

Ebbene, su tale modello normativo, quanto mai intricato e confuso, occorre qualche chiarimento. Particolare rilievo presentano le questioni concernenti il demanio marittimo (le uniche, del resto, sulle quali vi è stato contenzioso)⁽⁹⁰⁾.

È da considerare pacifico che dalla norma venga affermato che tutte le opere (trasformazioni territoriali) che si eseguono sul demanio marittimo sono soggette alla *normazione* («prescrizioni»: così anche l'art. 81, comma 2 del 616) urbanistica locale (sia di fonte regolamentare che di piano regolatore) nonché a quella legislativa del settore; e che del *non contrasto* delle opere stesse con la menzionata normativa decide il ministero sentito il comune, in alcuni casi: il comune senz'altro, in altri. È pacifico altresì, basti qui memorizzarlo, che tali procedure di controllo si sovrappongono a quelle concessorie o autorizzatorie o di approvazione di progetti previsti dalla legislazione «demaniale» per dette opere.

Ma qual'è l'oggetto delle menzionate procedure di controllo? Accertamento di conformità, licenza edilizia, in riferimento a quali parametri? Sembra infatti altrettanto pacifico, salvo l'espressa eccezione posta dall'art. 59 del 616 per gli impianti turistici⁽⁹¹⁾, che opere e interventi interno al demanio marittimo non possono essere *pianificati* dall'autorità comunale (giusta quanto si diceva all'inizio circa l'individuazione del soggetto che abbia la *disponibilità* di tali interventi) e quindi le aree ivi comprese non possano essere oggetto di zonizzazione o di particolari destinazioni ai sensi dell'art. 7 legge urbanistica. La pianificazione delle opere e degli interventi non può che essere riservata all'autorità «demaniale». Tuttavia, si è detto, in ogni territorio comunale (che comprende anche evidentemente il demanio marittimo) vi è una normazione concernente gli interventi strutturali sul territorio, sulle cose immobili (almeno determinati interventi: come le costruzioni) contenuta nel piano regolatore o nel regolamento edilizio. Ed è questa dunque che si applica alle opere in oggetto: nel senso che di queste va *accertata* la conformità a tale normazione. Vi è inoltre la normazione urbanistica generale (nazionale o regionale), che certamente si applica a tali opere: basta pensare a ciò che concerne la fissazione delle condizioni per l'esercizio in concreto del *jus aedificandi*, come il fondamentale requisito posto dall'art. 10, comma 5, legge ponte, circa la necessaria preesistenza delle opere di urbanizzazione o l'impegno a realizzarle⁽⁹²⁾. E allora, si vede

⁽⁹⁰⁾ F. GULLO, *op. loc. cit.*

⁽⁹¹⁾ Cfr. il commento di F. FAVARA, *op. cit.*, I, 951.

⁽⁹²⁾ Cfr., per il quadro sintentico della questione, le mie voci *Urbanistica*,

che vi è uno spazio di operatività in tali casi per la licenza edilizia o concessione e per il corrispondente « accertamento di conformità », pur non potendo essere le opere e gli interventi in esame oggetto di pianificazione urbanistica. Ciò fa ritenere non esatte quelle posizioni dottrinali ⁽⁹³⁾ che stabiliscono una totale corrispondenza tra i due momenti: che, sul punto, significherebbe desumere dal mero controllo di conformità richiesto dalla legge il pieno inserimento delle aree « demaniali » nella pianificazione territoriale in tutti i contenuti di cui all'art. 7 legge urb. (risultato questo che appare impossibile alla luce delle considerazioni di ordine generale sopra affacciate, se sono esatte).

Il principio che la pianificazione urbanistica non possa estendersi con pienezza di contenuti alle aree demaniali marittime ⁽⁹⁴⁾, sembra dunque restare fermo anche alla luce delle norme (indubbiamente innovative nei limiti accennati) della legge « ponte » e di quelle successive. Dall'applicazione del principio sono tuttavia fatte salve alcune fattispecie con previsione normativa espressa. Altre evidentemente possono essere aggiunte dalla normazione positiva; ma, è da ritenere, solo con legge statale ⁽⁹⁵⁾. È da segnalare, tra codeste eccezioni, quella relativa agli usi turistici e ricreativi del litorale marittimo, delle « aree demaniali immediatamente prospicienti », nonché delle « aree di demanio lacuale e fluviale » ⁽⁹⁶⁾: la relativa competenza è stata infatti delegata alle regioni.

Ciò è da ritenere comporti la possibilità per il governo regionale e locale, di contemplare detti beni, al fine di disciplinare le trasformazioni strutturali necessarie per gli usi indicati, nei piani urbanistici, con pienezza di contenuto e con gli effetti propri dei piani stessi ai sensi della legislazione urbanistica. Naturalmente, per le parti in questione, i piani vanno sottoposti all'esame dell'autorità statale preposta all'amministrazione del demanio, che si può opporre alle destinazioni di zona e ai vincoli proposti dal comune e dalla regione ⁽⁹⁷⁾. Resta per tali enti la possibilità dei ricorsi giurisdizionali e, segnatamente per la regione, quella di solle-

lc. cit., 1688 ss.; e *Jus aedificandi*, in *Dizionario di diritto civile*, a cura di N. Irti, Milano, 1980.

⁽⁹³⁾ Cfr. P. D'AMELIO - M. PALLOTTINO, *op. cit.*, II, 1233 s.

⁽⁹⁴⁾ È noto che diversamente si era opinato proprio al fine di dare contenuto concreto alla normativa della legge ponte (cfr. F. GULLO, *op. cit.*, part. 126 s.).

⁽⁹⁵⁾ Anche la proprietà pubblica, come quella privata, è da ritenere sottratta alla disciplina legislativa regionale.

⁽⁹⁶⁾ Art. 59, 616. V. il commento di F. FAVARA, cit.

⁽⁹⁷⁾ In base agli stessi principi di cui alla sentenza della Corte cost. n. 175/76 cit.. Cfr. T.A.R. Veneto, 30 luglio 1980, n. 639, cit., *lc. cit.*

vare conflitto davanti alla Corte costituzionale. Sul punto, valgono le stesse considerazioni che si vanno a fare circa i beni a destinazione pubblica.

Prima di passare a tali beni, qualche notazione circa le altre categorie di *beni riservati*.

Il c.d. *demanio idrico*, costituito dalle acque pubbliche e loro pertinenze, sembrerebbe del tutto sottratto alla pianificazione urbanistica. A ciò indurrebbe non solo la dizione stessa della norma di cui all'art. 2 del t.u. sulle opere idrauliche, che stabilisce una vera e propria riserva in capo all'amministrazione idraulica circa ogni opera e intervento sul demanio idrico⁽⁹⁸⁾; ma anche il fatto obbiettivo rappresentato da ciò che la disciplina propria del demanio idrico stesso comporta la realizzabilità su di esso delle sole opere idrauliche che, come opere pubbliche attribuite dalla legge alla competenza di soggetti specificamente indicati, non sarebbero in alcun modo *disponibili* in sede di pianificazione. E così le opere da realizzarsi dai concessionari di derivazioni, opere sempre finalizzate alla cura di interessi settoriali riservata all'amministrazione competente. Circa l'individuazione di quest'ultima, la situazione resta quanto mai intricata dopo l'art. 89 del 616, la sua parziale attuazione, la sua vistosa inattuazione⁽⁹⁹⁾. Gli organi statali restano ancora in posizione dominante. Quello che è certo, circa i rapporti tra opere idrauliche e pianificazione, è che, nella prassi, codeste opere non vengono filtrate attraverso il procedimento di cui all'art. 81 del 661 (si badi bene: senza alcuna consapevolezza del problema che invero non è stato mai sollevato).

⁽⁹⁸⁾ Intorno alla norma, già contenuta nell'art. 124 della legge 20 marzo 1965, n. 2248 all. F., si è formata una importante tradizione giurisprudenziale, sempre tesa a evidenziare il carattere per così dire assolutamente riservato, delle competenze idrauliche: v. già L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*⁴, I, Milano s.d., 361 ss.

Il t.u. sulle opere idrauliche è quello appr. con r.d. 25 luglio 1904, n. 523 (cit. alla prec. nota 16).

⁽⁹⁹⁾ L'attuazione, per ciò che concerne l'individuazione dei bacini idrografici interregionali, è avvenuta con d.P.C.M. 22 dicembre 1977 (in *G.U.* 29 dicembre 1977, n. 354), che è stato ritenuto conforme a Costituzione da Corte cost. 11 luglio 1984, n. 187, dove viene dato ampio rilievo al profilo degli interessi nazionali. Sul punto, v. anche F. SATTA, *Bacini idrografici ed opere idrauliche tra Stato e regioni*, in *Foro Amm.*, 1982, II, 376.

La norma è rimasta inattuata per ciò che concerne il trasferimento alle regioni delle opere idrauliche di terza categoria.

Sui delicati problemi interpretativi dell'art. 89, si rinvia all'ampio commento di F. FAVARA, cit., II, 1495 ss.

Le miniere. Una volta individuato il giacimento mediante la dichiarazione di esistenza e coltivabilità sorge automaticamente la proprietà pubblica senza bisogno di attivare procedure ablatorie (così come a seguito della dichiarazione di pubblicità delle acque: si tratta di beni *riservati* in senso tecnico). E certo la nascita del giacimento in quanto tale non può essere condizionata dalla pianificazione urbanistica. Una volta che il giacimento è sorto (giuridicamente) le opere che sono necessarie per la sua coltivazione e che comportano interventi strutturali sul territorio, sono opere pubbliche e quindi seguono il relativo regime: ciò limitatamente alle opere costituenti pertinenze minerarie ai sensi dell'art. 23 della legge mineraria. Mentre quelle dichiarate di pubblica utilità ai sensi dell'art. 32 della legge stessa seguono la problematica propria di queste ultime sul punto ⁽¹⁰⁰⁾.

4.3. Ma il problema in esame è principalmente dislocato intorno alla tematica dei beni a destinazione pubblica, alle peculiari e delicate questioni positive che essi pongono ⁽¹⁰¹⁾.

È noto che la nozione di beni a destinazione pubblica, sancita dalla normativa generale del codice, comprende le fattispecie più disparate. È prevista infatti una norma-clausola generale secondo la quale tutti i beni appartenenti agli enti pubblici (di qualsiasi tipo) vengono senz'altro immessi nella categoria, solo che siano concretamente destinati ad una funzione pubblica o a un pubblico servizio ⁽¹⁰²⁾. E far parte della categoria significa che i beni vengono ad essere assoggettati alla normativa (derogatoria rispetto al diritto comune) posta in via generale dal codice all'art. 828, comma 2: essi non possono essere sottratti alla loro destinazione se non per l'esaurirsi delle esigenze proprie della destinazione stessa, e non per effetto dell'applicazione di istituti e regole del diritto comune. E sembra potersi pacificamente ritenere che tra questi ultimi siano compresi non solo istituti e regole posti dalla normazione civilistica generale ma anche quelli posti dai diversi settori della normazione amministrativa come quelli che si applicano indifferentemente a tutti i beni o a quelli di una determinata

⁽¹⁰⁰⁾ La « legge mineraria » è contenuta, come è noto, nel r.d. 29 luglio 1927, n. 1443. Sui particolari problemi della formazione (giuridica) dei beni minerari, cfr. F.P. PUGLIESE, *Proprietà e impresa: riflessioni sui procedimenti costitutivi dei beni minerari e del regime amministrativo dell'impresa*, in questa *Rivista*, 1971, 919, 1647.

⁽¹⁰¹⁾ Sui beni a destinazione pubblica, v. da ult. il mio *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 54 ss.; e in una prospettiva diversa V. CAPUTI IAMBRENGHI, *op. cit.*, 9 s., 36 ss.

Sempre da tenere presente, S. CASSARINO, *op. cit.*

⁽¹⁰²⁾ V. per tutti G. ZANOBINI, *op. cit.*, 162; v. anche G. ROEHRSEN, *lc. cit.*, 283. V. ancora le acute pagine di M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 74 s.

categoria (nel nostro caso, gli istituti del diritto urbanistico generale come quelli che si applicano a tutte le cose immobili). La disciplina speciale posta a tutela della destinazione pubblica dei beni appartenenti agli enti pubblici, come quella che ne sancisce la *non sottraibilità* alla destinazione stessa, deroga a tutto il diritto dei beni, per così dire, sia che trovi la sua fonte nella normazione civilistica che in quella pubblicistica⁽¹⁰³⁾.

Possiamo dunque affermare in via di principio che i poteri nei quali si estrinseca la pianificazione urbanistica non estendono la loro incidenza ai beni a destinazione pubblica, nel senso che questi non possono in concreto essere sottratti alla loro destinazione per effetto di quelli⁽¹⁰⁴⁾.

È da ritenere tuttavia che ciò non significhi sottrazione senz'altro dei beni a destinazione pubblica alla pianificazione urbanistica. Questa invero, così come è ancora strutturata principalmente nello strumento base costituito dal piano regolatore, si estrinseca in prescrizioni astratte circa le trasformazioni strutturali nonché le destinazioni funzionali delle singole cose immobili che formano un determinato territorio: tali prescrizioni saranno in concreto attuate una volta che qualcuno, avendone i poteri, deciderà di attuarle, e questo potrebbe (in ipotesi) non accadere mai. Il piano regolatore come tale ha efficacia temporalmente illimitata e non prevede scadenze temporali per la realizzazione delle sue diverse prescrizioni. Nulla vieta dunque, in via di principio, che in piano regolatore sia prevista una destinazione diversa (da quella in essere) per cose immobili sulle quali incidano beni a destinazione pubblica: solo che le relative prescrizioni non avranno effetto (saranno inapplicabili) sin tanto che permarrà la destinazione pubblica. E la decisione circa il permanere o il cessare della destinazione spetta all'autorità competente secondo la normativa relativa al tipo dei beni in questione (l'ente titolare dei beni, salve specifiche disposizioni di legge) e non evidentemente all'autorità preposta all'attuazione del piano (generalmente il comune: in caso si tratti di beni comunali, le due autorità coincidono). L'autorità del piano, dunque, trova nella presenza di beni a destinazione pubblica sul territorio di propria pertinenza un limite obbiettivo all'esplicarsi della sua funzione. È comunque indubbia la illegittimità (per travisamento - errore di fatto) di

⁽¹⁰³⁾ Il punto non è stato oggetto di particolare attenzione della dottrina, ma è da considerare pacifico. V. del resto l'espresso accenno di Cons. St., A.p., 27 maggio 1983, n. 13, *lc. cit.*, 468.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. in giurisprudenza, sia pure di sfuggita, Cons. St., IV, 11 dicembre 1979, n. 1144, in *Rass.*, 1979, I, 1780; T.A.R. Friuli, 24 luglio 1980 n. 247, in *Rass.*, 1980, I, 3581, il cui punto di vista è ben evidenziato da Const. St., IV, ord. 25 gennaio 1983, n. 38, in *Rass.*, 1983, I, 14.

previsioni di piano regolatore che non tengono conto di beni a destinazione pubblica in essere.

Del problema della definizione dei rapporti tra piani regolatori e beni a destinazione pubblica ha avuto modo di occuparsi di recente la giurisprudenza, che sembra abbia trovato sul punto una posizione ferma, essendosi espressa al massimo livello ⁽¹⁰⁵⁾. Ebbene, mentre quanto si è affermato circa la *non influenza* delle previsioni di piano sulla destinazione pubblica in atto viene considerato pacifico, si ritiene altresì necessario, a pena di legittimità, che beni (statali) a destinazione pubblica sussistenti al momento in cui viene adottato l'atto di pianificazione, debbono conservare in esso la loro destinazione, salvo che non sia intercorsa *intesa* con l'amministrazione statale competente, che abbia espressamente consentito a che nel piano sia prevista una destinazione diversa ⁽¹⁰⁶⁾. È da osservare comunque che tale posizione giurisprudenziale così autorevole, che è da condividersi con qualche dubbio ⁽¹⁰⁷⁾, riguarda esclusivamente le opere (beni a destinazione pubblica) dello Stato. Per quelli imputati ad altri enti sembra resti fermo quanto prima si è detto.

Le prescrizioni di piano regolatore in contrasto con la destinazione pubblici in essere di beni appartenenti allo Stato e ad enti pubblici sono dunque senz'altro inoperanti nei confronti di quelli (sin che dura la destinazione) e, per quanto riguarda i beni statali, almeno a voler seguire la giurisprudenza, sono illegittime. È certo che trasformazioni immobiliari

⁽¹⁰⁵⁾ Cons. St., A.p., 27 maggio 1983, n. 13, cit., *lc. cit.* (la questione era stata rimessa all'A.p. dall'ordinanza cit. alla prec. nota).

⁽¹⁰⁶⁾ «... apparirebbe incoerente... che lo Stato, abilitato ad intese con le Regioni in ordine ad opere di proprio interesse anche se difformi dalle previsioni urbanistiche (il riferimento è all'art. 81 del 616) dovesse trovarsi *uti civis*, in posizione di mera soggezione, senz'altro strumento procedimentale di tutela diverso dalle osservazioni, di fronte allo *jus variandi* di natura urbanistica del comune e delle regioni relativo ai beni del proprio patrimonio indisponibile » (*lc. cit.*, 472). Subito dopo viene teorizzata la necessità dell'*intesa*.

⁽¹⁰⁷⁾ Invero, la posizione prima espressa nel testo sembrerebbe più equilibrata, anche in riferimento alle opere statali. La differenza di trattamento tra queste ultime e le altre comprese nel *genus* non sembra molto convincente, se non alla luce del *mito* circa la necessità della non interferenza delle scelte urbanistiche del governo regionale e locale con la *persona* dello Stato in quanto tale (tale *mito* è comunque presente, come è noto, nella legislazione del 1977: 616 e legge 10).

La fattispecie portata dall'A.p. riguardava beni statali (fabbricati destinati ad alloggi per militari: la relativa area veniva destinata in p.r.g. a strada statale) ma le argomentazioni della decisione potrebbero estendersi a tutti i beni a destinazione pubblica anche non statali («Il vero problema ... è quello di precisare i confini concettuali della materia urbanistica »: *lc. cit.*, 471).

in contrasto con la destinazione pubblica di beni appartenenti ad enti pubblici non possono essere concesse o autorizzate; né detti beni possono essere inseriti in piani attuativi del piano regolatore (né in piani particolareggiati o assimilati, né in programmi pluriennali di attuazione). Questi piani, infatti, al contrario dei piani generali, contengono prescrizioni che necessariamente vanno attuate in un periodo di tempo determinato, e quindi possono risultare in contrasto con la disciplina della destinazione pubblica ⁽¹⁰⁸⁾.

La questione sotto il profilo inverso (la formazione in concreto del bene a destinazione pubblica in contrasto con le prescrizioni (e le destinazioni di zona) della pianificazione in essere) si identifica invero con quella dei rapporti tra pianificazione urbanistica (preesistente) ed opere pubbliche. E perciò, in via di principio, è da ricondursi sotto la regola comune circa la soggezione di tutti gli interventi strutturali sul territorio alla pianificazione urbanistica, salvi i diversi modelli speciali di deroga alla regola stessa dei quali s'è detto. È infatti da tenere presente che i beni degli enti pubblici privi di destinazione pubblica (a meno che non siano beni riservati) sono senz'altro soggetti al diritto comune, ed ovviamente alla pianificazione urbanistica. Il mutamento di destinazione nel senso del formarsi su di essi della destinazione pubblica (sempre che si tratti di mutamento di destinazione che comporta interventi strutturali) si concretizza in un'opera pubblica, in quanto tale non diversamente connotata (dal punto di vista che ci riguarda) dalle opere che vengono progettate sui beni privati e che quindi necessitano dello strumento ablatorio per la loro realizzazione ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Per tutti, M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *op. cit.*, 690 ss.

⁽¹⁰⁹⁾ Nello stesso tipo di tematica si situano le attività intese al rinvenimento di beni pubblici, quali l'attività di ricerca mineraria (art. 4 ss., l. min.1927) o l'attività di ricerca archeologica (art. 43 ss., legge n. 1089/39), attività che lo Stato può eseguire direttamente ovvero dare in concessione, ma che in ogni caso concretizzano *lavori pubblici* e quindi sono assoggettate al regime delle opere pubbliche, per quanto qui ci riguarda. In riferimento a tali attività, l'autorità ministeriale valuta caso per caso l'*interesse statale* ai fini dell'applicazione dell'art. 81. Altrimenti è sufficiente l'approvazione comunale del progetto delle opere finalizzate alle predette attività, ai fini dell'eventuale necessità di deroga alle prescrizioni di piano regolatore.

Particolare interesse presenta l'attività di ricerca delle acque sotterranee (art. 92 ss., t.u. acque pubbliche appr. con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775) che è libera solo in certi limiti e al di fuori dei comprensori di tutela (art. 94). Nell'ambito di questi, salvo gli usi domestici, l'attività è sottoposta ad autorizzazione amministrativa di competenza del genio civile (adesso regionale), che approva altresì le

4.4. Di non poco rilievo, sul tema in oggetto, è la questione dei limiti della pianificazione urbanistica in riferimento ai beni agrari e forestali in proprietà collettiva di diritto pubblico (beni civici) o soggetti agli usi civici: anche per la vastità dei patrimoni fondiari compresi nella categoria ⁽¹¹⁰⁾.

È noto che detti beni non sono beni a destinazione pubblica in senso proprio: la loro «pubblicità» prescinde infatti dalla destinazione in concreto e deriva senz'altro dall'essere i beni oggetto di diritti collettivi di natura dominicale riconosciuti e garantiti come tali dalla legge ⁽¹¹¹⁾. Tuttavia è espressamente stabilito dalla legge stessa, anche sulla base di una risalente tradizione giurisprudenziale, che la destinazione agraria e forestale dei beni civici non può essere modificata, se non mediante una speciale procedura (da parte di qualcuno si dubita della legittimità dell'utilizzazione di questa stessa procedura per i beni civici anteriormente all'«assegnazione a categoria» ⁽¹¹²⁾: essi sarebbero beni assolutamente immodificabili ⁽¹¹³⁾. La destinazione agraria e forestale dei beni civici è dunque tutelata dalla legge in misura assai più intensa che per i beni a destinazione pubblica in senso proprio. Di questi ultimi la destinazione è tutelata sin che è in atto e liberamente può essere rimossa (per decisione dell'ente competente): laddove la destinazione dei beni civici è tutelata comunque (anche se non utilizzata affatto) e può essere rimossa solo per

opere necessarie all'espletamento dell'attività stessa. Ma pare indiscutibile che esse siano altresì oggetto di concessione o autorizzazione comunale.

Lo Stato (e adesso la regione, in virtù della delega di cui all'art. 90, comma 1, lett. d), del 616) può riservarsi la ricerca di acque sotterranee in particolari zone (art 102 t.u. cit.); e in tal caso, ci troviamo di fronte allo stesso tipo delle fattispecie sopra menzionate: solo attraverso l'utilizzo di uno dei modelli (derogatori al diritto urbanistico comune) che si sono evidenziati, può essere superata la soggezione di tali opere, in quanto alla loro incidenza territoriale, ai poteri dell'autorità di piano.

La prassi (come del resto si è osservato in materia di opere idrauliche) sembra tuttavia ignorare questi profili; e queste opere (assai diffuse) tenute al di fuori di ogni valutazione dal punto di vista territoriale.

⁽¹¹⁰⁾ Dati in M.A. LORIZIO, *Demani civici e comunità montane*, Bologna, 1979. La configurazione sistematica della materia che si segue nel testo è quella imposta in *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 263 ss.

⁽¹¹¹⁾ *Op. ult. lc. cit.*

⁽¹¹²⁾ L'assegnazione a categoria è il procedimento con il quale viene individuata la destinazione dei beni civici all'utilizzazione boschiva e pascoliva ovvero a quella agraria, con conseguenze giuridiche differenziate (art. 11 ss., 16 giugno 1927, n. 1766).

⁽¹¹³⁾ *Op. ult. cit.*, 283 ss.

effetto di una procedura formale e solo in riferimento a specifiche e « nominate » ragioni di interesse pubblico ⁽¹¹⁴⁾.

A fronte di tale configurazione normativa dei beni in esame, si può affermare con sicurezza che la loro destinazione non possa in alcun modo essere « alterata » per effetto dei piani urbanistici. Ciò significa che previsioni di piano regolatore che contemplino o presuppongano una destinazione (urbanistica) di terreni civici diversa da quella agraria o forestale sono illegittime senz'altro: non semplicemente inefficaci sino al permanere della destinazione, perché la destinazione dei beni civici è immodificabile per legge, salva la speciale procedura; non flessibile, liberamente modificabile dall'ente titolare come per i beni a destinazione pubblica. Quindi una prescrizione in contrasto configura una violazione di legge. Probabilmente si tratta in tal caso di nullità delle prescrizioni stesse, non di mera illegittimità, direttamente tutelabile davanti al giudice ordinario o al giudice commissariale con i termini ordinari.

Ciò tuttavia non significa affatto che i beni civici siano sottratti alla pianificazione urbanistica. Nei piani essi vanno contemplati e possono anche essere disciplinati nelle loro utilizzazioni agrarie e forestali, con la previsione delle modificazioni strutturali relative: strade campestri, ricoveri e stalle, fienili, abitazioni rurali, etc.

La problematica in esame è complicata dal fatto che i beni civici, come è noto, sono di incerta e difficile individuazione nel concreto delle fattispecie; e che, data la loro assoluta « imprescrittibilità », il contenzioso relativo si trascina senza limiti di tempo. Né esiste ancora una mappa dei beni civici localizzati nei diversi territori comunali (nemmeno di quelli la cui natura risulta senz'altra accertata con sentenza passata in giudicato o comunque non è contestata). E perciò non risulta facile tenere conto della effettiva consistenza di tali beni in sede di redazione del piano regolatore. Questa obbiettiva carenza del sistema positivo in materia — cui l'esperienza regionale più recente sta cercando di ovviare ⁽¹¹⁵⁾ ma che non è del tutto evitabile, data la particolare caratteristica dei beni in questione che non si identificano come fattispecie in conseguenza di fatti riconoscibili quali la destinazione in essere ovvero le qualità naturali delle categorie di beni riservati ⁽¹¹⁶⁾ — rende sempre incerta l'efficacia della piani-

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. art. 12 l. n. 1766/27; artt. 39, 41, reg. appr. con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

⁽¹¹⁵⁾ Con la formazione degli inventari dei beni civici, in corso presso alcune regioni.

⁽¹¹⁶⁾ Sulle profonde diversità tra i diversi modelli di individuazione delle fattispecie di beni pubblici, v. *Op. ult. cit.*, 47 ss.

ficazione urbanistica soprattutto nelle zone interne del paese. Infatti, l'accertamento sopravvenuto della natura civica di beni compresi in piani urbanistici rende illegittime *ab origine* le previsioni di piano per la parte relativa a detti beni se in contrasto con la loro destinazione *ex lege* agraria o forestale. Del resto un fenomeno simile avviene laddove si estende per cause naturali la consistenza territoriale dei singoli beni riservati (basti pensare alla ricca casistica in tema di formazione ed estensione di beni del demanio marittimo per effetto del noto fenomeno dell'avanzamento o arretramento della linea costiera)⁽¹¹⁷⁾. Determinati terreni, poniamo di proprietà privata e utilizzati come terreni agrari hanno ricevuto in piano regolatore una determinata destinazione, poniamo un certo tipo di edificazione privata; successivamente per cause naturali divengono arenili e perciò entrano a far parte del demanio marittimo: a questo punto la destinazione di piano decade (anche senza bisogno di provvedimento espresso dato il carattere meramente dichiarativo degli accertamenti in materia di beni riservati). Non può tuttavia essere considerata illegittima *ab origine*, dato il formarsi successivo del bene: al contrario che in materia di beni civici, dove il successivo accertamento viene a *dichiarare* qualità *giuridiche* dei beni esistenti sin dall'origine.

5. 5.1. Alcune categorie di cose immobili sono individuate dalla legge prescindendo dal profilo dell'appartenenza (si tratta indifferentemente di beni pubblici o privati quanto all'appartenenza stessa) sono sottoposte a regime amministrativo (nel senso che alcune o tutte le trasformazioni strutturali che le concernono nonché alcune utilizzazioni, per poter essere realizzate *jure* dal proprietario o altro avente titolo, debbono essere preventivamente assentite da un atto dell'autorità)⁽¹¹⁸⁾; ed è regime amministrativo differenziato rispetto a quello (comune a tutte le cose immobili) posto dalla disciplina urbanistica: che a questo in qualche caso si sovrappone o in altri casi si impone, come si va a mostrare sulla base dei dati positivi.

In tal senso e con questi limiti, può essere usata la nozione di beni « di interesse pubblico », autorevolmente introdotta parecchi anni orsono, come è noto, proprio in riferimento alle categorie di cose immobili di cui qui si tratta, ma nell'ambito di un sistema positivo che non conosceva un regime amministrativo generalizzato a tutti gli immobili quale quello in-

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. in giurisprudenza, di recente, Cass., I, 6 maggio 1980, n. 2955, in *Foro It.*, 1980, I, 2816; Cass., I, 5 novembre 1981, n. 5817, in *Mass. Foro it.*, 1981; Cass., II, 23 aprile 1981, n. 2417, *ibidem*.

⁽¹¹⁸⁾ *Jus aedificandi*, in *Dizionario di diritto civile*, cit.

trodotto a partire dalla legge ponte⁽¹¹⁹⁾. Pur in presenza di tale regime la nozione può essere utilmente conservata (contrariamente a quanto altra volta si pensava)⁽¹²⁰⁾ perché in vero le categorie di cose immobili ad essa riconducibili sono soggette ad un regime amministrativo, da una parte più intenso rispetto a quello generale (urbanistico), dall'altro differenziato da questo quanto ad interessi pubblici coinvolti (ché la tutela delle cose immobili in oggetto evidenzia interessi pubblici propri a ciascuna categoria di cose stesse e differentemente connotati rispetto a quello generale inteso all'armonizzazione reciproca degli usi e delle trasformazioni del territorio cui risponde la funzione della pianificazione urbanistica)⁽¹²¹⁾.

Le categorie di cose immobili che vengono in considerazione sono i c.d. beni culturali e ambientali, nelle loro diverse specie⁽¹²²⁾; le cose immobili soggette al c.d. vincolo idrogeologico⁽¹²³⁾; le cose immobili costituenti cave o torbiere⁽¹²⁴⁾.

Anche qui ci troviamo di fronte a limiti obbiettivi posti dalla normazione positiva al contenuto della pianificazione urbanistica: in riferimento a tali categorie di cose immobili. Limiti di varia intensità e misura: anche in conseguenza della diversa imputazione soggettiva delle funzioni pubbliche concernenti amministrazione e tutela delle menzionate categorie di cose. Ché anche qui la tematica in esame è diversa a seconda che il regime amministrativo proprio di tali categorie di cose sia funzionalizzato

⁽¹¹⁹⁾ A.M. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. Ec.*, 1956; ID., *Beni pubblici*, in *Enc. dir.* V, Milano, 1969; ID., *Manuale di diritto amministrativo*¹⁴, Napoli, 1984, 373 ss. V. anche G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971.

⁽¹²⁰⁾ *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 13 ss. Cfr. il riferimento preciso di A.M. SANDULLI, *Manuale*, cit., 738 e le critiche alla nozione di A. PREDIERI, *Paesaggio*, loc. cit., 517.

⁽¹²¹⁾ P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 32.

⁽¹²²⁾ V. per tutti, A. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 1978.

⁽¹²³⁾ V. per tutti, A.M. SANDULLI, *Boschi e foreste*, b) *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959; A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano, 1973; di recente F.C. RAMPULLA - A. ROBECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981; M. TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1981.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. G. BERTI, *Le cave tra diritto di proprietà e governo del territorio*, in *Le Regioni*, 1975, 483; F. LEVI, *Cave e urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1979, II, 168. Da ult. il quadro della tematica in D.M. TRAINA, *op. cit.* I problemi derivanti dal trasferimento delle funzioni in materia alle regioni, nel commento di L. MIGLIORINI, in *Commento al decreto 616*, cit., II, 978 ss., e nel mio, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, cit., 373 ss.

alla cura di interessi che la legge considera nazionali e che dunque resta affidata ad organi statali, ovvero alla cura di interessi regionali o locali le cui rispondenti funzioni vengono a coincidere nel soggetto (complesso governo regionale e locale) cui sono, anche, imputate le funzioni di politica del territorio.

5.2. La materia dei beni culturali e ambientali appare estremamente frazionata, per quanto riguarda la prospettiva di questo studio, sia tra livelli di governo, sia tra differenti competenze funzionali.

È anzitutto da considerare pacifico che la materia stessa è compresa nell'*urbanistica*, come del resto espressamente disposto dalla normativa e riconosciuto dalla giurisprudenza⁽¹²⁵⁾. Ma ciò va inteso nel senso che la pianificazione urbanistica (a tutti i livelli) può individuare aree e zone, nonché singole cose immobili, e riservarle a particolare protezione ambientale (vietando trasformazioni qualsivogliano, o consentendo solo trasformazioni di un certo tipo, prevedendo infrastrutture e servizi per la fruizione collettiva, etc.). Si tratta di un profilo direi scontato, nella tematica in esame, sul quale non vale soffermarsi. Si può dire che tutto il territorio, in relazione ai fondamentali interessi di vita delle popolazioni insediate su di esso, può essere considerato oggetto di particolare protezione ambientale, e che tale protezione può essere imposta nell'ambito della pianificazione urbanistica generale⁽¹²⁶⁾.

Tuttavia, non è questo, come facilmente si intende, il profilo della questione che qui interessa. Con esso siamo ancora nell'ambito del diritto urbanistico comune. Ma il profilo che qui interessa è dato da ciò, che vi sono cose immobili o complessi di cose immobili che vengono individuate dalla legge come *beni culturali e ambientali*, alle quali dalla legge stessa è riservato un particolare regime, differenziato da quello urbanistico comune.

In termini generali, il regime differenziato, nelle sue varie articolazioni, appare come quello che è posto al di fuori delle prescrizioni e dei vincoli cui provvede la pianificazione urbanistica e di esso la pianificazione urbanistica deve tenere conto⁽¹²⁷⁾. Sul punto, la disciplina è divisa

⁽¹²⁵⁾ Art. 80, 616; ma vedi già art. 7 legge urb. come modificato dalla legge n. 1187/68, comma 2, n. 5; nonché le leggi regionali. Cfr. Cons. St., A.p., 9 marzo 1982, n. 3, cit., *lc. cit.*

⁽¹²⁶⁾ È vero che di fatto, almeno sinora, la più efficace protezione ambientale è venuta dai piani urbanistici locali (gli unici che hanno avuto una certa diffusione, del resto): cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, 254 s.

⁽¹²⁷⁾ È il regime il cui nucleo più significativo è ancora quello posto dalle leggi

in due settori: vi sono beni culturali e ambientali il cui regime è fissato direttamente dalla legge dello Stato e le relative funzioni di tutela sono imputate a organi dello Stato o a suoi enti strumentali; altri beni sono individuati dalla regione e gestiti secondo disposizioni di legge, statale o regionale, da organi della regione o dagli enti locali o da enti strumentali della regione senza essere senz'altro inglobati nella pianificazione urbanistica⁽¹²⁸⁾.

La materia dei beni culturali e ambientali, come quella che coinvolge interessi pubblici di dimensione (quanto meno) nazionale, del resto non affatto menzionata dall'art. 117 Cost., è rimasta sostanzialmente materia di attribuzione statale: anche se importanti funzioni in ordine alla tutela dei beni ambientali sono state delegate alle regioni dall'art. 82 del 616.

Le due categorie di beni (d'interesse pubblico) che si tende ad unificare nella categoria dei «beni culturali» sottoposta ad unica disciplina di utilizzazione e tutela — e sono allo studio progetti di riforma in tal senso che applicano i risultati di anni di ricerche e dei lavori di numerose commissioni di indagine⁽¹²⁹⁾ — sono attualmente differenziate e la loro disciplina fondamentale è ancora contenuta nelle due note leggi del 1939, relative, l'una alle «cose d'interesse artistico e storico» l'altra alle «bellezze naturali». Essa è impostata in un procedimento di individuazione delle cose come beni giuridici ai fini dell'applicazione alle stesse del re-

1 giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1938, n. 1497, sulle quali v. per tutti T. ALIBRANDI - P. FERRI, *op. cit.*

⁽¹²⁸⁾ Sulla disciplina regionale in materia di beni culturali, v. G. ROLLA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato centrale ed autonomie regionali*, in Atti del Convegno su *La protezione internazionale dei beni culturali*, Firenze, 1984 (estr.).

⁽¹²⁹⁾ Cfr. d.d.l. pres. Camera 30 luglio 1984, n. 1974 (Gullotti) contenente «Nuove norme per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali». La definizione unificata dei beni in esame ivi contenuta è la seguente: «Sono beni culturali le cose di interesse archeologico, architettonico, storico artistico, archivistico, librario, audiovisivo, ambientale demoantropologico che rappresentino — sia individualmente sia in aggregazione — manifestazioni significative della creatività, della conoscenza, del costume, del lavoro dell'uomo, dell'ambiente storico, geologico e paleontologico» (art. 2).

La più importante indagine sulla materia è quella della c.d. Commissione Franceschini, dal nome del suo presidente: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, voll. 3, Roma, 1967.

Fondamentali gli studi di M.S. GIANNINI, del resto notissimi (v. *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in questa *Rivista*, 1973, 15; *I beni culturali*, *ivi*, 1976, 3). Da ult., v. *I beni culturali tra principi generali e società*, in *Beni culturali e interessi religiosi*, Napoli, 1983.

gime di protezione e tutela posto da tali leggi; e nella previsione di tale regime, articolato in una serie di poteri (autorizzatori, sanzionatori, ablatori) imputati ad autorità centrali o periferiche dello Stato⁽¹³⁰⁾.

La disciplina attuativa dell'ordinamento regionale ha considerato ancora la materia come distinta nelle due categorie di cose di cui alle leggi del 1939; e ha mantenuto senz'altro la competenza statale in ordine alle cose d'interesse artistico e storico⁽¹³¹⁾; mentre ha delegato alle regioni la gran parte delle funzioni amministrative concernenti le bellezze naturali⁽¹³²⁾. Però la realtà è risultata assai più articolata e composita rispetto allo schematico disegno del legislatore del trasferimento: ché il carattere statale della competenza in materia di cose artistiche e storiche (beni culturali) non esclude una politica regionale circa le stesse come del resto indicato dalla stessa norma di trasferimento e di fatto attuato da una copiosa legislazione regionale⁽¹³³⁾. Mentre la regionalizzazione delle funzioni (sia pure delegate) in materia di bellezze naturali (beni ambientali) non ha evitato il mantenimento, da parte della stessa normativa di trasferimento, di rilevanti poteri in capo allo Stato, né che, di fatto, lo Stato esercitasse tali poteri con un'ampiezza di oggetto e un'intensità di contenuti sostanziali, quali non si erano avuti in precedenza⁽¹³⁴⁾.

Orbene, per quanto riguarda il nostro tema, la menzionata disciplina di tutela dei beni culturali e ambientali assume un importante rilievo. Essa, come è noto, stabilisce che tutte le trasformazioni strutturali delle come immobili individuate come beni culturali e ambientali, debbono essere preventivamente autorizzate dalla competente soprintendenza. Queste norme, com'era costume della legislazione di allora, fanno riferimento al momento autorizzatorio del singolo intervento, invece che a quello pianificatorio: ciò non di meno esse estendono la loro efficacia a quest'ultimo, come quello che concretizza la misura e il tipo, il carattere, del *jus aedificandi* spettante a ciascuna situazione di appartenenza, come quello

⁽¹³⁰⁾ Tale regime è ampiamente esposto in T. ALIBRANDI e P. FERRI, *op. cit.*

⁽¹³¹⁾ Art. 47 ss., 616. Vedine il commento di C. CAMILLI, in *Commento al decreto 616, cit.*, I, p. 809 ss.; e G. ROLLA, *op. cit.*

⁽¹³²⁾ Art. 822, 616. Vedine il commento di P. D'AMELIO e M. PALLOTTINO, *cit.*, II, 1242 ss.

⁽¹³³⁾ G. ROLLA, *op. cit.*

⁽¹³⁴⁾ Ci si riferisce al recente decreto detto « Galasso » (d.m. 21 settembre 1984, in *G.U.* 26 settembre 1984, n. 265) e precedentemente ad altri decreti di vincolo più limitati ma importanti, quali ad esempio il d.m. 25 gennaio 1984, in *G.U.* 9 febbraio 1984, n. 40, che dichiara l'intero comprensorio del Gran Sasso zona di notevole interesse pubblico. V. ora D.L. 27 giugno 1985, n. 312.

dunque nel quale le trasformazioni e gli usi del territorio vengono ormai fissati, con efficacia vincolante ⁽¹³⁵⁾.

Per conseguenza, gli atti di pianificazione territoriale (di qualunque livello) nei quali siano comprese cose immobili individuate ai sensi della legislazione speciale come beni culturali e ambientali, debbono tenere conto della presenza di questi e del loro particolare regime giuridico.

Vi sono due possibilità sostanziali e procedurali per operare a tal fine: due possibilità da seguire in sede di redazione dei piani urbanistici, al di fuori delle quali il provvedimento regionale di approvazione dei piani stessi risulta viziato (per quanto attiene al profilo della questione in oggetto).

L'una consiste in ciò, che gli atti di pianificazione vengono redatti e successivamente adottati e approvati, riportando nel testo la mera individuazione dei singoli beni culturali e ambientali esistenti sul territorio (già individuati nelle forme di legge): senza prevedere per i beni stessi alcuna trasformazione o alterazione, e perciò rinviando allo speciale regime per la disciplina degli interventi successivamente programmati o proposti. In tal caso, è da ritenere che il piano possa essere adottato e approvato nelle forme comuni senza necessità di interventi «esterni». L'altra possibilità consiste in ciò, che, intendendosi prevedere da parte dell'autorità di piano, trasformazioni e interventi, alterazioni di qualsiasi tipo, circa beni culturali e ambientali dislocati sul territorio oggetto del piano stesso, questo viene sottoposto all'esame dell'autorità, quale che sia nei diversi ordinamenti regionali, preposta alla tutela dei beni stessi (della categoria di beni della quale si tratta), e questa, con motivazione nel merito in riferimento agli specifici interessi pubblici cui è tenuta ad ottemperare, concede il previo nulla-osta al piano.

Orbene, si è avvertito che, per alcune categorie di beni culturali e ambientali, la competenza è rimasta allo Stato che la esercita attraverso il ministero dei beni culturali e ambientali e i suoi organi periferici ⁽¹³⁶⁾. Si tratta delle cose d'interesse artistico e storico, nella loro interezza. In riferimento a tali cose, dunque, i piani urbanistici debbono ottenere il previo nulla-osta delle soprintendenze competenti.

Sembra da ritenere altresì, pur con qualche dubbio, che sia rimasta ferma la competenza statale (ministero - soprintendenze beni ambientali e architettonici) in ordine alla tutela di quelle cose immobili che vengono individuate dallo Stato come bellezze naturali, successivamente al 616,

⁽¹³⁵⁾ Cfr. il mio *Jus aedificandi*, cit.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805; d.P.R. 616/77, tabella A. n. 1.

in virtù di un preminente interesse nazionale⁽¹³⁷⁾. Tali atti di individuazione, dei cui delicati profili di legittimità è da vedere caso per caso, comprendono anche cose già individuate come beni ambientali precedentemente al trasferimento e perciò delegate alla competenza regionale. Esse, in riferimento appunto da un preminente interesse nazionale che viene ad evidenziarsi nell'esperienza concreta, tornano in tal modo sotto la tutela dell'autorità statale⁽¹³⁸⁾. La vastità e l'importanza dei recenti interventi statali in tal senso (della cui legittimità invero si discute) rende questa categoria di cose immobili particolarmente significativa per il tema in oggetto. Una buona parte del territorio nazionale è stata compresa nella categoria stessa dal recente noto « decreto Galasso ». E perciò la pianificazione urbanistica vigente nei territori stessi deve esser rivista, d'intesa con la soprintendenza ai beni ambientali per renderla compatibile con le nuove destinazioni dei beni. Nel frattempo, per ogni intervento strutturale sulle cose immobili ivi comprese occorre il nullaosta della soprintendenza stessa; e può essere impedito anche se espressamente contemplato nel piano urbanistico.

Gli altri beni ambientali, invece — e questi stessi individuati dallo Stato, ove si ritenga diversamente da quanto s'è accennato sulla competenza in ordine alle potestà di tutela — sono tutelati dall'autorità regionale nell'ambito della delega di cui all'art. 82 del 616. In riferimento ad essi, dunque, l'approvazione dei piani urbanistici non deve essere « filtrata » da un'autorità esterna alla regione quale la soprintendenza. Il procedimento resta nell'ambito regionale. Occorre tuttavia che gli interessi ambientali specifici coinvolti dal piano siano acquisiti alla procedura di approvazione attraverso gli uffici e gli organi consultivi regionali competenti. Nella fase deliberativa vanno evidenziati tali interessi come quelli che solo possono giustificare scelte di piano che coinvolgano beni ambientali consentendone trasformazioni o alterazioni di vario tipo⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁷⁾ Sulla base dei decreti di cui alla prec. nota. La questione della competenza statale circa l'amministrazione di questi beni è invero dubbia.

⁽¹³⁸⁾ Non sembra si possa, nella specie, invocare l'art. 10 del 616 circa l'intesa « per ogni provvedimento amministrativo di classificazione di beni o di opere riservato allo Stato da cui possa conseguire uno spostamento di competenze tra Stato e regioni ». Sull'importante norma vedi il commento di G. SANVITI, in *Commento al decreto 616*, cit., I, 257 ss.

La norma è infatti da riferire alle sole competenze *proprie* delle regioni, non anche a quelle delegate.

⁽¹³⁹⁾ Insomma, occorre una motivazione specifica sul punto, e corredata dall'esame tecnico compiuto in sede istruttoria dagli uffici e dagli organi collegiali competenti.

5.3. Tra i beni culturali e ambientali debbono essere compresi gli immobili inseriti nei comprensori dei parchi (e delle riserve naturali)⁽¹⁴⁰⁾. Di tali beni come è noto non esiste ancora nel nostro paese una disciplina unitaria, neppure di principio, e la materia è frammentata in una serie di leggi, statali e regionali, relative ai diversi parchi⁽¹⁴¹⁾ singolarmente intesi, salva qualche legge organica regionale⁽¹⁴²⁾; mentre, per le c.d. riserve naturali statali si tratta addirittura di singoli provvedimenti amministrativi di incerta o inesistente base di legge⁽¹⁴³⁾; che in qualche modo vengono ad essere « coperti » dalla norma del 616⁽¹⁴⁴⁾; le c.d. riserve naturali regionali sono accomunate alla disciplina dei parchi.

La materia come si vede, è completamente « binaria », divisa tra Stato e regioni nel senso che sia quello che queste sono presenti nella materia stessa, con propri parchi e riserve. Ciò almeno sino alla legge contenente « la disciplina generale relativa e la ripartizione dei compiti fra

⁽¹⁴⁰⁾ Art. 83, 616. Vedine il commento di A. ABRAMI, in *Commento al decreto 616*, cit., II, 1286 ss.. P. FERRI, *Parchi*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981.

⁽¹⁴¹⁾ Le fonti normative relative ai parchi nazionali esistenti sono riportate nel *Codice dell'ambiente*, Milano, 1977, I, 1435 ss.. Le norme relative al regime autorizzatorio speciale delle trasformazioni immobiliari di cose comprese nell'ambito dei parchi: per il Parco Nazionale d'Abruzzo, art. 4, r.d. 27 settembre 1923, n. 2124, art. 3, r.d. 7 marzo 1935, n. 1331; per il Parco Nazionale della Calabria, art. 3, legge 2 aprile 1968, n. 503; per il Parco Nazionale del Circeo, art. 3, r.d. 7 marzo 1935, n. 1324; per il Parco Nazionale del Gran Paradiso, art. 10, r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584; per il Parco del Monte di Portofino, art. 4, legge 20 giugno 1935, n. 1251; il Parco nazionale dello Stelvio, art. 4, d.P.R. 30 giugno 1951, n. 1178.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. l. Lombardia, 17 dicembre 1973, n. 58, 9 gennaio 1974, n. 2; l. Piemonte, 4 giugno 1975, n. 43; l. Puglia, 7 giugno 1975, n. 50; l. Toscana, 5 giugno 1975, n. 64; l. Liguria, 12 settembre 1977, n. 40.

⁽¹⁴³⁾ P. FERRI, *op. cit.*, 637. Un ampio elenco delle riserve naturali istituite dallo Stato, in *Codice dell'ambiente*, cit., I, 1506 ss. I testi dei provvedimenti ministeriali istitutivi delle riserve citano sempre l'art. 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, che riguarda invero tutt'altro oggetto (acquisto ed espropriazione di terreni da parte dell'A.S.F.D.). Alcuni provvedimenti si richiamano alla convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 che da noi è in vigore a partire dal 14 aprile 1977 (v. il comunicato del Ministero Affari Esteri, in *G.U.* 14 maggio 1977, n. 130). Il testo della convenzione è in *G.U.* 3 luglio 1976, n. 173.

⁽¹⁴⁴⁾ Su tutta la vicenda v. il commento di A. ABRAMI, cit.; e precedentemente, in termini fortemente critici, D. SERRANI, *Sviluppi e tendenze del dibattito sui parchi naturali*, in questa *Rivista*, 1973, 1875, part. 1892 ss.

Di recente la Corte cost., con sentenza 25 luglio 1984, n. 223, ha affermato la conformità a Costituzione dei provvedimenti statali istitutivi delle riserve naturali, con ampie argomentazioni su tutta la materia. Prec., v. Corte cost., 23 luglio 1980, n. 123, in *Giur. cost.*, 1980, 1085.

Stato, regioni e comunità montane, ferma restando l'unitarietà dei parchi e riserve», da definirsi, secondo l'ottimistico legislatore, «entro il 31 dicembre 1979». Ma l'impostazione «binaria» è nella normativa del 616 e viene conservata, con accentuazione della presenza statale nel settore, nel disegno di legge presentato dal governo⁽¹⁴⁵⁾, ormai peraltro decaduto.

Dunque: le cose immobili interne ai comprensori dei parchi nazionali restano assoggettati alla disciplina delle singole leggi istitutive dei parchi e perciò, per quanto attiene alle loro trasformazioni strutturali e a certe trasformazioni funzionali, alle potestà amministrative imputate agli organi preposti all'amministrazione e alla gestione dei parchi stessi. I parchi, quando non sono senz'altro affidati all'A.S.F.D., sono amministrati da un ente strumentale dello Stato, che esercita tali potestà. Le cose immobili comprese nel parco sono considerate beni di interesse statale. Nella disciplina delle leggi istitutive dei parchi nazionali non tutte le cose immobili in essi comprese erano considerate beni ambientali dal punto di vista della legislazione di tutela vigente (sempre quella del 1939 e relativo regolamento), ma solo alcune tra esse specificamente individuate⁽¹⁴⁶⁾. Ma tale distinzione è ormai superata per effetto del d.m. 21 settembre 1984, del quale s'è detto, che classifica beni ambientali ai fini della menzionata disciplina «... f) i parchi e le riserve, nazionali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi».

Come s'è avvertito, da parte di molte regioni s'è provveduto in questi anni alla costituzione di parchi e riserve naturali nell'ambito del loro territorio e da parte di alcune di esse è stata emanata una normazione generale interessante e pregevole, in una materia già priva di normazione statale generale⁽¹⁴⁷⁾. Attraverso queste iniziative regionali, una parte del territorio regionale, considerata di particolare pregio dal punto di vista ambientale viene individuata ed assoggettata ad una disciplina di speciale tutela. Tale disciplina contempla per i territori compresi nei parchi e nelle riserve una pianificazione speciale (in genere equiparata alla pianificazione territoriale di coordinamento) che risulta sovraordinata rispetto alla pianificazione urbanistica generale e che dunque viene a condizionare quest'ultima⁽¹⁴⁸⁾. La pianificazione urbanistica preesistente viene assoggettata a misure di salvaguardia verso le prescrizioni vincolanti

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. d.d.l. (Marcora) pres. Senato 7 febbraio 1980, n. 711. Cfr. C.A. GRAZIANI, *Parchi nazionali e regioni*, Roma, 1981.

⁽¹⁴⁶⁾ P. FERRI, *op. cit.*, 629.

⁽¹⁴⁷⁾ Particolarmente pregevoli, la legge ligure n. 40/47, quella piemontese n. 43/75 e quelle lombarde n. 58/73, n. 2/74.

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. ad esempio, l. Lombardia, n. 2/74, cit.

della pianificazione speciale dei parchi e delle riserve e deve essere modificata in conformità ⁽¹⁴⁹⁾.

La novità di tale disciplina regionale, che la fa apparire senz'altro più soddisfacente della corrispondente disciplina statale, è data, come si vede, dall'inserimento dello speciale regime di tutela di parchi e riserve nella pianificazione territoriale: risultando tuttavia chiaro il rilievo peculiare e differenziato che quei beni sottoposti a speciale regime di tutela hanno nei confronti della pianificazione generale. Si direbbe che proprio da questa disciplina regionale viene la più evidente smentita a quelle posizioni dottrinali, pur autorevolmente espresse, che tendono ad inglobare nel contenuto della pianificazione urbanistica generale tutte senz'altro le previsioni di trasformazioni e destinazioni delle cose immobili, prescindendo dal loro specifico carattere ⁽¹⁵⁰⁾.

Mentre dunque i rapporti per così dire tra pianificazione urbanistica e parchi e riserve nella normazione regionale sono in qualche modo risolti, cioè sono oggetto di espressa previsione normativa, occorre all'interprete stabilire codesto rapporto in riferimento a parchi e riserve statali ⁽¹⁵¹⁾. Ma qui il problema non è invero di ardua soluzione, e non solo perché è stato oggetto di pronuncia della Corte costituzionale ⁽¹⁵²⁾. È infatti da tenere presente che le cose immobili comprese nei parchi sono in quanto tali soggette a speciale regime di tutela e questo fa capo a potestà che sono espressamente attribuite ad enti (strumentali dello Stato) costituiti *ad hoc* e del tutto separati dagli enti e dagli organi della pianificazione urbanistica: e, si badi bene, non solo da quelli dell'ordinamento regionale (organi regionali e locali), ma anche da quelli nei quali si estrinsecava il sistema pianificatorio facente capo al ministero dei lavori pubblici. Si può dunque ritenere siccome positivamente accolto il principio che i piani urbanistici che afferiscono a territori compresi in parchi nazionali, per la parte concernente detti territori, debbono essere adottati d'intesa con l'autorità (statale) preposta all'amministrazione del parco ⁽¹⁵³⁾.

5.4. Sono individuati con provvedimento dell'autorità forestale « i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti (con quelle indicate dalla legge forestale) possono

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. ad esempio, l. Liguria, n. 40/77, cit.

⁽¹⁵⁰⁾ V. la posizione autorevole di A. PREDIERI, *op. cit.*, 510 s., 514 ss.

⁽¹⁵¹⁾ P. FERRI, *op. cit.*, 634.

⁽¹⁵²⁾ Corte Cost., n. 175/76, cit.

⁽¹⁵³⁾ V. anche P. FERRI, *op. cit.*, 634 s.

con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque»⁽¹⁵⁴⁾. Ai fini di consentire la *trasformazione* dei terreni vincolati, la legge prevede un procedimento autorizzatorio di competenza della camera di commercio (art. 7): adesso, alcune regioni, sulla base dell'art. 64, comma 3, 616, hanno attribuito la competenza stessa a propri organi, ovvero l'hanno delegata agli enti locali⁽¹⁵⁵⁾. La norma della legge forestale prevedeva invero soltanto «la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione». Ma nel contenuto della norma sono da ritenersi comprese le ben più *pericolose* trasformazioni urbanistiche ed edilizie oggetto della disciplina urbanistica. Ciò è stato riconosciuto dalla giurisprudenza e ormai pacificamente ammesso⁽¹⁵⁶⁾. L'estensione del significato normativo della predetta disposizione della legge forestale comporta che ogni trasformazione di cose immobili soggette a vincolo idrogeologico, contemplate nella disciplina urbanistica, per poter essere realizzata *jure* abbisogna della espressa autorizzazione della camera di commercio o dell'organo regionale competente⁽¹⁵⁷⁾. Tuttavia, è venuto emergendo in giurisprudenza un orientamento tendente piuttosto a separare i due profili, i due momenti procedurali, e a considerare l'autorità forestale da una parte, quella urbanistica dall'altra, ciascuna competente circa il proprio oggetto, ciascuna abilitata ad autorizzare ovvero ad impedire una singola trasformazione, senza al-

(154) Art. 1 legge forestale (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267). Le utilizzazioni sono indicate nei successivi artt. 7, 8 e 9. Cfr., per tutti, A.M. SANDULLI, *Boschi e foreste*, cit., 627 ss.

(155) V., ad es., l. reg. Umbria, 18 marzo 1980, n. 19 (delega alle comunità montane); legge reg. Toscana, 22 luglio 1978, n. 46, art. 2, n. 5 (al consiglio regionale), 9 dicembre 1981, n. 15, art. 3, lett. b (delega alle provincie); legge reg. Piemonte 3 aprile 1979, n. 13, art. 3 (alla giunta regionale).

(156) Cfr. Cons. St., VI, 16 marzo 1971, n. 183, in *Foro Amm.*, 1971, I, 2, 340; Cons. St., VI, 7 aprile 1978, n. 474, in *Rass.*, 1978, I 663; segnatamente la prima, dove, con efficace argomentazione (est. Jannotta) viene dedotto che anche l'edificazione rientra tra le attività che debbono essere autorizzate ai sensi dell'art. 7 legge forestale. L'altra decisione cit. afferma espressamente l'estensione del contenuto precettivo della norma a *qualsiasi diversa utilizzazione anche edificatoria che comporti il denudamento totale o parziale del terreno vincolato*. Ormai si tratta di posizione giurisprudenziale consolidata.

La questione è esposta da F.C. RAMPULLA, in *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, cit., 15 ss. V. anche, prec., A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro Amm.*, 1970, II, 359, part. 376.

(157) Cons. St., VI, 21 ottobre 1980, n. 953, in *Rass.*, 1980, I, 1404; Cons. St., VI, 4 ottobre 1983, n. 710, in *Rass.*, 1983, I, 1063.

cuna istanza di coordinamento⁽¹⁵⁸⁾. Questa impostazione che, in quanto prescinde senz'altro dal momento della pianificazione territoriale, non può essere condivisa e appare ormai superata dall'ordinamento, va comunque rivista alla luce delle più recenti acquisizioni circa il ruolo (armonizzatore) della pianificazione stessa nella disciplina pubblica delle trasformazioni e degli usi delle cose immobili⁽¹⁵⁹⁾.

Il problema viene infatti focalizzato sul momento della realizzazione del singolo manufatto in zona vincolata, come quello che necessita dell'autorizzazione forestale oltre che dalla licenza edilizia. Ma il problema sta invece a monte: sta nel momento della pianificazione. È il piano urbanistico (territoriale generale) che deve considerare le zone vincolate per quello che *giuridicamente* sono e prevedere su di esse interventi che siano compatibili con le destinazioni di legge proprie di tali zone. È cosa del tutto evidente che una previsione di piano regolatore in contrasto con le prescrizioni di legge relative a tali zone sarebbe illegittima per violazione di legge (impossibilità giuridica dell'oggetto). Il piano regolatore, per la funzione sua propria, non può che recepire i particolari vincoli imposti dalla legge su cose immobili o su zone del suo comprensorio territoriale e prevedere quegli interventi che possono armonizzarsi con la presenza di detti vincoli: come s'è visto a proposito di altri vincoli e destinazioni particolari *ex lege* di cose immobili.

Ma c'è ancora un profilo procedimentale della tematica. I terreni soggetti a vincolo idrogeologico sono amministrati da un'autorità con specifiche competenze in materia, la quale può autorizzare le trasformazioni dei terreni stessi in riferimento agli interessi pubblici specifici cui è intesa la disciplina forestale (che sono distinti da quelli urbanistici: qui la giu-

⁽¹⁵⁸⁾ « I provvedimenti attinenti alla disciplina urbanistica, e quelli attinenti ai vincoli idrogeologici, per quanto riguardino gli stessi terreni, sono espressione di competenze distinte e non interferiscono tra di loro » (Cons. St., IV, 8 febbraio 1980, n. 91, in *Rass.*, 1980 I, 150; v. anche Const. St., V, 31 marzo 1978, n. 383, *ivi*, 1978, I, 441). La logica indicata nel testo è particolarmente presente in questa seconda decisione dove sembrerebbe cogliersi addirittura un rilievo circa l'illegittimità di una previsione di p.r.g. che stabilisce l'inedificabilità assoluta di terreni con esclusivo riferimento al loro carattere di terreni soggetti a vincolo idrogeologico (« una prescrizione tipicamente urbanistica, quale è la diretta sottrazione di alcune parti del territorio comunale alla utilizzazione edilizia » deve avvenire « in funzione di un interesse ... anch'esso di natura urbanistica »). V. però Comit. Reg. Controllo Lombardia, Sez. Milano, ord. 6 dicembre 1978, n. 108456/31/Urb., in *Le Regioni*, 1978, 463, con nota di A. TRAVI, *Vincolo idrogeologico e programmazione urbanistica* (orientata piuttosto nel senso che qui si critica).

⁽¹⁵⁹⁾ M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983.

risprudenza ha capito bene). E allora, i piani urbanistici (di tutti i livelli) che comprendono zone territoriali soggette a vincolo idrogeologico debbono necessariamente essere *visti* da questa autorità qualunque essa sia nei diversi ordinamenti regionali, e le trasformazioni delle zone stesse previste dal piano devono essere preventivamente autorizzate da essa. Sarebbe infatti del tutto illogico ritenere che la previsione della legge forestale circa l'autorizzazione in oggetto debba restare confinata al momento della realizzazione in concreto dell'intervento singolare. Questo prevedeva la norma perché nel sistema allora vigente non era contemplato un momento pianificatorio degli interventi immobiliari antecedente la progettazione dell'intervento singolare medesimo. Nel sistema positivo vigente, nel quale, come si sa, vige il principio che ogni intervento immobiliare deve avere una previsione nel piano urbanistico; e che, d'altronde, ogni proprietario (o altro avente titolo) di immobile esercita il *jus aedificandi* nella misura stabilita dal piano stesso (e in questa misura, si tratta di vero e proprio diritto); evidentemente il contenuto della norma in esame si estende al momento del piano, come a quello nel quale l'intervento oggetto di autorizzazione viene ad essere fissato con forza vincolante.

Quanto appena detto vale nell'ambito stesso del sistema regionale: in quei casi in cui l'organo competente per l'autorizzazione di cui alla legge forestale sia senz'altro un organo regionale, che può coincidere, almeno nella fase deliberativa, con quello competente circa l'approvazione dei piani urbanistici. In tali casi occorre acquisire al procedimento di approvazione dei piani l'interesse forestale, idrogeologico, attraverso gli uffici e gli organi consultivi competenti; e sulla base di tale acquisizione, deliberare in merito con specifica motivazione circa gli interessi pubblici alla cui cura è intesa la normazione forestale. E sarebbe, così, illegittima, una delibera, poniamo di giunta regionale, di approvazione di un piano regolatore concernente zone soggette a vincolo idrogeologico, che avesse previsto destinazioni e interventi compresi tra quelli soggetti ad autorizzazione ai sensi della legge forestale, la quale non avesse motivato facendo specifico riferimento agli interessi forestali (con assunzione differenziata rispetto ai generali interessi territoriali cui intende il piano): anche se si trattasse dello stesso organo competente circa le due categorie di interessi, nella fase deliberativa.

5.5. In riferimento a cave e torbiere, la cui disciplina generale e di principio è ancora quella della legge mineraria del 1927 e sulla cui particolarissima e delicata natura giuridica (del resto assai studiata) qui

non ci si sofferma⁽¹⁶⁰⁾, la tematica in esame è stata oggetto di numerose recenti decisioni giurisprudenziali e per ciò risulta notevolmente chiarita nelle sue linee⁽¹⁶¹⁾.

Cose immobili suscettibili di utilizzazione estrattiva possono essere in proprietà pubblica e non; ma nell'uno caso e nell'altro la legge ne vuole assicurata la destinazione a tale utilizzazione; e a tal fine, la legge mineraria prevede un procedimento ablatorio delle cave in proprietà privata non utilizzate (art. 45). In tal senso, le cave sono beni a destinazione pubblica (anche se, come dice la legge, «sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo»)⁽¹⁶²⁾. E dunque ad esse si estendono le considerazioni evidenziate *supra* in riferimento a tale categoria di beni pubblici.

L'interesse pubblico all'estrazione del materiale di cava in quanto tale non è disponibile in sede di pianificazione urbanistica, ma è interesse differenziato e peculiarmente connotato la cui cura è adesso affidata alla competenza della regione⁽¹⁶³⁾, cui provvede anche mediante appositi atti di pianificazione⁽¹⁶⁴⁾.

Ma l'incidenza territoriale e ambientale dell'attività estrattiva è tale che, in sede di pianificazione generale urbanistica (nella quale, come s'è detto, è sempre presente l'interesse alla *protezione dell'ambiente*) possono essere dettate prescrizioni e fissati divieti circa l'attività di cava nel territorio oggetto del piano o in singole zone di particolare pregio, in riferimento ai valori ambientali individuati e valutati nella loro incidenza territoriale⁽¹⁶⁵⁾. Sotto questo profilo, dunque, l'attività di cava come oggetto della pianificazione urbanistica si situa nell'ambito della tutela dell'interesse ambientale cui la pianificazione stessa è tenuta ad ottemperare.

Anche in materia di cave la giurisprudenza ha esattamente evidenziato un profilo procedimentale della tematica in esame che si manifesta

⁽¹⁶⁰⁾ V. per tutti V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Cave e torbiere*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960; S. AGRIFOGLIO, *Sul regime giuridico delle cave e delle torbiere*, in questa *Rivista*, 1974, 1004; G. PALMA, *Beni di interesse pubblico*, cit.

⁽¹⁶¹⁾ Il punto della questione e i necessari riferimenti in D.M. TRAINA, *op. cit.*. In giurisprudenza è fondamentale Cons. St. A.p. 9 marzo 1982, n. 3, cit.

⁽¹⁶²⁾ Art. 45 legge mineraria. Sul punto, v. per tutti, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, 672 ss.

⁽¹⁶³⁾ La competenza regionale in materia è definita dall'art. 62, 616, sul quale v. i commenti di L. MIGLIORINI, in *Commento al decreto 616*, cit., I, 977 ss.; e mio, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, cit., 373 ss.

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. nella legislazione regionale più recente, l. r. Lombardia, 30 marzo 1982, n. 18, artt. 4 ss.; l. r. Liguria, 26 gennaio 1983, n. 4; l. r. Veneto, 7 settembre 1982, n. 43, artt. 5 ss.; l. r. Abruzzo, 26 luglio 1983, n. 54, artt. 7 ss.

⁽¹⁶⁵⁾ Cons. St., A.p., decis. ult. cit.

nel necessario intervento in sede di formazione dei piani, dell'autorità preposta al settore, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 176/76⁽¹⁶⁶⁾. Tale esigenza procedimentale tradotta in ambito infraregionale significa essenzialmente acquisizione al procedimento di pianificazione degli interessi propri del settore estrattivo, valutati autonomamente nella fase deliberativa. Tale esigenza è stata del resto generalmente recepita dalle leggi regionali in sede di disciplina dei relativi procedimenti⁽¹⁶⁷⁾.

6. La rassegna dei dati positivi che si è percorsa (e che è sicuramente parziale avendo considerato soltanto i fenomeni più vistosi) mostra come una visione totalizzante della materia — la disciplina (e la pianificazione) urbanistica che investe tutte le trasformazioni immobiliari e quindi viene a conformare pressoché tutte le attività umane (pubbliche o private) — sarebbe del tutto infondata: perché smentita da una serie rilevante di dati positivi, che non possono essere ascritti a mere aporie dell'ordinamento correggibili con un po' di buona volontà; rilevante, non solo per la quantità, ma anche per lo spessore teorico-positivo, trattandosi di dati che sono posti dalla stessa configurazione sistematica di intere categorie di fattispecie (non modificabile senz'altro con qualche intervento legislativo).

Ma al di là degli stessi dati positivi, una tale prospettiva apparirebbe ingiustificata, in sé stessa, perché verrebbe ad imputare in capo ad un'autorità, che nel nostro caso coincide *in toto* con il governo regionale e locale, una somma di poteri di contenuto incompatibile con quelli spettanti ad altre autorità e segnatamente ad autorità dello Stato, nell'ambito di funzioni attribuite ad esse dalla legge per la cura di interessi pubblici specifici e nominati. In questa prospettiva, volutamente si prescinde dal profilo (certo non trascurabile) relativo alla tutela delle libertà del cittadino in un ordinamento democratico che verrebbero soffocate dalla presenza di un potere pianificatorio così esteso e generalizzato, imputato ad un'autorità essenzialmente locale. Ma sussiste pur esso.

Si è mostrato, del resto, come la giurisprudenza abbia sostanzialmente capito la questione, in tutta la sua delicatezza, e abbia posto mano alla

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr. Cons. St., A.p., decis. ult. cit.

⁽¹⁶⁷⁾ Riferimenti nelle voci *Miniere, cave e torbiere*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1984, part. 391 s.; 1983, part. 400 s. (a cura di D.M. Traina); 1981, part. 380 ss.; 1980, part. 338 ss.; 1979, part. 413 s. (a cura di G. Morbidelli).

difficile operazione di rileggere il sistema della pianificazione territoriale generale (urbanistica) tenendo conto di codesti dati positivi e delle esigenze di complessiva razionalità dell'ordinamento. Se si osservano, insieme, le tre importanti decisioni IV, 28 luglio 1982 n. 525 (destinazione d'uso); A.p. 9 marzo 1982 n. 3 (cave); A.p. 27 maggio 1983 n. 13 (beni a destinazione pubblica), assai vicine nel tempo e dislocate sulla stessa linea argomentativa, si ha effettivamente la sensazione che la giurisprudenza intenda ricondurre con fermezza (dopo tentennamenti e confusioni varie, anche prodotte da una giurisprudenza, a volte inutilmente vessatoria, del giudice penale) la pianificazione urbanistica nei suoi giusti limiti. Ma quali sono, infine, questi *giusti limiti*? Si può affermare, anche sulla base di quanto si è mostrato, che essi sono sempre dislocati a fronte di funzioni pubbliche (differenziate da quella concernente la pianificazione urbanistica) concernenti attività che si estrinsecano (anche) in operazioni territoriali (immobiliari).

Ecco, i limiti della funzione di pianificazione urbanistica si individuano in riferimento all'oggetto di tali funzioni (differenziate da quella) in quanto acquista incidenza territoriale. Ma evidentemente, non per il solo fatto che una determinata attività (ad incidenza territoriale) sia oggetto di separata funzione amministrativa essa viene ad essere sottratta alla pianificazione urbanistica. Certo, le funzioni pubbliche concernenti, poniamo, gli impianti industriali, gli alberghi, gli stabilimenti termali, le attività della grande distribuzione commerciale, etc., vengono ad influenzare, a volte in maniera determinante, la pianificazione territoriale, ma ciò non di meno le attività stesse risultano soggette a quest'ultima, nel senso che esse, pur assentite, conformate dall'autorità nell'esercizio della funzione specifica che le concerne, non possono materialmente realizzarsi (per ciò che concerne i relativi interventi immobiliari) se non trovano anche in sede di pianificazione urbanistica una adeguata previsione. Altre volte, invece, le scelte assunte nell'ambito della funzione specifica senz'altro prevalgono su quelle assunte in sede di pianificazione: sia pure in certi limiti e con gradazioni diverse. Altre volte ancora (ma qui, come s'è visto, la situazione è assai più sfumata) determinate porzioni di territorio (singole cose immobili, o complessi di cose immobili) perché caratterizzate in un certo modo (evidenziato dalla legge) vengono sottratte alla pianificazione, almeno per ciò che attiene all'individuazione della destinazione di zona (art. 7, comma 2, n. 2, legge urbanistica).

Tornando alla distinzione posta all'inizio, possiamo dire: limiti costituiti dalla disciplina propria di certe *attività*; limiti costituiti dalla disciplina propria di certe *cose*.

Dunque, il contenuto e l'oggetto della politica del territorio, e segnatamente della funzione di pianificazione territoriale generale (urbanistica), sono limitati dal *fatto* che una serie di attività (ad incidenza territoriale) e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest'ultima e imputate a soggetti o ad organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura.

L'individuazione di tali *interessi differenziati* si desume dal diritto positivo, dalla configurazione complessiva data dalla legge a determinate funzioni pubbliche, nella loro incidenza territoriale. Si è mostrato che, nell'attuale sistema positivo, in tal modo sono configurate le attività di programmazione e progettazione delle opere pubbliche. Con una notevole varietà, tuttavia, di trattamento normativo: dalle opere destinate alla difesa militare la cui pianificazione territoriale è completamente sottratta ad ogni ingerenza della pianificazione urbanistica; alle altre opere pubbliche di interesse statale che vengono localizzate per decisione dell'amministrazione statale, ma attraverso un procedimento cui partecipano gli organi di governo regionale e locale; alle opere pubbliche qualsivogliano, che in quanto presentano una dimensione infracomunale, possono venire localizzate con una mera decisione del consiglio comunale che è in realtà un procedimento abbreviato di variante del piano regolatore; e così via dicendo.

Per quanto riguarda le opere di pubblica utilità non pubbliche si è mostrato, viceversa, che la giurisprudenza è orientata a ritenerle assoggettate al diritto urbanistico comune (ciò che tuttavia, come s'è visto, non è sempre convincente). E così vengono in genere configurate attività di grande rilievo per il paese ed esprimenti interessi nazionali ma tuttavia non ascrivibili alle opere pubbliche.

Altri interessi differenziati sono espressi dalla particolare configurazione normativa di alcune categorie di cose immobili che si sono viste siccome sottratte (come oggetto) alla pianificazione urbanistica, in misura totale o parziale. Qui una sola regola emerge con sicurezza dall'esame dei dati positivi: che la destinazione pubblica impressa dallo Stato e dagli altri enti ai loro beni ai sensi della norma clausola generale di cui all'art. 826 e all'art. 830 cod. civ. prevale sulle destinazioni fissate ai sensi della disciplina urbanistica: in sede di pianificazione quella destinazione non può venire modificata o soppressa. Al di là di tale regola il settore dei beni pubblici e dei beni c.d. di interesse pubblico nei suoi rapporti

con la politica del territorio, e segnatamente con la pianificazione urbanistica, si presenta di difficile e perplessa lettura. Si può dire che detti beni possono essere oggetto di pianificazione urbanistica soltanto previa *intesa* dell'autorità preposta alla pianificazione stessa con quella che è titolare della funzione di amministrazione e di tutela che singolarmente li concerne: secondo la varia casistica che c'è mostrata. In mancanza di intesa, essi, se di attribuzione statale, tendono ad essere sottratti alla pianificazione urbanistica. Se di attribuzione regionale e locale, possono essere oggetto, ma con ampie limitazioni nel contenuto dispositivo della pianificazione stessa.

La situazione è dunque assai intricata e i problemi vanno esaminati (come s'è cercato di fare) così come si presentano caso per caso, con un'ottica direi giurisprudenziale. Il fatto che ciò avvenga in un settore tanto delicato, dove gli interessi in gioco sono così rilevanti e molteplici, non è certamente un buon sintomo della complessiva funzionalità dell'ordinamento. Anche se si tratta di una problematica diffusa anche in altri ordinamenti, ad esempio nella recente esperienza francese che ha trasferito al governo locale la gran parte delle funzioni di politica del territorio avvicinandosi marcatamente al modello italiano. Da noi la situazione risulta aggravata dal fatto che il sistema della pianificazione territoriale è rimasto sino ad ora inattuato in due momenti nodali: l'individuazione da parte dello Stato delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (art. 81, c. 1 lett. a, 616) (pianificazione territoriale statale); la adozione da parte delle regioni dei piani territoriali di coordinamento. Così la principale funzione di politica del territorio si esprime nella pianificazione comunale. Ha fatto bene *Stella Richter* a richiamare di recente la nostra attenzione su questo punto. Il sistema effettivamente vigente è questo: un sistema di piani comunali. È allora *in questo sistema* che deve essere correttamente situato l'insieme dei dati positivi rilevati in questo studio. E si ricordi: in gran parte, sono dati (normativi e giurisprudenziali) assai recenti, degli anni '80, vorrei dire. Dati cioè, che il sistema positivo ha prodotto in riferimento ad una pianificazione territoriale vivente che è quella che è. Dati in qualche maniera irrinunciabili a fronte di essa.

E invero non sembra che si stia cercando di rimediare a così vistose inattuazioni del sistema della pianificazione territoriale. Delle *linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale* non sono neppure in programma gli studi preparatori. Dei *piani territoriali di coordinamento* si conosce per ora quello umbro, del quale sarà interessante seguire l'esperienza in concreto ma che resta per ora un'esperienza isolata.

In assenza di tali strumenti, della loro operatività concreta, è difficile, forse anche dannoso, risolvere le questioni che si sono mostrate con formule legislative a carattere generale. E il compito di sbrogliare i nodi fin dove è possibile, resta affidato alla pazienza e alla prudenza degli interpreti.