

# ALLEGATO I

## GUIDA ALLA REDAZIONE DELLA DISCIPLINA DI PIANO PER I PIANI/PROGRAMMI DI SETTORE REGIONALI<sup>1</sup>

### 1. Finalità

Lo scopo di questo documento è fornire una rapida guida per la redazione della **normativa tecnica**, o **disciplina di piano**, dei **piani di settore regionali**, in modo che la norma sia il più possibile chiara, legittima ed efficace. Sarà in tal modo possibile ottenere anche una minima uniformità che agevolerà le fasi di valutazione, di attuazione e di monitoraggio del Piano e la sua comparabilità con altri livelli di pianificazione.

### 2. Il contesto legislativo e costituzionale

La novella costituzionale del 2001 e la conseguente modifica operata dalle leggi urbanistiche regionali, prima con la L.R.1/2005 e poi con la L.R.65/2014, ha decretato il passaggio dalla pianificazione a cascata o a cannocchiale (tutte le amministrazioni pianificano su tutti gli aspetti territoriali ma ciascuno alla sua scala) a quella funzionale (ciascuno pianifica sul territorio alla scala adeguata al pieno esercizio della funzione e limitatamente alle funzioni proprie, senza sovrapposizioni di competenze e senza deleghe di esercizio ad altre amministrazioni: tutte le amministrazioni sono ora equi-ordinate).

Si ricorda infatti che non solo a termini dell'art.114 Cost. - *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”* - ma anche ai sensi della L.R. 65/2014, ciascun ente pianifica in relazione alle proprie funzioni e competenze sia rispetto ai contenuti di legge che rispetto al PIT: *“I soggetti istituzionali di cui al comma 1, disciplinano la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni territoriali mediante gli atti di governo del territorio di cui agli articoli 10 e 11. Essi assicurano altresì, ciascuno per le proprie competenze, che gli atti di governo del territorio si formino nel rispetto delle disposizioni della presente legge e dei relativi regolamenti di attuazione, in conformità al PIT e in coerenza con gli atti di governo del territorio degli altri livelli istituzionali.”* [art.8, comma 4]; *“Lo statuto del territorio, quale elemento fondativo e costitutivo per il governo del territorio, è formulato ad ogni livello di pianificazione territoriale, in coerenza con le funzioni proprie di ogni soggetto di cui all’articolo 8, mediante la partecipazione delle comunità interessate ai sensi dell’articolo 36.”* [art.6, comma 3].

La questione ha anche una rilevanza contabile: In base all'art.119 della Costituzione *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa... Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*. Lo Stato può attribuire nuove funzioni ma solo per determinati fini, definiti dall'art.119 Cost. (*“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”*), e, nell’eventualità, *“lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*. Di conseguenza richiedere di esercitare una funzione non propria ad una amministrazione, Provinciale o Comunale, senza il trasferimento di idonee risorse, costringerebbe quell’Amministrazione a ricorrere a risorse altrimenti destinate al corretto esercizio delle funzioni

---

<sup>1</sup> Le presenti linee guida sono da utilizzarsi per l’eventuale definizione di un disciplinare di piano qualora il piano/programma sia anche atto di governo del territorio ed in particolare nel caso vi siano contenuti localizzativi.

proprie. Ciò configurerebbe la violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni stabilito dall'art. 119 Cost. come recentemente espresso dalla Corte Costituzionale nella Sentenza 137/2018: *“la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.”*, perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse.

### 3. La disciplina di piano

Il progetto del Piano è distribuito, normalmente, tra un apparato normativo (le Norme Tecniche di Attuazione o, come si preferisce definirle oggi, la Disciplina) e un apparato cartografico e la sua coerenza, cioè la capacità di esprimere contenuti giuridicamente vincolanti, è variamente distribuita tra i due apparati, anche in relazione alla natura del Piano e alle funzioni dell'Amministrazione procedente. Tutti i Piani hanno una struttura normativa o un contenuto testuale a questa assimilabile. I Piani di Settore regionali sono ovviamente disciplinati da appositi testi di legge, queste linee-guida non entrano nel merito del rapporto tra Piano e legge istitutiva. Sono solo orientate a fornire un linguaggio comune e coordinato nei significati delle terminologie, a tutto vantaggio della certezza del diritto.

Vi sono alcune caratteristiche imprescindibili che le norme di uno strumento urbanistico e territoriale dovrebbero avere, a partire dalla legittimità, cioè dalla facoltà dell'Ente pianificatore di esprimere una particolare disciplina in quanto sottesa ad una funzione che la Legge attribuisce all'Ente stesso. Una seconda caratteristica inerisce all'applicabilità, e quindi all'attuabilità, della norma: per poter essere attuata una norma ha bisogno di definire con chiarezza gli obiettivi che si pone e i mezzi per raggiungerli, cioè sostanzialmente i soggetti che la attueranno (la stessa amministrazione procedente, altre amministrazioni, aziende e privati cittadini, ecc.), gli strumenti con le quali la attueranno (ulteriori strumenti di pianificazione o di programmazione, procedimenti amministrativi, procedimenti autorizzativi, interventi diretti, azioni della stessa amministrazione, ecc.) e le modalità tecniche con le quali la attueranno (rispetto di parametri qualitativi o quantitativi, limiti inderogabili, indici o indicatori, ecc.). Una norma di Piano ha quindi bisogno di obiettivi e di un corpus, più o meno prescrittivo, di strumenti per raggiungerli (prescrizioni, direttive, indirizzi, azioni, ecc.). Nel caso in cui ci si rivolga, tramite una direttiva, al livello di pianificazione comunale, oltre a porre attenzione all'effettiva rispondenza tra le funzioni comunali e l'azione richiesta dalla norma è bene considerare che l'attuale articolazione della pianificazione comunale prevede due livelli di piano: il Piano Strutturale, che è un piano non conformativo rispetto alla disciplina dei suoli e che, a sua volta, si rivolge al Piano Operativo ed il Piano Operativo stesso che è invece conformativo e agisce quindi sulla disciplina dei suoli tramite le zonizzazioni e/o le localizzazioni di opere pubbliche. Le modalità attuative del Piano Operativo sono esclusivamente le seguenti:

- Intervento edilizio diretto
- Programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale
- Programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale con valore di piano attuativo
- Piani attuativi (piani di lottizzazione, piani per insediamenti produttivi, piani di recupero, ecc.)
- Opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed opere pubbliche in generale

Generalmente le figure normative utilizzabili nella redazione della Disciplina di Piano (o Norme Tecniche di Attuazione: NTA) sono le seguenti:

- **Declaratorie:** rappresentano testi esplicativi ed elementi di raccordo tra il quadro normativo, programmatico e di indirizzo ed il Piano, esprimono il modo nel quale il Piano

- assolve agli obblighi normativi e persegue e fa proprie finalità specificate in atti programmatici o di indirizzo, a garanzia ed esplicitazione della legittimità.
- **Descrizioni:** rappresentano testi descrittivi di caratteristiche/o di elementi territoriali che giocano un ruolo chiave nell'azione di governo del territorio indotta dal Piano; possono essere associate ad aree e/o ad elementi puntuali e/o lineari nella cartografia di progetto.
  - **Definizioni:** denominano specifici elementi oggettivi attribuendone ruoli e compiti nell'ambito del Piano e della sua attuazione; inoltre definiscono, sulla base delle Descrizioni, i ruoli assegnati dal Piano agli elementi territoriali e alle risorse e le relative connessioni tra le loro rappresentazioni cartografiche nelle tavole di piano e le NTA.
  - **Obiettivi:** esprimono le decisioni di governo del territorio dell'amministrazione e costituiscono quadro di riferimento sostanziale e cogente per la programmazione e per la pianificazione, si perseguono tramite le Direttive, le Prescrizioni, gli Indirizzi e le Azioni.
  - **Direttive:** costituiscono prescrizioni necessarie all'efficace messa in opera del Piano, che devono essere declinate tramite ulteriori atti di governo del territorio e la cui applicazione può essere disattesa soltanto con motivazioni di rilevante interesse pubblico locale.
  - **Prescrizioni:** sono disposizioni cogenti alle quali gli atti di governo del territorio di ogni altro soggetto pubblico e l'attività privata direttamente investita dalla prescrizione devono conformarsi e dare attuazione; nel caso in cui alle prescrizioni siano associate, nella cartografia di progetto del Piano, componenti areali e/o componenti puntuali e/o lineari tali disposizioni si definiranno prescrizioni zonizzative e/o prescrizioni localizzative.
  - **Indirizzi:** sono disposizioni non cogenti che orientano i diversi strumenti di attuazione del Piano, gli altri livelli di piano e gli interventi privati, al fine di favorire il conseguimento degli obiettivi anche tramite l'indicazione da parte del Piano di buone pratiche e/o linee-guida.
  - **Azioni:** sono disposizioni riferite alla stessa Amministrazione regionale le quali intercettando e correlando politiche di settore e procedimenti traducono, anche sulla base di Prescrizioni verso gli interventi privati, gli obiettivi di governo del territorio in azioni programmatiche per il loro perseguimento.

Non è necessario che un Piano utilizzi tutte le terminologie suelencate. L' "unità minima" di riferimento può essere individuata nel binomio Obiettivi-Azioni. Il Piano deve cioè sempre esplicitare almeno gli obiettivi e le modalità, sia pur non cogenti e al limite coincidenti con azioni, con le quali intende perseguirli.