

Dal principio di conformità al principio di coerenza: un'opportunità per nuove pratiche e progettualità?

From the principle of conformity to the principle of coherence: an opportunity for new practices and planning approaches?

Pierpaolo Cicconi

Università di Camerino
pierpaolo.cicconi@unicam.it
orcid.org/0009-0003-2609-4324

Camilla Torselletti

Regione Marche - Settore
Urbanistica, Paesaggio ed
Edilizia Residenziale Pubblica
camilla.torselletti@regione.marche.it
orcid.org/0009-0008-2523-8847

Elio Trusiani

Dipartimento di Pianificazione,
Design, Tecnologia dell'Architettura,
Sapienza Università di Roma
elio.trusiani@uniroma1.it
orcid.org/0000-0002-9650-6940

Received: 3 July 2025 / Accepted: 16
October 2025 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-16590

keywords

marche regional law no. 19 of
30 november 2023, principle
of coherence
co-planning
interinstitutional evaluation
urban planning

This paper examines the shift from the principle of conformity to the principle of coherence in spatial planning governance, interpreting this transition as an opportunity to foster new forms of planning practice and as an expression of a renewed meaning of urban action. In this perspective, coherence is not conceived as a mere formal compatibility, but as a substantive criterion capable of linking objectives, strategies, and planning tools, thereby guiding decision-making and planning actions. The study

1. Introduzione

Negli ultimi anni il modello tradizionale di governo del territorio ha mostrato evidenti limiti di fronte alla crescente complessità ambientale, sociale ed economica, rivelando non solo un'esigenza di aggiornamento tecnico, ma una

più profonda inadeguatezza strutturale. In questo contesto, il dibattito scientifico ha rilanciato la necessità di un ripensamento strategico e integrato della pianificazione. Si colloca in tale prospettiva la proposta di riforma nazionale elaborata dall'INU nel 2024 che, pur in assenza di un'iniziativa organica da parte del legislatore statale, costituisce oggi un rilevante riferimento culturale e ordinamentale per le autonomie regionali.

explores the theoretical foundations of the coherence principle and analyzes its implementation within Marche Regional Law No. 19 of 30 November 2023, with particular attention to the method of Co-planning and interinstitutional evaluation (CeVI). Furthermore, the paper highlights the relevance of experimenting with the coherence principle during the transitional phase, two years after the entry into force of Marche Regional Law No. 19/2023.

È in questo contesto che si inserisce la Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 “*Norme della pianificazione per il governo del territorio*”, la quale, nel riformare il sistema regionale di governo del territorio, si ispira in modo esplicito alla proposta di riforma nazionale promossa dall'INU. Se quest'ultima prefigura una nuova legge urbanistica statale strutturata come legge di principi, la L.R. 19/2023 ne rappresenta una significativa traduzione in ambito regionale. La norma marchigiana si configura infatti come una legge costruita per obiettivi, strategie e indirizzi esplicitamente dichiarati, delineando un orizzonte valoriale e operativo entro cui collocare l'azione pianificatoria. In tal senso, essa individua uno spazio di autonomia strategica attraverso cui la Regione definisce il proprio quadro di riferimento, assumendo una funzione che,

in un assetto ordinamentale pienamente compiuto, dovrebbe essere esercitata dal legislatore statale al fine di garantire un sistema condiviso di obiettivi comuni, pur nel rispetto delle specificità territoriali.

In un sistema così organizzato per obiettivi e strategie, tanto nella sua concezione nazionale quanto nella sua declinazione regionale, diviene centrale il ricorso al principio di coerenza intesa quale “relazione di funzionalità, efficienza, efficacia, compatibilità, linearità e non contraddittorietà” (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 154), configurandosi come la logica indispensabile in grado di tenere insieme i livelli di pianificazione, gli strumenti e le progettualità.

Il presente contributo si propone pertanto di riflettere sul principio di coerenza anche quale possibile dispositivo capace di aprire nuove opportunità progettuali, analizzandone l'impianto teorico, le modalità di traduzione nella L.R. 19/2023, prima legge regionale a dichiararne esplicitamente l'assunzione quale paradigma ordinatore, e offrendo alcune prime considerazioni sulla sua applicazione a due anni dall'entrata in vigore, con particolare riferimento al periodo transitorio quale banco di prova per valutare l'effettiva incidenza nel sistema di governo del territorio.

2. Il principio di coerenza: verso un nuovo paradigma del governo del territorio

La necessità di superare il modello urbanistico tradizionale non può più essere attribuita a una

semplice esigenza di aggiornamento normativo; essa rappresenta una possibile risposta al palese esaurimento di un sistema di pianificazione che, fermo a logiche conformativo-prescrittive, ha smarrito la capacità di incidere sulla realtà e sulle istanze del presente.

Il dibattito scientifico più recente, e in particolare la comunità dell'INU, riflette sul nuovo agire urbanistico e sull'utilità del piano, sempre più inteso come "una struttura resiliente, capace di evolversi nel tempo e di affrontare differenti gradi di complessità territoriale" (Giaimo, 2025a, p. 6).

Pur trovando un ancoraggio formale nella recente proposta di riforma nazionale INU e in esperienze regionali come la L.R. 19/2023 della Regione Marche, il principio di coerenza, se assunto in modo sostanziale e non solo retorico-formale, pone una sfida culturale nel delineare gli scenari futuri della pianificazione, sia sul piano amministrativo sia su quello professionale e accademico (Galuzzi, 2023).

È in questa transizione verso una coerenza intesa come orientamento strategico, e non come sterile corrispondenza normativa, che la pianificazione può ritrovare la propria legittimazione e una reale utilità.

Nel definire un quadro di coerenza, ovvero l'orizzonte al quale l'azione deve riferirsi, la pianificazione deve innanzitutto interrogarsi sulla propria utilità futura. Tale utilità deve oggi misurarsi nella capacità della disciplina di proiettarsi verso un futuro nel quale gli interessi pubblici sono più

articolati e diversificati rispetto al passato, "determinati dall'acuirsi e dall'intrecciarsi della crisi ambientale e delle disuguaglianze sociali: la vivibilità della città, la salute, la qualità della vita, l'accesso ai servizi, il diritto alla città oggi sono condizionati da fattori che non sono più soltanto le reti per la mobilità o una sufficiente dotazione di servizi, ma anche il clima, la salubrità, l'inclusione, la giustizia spaziale, la sicurezza" (Calace, 2025, p. 11).

A questi fattori si aggiungono la contrazione demografica, l'esaurimento del ciclo delle nuove espansioni e l'instabilità geopolitica, che compongono un quadro di incertezza tale da rendere velleitaria ogni pretesa di politica previsionistica tradizionale. In un contesto così imprevedibile e frammentato, il principio di coerenza emerge come logica in grado di costruire un nuovo quadro di riferimento nel fissare obiettivi e strategie solidi. Tra questi, ad esempio, l'adattamento climatico attraverso la rigenerazione urbana, che diviene così il principale campo di azione del piano urbanistico (Stanghellini, 2025).

È proprio l'aumento della complessità e il progressivo indebolimento degli strumenti tradizionali di governo del territorio a rendere evidente la necessità di un principio in grado di guidare l'azione pubblica oltre la mera regolazione procedurale. Assunto in senso sostanziale, il principio di coerenza deve dunque essere inteso come il collante attraverso cui tornare a una pianificazione urbanistica consapevole della città come sistema complesso, superando una condizione

segnata dall'“incapacità di restituire unitarietà alle azioni pubbliche impattanti sui suoli e sui territori” (Tumminelli, 2025, p. 95).

Tale incapacità si traduce in una rinuncia al disegno complessivo della città, che trova una manifestazione concreta nella crescente centralità del singolo progetto, valutato caso per caso, all'interno di un quadro nel quale le politiche di semplificazione e deregolamentazione hanno progressivamente spostato “l'attenzione dal disegno complessivo della città alla sommatoria di interventi puntuali” (Talia, 2025, p. 6). Questa stessa logica si riflette sul piano ordinamentale, laddove prevale “un ordinamento che ha abbandonato le velleità di adottare una Legge statale a contenuto generale e che preferisce costantemente piccoli interventi normativi settoriali” (Tumminelli, 2025, p. 96), rafforzando una frammentazione che indebolisce ulteriormente la capacità della pianificazione di assumere un ruolo strategico.

In questo contesto, il rischio è quello di “scambiare la complessità di città e territorio per un problema burocratico” (Giaimo, 2025b, p. 3), riducendo la pianificazione a un esercizio adattivo e reattivo, privo di responsabilità progettuale. È proprio a fronte di questa deriva che emerge l'ambivalenza del principio di coerenza: pur essendo uno strumento utile a evitare il ricorso continuo a varianti urbanistiche, può perdere ogni efficacia se non è sostenuto da una solida cornice pianificatoria. La coerenza, infatti, non sostituisce il piano ma lo presuppone, e può operare come

dispositivo generativo solo se iscritta entro un quadro esplicito di obiettivi e strategie condivise. Non è dunque casuale che essa trovi un primo fondamento nella proposta di riforma nazionale promossa dall'INU e successivamente recepita in esperienze regionali come la L.R. 19/2023 della Regione Marche, poiché richiede una cornice di riferimento definita a livello centrale, concepita come “una legge di principi capace di fissare non solo indirizzi generali ma anche condizioni di implementazione” (Giaimo, 2025b, p. 4). Una legge statale di questo tipo deve infatti garantire “l'espressione di veri e propri giudizi di valore tramite una evidente volontà di orientare tutte le altre disposizioni normative che da essa dipendono” (Stella Richter, 2018, p. 51), costituendo il riferimento entro cui il principio di coerenza può essere effettivamente praticato come criterio ordinatore dell'azione urbanistica.

3. L'applicazione del principio di coerenza nella Legge Regionale Marche n.19/2023

La Legge Regionale Marche n. 19/2023 assume il principio di coerenza come logica centrale nella ridefinizione del funzionamento complessivo del sistema di governo del territorio, configurandosi come elemento di raccordo tra i diversi strumenti e criterio ordinatore dell'azione pianificatoria nel suo complesso. Attraverso un assetto volto a una pianificazione per obiettivi piuttosto che a mera conformità, l'applicazione del principio di coerenza si articola secondo due ambiti principali, che concorrono a superare

il tradizionale modello gerarchico-verticale dei piani “a cascata”.

Una prima funzione riguarda il rapporto tra gli strumenti sovracomunali di pianificazione. In tale ambito, la legge regionale abbandona la struttura della conformità gerarchica, secondo cui ogni piano è chiamato a recepire e andare “in adeguamento” alle previsioni del livello sovraordinato, per promuovere un modello fondato sulla costruzione di un quadro di riferimento condiviso. In questo scenario, “è decisiva la prospettiva del principio di coerenza estrinseca tra i diversi livelli di pianificazione, in forza del quale lo strumento di livello locale può contestualizzare e meglio definire le soluzioni congrue sull’effettivo perseguimento dell’obiettivo prefigurato dal piano sovralocale” (Boscolo, 2023, p. 10). La coerenza diviene così criterio di raccordo tra piani, basato sulla compatibilità degli obiettivi e degli indirizzi strategici, piuttosto che sulla riproduzione puntuale delle singole previsioni. Proprio in quest’ottica, la L.R. 19/2023 ridisegnando l’architettura degli strumenti di pianificazione, introduce un sistema nel quale i piani sovracomunali sono costruiti in coerenza tra loro. Tale assetto è ulteriormente sostenuto dal ricorso sistematico alla conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI) quale sede di costruzione condivisa delle scelte pianificatorie, ispirata ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra enti.

Una seconda e altrettanto rilevante applicazione del principio di coerenza si sviluppa all’interno

della pianificazione comunale, nel rapporto tra la componente strutturale e la componente operativa del Piano Urbanistico Generale. In questo ambito, la coerenza incide direttamente sulle modalità di attuazione del piano, aprendo a nuove progettualità in grado di perseguire gli obiettivi e le strategie individuati.

La L.R. 19/2023 distingue infatti una componente strutturale, volta a definire obiettivi, vocazioni, indirizzi e direttive del piano, priva di attribuzione di diritti edificatori, e una componente operativa, destinata a tradurre tali indirizzi attraverso strumenti attuativi, quali accordi di programma e piani urbanistici esecutivi.

Il principio di coerenza opera qui come criterio sostanziale di valutazione delle scelte attuative, consentendo di superare il ricorso sistematico a varianti urbanistiche. Le trasformazioni possono infatti essere valutate nella misura in cui risultino coerenti con il quadro strategico delineato dalla componente strutturale del PUG. In questo senso, la coerenza intrinseca tra le due componenti del piano è in grado di garantire una maggiore flessibilità operativa e il “superamento dell’esigenza di continue varianti nel passaggio dal livello prefigurativo a quello operativo-progettuale del piano, anche in questo caso nel perseguimento degli obiettivi pianificatori intransigibili” (Boscolo, 2023, p. 10).

Il principio di coerenza si configura, pertanto, come un dispositivo capace di indirizzare la disciplina urbanistica verso un modello più adattivo e strategico, nel quale la stabilità degli

obiettivi, in questo caso sanciti dalla stessa L.R. 19/2023, con particolare riferimento al contrasto al consumo di suolo e alla rigenerazione urbana, convive con la flessibilità delle soluzioni, rafforzando il ruolo del piano quale riferimento dinamico delle azioni progettuali.

4. Il principio di coerenza nello strumento della conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI)

Nell'ambito della L.R. 19/2023 della Regione Marche, il principio di coerenza trova una specifica declinazione operativa nella conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI)¹, quale spazio di concertazione tra le amministrazioni competenti in materia di pianificazione territoriale, urbanistica e tutela del paesaggio. Il metodo della copianificazione e il principio di leale collaborazione si attuano “in una nuova prospettiva collaborativa, dinamica e ciclica dove lo spazio della Conferenza [...] diviene terreno di confronto e di affinamento condiviso delle strategie e delle istanze di pianificazione, all'insegna di un mutuo feed-back, superando la logica del controllo gerarchico di conformità” (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 151). La legge affida al periodo transitorio² la funzione di governare il passaggio verso l'assetto ordinario del nuovo sistema di pianificazione territoriale regionale: si configura come una norma “molto articolata e concepita, in primo luogo, per essere proattiva per l'attuazione della Lr n. 19/2023 (art. 33), [...] in secondo luogo, per

andare 'a regime' con una sostenibile e realistica gradualità” (Barbieri, 2025, p. 114). In tale contesto, la convocazione della conferenza di CeVI è prevista per le varianti³ agli strumenti urbanistici vigenti che incidono in modo significativo sulle tematiche del governo del territorio, assumendo il ruolo di laboratorio metodologico nel quale sperimentare modalità di coordinamento destinate a divenire strutturali nel periodo ordinario. Nel biennio 2024-2025 si è registrato un progressivo incremento delle varianti ai PRG vigenti sottoposte ed esaminate in sede di CeVI. Tale andamento dovrà essere rivalutato a fronte delle modifiche⁴ normative che hanno esteso i termini per approvare le proposte tecniche preliminari solo in caso di varianti puntuali e non generali, ampliando l'orizzonte temporale entro cui valutare, nell'ambito delle norme transitorie, l'effettiva incidenza del metodo della copianificazione sulla governance territoriale regionale. Un primo bilancio può essere effettuato nel medio periodo, idoneo comunque a cogliere non soltanto il dato quantitativo delle proposte esaminate, ma anche la qualità degli esiti conseguiti. L'esperienza applicativa ha evidenziato come il confronto contestuale in sede interistituzionale abbia contribuito a ridurre la frammentazione decisionale, consentendo anche lo svolgimento integrato di endoprocedimenti.

Sono emersi aspetti procedurali legati alla necessità di un tempestivo coordinamento inter-settoriale, fondato su modalità strutturate di coinvolgimento e consultazione tra i diversi ambiti.

Tale aspetto rappresenta un presupposto essenziale per l'effettiva attuazione della copianificazione, intesa anche come processo interno capace di operare in una dimensione sia multiscalare che multidisciplinare. In questa prospettiva si promuove una valutazione organica e integrata che, già nella fase transitoria, consenta di strutturare un modello basato sul confronto istituzionale e tecnico-specialistico, orientato alla definizione di assetti pianificatori coerenti e interconnessi.

Tale contesto implica un investimento in termini di risorse umane e strumentali a supporto delle competenze tecniche e giuridiche degli enti, nonché il consolidamento di strumenti di data governance e un presidio costante delle piattaforme digitali di condivisione delle informazioni (Gaiamo, 2025b).

Nel periodo transitorio la conferenza ha svolto una funzione prevalentemente orientata ad esaminare la compatibilità delle proposte di variante con i principi e gli obiettivi introdotti dalla disciplina regionale, tra cui il contenimento del consumo di suolo, da cui ne consegue l'accertamento⁵ dell'effettiva necessità di ulteriori espansioni di aree edificabili in zona agricola, rispetto all'edificazione delle aree esistenti.

In prospettiva ordinaria, la copianificazione è destinata, invece, ad esercitare pienamente la propria funzione strategica attraverso valutazioni ex ante, sin dalle fasi iniziali del processo di formazione degli strumenti di pianificazione. La CeVI si configura, dunque, non come mero

aspetto procedurale, ma metodo per approvare "piani fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, pluri-istituzionale e multilivello della pianificazione nel governo del territorio" (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 153).

Il principio di coerenza non si esaurisce pertanto in un controllo formale di compatibilità con la legge, ma consente di delineare "uno spazio valutativo che si rapporta al risultato e non alla rigidità della conformità alla norma e al suo prescrittivo disegno cartografico, operando invece nel divenire del progetto, con i necessari adattamenti, ma coerentemente con le finalità, gli obiettivi ed esiti generali che si vogliono conseguire" (Barbieri, 2025, p. 113).

Il passaggio dalla fase transitoria a quella ordinaria segna così l'evoluzione della conferenza di CeVI da strumento di allineamento delle proposte tecniche di variante a dispositivo dinamico e flessibile, per definire modelli di piano adattabili ai differenti contesti locali (Gruppo di lavoro INU, 2024).

5. Conclusioni

L'esperienza applicativa della L.R. 19/2023 della Regione Marche evidenzia come il principio di coerenza possa assumere una concreta valenza operativa attraverso il metodo della copianificazione, incidendo in maniera sostanziale sulle modalità di costruzione e valutazione delle scelte pianificatorie. A fronte di un modello conformativo tradizionale segnato da frammentazione decisionale e progressivo indebolimento

del disegno unitario della città, il processo avviato dalla Regione Marche si pone quale tentativo organico di riallineare strumenti, livelli di governo e obiettivi strategici entro un assetto condiviso e multilivello.

Il periodo transitorio non si configura come un momento di passaggio finalizzato ad un mero adeguamento tecnico-normativo, ma come ambito di sperimentazione delle modalità organizzative e di coordinamento indispensabili per garantire la piena operatività nel periodo ordinario del metodo della copianificazione.

La contestualità del confronto nell'ambito della conferenza di CeVI consente l'integrazione in un'unica sede dei profili urbanistici, ambientali e paesaggistici, attraverso un approccio unitario e strutturato, anche di natura intersettoriale, orientato alla definizione della qualità progettuale.

L'efficacia del modello è comunque strettamente connessa alla capacità delle amministrazioni di operare in forma integrata, affinché la CeVI si consolidi quale strumento di semplificazione. Costituiscono presupposti imprescindibili il coordinamento tempestivo tra strutture, l'investimento in termini di formazione e potenziamento delle competenze tecniche e operative, nonché l'efficienza dei sistemi strumentali di condivisione documentale.

In prospettiva ordinaria, un processo valutativo ex ante permetterà di delineare assetti pianificatori coerenti e flessibili, idonei a ridurre il ricorso alle varianti e a guidare lo sviluppo territoriale entro un quadro strategico riconoscibile.

La sfida che emerge non si esaurisce, pertanto, nella dimensione normativa, ma investe anche l'aspetto culturale e istituzionale: si tratta di trasformare la coerenza da principio enunciato a parametro stabile per il governo del territorio, conferendo alla pianificazione una funzione strutturale e regolativa, ma anche dinamica in un contesto segnato da crescente complessità, in grado di fare spazio a strumenti e approcci innovativi e dare spazio a nuove progettualità.

Note

¹ Art. 4, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

² Art. 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

³ Comma 15, art. 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

⁴ Comma 1, Art. 8 (Modifica alla L.r. 19/2023), Legge Regionale Marche 30 dicembre 2025, n. 25

⁵ Comma 13, articolo 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

Bibliografia

Barbieri C.A. (2025), *La nuova Legge urbanistica delle Marche, il suo profilo di riforma e la proposta lnu di Legge di principi del governo del territorio*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 111-115.

Boscolo E. (2023), *Principi e finalità dell'urbanistica contemporanea nel progetto dell'lnu in coerenza con il quadro costituzionale*, «Urbanistica Informazioni», no. 312, pp. 9-10.

Calace F. (2025), *C'è una bella differenza. Sulle utilità dell'agire urbanistico*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 11-14.

Galuzzi P. (2023), *Piani alla prova di coerenza*, «Urbanistica», n. 167, pp. 4-7.

Gaiamo C. (2025a), *Chi ha paura dell'agire urbanistico con il piano?*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 5-6.

Gaiamo C. (2025b), *Tempo di bilanci: quali prospettive per il governo del territorio?*, «Urbanistica Informazioni», no. 324, pp. 3-4.

Gruppo di lavoro lnu (2024), *Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione*, «Urbanistica Informazioni», no. 313, pp. 148-156.

Stanghellini S. (2025), *Tra critica e proposta: l'utilità del piano per una rigenerazione equa e sostenibile*, «Urbanistica Informazioni», no. 320 s.i., p. 7.

Stella Richter P. (2018), *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.

Talia M. (2025), *Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione*, «Urbanistica Informazioni», no. 324, pp. 5-7.

Tumminelli D. (2025), *È possibile disciplinare gli strumenti operativi e sviluppare una programmazione territoriale senza chiari principi giuridici per il governo del territorio?*, «Urbanistica Informazioni», no. 319, pp. 95-99.