

ALLA RICERCA DEL SIGNIFICATO DELLA ESPRESSIONE «GOVERNO DEL TERRITORIO» NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E DEI PRINCIPI FONDAMENTALI «IMPLICITI» DI QUESTA MATERIA

di *Gian Luca Conti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Governo del territorio ed intersezioni con le altre materie. – 3. Il governo del territorio nelle esperienze regionali. – 4. Il governo del territorio come ambito di disciplina. – 5. Alla ricerca dei principi fondamentali del governo del territorio. – 6. Caratteri unificanti del governo del territorio: spunti per una ricerca dei principi impliciti. Gli strumenti di pianificazione. – 7. *Segue*: il delicato rapporto fra il governo del territorio e il sistema delle espropriazioni per pubblica utilità. – 8. *Segue*: i provvedimenti abilitativi e le normative tecniche dell'attività edilizia. – 9. *Segue*: le infrastrutture e le tutele differenziate. – 10. *Segue*: le politiche comunitarie. – 11. Conclusioni: principi fondamentali e caratteri unificanti del governo del territorio.

1. *Premessa*

Il problema affrontato da queste pagine è il contenuto della materia di legislazione concorrente individuata al c. 3° dell'art. 117 con la formula «governo del territorio».

La formula «governo del territorio» è una espressione di sintesi coniata dalla dottrina¹ per individuare il complesso degli strumenti normativi diret-

¹ L'Autore di questa formula è G. MORBIDELLI, v. *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1990, in partic. p. 5 (in questi termini, D.M. TRAINA, *Riforma del Titolo V della Costituzione e testo unico in materia di espropriazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, in partic. p. 128). Si noti che, se si è ben compreso, con questa espressione si è inteso racchiudere un insieme di istituti esistenti in un quadro sistematico, di talché l'origine della formula è nella idea di trovare un contenitore capace di dare ordine ad un insieme di norme ed istituti altrimenti sparsi in un caleidoscopio.

ti alla regolamentazione, controllo e gestione dell'uso del territorio, inteso, si può aggiungere, come bene immobile suscettibile di proprietà pubblica o privata e, nello stesso tempo, considerato il polo di attrazione di alcuni valori costituzionali: la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute, nonché uno spazio naturale di espansione dei diritti sociali.

Questa formula ha come matrice storica l'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, nel quale la definizione di urbanistica è espressa in termini talmente ampi da poter essere ritagliata così da separare una, se così si può dire, urbanistica in senso stretto, che ha per oggetto le trasformazioni fisiche del territorio come specificate, ad esempio, dall'art. 1 della l. n. 1150/1942, da una urbanistica in senso ampio, che riguarda anche le bellezze naturali, il paesaggio e la tutela dell'ambiente, come tipicamente avviene negli artt. 80 ss. del d.p.r. n. 616/1977 e, in misura minore, negli artt. 51 ss. del d.lgs. n. 112/1998, dove territorio, ambiente ed infrastrutture sono un unico ambito di regolamentazione, ovvero nell'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998, dove la materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo denominata urbanistica vede riuniti tutti i provvedimenti che hanno come oggetto l'uso del suolo, ivi compresi i provvedimenti abilitativi in materia edilizia e gli atti preordinati all'esproprio².

In assenza di una disciplina che caratterizzi e definisca il contenuto dell'espressione governo del territorio, è molto difficile individuare con certezza i confini ed i limiti di questa formula.

Non può tornare in aiuto l'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, perché il sistema è cambiato in uno dei punti forti che caratterizzavano quella definizione: quel collegamento fra urbanistica e tutela dell'ambiente capace di far sì che la competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente potesse essere tratta dalle competenze regionali in materia urbanistica e che le competenze regionali in materia di urbanistica avessero come punto di riferimento essenziale il valore della tutela dell'ambiente.

Nemmeno soccorrono gli artt. 51 ss. del d.lgs. 112/1998, poiché queste disposizioni si fondano sulla allocazione delle attribuzioni legislative operata dall'art. 117 Cost., sulla cui base impostano il «federalismo amministrativo» che ha preceduto il «regionalismo legislativo» di cui alla l. cost. n.

² Per il Consiglio di Stato, da ultimo, sez. IV, 9 luglio 2002, n. 3819, l'art. 34 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia. L'art. 35 stabilisce che il giudice amministrativo, nelle controversie rimesse alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto. La materia urbanistica comprende, ai sensi dell'art. 34, c. 2°, «tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

3/2001³, sicché non hanno bisogno della definizione di materia che è necessaria per la distribuzione delle potestà normative, bastando quella individuazione dei compiti e delle funzioni che è necessaria per la «localizzazione» delle attribuzioni amministrative in capo allo Stato, alle Regioni o agli enti locali.

Né infine si può ricercare alcun elemento decisivo nell'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998, poiché la definizione della materia di giurisdizione esclusiva denomina urbanistica, che, secondo il filone giurisprudenziale che si è richiamato, ha per oggetto tutti i provvedimenti che riguardano l'uso del suolo, ivi compresi i provvedimenti abilitativi in materia edilizia e gli atti preordinati alla espropriazione, indica semplicemente uno dei punti di arrivo dell'evoluzione della materia «urbanistica», ma non può costituire la soluzione del quesito circa il contenuto della formula «governo del territorio», in cui il legislatore della revisione costituzionale sembra aver voluto, in un certo senso ed in una certa misura, prendere le distanze proprio dalla nozione tradizionale di urbanistica, che altrimenti avrebbe usato.

In questa situazione, la formula «governo del territorio» appare poco più che una espressione di sintesi, difficile da approfondire sul piano positivo anche a causa della continua e dinamica espansione delle funzioni e dei compiti affidati al sistema costituzionale delle autonomie locali, di talché non pare impossibile sostenere che l'art. 117, c. 3°, Cost., abbia un significato normativo caratterizzato da una molteplicità di sfaccettature e assai difficile da ricostruire in termini univoci.

Questo è il primo punto di cui prendere atto: non esiste nessuna definizione normativa statale della espressione «governo del territorio», sicché il contenuto di questa materia è inevitabilmente incerto.

Nello stesso tempo, il problema è stato approfondito dalla dottrina con riferimento ad un quesito molto particolare: se nella materia denominata «governo del territorio» rientri o meno la disciplina dell'edilizia e dell'urbanistica tradizionalmente intese. Per alcuni⁴, la diversa denominazione della materia nel passaggio dal vecchio al nuovo Titolo V e la chiara impostazione «prefederalistica» del nuovo meccanismo di riparto delle attribuzioni normative hanno come necessaria conseguenza il fatto che con l'espressione «governo del territorio» il legislatore della revisione costituzionale abbia inteso

³ Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.

⁴ Cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (ed.), *Le fonti del diritto regionali alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001, in partic. p. 143.

introdurre un insieme di interessi infrazionabili assai più ristretto di quanto la dottrina e la giurisprudenza della Corte avevano sviluppato con riferimento alla edilizia ed urbanistica come si dipanavano a partire dall'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977. Per altri⁵, invece, una corretta lettura dei lavori preparatori evidenzerebbe la volontà del Parlamento di ricomprendere all'interno di questa materia anche l'urbanistica e l'edilizia tradizionalmente intese, sia perché è assai difficile riconoscere «un nucleo di vertice dell'insieme delle funzioni legate alla tutela, alla trasformazione e l'uso del territorio, fra le quali il posto centrale è senz'altro occupato dall'«urbanistica» e questa espressione è correntemente utilizzata sia dalla dottrina che dai legislatori regionali per indicare il «complesso degli istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell'uso del territorio».

In realtà, anticipando le conclusioni che si cercherà di dimostrare con queste pagine, sembra possibile rintracciare un nucleo di verità in entrambe le tesi: da una parte, l'utilizzazione dell'espressione «governo del territorio» da parte del legislatore della revisione costituzionale non può non significare il tentativo di allontanarsi dalla urbanistica tradizionalmente intesa, alla ricerca di una materia, di un ambito di normazione, più ristretto. Dall'altra parte, l'individuazione di questa materia, di questo ambito di normazione, non può che partire dall'uso della espressione «governo del territorio» da parte dei legislatori regionali all'epoca della revisione costituzionale. Il tentativo di sintesi fra le due posizioni può trovare il proprio punto di appoggio nella ricerca dei principi impliciti che governano il rapporto fra la legislazione statale di principio e la legislazione regionale concorrente. È possibile infatti intravedere fra principi fondamentali impliciti di una materia di legislazione concorrente e definizione del contenuto della materia stessa un procedimento circolare, nel quale dalla definizione della materia derivano i principi e dai principi derivano degli spunti per la definizione della materia.

2. *Governo del territorio ed intersezioni con le altre materie*

Il secondo punto di cui, forse, è possibile prendere atto è che i confini costituzionalmente necessari della materia «governo del territorio» consistono apparentemente delle intersezioni con le altre materie disciplinate dai cc. 2° e 3° dell'art. 117 Cost.

Il contenuto della materia «governo del territorio», che sembra non po-

⁵ Cfr. D.M. TRAINA, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., in partic. p. 124 ss.

ter essere rintracciato in positivo, mediante l'interpretazione di una disposizione, potrebbe essere ricavato in negativo dalle altre materie che sono espressamente prese in considerazione dall'art. 117, cc. 2° e 3°, Cost.

Il governo del territorio confina con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: se nel sistema che si è sviluppato a partire dall'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, la tutela dell'ambiente faceva parte della più ampia materia «urbanistica», sicché per comprendere il significato di tutela dell'ambiente era possibile avere come punto di partenza la definizione legislativa di urbanistica, nel sistema attuale la individuazione dei confini negativi della materia «governo del territorio» può partire anche dalla ricostruzione della tutela dell'ambiente.

In altre parole, è possibile sostenere che il passaggio dalla materia «urbanistica» alla materia «governo del territorio» abbia come significato anche quello di escludere da questa materia la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, la Corte costituzionale⁶ ha avuto modo di specificare che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel c. 2° dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. In questo senso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»⁷.

⁶ Cfr. C. cost., 26 luglio 2002, n. 407, che si è occupata del giudizio di legittimità costituzionale in via principale in cui lo Stato impugnava la l. reg. Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, in materia di attività a rischio di incidente rilevante, sostenendo che tale legge aveva violato la ripartizione costituzionale delle competenze, poiché la Regione avrebbe invaso gli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato in materia di sicurezza pubblica e di tutela dell'ambiente (lett. *b*) e *s*) dell'art. 117, c. 2°, Cost.).

⁷ «In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

Di conseguenza nell'ambito delle competenze statali a tutela dell'ambiente, esistono una pluralità di competenze ed interessi che sono affidati alle Regioni, in punto di tutela della salute, materia di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, c. 3°, Cost., ovvero di governo del territorio⁸, «protezione civile», «tutela e sicurezza del lavoro», tutte materie di competenza concorrente.

Per la Corte costituzionale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni non debbono più dimostrare di essere titolari delle competenze legislative che esercitano, ma, al contrario, è lo Stato a dover dimostrare, ove impugni una legge regionale, che la regione ha invaso una materia riservata alla sua legislazione esclusiva, e la legittimazione dello Stato, il suo interesse al processo, può risultare, se si tratta di una materia tipicamente intesa, dalla definizione chiara ed univoca della materia, ovvero, se si tratta di una materia trasversale, dalla positiva dimostrazione che la Regione non aveva nessun titolo di legittimazione per intervenire a tutela di interessi ulteriori rispetto a quelli dello Stato.

Sembra, secondo questo orientamento giurisprudenziale, possibile distinguere, all'interno delle materie affidate allo Stato, in via esclusiva, fra materie in senso stretto, che sono sfere di competenza rigorosamente circoscritte e delimitate, le quali non tollerano alcun intervento regionale, e materie trasversali, che sono ambiti legislativi, all'interno dei quali allo Stato è assegna-

Di conseguenza, la riforma del Titolo V della Costituzione in materia di ambiente non avrebbe cambiato molto: lo Stato sarebbe titolare di quelle competenze legislative necessarie ad assicurare un minimo di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, mentre le Regioni potrebbero intervenire con discipline capaci di adattare la disciplina statale alle singole realtà locali, secondo l'indirizzo giurisprudenziale che si è consolidato vigente il precedente testo costituzionale (cfr., da ultimo, C. cost. nn. 273/1998, 382/1999, 507 e 54/2000).

Su C. cost. n. 407/2002, ma, soprattutto, sulla definizione della materia ambiente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, vedi M. CECCHETTI, *La potestà legislativa regionale in materia di ambiente naturale - Come conciliare valori unitari e competenze territoriali*, in *Diritto e giustizia*, n. 34 del 5 ottobre 2002, p. 36 ss.

Già C. cost., 26 giugno 2002, n. 282, che si era occupata della impugnazione statale di una legge regionale che sospendeva la pratica della lobotomia chirurgica e delle elettroconvulsioni, fino al momento in cui il Ministero della salute non ne avesse certificato gli effetti curativi, aveva avuto modo di specificare che la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2°, lett. m), Cost.), non costituisce una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie.

⁸ «Rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento in particolare gli artt. 6, cc. 1° e 2°, 8, c. 3°, 12 e 14 dello stesso decreto [si tratta del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334], i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione"».

to il compito di perseguire interessi caratterizzati da un bisogno di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ciò escluda un intervento regionale a tutela degli interessi di competenza regionale⁹.

Tutto questo significa che il governo del territorio è destinato ad intrecciarsi in maniera ineluttabile con la tutela dell'ambiente, senza che la definizione della materia (*rectius*, nel linguaggio della Corte, dell'ambito) di legislazione esclusiva tutela dell'ambiente possa aiutare a definire, in negativo, i confini della materia di legislazione concorrente governo del territorio, per il semplice fatto che, secondo la Corte costituzionale, non esiste una materia in senso tecnico denominata «tutela dell'ambiente», ma esiste, molto più semplicemente, un valore costituzionale, l'ambiente, che ha bisogno di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Anche per questa via, non sembra possibile giungere ad una definizione normativa della materia «governo del territorio», che pare non poter essere costruito come una sfera di competenza rigorosamente circoscritta e delimitata, ma piuttosto come l'ambito di espansione di una sequenza gradualistica di comandi che hanno per oggetto la conservazione, l'uso, la gestione e la trasformazione del territorio e come presupposto la «funzionalizzazione della proprietà in relazione ai fini di mutamento (...) oppure di conservazione dello stato esistente per ragioni paesistiche [ovvero collegate alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema] od urbanistiche»¹⁰, dove all'interno delle ra-

⁹ Resta come dubbio se la Regione possa giustificare il suo intervento nella materia trasversale «tutela dell'ambiente» con esigenze di tutela dell'ambiente regionale. Parrebbe di no: la Corte costituzionale sembrerebbe escludere che la Regione non possa intervenire a tutela di altri interessi, affidati alla regione, o meglio non riservati espressamente allo Stato, nelle materie trasversali, ma non parrebbe affermare che in queste materie la Regione possa intervenire a tutela degli stessi interessi che paiono affidati alla legge statale in quanto facoltà di sintesi politica unificante per l'intero territorio nazionale.

Si noti che, in questo modo, si ha una situazione nella quale come allo Stato è consentito fare leva sulle materie trasversali di legislazione esclusiva per penetrare nelle materie affidate alla competenza residuale delle Regioni, così alle Regioni è possibile fare leva sulla naturale elasticità delle competenze legislative che sono loro affidate tanto in via concorrente che residuale per penetrare nei settori di legislazione esclusiva e trasversale dello Stato.

Ciò determina il sorgere di un crinale elastico al confine fra le competenze regionali esclusive e concorrenti e le competenze statali esclusive e trasversali, essendo possibile sostenere la rigidità del confine solo a proposito delle materie di legislazione esclusiva statale intese in senso tecnico, ovvero degli ambiti di legislazione statale esclusiva che sono effettivamente costruiti secondo una tecnica confinatoria rigorosa ed univoca.

¹⁰ Cfr. A. PREDIERI, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazioni*, Giuffrè, Milano, 1969, in partic. p. 63 ss., in partic. p. 104. Secondo questa impostazione, che si condivide e che ci si è sforzati di applicare, il contenuto strutturale dell'urbanistica moderna consiste nella imposi-

gioni urbanistiche, sono comprese anche le trasformazioni sociali necessarie in virtù dell'art. 3, c. 2°, Cost., e che ora si possono considerare oggetto di una materia trasversale affidata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2°, lett. *m*), Cost. (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale).

In questo modo, il governo del territorio è una materia che appartiene necessariamente alla legislazione concorrente, perché la definizione degli usi e delle destinazioni del suolo si trova al confine con la materia, intesa come sfera di competenza rigorosamente circoscritta e delimitata, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, «ordinamento civile», all'interno del quale è la funzionalizzazione della proprietà individuale, e delle materie trasversali, egualmente affidate alla legislazione esclusiva dello Stato, «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

3. *Il governo del territorio nelle esperienze regionali*

Dopo avere escluso la possibilità di individuare il contenuto della materia di legislazione concorrente denominata governo del territorio per mezzo della interpretazione delle disposizioni che avevano guidato la dottrina ad elaborare questa espressione per indicare l'insieme degli strumenti di pianificazione territoriale ed avere escluso anche la possibilità di ricavare il contenuto di questa materia per mezzo della interpretazione delle materie con cui confina, non è inutile ricercare il momento ed il luogo in cui questa espressione è apparsa nel linguaggio del legislatore, al fine di individuare il suo significato, per così dire, storico ed istituzionale.

Questa espressione è apparsa nella legislazione regionale¹¹, e sembra aver

zione di un uso ai beni oggetto di proprietà in senso edilizio, poiché il nucleo assiologico essenziale della disciplina costituzionale della proprietà (per come risulta dal combinato disposto fra gli artt. 42, 44, 47, c. 2°, 117 e 9, c. 2°) è la valorizzazione della funzione sociale della proprietà stessa all'interno della situazione soggettiva per mezzo della attività di sintesi politica affidata al legislatore ordinario.

¹¹ In particolare, al governo del territorio si riferiscono le leggi regionali della Toscana, 16 gennaio 1995, n. 5 «Norme per il governo del territorio»; della Basilicata, 11 agosto 1999, n. 23, «Tutela, governo ed uso del territorio»; del Lazio, 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio»; della Calabria, 16 aprile 2002, «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria».

voluto contraddistinguere il distacco di alcune esperienze regionali dal modello tradizionale di pianificazione e programmazione urbanistica che si era sviluppato a livello statale a partire dalla l. n. 1150/1942, e nel quale il piano regolatore generale costituisce il fulcro di ogni attività di trasformazione, uso, conservazione e gestione del territorio.

Le leggi regionali che fanno uso dell'espressione governo del territorio si caratterizzano per la elaborazione di modelli di pianificazione profondamente innovativi, all'interno dei quali è ridisegnato il compito ed il ruolo dei singoli strumenti di pianificazione, secondo una articolazione che tendenzialmente si basa su due momenti distinti: da una parte, vi è la ricognizione delle invarianti e dello statuto dei luoghi, di ciò che non può essere toccato, poiché caratterizza il territorio, sia per la sua conservazione che per il suo sviluppo, ed ha perciò assunto il valore di un impegno per le amministrazioni locali e la collettività, nonché delle strategie generali di conservazione, trasformazione e sviluppo, ovvero degli obiettivi e delle politiche cui quella determinata collettività intende improntare la propria proiezione nello spazio immobiliare, che perciò assumono il valore di una sorta di patto fra l'amministrazione locale e la comunità locale. Dall'altra parte, vi è un momento operativo, con una efficacia limitata nel tempo, normalmente della stessa durata del mandato elettorale, e nello spazio, poiché non deve riguardare necessariamente l'intero territorio comunale, che è caratterizzato dalla sussidiarietà, nel senso che sulla base delle invarianti e delle strategie generali dovrebbero essere i privati, gli attori reali del processo urbanistico, a proporre dei programmi e dei piani effettivamente fattibili.

In questo modo, si ha una integrazione della pianificazione degli usi del suolo in tutte le politiche che riguardano l'interagire fra il cittadino e lo spazio, secondo il modello elaborato in sede comunitaria con il documento sullo SSSE.

Queste esperienze regionali evidenziano l'utilizzazione della espressione «governo del territorio» come indicatore di un nuovo modello di pianificazione, nel quale le esperienze regionali scelgono come distribuire il potere di determinare gli usi ammissibili del suolo all'interno di una gamma di strumenti normativi che si rifanno in termini piuttosto elastici a quelli previsti in generale dalla disciplina statale, che vengono definiti nuovamente in base alle singole esperienze regionali e locali ed alla considerazione che in queste esperienze assumono i vari interessi coinvolti dalla attività di pianificazione del territorio.

Di conseguenza, l'uso di questa espressione da parte della riforma del Titolo V della Costituzione può segnare il passaggio da una materia/contenitore, come poteva essere considerata l'urbanistica definita nel d.p.r. n. 616/1977 ad un ambito di normazione che ha per oggetto una allocazione

dei poteri di regolamentazione, uso e gestione del territorio secondo una gerarchia fra gli interessi coinvolti.

Tutto questo determina, all'interno di questo ambito di normazione, una configurazione diversa della sequenza gradualistica di comandi che ha per oggetto il territorio: da un processo *up/down*, che inizia con la Costituzione e termina con il piano particolareggiato, ad un processo *bottom/up*, che si articola secondo un movimento che va dal particolare al generale, modellato sul principio di sussidiarietà, di talché può cambiare anche il significato dei principi generali che, nel primo caso, l'urbanistica tradizionalmente intesa, sono le matrici della disciplina che si dipana, secondo una logica deduttiva dalla sequenza gradualistica di comandi che caratterizzano la materia, mentre nel secondo caso, il governo del territorio intrapreso da queste prime esperienze regionali, e, forse, fatto proprio dalla scelta nominalistica operata in sede di revisione del Titolo V della Costituzione, sono gli spazi sottratti alla dialettica fra le forze sociali ed economiche e la sfera politica locale.

In definitiva, appare possibile agganciarsi, sul piano storico ed istituzionale, per la individuazione del contenuto della materia di legislazione concorrente denominata «governo del territorio» alle esperienze regionali che hanno utilizzato questa espressione per caratterizzare dei modelli normativi che si sono allontanati dallo schema di pianificazione impostato sulla l. n. 1150/1942, ricercando una definizione del contenuto degli strumenti urbanistici coerente con la distribuzione degli interessi coinvolti dalla definizione degli usi ammissibili del suolo evidenziata dalle singole esperienze regionali.

4. *Il governo del territorio come ambito di disciplina*

Non sembra perciò che il «governo del territorio» costituisca tanto una materia in senso stretto quanto, piuttosto, un ambito di disciplina che riguarda la definizione dei compiti e delle funzioni, di carattere amministrativo che hanno per oggetto la determinazione degli usi ammissibili del suolo e la loro distribuzione fra i vari complessi amministrativi coinvolti.

Nello stesso tempo, se e nella misura in cui anche il nome dato ad una materia può costituire una sorta di principio fondamentale della materia stessa, non è impossibile sostenere che la definizione e la distribuzione degli strumenti urbanistici dovrà avvenire a partire dalla ricostruzione ed individuazione degli interessi coinvolti dal processo di pianificazione.

Soprattutto, però, il contenuto dell'ambito di normazione concorrente

denominato «governo del territorio» può essere individuato a partire dalla considerazione che il territorio costituisce l'elemento unificante di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato, enti che costituiscono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. in quanto, a loro volta, sono costituiti, prima di tutto, dal territorio della Repubblica, di talché è proprio il territorio l'elemento che, più di ogni altro, impone a questi enti di costruire una rete di relazioni interistituzionali capace di assicurare un reciprocamente corretto espandersi delle loro autonomie nel determinare gli usi ammissibili del suolo.

È affermazione ormai condivisa quella per cui, nella nuova formulazione dell'art. 114 Cost., Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato sono posti su uno stesso piano quali elementi costitutivi della Repubblica¹².

La pariordinazione di questi enti rende centrale la allocazione del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio che li unisce, a partire dalla considerazione dello *status* costituzionale di ciascuno di questi enti, *status* che impone al legislatore, tanto statale che regionale, di determinare le loro funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza¹³.

L'ambito di normazione concorrente «governo del territorio», sotto questo profilo, diventa il luogo di una ricerca di relazioni interistituzionali modellate sulla reciproca autonomia degli enti costituiti dal territorio che sono chiamati a regolare, secondo uno schema improntato al *multivel constitutionalism*¹⁴.

¹² In questi termini, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit., per il quale i caratteri innovativi della riforma del Titolo V della Costituzione si pongono su tre piani distinti: la parificazione e la separatezza dei legislatori; la parificazione di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato quali elementi costitutivi della repubblica, la mancanza di qualsiasi criterio di attribuzione automatica delle funzioni amministrative ad uno qualsiasi dei livelli di governo appena indicati.

Negli stessi termini, fra gli altri, A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. parl.*, 2001, in partic. p. 99, e G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La rivista del Manifesto*, aprile 2001, in partic. p. 15, il quale sottolinea l'importanza del passaggio evidenziando come vigente il vecchio art. 114, Cost., la Repubblica poteva essere considerata un ente unitario composto anche di unità minori, mentre, vigente l'attuale art. 114, Cost., la Repubblica deve essere considerata come la sommatoria di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato.

¹³ In questi termini, cfr. G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (ed.), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giapichelli, Torino, 2001, in partic. p. 157 ss.

¹⁴ Parla di *multivel constitutionalism* G. ROLLA, *L'autonomia*, cit., il quale sottolinea come il nuovo Titolo V determini l'esistenza di una pluralità di ordinamenti reciprocamente comunicanti e che interagiscono continuamente.

Tanto sussidiarietà, intesa in senso verticale come individuazione del momento decisionale più decentrato possibile compatibile con la necessità di assicurare efficacia ed efficienza alla azione amministrativa, che differenziazione, intesa come necessità di superare i principi di omogeneità ed uniformità per riconoscere le specifiche individualità degli enti, divengono, perciò, i punti di riferimento del governo del territorio.

In definitiva, il passaggio dalla urbanistica al governo del territorio si spiega anche, e forse soprattutto, con il passaggio da un sistema nel quale la Repubblica era un ente unitario composto dallo Stato e da enti territoriali minori ad un sistema nel quale la Repubblica è un ente unitario composto di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato, enti che sono tutti sullo stesso piano, di talché diventa decisivo decidere come le autonomie reciprocamente collegate dello Stato, delle Regioni e degli enti locali vengono a coordinarsi nella definizione degli usi ammissibili di ciò che inevitabilmente le unisce.

In sintesi, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il significato della espressione «governo del territorio» non può essere rintracciato in nessuna disposizione normativa statale capace di costituire un principio fondamentale della materia, non può nemmeno essere facilmente individuato mediante la interpretazione delle materie con cui confina, poiché la principale fra queste materie si atteggia come un valore, un interesse infrazionabile, piuttosto che come una materia tipicamente intesa.

Può, forse, essere individuato, da una parte, con riferimento alle esperienze legislative regionali che hanno utilizzato questa espressione per indicare dei modelli normativi caratterizzati dalla volontà di allontanarsi dallo schema generale di piani previsto nella l. n. 1150/1942 e, dall'altra parte, considerando il territorio come l'elemento unificante di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni e, perciò, come l'ambito di normazione che ha per oggetto la reciproca misura del potere conformativo che spetta a questi enti, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

5. Alla ricerca dei principi fondamentali del governo del territorio

Dopo la riforma del Titolo V, nelle materie di legislazione concorrente allo Stato resta unicamente la individuazione dei principi fondamentali, con esclusione di qualsiasi disciplina di dettaglio, destinata anche solo transitoriamente a sostituirsi alla autonomia legislativa regionale¹⁵.

¹⁵ In questi termini, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Costituzione*

Il significato della espressione principi fondamentali, però, non è affatto chiaro.

Può essere cercato a partire dalla considerazione che nel nuovo sistema legge statale e legge regionale si trovano esattamente sullo stesso piano, di talché la legge statale ha naturalmente smarrito quella funzione unificante che aveva nel sistema precedente¹⁶, funzione che adesso sarebbe interamente affidata alla Costituzione, di talché i principi fondamentali dettati dalla legge statale, o ricavabili attraverso l'interpretazione del sistema normativo statale vigente, nel caso in cui la «ricognizione» dei principi fondamentali non sia ancora avvenuta, secondo l'impostazione fatta propria dalla Corte costituzionale con la sent. n. 282/2002, e già anticipata dalla Adunanza generale del Consiglio di Stato con il parere n. 67/2002, hanno la forza per divenire degli elementi unificanti di un ordinamento giuridico caratterizzato in senso policentrico.

In secondo luogo, anche le difficoltà che si sono appena incontrate cercando di rendere meno indeterminato l'ambito di normazione denominato «governo del territorio» dimostrano la correttezza delle affermazioni con cui si sostiene la difficoltà di individuare sul piano strutturale, anziché sul piano funzionale, i criteri di riparto delle competenze legislative¹⁷. La dimensione naturale del riparto di funzioni legislative fra Stato e Regioni è collegata alla ricerca ed alla qualificazione degli interessi, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che hanno bisogno di essere valorizzati per mezzo della attività normativa ed i principi fondamentali possono muoversi su questo piano, che è il piano della allocazione del potere normativo, introducendo gli elementi di dinamicità di una ripartizione altrimenti statica.

In terzo luogo, è stato dimostrato che una delle idee generali che hanno guidato anche la riforma del Titolo V, in quanto razionalizzazione sul piano costituzionale delle riforme amministrative degli anni novanta ed, in particolare, del federalismo amministrativo, è che «l'attività di regolazione, ai vari livelli, va considerata come una risorsa scarsa, da utilizzare solo là dove essa sia effettivamente necessaria»¹⁸. La attività di regolazione è destinata a la-

ne, in *Le Regioni*, 2001, p. 1247 ss. e P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, *ivi*, p. 1223 ss. Questa impostazione è stata accolta dal Consiglio di Stato, con il parere dell'Adunanza generale 11 aprile 2002, prot. della Sezione 67/02.

¹⁶ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit.

¹⁷ A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, cit., in partic. p. 94.

¹⁸ M. CLARICH, *Intervento*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (atti del convegno - Roma, 9 gennaio 2001), a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Giuffrè, Milano, 2001, in partic. p. 102.

sciare spazio, quanto e più possibile, a forme di «autonormazione monitorata», secondo il principio di sussidiarietà in senso orizzontale. I principi fondamentali, per questo aspetto, si caratterizzano anche come elementi capaci di imprimere alle varie potestà normative regionali la capacità di essere di impulso all'espandersi di un sempre più ampia autonormazione del governo del territorio da parte delle collettività interessate, in modo da valorizzare, per quanto possibile, la dimensione locale degli interessi coinvolti.

Da ultimo, è stato autorevolmente evidenziato che «il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, che la nostra Costituzione annovera tra i suoi principi fondamentali, richiede una compattezza della cittadinanza unitaria»¹⁹. Nelle materie di legislazione concorrente, e particolarmente in materia di governo del territorio, i principi fondamentali consentono di non smarrire il senso della cittadinanza unitaria, poiché possono individuare i tratti unificanti del sistema, sia in punto di partecipazione alle scelte di pianificazione, ovvero di costruzione in senso democratico delle singole forme di governo regionale del territorio, sia in punto di capacità delle norme in materia di governo del territorio di incidere sui diritti e le aspettative maturati a favore dei singoli cittadini.

In conclusione, nel nuovo Titolo V della Costituzione, i principi fondamentali sembrano potersi caratterizzare su una pluralità di piani, uniti dal fatto che essi sono destinati a costituire i tratti unificanti di un sistema fortemente policentrico, indicando sia ciò che deve essere regolato sia ciò che non può essere oggetto di regolazione ma deve essere riservato alle autonomie dei privati. Nello stesso tempo, possono divenire il punto di partenza per una caratterizzazione dei poteri normativi secondo la scala degli interessi che debbono essere valorizzati dalla attività di normazione, il che può avvenire anche per il tramite di riserve a favore del potere di autoregolamentazione delle collettività interessate. Infine, i principi fondamentali sono indispensabili affinché possa consolidarsi di una cittadinanza unitaria.

6. *Caratteri unificanti del governo del territorio: spunti per una ricerca dei principi impliciti. Gli strumenti di pianificazione*

Pare ormai essersi consolidato un orientamento per il quale i principi non possono essere ricavati soltanto da leggi statali nuove, dedicate esclusiva-

¹⁹ A. D'ATENA, *Malgrado i difetti si va nella giusta direzione*, in *Guida al diritto*, 33/2001, in partic. p. VIII.

mente a questo fine, ma anche dalla legislazione statale già in vigore²⁰.

Sotto questo aspetto, diventa decisiva la individuazione dei principi fondamentali che emergono dalla legislazione statale che si è richiamata principalmente nel secondo capitolo.

Questi principi possono essere articolati su due grandi livelli. Da una parte, una volta che si è considerata la materia di legislazione concorrente «governo del territorio» come l'ambito di regolazione che ha per oggetto la distribuzione dei poteri di regolamentazione dell'uso e della gestione del territorio, è necessario individuare quali sono i contenuti degli strumenti di regolamentazione dell'uso e della gestione del territorio che possono essere considerati principi fondamentali della materia. Dall'altra parte, si devono individuare i principi che questi livelli di governo debbono rispettare nella elaborazione di questi strumenti.

La legislazione statale ha disegnato un quadro estremamente complesso di strumenti di pianificazione che ruotano intorno al piano territoriale di coordinamento, al piano regolatore generale ed agli strumenti attuativi di carattere generale (piani particolareggiati e convenzioni di lottizzazione) o particolare (piani di zona per l'edilizia economica e popolare, piani per gli insediamenti produttivi, etc.).

In ogni caso, la pianificazione urbanistica non necessita di particolari motivazioni, che non siano il vincolo di coerenza dei piani ai criteri generali indicati in sede di incarico ai progettisti e nella relazione dei progettisti medesimi²¹. Essa ha per oggetto l'armonico assetto del territorio, comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente, per quanto essa possa essere perseguita per il tramite della disciplina dell'uso del territorio²².

²⁰ In questi termini, C. cost., 26 giugno 2002, n. 282, ma anche il parere della Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 67/2002, nonché Antonio D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in Forum di Quaderni costituzionali, reperibile sull'internet all'indirizzo <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi>. Questa interpretazione si è fatta legge dello Stato, con l'approvazione della legge "La Loggia", che prevede la delega al Governo affinché proceda alla ricognizione dei principi fondamentali che possono essere desunti dalla legislazione statale e, forse, anche dalla legislazione regionale, secondo l'impostazione di C. cost. n. 387/2000, commentata da M. CARLI, *I limiti alla autonomia legislativa delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1351 ss.

²¹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 1986, n. 522, in *Foro it.*, 1987, III, cc. 7 ss.

²² Cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 luglio 1999, n. 823, in *Cons. Stato*, 1999, I, p. 1137 ss., ma vedi anche TRGA 12 gennaio 1987, n. 1, in *I TAR*, 1987, I, p. 982 ss. e T.a.r. Liguria, 23 marzo 1985, n. 130, *ivi*, 1985, I, p. 1796 ss.

Le preesistenze urbanistiche costituiscono un limite alla pianificazione urbanistica che non può prescindere dalla presenza delle stesse e che può avere valore solo per l'avvenire, senza alcuna capacità di incidere negativamente sulle attività in essere²³.

La regolamentazione dell'uso del territorio deve essere attuata attraverso norme tecniche che hanno per oggetto le prescrizioni necessarie volta per volta a regolare le tipologie edilizie, le cubature, le altezze, gli indici di fabbricabilità²⁴.

Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 267/2000, spetta alle province il compito di definire gli indirizzi generali di assetto del territorio, indicando le diverse destinazioni delle zone in cui il territorio deve essere suddiviso, a seconda delle sue caratteristiche; la localizzazione di massima delle principali infrastrutture e linee di comunicazione; le linee di intervento per la difesa del suolo, l'assetto idrogeologico e la regimazione delle acque; le zone meritevoli di una particolare tutela. Il piano territoriale di coordinamento deve essere coerente con gli indirizzi regionali ed essere formato in maniera da assicurare il concorso delle amministrazioni locali alla sua elaborazione. Viene approvato dalla regione anche per verificare la sua coerenza agli indirizzi regionali.

È un piano orientato verso le amministrazioni locali e che non si spinge fino alla conformazione concreta ed esatta delle proprietà individuali comprese nel suo ambito di efficacia.

Il piano territoriale di coordinamento è chiamato ad operare una sintesi fra le decisioni dello Stato, cui spettano i compiti, espressamente enumerati, che hanno bisogno di una programmazione unitaria per tutta la nazione insieme alla attività di raccolta, sintesi e pubblicazione delle conoscenze che riguardano il territorio, e le decisioni della Regione, cui spettano tutti gli altri compiti.

Ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 112/1998, il piano territoriale di coordinamento «assume il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le amministrazioni anche statali competenti».

Il piano territoriale di coordinamento ha come tratto caratterizzante, e per questo aspetto costituisce un principio fondamentale, l'attrarre in un unico

²³ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2001, n. 4206; T.a.r. Lombardia, sez. III, 4 marzo 1993, n. 154, in *I TAR*, 1993, I, p. 1767 ss. e T.a.r. Lombardia, Brescia, 5 settembre 1994, n. 488, in *Riv. giur. ed.*, 1995, I, 231.

²⁴ Così Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 1995, n. 1366, in *Foro amm.*, 1995, 1906.

strumento di programmazione ed indirizzo la valorizzazione di tutti gli interessi connessi al governo del territorio, sicché è un atto di pianificazione a contenuto «globale», nel quale l'intesa fra l'amministrazione provinciale e le altre amministrazioni competenti alle diverse tutele di settore dovrebbe assicurare un complesso di regole che hanno una consistenza diversa, perché diversi sono gli interessi che valorizzano, ma che divengono reciprocamente compatibili per effetto dell'opera di sintesi portata avanti dalla amministrazione provinciale e che grazie a questo strumento urbanistico divengono pienamente conoscibili da parte dei privati.

Infine, il piano territoriale di coordinamento, dal punto di vista, della tutela della natura, della protezione dell'ambiente, della difesa del suolo, della tutela delle bellezze naturali, ha l'efficacia propria dei singoli piani di settore, ovvero dei piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti previsti dall'art. 23 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; dei piani di risanamento acustico di cui all'art. 6 della l. 26 ottobre 1995, n. 447; dei piani di bacino, di cui all'art. 17 della l. 18 maggio 1989, n. 183; dei piani paesistici di cui all'art. 1-bis della l. 8 agosto 1985, n. 431; dei piani di risanamento e tutela della qualità dell'aria, di cui all'art. 4 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, ecc.

Considerato come un principio fondamentale, il piano territoriale di coordinamento indica l'esigenza che le scelte decisive per il territorio debbono essere assunte ad una scala sovralocale, chiamata a valutare, prima di tutto, l'insieme degli interessi oggetto di tutela differenziata, di talché la strategia di governo del territorio che dovrà essere fatta propria dalle amministrazioni locali deve fondarsi, prima di ogni altra cosa, sui bisogni dell'ambiente e della natura. In questa scala, si decide l'articolazione del territorio in una pluralità di unità territoriali reciprocamente interconnesse, il posizionamento delle reti, ovvero di ciò che rende il territorio un organismo di comunicazione, si elaborano le strategie generali di sviluppo, conservazione e gestione, coerentemente con gli indirizzi regionali in materia sociale ed economica. È una scala caratterizzata dal metodo della concertazione, sia con le amministrazioni locali che dovranno tradurre in realtà le direttive del piano territoriale, sia con le amministrazioni competenti alla tutela dei vari interessi ambientali da cui il piano territoriale deve partire per la elaborazione della sua strategia di governo del territorio.

Il secondo strumento urbanistico che costituisce un principio fondamentale dell'ambito di legislazione concorrente denominato «governo del territorio» è il piano regolatore.

Il contenuto del piano regolatore come tradizionalmente inteso è, ancora oggi, quello previsto dall'art. 7 della l. n. 1150/1942 (disposizione oggetto della sent. n. 55/1968 e perciò modificata dalla l. 19 novembre 1968, n. 1187).

Prima di tutto il piano regolatore deve provvedere alla zonizzazione del

territorio comunale. Per questa parte, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 prevede le zone A: parti urbanizzate del territorio che hanno un particolare pregio; le zone B: parti urbanizzate del territorio diverse dalle zone A; le zone C: zone non urbanizzate, ma destinate alla urbanizzazione; le zone D: aree destinate alla industria; le zone E: aree da riservare alla agricoltura, o comunque da sottrarre alla edificazione; le zone F: i luoghi su cui devono essere realizzati le attrezzature e gli impianti di interesse generale. A ciascuna zona del territorio comunale corrispondono degli *standard* urbanistici, norme che individuano la quantità ed il tipo delle opere di urbanizzazione che devono accompagnare lo sfruttamento della risorsa insediativa, e dei coefficienti che rappresentano la misura delle facoltà di sfruttamento in senso edilizio dell'immobile che spettano al proprietario (metri cubi edificabili per metro quadro di terreno; parcheggi; limiti massimi di altezza o di densità edilizia, ecc.). Il valore normativo essenziale degli *standard* urbanistici è nella conformazione del diritto di proprietà in maniera che esso una volta che si espanda in senso edilizio non pregiudichi gli interessi della collettività, ma anzi la avvantaggi con la realizzazione di tutte quelle opere che sono rese necessarie a compensare il carico urbanistico dell'intervento. Le zone, sotto questo aspetto, sono poco più che dei colori che indicano che cosa può essere fatto e quali sono gli *standard* da rispettare.

In secondo luogo, il piano regolatore deve localizzare per mezzo delle zone F le aree destinate ad accogliere gli impianti pubblici.

In terzo luogo, deve individuare le zone che hanno bisogno di una particolare tutela per ragioni ambientali, storiche e culturali o paesaggistiche, ovvero sulle quali si può intervenire solo per mezzo di un piano di recupero, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 457/1978, le zone da destinare ad attività turistiche e ricettive, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 217/1982, ecc.

Il piano regolatore ha una durata indeterminata nel tempo e, per definizione, riguarda l'intero territorio comunale e tutti gli usi urbanisticamente rilevanti ai quali può essere legittimamente destinato.

Si è avuto modo di sottolineare come il piano regolatore generale abbia subito una intensa trasformazione per effetto delle esperienze di legislazione regionale degli ultimi anni. Soprattutto, sono stati oggetto di profondo ripensamento il carattere generale del piano regolatore e la sua durata indeterminata nel tempo. Ci si è resi conto della estrema difficoltà per una amministrazione comunale di regolare per un periodo di tempo indeterminato l'intero proprio territorio comunale. Di conseguenza, si vanno assestando dei modelli di piano regolatore nei quali si ha una precisa distinzione fra la parte strutturale e la parte operativa. La parte strutturale contiene la disciplina invariabile dello statuto dei luoghi, ovvero quelle norme che hanno come scopo quello di consegnare le risorse del territo-

rio alle generazioni future senza che esse siano eccessivamente pregiudicate. La parte operativa, che non ha né durata indeterminata nel tempo né può avere ad oggetto l'intero territorio comunale, riguarda i programmi di sviluppo e di trasformazione che possono essere effettivamente valutati e portati a termine nello spazio del mandato elettorale di Giunta e Consiglio comunale.

Il piano regolatore, considerato come principio fondamentale, è uno strumento urbanistico generale ed onnicomprensivo, che è nato per dettare la disciplina in materia di uso, trasformazioni, conservazione e gestione del territorio comunale per il tramite di un complesso insieme di prescrizioni alternate in zonizzazioni e localizzazioni, ma che si sta evolvendo in un patto fra sfera politica locale e collettività, nel quale si individuano i principi fondanti l'identità nello spazio della autonomia locale.

Al di sotto del piano regolatore, vi è una pluralità di strumenti attuativi (i piani particolareggiati di iniziativa pubblica, le convenzioni di lottizzazione, i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, i piani per gli insediamenti produttivi, nonché i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, i programmi integrati di intervento e i PRU e PRUST) che si sono visti oggetto di un movimento ordinamentale che tende ad riunirli in una unica figura (in Liguria, Piani urbanistici operativi: PUO; in Emilia Romagna, Piani urbanistici attuativi: PUA, in Basilicata, Piani attuativi: PA) dall'esperienza regionale più recente.

Il fatto che tali strumenti urbanistici siano stati unificati in una figura significa che essi non rappresentano in sé un principio fondamentale della materia. È possibile procedere ad una caratterizzazione degli strumenti attuativi, come si determina nei singoli sistemi di governo del territorio, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a partire dai poteri e dai compiti che sono affidati a ciascuno di essi dal piano sovraordinato, piuttosto che secondo la loro qualificazione generale ed astratta nelle leggi che li hanno introdotti nel nostro ordinamento, di talché è possibile sostenere che principio fondamentale del governo del territorio è il suo necessario articolarsi per livelli e piani concreti, secondo il principio di sussidiarietà, anziché per leggi generali ed astratte, dove la pianificazione sovraordinata e presupposta ha il compito di determinare i tratti della pianificazione subordinata e consequenziale.

In ogni caso, è possibile considerare come un principio generale e fondamentale della materia il fatto che l'urbanizzazione dei terreni deve procedere per zone e non procedere per lotti, come è reso evidente dalla giurisprudenza che considera legittima la destinazione a verde agricolo che non sia posta a tutela di interessi agricoli, ma come mezzo di disciplina del territorio diretto ad evitare addensamenti edilizi ed espansioni che siano di pre-

giudizio ad un corretto insediamento urbano sul territorio²⁵ e dal fatto che solo procedendo per zone è possibile garantire la sussistenza di un livello minimo di *standard*²⁶. Forse è possibile sostenere, per effetto del movimento ordinamentale che si aggancia ai piani di recupero urbano ed ai programmi integrati di intervento che anche il recupero degli ambiti urbani degradati debba procedere per zone, intese come unità territoriali minime di intervento e non per immobili²⁷.

7. Segue: *il delicato rapporto fra il governo del territorio e il sistema delle espropriazioni per pubblica utilità*

Con atto prot. n. 124/2000 del 29 marzo 2001, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato ha approvato lo schema di articolato riguardante il decreto legislativo, il regolamento di semplificazione ed il testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, in applicazione dell'art. 7, c. 5°, l. 8 marzo 1999, n. 50²⁸.

In questa occasione il Consiglio di Stato ha avuto modo di individuare esplicitamente i principi fondamentali che collegano il governo del territorio al sistema delle espropriazioni per pubblica utilità²⁹.

Nella sostanza il rapporto fra le norme che definiscono gli usi ammissi-

²⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 1991, n. 1168, in *Foro amm.*, 1991, p. 2276 ss.

²⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 dicembre 1996, n. 1504, in *Foro amm.*, 1996, p. 3311 ss., di talché è possibile sostenere che anche gli standard costituiscono principi fondamentali della materia, o meglio che la fissazione di un livello minimo di standard costituisce un principio fondamentale della materia. Sul punto, cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 13 agosto 1996, n. 918, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 1172 ss.; sez. IV, 22 febbraio 1993, n. 182, in *Foro amm.*, 1993, p. 365 ss.

²⁷ In questo senso, Cass. 9 novembre 1983, n. 6622, in *Rep. Foro it.*, 1983, v. *Edilizia ed urbanistica*, ha avuto modo di chiarire che anche la approvazione di un piano particolareggiato implica una unica dichiarazione di pubblica utilità perché riguarda la sistemazione urbanistica complessiva di una zona determinata, in una visione unitaria e globale, nell'ambito della quale si dissolve la autonomia delle singole opere, confluendo le stesse idealmente in una sola opera composita di assetto del territorio.

²⁸ Il t.u. in materia di espropriazione è stato approvato con il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, la cui entrata in vigore fissata originariamente per il 1 gennaio 2002, è stata rinviata, da ultimo con l. 1 agosto 2002, n. 185, di conversione del d.l. 20 giugno 2002, n. 122, fino al 30 giugno 2003. Nel frattempo, il testo unico in materia di espropriazione sembra essere entrato in vigore in Sicilia, per effetto dell'art. 36 della l. reg. Sicilia, 2 agosto 2002, n. 7.

²⁹ Su cui, cfr. D.M. TRAINA, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, cit.

bili del territorio e le espropriazioni avviene su due livelli. Da una parte, il potere di conformazione della proprietà privata che è connaturale al governo del territorio può arrivare fino a svuotare di contenuto il diritto di proprietà e perciò a costituire una forma larvata di espropriazione. Dall'altra, la pianificazione ha bisogno delle espropriazioni per la realizzazione delle opere di pubblico interesse previste dagli strumenti urbanistici, che devono accompagnare ogni trasformazione del territorio.

In entrambi i casi, il collegamento fra il governo del territorio e le espropriazioni avviene per il tramite del principio di eguaglianza che impedisce discriminazioni irragionevoli fra chi si trova ad essere premiato dalle scelte urbanistiche e chi invece vede i propri terreni pregiudicati nella loro consistenza economica dalle scelte del piano.

Vi sono, perciò, numerose interferenze di carattere normativo e concettuale fra il governo del territorio e le espropriazioni, che fanno sì che i fenomeni espropriativi di matrice «urbanistica» influiscano, come principi fondamentali e come invarianti, sulla materia di legislazione concorrente denominata governo del territorio. Difatti, il procedimento espropriativo presuppone la sua coerenza con le previsioni del piano urbanistico e, nello stesso tempo, le previsioni del piano urbanistico debbono essere coerenti con la disciplina in materia di espropriazione.

Il Consiglio di Stato ha specificato come i principi fondamentali su cui si fonda il collegamento fra governo del territorio ed espropriazione siano stati oggetto di alcune sentenze della Corte costituzionale.

Prima di tutto, la Corte costituzionale, con la sent. 14 maggio 1966, n. 38, ha avuto modo di chiarire che la legge urbanistica può legittimamente affidare agli strumenti di pianificazione il compito di individuare i vincoli di zona, i coefficienti da rispettare nelle costruzioni, i vincoli a tutela di uno sviluppo ordinato dell'abitato, di talché, secondo una espressione che è ormai entrata nel linguaggio corrente, sono legittime le zonizzazioni.

In secondo luogo, la Corte costituzionale, con la sent. 29 maggio 1968, n. 55, ha dichiarato incostituzionale il distacco temporale fra la operatività immediata dei vincoli preordinati alla espropriazione ed il conseguimento del risultato finale cui tali vincoli sono preordinati. Tale distacco è irragionevole perché consente ad alcuni proprietari, quelli beneficiati dalle scelte urbanistiche, di costruire, mentre altri proprietari non solo non possono costruire ma sono anche costretti ad attendere l'espropriazione, che può intervenire dopo un qualsiasi lasso di tempo. Di conseguenza, a partire da questa sentenza della Corte costituzionale è divenuto un principio fondamentale della materia quello che vuole o una durata limitata nel tempo dei vincoli preordinati alla espropriazione (o comunque preclusivi ad una piena utilizzazione del bene da parte dei proprietari), senza indennizzo o, in alternativa, una du-

rata illimitata nel tempo dei vincoli preordinati alla espropriazione (o comunque preclusivi ad una piena utilizzazione del bene da parte dei proprietari), con indennizzo, sul fondamento di una sostanziale eguaglianza fra la posizione dei proprietari che possono costruire e quella di coloro che, anche a causa dell'altrui edificazione, vedono i propri terreni assoggettati a vincoli che li svuotano di valore, eguaglianza che può essere perseguita sia per il tramite di un indennizzo al proprietario che è pregiudicato dalla pianificazione, sia eliminando il vantaggio che altri può ricavare dalla edificazione, ovvero incidendo sul collegamento fra *jus aedificandi* e proprietà.

Successivamente, con la sent. n. 5/1980, la Corte costituzionale ha avuto modo di interpretare il sistema di cui alla l. n. 10/1977, dichiarando incostituzionali tutte le norme che rapportavano l'indennità di espropriazione per le aree fabbricabili al valore agricolo medio dei terreni, poiché se spetta alla pubblica amministrazione conformare la proprietà privata indicando se, come e quando è possibile procedere alla edificazione, tuttavia, ricorrendone i presupposti, è sempre solo il proprietario che può costruire, di talché lo *jus aedificandi* continua ad inerire alla proprietà e l'indennità di espropriazione può essere commisurata al valore agricolo medio solo nel caso di terreni agricoli. Resta anche in questa sentenza come fondamento del ragionamento giuridico della Corte costituzionale la necessità di evitare irragionevoli disuguaglianze fra chi è avvantaggiato dalle scelte di piano, perché vede i suoi terreni divenire edificabili, e chi invece è pregiudicato dalle medesime scelte, perché i vede i propri terreni assoggettati ad una futura espropriazione.

L'ultima sentenza esaminata dal Consiglio di Stato nella ricerca dei principi fondamentali che collegano il governo del territorio alle espropriazioni è C. cost. n. 179/1999, che riafferma la non incostituzionalità dei vincoli alla proprietà privata che derivano dall'azzonamento, qualifica come non preordinati all'esproprio, e perciò non suscettibili di alcun indennizzo, quei vincoli che consistono di una destinazione che può essere realizzata anche ad iniziativa privata o mista, giudica incostituzionale la reiterazione di vincoli preordinati all'esproprio oltre il limite massimo di durata, se non accompagnata dalla previsione di un indennizzo.

In sintesi, appare possibile sostenere che il principio fondamentale di collegamento fra il governo del territorio ed il sistema delle espropriazioni sia nel fatto che la conformazione del diritto di proprietà per mezzo della pianificazione non deve essere fonte di sperequazioni irragionevoli fra i diversi soggetti coinvolti dalla pianificazione. Pare essere questo il tratto comune che collega la giurisprudenza costituzionale che si è richiamata, che ha dichiarato illegittima la previsione di vincoli preordinati alla espropriazione senza limiti di tempo, la commisurazione della indennità di esproprio al valore agricolo medio anche per i terreni edificabili, la possibilità di reiterare i vincoli

scaduti senza corrispondere un indennizzo, a causa della disparità di trattamento che queste norme generavano rispetto ai proprietari delle aree edificabili.

In questo sistema, il principio fondamentale costituzionalmente necessario non è quello che vuole il diritto di edificare connesso alla proprietà, se, come e quando ciò è previsto dagli strumenti di pianificazione. Questo principio fondamentale è quello che emerge dalla attuale legislazione in vigore, che però si caratterizza per la sua provvisorietà, che deve essere superata dal legislatore che è chiamato a compiere «alcune scelte basilari, che incidono ad un tempo sia nella materia urbanistica, sia in quella espropriativa, alla prima strettamente connessa sotto molteplici aspetti, sostanziali e procedurali», ovvero deve scegliere fra un sistema che disponga che al proprietario in quanto tale non spetta lo *jus aedificandi* ed un sistema nel quale l'attribuzione dello *jus aedificandi* al proprietario avviene in termini tali da impedire il sorgere di ingiustificate disparità di trattamento con gli altri proprietari ai quali gli strumenti di pianificazione non attribuiscono lo *jus aedificandi*.

Questa scelta, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, sembra spettare al legislatore nazionale, perché incide sul contenuto del diritto di proprietà (art. 117, c. 2°, lett. *l*), Cost.), ovvero perché ha rilevanti conseguenze sul sistema tributario (art. 117, c. 2°, lett. *e*), ovvero perché riguarda la determinazione del livello minimo essenziale di una prestazione che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2°, lett. *m*).

In realtà, il contenuto del diritto di proprietà come definito dal legislatore del codice civile non contiene anche lo *jus aedificandi*: è affermazione comune sia a C. cost. n. 55/1968, che a C. cost. n. 5/1980 ed a C. cost. n. 179/1999, che lo *jus aedificandi* appartiene al proprietario nella misura in cui la legislazione in materia di governo del territorio riconosce la proprietà come situazione legittimante a richiedere la concessione edilizia, di talché appartiene alla legislazione concorrente (di cui costituisce un principio fondamentale) stabilire se la proprietà costituisca titolo necessario ed a quali condizioni per procedere alle trasformazioni del suolo previste dagli strumenti di pianificazione.

Nello stesso tempo, il fatto che il sistema sviluppato sino ad oggi preveda per i suoli edificabili determinate conseguenze di carattere tributario a carico dei proprietari non significa affatto che questo sistema non possa essere cambiato. In questo caso, infatti, la riforma avrebbe per oggetto il presupposto di fatto della imposizione tributaria, non la disciplina dell'imposta, che non sarebbe assolutamente toccata.

Invece sembra difficile da immaginare un sistema nel quale la situazione soggettiva che giustifica la richiesta di una trasformazione urbanistica cambia di Regione in Regione, perché in questo caso, effettivamente si verifi-

cherebbe una disparità di trattamento nel godimento di un diritto, tale da pregiudicare la «compatezza della cittadinanza unitaria», per così dire.

Sotto questo aspetto, il meccanismo maggiormente rispettoso delle autonomie e del «regionalismo legislativo» prefigurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sembrerebbe quello in vigore in Francia, dove la loi 75-1328 del 31 dicembre 1975 fissa la misura di edificabilità che inerisce istituzionalmente alla proprietà fondiaria e se uno strumento urbanistico prevede una maggiore utilizzabilità dei suoli, il proprietario deve corrispondere il plusvalore fondiario, così come se prevede una minore utilizzabilità dei suoli, il proprietario può chiedere di essere indennizzato³⁰.

8. Segue: *i provvedimenti abilitativi e le normative tecniche dell'attività edilizia*

I provvedimenti abilitativi e le normative tecniche dell'attività edilizia sono stati oggetto di profondo ripensamento con il d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378, testo unico delle disposizioni legislative in materia di edilizia, il d.p.r. 6 giugno 2001, n. 379, testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di edilizia, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, la cui entrata in vigore è fissata al 30 giugno 2003, dall'art. 2 della l. 1 agosto 2002, n. 185, di conversione in legge del d.l. 20 giugno 2002, n. 122.

Questi testi normativi raccolgono nella materia edilizia la disciplina dei provvedimenti abilitativi che sono necessari per intraprendere un intervento edilizia e le norme tecniche che regolano l'attività edilizia.

Di per sé la materia edilizia non è compresa negli elenchi di cui all'art. 117, cc. 2° e 3°, Cost. di talché essa dovrebbe appartenere alla legislazione esclusiva delle Regioni. Tuttavia, per la parte in cui la disciplina dell'attività edilizia regola le trasformazioni del territorio che sono oggetto dagli strumenti di pianificazione previsti dalla disciplina in materia di governo del territorio, essa costituisce una sorta di disciplina di chiusura della materia «governo del territorio», di cui perciò fa parte.

Più delicato è se le norme tecniche in materia edilizia, come ad esempio la disciplina delle costruzioni in cemento armato, ovvero nei territori soggetti a rischio sismico, ovvero le norme in punto di risparmio energetico, possa-

³⁰ Sul sistema francese e sulla legislazione vigente negli altri paesi europei, cfr. BATTIMELLI e PAPA, in *Studi urbanistici* (ed. DELLA ROCCA), XVI, Giuffrè, Milano, 1995, p. 35 ss.

no essere considerate una parte della materia di legislazione concorrente «governo del territorio». Queste norme regolano più l'arte e la scienza delle costruzioni che non la disciplina degli usi del suolo, di talché non è semplice considerarle una parte integrante del governo del territorio. Difatti, l'art. 4 del d.lgs. n. 380/2001 prevede che i regolamenti edilizi comunali contengano la disciplina «delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitario, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi», escludendo, perciò, la competenza degli strumenti di pianificazione ad incidere su questi aspetti. Di conseguenza, la disciplina tecnica della attività edilizia sembra essere divenuta materia di competenza esclusiva delle Regioni, anche se queste norme tecniche hanno come ambito soggettivo di applicazione essenzialmente i progettisti, di talché potrebbero essere considerate comprese nell'ambito di legislazione concorrente relativo alle professioni. In ogni caso, sembra possibile sostenere con ragionevole certezza che queste norme non riguardano la materia «governo del territorio», se non indirettamente.

I principi fondamentali in materia di provvedimenti abilitativi sembrano scandirsi essenzialmente lungo tre direttrici³¹.

Prima di tutto, i provvedimenti abilitativi sono stati ridotti a due: il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività.

In secondo luogo, è stata prevista una notevole semplificazione del procedimento di rilascio di questi provvedimenti abilitativi.

In terzo luogo, è stata affidata alla autonomia degli enti locali la definizione del proprio assetto organizzativo, in modo da poter svolgere le funzioni loro affidate.

Sotto il primo aspetto, la classificazione degli interventi edilizi resta quella di cui all'art. 31 della l. n. 457/1978, mentre l'art. 10 ribalta l'impostazione di cui all'art. 1 della l. n. 10/1977, che prevedeva la concessione edilizia per tutte le attività comportanti una trasformazione urbanistica, salve le deroghe introdotte dalla legislazione successiva, tipizzando le attività assenti-bili con il permesso di costruire: interventi di nuova costruzione, interventi di ristrutturazione urbanistica, interventi di ristrutturazione edilizia che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero per gli immobili compresi nelle zone A, modifiche alle destinazioni di uso. Le Regioni possono individuare altri interventi, che, per effetto della incidenza sul territorio e del carico urbani-

³¹ Così il parere della Adunanza generale del Consiglio di Stato, 29 marzo 2001, prot. n. 52/2001, con cui il Consiglio di Stato si è pronunciato sullo schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

stico, sono sottoposti a questo regime. Ogni altro intervento è soggetto a denuncia di inizio attività.

Sotto il secondo aspetto, il testo unico prevede la costituzione di uno sportello unico per l'edilizia, modellato sullo sportello unico per le attività produttive di cui al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447, lo snellimento della procedura per il rilascio del permesso di costruire, mediante l'eliminazione del parere obbligatorio della commissione edilizia integrata e la sostituzione, in alcune ipotesi, del parere della azienda sanitaria locale con una autocertificazione, il potenziamento del ruolo della conferenza di servizi come momento fisiologico per l'acquisizione degli assensi necessari per la conclusione del procedimento, la previsione della collaborazione fra pubblica amministrazione e privato nell'esame della pratica, la razionalizzazione della tempistica procedimentale, l'eliminazione degli aggravii procedurali che incombevano sui proprietari di immobili vincolati, lo snellimento della procedura per il rilascio della certificazione di agibilità.

Sul terzo aspetto, si è già detto che i Comuni saranno liberi di disciplinare il funzionamento e l'organizzazione delle strutture chiamate ad esaminare le pratiche edilizie, fermo il principio per cui tutti i provvedimenti, anche se di contenuto discrezionale, sono di competenza dei dirigenti.

Le innovazioni in materia di denuncia di inizio attività e di permesso di costruire sembrano costituire principi fondamentali del governo del territorio. Per questa parte, infatti, le norme in materia di edilizia mirano a dare effettività alle disposizioni in materia di governo del territorio, poiché regolano gli adempimenti che debbono essere rispettati per intraprendere le trasformazioni urbanistiche previste dalla legislazione urbanistica³².

Così, pure, possono probabilmente essere considerati principi fondamentali della materia quelli in materia di istituzione dello sportello unico per l'edilizia, metodo della conferenza di servizi per l'istruttoria delle pratiche edilizie, la abolizione della commistione fra tecnici e politici inevitabile nel sistema delle commissioni edilizie integrate, il principio della massima collaborazione fra amministrazione procedente e privato nell'esame della pratica edilizia, il rinvio alla autonomia comunale per l'attuazione organizzativa di questi principi.

³² Non sembra, infatti casuale che la legge "Lunardi" in materia di infrastrutture abbia, con l'art. 1, cc. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° e 12°, modificato la disciplina in materia di provvedimenti abilitativi, ritenendo perciò che la materia dei provvedimenti abilitativi appartenga, per la fissazione dei principi fondamentali, alla competenza dello Stato, ed abbia previsto la delega al Governo delle modifiche al testo unico in materia edilizia necessarie per dare seguito alle novità introdotte.

9. Segue: le infrastrutture e le tutele differenziate

È possibile sostenere che la l. 21 dicembre 2001, n. 443 configuri il regime speciale delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici come un principio fondamentale del governo del territorio.

Con l'attuazione di tale legge delega, si potrebbe assistere al sorgere di un modello di governo del territorio caratterizzato da uno speciale binario per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, perché l'interesse alla loro realizzazione, che è l'interesse alla accelerazione ed al risanamento della economia nazionale, tende a prevalere su ogni altro interesse. Nel disegno prefigurato dalla legge delega, il Governo individua le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici per mezzo di un programma annuale sul quale devono essere sentite le Regioni interessate dai singoli interventi e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Il programma fa parte del documento di programmazione economica e finanziaria e della legge finanziaria. Il CIPE ha sei mesi per approvare il progetto preliminare delle singole opere, con provvedimento cui è affidato il compito di valutare l'impatto ambientale dell'opera e di sostituire l'autorizzazione integrata ambientale, nonché le varianti degli strumenti urbanistici interessati dalla realizzazione dell'intervento, di talché il provvedimento del CIPE deve essere preceduto dalla intesa con la Regione competente, che deve sentire le amministrazioni locali. Dalla approvazione del progetto preliminare, il CIPE ha ulteriori sette mesi per approvare il progetto definitivo con provvedimento che ha efficacia di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori e sostituisce ogni atto di assenso comunque denominato necessario per iniziare i lavori. Al ministero delle infrastrutture e dei trasporti è affidato il compito di istruire le pratiche e di formulare le proposte, avvalendosi anche di commissari straordinari e di *advisor*. L'approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo da parte del CIPE sono precedute da una conferenza dei servizi, in vista della quale si prevede di dare termine non superiore a massimi novanta giorni a tutte le amministrazioni interessate, perché competenti agli atti di assenso comunque denominati necessari per la esecuzione dell'opera, per proporre modifiche e varianti localizzative, proposte sulle quali si pronuncia il CIPE in sede di approvazione del progetto definitivo.

A commento di questo modello, si può osservare che, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi di interesse strategico, non esistono più quei caratteri di consensualità di copianificazione che avevano permesso di improntare la realizzazione delle infrastrutture di interesse regionale e locale al principio di sussidiarietà. Vengono privilegiati gli effetti esterni dell'opera verso l'intera collettività nazionale contro possibili lungaggini e ritardi cau-

sati da una visione eccessivamente localistica del territorio, di talché il governo del territorio in materia di opere pubbliche pare assestarsi lungo due binari ben distinti: uno, sorto e sviluppato in ambito regionale, che cerca di salvaguardare l'unitarietà del processo di pianificazione ed uno svilupparsi armonico delle intersezioni fra i piani di diverso livello nella sequenza gradualistica che resta uno dei tratti essenziali del sistema; l'altro, che sta sorgendo in ambito nazionale, che collega strettamente la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di maggior rilievo alla manovra finanziaria dello Stato e non tollera ostacoli o ritardi, di talché il procedimento trova il proprio asse nel CIPE, ovvero nell'indirizzo politico di maggioranza, per come si sviluppa a livello centrale.

Per questa parte, il *favor* verso le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici sembra costituire un principio fondamentale del governo del territorio, alla stessa maniera dei rapporti con le tutele differenziate, dove è possibile ritenere che la tutela dell'ambiente si atteggi nei confronti del governo del territorio come un interesse che pervade una materia: l'interesse alla tutela dell'ambiente costituisce una delle matrici del governo del territorio sicché il governo del territorio si pone rispetto alla tutela dell'ambiente come uno strumento.

La definizione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo è uno dei meccanismi che consentono la tutela dell'ambiente, poiché, secondo la logica che emerge con particolare evidenza in materia di protezione della natura, la pianificazione urbanistica si afferma seguendo, valorizzando ed assecondando i bisogni di protezione dell'ecosistema.

Non vi è una separazione fra due materie, una delle quali affidata alla competenza esclusiva dello Stato e l'altra alla competenza concorrente delle regioni, ma piuttosto integrazione di un valore e dei meccanismi di tutela e promozione di quel valore all'interno di una materia.

Il rapporto fra il governo del territorio e la tutela dell'ambiente è un rapporto di «naturale» mutua implicazione: dalla definizione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo dipende inevitabilmente il livello di tutela che è assicurato all'ambiente ed all'ecosistema.

Il rapporto fra il governo del territorio e la tutela dell'ambiente può diventare un rapporto di «necessaria» mutua implicazione: se dalla definizione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo dipende inevitabilmente il livello di tutela che è assicurato all'ambiente ed all'ecosistema, allora la disciplina degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo deve essere definita tenendo conto «primariamente» delle conseguenze che le decisioni urbanistiche determinano sull'ambiente e sull'ecosistema.

10. Segue: le politiche comunitarie

L'estremo luogo di espressione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio sono le politiche comunitarie che stanno emergendo con lo SSSE³³.

³³ L'opportunità di una politica comune in materia di governo del territorio è stata presa in esame dalla prima riunione dei Ministri UE responsabili dell'assetto del territorio, svoltasi a Nantes nel 1989 (cfr. *Terra, un laboratorio per l'assetto del territorio*, attualmente pubblicato sull'internet all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_it.pdf, dove a p. 5 del documento in .pdf, è accennata una storia dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) e questo rappresenta un tratto comune di tutta l'elaborazione di questa politica. È stata sviluppata per mezzo di riunioni informali dei Ministri competenti, di talché la sua efficacia è agganciata alla effettiva condivisione degli obiettivi comuni da parte degli Stati membri.

Questa opportunità è stata approfondita per mezzo di alcuni studi curati dalla Commissione (Commissione Europea (ed.), *Europa 2000 - Prospettive di sviluppo del territorio comunitario*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1991 e Commissione Europea (ed.), *Europa 2000 - Cooperazione per l'assetto del territorio europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1995) e la Presidenza belga del Consiglio ha avanzato la proposta di elaborare una politica comune in materia, denominata *Schema di sviluppo dello Spazio Europeo (For an important step towards a concerted spatial planning: Document of the Belgian Presidency on Spatial Planning, Informal meeting on Regional Policy and Spatial Planning, Liège 12-13 November 1993)*.

Fra il 1994 ed il 1997, sono stati individuati il quadro dei principi e le opzioni fondamentali, i modelli fondamentali dello sviluppo demografico, gli scenari e le opzioni della programmazione territoriale (Ministry of National Economy, Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works: Informal Council of Regional Policy and Spatial Planning Ministers. Conclusions of the Presidency and Documents, Corfù 3-4, June 1994. Athens, October 1995), ed è stato istituito il Comitato per lo sviluppo territoriale (in inglese, la sigla è CSD), che è diretto dalla Presidenza in carica e è composto dai delegati dei Governi membri responsabili dell'assetto del territorio nonché da rappresentanti della Commissione.

Nel 1997, la Presidenza olandese ha presentato il primo progetto di documento in materia di sviluppo dello Spazio Europeo (European Communities (ed.), *European Spatial Development Perspective. First official draft presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union I*, Noordwijk, 9 and 10 June 1997), al quale è seguita una fase di studio delle problematiche di realizzazione e applicazione dello SSSE (Ministero dell'assetto del territorio del Lussemburgo, *Nota sulla creazione di una Rete dell'osservatorio europeo di pianificazione*, Echternach, 1997), che ha coinvolto anche i paesi dell'est europeo (The Future of European Spatial Development Policy - CSD and ESDP after 1999. Report of the Austrian Presidency. CSD Seminar organised by the Federal Chancellery under the Austrian EU Presidency, 23-24 November 1998), di talché sono state apportate le necessarie integrazioni alla prima bozza (o draft) di documento approvato sotto la presidenza olandese.

Nello stesso tempo, all'interno delle iniziative finanziate ai sensi dell'art. 10 del regolamento FESR, è stato avviato il programma TERRA con il compito di verificare la possibilità di sperimentare nuove strategie e nuovi metodi di assetto del territorio, anche secondo le opzioni strategiche introdotte dallo SSSE.

Il presupposto dello schema di sviluppo dello spazio europeo è che le politiche comunitarie hanno un grado di effettività proporzionale alla considerazione delle loro ripercussioni sullo spazio. La proiezione nello spazio della coesione europea è una politica che va dall'alto verso il basso (*up-down*).

Nello stesso tempo, lo SSSE esprime anche una politica che va dal basso verso l'alto (*bottom-up*): le politiche nazionali, regionali e locali che si riferiscono ad un determinato territorio devono tenere presente l'orizzonte della coesione europea, in modo da esprimere una coerenza virtuosa sia con le ripercussioni di tali politiche nelle regioni straniere immediatamente confinanti (ovvero con i vincoli che derivano sul piano nazionale dalle politiche attuate dalle autorità dei paesi immediatamente confinanti), sia con le altre regioni europee che hanno le stesse caratteristiche.

Così lo sviluppo nello spazio è nello stesso tempo un problema di interesse comunitario, perché concorre a definire il livello di efficienza delle politiche comunitarie nel raggiungere gli obiettivi del Trattato ed un problema locale, perché il livello comunitario fa parte del cannocchiale con cui devono essere affrontate tutte le problematiche di sviluppo e contemporaneamente le dinamiche locali non possono essere completamente valorizzate dal livello comunitario.

In virtù di questi presupposti, il livello comunitario esprime delle linee guida, che rappresentano dei principi fondamentali del governo del territorio e che si innestano direttamente sul piano delle politiche locali, poiché la loro attuazione in termini giuridici deve avvenire secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Da questo punto di vista, sembra possibile ritenere che lo schema di sviluppo dello spazio europeo imponga una sorta di riserva a favore del sistema delle autonomie locali per la sua attuazione.

Sulla prima bozza di SSSE, si sono svolte ampie consultazioni, sia a livello comunitario che negli stati membri e si sono pronunciati il Parlamento europeo (Parlamento europeo, *Decisione relativa all'assetto del territorio ed allo schema di sviluppo dello spazio comunitario*, adottata il 2 luglio 1998, in G.U. A4-0206/98), il Comitato delle regioni (Comitato delle regioni, *Parere adottato dal Comitato delle regioni il 14 gennaio 1999, relativo allo schema di sviluppo dello spazio comunitario*, Bruxelles, 25 gennaio 1999) ed il Comitato Economico e Sociale della Comunità Europea (Comitato Economico e Sociale della Comunità Europea, *Parere relativo allo schema di sviluppo dello spazio europeo, primo progetto ufficiale* (parere di iniziativa), Bruxelles, 9 e 10 settembre 1998).

Tutto il dibattito in materia è stato nuovamente affrontato in un seminario che si è tenuto a Bruxelles, il 2 e 3 febbraio 1999 ed il documento è stato approvato dal *meeting* informale dei Ministri responsabili per l'assetto del territorio che si è tenuto a Potsdam il 10 e l'11 marzo 1999 (cfr. Unione europea, *Politica regionale e coesione*, Lettera di informazione n. 64 del marzo 1999. Il documento finale è pubblicato nel sito del ministero dei lavori pubblici: http://www.llpp.it/NuovoSito/dicoter/documenti/PRUSST/SSE/indice_SSE_IT.html).

Tuttavia lo schema di sviluppo comune ed integrato per il territorio europeo è indispensabile anche alla politica della concorrenza.

Da quest'altro punto di vista, gli obiettivi dello SSSE appartengono ad un ambito di normazione esclusiva dello Stato, come per la parte in cui una prospettiva comune di governo del territorio è indispensabile perché la coesione economica e sociale possa fondarsi su una dinamica che generi progressivamente una eguaglianza nell'accesso alle opportunità di lavoro, ai saperi ed alle infrastrutture, intese come opportunità di accesso ad altri luoghi in tempi ragionevoli.

In definitiva, lo schema di sviluppo dello spazio europeo costituisce sicuramente un principio fondamentale del governo del territorio, nel senso che esso è destinato ad imporsi tanto alle politiche locali in materia di definizione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo che alle politiche statali in materia di concorrenza e di coesione economica e sociale.

11. Conclusioni: principi fondamentali e caratteri unificanti del governo del territorio

L'ambito di normazione concorrente «governo del territorio» sembra poter essere costruito come l'insieme dei comandi che hanno per oggetto la conservazione, l'uso, la gestione e la trasformazione del territorio e come presupposto la funzionalizzazione della proprietà e nel quale sono comprese anche le trasformazioni sociali necessarie in virtù dell'art. 3, c. 2°, Cost., e che si possono considerare oggetto di una materia trasversale affidata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2°, lett. *m*), Cost. (*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*).

Il governo del territorio è una materia che appartiene necessariamente alla legislazione concorrente, perché confina con la materia, tipicamente intesa, «ordinamento civile», all'interno della quale è possibile operare la attività di sintesi politica unificante avente ad oggetto la funzionalizzazione della proprietà individuale, e delle materie trasversali, «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Si è visto come con l'espressione «governo del territorio», la legislazione regionale abbia voluto contraddistinguere il proprio distacco dal modello tradizionale di pianificazione e programmazione urbanistica, anche per il tramite di una integrazione della pianificazione degli usi del suolo in tutte le

politiche che riguardano l'interagire far il cittadino e lo spazio, secondo il modello elaborato in sede comunitaria con il documento sullo SSSE.

L'uso di questa espressione da parte della riforma del Titolo V della Costituzione segna il passaggio da una materia/contenitore, l'urbanistica definita nel d.p.r. n. 616/1977, ad un ambito di normazione che ha per oggetto principale la allocazione dei poteri di regolamentazione, uso e gestione del territorio secondo una gerarchia fra gli interessi coinvolti, a partire dalla pariordinazione di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, che rende inevitabile la distribuzione del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio, a partire dalla considerazione dello *status* costituzionale di ciascuno di questi enti.

L'ambito di normazione concorrente «governo del territorio», sotto questo profilo, diventa il luogo di una ricerca di relazioni interistituzionali modellate sulla reciproca autonomia (ed interdipendenza) degli enti costituiti dal territorio che sono chiamati a regolare. In questo ambito agiscono come criteri fondamentali di ripartizione delle competenze la sussidiarietà, intesa in senso verticale come individuazione del momento decisionale più decentrato possibile compatibile con la necessità di assicurare efficacia ed efficienza alla azione amministrativa, e la differenziazione, intesa come necessità di superare i principi di omogeneità ed uniformità per riconoscere le specifiche individualità degli enti, divengono, perciò, i punti di riferimento del governo del territorio.

Nel nuovo Titolo V della Costituzione, i principi fondamentali si caratterizzano per la pluralità dei piani su cui agiscono. Sono destinati a costituire i tratti unificanti di un sistema fortemente policentrico. Indicano sia ciò che deve essere regolato sia ciò che non può essere oggetto di regolazione ma deve essere riservato alle autonomie dei privati. Costituiscono il punto di partenza per una caratterizzazione dei poteri normativi secondo la scala degli interessi che debbono essere valorizzati dalla attività di normazione, anche tramite riserve a favore del potere di autoregolamentazione delle collettività interessate. Sono indispensabili affinché possa consolidarsi di una cittadinanza unitaria.

In materia di governo del territorio, i principi fondamentali che possono essere ricavati dalla legislazione vigente riguardano prima di tutto, e naturalmente, secondo la ricostruzione che si è operata, gli strumenti di pianificazione urbanistica. In secondo luogo, il rapporto fra le funzioni pubbliche di pianificazione e programmazione e la proprietà, ovvero la materia delle espropriazioni. In terzo luogo, i provvedimenti abilitativi in materia edilizia, che consentono esclusivamente le azioni di trasformazione e gestione del territorio ammesse dalla pianificazione. In quarto luogo, le infrastrutture e le tutele differenziate. Da ultimo, il governo del territorio può trovare i propri principi fondamentali nel metodo impostato dallo SSSE.

In materia di pianificazione urbanistica, considerato come un principio fondamentale, il piano territoriale di coordinamento indica l'esigenza che le scelte decisive per il territorio debbono essere assunte ad una scala sovralocale, chiamata a valutare, prima di tutto, l'insieme degli interessi oggetto di tutela differenziata, di talché la strategia di governo del territorio che dovrà essere fatta propria dalle amministrazioni locali deve fondarsi, prima di ogni altra cosa, sui bisogni dell'ambiente e della natura. È una dimensione caratterizzata dal metodo della concertazione, sia con le amministrazioni locali che dovranno tradurre in realtà le direttive del piano territoriale, sia con le amministrazioni competenti alla tutela dei vari interessi ambientali da cui il piano territoriale deve partire per la elaborazione della sua strategia di governo del territorio. Il piano regolatore, considerato come principio fondamentale, è uno strumento urbanistico generale ed onnicomprensivo, nato per dettare la disciplina in materia di uso, trasformazioni, conservazione e gestione del territorio comunale per il tramite di un complesso insieme di prescrizioni alternate in zonizzazioni e localizzazioni, ma che si sta evolvendo in un patto fra sfera politica locale e collettività, nel quale si individuano i principi fondanti l'identità nello spazio della autonomia locale. L'insieme degli strumenti attuativi al di sotto del piano regolatore sono oggetto di un movimento ordinamentale che cerca di unificarli in una figura unica. Essi mostrano l'emergere come principio fondamentale del governo del territorio l'articolarsi per livelli e piani concreti, secondo il principio di sussidiarietà, anziché per leggi generali ed astratte. Ulteriore principio generale che si è ricavato dai piani attuativi è che l'urbanizzazione dei terreni (ma forse, più in generale ogni azione che comporti una sensibile trasformazione del territorio) deve procedere per zone omogenee e sufficientemente ampie, perché solo in questo modo è possibile garantire la sussistenza di un livello minimo di *standard*.

Il rapporto fra le norme che definiscono gli usi ammissibili del territorio e le espropriazioni ha per oggetto sia la costruzione del potere di conformazione della proprietà privata che è connaturale al governo del territorio sia la realizzazione, per mezzo delle espropriazioni, delle opere di pubblico interesse che devono accompagnare ogni trasformazione del territorio. Il punto di intersezione fra il governo del territorio e le espropriazioni è dato dal principio di eguaglianza che impedisce discriminazioni irragionevoli fra chi si trova ad essere premiato dalle scelte urbanistiche e chi invece vede i propri terreni pregiudicati nella loro consistenza economica dalle scelte del piano. La conformazione del diritto di proprietà per mezzo della pianificazione non deve essere fonte di sperequazioni irragionevoli fra i diversi soggetti coinvolti dalla pianificazione. Questo punto di intersezione non ha come conseguenza necessaria ed inevitabile che il diritto di edificare continui ad ine-

rire alla proprietà, se, come e quando ciò è previsto dagli strumenti di pianificazione. La legislazione in vigore si caratterizza per la sua provvisorietà, che deve essere superata dal legislatore che è chiamato a scegliere fra un sistema che disponga che al proprietario in quanto tale non spetta lo *jus aedificandi* ed un sistema nel quale l'attribuzione dello *jus aedificandi* al proprietario avviene in termini tali da impedire il sorgere di ingiustificate disparità di trattamento con gli altri proprietari ai quali gli strumenti di pianificazione non attribuiscono le medesime prerogative. Questa scelta spetta al legislatore nazionale, perché incide sul contenuto del diritto di proprietà, ha rilevanti conseguenze sul sistema tributario, riguarda la determinazione del livello minimo essenziale di una prestazione che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

La disciplina dell'attività edilizia regola le trasformazioni del territorio che sono oggetto dagli strumenti di pianificazione previsti dalla disciplina in materia di governo del territorio, sicché costituisce una sorta di disciplina di chiusura della materia governo del territorio. Sono principi fondamentali in materia di provvedimenti abilitativi: la riduzione di tutti i provvedimenti abilitativi al permesso di costruire e alla denuncia di inizio attività; la semplificazione del procedimento di rilascio di questi provvedimenti abilitativi; l'affidamento alla autonomia degli enti locali della definizione del proprio assetto organizzativo, in modo da poter svolgere le funzioni loro affidate. Può essere considerato un principio fondamentale il ribaltamento della impostazione di cui all'art. 1 della l. n. 10/1977, che prevedeva la concessione edilizia per tutte le attività comportanti una trasformazione urbanistica, salve le deroghe introdotte dalla legislazione successiva, avvenuto per mezzo della definizione all'interno di un insieme chiuso delle attività assentibili con il permesso di costruire.

In materia di opere pubbliche, il governo del territorio pare assestarsi lungo due binari ben distinti: uno, sorto e sviluppato in ambito regionale, che cerca di salvaguardare l'unitarietà del processo di pianificazione ed uno svilupparsi armonico delle intersezioni fra i piani di diverso livello nella sequenza gradualistica che resta uno dei tratti essenziali del sistema; l'altro, che sta sorgendo in ambito nazionale, che collega strettamente la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di maggior rilievo alla manovra finanziaria dello Stato e non tollera ostacoli o ritardi, di talché il procedimento trova il proprio asse nell'indirizzo politico di maggioranza, per come si sviluppa a livello centrale. Il *favor* verso le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici sembra costituire un principio fondamentale del governo del territorio, alla stessa maniera dei rapporti con le tutele differenziate.

La tutela dell'ambiente si atteggia nei confronti del governo del territorio

come un interesse che pervade una materia e costituisce una delle matrici del governo del territorio. Il governo del territorio si pone rispetto alla tutela dell'ambiente come uno strumento poiché la definizione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo è uno dei meccanismi che consentono la protezione dell'ecosistema e dalla salute umana. Si ha così l'integrazione di un valore e dei meccanismi di tutela e promozione di quel valore all'interno di una materia.

Infine le politiche locali in materia di governo del territorio debbono partire dalla considerazione delle politiche comunitarie, poiché è necessaria la proiezione nello spazio della coesione europea. Lo sviluppo nello spazio è nello stesso tempo un problema di interesse comunitario ed un problema locale. Il livello comunitario può arrivare ad esprimere alcuni dei principi fondamentali del governo del territorio destinati ad essere recepiti dallo Stato, come in punto di tutela della concorrenza o per la parte in cui una prospettiva comune di governo del territorio è indispensabile perché la coesione economica e sociale possa fondarsi su una dinamica che generi progressivamente una eguaglianza nell'accesso alle opportunità di lavoro, ai saperi ed alle infrastrutture, intese come opportunità di accesso ad altri luoghi in tempi ragionevoli. Ma il livello comunitario, per la parte in cui esprime delle politiche *bottom/up* parla anche direttamente alle autonomie locali, che ne devono far proprie le strategie, gli obiettivi e le politiche secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

