamento edilizio ed urbanistico			●																			
RO	Regolamento Operativo			●																			
RU	Regolamento urbanistico		●																				
RUEC	Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale				●																		
SCA	Soggetti competenti in materia ambientale									●													
SI	Sistema insediativo		●																				
SI.SA.PU	Piano Straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria												●										
SITO	Sistema informativo territoriale e osservatorio delle trasformazioni			●																			
SNA	Sistema naturalistico ambientale		●																				
SR	Sistema relazionale		●																				
SRAU	Suoli riservati all'armatura urbana		●																				
SUA	Strumenti urbanistici attuativi																						
SU/NU	Suoli urbanizzati/non urbanizzati		●																				
TUC	Tessuto urbano consolidato																					●	
UTI	Unioni territoriali intercomunali							●															
UTOE	Unità territoriali omogenee elementari																					●	
VALSAT	Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale				●																		

Tab. 3

Tab. 1

Glossario dei vernacoli urbanistici regionali:
voci da "ARP" a "PPAR."

Tab. 2

Glossario dei vernacoli urbanistici regionali:
voci da "PP/T/R" a "PTRA."

Tab. 3

Glossario dei vernacoli urbanistici regionali:
voci da "PTRG" a "VALSAT."

cazione o se piuttosto, nei continui aggiornamenti, i *Testi unici* non abbiano finito per tradursi in normative ingestibili: la Lur umbra contenuta in ottantacinque pagine nel 1985,⁴⁵ nell'ultimo testo del 2015, coordinato al Dicembre 2021, ne conta seicentosedici; quattrocentodiciotto sono nel 2023 le pagine del Codice dell'urbanistica e dell'edilizia della sola Provincia autonoma di Trento, che riunisce le disposizioni regolamentari di attuazione e le norme transitorie senza le deliberazioni attuative. Nei successivi approfondimenti la necessità di sintesi può andare a scapito della semplificazione rendendo criptici i testi normativi. La Lur calabra, per esempio, nell'adeguamento del 2006, in relazione ai compiti del PSC declina il territorio agricolo in "allodiale, civico e collettivo" secondo le potenzialità di sviluppo, senza chiarirne le caratteristiche o demandare alla consultazione di specifici regolamenti comunali.⁴⁶ Quando poi un'altra legge urbanistica si esprime affermando che "Il PTM e i PTAV possono assumere, su richiesta e d'intesa con i Comuni interessati, il valore e gli effetti del PUG"⁴⁷ può sorgere qualche perplessità sul significato della parola semplificazione.

La Babele dei linguaggi urbanistici investe più il campo sociale e di etica pubblica che quello della semiotica, appartenendo a quelle regole che Michel de Certeau definisce "spazi di enunciazione,"⁴⁸ spazi produttivi di significato e di azione che in quanto luogo istituzionale delle pratiche so-

ciali prefigurano gli esiti dei contenuti urbanistici.

La multiformità di significati è frutto di un'evoluzione lessicale che articolandosi diventa sempre più complessa. Il passaggio da un linguaggio diacronico a un linguaggio diatopico svuota la potenza significatrice originaria del *prius* come principio primo riferito al governo del territorio, frammentandolo in un complesso di prospettive parziali. Mentre l'urbanistica si concentra sull'implementazione del Green Deal, sulla rigenerazione e sulla valorizzazione dei servizi agroecosistemici locali, e gli articoli 9 e 41 della Costituzione⁴⁹ introducono nel loro dettato la tutela dell'ambiente, il legislatore è chiamato a intervenire con urgenza per supportare il rilancio del paese e, leggendo lo sviluppo edilizio come unica porta di uscita dalla crisi economica, genera conflitti fra utilità e incidenza delle opere, fra azione economica ed intervento spaziale, fra valore territoriale e sviluppo sostenibile.

Basti pensare al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) che, nel quadro programmatico avviato con la "Legge obiettivo"⁵⁰ e portato avanti dal decreto "sblocca cantieri" (D.I. n. 32/2019) e dal decreto semplificazioni (D.I. n. 76/2020), prevede che i progetti strategici possano prescindere dai *nulla osta* delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale-paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute e della pubblica

incolumità. Nel febbraio 2023 il D.L. n. 13,⁵¹ per rispondere all'urgenza dell'appaltabilità e realizzabilità delle opere entro i termini previsti dal PNRR e agli interventi finanziati dal PNC, stabilisce che le determinazioni di dissenso, comprese quelle espresse dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistico-territoriale dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, non possano limitarsi a esprimere contrarietà alla realizzazione delle opere, ma debbano indicare le prescrizioni, determinate conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento, nonché le misure mitigatrici che rendono compatibile l'opera.

Per accelerare le operazioni di ricostruzione del viadotto di Genova (opera di pubblica utilità) la L. 16 novembre 2018, n. 130, introduce anche misure di semplificazione per le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21 agosto 2017. Fra i territori interessati rientra il comune di Casamicciola Terme dell'isola di Ischia, dove lo smottamento del 26 novembre 2022 fa riemergere il problema dell'abusivismo legalizzato.⁵² Per un approfondimento sulla programmazione delle Opere strategiche (leggi 108 e 133/2021)⁵³ si può consultare il SIlloS, Sistema Informativo legge opere Strategiche.⁵⁴

Anche in questo caso le Regioni si adeguano, come la Toscana con la L.r. 26 aprile 2022, n. 12.⁵⁵ I risultati delle implementazioni del Piano Casa,⁵⁶ le continue modifiche al *Testo unico* dell'edilizia, D.P.R. 380/01, segnate tutte dalla necessità di rispondere con urgenza alle emergenze, come quella epidemiologica da COVID-19 o la ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici (L. n.120/2020), rischiano che la deroga prenda il sopravvento sulla norma, inducendo trasformazioni non governabili che si traducono in consumo di suolo e di ambiente.

Lo scollamento fra realtà legislativa e strategie territoriali finisce per tradurre le intenzioni urbanistiche in utopie, producendo un riflusso di quel distacco fra rigidità politica e sogno urbanistico innescato a metà del XIX secolo, secondo Benevolo,⁵⁷ dalla questione delle case operaie. Oggi quel distacco sembra acuito, allargando il tema della difesa sociale della casa alla difesa del territorio, non da tutti interpretato come bene comune. A questo si aggiunge la storica contrapposizione fra quello che Campos Venuti definiva "il rullo compressore della vita quotidiana" e la cultura urbanistica come "purezza della discussione ideologica."⁵⁸ Mentre si accelera la realizzazione delle grandi opere d'interesse strategico nazionale e si discute sulla retroattività delle Zone a Protezione Speciale, l'andamento del consumo di suolo che si muove in direzione contraria rispetto al traguardo atteso del consumo zero, proclamato e perseguito da tutte le Regioni, rivela che ci sono dei nodi ancora da sciogliere e che meritano di essere affrontati nei percorsi di didattica e di ricerca. Occorre capire dove ci si trovi ad agire, quali siano le possibilità e quali le responsabilità per restituire alla pianificazione territoriale il ruolo di strategia principe di ogni sviluppo sostenibile, lasciando che le politiche di salvaguardia siano significative e non possano essere derogate da leggi straordinarie che alla fine comportano un ulteriore consumo di quelle risorse che si vorrebbero tute-

lare. Rispetto al quadro delle trasformazioni in atto, anche nella prospettiva del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e del PNIEC (Piano nazionale integrato per l'energia e il clima) che stanno mutando ulteriormente il contesto degli investimenti infrastrutturali, la salvaguardia del territorio non può continuare a essere frammentata, né risiedere in una legislazione urbanistica nazionale ancora d'impronta ricostruttiva. La riforma del vecchio ordinamento della L. 1150/42 è attesa dal 1962, quando Sullo proponeva un disegno di legge quadro nei confronti delle Regioni.⁵⁹ Nel 1995 la proposta dell'INU indicava la strada per riformare la pianificazione e sostituire una legge di principi a leggi che evidenziano i problemi senza indicare come risolverli.⁶⁰ Trascorsi altri tre decenni, le emergenze ambientali, pandemiche, sociali ed economiche indicano che è arrivato il tempo di aprire una nuova stagione normativa.

Acronimi impiegati nel testo

D.min.: Decreto ministeriale; D.C.C.: Deliberazione di Consiglio comunale; D.P.G.R.: Decreto Presidente Giunta regionale; D.G.R.: Deliberazione di Giunta regionale; D.L.: Decreto legge; D.Lgs.: Decreto legislativo; D.P.R.: Decreto del Presidente della Repubblica; Del.: Delibera; FAS: Fondo per le aree sottosviluppate; FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale; FSC: Fondo per lo sviluppo e la coesione; FSE: Fondo sociale europeo; L.: Legge statale; L. Cost.: Legge costituzionale; L.p.: Legge provinciale; L.p.a.: Legge della provincia autonoma; L.r.: Legge regionale; Lun: Legge urbanistica nazionale; Lur: legge urbanistica regionale; P.a.: Provincia autonoma; P.A.: Pubblica amministrazione.

¹ "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici."

² D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 integrato dall'articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431."

³ L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione."

⁴ L. 6 agosto 1967, n. 765, "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150."

⁵ Giuseppe Campos Venuti, *L'urbanistica riformista* (Milano: Rizzoli, 1991).

⁶ L. 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali."

⁷ La L. 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" nell'osservanza del principio di sussidiarietà conferisce alle regioni e agli enti locali, fra l'altro, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, senza comprendere la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico. L'autonomia delle funzioni legislative o normative delle regioni viene ulteriormente ampliata dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59," che disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di "territorio e urbanistica," "protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti," "risorse idriche e difesa del suolo," "opere pubbliche," "viabilità," "trasporti" e "protezione civile," stabilendo che il PTC (Piano territoriale di coordinamento provinciale) assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intesa fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

⁸ Cfr. per la Lombardia la L.r. 12 aprile 1999, n. 9, "Disciplina dei programmi integrati

di intervento," con la relativa circolare illustrativa D.G.R. 9 luglio 1999, n. 6/44161.

⁹ Mario Piccinini, "Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna," *in* *bo*, n. 6 (giugno 2013): 25-34.

¹⁰ L. Cost 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione."

¹¹ Comitato delle regioni dell'Unione europea, *Libro bianco del comitato delle regioni sulla governance multilivello* (Bruxelles: U.E., 2009), C 211/7.

¹² L. 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. Ultimo aggiornamento al 29 aprile 2022. In alcune regioni a statuto ordinario le Province vengono sostituite dalle Città Metropolitane, come avviene per Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma Capitale, Reggio Calabria, Torino e Venezia. Al 2023 sono cinque le Città Metropolitane istituite nelle Regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo e Sassari; il Friuli Venezia Giulia introducendole le equipara al governo comunale.

¹³ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale," pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006, Supplemento Ordinario n. 96, e, in precedenza, dalla L. 18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo," o dal DPR 8 settembre 1997, n. 357 e ss.mm.ii.

¹⁴ L.r. 12 aprile 1983, n. 18, "Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo," aggiornata dalla L.r. 13 ottobre 2020, n. 29 e al D.G.R. del 9 gennaio 2023, n. 4-C, "Progetto di legge regionale recante 'nuova legge urbanistica sul governo del territorio.'"

¹⁵ L.r. 11 agosto 1999, n. 23, "Tutela, governo ed uso del territorio," ultimo aggiornamento 2017.

¹⁶ L.r. 16 aprile 2002, n. 19, "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio," aggiornata alla L.r. del 6 giugno 2022, n. 17.

¹⁷ Circolare n. 170882 del 2 maggio 2019, "Disposizioni per azioni di supporto ed accompagnamento dei procedimenti istruttori finalizzati al rilascio dei pareri in materia edilizio-urbanistica e paesaggistico-ambientale."

¹⁸ L.r. del 22 dicembre 2004, n. 16, "Norme sul governo del territorio," aggiornata alla L.r. del 29 dicembre 2022, n. 18.

¹⁹ L.r. 21 dicembre 2017, n. 24, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio."

²⁰ L.r. 23 febbraio 2007, n. 5, "Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio," aggiornata alla L.r. 14 maggio 2021, n. 6.

²¹ L.r. 12 dicembre 2014, n. 26, "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative."

²² Previsto dalla L.r. 5/2007.

²³ L.r. 22 Dicembre 1999, n. 38, "Norme sul 'Governo' del territorio," agg.ta alla L.r. 18 luglio 2017, n. 7, "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio." Sono attualmente in discussione le modifiche correlate alla Proposta di Legge regionale del 10 ottobre 2022, n. 346, "Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 e modificazioni di leggi regionali."

²⁴ L.r. 4 settembre 1997, n. 36, aggiornata alla L.r. 3 maggio 2021, n. 6, "Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (legge urbanistica regionale)."

²⁵ L.r. 11 marzo 2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio," aggiornata alla L.r. 24 giugno 2021, n. 11.

²⁶ L.r. 5 agosto 1992, n. 34, "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio," agg.ta alla L.r. 22 novembre 2021, n. 29.

²⁷ Non si considera in questa sede l'ordinamento delle Comunità Montane (CM) in cui si articola il territorio regionale molisano a partire dalla L.r. 22 maggio 1973 n. 8, "Delimitazione delle zone omogenee in applicazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102" (successivamente abrogata e sostituita dalla L.r. 8 luglio 2002, n. 12, "Riordino e ridefinizione delle comunità montane") e successivamente soppresse dal D.P.G.R. del 31 luglio 2018 n. 73 e s.m.i..

²⁸ Reg. (CE) 1080/2006, regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

²⁹ L.r. 5 dicembre 1977, n. 56, "Tutela e uso del suolo", L.r. n. 5 del 12 marzo 2020 e L.r. 31 maggio 2022, n. 7, "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia."

³⁰ La Puglia ha due leggi di riferimento per l'urbanistica, L.r. 27 luglio 2001, n. 20, "Norme generali di governo e uso del territorio," agg.ta alla L.r. 04 marzo 2022, n. 3; e la L.r. 31 maggio 1980, n. 56, "Tutela ed uso del territorio, disposizioni in materia urbanistica," agg.ta alla L.r. 12 agosto 2022.

³¹ L.r. 22 dicembre 1989, n. 45, "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale," agg.ta alla L.r. 18 gennaio 2021, n. 1, "Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo, del territorio."

³² L.r. 13 agosto 2020, n. 19, "Norme per il governo del territorio" aggiornata alla L.r. 18 marzo 2022, n. 2, recante "Disposizioni in materia di edilizia." Quest'ultima norma in particolare introduce modifiche alla L.r. 6 agosto 2021, n. 23, le cui disposizioni in materia urbanistica non erano state ritenute dal Consiglio dei Ministri sufficientemente garanti della tutela del Paesaggio e dei Beni culturali.

³³ L.r. 10 novembre 2014, n. 65, "Norme per il governo del territorio," aggiornata alla L.r. 29 dicembre 2022.

³⁴ L.p. 4 agosto 2015, n. 15, "Legge provinciale per il governo del territorio," aggiornata alla L.p. 27 gennaio 2022, n. 1.

³⁵ L.p. 10 luglio 2018, n. 9, "Territorio e paesaggio in Alto Adige," aggiornata alla L.p.

10 gennaio 2022, n. 1.

³⁶ L.r. 21 gennaio 2015, n. 1, "Testo unico governo del territorio e materie correlate," aggiornata alla L.r. 10 dicembre 2021, n. 16.

³⁷ L.r. 6 aprile 1998, n. 11, "Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta," aggiornata alla L.r. 21 dicembre 2020, n. 14.

³⁸ L.r. 27 giugno 1985, n. 61, "Norme per l'assetto e l'uso del territorio," e L.r. 23 aprile 2004, n. 11, "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio," aggiornata alla L.r. del 30 giugno 2021, n. 19.

³⁹ Il SUAP è lo sportello unico per le attività produttive introdotto dall'art. 8 del DPR 610/2010 del Ministero dello Sviluppo economico.

⁴⁰ L'art. 112 del D.Lgs. 152/2006 prevede che le regioni disciplinino le attività di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, delle acque reflue provenienti dalle aziende agricole e da piccole aziende agroalimentari.

⁴¹ Ferdinand de Saussure, *Corso di linguistica generale* (Bari: Laterza, 1996).

⁴² Umberto Eco, *La struttura assente* (Milano: Bompiani, 1968).

⁴³ Lewis Carroll, *Dietro lo specchio* (Milano: Garzanti, 1975), 221.

⁴⁴ L. 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa," e L. marzo 1999, n. 50, che all'art. 20, comma 11, recita: "Con il disegno di legge di cui al comma 1 il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina), il Governo propone annualmente al Parlamento le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari."

⁴⁵ L.r. 10 aprile 1995, n. 28, "Norme in materia di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica," vigente fino al 30 giugno 2009.

⁴⁶ A questo proposito il Regolamento per la Disciplina degli usi civici e terreni allodiali del Comune di San Marco Argentano, in provincia di Cosenza, approvato con D.C.C. n. 15 del 09 giugno 2015, spiega come i terreni allodiali siano "beni di proprietà privata provenienti dalla sdemanializzazione (sistemazione) di terre civiche (proprietà collettive) e che la qualifica legittima al possessore la facoltà di affrancare il terreno senza alcun canone e/o onere, escluse le spese di amministrazione e gestione della pratica."

⁴⁷ Cfr. L.r. Emilia Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, art. 51.

⁴⁸ Michel De Certeau, *L'invenzione del quotidiano* (Roma: Edizioni Lavoro, 2001).

⁴⁹ La Costituzione all'art. 9 recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [cfr. artt. 33, 34]. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali." All'art. 41 si specifica che "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali."

⁵⁰ L. 21 dicembre 2001, n. 443, "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive," e D.L. n. 133 del 12 settembre 2014. Cfr. Stella Agostini, *Urbanistica periagricola. Pratiche di rigenerazione territoriale* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2018).

⁵¹ D.L. 24 Febbraio 2023, n. 13, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune (Titolo II, Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e misure abilitanti per la riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione, Capo I, Art. 14, Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC e in materia di procedimenti amministrativi).

⁵² Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

⁵³ L. 29 luglio 2021, n. 108 di conversione del D.L. 77/2021 (Decreto Governance PNRR e Semplificazioni): "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure," L. 6 agosto 2021, n. 113 di conversione del D.L. 80/2021 relativo al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR.

⁵⁴ A livello nazionale e regionale il sistema fornisce informazioni sulle opere che rientrano nella programmazione PNRR-PNC (Piano Nazionale Complementare, che integra i contenuti del PNRR aggiungendo risorse ai fondi previsti nell'ambito dell'RRF, Recovery and Resilience Facility) e per quelle esaminate dal CIPES (Comitato interministeriale per la programmazione economica per lo Sviluppo Sostenibile, che il 1° gennaio 2021 ha sostituito il CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica), individuate ai sensi dell'articolo 4 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti

pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" (convertito nella L. 14 giugno 2019, n. 55), e dell'art. 206 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (L. di conversione 17 luglio 2020, n. 77), o contenute nell'elenco di cui all'Allegato IV all'articolo 44 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (L. 29 luglio 2021, n. 108).

⁵⁵ L'art. 3 della legge tratta delle varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per opere diverse da quelle pubbliche o di pubblica utilità previste dal PNRR o dal PNC, stabilendo che "Nel caso in cui la realizzazione di opere diverse da quelle pubbliche o di pubblica utilità [...], oggetto di finanziamento totale o parziale da parte del PNRR o del PNC, comporti varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, tali varianti sono consentite in deroga alle limitazioni di cui agli articoli 222, 228, 229, 230, 231, 232, 233 e 234 della L.r. 65/2014."

⁵⁶ Si fa riferimento al D.L. 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria," convertito con L. 6 agosto 2008, n. 133, che all'art. 11, commi 1 e 2 introduceva il Piano Casa, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, specificando come il Piano fosse rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare a uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati" (Cfr. Stella Agostini. "Piano Casa. Volumetrie rurali e vuoti agricoli urbani," in *Per un'altra campagna. Riflessioni e proposte sull'agricoltura periurbana*, a cura di S. Bocchi, S. Corsi, M. Ferretto e C. Mazzocchi. (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2010). Nel 2023, a livello regionale solo tre amministrazioni hanno concluso il Piano (Emilia Romagna, Lombardia e P.a. di Trento), nove l'hanno inglobato nelle Lur (Basilicata, L.r. 11/2018; Friuli Venezia Giulia, L.r. 19/2009; Lazio, L.r. 7/2017; Liguria, L.r. 49/2009; Piemonte, L.r. 16/2018; P.a. di Bolzano, Del. n. 964/2014; Umbria, L.r. 1/2015; Valle d'Aosta, L.r. 24/2009; Veneto, L.r. 14/2019); altre nove l'hanno prorogato (Abruzzo, L.r. 3/2020; Campania, L.r. 31/2021; Calabria, L.r. 23/2021; Marche, L.r. 19/2020; Molise, L.r. 1/2020; Puglia, L.r. 38/2021, n. 38; Sicilia, L.r. 36/2020, n. 36; Toscana, L.r. 101/2020; Sardegna, L.r. 1/2021).

⁵⁷ Leonardo Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna* (Bari: Laterza, 1991).

⁵⁸ Giuseppe Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica* (Torino: Einaudi, 1967), 63

⁵⁹ Fiorentino Sullo, *Lo scandalo urbanistico* (Firenze: Vallecchi Editore, 1964).

⁶⁰ Stefano Stanghellini, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole," *Urbanistica* n. 104 (giugno 1995): 7. Paolo Avarello e Pierluigi Properzi, cur. *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Atti del XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995. 2 voll. (L'Aquila: G.T.E., 1997).

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINI, STELLA. "Piano Casa, Volumetrie rurali e vuoti agricoli urbani." In *Per un'altra campagna. Riflessioni e proposte sull'agricoltura periurbana*, a cura di S. Bocchi, S. Corsi, M. Ferretto e C. Mazzocchi, 13-20. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2010.

AGOSTINI, STELLA. *Urbanistica periagricola. Pratiche di rigenerazione territoriale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2018.

AVARELLO, PAOLO, E PIERLUIGI PROPERZI, cur. *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*. Atti del XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995. 2 voll. L'Aquila: G.T.E., 1997.

BENEVOLO, LEONARDO. *Le origini dell'urbanistica moderna*. Bari: Laterza, 1991.

CABIDDU, MARIA AGOSTINA. *Diritto del Governo del Territorio*. Torino: Giappichelli Editore, 2004.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. *Amministrare l'urbanistica*. Torino: Einaudi, 1967.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. *La terza generazione dell'urbanistica*. Milano: FrancoAngeli, 1990.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. *L'urbanistica riformista*. Milano: Rizzoli, 1991.

CARROLL, LEWIS. *Dietro lo specchio*. Milano: Garzanti, 1967.

Circ. Reg. Calabria n. 170882 del 02 maggio 2019, *Disposizioni per azioni di supporto ed accompagnamento dei procedimenti istruttori finalizzati al rilascio dei pareri in materia edilizio-urbanistica e paesaggistico-ambientale*.

Comitato delle regioni dell'Unione europea. *Libro bianco del comitato delle regioni sulla governance multilivello*. Bruxelles: U.E., 2009.

D.C.C. Comune di San Marco Argentano, n.15 del 09 giugno 2015.

DE SAUSSURE, FERDINAND. *Corso di linguistica generale*. Bari: Laterza, 1996.

D.G.R. Lombardia, 9 luglio 1999, n. 6/44161.

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59."

D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale."

DE LUCA, GIUSEPPE. "La figura del 'regionale' e la 'questione' urbanistica in Italia," In *Luci e ombre della pianificazione regionale. Narrazioni e riflessioni di alcune esperienze*, Giudice, Mauro, a cur. Roma: INU edizioni, 2019.

D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, "Attuazione della Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche."

ECO, UMBERTO. *La Struttura assente*. Milano: Bompiani, 1998.

GABELLINI, PATRIZIA. *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*. Roma: Carocci, 2018.

L. 22 luglio 1975, n. 382, *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*.

L. 18 maggio 1989, n. 183, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*.

L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.

L. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

L.p.a. Bolzano, 10 luglio 2018, n. 9, *Territorio e paesaggio in Alto Adige*.

L.p.a. Trento, 4 agosto 2015, n. 15, *Legge provinciale per il governo del territorio*.

L.r. Abruzzo, 12 aprile 1983, *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*.

L.r. Calabria, 16 aprile 2002, n. 19, *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio*.

L.r. Campania, 22 dicembre 2004, n. 16, *Norme sul governo del territorio*.

L.r. Emilia Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

L.r. Friuli Venezia Giulia, 23 febbraio 2007, *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*.

L.r. Friuli Venezia Giulia, n. 26/2014, *Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative*.

L.r. Lazio, n. 38/1999, *Norme sul "Governo" del territorio*.

L.r. Liguria, n. 36, 4 settembre 1997, *Legge urbanistica regionale*.

L.r. Lombardia, 12 aprile 1999, n. 9, *Disciplina dei programmi integrati di intervento*.

L.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*.

L.r. Marche, 5 agosto 1992, n. 34, *Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*.

L.r. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, *Tutela ed uso del suolo*.

L.r. Puglia, 27 luglio 2001, n. 20, *Norme generali di governo e uso del territorio*.

L.r. Puglia, 31 maggio 1980, n. 56, *Tutela ed uso del territorio, disposizioni in materia urbanistica*

L.r. Sardegna, 22 dicembre 1989, n. 45, *Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*.

L.r. Sicilia, 13 agosto 2020, n. 19, *Norme per il governo del territorio*.

L.r. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*.

L.r. Veneto, 27 giugno 1985, n. 61, *Norme per l'assetto e l'uso del territorio*.

L.r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, *Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*.

MARRONE, GIANFRANCO, cur. *Roland Barthes. Scritti. Società, testo, comunicazione*. Torino: Einaudi, 1998.

PICCININI, MARIO. "Le stagioni dell'urbanistica riformista in Emilia-Romagna." *in_bo*, n. 6 (giugno 2013): 25-34.

STANGHELLINI, STEFANO, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole." *Urbanistica*, n. 104 (giugno 1995): 7.

Babel's Limits. Lexical Forms and Urban Planning Content

Stella Agostini

KEYWORDS

urban regional planning; environment; sustainable development; planning law; land governance

ABSTRACT

The forms of language give a glimpse of urban planning policies. Clear language, without demagogic proclamations, generates a suitable platform to translate urban planning strategies into concrete actions. A discretionary language with multiple meanings and modalities to affect territorial governance can produce unexpected results. The Reform of Title V of Italian Constitution has divided up regional languages within a national legislative framework that still has a reconstructive imprint. Land governance is changing within international attention focused on caring environmental values. After decades of constraints, first in order to protect cultural-environmental assets, then to stop their destruction, national regulations ask to facilitate development. In answering this need, region councils invent new lexicons and new meanings, according local planning history. This paper attempts to set up a regional lexicons synoptic framework in order to point out risk of fragmenting spatial planning role into a complex of partial perspectives, as well as a need to reflect on territorial and environmental values interpretation codes.

Stella Agostini

Università di Milano

stella.agostini@unimi.it

Architetto, professore associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, è impegnata nel progetto dei territori rurali dal punto di vista agroambientale, paesistico, culturale e patrimoniale. Fra i suoi ultimi libri: *Ambiente Territorio Città. Quando le risorse diventano emergenze* (Maggioli, 2022).

*Architect and associate professor of Urban and Regional Planning, she is engaged in rural territories designing from agro-environmental perspectives to landscape, cultural and heritage. Among her recent books: *Ambiente Territorio Città. Quando le risorse diventano emergenze* (Maggioli, 2022).*